

Более чем столетнее господство теории двух путей цивилизационного развития (страны делятся на идущие либо по демократическому и рыночному пути, либо по авторитарному и нерыночному) не позволяет посмотреть на траекторию России и всей цивилизации без противопоставления Запада и Востока.

В статье, подготовленной автором нескольких получивших известность книг о раздаточной экономике, утверждается: в новой теории цивилизационного развития одним из ключевых является тезис об одновременном существовании как рыночных, так и раздаточных экономик. Последние столь же самостоятельны в развитии, у них своя траектория и законы развития, они совершенствуются и развиваются на собственной институциональной платформе.

---

---

## Раздаточная экономика России: прошлое, настоящее и будущее

О. Э. БЕССОНОВА, *доктор социологических наук,*

*Институт экономики*

*и организации промышленного производства СО РАН,*

*Новосибирск*

*E-mail: [beol@mail.nsk.ru](mailto:beol@mail.nsk.ru)*

Весь трансформационный период практически не прекращалась дискуссия об историческом характере развития России. Мнения делились на три группы: одни считали ее западной страной, но с отсталым развитием и требующей модернизационных программ; вторые были уверены, что Россия была направлена по восточному пути развития где-то в период нашествия Золотой Орды и теперь уже вряд ли с него свернет. Третьи выступали сторонниками самобытного евроазиатского (промежуточного между Западом и Востоком) пути развития, опираясь на рассуждения о национальной специфике и русском менталитете.

## Раздаточная экономика как российская традиция<sup>1</sup>

К неизменным чертам российской цивилизации относятся многонациональность, обширная территория, низкая плотность населения, суровый и разнообразный климат, низкая урожайность, обильные природные богатства, опасность внешних врагов. На основе данных характеристик в России сформировалась раздаточная экономика. Выживание этноса обеспечивается базовыми институтами раздаточного типа, а рыночные являются лишь вспомогательными и доминируют только в период институциональных трансформаций. К базовым институтам раздаточной экономики относятся следующие.

**Общественно-служебная собственность.** Собственность (земля, средства производства, инфраструктура) носит общественно-служебный характер: отдельные ее части передаются хозяйствующим субъектам при условии выполнения правил использования и управляются специальными государственными органами. Общественно-служебную собственность отличают два признака: права по ее владению распределены между всеми хозяйствующими субъектами и не принадлежат в полном объеме никому; доступ к ней осуществляется в форме службы.

На всем протяжении исторического развития раздаточной экономики создавались условия для формирования общественно-служебного характера института собственности. Самым эффективным способом прокормления в России было получение земли: князья с XI века активно стали использовать этот стимул для привлечения на службу. С XIV века связь между землей и службой становится неразрывной, постепенно правило «кто служит, тот владеет землей» приобретает и обратную сторону - «кто владеет землей, тот служит». Этот принцип заставлял российских государей расширять границы государства для новых земельных пожалований. Земля в этот период стала и условием, и целью службы, полностью приобретает характер служебной. В XX веке, когда вся территория советского

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Бессонова О. Э.* Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006 (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/321347.html>).

государства носила общественно-служебный характер, ее обустройство вызвало к жизни использование «коммунальных» технологий в масштабных формах.

В основе экономической организации раздаточного типа лежит *служебный труд* - участие в трудовом процессе на объектах общественно-служебной собственности и (или) выполнение определенных функций в интересах всего общества. Служебный труд носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому субъекту условиями, и означает выполнение ими определенных, предписанных обществом функций и обязанностей.

В экономической науке разрабатывались представления только о наемном труде, в России же труд - производительный, управленческий, ратный - приобрел характер служебного. Колоссальный исторический материал о служебном характере труда до сих пор остается вне поля зрения российской экономической науки, а ведь именно он предопределил специфические экономические механизмы сдач-раздач.

Государство закрепляло за всеми слоями населения два основных вида обязательств: одни должны были служить по хозяйственным и военным делам, другие - кормить тех, кто служит. «Государевы служилые люди» и «податное население» Российской империи сменились «государственными служащими» и «рабочими и крестьянами» в советский период.

В подобном труде содержится идея служения, каждый раз наполнявшаяся новым смыслом и содержанием (царю, отечеству, народу, социализму). Служебный труд вызвал к жизни специфические организационные формы в виде ведомств. Ведомственная организация потребовала определенного порядка по координации служебных функций и породила иерархию служебных чинов. Каждому уровню иерархии предписывался определенный набор обязанностей и соответствующий чин. На различных этапах функцию чиновников выполняли разные сословия. В княжеский период - бояре, которые руководствовались родословцем (особым списком, определяющим знатность рода и высоту чина). К XVIII веку их сменили дворяне, для которых правила занятия служебных мест определялись в «табели о рангах». В советский период чиновники стали именоваться по названию их служебного реестра - «номенклатура».

**Институт раздач.** Обеспечение материальных условий для выполнения служебных обязанностей в рамках общественно-служебной собственности осуществляется через институт раздач, включающий все виды материальных и нематериальных объектов: земля, рабочая сила, деньги, жилье, услуги и продукты. Институт раздач предопределяет формы владения материальными объектами, поскольку раздаче подлежат не только сами объекты, но и объем прав по их распоряжению.

Объект, включенный в институт раздач, становится раздатком, то есть перестает существовать вне контекста отношений раздаточной системы. Раздаток является клеткой социально-экономического организма раздаточной системы, подобно тому, как товар является слепком товарно-денежных отношений и рыночной системы.

