

Раздаток : институты и институциональные циклы

Хозяйственная система России имеет природу раздаточной системы на протяжении всей ее экономической истории с IX по XX век, а экономическая эволюция в России есть эволюция институтов раздаточной экономики.

В основе исследования хозяйственного развития России лежат следующие методологические предпосылки:

1) принцип объективности - экономические закономерности не зависят от воли и желаний отдельных личностей; раздаточная экономика, также как и рыночная имеет объективный характер;

2) принцип естественности - раздаточная экономика, как и рыночная экономика, продукт объективных материальных условий; она не является искусственным образованием или конструкцией сознательной политической программы какой-либо партии или диктатора;

3) принцип историзма - раздаточные отношения, так же как и рыночные, зародились в древности на заре человеческой цивилизации в примитивных формах; в процессе эволюции постепенно развивались и приобрели современные институциональные формы;

4) принцип саморегулятивности - в обоих типах хозяйственных систем (рыночных и раздаточных) существуют естественные сигналы обратной связи, на которые ориентируются лица, принимающие решения.

Раздаточные экономики столь же самостоятельны в развитии, как и рыночные. У них своя траектория и законы развития. Они совершенствуются и развиваются на своей собственной платформе, не преобразуясь в другой тип экономики. Раздаточные экономики существовали всегда и в примитивных, архаичных формах и в форме азиатского способа производства. Однако, они, как и рыночные экономики, сохраняя свою раздаточную природу, развиваются, усложняя формы существования своих институтов, причем курс этого развития тот же - приобрести цивилизованную природу, демократизировать все стороны жизни, стать эффективными и жизнеспособными.

В экономической литературе широко распространен термин "*распределитель-*

ная экономика", однако нами используется понятие "раздаточная экономика" по следующим принципиальным соображениям.

Прежде всего, рыночная экономика в той же мере распределительная экономика, что и раздаточная экономика, поскольку в ней присутствуют все фазы общественного воспроизводства: "производство - распределение - обмен - потребление". Однако в рыночной экономике распределение осуществляется через механизмы "купли-продажи", в то время как в раздаточной экономике - через механизмы "сдач-раздач".

Второе отличие связано с концептуальным подходом: если "распределительная" экономика рассматривается как искусственная, внеисторическая и с доминированием субъективного фактора в ее становлении и функционировании, то "раздаточная" экономика в рамках теории хозяйственного развития России рассматривается как объективная, возникшая в ходе естественно-исторического развития, имеющая собственные законы развития.

В-третьих, лингвистический анализ терминов как древнего, так и современного экономического российского быта вывел именно на такую терминологию. Так, например, слово "государь", появившееся в начале XVI в., является аббревиатурой: ГО - господин, хозяин, СУ - первое обращение к служивым людям, ДАР - раздающий блага. Таким образом, государь - это хозяин земли русской, находящийся у нее на службе и обеспечивающий своих подданных. В связи с этим государство расшифровывается как раздаточно-служебное хозяйство.

Для проникновения в сущность экономических отношений России используется новый категориальный аппарат, опирающийся на термины российского экономического быта. Этот прием уже применялся при построении рыночной теории: *"Попытки теоретизирования с помощью обыденных понятий рынка являются началами всех экономических теорий, и эта сила обыденных понятий не является сама по себе недостатком а, напротив, представляет собой недостаточно высоко оцененное преимущество для научного мышления, непосредственно получающего доступ к непостижимо богатым источникам жизненного опыта... Язык жизни оказывает высшую услугу научному мышлению, показывая пути, по которым можно проникнуть в скрытое ядро жизненного опыта"* [1, с. 442].

Такое построение понятий крайне важно для выявления сути экономической системы нерыночного типа, существующей в России. Обычные методы введения но-

вых понятий из другой экономической среды приводят к расхождению заимствованных названий и реального экономического содержания. *"Русская действительность, обозначаемая заимствованным термином, не укладывается в него, не узнает себя в нем. Эти слова становятся знаками другой жизни; в то же время происходит как бы подмена сути"* [\[28, с. 395\]](#).

Раздаточная экономика рассматривается как определенная институциональная структура, формирующая (и охватывающая) законы и "правила игры" хозяйственных систем, а также определенный тип поведения, отношений и связей. Под *раздаточной* экономикой понимается такая экономическая система, которая обладает следующими признаками:

- * Собственность (земля, средства производства, инфраструктура) носит общественно-служебный характер: отдельные ее части передаются хозяйствующим субъектам под условия выполнения правил ее использования и управляются специальными государственными органами. Категория "общественно-служебной собственности" дает другой взгляд на то, что ранее называлось общественной собственностью. Общественно-служебную собственность отличают два признака: права по ее владению распределены между всеми хозяйствующими субъектами и не принадлежат в полном объеме никому, второй признак - доступ к ней осуществляется в форме службы. С позиций теории хозяйственного развития России, общественно-служебная собственность существовала на всех институциональных циклах, но в разных формах.
- * В основе экономической организации 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.
- * Обеспечение материальных условий для выполнения служебных обязанностей в рамках общественно-служебной собственности осуществляется через институт раздач. Объектами раздач могут выступать 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, посредством которых определяются правила владения и использования этих объектов.

- * Выполнение производственных задач и формирование общественного богатства происходит через институт сдач. Институт сдач представляет собой обязательное дополнение института раздач, поскольку невозможно раздать какие-либо блага, предварительно их не аккумулировав. Другими словами, если под раздачей понимается процесс передачи материальных благ, ресурсов или услуг из единой собственности во владение различных субъектов хозяйственной жизни, то под сдачей понимается обратная передача вновь созданных или других имеющихся (необходимых обществу) материальных благ, услуг и ресурсов от всех хозяйственных субъектов и частных лиц в распоряжение всего общества.
- * Сигналы обратной связи, отражающие реакцию всех участников общественного воспроизводства на возникающие проблемы, передаются посредством института административных жалоб. Институт административных жалоб является проводником сигналов снизу вверх для всей хозяйственной системы в целом. Жалобы показывают, условно говоря, температуру хозяйственного организма и в этом смысле являются критерием успешности функционирования раздаточной экономики.
- * Движущим механизмом раздаточной экономики является механизм координации сдаточно-раздаточных потоков. Для реализации этого механизма служат соответствующая система управления и финансовые институты, отражающие специфику раздаточной системы. Так, план является важнейшим элементом раздаточной экономики последнего институционального цикла, поскольку представлял собой механизм координации сдаточно-раздаточных потоков. На предыдущем институциональном цикле такую роль выполняла государственная роспись доходов и расходов.

Фундаментальным законом раздаточной экономики является закон (механизм) сдач-раздач, означающий следующее:

- 1) любой раздаче сопутствует сдача, т.е. раздача и сдача - две стороны одного экономического отношения;
- 2) каждый субъект в раздаточной экономике стремится к максимизации своей

доли, как разнице между полученными раздачами и произведенными сдачами;

3) на уровне общества существует стремление к балансированию потоков сдач-раздач, что в существенной мере определяет социальную, экономическую и научно-техническую политику общества.

Эволюция раздаточной системы в России прошла уже три крупных цикла (рис. 1):



Рис. 1 . Институциональные циклы в развитии раздаточной экономики России

I институциональный цикл пришелся на конец IX в. и продолжался до начала XIII в. - княжеский период. В историографии этот период обозначается как "Киевская Русь". За ним последовал первый переходный период - удельные века.

II институциональный цикл охватывает период с конца XIV в. до середины XIX в. - Московско-Петербургский период или царская Россия. С середины XIX в. до первой трети XX в. длился второй переходный период, известный под названием "развитие капитализма в России".

III институциональный цикл имеет достаточно четкие границы - 1920-е-1980-е гг. - советский период. С конца XX в. реализуется программа рыночных преобразова-

ний и протекает третий переходный период.

Принципы выделения институциональных циклов в исторической ретроспективе базировались на типологии институциональной среды на разных этапах развития раздаточной экономики и исходя из степени развития сдаточно-раздаточных отношений. В каждом цикле существует своя форма воплощения институтов раздаточной экономики, которая преобразуется в новые формы в следующем цикле. Формально каждый институциональный цикл начинается с новой формы государственности и с отрицания институциональной среды переходного периода.

Переходные периоды характеризуются распространением элементов, похожих на элементы европейских институтов соответствующего исторического периода. Деление на основные и переходные периоды определяется господствующим типом отношений и характером собственности. В переходные периоды возникала частная собственность и распространялись товарно-денежные, рыночные отношения. В основные периоды господствует общественно-служебная собственность и сдаточно-раздаточные отношения.

На рис. 1 изображены институциональные циклы по фактической распространенности того или иного типа отношений. То, что один цикл охватывает более двух столетий, а другой менее века зависит от множества исторических факторов. В частности, в период второго институционального цикла происходило расширение границ Российского государства, слабо были развиты информационные технологии и т.д. Эти факторы обусловили большую продолжительность второго институционального цикла по сравнению с третьим.

Три институциональных цикла представляют собой три последовательные стадии развития институтов раздаточной экономики. Раздаточная экономика, как и рыночная, развивается по единой цивилизационной оси, составными компонентами которой являются научно-технический прогресс, культурная компонента - образование и духовная жизнь, общечеловеческие ценности - свобода, ненасилие, демократия и прогрессивные институциональные технологии, такие как, например, контрактное или договорное право.

Формы институтов раздаточной экономики совершенствуются для решения тех задач, которые стоят в каждый исторический момент времени перед обществом. Уровень политического насилия не зависит от типа экономической системы, а зависит от

уровня общего цивилизованного развития той или иной страны. Движение по оси "насильственные формы управления - ненасильственные" самостоятельное, как бы параллельное оси развития институтов раздаточной экономики.

Институциональный цикл раздаточной экономики подразделяется на основной и переходный периоды. В свою очередь основной период имеет фазы подъема, стабильного функционирования и кризиса. Выяснение причин возникновения кризиса является составной частью исследования. Кризис институциональной системы раздаточной экономики возникает при непропорциональном увеличении институциональных издержек или издержек по управлению экономической системой в целом. Диспропорции между производительными и управленческими издержками влияют на снижение трудовой мотивации и в целом приводят к неэффективности воспроизводственного процесса.

Поскольку "чистых" экономик не существует, в каждом типе присутствует определенная доля отношений из "противоположной" системы, т.е. в рыночных - раздаточные, а в раздаточных - рыночные. Технология их сосуществования - один из интереснейших исследовательских вопросов. Для раздаточных экономик взаимодействие рыночных и раздаточных отношений в рамках одного институционального цикла выглядит следующим образом.

- * В переходный период рыночная среда накладывается на кризисные институты раздаточной экономики, она довлеет, диктует свои правила, но при соприкосновении с раздаточной средой претерпевает модификации, искажающие ее сущность. К концу этого периода раздаточная среда вытягивает для себя полезные элементы из рыночной среды и начинает ощущать в себе потенцию к восстановлению. Искаженная рыночная среда не приводит к экономическому подъему и компрометирует себя.
- * На стадии восстановления оплодотворенная раздаточная среда начинает оживать, расширять свои границы, подминая под себя уже совсем выхолощенные рыночные формы. Пример - НЭП, идеология этого периода - усиление государственного вмешательства в рыночную экономику. Борьба "кто кого?" решается в пользу обновленной раздаточной институциональной среды.
- * На стадии функционирования раздаточная среда ставит под свой контроль фрагментарные рыночные формы и таким образом обеспечивает устойчивое

функционирование всей системы.

- * На стадии кризиса раздаточная среда устаревает, теряет эластичность, институциональные пробелы заполняют стихийные формы рыночных отношений, которые имеют самый широкий спектр от криминальных и полуправовых до неразрешаемых, но и незапрещаемых.

Исследование роли идей и идеологий в раздаточной экономике России имеет не только научный, но и практический интерес. В каждом цикле развития раздаточного хозяйства была своя форма существования национальной идеи: от православия до научного коммунизма. Национальная идея являлась элементом служебного труда, который опирался в значительной мере на моральные стимулы. В настоящее время "ищется" новая национальная идея. Важно понять, что национальные идеи берут свои корни в глубочайших философских, теоретических и религиозных системах. В качестве современной национальной идеи в России может (и будет) выступать теория, объясняющая природу российского общества и закономерности его развития, а также указывающая перспективу. Подобно тому как рыночная парадигма является элементом западной самоидентификации, новая теория ляжет в основу формирования комплекса идей, объединяющих российский народ и направляющих его усилия в единое конструктивное русло.

Идеи и идеологии формируют субъективные ментальные конструкции, с помощью которых индивиды интерпретируют окружающий мир. Они создаются или обновляются в раздаточной экономике тогда, когда требуется новый импульс для ее развития. Когда существующая идеология тормозит развитие раздаточной экономики, она отбрасывается и начинается формирование новой. Так было с социалистической идеологией, которая помогла на определенном этапе становлению раздаточной экономики, но как только стала реальным тормозом развития, была отброшена.

Институциональное ядро раздаточной экономики

Институт раздач. Основополагающим элементом институционального ядра раздаточной экономики России является институт раздачи материальных условий для жизнеобеспечения населения страны. Институт раздач предопределяет формы владения материальными объектами, поскольку наряду с объектами раздаче подлежат и объем прав по их распоряжению, с одной стороны, и определяются правила использо-

вания этих объектов, с другой.

В раздаточной экономике объектами раздач могут выступать все виды материальных и нематериальных объектов: земля, рабочая сила, деньги, жилье, услуги и продукты, наконец, чины и должности. Тот объект, который включен в институт раздач становится раздатком, т.е. перестает существовать вне контекста отношений раздаточной системы и начинает олицетворять собой всю ее институциональную среду. Раздаток является клеткой социально-экономического организма раздаточной системы, подобно тому как товар является слепком товарно-денежных отношений и рыночной системы.