На всем протяжении русской истории имущество отдельных граждан образовывалось в результате «пожалования», «дарствования», «государского данья», «раздач». Во всех этих словах в явном или неявном виде содержится глагол «дать». В современном языке сохранилось слово «дача» - выделенный за городом участок земли. Ранее наряду с земельными существовали «хлебные», «натуральные» и «денежные» дачи. Главная расходная статья государственной росписи XVIII века — «окладные дачи» — перекочевала в современную финансовую систему под названием «окладов».

Правила и нормы раздач выработывались на протяжении всей истории формирования экономической системы. В начальный период раздачи проявлялись в форме жалования дружине, получавшей от князя пищу, одежду, коней и оружие. Когда русское общество разделилось на уделы, главным объектом раздач стала земля. Нормативные принципы первых земельных раздач были выработаны на основе двух критериев: князь мог владеть «той волостью, которой владел отец его», однако только если на родовой лестнице он занимал ту же ступень, что и отец. Эти два условия слились в одном слове и образовали исторически первое название землевладения - «вотчина» (от слов «отчич» и «чин»).

Со второй половины XV века вырабатывались нормы раздачи земли для поместного землевладения: «оклад - по чину, дача - по вотчине, придача и к окладу, и к даче - по количеству и качеству службы»<sup>2</sup>. Раздаточная система создавала сложные принципы для обеспечения внутреннего развития и балансировки. «Придача» с целью стимулирования зависела от продолжительности и исправности службы, а для ограничения дифференциации размер земельной дачи был обратно пропорционален вотчинам. К концу XVIII века, когда продвижение по службе осуществлялось уже не за заслуги, а за выслугу лет, формула раздачи земельного поместья свелась к раздаче по чину.

В начале советского периода была выработана сложная нормативная база натуральных раздач и тарифная сетка денежных должностных окладов. Несмотря на уравнивательные правила распределения материальных благ «по горизонтали», существовала значительная дифференциация «по вертикали» - каждый советский гражданин получал в соответствии со своим должностным положением. Таким образом, выработанное на ранних этапах экономической эволюции правило раздач - «каждому по чину» - не потеряло универсального характера и является неотъемлемым принципом раздаточной системы.

**Институт сдач** — обязательное дополнение института раздач: невозможно раздать какие-либо блага, предварительно их не аккумулировав. Именно поэтому раздаток - не только объект, подлежащий раздаче; с него обязательно должна производиться сдача продуктами, деньгами, трудом или службой (государственной или военной). В российской истории сформировались следующие виды сдач: натуральные и (или) денежные сборы с трудоспособного населения, выполнение «повинностей» (обязательный труд на общество), государственная служба по управлению хозяйством, военная служба.

В России казна формировалась в основном за счет дани, подати и оброков. Славянские племена сдавали князьям мед, меха и воск, а также выполняли разнообразные повинности. Сдаточные отношения имели форму дани и воплощались в

---

<sup>2</sup> *Ключевский В. О.* Курс русской истории. Соч. в 9 т. М.: Мысль, 1989. Т. 2. С. 210.

виде «урока», «полнодья» или «повоза». Старинное слово «данье» (вклад, принос, дар) выявляет сущность отношений сдачи - добровольная или принудительная передача продуктов или труда. Это выразилось в финансовой категории «дань», сохранявшейся вплоть до XVIII века.

Существовала и специфическая форма сдачи продукции в виде «кормов». Областные управители сами собирали мясо, печеный хлеб, сено, в определенное время объезжая свои округа. Доля собранного шла в казну в пользу князя и центральных управителей. В период реформ местного управления Ивана Грозного кормления сначала были нормированы, а затем и вовсе заменены государственным оброком, которым в различном виде население облагалось вплоть до конца XIX века. И дань, и оброк определяются в словарях через «подать» как наиболее распространенное и обобщенное название сдач. Производительное население Российской империи, с точки зрения казны, называлось «податным».

В термине «подать» заложен принцип сдач в ответ на раздачи: на разных этапах финансовых реформ шел поиск адекватной меры сдачи части произведенного продукта, о чем свидетельствуют периодические изменения податной единицы обложения. Главный принцип - поголовное обложение всего населения пропорционально возможностям каждого. Эти возможности, как правило, определялись величиной земельного надела и количеством трудоспособных членов семьи. Для обеспечения соответствия система выработала механизм передела через крестьянские общины - исключительно финансовый механизм, в котором земля распределялась соразмерно с рабочей и податной мочью крестьян и делилась принудительно. Каждый должен был отдавать часть произведенной продукции в соответствии с выданными условиями производства (землей) «по-дати» - по тому, что дано.

В советский период аналогичные отношения выражались термином «сдача»: сдача урожая, сдача объекта, сдача жилого дома и т. д. Плановая советская экономика XX века также неукоснительно следила за тем, чтобы произведенная, а затем сданная государству продукция была пропорциональна тем ресурсам (основным и оборотным фондам), которыми

располагала первичная экономическая организация. Таким образом, также соблюдался принцип сдачи «по-дани», что объясняется не столько приверженностью традициям, сколько внутренней логикой раздаточных отношений.

**Институт жалоб.** Сигналы обратной связи, отражающие реакцию всех участников общественного воспроизводства на возникающие проблемы, передаются посредством *института административных жалоб*.

Еще во времена «полюдья» русские князья отправлялись с дружиной к подчиненным племенам, чтобы «исполнять свои обязанности относительно народонаселения». По жалобам подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам: по окончании срока очередного кормленщика обыватели могли жаловаться на его действия. В результате многие наместники лишались не только нажитых на кормлении «животов», но и старых наследных имуществ, платя убытки истцов и судебные пени.

На земских соборах XVII века жалобы выражались в форме докладов представителей челобитчиков «обо всяких нуждах своей братии». При Петре I было создано специальное ведомство по приему челобитных и жалоб — рекетмейстерство. Право жаловаться давалось или отбиралось наряду с имущественными пожалованиями. Так, при Екатерине II право крепостного крестьянина жаловаться на помещика было отменено специальным указом.

В советский период жалобы также являлись главным сигнальным элементом: их совокупность за определенный период дает полную картину наиболее проблемных участков хозяйства. Так, в 1960-е годы, когда на фоне относительных успехов в производстве жилищная и социальная сферы сильно отставали в развитии, нескончаемый поток жалоб вызвал жилищную реформу.

Советская экономика довела до совершенства механизмы прохождения жалоб и принятия решений по ним. Каждый человек и каждый хозяйственник имел право жаловаться, но не каждая жалоба являлась руководством к действию. Необходима была критическая их масса на каждом уровне для

перехода на следующий. Чем выше положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба: чем выше уровень управления, тем для большего числа хозяйственных ячеек была необходима координация потоков сдач и раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. Поскольку жалобы демонстрировали отклонения от принятых норм раздач, их количество выступало индикатором сбалансированности системы. А их минимизация была критерием поведения управляющих раздаточной системы и могла достигаться за счет изменения норм раздач, выделения ресурсов, смены руководства и т. д.

Механизм координации. Движущим механизмом раздаточной экономики является механизм *координации сдаточно-раздаточных потоков*. В раздаточной экономике каждый субъект стремится к максимизации своей доли как разницы между полученными заданиями и произведенными сдачами. На уровне общества существует стремление к балансированию потоков сдач-раздач, что в существенной мере определяет социальную, экономическую и научно-техническую политику общества.

Если объем раздач для какого-нибудь хозяйства или территории превышал объем сдач, то возникало активное стремление попасть именно туда. Это обстоятельство всегда использовалось российским правительством при освоении новых территорий и создании отраслей. Так, в XVI веке заселение монастырских земель шло значительно успешнее, потому что земельные пожалования соединялись со щедрыми податными льготами. Общеизвестна и практика советской власти по изменению пропорций хозяйства путем перераспределения средств.

На первом этапе координирование потоков сдач-раздач осуществлялось посредством княжеских уставов, в которых определялись правила сбора дани. На втором - на государственном (с помощью государственной росписи) и локальном (посредством «книг сборов и выдач», имеющих у каждого помещика и монастыря) уровнях. На третьем этапе план стал единой государственной «книгой» сдач-раздач, а вся разветвленная плановая деятельность оказалась необходимым элементом производственных раздаточных отношений в условиях всеобщего разделения труда. Таким образом, плановая система - не искусст-

венная идея, привнесенная в экономическую практику России, а результат закономерного хода событий.

## Роль финансовых институтов

Финансовые институты раздаточной экономики предназначены для денежного обслуживания сдаточно-раздаточных потоков и обеспечения эквивалентности сдач-раздач на уровне отдельного индивида, социальных групп, регионов и всего государства. Они адекватны ее природе и потому имеют другие свойства, чем финансы и бюджет в рыночных экономиках. К финансовым институтам прежде всего относятся следующие.

**Деньги.** В экономической науке до настоящего времени деньги и цены связываются исключительно с развитием рыночных отношений. Денежное обращение и ценообразование плановой экономики советского типа рассматривались в основном как феномен искажения «правильных» рыночных денег и цен. Между тем и деньги, и цены являются имманентным атрибутом раздаточной системы, поскольку обслуживают сдаточно-раздаточные отношения. Только при этом они имеют иное происхождение и природу.

Первоначально роль денег на Руси выполняли «скот» и «куны». Древнейшая дань платилась князьям или сторонним завоевателям мехами, и вскоре термин «куны» получил значение денежных знаков вообще. Само слово «денга» имеет более позднее татарское происхождение - им обозначалось все, что завоеванные племена вынуждены были отдавать в виде дани. Но и позднее термин «деньги» использовался в русской финансовой практике как синоним сборов: данные деньги, стрелецкие деньги, ямские деньги. Поскольку деньги обслуживали и раздаточные потоки, достаточно широко использовались «денежные дачи».

До образования Московского государства потоки сдач и раздач были натуральными. Однако с увеличением размеров страны для отдаленных районов натуральные сдачи заменялись денежными. И все же XVI-XIX века характеризовались преимущественно натуральными отношениями. В XX веке раздаточная система приобрела денежно-натуральный харак-

тер, поскольку к денежным окладам присоединялись натуральные раздачи, объем которых зачастую превышал денежную часть всех выдач.

**Ценообразование.** На все, что сдается или раздается, устанавливается цена на государственном уровне, при этом отдельно формируются сдаточные («закупочные», «приемные») и раздаточные («отдаточные») цены. На все, что разрешено к продаже, цена формируется в результате сделки только в том случае, если не ущемляются интересы каких-либо групп населения, в противном случае государство вмешивается в процесс купли-продажи и устанавливает определенный тариф либо запрещает продажу. Вмешательство может носить эпизодический или долговременный характер.