Элементами института раздач являются:

- * объекты раздач - материальные и нематериальные блага для жизнеобеспечения населения, подлежащие раздачам;
- * источник раздач - либо постоянно пополняющиеся фонды, где концентрируются материальные богатства или ресурсы, либо механизм создания общественного богатства с целью последующих раздач;
- * законодательная основа раздач - юридические нормы, на основе которых определяются объекты раздач и осуществляется процесс раздачи;
- * органы управления соответствующим видом раздач - примеры из разных эпох: поместный приказ, дворцовый приказ, отделы по распределению жилья, Госснаб и т.д.;
- * принципы раздач - утвержденная система нормативов, на основе которых раздаются материальные и нематериальные объекты;
- * юридические документы на розданное благо - например, жалованная грамота, послушная грамота, ордер на квартиру и т.п.;
- * правила владения розданными благами, включающие возможность или невозможность наследования, купли - продажи, дарения и мены;
- * условия использования розданных благ - как правило, использование исключительно по целевому назначению и с точки зрения эффективности всей системы;
- * право возврата розданного блага - варианты: конфискация, возврат за долги казне, возвращение выморочных земель по причине утраты владельца, национализация и

т.д.

На протяжении всего исторического существования хозяйственной системы России **институт раздач** эволюционировал вместе со всей системой раздаточной экономики, при этом совершенствовалась законодательная база, менялись объекты и формы раздач, усложнялись правила и принципы раздач.

Институт сдач. Институт сдач представляет собой механизм сбора материальных благ и ресурсов с целью их последующего распределения через институт раздач. Институт сдач в раздаточной экономике накладывает дополнительные свойства на раздаток, т.е. на те вещи, блага, ресурсы, которые подлежат раздаче. А именно: раздаток - это не только объект, подлежащий раздаче, но и с которого обязательно должна производиться сдача продуктами, деньгами, трудом или службой (государственной или военной).

Таким образом, если под раздачей понимается процесс передачи материальных благ, ресурсов или услуг из единой собственности во владение различных субъектов хозяйственной жизни, то под сдачей понимается обратная передача вновь созданных или других имеющихся (необходимых обществу) материальных благ, услуг и ресурсов от всех хозяйственных субъектов и частных лиц, владеющих и использующих какой-либо вид раздатка, в распоряжение всего общества.

Основу института сдач составляет служебная организация труда. Это такая организация хозяйственной жизни, когда любая общественная деятельность - производственная, управленческая, военная и др. - приобретает характер служебного труда. Служебный труд носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому субъекту условиями, и означает выполнение ими определенных, предписанных обществом функций и обязанностей. Выполнение этих служебных обязанностей регулируется институтом сдач, который имеет следующие элементы:

- * объекты сдач - это те блага, услуги, ресурсы, которые подлежат сдаче; а также те функции, которые подлежат обязательному выполнению;
- * законодательная основа - это юридические нормы и правила, регулирующие деятельность по сбору материальных и нематериальных благ, а также служебную организацию труда;
- * органы управления, организующие сдаточный процесс и служебный труд;

- * способы взимания продуктов, услуг и труда;
- * правила сдач - установленная нормативная система, на основе которой производится взимание материальных и нематериальных благ.

В российской истории сформировались следующие виды сдач: натуральные и (или) денежные сборы с трудоспособного населения, выполнение "повинностей", т.е. обязательный труд на общество, государственная служба по управлению хозяйством, военная служба.

Для уяснения природы и сущности сдач покажем отличия их от налогов, существующих в рыночных экономиках:

- * Налоги в государствах с рыночной системой - элемент финансовой системы, существующие исключительно в денежной форме; сдачи - элемент институционального строения раздаточной экономики и могут иметь как денежную, так и неденежную форму. Более того, до настоящего времени преобладала неденежная форма сдач в виде продукции, услуг, живого труда.
- * Налогами обладается имущество и доходы, сдачами - трудоспособное население с выделенными ему ресурсами. Другими словами, если в первом случае обложению подлежат результаты деятельности, то во втором - производственные мощности. При этом для того, чтобы платить налог, надо иметь доходы и имущество, если их нет - налог не взимается. В случае со сдачами ситуация обратная - необходимо обязательно их осуществлять по заранее установленному нормативу и для этого необходимо иметь работу или доход.
- * Функция налогов заключается в перераспределении доходов: налоги собираются с доходных групп населения и затем в виде социальной поддержки передаются бедным. Функция сдач заключается в формировании соответствующих ресурсов для их последующей раздачи, при этом каждый гражданин или хозяйствующий субъект сдает что-либо ему предписанное и одновременно получает то, что ему положено.

Институт административных жалоб. В любой социально-экономической системе присутствуют естественные сигналы обратной связи, на основании которых принимаются решения и проводится соответствующая политика. В раздаточной экономике обратная связь осуществляется через институт административных жалоб, в ос-

нове которого лежит право на жалобу всех граждан и хозяйствующих субъектов. Институт административных жалоб на протяжении всего исторического развития раздаточной экономики обеспечивал диалог между лицами, принимающими решения и всем населением по поводу возникающих проблем и способов их решения. Формы этого диалога соответствовали историческим реалиям, однако с течением времени принимали все более цивилизованный характер и в настоящее время приближаются к демократическим нормам.

Элементами института административных жалоб являются:

- * законодательная основа - совокупность всех юридических норм, устанавливающих порядок работы с жалобами;
- * управленческие органы, ведущие прием жалоб и принимающие по ним соответствующие решения;
- * предметы обжалования - это то, на что разрешено подать жалобу;
- * форма жалобы - установленный бланк для подачи жалобы;
- * способы подачи жалобы - установленные правила приема и прохождения жалоб;
- * сроки рассмотрения жалоб - определенный временной интервал рассмотрения жалоб до окончательного ответа;
- * механизм приема решений по жалобам.

От цикла к циклу совершенствовалась законодательная основа института административных жалоб, усложнялся и рационализировался порядок их прохождения, что привело к возникновению "иерархической жалобы" как проекции иерархической системы управления, по каналам которой осуществляет свой путь административная жалоба. Следствием этого стало включение механизма жалоб во все структурные единицы раздаточной экономики с целью постоянной коррекции принимаемых решений.

Механизм влияния жалоб на принимаемые решения совершенствовался от цикла к циклу. Каждый гражданин и любой хозяйствующий субъект имели право жаловаться и активно использовали это право. Но не всякая жалоба являлась руководством к действию: необходима была их критическая масса на каждом уровне иерархии, чтобы жалобы попадали на рассмотрение следующего уровня управления. Чем выше социальное положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба. Количе-

ство жалоб выступало индикатором сбалансированности экономической системы в целом и каждой ее сферы, а их минимизация была критерием эффективности деятельности управляющих в раздаточной экономике.

Административные жалобы имеют сложную внутреннюю структуру и включают два типа жалоб - гражданские, поступающие от населения в органы управления и управленческие, исходящие с нижних звеньев управления и передающиеся на более высокий уровень управления. Гражданские жалобы в свою очередь состоят из трех видов:

* **Активные жалобы или жалобы-сигналы.** Они являются наиболее сильной формой выражения недовольства граждан состоянием дел. С такими жалобами население обращается в вышестоящие отраслевые органы управления, в органы местного управления, в органы центральной власти, к депутатам, в прессу, на радио и телевидение.

* **Заявки и обращения,** с которыми граждане обращаются со своей проблемой непосредственно в те организации, которые отвечают за решение данной проблемы. Этот вид жалоб характеризует меньшую по сравнению с первой, остроту и напряженность проблемы.

* **Латентные жалобы или осознаваемые проблемы.** Они представляют собой жалобы, высказываемые населением в тех случаях, когда их об этом специально спрашивают, например, в ходе опросов. Латентные жалобы выражают менее острые проблемы, к наличию которых население привыкло и не спешит обращаться в специальные организации. В то же время латентные жалобы представляют собой тот резервуар, в котором проблемы постепенно накапливаются и превращаются в жалобы-обращения и в жалобы-сигналы.

Раздаточная экономика находится в состоянии эффективного функционирования, если основу системы административных жалоб составляют жалобы-обращения. Увеличение доли латентных жалоб и жалоб-сигналов означает ухудшение экономического положения; в кризисном состоянии экономики латентные жалобы существенно преобладают.

Сигнальный механизм в форме жалоб не мог быть не замечен исследователем современных экономик раздаточного типа Я. Корнаи, при этом он опирается на уже

существующие идеи о наличии неценовых сигналов обратной связи: *"Голос потребителя, его жалоба на дефицит позволяют судить о спросе. И чем настойчивее потребитель в своем поиске и громче его жалоба, тем мощнее этот сигнал...Эта обратная связь дает о себе знать и в обычных условиях сильной централизации. Правда, ведомство, управляющее предприятием, разрабатывает очень подробные предписания по номенклатуре выпускаемой продукции. Но уж если они изменяются, то именно под воздействием обратной связи...Сигнальная система механизма обратной взаимосвязи: недовольство, рекламация (признаки жалобы - О.Б.). Следующая за ними реакция - сосредоточение еще свободных источников капиталовложений в сферах, где терпение иссякает, приближается к пределу"* [12, с. 80,86,123,254].

Некоторые советские экономисты понимали, что положения теории социалистической экономики не отражали реальной действительности. В научной литературе тех лет подчеркивалось, что *"проблема «обратной связи», имеющая особое значение для функционирования социалистической экономики, все еще ждет своей разработки"* [14, с. 224]. Делались даже попытки намекнуть на существование механизма жалоб: *"Формы ответной реакции на нарушение экономических законов могут быть самыми различными: сигналы руководству предприятий, министерств, в партийные организации, в печать и т.д., результатом чего могут явиться специальные мероприятия хозяйственного руководства по выправлению положения на данном участке производства"* [14, с. 224]. Однако они решительно опровергались ортодоксальными политэкономистами.

До сих пор действие механизма обратной связи в форме жалоб не осознается большинством экономистов. В том случае, если его действие и признается, то оценивается крайне невысоко. *"Подчеркивая факт существования механизма регулирования обратной связью, следует, однако, отметить, что его действие не является достаточно сильным, и он срабатывает с запозданием"* [12, с. 86]. Тем не менее, надо исходить из того, что не существует идеальных сигналов обратной связи. Цены, которые выполняют аналогичную функцию в рыночной системе, *"не выполняют это идеально"* и за это критикуются. *"Однако мы не отбрасываем первый закон механики только потому, что в реальном мире существует трение. Схожей ошибкой было бы закрывать глаза на достоинства системы цен только потому, что она не способна обеспечить безупречную координацию"* [29, с. 112]. То же самое можно повторить и

для системы жалоб, которая осуществляет процесс координации в раздаточной экономике.

Институт общественно-служебной собственности в раздаточной экономике дополняет институты сдач, раздач и административных жалоб, выполняя функцию по сбережению и обслуживанию уже накопленного национального богатства. Институт общественно-служебной собственности задает правила функционирования всех хозяйствующих субъектов, в его границах осуществляется координация сдаточно-раздаточных потоков.

На всем протяжении исторического развития раздаточной экономики создавались условия для формирования общественно-служебного характера института собственности. Признаком общественно-служебного характера собственности на всех институциональных циклах является отсутствие у какого-либо частного лица или какой-либо социальной группы всей полноты прав на тот или иной материальный или нематериальный объект.

Под общественно-служебной собственностью понимается вся совокупность природных и неприродных объектов определенного сообщества, поступающих к членам этого сообщества посредством института раздач для обеспечения ответных сдач в любом виде и не принадлежащих полностью ни их владельцам, ни управляющим, ни государям или политическим властям, поскольку весь объем прав собственности на эти объекты распределен по установленным правилам между всеми хозяйствующими и управляющими субъектами.

На каждом институциональном цикле развития раздаточной экономики институт общественно-служебной собственности характеризовался определенными субъектами раздач материальных и нематериальных объектов, а также объемом прав на их использование; основным типом хозяйственной организации; моделью управления; механизмом координации сдаточно-раздаточных потоков.

Финансовые институты раздаточной экономики предназначены для денежного обслуживания сдаточно-раздаточных потоков и в конечном счете, для обеспечения эквивалентности между тем, что сдается и тем, что раздается на уровне отдельного индивида, социальных групп, регионов и всего государства в целом. *"Эквивалентность здесь означает не то, что может быть дано за другой продукт, а что может быть востребовано взамен его"* [\[27, с. 52\]](#).

К финансовым институтам прежде всего относятся такие институты, как **денежное обращение, ценообразование, государственный бюджет**.

Деньги в раздаточной экономике имеют иную природу, чем в рыночной: они - продукт не обменных взаимодействий, а отношений сдач - раздач. На конкретных примерах К. Поланьи показывает, что в нерыночных экономиках деньги выполняли в основном функцию платежа и практически не использовались для обмена. Но особенно значимым, на наш взгляд, является не тот факт, что функции денег могут существовать независимо друг от друга, а то, что в обществах, где деньги не используются как средство обмена или используются в этом качестве, но в ограниченной сфере, могут быть введены более сложные валюты и средства учета, не означая при этом тенденции продвижения общества к рыночной экономике.

Ценообразование - второй важнейший финансовый институт раздаточной экономики. В процессе ее исторического развития сформировались два основных принципа ценообразования:

1. На все, что сдается или раздается цена устанавливается административно на государственном уровне, при этом формируются отдельно сдаточные ("закупочные", "приемные") цены и отдельно раздаточные ("отдаточные") цены.

2. 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. Причем это вмешательство может носить эпизодический характер, а может иметь долговременные последствия.