Регулировка потоков сдач-раздач осуществлялась посредством цен: с их помощью менялось направление ресурсов из одного хозяйства в другое, от одной территории к другой. Эту практику начало осуществлять еще московское правительство в XVII веке. Во времена царствования Михаила Романова появилась возможность уловить высшие и низшие цены. Казна взимала хлебные налоги натурой или деньгами, как ей было прибыльнее, и точно так же производила платежи своим служилым людям. Вскоре эта «игра» вылилась в двойную систему казенных цен - отдаточную и приемочную - с разным денежным весом<sup>3</sup>.

Подобная практика московских государей вылилась в изощренную систему ценообразования советского периода с двойным стандартом цен: по «сдаточным» продукция сдавалась государству, по «отпускным» - выдавалась. Таким образом, в ходе экономической эволюции раздаточная система, используя деньги как экономический инструмент, начала заменять ими натуральные потоки сдач-раздач.

**Государственный бюджет.** Посредством государственного бюджета осуществляется балансировка всех установленных сдач и необходимых раздач в денежном выражении на определенный период. Бюджетная деятельность на государственном уровне (составление росписей доходов и расходов) началась примерно в XVII веке. Равенство совокупных доходов и расхо-

---

<sup>3</sup> *Ключевский В. О.* Русский рубль XVI—XVIII веков в его отношении к нынешнему. Указ. соч. Т. 6. С. 106.

дов при небольшом уровне жалоб означало нормальное функционирование раздаточного хозяйства, в то время как дефицит государственного бюджета служил индикатором неблагоприятного положения. Кризис раздаточной экономики, в частности, выражается в хроническом бюджетном дефиците.

## **Торговля и предпринимательство**

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства в раздаточной экономике занимает особое положение, охватывая всю торговую и предпринимательскую деятельность частных лиц и хозяйствующих субъектов вне сферы государственного регулирования и управления. Его место и роль сравнимы с положением института государственного вмешательства в рыночной экономике. Оба они находятся в противоречивом единстве с господствующим типом отношений, но выполняют важную функцию обеспечения устойчивости экономической системы. Институт рыночной торговли и частного предпринимательства выполняет следующие функции:

1) освоение сфер экономики, в которых государство не могло или не хотело заниматься управлением и регулированием;

2) дополнение к сферам экономики, в которых расширение действия раздаточных механизмов и государственного контроля сопряжено с огромными издержками;

3) выполнение задач общественного воспроизводства при кризисе раздаточных институтов и механизмов;

4) инновационная функция - апробация новых подходов, методов, технологий и их внедрение в экономическую практику.

Институт в стабильные периоды развития раздаточной экономики включал не только торговлю промышленными и продовольственными товарами специальными группами населения, но и куплю-продажу (мену) объектами розданной собственности при условии наличия разрешения. Мена земельными участками была разрешена с древнейших времен и осуществлялась под контролем государства. Меной в конце XVII века часто прикрывались случаи купли-продажи, когда имение большой стоимости менялось на меньшую и при этом выговаривался придаток. Указ о единонаследии 1714 г. прекратил мену вместе с прочими способами распоряжения недвижимыми

имуществами. Впоследствии, при восстановлении других способов, такое дозволение не было распространено на мену.

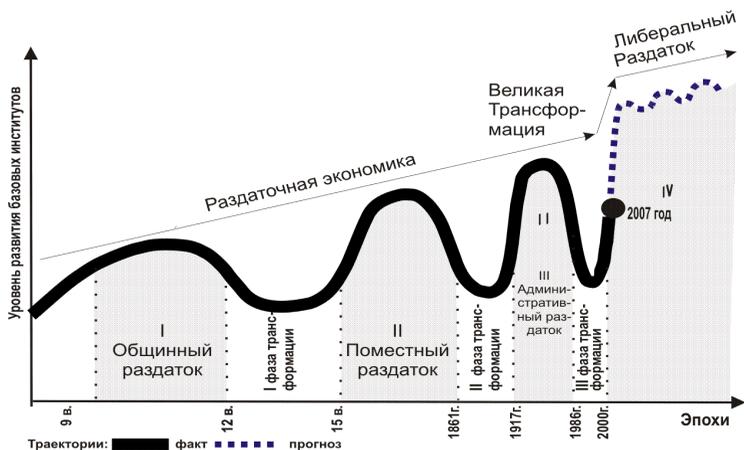
Купля-продажа земельных участков носила специфический характер: продаже подлежали земли, на которые владельцы не имели полных прав собственности, и новый владелец получал тот же ограниченный объем прав. Множество лиц владели землей по праву вечного и потомственного владения, с правом отчуждения другим на тех же условиях. В таком случае акт купчей принимал характер и наименование посильной грамоты, или отступной; именно через подобные сделки передавались тяглые участки. При этом вотчины, которыми владели на служебном праве, могли отчуждаться только с позволения действительного собственника - государства («с доклада»), в противном случае сделка не признавалась.

### **Траектория развития раздаточной экономики России**

Изменения форм базовых институтов происходят на протяжении трех институциональных циклов: первый - с конца IX века и до конца XII века, фаза трансформации - XIII-XV века; второй - XV-XIX века, фаза трансформации - 1861-1917 гг.; третий - с 1917 до 1990 гг., фаза трансформации - 1991-2000 гг. (рисунок).