К числу финансовых институтов раздаточной экономики относится также **государственный бюджет**, посредством которого осуществляется балансировка всех установленных сдач и всех необходимых раздач в денежном выражении на определенный период. Бюджетная деятельность на государственном уровне (или составление росписей доходов и расходов) началась на втором институциональном цикле, примерно в XVII в. Равенство совокупных доходов и расходов при небольшом уровне жалоб означало нормальное функционирование раздаточного хозяйства, в то время как дефицит государственного бюджета служил индикатором неблагоприятного положения экономики. Кризис раздаточной экономики, в частности, выражается в хроническом бюджетном дефиците.

Главное направление в развитии бюджетной деятельности состояло в постепенной координации и увязке сдаточных потоков со всеми предстоящими раздачами. Важнейшим механизмом, посредством которого осуществлялась эта координация состояла в том, что каждая статья расхода должна быть соотнесена со специальным источником дохода. Вместе с тем существовала другая позиция по устройству бюджета, которая позже была реализована, - это принцип единства государственной кассы или принцип "общего котла".

Финансовые институты раздаточной экономики адекватны ее природе и потому имеют другие свойства, чем финансы и бюджет в рыночных экономиках. Деньги и цены обслуживают сдаточно-раздаточные процессы, государственный бюджет координирует и балансирует совокупные сдачи с общественно-необходимыми раздачами в денежной форме на определенный исторический период.

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства в раздаточной экономике занимает особое положение. Им охватывается вся торговая и предпринимательская деятельность частных лиц и хозяйствующих субъектов вне сферы государственного регулирования и управления. Его место и роль сравнима с положением института государственного вмешательства в рыночной экономике. Оба эти института находятся в противоречивом единстве с господствующим типом отношений, являясь противоположными по существу, но выполняют важные функции, обеспечивая устойчивость экономической системы в целом. *"Торговля и деньги возникли отдельно друг от друга и независимо от рынков. Они не возникли, как это предполагалось из индивидуального бартера и обмена. Торговля и деньги являются более широко распространенными институтами, нежели рынки. Различные формы торговли и разные средства использования денег должны поэтому рассматриваться вне зависимости от рынков и рыночных элементов"* [8, с. 52].

Подобно тому, как в рыночной теории существует две полярные точки зрения относительно необходимости государственного вмешательства в рыночную экономику - от полного отрицания до обязательной необходимости, так и место института рыночной торговли и частного предпринимательства в раздаточной экономике постоянно дискутируется. Это выражается в постоянном обсуждении обществоведами роли товарно-денежных отношений на разных этапах развития российской экономики.

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства выполняет в раздаточной экономике следующие функции:

- 1) освоение тех сфер экономики, в которых государство не могло или не хотело заниматься управлением и регулированием;
- 2) дополнение к тем сферам раздаточной экономики, в которых расширение действия раздаточных механизмов и государственного контроля сопряжено с огромными издержками;
- 3) выполнение задач общественного воспроизводства в тех случаях, когда раздаточные институты и механизмы находятся в кризисе;
- 4) инновационная функция или апробирование новых подходов, методов, технологий и их внедрение в экономическую практику.

В основные институциональные периоды развития раздаточной экономики институт рыночной торговли и частного предпринимательства находится в согласовании с раздаточными институтами и под контролем государства; он как бы вписан в "тело" раздаточной экономической системы. В переходные периоды он замещает устаревшие раздаточные институты и начинает занимать доминирующее положение. Первая и вторая функции данного института, как правило, реализуются в основные периоды, третья - в переходные, четвертая характерна для обоих периодов.

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства в основные периоды институциональных циклов включал не только торговлю промышленными и продовольственными товарами специальными группами населения, но и куплю - продажу (мену) объектами розданной собственности при условии, если на это имелось разрешение. Мена земельными участками была разрешена с древнейших времен, и осуществлялась под контролем государства. *"Помещики могли любовно меняться своими участками под условием, чтобы эта мена была равна, чтоб обжи пашня пашне землею и всякими угодьями и доходом были равны и не пусты, а государевой службе и податям при этой мене убытка не было"* [26, кн.4, с. 19].

В то же время меной часто в конце XVII в. прикрывались случаи купли-продажи, когда менялось имение большой стоимости на меньшую и при этом выговаривался придаток. Указ о единонаследии 1714 г. прекратил мену вместе с прочими способами распоряжения недвижимыми имуществами. Впоследствии, при восстановле-

нии других способов, такое дозволение не было распространено на мену.

Купля-продажа земельных участков носила специфический характер в том смысле, что продаже подлежали земли, на которые их владельцы не имели полных прав собственности, и при покупке их новый владелец получал тот же ограниченный, а не полный объем прав. Множество лиц владели землей на праве вечного и потомственного владения, с правом отчуждения другим на том же праве. 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 этих имуществ - государства ("с доклада"), в противном случае сделка не признавалась.

Таким образом, существование раздаточной экономики не отрицает наличия в определенном объеме "рыночных" отношений - куплю-продажу, обмена, торговлю и т.д. Важно понять, что эти отношения располагаются в недрах раздаточной экономики и находятся в согласовании с базовым типом отношений. Они находятся на "службе" раздаточной институциональной среды, подобно тому как "раздаточные" отношения (государственные сектора, субсидии и т.д.) в определенных пропорциях мирно сосуществуют с рыночной экономикой в западноевропейских странах и США.

Этот тезис обоснован в работах К. Поланьи следующим образом. Рынки - институт, управляемый конкуренцией на основе механизма спроса и предложения, основной целью которого является получение денежных прибылей. Рыночные системы базируются, пусть это не покажется тавтологией, именно на таких рынках. В то же время существуют "рынки" в рамках нерыночных систем, являющиеся искусственной конструкцией с ограниченным доступом, а в делах снабжения, валютного курса и контроля за ценами зависящие от санкций государства. *"Поэтому, хотя рыночные институты являются, соответственно, институтами обмена, рынок и товарообмен - не одно и то же, ...простое присутствие рыночных элементов или даже рынка без свободного ценообразования не создает экономики, основанной на товарообменной парадигме"* [\[27, с. 52\]](#).

Общинный раздаток (конец IX - начало XIII вв.)

В первом институциональном цикле основу хозяйства составлял **общинный**

раздаток. В рамках общины старейшина распоряжался казной, раздавал пищу и одежду, распределял занятия. Управление всем государством осуществлялось князьями по жалобам членов общин во время полюдья, т.е. во время административно-хозяйственных поездок князя по русским общинам. Одновременно осуществлялся сбор дани, которая сдавалась для содержания князя и его дружины, служащих защите русского государства.

Институциональное ядро раздаточной экономики сформировалось в глубокой древности, с самого начала существования хозяйственной системы России. Только проявлялось оно в примитивных, простейших формах. Однако это было уже то зернышко, из которого выросло все институциональное древо современной хозяйственной жизни России.

На Западе в сравнимый исторический период формировались качественно другие процессы. Главное различие заключалось в формировании отношений собственности. Если в России зародилась общественно-служебная собственность, то на Западе - частная. Общины в Европе строились на основе частной собственности общинников, а князья, осевшие в Европе, сразу становились частными, индивидуальными собственниками земли и впоследствии превратились в феодалов.

Институт раздач. Во времена общинного раздатка институт раздач только начал формироваться. В рамках родовой общины, лежащей в основе хозяйственной жизни того времени, он существовал стихийно, основываясь на обычае. Институт раздач естественным образом был вплетен в ткань общинной экономической организации. Наиболее краткая и точная зарисовка общинной жизни принадлежит перу известного историка С. Соловьева, хотя подобные описания можно встретить довольно часто в исторической литературе: *"Деревня состоит из одного рода, который управляется сам собой и сообщается с высшими властями страны посредством своего главы, старшины. Избранный старшина управляет всеми работами, хранит общественную казну, вносит подати, раздает своим детям и братьям пищу и одежду, наказывает их за проступки"* [26, кн. 1, с. 92]. Видно, что одной из важнейших и органичных хозяйственных функций, которую выполняет управитель общины - быть *"раздавателем пищи и одежды"*.

Помимо общинных организаций существовала и княжеская дружина, которая представляла собой одну из разновидностей организаций того времени. Практически в

таким же стихийным виде существовал институт раздачи и в княжеской дружине: *"Дружина получала содержание от князя - пищу, одежду, коней и оружие. Разумеется, что за раздачею дружине у князя оставалось еще много мехов, меду и воску"* [26, кн. 1, с. 213].

К концу первого институционального цикла начинают складываться первые нормы института раздач, поскольку главным элементом раздачи становится земля, а точнее - города или населенные пункты, хотя первоначально это мало интересовало дружинников. *"Земли было много у русского князя, он мог, если хотел, раздавать ее своим дружинникам, но дело в том, выгодно ли было брать ее без народонаселения, им гораздо выгоднее было оставаться при князе и получать от него содержание непосредственно"* [26, кн. 1, с. 218]. Однако уже в XI в. дружине назначались земельные участки во временное владение.

К концу XI в. стали распределяться земли между самими князьями и вырабатываться первые принципы раздач. *"В 1097 году князья, внуки Ярославовы, собрались вместе и решили, чтобы каждый из них держал свою отчину. Что же такое разумелось под отчиною? Отчиною для князя была та волость, которую владел отец его и владеть которою он имеет право, если на родовой лестнице занимает ту же степень, какую занимал отец его, владея означенной волостью, потому что владение волостями условливалось степенью на родовой лестнице, родовыми счетами"* [26, кн. 1, с. 339]. Интерпретируя приведенную выше мысль современным языком, можно сказать, что в основе раздач главное место занимало должностное положение или статус.

В дальнейшем союз князей регулярно распределяет "стола" на основе выработанных принципов. На Любечском съезде постановлено: *"Каждо де держит отчину свою: Святополк - Киев Изяславлю, Володимер - Всеволожю, Давыд и Олег и Ярославлю; а имже роздаял Всеволод города..."* [5, с. 95].

Объектами раздач в период общинного раздатка были и управленческие должности. Это касалось пригородных князей и власти посадников бояр, которые получали провинции на кормление, дающее им право сбора корма натурой. *"Печаль бысть ему (Всеволоду Ярославовичу Киевскому) от сыновец своих, сей же, омиряя их, раздаваше власти им"* [5, с. 102].

Институт раздач возник как естественная форма хозяйственной жизни, наи-

лучшим образом решая определенные задачи того исторического времени, а именно - обеспечения условиями жизнедеятельности членов конкретных общин, а следовательно, по совокупности и всего общества. Объектами раздач выступали прежде всего предметы потребления, затем земельные владения и управленческие должности, подразумевающие получение определенного дохода. С самого начала принципы раздач были тесно связаны со служебным положением: чем выше социальная позиция, тем более привлекательны объекты раздач.

Институт сдач. В период общинного раздатка сразу сформировались те виды сдач, которые имели место и на последующих этапах, только в разных соотношениях и усовершенствованных формах. К ним относятся прежде всего натуральные и (или) денежные сборы с трудоспособного населения, выполнение "повинностей", т.е. обязательный труд на общество, государственная служба по управлению хозяйством, военная служба.

Натуральные и денежные сдачи в рассматриваемый период имели форму дани. Дань - первоначально военная контрибуция, платимая побежденным племенем - с течением времени приняла значение родового понятия, включавшего все обязательные платежи населения в пользу князя. Предметы, которыми взималась дань в древнейшее время, являлись натуральными продуктами: мед, шкуры пушных зверей, зерновой хлеб, лен, домашние животные. В то же время дань взималась и деньгами, сначала иностранными, а затем собственными денежными единицами.

Методы выработки нормативов сбора дани полностью соответствовали тому историческому периоду. Норматив должен был установиться на такой величине дани, которая позволяла бы осуществлять все необходимые расходы князьям, и в то же время оставшиеся продукты и блага могли обеспечивать воспроизводство населения. Такие нормативы и были установлены после хорошо известных драматических событий. Напомню, что в 945 г. после того, как князь Игорь, закончив сбор дани, вернулся за дополнительными поборами, древляне убили его, тем самым показав, что больше не могут и не будут отдавать. Княгиня Ольга, жена Игоря, отомстив непокорным племенам, все же установила уставы и уроки - первые нормативы сдач. *"Под именем устава должно разуметь всякое определение, как что-нибудь делать, под именем урока всякую обязанность, которую должно выполнять к определенному сроку, будет ли то уплата известной суммы денег, известного количества каких-нибудь вещей или какая-*

нибудь работа" [26, кн. 2, с. 148]. В дальнейшем, по историческим свидетельствам, дань взималась в цифрах определенных и постоянных.

Механизм взимания сдач в рассматриваемый период включал установление единицы обложения, законодательную основу и собственно технологию сбора.

Во времена общинного раздатка сформировались единицы обложения населения - по дымам или сохам, означающие в сущности одно и то же: участок земли обрабатываемый силами одного домохозяина. Распределение по сохам делало само население, государство исчисляло дань по погостам, т.е. по определенным территориальным единицам. Первичной законодательной основой сбора дани являлись уставные грамоты князей. Способом взимания дани в этот период сначала было полюдье - *"русские князья со своею дружиною выходили из Киева при наступлении ноября и отправлялись в земли подчиненных им племен славянских"* [26, кн. 2, с. 215]. С XI в. князья посылают вместо себя для сбора дани специальных данщиков. В XII-XIII вв. дань доставлялась из пригородов посадниками, а в пригороды самим населением.

Вторым достаточно распространенным видом сдач в этот исторический период являлись повинности, или выполнение определенных общественных работ. На данном историческом этапе к повинностям относился повоз - обеспечение средств передвижения для военных дружин, для княжеских данщиков и гонцов, градоделание - постройка и поправка укреплений всей волостью, постройка и починка мостов и т.д.

Военная служба также являлась важным видом сдач. Военные силы состояли из дворов княжеского (дружины) и боярских, и народного ополчения. Народное ополчение составлялось из всех взрослых мужчин городского и сельского населения.

Институт сдач является обязательным дополнением института раздач, поэтому они формируются одновременно. Однако институт сдач имеет собственную структуру для выполнения присущих ему функций. На первом институциональном цикле сразу сформировались все элементы института сдач, являющиеся исходным пунктом его дальнейшего развития.

Институт административных жалоб. В период общинного раздатка русские князья отправлялись с дружиной к подчиненным племенам, чтобы - как свидетельствуют исторические источники - *"исполнять свои обязанности относительно народонаселения"* [26, кн. 1, с. 215]. По жалобам своих подданных князь вершил суд и

расправу, изменял величину дани. Право жалобы впервые было закреплено в уставных грамотах князей.

Уже на первом этапе развития раздаточной экономики административные жалобы подразделялись на гражданские, т.е. исходящие от рядовых граждан и на управленческие, т.е. исходящие от лица или социальной группы, занимающих определенное положение в структуре управления. Вот пример механизма действия управленческих жалоб в тот исторический период: *"Владимирцы, которые находились в пригородных отношениях к Ростову, притесняемые князьями, обращаются с жалобами к ростовцам. Ростовцы на словах были за владимирцев, но на деле не удовлетворяли их жалобам, и тогда владимирцы призывают других князей"* [26, кн. 1, с. 661-662].

Институт административных жалоб, включающий как управленческие, так и гражданские жалобы, является важнейшим естественным каналом обратной связи в раздаточной экономике, обеспечивающий ее стабильное функционирование. Именно поэтому он был вызван к жизни на самых ранних этапах развития раздаточной экономики в России в формах, наиболее соответствующих тому историческому времени.

Институт общественно-служебной собственности. Во времена общинного раздатка общественно-служебный характер собственности только зарождался. В этот период русские князья установили очередное правление и не индивидуализировали права собственности на землю. Единой государственной властью для русской земли была коллективная власть всего княжеского рода, основанная на союзе князей как равных друг другу членов. Вследствие этого субъектами раздач различного рода благ выступали князья. Отсюда и название первой формы общественно-служебной собственности - княжеская.

Основным типом хозяйственных организаций являлись в этот исторический период общины, в рамках которых осуществлялся процесс производства. *"Воображая себе русское общество древних времен, видишь бесчисленное множество маленьких общин, по всему лицу земли русской рассеянных и имеющих своего распорядителя, и составляющих свой маленький мир"* [19, с. 7].

В период общинного раздатка в рамках первичной формы общественно-служебной собственности возникла и существовала полюдная модель управления. С точки зрения управленческой модели, полюдье - *"это административно-финансовая поездка князя по подвластным племенам"* [11, т.1 с. 165]. В ее основе лежит принцип

подчинения покоренных или "примученных" племен. Полюдь представляло собой по образному выражению Владимирского-Буданова "как бы военные походы, периодически повторяющиеся завоевания" [5, с. 105].

Механизм координации сдаточно-раздаточных потоков в этот период состоял из установленной единицы обложения, специально созданных мест сбора дани - погостов, а также документов, определявших величину дани - уставные грамоты князей. Князья производили описи своих владений, которые включали численность погостов и определение объема сдач. Первоначально личный доход князя полностью сливается с финансовыми средствами государства, поскольку интересы князя во многом совпадали с интересами государства. Немецкий историк Гагемейстер, изучавший русскую историю, установил, что на частные нужды князей приходилось 1/3 доходов, а на общественные потребности - 2/3 [5, с. 104].

Общественно-служебная собственность есть необходимое условие существования институтов раздач - сдач - жалоб. Связь между ними взаимно однозначная: институт общественно-служебной собственности всегда порождает отношения сдаточно-раздаточного характера и включает жалобы с целью корректировки потоков сдач-раздач. При этом в рамках института общественно-служебной собственности заданы определенная модель управления, базовый тип хозяйственной организации и механизм координации сдаточно-раздаточных потоков. В первом институциональном цикле существовала общинная форма хозяйствования и полюдная модель управления.

Финансовые институты. Во времена общинного раздатка дань взималась не только натуральными продуктами, но и деньгами, а следовательно тогда и появились первые зачатки финансовых институтов, которые обслуживали процесс сдачи. Собственная денежная единица первоначально воплощалась в виде некоторых натуральных продуктов, которые и сдавались в виде дани. Это - скот, куны, гривна. С X в. гривна становится единственной денежной единицей. "Припомним, что древнейшую дань, о которой говорит Начальная летопись, Русь платила своим князьям или сторонним завоевателям мехами. Олег брал дань с древлян с избы по черной куне, т.е. по соболу. Термин "куны" получил значение денег, денежных знаков вообще" [11, т.6 с. 209]. Впрочем, если говорить в общем, финансовые институты I институционального цикла находились в зачаточном состоянии. Но важно понимать, что их "зачатие" осуществлено именно сдаточно-раздаточными отношениями.

Поместный раздаток (конец XIV - середина XIX вв.)

Во втором институциональном цикле господствовал **поместный раздаток**, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они - крестьян. Потоки сдач также были двухступенчатыми: один - в государственную казну в виде податей и повинностей, другой поток, на основе крепостного права, направлялся помещику в виде оброка и барщины. При этом помещики, также как и крестьяне, были обязаны служить по военным и хозяйственным делам государства на основе поместного права. В этот период окончательно сложилась ведомственная система управления, когда управленческие функции были закреплены за определенными ведомствами, принимавшими решения с учетом челобитных от всех слоев населения.

Институциональное ядро второго цикла приобрело более развитые формы, а сама раздаточная экономика России сделала дальнейший шаг в своем развитии. В сравнимый исторический период на Западе сформировалась феодальная система, которая имеет два принципиальных отличия от раздаточной экономики: основу феодализма составляет частная собственность, в то время как основу раздаточной экономики составляет общественно-служебная собственность. При этом базовые поземельно-служебные отношения при феодализме носят договорной характер, а в условиях раздаточной экономики - обязательный.

Институт раздач. Во времена поместного раздатка институт раздач постепенно приобрел более развитые и совершенные формы. Объектами раздач на протяжении всего цикла выступали всякое недвижимое имущество, т.е. не только земли (населенные и ненаселенные), но и дворы в городах, промыслы, охота и рыболовство, а также денежное жалованье и крестьянские души. Основная технология раздач имела форму пожалования для высших слоев общества и систему испомещения для основной массы служилого населения.

Источниками земельных раздач выступали вновь присоединенные территории, которые попадали в классификацию казенных земель. Кроме того, общий запас земли для раздач в поместья и вотчины состоял из дворцовых земель, а также земель, поступивших в казну путем выморочности, конфискации и экспроприации.

Законодательной основой раздач во втором институциональном цикле служило

поместное право, право пожалования, посессионное право и крепостное право.

Поместная система являлась основой института раздач в данный исторический период, поскольку она определяла точные правила раздачи земель в поместье. Всеми делами по распределению земель и управлению поземельными отношениями служилых людей заведовало особое центральное учреждение - Поместный приказ. В нем велись списки служилых людей с разделением их на статьи по размерам поместного владения и по окладам денежного жалования.

В поместном праве были четко сформулированы:

- * условия предоставления участка земли - исключительно под условие службы: *"поместьями могут владеть только лица, служащие государству и никто другой"* [[5, с. 539](#)];
- * правила распределения земельных участков - в соответствии с должностным положением: "оклад - по чину, дача - по вотчине и служебному возрасту, придача и к окладу и к даче - по количеству и качеству службы" [[11, т.2, с. 210](#)];
- * сроки владения - первоначально допускалось только пожизненное владение, но в начале XVIII в., когда было разрешено наследование, появилось понятие "родовое поместье".

Истощение запасов земель, годных к раздаче, привело к постепенному введению денежного жалования, которое в XVI и XVII вв. давалось в дополнение к поместьям и соизмерялось с величиной поместной дачи.

На поместном праве раздавались дворы в городах ("*данные*") и огороды, которые нельзя было продавать. Но если владельца переводили на новое место по распоряжению правительства, то ему позволялось продать прежний двор и "*данное*" место.

Право пожалования сначала дополняло поместье, а затем с времен Петра I полностью его заменило. В большинстве случаев земли жаловались за долговременную службу, за храбрость в военных баталиях, "*за трудолюбие и ревностное попечение, что во время войны денежные платежи исправно текли*" и т.п. [[24, с. 214](#)]. Пожалование производилось письменным именным указом сенату, который прочитывался на заседании первого департамента и сообщался для сведения в третий. Нередко в указе выставлялся и мотив пожалования. Форма указа была обыкновенно такова: "*Всемилоштивейше жалуем (такие-то села и деревни) в полное и потомственное (или*

в вечное и наследственное) владение со всеми землями, лесами и всякими принадлежащими угодьями" [24, с. 215,513].

Способ совершения пожалования состоял в выдаче жалованной грамоты и затем "отказа" - ввода во владение, совершаемого местными властями, которые получив отказную грамоту, составляли отказную книгу, т.е. самый акт ввода. Под жалованными грамотами понимались дарственные акты на имущество от государства частным лицам, которые содержали в себе пожалование недвижимого имущества, угодий и промыслов или укрепляли сделки на недвижимое имущество между частными лицами, а также между этими последними и главой государства. Важно отметить, что это не простое утверждение или укрепление частных сделок возмездных или безвозмездных. Дозволение предшествовало сделке, а не сопровождало ее; государство вмешивалось в нее элементом своего пожалования.

Право пожалования распространялось и на звания. Например, *"гость есть звание, пожалованное великим князем какому-либо торговцу" [5, с. 147].* Причем пожалование сначала давалось каждому лично, а затем была выдана общая жалованная грамота классу гостей, предусматривающая всевозможные привилегии.

Крепостное право лежало в основе раздачи крепостных крестьян во владение частным лицам. В основном раздавались государевы крестьяне из дворцовых вотчин. Массовая практика раздачи крестьянских душ зафиксирована на протяжении середины XVII в. до конца XVIII столетия. Так, при Екатерине II было роздано 800 тыс. душ обоего пола, при Петре I - 43 655 населенных дворов с крестьянами, при Петре III - 5000 душ; Павел, вступив на престол, роздал своим приверженцам 100 тыс. крестьян с миллионом десятин казенной земли.

Посессионное право имело ограниченную сферу действия. Это *"право вечного владения отведенными казной именьями и крестьянами, а также населенными именьями, даруемое фабрикантам и горным заводчикам с условием постоянной поддержки этих фабрик и заводов" [5, с. 552].* Законы XVIII в. называли такие именья казенными и предписывали строгий за ними контроль. Посессионный владелец мог продать деревни, предписанные к заводам и фабрикам, но лишь все вместе и с разрешения соответствующей коллегии.

Неотъемлемым элементом института раздач является установление объема прав по распоряжению выданным материальным объектом.

Право наследования на поместья вводилось постепенно и к 1714 г. указом о едином наследии различия в правах наследования между вотчинами и поместьями исчезло.

Мена поместьями является древнейшим из прав распоряжения, дозволенных помещикам. До Уложения 1649 г. позволялась только мена поместья на поместье, после Уложения - и на вотчину. Уложение сняло и другие ограничения мены, но зато позаботилось о равенстве меняемых предметов: чтобы населенное поместье не было поменено на пустую вотчину. Мена была позволена лишь с согласия правительства - поместья "*расписывались*" в поместном приказе. В 1649 году было разрешено меняться поместьями на кормовые деньги, т.е. на жалование. Однако законодательство долго колебалось: допустить или нет открыто продажу поместий и в результате допущен был вариант продажи поместья за долги при несостоятельности. Все упомянутые сделки могли быть совершены не иначе, как с дозволения правительства, через поместный приказ.

И, наконец, институт раздач во втором, как и в первом, институциональном цикле включал в себя **право изъятия**. В начале периода каждый новый князь мог взять пожалование назад, поэтому при перемене князя и при вступлении в наследство получившего пожалование каждый раз приходилось обращаться с просьбой о подтверждении грамоты. В XVIII в. регулярная практика изъятий привела к тому, что существовали имения конфискованные или отписные или выморочные, находившиеся в ведомстве особой канцелярии конфискации. Отписывались имения за недоимки, за долги банку, за разные вины владельцев, у вельмож, впавших в немилость при перемене правительства.

Институт раздач характеризовался **многоуровневой технологией**, которая распространялась на все виды (земельных и пр.) имуществ. Так, например, сначала государство наделяло церковь землями, а затем церковные учреждения раздавали земли своим служилым людям или на правах жалованных вотчин (без права свободного отчуждения), или на правах поместного владения. То же правило действовало для общин. Община получала земли от государства, а затем она ведала раздачей участков необработанной или запустевшей земли новым поселенцам в срочное или бессрочное содержание. Сама же община имела полное право распоряжения землей и угодами только внутри себя самой, среди прав отчуждения в актах встречается только мена.

Другой массовой практикой, являющейся следствием отмеченной черты института раздач, является "*подмога*", которую крестьянин обыкновенно получал деньгами или вещами от землевладельца при поступлении к нему на работу. Без этой *подмоги* (например, скот, орудие) он не мог начать обработку земли.

Институт раздач второго институционального цикла в сравнении с первым приобрел более совершенную законодательную базу, в связи с чем усилилась его легитимная основа. На этом институциональном цикле форма института раздач была адекватна своему историческому времени и соответствовала задачам хозяйственной жизни периода *поместного раздатка*.