Циклы представляют собой три последовательные стадии развития институтов раздаточной экономики, каждая фаза которых имеет свой типовой сюжет и механизмы развития. Формы институтов совершенствуются для решения задач, стоящих перед обществом в каждый исторический момент времени.

В фазе трансформации происходит радикальное изменение форм раздаточной экономики в рамках компенсаторного института рыночной торговли и частного предпринимательства. Именно он определяет особенности институциональной среды в данный период и запускает **квазирыночный механизм**:



Траектория развития раздаточной экономики России

внешне присутствуют все атрибуты рыночного хозяйства (частная собственность, отношения купли-продажи, свободное ценообразование), но по своей сути российский рынок не соответствует типичным рыночным отношениям. Частные компании и фирмы квазирынка, как правило, не вырабатывают рыночноориентированные стратегии, а ведут борьбу за государственный ресурс в разных его формах, стремясь использовать связи в правительстве для контроля над конкуренцией.

В трансформационный период тотальные размеры приобретает коррупция. Масштабы оппортунизма в бизнесе существенно превышают «норму» рыночной институциональной среды, а хищническое использование всех видов ресурсов (пренебрежение экологией, невыплата зарплаты за сделанную работу, «проедание» основных фондов и т. д.) свидетельствует об отсутствии долгосрочной мотивации.

Коррупция в высших органах власти - производная от раздачи государственной собственности за цену, не соответствующую реальной стоимости, путем «назначения» собственни-

ков. Фактически это механизм совладения государственной собственностью чиновников и предпринимателей. Отсюда берется непрерывный поток денег от олигархов к управленцам высшего уровня, воспринимаемый обществом как «взятки», а на деле являющийся передачей дивидендов.

Второй вид коррупции связан с попытками новых фирм, развернувших бизнес в рамках введенных рыночных правил, получения государственного ресурса. Здесь фактически включен аукционный механизм: кто больше даст и будет давать за весь период владения ресурсом - тот его и получит.

И наконец, взятки в бюджетной и социальной сферах на деле означают введение рыночных отношений «явочным порядком». В фазе институционального исчерпания советского раздатка эти сферы уже были подвержены сильнейшей коррозии теневых форм. А в трансформационной фазе, когда они фактически перестали финансироваться государством, рынок бюджетных услуг за деньги в них был введен фактом необходимости выживания, причем в самой «дикой» форме.

Таким образом, коррупция на всех уровнях управления и во всех сферах - это и есть реальная рыночная среда трансформационной фазы раздаточной экономики. Это ставит нацию на грань исчезновения, а масштабный уровень оппортунизма приводит к «запретительным» транзакционным издержкам, в результате которых эффективный бизнес не может развиваться. Именно поэтому трансформационная фаза является переходной от одного этапа развития раздаточной экономики к другому.

Действительное предназначение квазирыночных отношений состоит не в переходе к рынку, а в создании институциональной среды, которая обеспечит необходимую область свободы для экспериментирования и включения **механизма институциональных инноваций**. С его помощью осуществляется подбор форм для обновления базовых институтов на следующем институциональном цикле, а именно в них осуществляется поиск новой трудовой модели и форм для следующего этапа развития раздаточной экономики.

## Курс на построение экономики либерального раздатка<sup>4</sup>

В ответ на крупные диспропорции в экономической сфере и резкое снижение качества человеческого потенциала с начала XXI века был изменен курс социально-экономической политики российского государства. Фактически завершилась очередная фаза институциональных трансформаций и осуществляется переход к экономике либерального раздатка. С 2000 г. предпринимается следующее:

- проводится реорганизация отношений собственности с переносом акцента на государственную форму;
- внедряются новые организационно-правовые формы предприятий и компаний, сочетающих государственный статус с рыночноориентированным хозяйственным механизмом;
- устанавливаются границы влияния частного бизнеса на общественную жизнь;
- упорядочивается система ценообразования с введением государственной регламентации и тарификации цен на товары и услуги базовых отраслей хозяйства;
- запускаются новые институциональные механизмы проектного типа, отрабатываемые в форме «национальных проектов», с ориентацией на конечный результат;
- принимаются широкомасштабные долгосрочные целевые программы;
- восстанавливается стратегическое и среднесрочное планирование;
- внедряются контрактные принципы и конкурсные механизмы осуществления государственных инвестиций;
- перестраивается модель государственной службы по принципу «отделения» от бизнеса и выстраивания партнерских отношений с потребителями государственных услуг, введением стандартов функционирования с ориентацией на решение социальных проблем;

---

<sup>4</sup> См. подробнее: *Бессонова О. Э.* Образ будущего России и код цивилизационного развития. Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2007 (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/321347.html>).

- отрабатываются функции государственного заказа и расширяются формы финансового обеспечения оказания государственных услуг;

- организуется метод финансирования бюджетной сферы «по конечному результату»;

- распространяются ипотечные формы обеспечения жильем социального и государственного типа (сертификаты, фиксированные на уровне себестоимости, существенное снижение процента, погашение долга в случае рождения детей и т. д. );

- совершенствуется механизм обратной связи, повышается эффективность прохождения сигналов, расширены формы обращений - от индивидуальной жалобы, телефонов доверия и общественных приемных - до горячих линий, интернет- конференций и телевизионных мостов с руководителями регионов и президентом страны.

**Роль контракта.** Служебные контракты, конкурсные торги и государственный заказ привнесут соревновательность, эффективный конкурентный механизм при выборе тех или иных организаций и будут способствовать оптимизации стратегических решений<sup>5</sup>.

Основным документом, регламентирующим взаимоотношения между государственным заказчиком и подрядчиком, должен стать контракт, заключаемый на весь период реализации инвестиционного проекта. В нем четко фиксируются обязательства подрядчика по сдаче объекта в эксплуатацию и обязательства государства по финансированию. При этом смета должна рассматриваться исключительно как составная часть конкурсной документации при проведении подрядных торгов.

Важная особенность контракта в либеральной раздатке - его служебный характер. Одним из участников являются либо государственные органы в качестве заказчика, либо государственные предприятия (корпорации) - в качестве подрядчика. Служебный контракт содержит правила функционирования объектов государственной собственности (нормативы, стан-

---

<sup>5</sup> Послание президента Федеральному собранию РФ о бюджетной политике в 2008-2010 гг. (<http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc; base=LAW; n=66865>).

дарты, правила расходования бюджетных средств), норму рентабельности и цены.

Распорядители бюджетных средств будут наделены полномочиями самостоятельно определять формы финансового обеспечения и способы предоставления государственных услуг, в том числе и на основе государственного заказа. Кроме того, в пределах сметы уже позволено вводить системы оплаты труда, отличные от Единой тарифной сетки. Применение таких методов должно обеспечить соответствие качества труда работника и уровня его оплаты в бюджетной сфере. Фактически выстраивается новый хозяйственный механизм: бюджетные ресурсы выделяются в нормативном объеме под результат, зафиксированный в служебном контракте, и, в отличие от советского раздатка, предоставляется свобода выбора расходования денежных средств в интересах повышения эффективности деятельности организации. Эта новая модель и являет собой тот искомый вариант «хозрасчета» в рамках целостного экономического организма, при котором самостоятельность базовых хозяйственных единиц сочетается с едиными стандартизованными правилами в общегосударственном масштабе.

**Заработная плата.** В рамках национальных проектов идет попытка снять ограничения Единого тарифного кодекса: повышение заработной платы должно происходить не по должностной сетке, с сохранением пропорций между тарифными уровнями (что каждый раз раскручивает инфляцию), а по «узким местам» - например, участковым и детским врачам, врачам общей практики, медсестрам, работникам «скорой помощи». Механизм расходования бюджетных средств в соответствии с реальным вкладом каждого участника - главная проблемная зона выстраивания либерального раздатка. Попытка ввести «коэффициент трудового участия» в рамках единого тарифного расписания в 1980-х годах привела лишь к еще большим деформациям в оплате труда и перекачиванию средств от низовых работников к управленческому звену.

Делалось это просто: незаполненные места в штатном расписании распределялись между имеющимся персоналом, однако доплата за совмещение ставок составляла гораздо меньше, чем количество замещаемых мест. К примеру, сантехник в ЖЭУ, «закрывающий» 3-4 ставки, получал оплату не более чем

в 1,7 раза превышающую стандартную (плюс некоторые добавки). В результате образовывалась «экономия фонда оплаты труда», которая и подлежала распределению между имеющимся числом занятых работников по КТУ<sup>6</sup>. До этого момента практика не противоречила теоретическим предложениям советских экономистов, бьющихся над проблемой, как увязать качество и количество труда с его оплатой. Однако в число тех, кому распределялась экономия фонда оплаты труда, входили и управленцы соответствующей низовой хозяйственной ячейки. При этом КТУ определялся уровнем оплаты труда по тарифной сетке, в которой уже была заложена четырехкратная дифференциация. В итоге львиная доля экономии фонда оплаты труда переключивалась в фонд оплаты управленческого звена.

Напоминание об этом дефектном механизме советского раздатка в настоящий момент имеет особое значение, поскольку на первый план выходят преобразования в социально-бюджетной сфере. Именно выработка новой институциональной модели, блокирующей «бюрократический перераспределительный» механизм, является стратегической задачей. Подобная блокировка важна для выстраивания мотивации всех работников на конечный результат и производительный труд.

При реализации национальных проектов отлаживаются новый механизм раздачи ресурсов в эффективные способы деятельности - выборочно и достойным, а не всем «сестрам по серьгам», как в советское время. В рамках проекта «Образование» стали выделяться гранты лучшим учителям и школам, в которых внедряются передовые методики обучения, вузам, ведущим активную инновационную деятельность, гранты и стипендии - талантливой молодежи.

---

<sup>6</sup> Бессонова О. Э. Рыночный эксперимент в жилищно-коммунальной сфере // Социальная траектория реформируемой России: исследования Новосибирской экономико-социологической школы. Ред. Т. И. Заславская, З. И. Калугина. Новосибирск: Наука. 1999. С. 350-359.

**Социальная среда.** Государство вновь признает свою ответственность в создании социальной инфраструктуры. Намечено оснащение поликлиник и школ новым оборудованием, запланирована закупка современных машин «Скорой помощи» и школьных автобусов для села, строительство новых федеральных центров по оказанию высокотехнологической медицинской помощи, интернетизация школ. Государство также берет на себя функцию создания инновационных центров развития - национальных университетов, технопарков, наукоградов, бизнес-школ по подготовке топ-менеджеров как для частных компаний, так и для государственного управления.