Институт сдач. Во времена поместного раздатка полностью обнажилась сущность и природа института сдач. В этот исторический период в явном виде обнаруживаются связи между институтом раздач, служебной организацией труда и институтом сдач. Дело в том, что государство закрепило за всеми слоями населения определенные обязанности: одни должны были служить по хозяйственным и военным делам, другие - кормить, тех кто служит. Таким образом все слои населения осуществляли отдачу трудовых усилий в разных формах и в том объеме, в каком установлено через институт сдач. Поэтому для осуществления предписанных служебных обязанностей население получало через институт раздач части общественно-служебной собственности с правами по ее использованию.

В данный исторический период в основе института сдач лежала государственная тягловая система, в которой определялись виды сборов (подати, кормы) и их окладные единицы, а также все виды повинностей для населения, которое так и именовалось тяглым или податным. **Подать** стала исторической преемственницей дани, оба термина использовались в финансовой практике как синонимы: "*термин дань окончательно утвердился за внутренней податью*" [5, с. 105]. **Кормы** - это сборы, которые шли областным управителям, взимающиеся ими при вступлении в должность и в установленные дни (на Петров день и на Рождество) в виде хлеба, мяса и сена. Кормы существовали и в первом институциональном цикле, только в другой форме - "*кормы - древние полюдья, только иначе взимающиеся*" [11, с. 162].

Единицей обложения первоначально служила соха, как и на первом институциональном цикле, лежащая в основе посошной системы обложения. Затем в начале XVII в. такой единицей стала "*живущая четверть*", которая с конца 70-х годов XVII

в. сменилась подворной податью. Реформы Петра I привели к установлению подушной подати, которая просуществовала до конца XVIII в.

Периодические изменения единицы обложения были вызваны поиском адекватной меры сдачи части произведенного продукта в государственную казну. Главный принцип состоял в том, чтобы обложение осуществлялось пропорционально возможностям каждого в соответствии с общественными потребностями.

Как и на предыдущем институциональном цикле, на данном историческом этапе вплоть до конца XIX в. податные возможности населения определялись величиной земельного надела и количеством трудоспособных членов семьи. Поэтому все упомянутые единицы обложения учитывали оба эти обстоятельства. Так, утвердившаяся почти на два столетия подушная подать рассчитывалась по ревизской душе. *"Под ревизской душой стали разуметь известную меру рабочих сил и средств, прилагаемых тяглым человеком к соответственно тяглому же земельному участку или промыслу, с причитающейся на них по разверстке долей государственного тягла"* [11, т. 6, с. 162].

Поместная система определяла не только правила раздач земельных участков, но и устанавливала сроки и характер службы - государственной или военной, и этой своей стороной была встроена в институт сдач. В первой половине XVI в. была точно определена мера службы с земли, т.е. тяжесть ратной повинности, падавшей на служилого человека по его земле. Так, со 100 четвертей земли дворянин обязан был быть сам на коне и с каждой следующей сотни четвертей ставить конника в своей свите.

Социальный слой населения, обязанный службой (придворной, военной, гражданской) и пользующийся за нее земельными владениями на условном праве, назывался служилым. Дворянин XVI в. начинал свою службу обыкновенно с 15 лет, до этого он числился в недорослях. Придя на службу и записанный в служилый список, он становился *"новиком"*. Тогда его в зависимости от первых служебных опытов верстали поместьем, а по дальнейшим успехам и денежным окладом, к которому потом бывали придачи за службу. Когда умирал служилый человек, его поместье уже в XVI в. оставляли за не верстанным (не имеющим еще земли) взрослым сыном. Но из поместья выделялись известные доли на прожиток (пенсию) вдове и дочерям умершего. Вдове - до смерти, дочерям - до 15 лет, когда они могли выйти замуж. *"Так, в служилой семье все дети служили: достигнув призывного возраста, сын - на коня,*

защищать отечество, дочь под венец, готовить резерв защитников" [11, т.2, с. 214].

Крестьяне, проживающие на помещичьих землях, также должны были осуществлять сдачи в форме оброка и барщинных повинностей, при этом они не освобождались и от государственных податей. Оброк обыкновенно уплачивался натурой (хлебный оброк), или в виде части урожая, или в определенном, установленном количестве хлеба с выти (земельной единицы обложения). Иногда оброк переводился на деньги (денежный оброк). Величина оброка определялась не для каждого отдельного крестьянина, а устанавливалась на длительный срок для целой вотчины или села. Хлебный или денежный оброк дополнялся поборами в виде продуктов питания (сыр, яйца, мясо, хлеб печеный, пиво, лен, куры и проч.); впрочем, увеличение количества этих поборов понижало нормальный оброк и наоборот.

Важнейшая часть отношений крестьян и землевладельцев состояла в барщинных повинностях. Они включали разнообразные виды сельскохозяйственных и строительных работ, устанавливаемых землевладельцем.

Крепостное право по своей сути было одним из юридических выражений служебной организации труда в раздаточной экономике второго институционального цикла. Прикрепление крестьян к земле имело совершенно тот же смысл, что и прикрепление служилых и посадских людей. Экономическая сущность крепостного права состояла в том, что *"крестьянин не был прикреплен ни к земле, ни к лицу: он был, если можно так выразиться, прикреплен к государству; он был сделан государственным работником при посредстве помещика" [30, с. 273].*

Городское население также было охвачено институтом сдач. Так, гости (купцы) на основе пожалованной грамоты не только имели привилегии, но и состояли на финансовой службе: заведовали таможнями и *"кружечными"* дворами, оценивали и распределяли меха из Сибири, поступавшие в царскую казну и т.д. В присутственных местах, ведавших этими отраслями управления, гости занимали места голов и дьяков. Для отправления этой службы всякий торговый человек, возведенный в звание гостя, должен был переселяться из родного города в Москву.

Посадские общины, как и сельские волости, платили подати, отправляли повинности и не были освобождены от личной службы государству - через поставку даточных людей в войска, постройку и поправку городских укреплений и пр.

Со времени появления промышленных заведений при Петре I на службу государству были поставлены и предприниматели: *"ясно, по мысли законодателя, частные предприниматели являются лишь промышленными агентами казны"* [5, с. 555]. Истинным хозяином фабрик, мануфактур, рудокопных заводов была мануфактур-коллегия: частные предприниматели не только были обязаны брать разрешения по их устройству, но у тех из них, которые запустили бы фабрики, они отбирались в казну. Фабриканты обязаны были ежегодно доставлять образцы своих изделий мануфактур-коллегии. Заводчик уплачивал казне 10-ю долю прибыли, кроме того добытые металлы продавались заводчиками в казну по таксе, назначенной берг-коллегией, и лишь тогда, когда казна не хотела или не в состоянии была купить, заводчик получал право вольной продажи.

Воинская повинность этого исторического периода также была охвачена институтом сдач, как и на предыдущем цикле. С XV в. эта повинность сводится к посошной службе: поставка ополченцев (как и все другие повинности) разложена на сохи. Со времен Петра I была введена рекрутская повинность, т.е. те из податного населения, на которых пало рекрутство, обязаны были состоять пожизненно в регулярных частях.

Институт сдач времен поместного раздатка, подобно институту раздач, получил дальнейшее законодательное и организационное развитие. Он также усовершенствовал свои формы для решения хозяйственных задач рассматриваемого исторического периода.

Институт административных жалоб. В период поместного раздатка институт административных жалоб прошел эволюцию от стихийных форм до определенного развитого состояния. В основе этого института на данном этапе лежала подача челобитий письменно или устно - на земских соборах. *"Все значение сословий в области законодательства сводится к праву жалобы. То же единственное формальное право рельефно выделяется и в отношении к государям низших чинов"* [19, с. 137].

Роль жалоб («челобитных») как сигналов обратной связи в раздаточной экономике России в данный исторический период блестяще раскрыта в работе Дитяткина [9]. В период московского государства духовенство, служилые люди, посадские, волостные и *"всяких чинов"* люди *"били челом государю, царю и великому князю"* о всяких своих тяготах, обидах и разореньях. Посадские и крестьянские старосты и выборные люди несли и везли свои *"челобитья великие"* в Москву самому

царю или в приказы царские. Эти челобитья не оставались гласом вопиющего в пустыне. Хотя московские цари и видели в них *"докуку безпрестанную"*, но ответом на них всегда было рассмотрение затрагиваемого вопроса и почти всегда удовлетворение жалоб и ходатайств. *"Мир"* пользовался правом жаловаться на злоупотребления, и жалобы выслушивались, просьбы исполнялись, правительство злоупотреблениям не потакало.

Челобитные подавались от имени отдельных лиц, от целых сословий, общин или от всех лиц, входящих в их состав. Они подписывались или всеми челобитчиками или несколькими выборными представителями сословия или общины. Челобитная начиналась со слов: *"Царю и великому князю всея Руси бьют челом холопи и сироты твои государевы"* и несколькими челобитчиками везлись в Москву. Прибыв в Москву, челобитчики жили где-нибудь на подворье, выжидая *"как государь куды пойдет"*, чтобы при этом удобном случае и вручить ему свою челобитную. Такая подача челобитных лично самому государю практиковалась до издания Уложения царя Алексея Михайловича. В виду этого при каждом выходе царя его сопровождали боярин и дьяк из челобитного приказа. Из челобитного приказа челобитные поступали на рассмотрение царя в боярскую думу. Решение царя пишется думными дьяками на самих челобитных, которые после этого снова возвращаются в челобитный приказ. Подьячие челобитного приказа читают царское решение или ответ на челобитье *"на площади, перед царским двором, всем людям"*, а по прочтению отдают челобитную *"именно тем людям, чья та челобитная будет"*. Но иногда челобитные направлялись прямо в челобитный приказ и оттуда выдавались на руки челобитчикам.

Уложение 1649 г. уже запрещает, под страхом наказания батогами и тюрьмой, лично обращаться к государю и предписывает сначала обращаться в соответствующий приказ. Подписная челобитная, т.е. челобитная, возвращенная в соответствующий приказ с надписью на ней слов - *"царь указал и бояре приговорили"*, за которыми следовало изложение самого приговора - обращалась в закон.

Содержание челобитных было в высшей степени разнообразно и касалось всех вопросов тогдашнего управления в самом широком смысле этого слова: вопросы организации и функций административных учреждений (правда, только местных), вопросы податные и финансовые вообще, вопросы тягло-сословного строя и т.д. По экспертной оценке Дитятина, содержание челобитных было так же разнообразно, как и

содержание тех царских указов и грамот и боярских приговоров, которые вызывались ими к жизни. Челобитные затрагивали все сферы внутреннего административного строя, все стороны общественных отношений, которые регулировались в значительной степени под влиянием челобитных, и тех предложений и мер, которые указывались московскому правительству в этих челобитных.

Вот наиболее значительные примеры влияния челобитных на формирование соответствующей институциональной среды, представленные в исторической литературе:

- * Реформирование местного управления при Иване Грозном, состоящее в отмене системы кормления. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам. По окончании срока очередного кормленщика обыватели, потерпевшие от произвола управителей, могли жаловаться на его действия, если находили их неправильными. Вскоре жалоб стало так много, что царь изменил всю организацию управления, заменив правительственные органы, назначавшиеся им самим в Москве из среды своих служилых людей, выборными головами из среды самого населения.
- * Поместная система также сложилась под сильным влиянием челобитных. Московское законодательство, начиная с конца XV в. обращает серьезное внимание на поземельные отношения. Огромное количество челобитных и данных по их поводу указов - по мнению специалистов - касаются именно поземельных отношений [\[23, с. 531\]](#). В этой связи большой интерес представляет "Указная книга поместного приказа", обнаруженная еще в конце XIX в. В.Н. Сторожевым. Из этого документального источника видно, что многие важнейшие законодательные акты по поместному вопросу фактически были ответами на коллективные дворянские челобитные. "Указная книга" послужила фундаментом той части Уложения 1649 г., которая посвящена поместному праву.
- * **Крепостное право** складывалось постепенно и по тому направлению, какое ему задавали челобитные служилых людей. "В этих челобитных выразилась инициатива многих отдельных мер, к которым прибегло московское правительство для достижения полной крестьянской крепости земле; под влиянием этих челобитных изданы все указы о сыске крестьян, сбежавших с земли одного владельца на земли другого, об "*урочных годах*", в течение которых сыск допускался, о водворении их

на старых местах и т.д." [\[9, с. 284\]](#).

- * **Новоторговый устав**, изданный в 1667 г. с целью установить "*свободные торги*" явился результатом "*всемилосердаго царского возрения на всенародное слезное челобитье*" [\[5, с. 238\]](#).
- * По историческим свидетельствам можно сделать вывод и о том, что составление Уложения 1649 г. вызвано челобитьями различных слоев населения московского государства. Роль жалоб в раздаточной экономике России в качестве сигналов обратной связи выразилась в том положении, какое занимал челобитный приказ среди других ведомств в период с 1550 - 1649 гг., когда подготавливалось Уложение. Челобитный приказ превратился в подготовительное законодательное учреждение и в общее хранилище законов, куда обращались другие приказы, желая осведомиться, нет ли уже указа по вопросу, который определенному приказу казался новым [\[5, с. 233\]](#).
- * Первая попытка **государственного регулирования цен** также начиналась с жалобы. В 1601 г. посадские люди обратились в Москву с жалобой на то, что местные торговцы подняли цены на хлеб. Царь Борис указал ввести в данном посаде единую цену на хлеб, обязательную для всех. Чтобы покончить со спекуляцией, указ вводил нормированную продажу хлеба [\[25, с. 41\]](#).
- * Именно по жалобам осуществлялся контроль за соблюдением установленных правил взаимодействия между помещиками и крестьянами. По свидетельствам Г. Котошихина, когда боярам и другим чинам "*даются поместья и вотчины, то им пишут в жалованных грамотах, что им крестьян от сторонних людей и всяких обид и налогов оберегати и стояти, а подати с них имати по силе, с кого, что можно взяти, а не через силу, чтоб тем мужиков своих из поместий и вотчин не разогнать и в нищие не привести. А будет который вотчинник или помещик ...учнет с их имати поборы великие... и будет на такого вотчинника и помещика **челобитье**, что он над ними так и чинил, то у таких помещиков и вотчинников поместья их возьмут назад на царя и впредь не будут даны до веку*" [\[5, с. 541-542\]](#). Историческая литература свидетельствует, что у помещиков, которые разоряли своих крестьян, имение отбиралось.
- * Жалобы являлись ограничителями для увеличения сборов с населения. В.О. Ключевский иронически замечает на этот счет: "*При новом расходе, не*

покрываемом наличными поступлениями, московское правительство обращалось к своей привычной финансовой арифметике, пересчитывало списочных плательщиков, по их числу распределяло «всвал» понадобившуюся сумму и предписывало собрать ее с угрозами за недобор в виде единовременного «запроса» или единовременного налога. Недоимки и докучливые жалобы, что платить невмочь, служили единственными сдержками такой беспечальной финансовой политики" [11, т. 3, с. 251].

Институт административной жалобы в этот период включал также челобитные, подаваемые **на земских соборах**. За счет этого расширился канал связи между управляющими и управляемыми. *"Соборы представляются несомненно полезными, как средство непосредственного общения государя с землей: из челобитных выборных людей государя прямо знакомилась с потребностями страны, недостатками управления и злоупотреблениями органов администрации" [9, с. 295].*

Со времен Петра I и до конца второго институционального цикла институт административной жалобы существенно рационализировался. Прежде всего был издан ряд указов, запрещавших людям всех сословий обращаться с просьбами и жалобами на высочайшее имя помимо правительственных учреждений. Были разработаны подробнейшие правила для *"прошений и жалоб, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оные должны" [21].* Введена специальная должность рекетмейстера, который принимал и рассматривал жалобы от челобитчиков на медленное или неправоное решение их дел в коллегиях. В дальнейшем первой инстанцией приема жалоб являлись смешанные присутствия, второй и последней - административные департаменты правительствующего сената.

По мере развития поместного раздатка все новые слои населения наделялись правом жалобы. Так, с появлением посессионных рабочих им разрешалось жаловаться на постановления фабриканта и подавать жалобы в департамент мануфактур и внутренней торговли министерства финансов. В то же время во второй половине XVIII в. соответствующим указом было отобрано право жаловаться у крестьян, тем не менее жалобы крепостных принимались, если они были переданы по установленным каналам.

Жалобы, дополнительно к функции сигнальной системы, выполняли роль критерия удовлетворительности функционирования раздаточной системы России в целом.

Р.Пайпс подметил, что *"Екатерина II объясняла это таким образом: я устанавливаю ежегодную сумму, всегда одну и ту же, на расходы, связанные с моим хозяйством. Покуда мне поставляют то, что я приказала, и никто не жалуется, что его обошли, я считаю себя удовлетворенной."* А затем Пайпс сделал более общий вывод о том, что *"в принципе такая же система преобладала на всех ступенях российского управления по крайней мере до 2-й половины XIX в."* [20, с. 238].

Действительно, опыт исторического развития раздаточной экономики показывает, что если не контролировать количество жалоб, могут возникать ситуации "смуты". *"Жалобы, накопившиеся в царствование Михаила, произвели взрыв в Москве и других городах в начале царствования Алексея, следствием чего было Соборное Уложение, уничтожение закладничества, мера против английских купцов"* [26, кн. 7, с. 39].

Институт административных жалоб второго институционального цикла, также как и в первом цикле, улавливал информацию от всех слоев населения и передавал ее к лицам, осуществляющим экономическую и социальную политику. Вместе с тем институт административных жалоб значительно рационализировался: именно во втором цикле начался переход от непосредственной жалобы правителю к опосредованным жалобам через структуру соответствующих ведомств.

Институт общественно-служебной собственности. Во времена *поместного раздатка* институт общественно-служебной собственности также получил дальнейшее развитие.

Во-первых, в явном виде был представлен и закреплён в юридических нормах служебный характер собственности на землю. Правило первого институционального цикла *"кто служит, тот и пользуется землей"* трансформировалось в правило *"кто пользуется землей, тот и служит"*.

Во-вторых, всем обществом было усвоено, *"что общий и первоначальный принцип в вопросе о субъекте и его правах на пожалованные имущества был следующий: дарение не переносит общих прав собственности на одаряемого: в правах на дар продолжает участвовать и даритель"* [6, с. 536]. В связи с многоступенчатостью технологии раздач это приводило к наслоению прав разных субъектов на одну и ту же вещь, т.е. государства, родов, общин и частных лиц. Государство владеет землями сельских и городских общин, и даже в очень позднее время земли этого рода имену-

ются государственными.

Управление общественно-служебной собственностью во втором институциональном цикле происходило с помощью поместно-крепостной модели, в основе которой лежало уже не прямое подавление как в полудной модели, а законодательное прикрепление к земле в той или иной форме всех слоев населения. Крепость определялась как запись, документ, свидетельство, выданное судебным местом на право владения недвижимой собственностью. На крепостное крестьянство смотрели так же, как и на поместные земли: это государственное достояние, уступленное на время частным лицам и учреждениям.

Органы управления в этот исторический период существенно модифицировались, но на базе тех форм, которые были изобретены вначале второго цикла. Такими специфическими организационными формами стали ведомства. Высший класс служилых именовался "*боярами введенными*", т.е. введенными во дворец для постоянной помощи великому князю в делах управления. Бояре введенные получали кормления, т.е. наместничество в городах. С середины XV в. до середины XVI в. происходит переход от личного управления к организации учреждений. Определенному лицу поручается особое ведомство как постоянное, при этом ведомства становятся сложными по своему составу.

В период с XVI в. по XVII в. действуют специальные учреждения - приказы. Из личного управления дворецкого и казначеев возникают древнейшие дворцово-финансовые приказы: большого дворца и большой казны. Из военных - разряд, из судебно-административных - холопий приказ, затем разбойный и поместный, из ведомства иностранных дел - посольский, из центрально-областных - некоторые четверти и судные приказы.

Умножение и обособление приказов относится преимущественно ко времени Михаила Федоровича, попытка к соединению однородных органов и упрощение системы относится к 1680-м годам, что было закончено Петром I через учреждение коллегий. С 1720 г. было организовано 12 коллегий, причем почти все эти коллегии преобразованы из прежних приказов; кроме того многие прежние приказы были просто сохранены. К концу XVIII в. коллегии были постепенно закрыты и на их месте образованы министерства, правила функционирования которых еще неоднократно корректировались.

Хозяйственная деятельность во втором институциональном цикле осуществлялась в поместьях и вотчинах, впоследствии, с XVIII в. на фабриках и заводах. Крестьянское хозяйство посредством ссуд, льгот, изделий и оброков так сильно переплелось с барским хозяйством, что обеим сторонам было трудно разграничиться. Это делало землевладельца инспектором крепостного труда и ответственным сборщиком казенных податей со своих крестьян. Подати превращались для крестьян в одну из статей барского тягла, подобно тому как крестьянское хозяйство, с которого шли эти подати, входило в состав барского имущества.

Элементами механизма координации сдаточно-раздаточных потоков в период поместного раздатка служили *писцовые книги*, т.е. периодические кадастры государства, а также *рописи* и *передел* общинных земель.

Писцовые книги состояли из описания земель по количеству и качеству; населенных мест, где исчислялись дворы; доходности земли (урожайности); повинностей в пользу землевладельцев и местных властей и, наконец, сравнительной ведомости о прибыли или убыли доходов по сравнению с прежним описанием.

Провинциальные власти обязаны были составлять "*окладные росписи*" - проект доходов и расходов по данной провинции и "*сметные списки*" - отчет о действительном исполнении прошлого года. Уездные росписи сводились в областном городе в общую областную роспись. Из местных росписей в Москве составлялись общие росписи по каждому отдельному финансовому ведомству, с XVIII в. составлялась общая государственная роспись. Впрочем, роспись дает лишь приблизительное представление о государственном хозяйстве того времени: много денег получалось и расходовалось на местах.

Элементом балансировки потоков сдач-раздач также являлся передел общинных земель. Земля распределялась соразмерно с рабочей и податной мочью крестьян, т.е. земля делилась между дворами по наличным рабочим силам каждого двора и делилась принудительно, навязывалась. Это происходило потому, что размером надела определялась для каждого крестьянина соответственная тяжесть сословных обязанностей, падавших на крестьянство; как скоро это соответствие ходом нарождения и вымирания нарушалось, земля переделывалась для восстановления равновесия. Переделы происходили через 10-летние периоды, совершались целым сходом участников и скреплялись особой записью в государственном учреждении.

Институт общественно-служебной собственности второго институционального цикла проявился более полно и структурированно, увязав владение землей с несением службы в разных формах. Для решения новых исторических задач был осуществлен переход от полудной модели управления к поместно-крепостной, в рамках которой получили развитие ведомственные структуры управления.

Финансовые институты. Во времена поместного раздатка роль денег усилилась при обслуживании раздаточных потоков. *"За службу государь жалует поместьем и деньгами"* - таково правило этого исторического периода. Правительство не всегда располагало достаточным количеством годных земель для полного удовлетворения служилых людей по установленным окладам. Такие обстоятельства привели к постепенному введению денежного жалования, которое в XVI-XVII вв. дается в дополнение к поместьям и соразмеряется с величиной поместной дачи. В середине XVII в. поместные оклады соразмерялись с денежными для каждого разряда служилых людей следующим образом: на каждый рубль денежного жалования давалось по 5 четвертей поместной земли. Впрочем, по историческим документам видно, что эта пропорция не всегда поддерживалась неизменно. Денежные оклады, подобно поместным, не всегда соответствовали действительным дачам, а были связаны с характером и ходом самой службы. Люди высших чинов, постоянно занятые столичной службой или ежегодно мобилизуемые, получали назначенные им денежные оклады сполна и ежегодно, низшие чины получали их через два года на третий. Вообще денежное жалование как дополнение к поместным доходам выдавалось служилым людям, когда надо было их поставить на ноги, подготовить к походу.

Крестьянская **подмога**, получаемая от землевладельца, также была комбинацией натуральных и денежных выдач. Так, в 1511 г. за крестьянами вотчинников Московского и Боровского уезда числилось до 2 тыс. руб. [\[11, т.2, с. 283\].](#)

Так же как и в первом, во втором институциональном цикле, деньги являются необходимым атрибутом сдаточных отношений. По мере расширения Российского государства сдачи приобретают все более денежный характер. *"За время царствования Михаила казна взимала хлебные сборы иногда натурой, а в иных случаях деньгами, точно также производила и свои платежи служилым людям"* [\[11, т.8 с. 103\].](#) С введением подушной подати прочно вошла в жизнь денежная форма обложения - подушный оклад сначала был установлен в размере 95 копеек, а затем спустился до 74

копеек; городские тяглые обыватели платили по 1 руб. 20 копеек.

Элементом сдач являются и периодически вводимые денежные сборы. Это происходит тогда, когда общий объем сдач, производимый по установленной единице обложения не покрывает всех необходимых расходов. Тогда вводятся разнообразные целевые сборы в денежной или натуральной форме. Как только объем дополнительных сборов значительно превышает объем основных сдач, производится реформа окладной единицы обложения, в результате которой происходит включение всех предыдущих платежей в один. В XVI и XVII вв. к первоначальному окладу были введены полоняничные деньги - на выкуп пленных, стрелецкий хлеб - на содержание стрельцов, ямские деньги - на содержание ямской гоньбы, ямчужные деньги - сбор на покупку пороха и т.д. В XVII столетии эти многочисленные сборы были объединены и сведены в три крупных оклада: деньги данные, полоняничные и деньги оброчные.

Ценообразование с самого начала являлось инструментом экономической политики государства. Вот исторические примеры, служащие подтверждением этому обстоятельству.

- * В начале XVII в., когда казна заменяла хлебные сборы денежными, то цены, по которым натуральные платежи казне перекладывались на деньги, были довольно высоки. Напротив, цены, по которым она переводила свои хлебные дачи служилым людям на деньги можно считать довольно дешевыми [\[11, т.8 с. 103\]](#).
- * Уже в первой половине XVII в. существовали две казенные четверти (хлебная мера): одна была торговая, которую казна выдавала хлебное жалование служилым людям и которая поэтому называлась отдаточной, но в свои магазины казна принимала хлеб четвертью вдвое большей, которая потому носила название приемочной. Эта двойная четверть постепенно вошла в употребление на рынке. Соответственно, в этот период существовали две категории цен - "*казенная приемная*" и "*казенная отдаточная*" [\[11, т.8 с. 106\]](#).
- * Указные цены на хлеб существовали и в XVIII в.: сохранилась значительная коллекция рапортов и отчетов о текущих ценах, какие присылались в Камер-коллегию и Ревизион-коллегию из провинциальных и уездных канцелярий или городских ратуш [\[11, т.8 с. 115\]](#). О том, что цены устанавливались, свидетельствует и Указ 1620 г., на основании которого такса скота для разбойного приказа увеличена была только вдвое против указных цен, установленных при царе Федоре Ивановиче [\[11,](#)

[т.8 с. 112\]](#).