Внедряемая система финансирования (одноканальное - в сфере здравоохранения, нормативно-подушное - в сфере образования) имеет целью увязку результатов деятельности учреждения и суммы выделяемых ему средств. Либеральный раздаток в здравоохранении означает по-прежнему «бесплатное» (через систему налогообложения) предоставление медицинских услуг в размере государственного социального пакета. Гражданин будет иметь право выбора участкового врача, поликлиники, больницы, страховой компании. Сохранится сектор платной медицины по всем видам медицинских услуг в частных клиниках для высокодоходных групп населения. Вне государственной сферы бесплатного обеспечения останутся услуги, связанные с личным потребительским вкусом и повышенным качеством, которые не входят в базовый социальный стандарт (косметология, борьба с лишним весом, люксовое протезирование, пластическая хирургия и т. д. ).

Бесплатное обязательное среднее образование и наличие бюджетных мест в высших учебных заведениях повлечет за собой возрождение механизма распределения специалистов на хозяйственные объекты, определяемые насущными потребностями государства, на срок до 2-3 лет. Но, по сравнению с раздаточными механизмами советского периода, изменятся принципы финансирования - средства образовательных учреждений будут формироваться не по затратным нормативам, а по количеству обучаемых, и распределяться между субъектами образовательного процесса (педагогами и т. д. ) по качеству подготовки учащихся.

**Жилищный сектор.** В Министерстве регионального развития разработан проект «Долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан», рассчитанный до 2025 г. и предусматривающий широкомасштабное строительство социального, индивидуального и наемного жилья. Муниципалитет будет формировать заказ строительным компаниям, оплачивать их услуги за счет госкредитов, выдаваемых на срок до 50 лет, а затем распределять жилье среди нуждающихся. При этом подрядчикам придется выиграть лишь один конкурс - на строительство жилья определенного качества и цены. Социальный сектор будущей жилищной системы вновь займет значимое место: на социальный наем придется до 80% сдаваемых площадей.

В основе будущей жилищной системы доминирует тот же советский раздаточный принцип, однако качественно иной, учитывающий все категории населения через их платежеспособность и выстраивающий разнообразные механизмы обеспечения жильем для разных доходных групп. Уже разрабатываются и внедряются новые формы служебного и ведомственного жилья.

Текущая кадры 20 лет назад была напрямую связана с предоставлением жилья, специалисты «переманивались» во вредные и трудозатратные производства. Как правило, через 2-3 года после получения жилья работник увольнялся, сохраняя его за собой, и искал менее напряженное место работы. В связи с этим жилье стало выдаваться после все более длительного срока «стояния» в ведомственной очереди. Фактически жильем работник стал «награждаться» за нелегкий и добросовестный многолетний труд, срок которого в связи трудовым дефицитом все увеличивался (с 8 до 12, а порой и до 18 лет). При этом семья сотрудника предприятия должна была жить в тяжелых жилищных условиях (в бараках, с родителями или снимая у «бабушек»).

Ключевым компонентом либеральной раздатки станет социальная и служебная ипотека, помимо прямой раздачу жилья социально незащищенным группам населения (инвалидам, ветеранам и т. д.) и лицам, состоящим на военной службе (войска, внутренние органы правопорядка и т. д.). Работник сразу получает жилье в ипотеку от предприятия или орга-

низации под низкий процент (в случае социальной ипотеки) или без процента (служебная ипотека) под условие работы в течение определенного периода времени, фиксируемого как в ипотечном контракте, так и в трудовом договоре.

При условии рождения детей предприятие погашает задолженность в определенных пропорциях. А поскольку работник уже живет в приличном жилье, то высока вероятность регулярного прибавления семейства, стимулируемого также и бонусами демографической государственной программы. В конце трудового срока, установленного договором, жилье переходит в собственность работника, и он может распоряжаться им по своему усмотрению, как и своей рабочей силой, то есть имеет выбор - либо остаться на данном предприятии, либо устраивать карьерный рост по своим способностям или потребностям. Если же работник решил разорвать отношения с предприятием раньше срока, то остаток суммы по ипотеке ему придется доплачивать по рыночной стоимости квадратного метра и коммерческой процентной ставке, что должно быть оговорено в трудовом договоре в момент заключения.

Другими словами, дефектом старого раздатка были нечетко сформулированные «правила игры» в жилищной сфере, в рамках которых жилищные стратегии основных игроков (предприятий, государства и работников) были зачастую остро перпендикулярны. Это вызывало конфликтность, непрекращающийся поток жалоб и низкую трудовую мотивацию. Новый либеральный раздаток обеспечит ясными правилами всех субъектов жилищной сферы на основе апробированных в трансформационной фазе институтов частной ипотеки, которые будут преобразованы в социальную и служебную ипотеку. Частная ипотека сохранится для обеспеченных слоев населения, приобретающих второе или дополнительное жилье как инвестиции в недвижимость.

**Наука.** Вместо бюджетного распределения средств, строго расписанных по статьям расходов на основе пятилетних планов научно-исследовательских работ, вводится субсидиарное финансирование под фундаментальные проекты на конкурсной основе. Руководитель сам определяет направление расходования проектных средств с целью эффективного достижения поставленных задач, с учетом конкретной обстановки и специ-

фики деятельности. Эта модель позволяет совместить полную научную самостоятельность с единой системой управления научно-исследовательской деятельностью, что даст возможность концентрировать средства на важнейших направлениях развития науки. Уже введены изменения в оплате труда научных сотрудников, которая будет включать дополнительные бонусы за публикации в рецензируемых журналах, участие в интеграционных проектах и т. д. Будет стимулироваться результативность научного труда, а не только сам факт научного процесса, зафиксированного в разрядной тарифной системе.

**Национальные проекты.** Проектный подход станет одним из основных механизмов либерального раздатка. Государство после трансформационной фазы активно стало вмешиваться в дела каждой из социальных сфер, «затыкая» вопиющие прорехи, но главная задача — найти формы, которые обеспечат эффективный механизм их функционирования. Проектный подход - это интегральная форма эффективного использования ресурсов для реализации поставленной цели, использующая программно-целевой подход в виде региональных комплексных программ и территориально-производственных комплексов, идеи которых были развиты еще в советские времена выдающимися сибирскими экономистами.

К институциональным инновациям, экспериментально опробуемым в рамках национальных проектов, относятся:

- родовые сертификаты и материнский капитал;
- государственная поддержка молодых семей и молодых сельских специалистов в приобретении или строительстве индивидуального жилья с помощью ипотечных кредитов;
- предоставление государственных гарантий по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой и субсидирование процентной ставки по ним;
- развитие инфраструктуры рынка ипотечных ценных бумаг и рефинансирования ипотечных жилищных кредитов.

К новым организационным формам, способным переломить негативные экономические тенденции, относятся Банк развития и внешнеэкономической деятельности, Инвестиционный фонд РФ, Стабилизационный фонд РФ (преобразованный в Резерв-

ный фонд и Фонд будущих поколений), Российская венчурная компания и Система федерального казначейства, осуществляющая в соответствии с едиными стандартами и процедурами кассовое обслуживание исполнения бюджетов.

**Планирование.** Государство уходит от роли производителя ресурсов, напрямую участвующего в выпуске товаров и услуг, к роли заказчика. Субъекты экономической деятельности сами могут планировать свою деятельность, ориентируясь на его заказ; при этом государство выступает двигателем идей и координатором действий различных участников. Уже сейчас реализация приоритетных проектов привела к долгосрочному планированию и бюджетированию<sup>7</sup>. Короткие горизонты планирования - признак неэффективности государства в создании условий для нормальной долгосрочной экономической деятельности. Вот почему в государственных программах и правительственных документах очень часто стали упоминаться «план» и «план социально-экономического развития»<sup>8</sup>.

В рамках планирования в условиях либерального раздатка больше не будет предписываться исполнение сотен тысяч параметров, включая номенклатуру товаров в торговле. Новое планирование создаст стимулы для оптимизации бюджетных расходов, поскольку при среднесрочном прогнозировании повышается гарантия стабильности финансирования действующих обязательств государства, в том числе капитальных расходов. «Успех может быть достигнут... путем создания системы стратегического (индикативного) планирования»<sup>9</sup>.

\* \* \*

В экономике будущего либерального раздатка используются институциональные формы, заимствованные из западной экономической системы и апробированные в период рыночных трансформаций в России. Такой важной инновацией являлась идея частной корпорации в ее зрелой мультидивизионной

---

7 *Медведев Д. А.* Нацпроекты: от стабилизации к развитию (<http://www.viperson.ru/wind.php?ID=273473&soch=1>).

8 *Дворкович А.* О различных моделях государственного участия в экономике (<http://www.cefir.ru/download.php?id=558>).

9 *Полтерович В. М.* О стратегии догоняющего развития для России // Экономическая наука современной России. 2007. № 3. С. 21.

форме. В российской реальности она была преобразована в государственные корпорации, в которых рыночно-ориентированный хозяйственный механизм совмещен с национальными интересами, что воплощено в их государственном статусе. Именно госкорпорации станут доминирующей организационной формой либерального раздатка.

Перинатальная фаза закончится, когда новая организационно-правовая форма станет основой воспроизведения нового институционального цикла. На эту роль как раз и претендует государственная корпорация с отработанными в трансформационной фазе механизмами вертикальной интеграции, контрактной моделью трудовых отношений и договорными механизмами межхозяйственных связей. С 2010-х годов Россия выйдет в структурированную стадию либерального раздатка, лежащего в основе интегральной формации в рамках траектории развития цивилизационных матриц с раздаточным институциональным ядром. Этот тип экономики синхроничен с экономикой социального рынка, реализуемой рыночными цивилизационными матрицами со второй половины XX века.

Раздаточные экономики существовали и в примитивных архаичных формах, и в форме азиатского способа производства, и на индустриальной основе стран «социалистического лагеря». Они, как и рыночные экономики, сохраняют свою природу, развиваются, усложняя формы базовых институтов, в рамках того же курса развития — демократизировать все стороны жизни, стать эффективными и жизнеспособными.

В новом мировоззрении раздаточная экономика - такая же объективная реальность, как и рыночная, обе они в своей эволюции проходят одинаковые формационные стадии. Первоначально длительное время они развиваются в условиях авторитарных (монархических) режимов, но на определенном уровне развития становится неизбежен переход к демократическим формам власти. Возврат к старому объективно невозможен, поскольку те формы, в которых существовала раздаточная экономика в советский период, соответствовали лишь конкретно-му историческому уровню и уже исчерпаны. Современная Россия активно ищет и находит новые эффективные формы развития, соответствующие духу времени.