- * Хлебные цены в 1601 г. резко поднялись в связи с трехлетним неурожаем. Московское правительство, чтобы помешать спекуляции, установило указные цены, понизив их вдвое [\[11, т.8 с. 101\]](#). В указной книге "о хлебном и калачном весу" 1623-1631 гг. содержится ряд актов, касающихся хлебного надзора за торговлей печеным хлебом в Москве. Периодически особо назначенная для хлебного дела комиссия устанавливала таксу, с которой обязаны были считаться московские хлебники и калачники.
- * Анализируя хлебные цены в Москве в первую треть XVIIв. и составив таблицу зависимости цены на муку, количество выпекаемого из нее хлеба и цены фунта печеного хлеба, В.О.Ключевский увидел однообразную прогрессию, на основании которой пришел к выводу о нерыночном происхождении хлебных цен - *"рыночные цены едва ли могут расти с такой правильностью"* [\[11, т.8 с. 68\]](#).
- * В XVII - XVIII вв. были установлены цены (так называемые казенные монополии) на смолу, поташу, ремень, клей, соль, табак, мел, деготь, рыбий жир, дубовые гробы. Указ 1705 г. предписал принимать соль вольным порядком и продавать только из казны вдвое дороже подрядной цены [\[11, т.4 с. 123\]](#).
- * В XVII в. существовала категория вотчин, купленных из казны. Цены на них устанавливались государством и были настолько низки, что такая продажа рассматривалась как уменьшенная степень пожалования [\[5, с. 538\]](#).
- * Цена, по которой выкупались вотчины, сперва не была определена законом, и обыкновенно выкуп совершался по той цене, по которой совершена сделка продажи. Но, когда контрагенты сделок, чтобы парализовать право выкупа фактически, стали обозначать в актах чрезвычайно высокую цену, тогда явилась потребность таксировать выкупную плату, и в 1619 г. и 1621 г. были изданы узаконения об этом. В дальнейшем царь Алексей Михайлович отменил эту таксу и установил правила выкупа по цене, обозначенной в купчей [\[5, с. 532\]](#).

В конце второго институционального цикла **государственный бюджет** имел значительные дефекты, каждое ведомство было государством в государстве, имея свой отдельный бюджет не только по расходу, но и по доходу; каждое министерство имело в исключительном своем заведовании особые источники дохода, предназначенные для

известных целей и не всегда входящие в общую роспись. Государственная роспись не считалась обязательной к исполнению: каждое ведомство пользовалось широкими правами на запрашивание дополнительных ассигнований, могло по своему усмотрению накапливать остатки и т. д. [\[23, с. 190\]](#).

Финансовые институты второго институционального цикла все прочнее становились на службу государственных интересов и государственной экономической политики. Главным их назначением было как и прежде - обслуживание сдаточно-раздаточных потоков и обеспечение механизма координации сдач-раздач.

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства. Торговля во времена поместного раздатка осуществлялась специальным социальным слоем - купцами или гостями, которые как и другие группы населения состояли на службе государства. Торговые послы Руси получали свои посольские оклады, а простые купцы месячину, месячный корм, который им раздавался в известном порядке по старшинству русских городов. Купцам нельзя было владеть земельной собственностью, поскольку каждый землевладелец должен был служить государству, а купец был человек **данный**, плативший в казну деньги со своего промысла. Если купец становился землевладельцем, то он относительно государственных требований должен был совмещать в себе два характера: человека служилого и человека **данного**, однако это было практически невозможно по условиям того времени.

Звание гостей в XVI в., как уже отмечалось выше, жаловалось князем в специальной жалованной грамоте, где определялись как привилегии, так и характер службы. Торговые люди гостиной и суконной сотен составляют второй разряд после гостей, занимающихся торговлей. Они были сгруппированы только в Москве, назначались правительством и вызывались из провинциальных городов из числа лучших местных торговцев. Служба членов этих сотен состояла в том, что они были товарищами при гостях в финансовом управлении, в награду они получали привилегии, хотя и меньшие, чем гости.

В XVIII в. мещанское сословие, куда входили купцы, пользовалось исключительным правом на торговлю и ремесла. Возбуждение в 1711 г. вопроса о праве всякого рода лиц торговать в городах не привело ни к какому результату; лишь розничная торговля в Москве была дозволена всем. Наказ Екатерины полагает, что торговля дворян в городах *"противна существу самодержавного правления"* [\[5, с. 245\]](#).

В начале XVIII в. при Петре I на купцов была возложена обязанность по управлению казенными фабриками и заводами. *"Фабрика и завод при Петре не были вполне частными предприятиями, руководимыми исключительно личными интересами предпринимателей, а получили характер государственных организаций, которые правительство вело посредством своего обязательного агента, гильдейского гражданина: за это купец, фабрикант или заводчик пользовался дворянской привилегией приобретать к фабрике и заводу деревни с крепостными рабочими руками"* [\[11, т.4, с. 194\]](#).

К концу XVIII в. правительство стремилось к правильной организации фабрично-заводской промышленности и торговли, которые, по замечанию графа Сперанского, *"должны быть управляемы одним учреждением, поскольку торговля есть только ветвь общей народной промышленности"* [\[23, с. 279\]](#). И действительно, сенат в царствование Анны был разделен на 5 департаментов, среди которых важное место занимал торгово-промышленный. Правительство поощряло предпринимателей и в форме наград и в виде объявления благоволения, присуждения медалей и прочее.

В Манифесте от 7 августа 1801 г. сказано: *"Кто откроет новую отрасль торговли и промыслов, изобретет новую полезную машину, заведет фабрику в новом роде или в лучшем устройстве с большим действием или меньшим расточением сил и, наконец, всяк кто представит по этим предметам сочинение, да будет удостоверен в достойном возмездии и награде пользам изобретений его соразмерной"* [\[23, с. 279\]](#). Таким образом, в период стабильного функционирования раздатка институт рыночной торговли и частного предпринимательства находился на службе раздаточной экономики и под контролем государства.

Административный раздаток (1920-1980-е гг.)

В третьем институциональном цикле сформировался **административный раздаток**, в условиях которого общественно-служебная собственность приобрела характер государственной, т.е. была прекращена раздача объектов собственности в условное владение. В рамках этой собственности вся произведенная продукция сдавалась, а все производственные ресурсы раздавались на основе государственного плана. Многоуровневая иерархическая административная модель управления

упорядочивала хозяйственную жизнь по территориально-отраслевому принципу. Сложность управляемого объекта породила к жизни многоканальную систему приема жалоб, обеспечивающую обнаружение узких мест.

Институциональное ядро раздаточной экономики России третьего цикла находилось в зрелой фазе своего развития, институты которого адекватно решали хозяйственные задачи соответствующей исторической эпохи. Однако накопившиеся проблемы потребовали изменения форм институционального ядра. В связи с этим наступил очередной переходный период, в котором происходит обновление институционального ядра раздаточной экономики.

Институт раздач. Во времена административного раздатка институт раздач становится всеохватывающим, пронизывающим все стороны экономического бытия. Главное его отличие от предыдущего цикла состоит в том, что части общественно-служебной собственности не подлежали раздаче отдельным лицам в условное владение. В то же время институт раздач становится артериальной системой внутри единой государственной собственности: посредством него доставлялись к хозяйственным единицам сырье, оборудование, финансовые и трудовые ресурсы. Я. Корнаи в исследовании нерыночных экономик XX в. констатировал: *"при распределении ресурсов применяются схемы административного выделения"*, *"кредиты распределяются не по аукционной схеме, а по схеме административного выделения"*, *"к сфере капиталовложений еще больше применим этот вывод"* [12, с. 587,536,540].

Институт раздач во времена административного раздатка практически целиком охватывал сферу непроизводственного потребления. Раздаче на полностью бесплатной основе подлежало жилье в городах и частично в сельской местности, услуги по образованию, здравоохранению, детскому дошкольному воспитанию, земельные дачные участки за городом для горожан и участки земли для личного подсобного хозяйства на селе. Услуги жилищно-коммунального хозяйства предоставлялись городскому населению на частично компенсационной основе (квартирная плата составляла одну треть эксплуатационных расходов, покрываемых из бюджета). Личный автотранспорт распределялся на основе полной компенсации будущими владельцами установленного тарифа.

Институт раздач и в период административного раздатка обеспечивал соответствие социально-должностного статуса с качеством и количеством раздач. Этот факт

был доказан многочисленными социологическими исследованиями в 80-е годы. Общий вывод состоял в утверждении, что чем выше социальный статус и положение в управленческой иерархии, тем выше имущественная, жилищная и доходная обеспеченность.

Институт раздач в этот исторический период обслуживался разветвленной системой органов управления. В производственной сфере - Госплан, Госснаб, Госкомтруд, министерства и ведомства, в непроизводственной - отделы при местных Советах, например, отдел по распределению жилья и т.д. Причем органы по различным видам раздач встраивались в структуру управления всех хозяйственных единиц. В основе распределения ресурсов лежала установленная система нормативов, утвержденные правила формирования производственных и непроизводственных фондов, единые штатные расписания.

Преемственность действия института раздач легко наблюдается на жилищных отношениях третьего институционального цикла и поземельных отношениях второго цикла. В 30-е гг. XX столетия жилье стало раздаваться бесплатно по нормативам всем, кто находился на государственной службе, подобно тому как в XIV - XVII вв. бесплатно раздавались поместья под условие службы.

Качество и количество жилья, как и поместного земельного участка напрямую зависело от занимаемого должностного положения, выслуги лет и трудовых или военных заслуг. Некоторое время жилье, как и поместный земельный участок, носило характер служебного, ненаследуемого блага. Но вскоре через механизмы прописки квартиры, как и поместья, стали передаваться наследникам и становятся "родовым поместьем".

В 60-е годы XX в. были разрешены обмены квартир - сначала только государственное на государственное, но затем и на кооперативное. Тем самым в скрытом виде было позволено осуществлять денежные сделки. Однако официально продажа жилья была введена после акта приватизации, т.е. передачи прав собственности его постоянным владельцам. При обменах строго контролировалась нормативная жилищная обеспеченность, с тем чтобы не было дополнительных каналов для увеличения жилищной очереди. При менах земель на втором цикле также осуществлялся строгий контроль соответствующим центральным органом управления, при этом сделки могли совершаться только с дозволения правительства. Так же как и земля в поместном праве, при

утрате владельца жилье передавалось в государственные органы управления для последующих раздач.

Институт сдачи. Период административного раздатка характеризуется высоким уровнем развития сдаточно-раздаточных отношений, когда практически все финансовые и материальные ресурсы раздаются, а вся произведенная продукция сдается. Однако, если на предыдущем институциональном цикле все отношения назывались своими именами и просматривались в явном виде, то в связи с распространением социалистической теории и соответствующей идеологии истинные общественные отношения советского периода были скрыты за марксистской терминологией.

Служебная организация труда на данном историческом этапе приняла форму обязательного участия в производственной и управленческой деятельности на объектах единой государственной собственности. В Конституциях этого периода была зафиксирована "обязанность трудиться" для каждого гражданина, проживающего на территории советского государства.

Все хозяйствующие субъекты (предприятия, организации, колхозы, совхозы), получая материальные ресурсы из бюджета, должны были сдать всю произведенную ими продукцию с целью последующего ее распределения для производственного или непроизводственного потребления. Взамен финансовых государственных вложений остатки прибыли (после ее нормативного расходования) также должны были сдаваться в бюджет. Регулирование процесса сдачи произведенной продукции, как и процесса раздачи материальных и финансовых ресурсов осуществлялось на основе государственного плана и под управлением соответствующих министерств и ведомств.

Все трудоспособное население получало материальные условия жизни в основном по месту работы: денежный оклад, жилье, детские дошкольные учреждения, путевки в оздоровительные комплексы, земельные участки для посадок, пионерские лагеря и т.д. Другими словами, это означало что без участия в государственном производственном процессе население не могло иметь средств к существованию. Не имея работы, нельзя было получить прописку и жилье в городах, без прописки невозможно было получить бесплатное медицинское обслуживание и среднее образование.

Занятое в общественном хозяйстве население осуществляло и денежные сдачи - например, в форме подоходного налога с населения. Он исчислялся по прогрессивной шкале и вычитался из заработной платы по месту работы ежемесячно. Этот платеж

хоть и назывался налогом, на самом деле представлял собой денежные сдачи на формирование жилищного сектора, квартиры из которого бесплатно раздавались "за службу или под условие службы" [3, с. 79-83].

Воинская служба осталась обязательной повинностью для населения. На ее основе мужчины, достигшие 18 лет и не поступившие в высшие учебные заведения, забирались на военную подготовку сроком на 2-3 года. В случае войны происходила массовая мобилизация мужского населения.

Институт административных жалоб. В период административного раздатка институт административной жалобы, после его разрушения во второй переходный период, был воссоздан практически с нуля. В течение третьего институционального цикла он достиг высокого уровня развития, пронизывая все политические и экономические структуры.

Несмотря на то, что теория марксизма, ставшая господствующей идеологией советского общества, не содержала ни одного положения, касающегося жалоб, законы раздаточной экономики поставили руководителей советского государства перед необходимостью создавать органы по приему жалоб и механизмы их обслуживания. Именно Ленину В.И., как свидетельствуют некоторые исторические источники, принадлежала инициатива организации приема граждан руководителями высших органов власти и регулярных поездок должностных лиц по стране для приема от населения устных и письменных жалоб [18, с. 6].

В 1919 г. Народным Комиссариатом Государственного контроля (НКГК) было учреждено Центральное бюро жалоб и заявлений, а затем его местные отделения. Были установлены порядок подачи жалоб, сроки их рассмотрения, форма жалобы, основания для обжалования и т.д. - обычные элементы института административной жалобы. С этого и началось возрождение института жалоб в период третьего цикла. В дальнейшем происходила его адаптация к постоянно изменяющейся институциональной среде, и к 70-м годам XX в. институт административной жалобы приобрел свои окончательные зрелые формы.

Действующее в этот период законодательство и сложившаяся практика почти не знали ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могли быть незаконные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействие в сфере управления, производства, обслу-

живания. Субъекты обжалуемых деяний - не только органы управления, но и предприятия, учреждения, организации, не только должностные лица, но и рядовые служащие. Жалоба могла подаваться с целью защиты личных прав и интересов, прав и интересов других лиц, публичных прав и интересов. По форме жалоба могла быть письменной или устной, даже переданной по телефону, радио, индивидуальной и коллективной. По одному и тому же факту граждане могли обращаться много раз в один и тот же, либо в разные органы, одновременно или в разное время, поскольку в законодательстве отсутствовали количественные ограничения права на жалобу. Законодательными актами было установлено, что жалобы могли направляться в компетентные органы управления, депутатам, прокуратуру, общественные организации [\[2, с. 52\]](#).

Жалоба представляет собой указание на нарушения в функционировании экономической системы. Во всех сферах раздаточной экономики определяется порядок учета жалоб всех хозяйствующих субъектов и населения. На государственном уровне определяются правила подачи жалоб, их регистрации, норматив времени для реагирования по жалобе на всех уровнях управленческой иерархии. Обслуживанием жалоб в каждом звене экономической системы занимаются специально выделенные для этих целей работники. Кроме того, в распорядке работы каждого руководителя фиксируется время для личного приема и разбора жалоб населения по его участку работы.

В случае, когда решение поставленных в жалобах проблем своевременно происходит на тех уровнях, куда они были направлены, экономическая система находится в состоянии устойчивого функционирования. Если же уровень жалоб превышает нормальный, то они накапливаются на уровне предприятий, отраслей, территорий, а затем "выплескиваются" в средства массовой информации или направляются прямо в центральные государственные органы. Когда такие жалобы приобретают массовый характер, они свидетельствуют о кризисе раздаточной экономики. В этот период осуществляются глобальные социально-экономические реформы с целью решения накопившихся проблем. Такие периоды представляют собой периоды институциональных изменений, поскольку в них осуществляется обновление институциональной среды экономической системы.

Во времена административного раздатка жалобы продолжали, как и на предыдущих циклах, выполнять функцию сигнальной системы. Любая жалоба включает три

компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности и просьбу или предложение о решении этой ситуации. Вся совокупность жалоб за определенный период дает полную картину о проблемных участках хозяйства. Однако был существенно усовершенствован механизм влияния жалоб на принимаемые решения. Каждый гражданин и любой хозяйствующий субъект имели право жаловаться и активно использовали это право. Но не всякая жалоба являлась руководством к действию: необходима была их критическая масса на каждом уровне иерархии, чтобы жалобы попадали на рассмотрение следующего уровня управления. Чем выше социальное положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба. Количество жалоб выступало индикатором сбалансированности экономической системы в целом и каждой ее сферы, а их минимизация была критерием эффективности деятельности управляющих в раздаточной экономике.

Институт общественно-служебной собственности. Во времена административного раздатка институт общественно-служебной собственности приобрел новые черты, при этом получили развитие его базовые признаки. Прежде всего, была прекращена практика раздачи производственных ресурсов (земля, фабрики, заводы) в условное владение частным лицам. Вся собственность приобрела статус государственной в разном виде и никто не обладал всей полнотой прав на какую-либо ее часть. Сущность государственной собственности в раздаточной экономике состоит в том, что государство, являясь владельцем основных ресурсов, несет ответственность за их использование в интересах всего общества. Оно раздает и закрепляет части государственной собственности за хозяйствующими субъектами. При этом государство определяет соответствующие правила ее использования и объем сдач продукции или услуг всеми хозяйствующими субъектами. Государство также задает и опосредует все экономические связи.

Непроизводственные фонды (жилищный фонд, земельные участки за городом) раздавались в условное владение отдельным гражданам, используя опыт предыдущих институциональных циклов. В этой части собственности сохранялась практика наложения прав собственности государства, предприятий и частных лиц.

Служебный характер собственности специально не акцентировался как в предыдущем институциональном цикле, поскольку государственная собственность представляла для каждого место службы (работы), а обязанность трудиться была зафиксиро-

рована в Конституции и стимулировалась отсутствием возможности получения иных источников дохода.

Для управления общественно-служебной собственностью в третьем институциональном цикле была создана административная модель, в основе которой лежал принцип нормативно-актовых распоряжений. Административная модель управления характеризуется иерархическим устройством, при котором нижестоящие звенья управления находятся в прямом подчинении вышестоящего звена. Ведомственная (министерская) структура организации управления, выработанная на предыдущих институциональных циклах сохранилась, но чрезмерно усложнилась в связи с новым уровнем развития хозяйства.

Механизмом координации сдаточно-раздаточных потоков в рамках института общественно-служебной собственности в третьем институциональном цикле раздаточной экономики стало планирование и собственно сам Государственный план. *"Основу планирования составлял балансовый метод, сущность которого заключается в установлении соотношения между ресурсами и их распределением через систему балансов. Балансы представляют собой таблицы, содержащие две количественно равные по сумме части, отражающие, с одной стороны, ресурсы, а с другой - распределение. Содержание балансового метода сводится к уравниванию того, что есть и что необходимо. Балансы используются для отыскания равновесия производства и потребления самых различных элементов хозяйства: трудовых, материальных, финансовых и прочих"* [10, с. 16].

В условиях государственной собственности доминировали государственные организации. Государственная форма организации означает, что она учреждается центральными или местными органами государственной власти, обеспечивающими ее всеми необходимыми производственными ресурсами, при этом вся хозяйственная деятельность полностью регулируется государством.

Первичными хозяйственными ячейками в этот период выступали в промышленности - производственные предприятия, в сельском хозяйстве - колхозы и совхозы, в жилищно-коммунальном хозяйстве - жилищно-эксплуатационные участки и т.д. Все они работали на основе утвержденного плана, получали все виды ресурсов из единого центра по установленным каналам, руководствовались утвержденными штатными расписаниями и нормативной базой, подчинялись вышестоящим звеньям управления,

пользовались правом жалобы в определенном режиме. Другими словами, у первичных хозяйственных единиц были общие правила функционирования, задаваемые институтом общественно-служебной собственности.

Финансовые институты. Во времена административного раздатка роль денег как средства сдач и раздач, после второго переходного периода, возродилась. Деньги в советское время являются преимущественно инструментом плановых расчетов и выполняют функцию перевода качественных натуральных потоков в количественные счетные величины. Анализ финансирования капиталовложений в социалистических обществах привел Я. Корнаи к выводу, что *"под денежной вуалью скрываются процессы количественного регулирования"* [\[12, с. 540\]](#).

Поскольку все продукты сдавались и все ресурсы раздавались в рамках единой государственной собственности, все цены устанавливались государственными органами централизованно. Начало этому процессу положил Декрет СНК от 1921 г., на основании которого было принято "Положение о комитете цен". На Комитет цен возлагалось установление оптовых и розничных цен на все товары, отпускаемые государственными предприятиями и учреждениями друг другу, кооперации и населению, а также устанавливались твердые заготовительные цены для покупки государственными учреждениями. С тех пор стали регулярно приниматься постановления типа "О закупочных и сдаточных ценах на ... (перечень продуктов), продаваемых государству колхозами, совхозами" или *"О государственных розничных ценах на продовольственные и промышленные товары"* [\[15, с. 415,436\]](#).

В начале становления административного раздатка, когда цены на промышленные товары резко повысились (1923 -1926гг.) в ущерб ценам на сельскохозяйственные товары государство вмешалось в процесс ценообразования на основе положения XIII партийной конференции "О необходимости усиления планового начала". Это усиление выразилось "в воздействии на складывающиеся рыночные отношения путем нормирования, планирования и регулирования оптовых, розничных и заготовительных цен" [\[15, с. 34, 66\]](#). Это вмешательство государства в процесс ценообразования носило долговременные последствия, выразившиеся в регулярной практике государственного установления цен на все виды товаров и услуг.

В этот исторический период развития раздаточной экономики задача сквозной увязки доходов и расходов всех хозяйственных субъектов была решена. Эта увязка

достигалась за счет органической связи финансовых планов с производственными и с планами снабжения, поскольку государственный бюджет был частью системы государственного планирования. "Доходы и расходы бюджета устанавливаются в строгом соответствии с народнохозяйственным планом. Основа исполнения бюджета - выполнение этого плана. Вместе с тем, успешное исполнение бюджета является важным фактором, содействующим выполнению плана" [22, с. 111]. Кроме того, государственный бюджет в советский период представлял собой совокупность союзного и республиканских бюджетов, а в рамках одной республики - совокупность всех местных бюджетов.

Институт рыночной торговли и частного предпринимательства. Во времена административного раздатка торговля преимущественно носила государственный характер и осуществлялась через государственные магазины. Для этих целей на базе государственного высшего и среднего образования готовились профессиональные кадры для государственной торговой сети. В то же время была разрешена рыночная торговля в городах в специально установленных местах, где товары реализовывались по ценам договора. Как правило, разрешение на торговлю должны были получать колхозники, вырастившие свою продукцию самостоятельно на отведенных приусадебных участках.

В середине третьего институционального цикла были разрешены и распространены обмены квартирами из розданного населению государственного жилищного фонда на правах пожизненного владения. Сделки обслуживались специальными государственными обменными бюро, следившими за тем, чтобы не происходило ухудшение жилищных условий и в результате обмена не появлялось право на постановку на учет для получения нового жилья. К концу третьего цикла обмены, как и раньше, стали прикрывать куплю - продажу в случае обмена большей квартиры на меньшую с доплатой или при обмене государственной квартиры на кооперативную.

Переходные периоды в раздаточной экономике России

Между основными периодами развития раздаточной экономики, в которых институциональное ядро состоит из институтов раздачи, сдачи, административных жалоб и института общественно-служебной собственности, а также соответствующих

финансовых институтов и занимающего подчиненное положение института рыночной торговли и частного предпринимательства, имели место переходные периоды. Переходными они называются потому, что в них происходило спонтанное преобразование устаревших институтов раздаточной экономики в рамках расширившегося до всей системы института рыночной торговли и частного предпринимательства.

К ним относятся - конец XII - середина XV вв. (удельные века), вторая половина XIX в. до первой трети XX в. и, наконец, современный период рыночных реформ.

Эти периоды сильно отличались от всего хода исторического развития и потому вызывали острые дискуссии среди историков относительно их места и роли в развитии российской экономической системы. *"Такие эпохи, столь утомительные для изучения, имеют свое и немаловажное историческое значение. Это так называемые переходные времена, которые нередко ложатся широкими и темными полосами между двумя периодами. Такие эпохи перерабатывают развалины погибшего порядка в элементы порядка, после них возникающего. Их значение не в них самих, а в их последствиях, в том, что из них вышло"* [\[11, Т.1, с. 351\]](#).

Переходные периоды берут свое начало на фоне кризиса раздаточной экономики, когда существующая институциональная среда утрачивает свою эластичность и не отвечает изменившейся материально-технологической среде и потребностям всех групп населения. Кризис институтов раздаточной экономики выражается в том, что они перестают обеспечивать координацию потоков сдач и раздач как в рамках всего государства, так и на уровне отдельных социальных групп. Это означает, что весь совокупный объем сдач уже не может покрыть установившийся на определенном уровне объем общественно-необходимых раздач. При этом в явном виде проявляется дисбаланс того, что отдают и что получают разные социальные группы. Никакие внутренние экономические реформы уже не могут помочь раздаточной экономике справиться с накопившимися проблемами.

Во всех трех институциональных циклах кризис проявлялся в резком социальном расслоении, экономическом спаде и политической неуправляемости. В такой ситуации наступает переходный период, который начинается с преобразования института общественно-служебной собственности в институт частной собственности.

С самого начала переходного периода происходит глубокая трансформация института общественно-служебной собственности посредством передачи прав на многие

ее объекты частным лицам или коллективам в полное владение. На всем протяжении переходного периода доминирующее положение занимает институт рыночной торговли и частного предпринимательства, развертывание которого состоит в заимствовании многих институциональных элементов из рыночной среды западноевропейских стран. В рамках переходного периода институциональная среда раздаточной экономики усваивает новые элементы или находит для себя новые формы, на основе которых преобразуется в новое качество и к концу периода начинает вытеснять или ограничивать институт рыночной торговли и частного предпринимательства.

В первый переходный период возникшая частная собственность существовала в форме вотчин. Признаки вотчинного начала были следующие: князья (великие и удельные) отчуждали свои уделы по купчим и дарственным, завещали их сторонним лицам в целом и в частях. В конце второго институционального цикла (вторая половина XVIII в.) первый шаг на пути трансформации института собственности был связан с отменой обязательной службы для дворянства и передачей им полных прав собственности на поместья. Второй - отмена крепостного права и разрешение выкупа земельных участков бывшими крепостными крестьянами. В результате на втором переходном периоде, как и на первом, доминировал институт частной собственности. Третий переходный период начался также с преобразования отношений собственности посредством "ваучеризации" и создания разнообразных негосударственных и частных субъектов хозяйствования.

Трансформация института общественно-служебной собственности (в разных ее исторических проявлениях) в институт частной собственности создала необходимые условия для расширения института рыночной торговли и частного предпринимательства и его выхода из прежних нормативных рамок. Так, первый переходный период, XII-XIII вв., до того как вмешался фактор татарского завоевания, характеризовался бурным ростом городов, что всегда связано с развитием торговли. Во второй переходный период *"главной фигурой был купец-ростовщик, сдиравший три шкуры с населения за свои товары"* [4, Т.1, с. 19]. Третий переходный период - период рыночных реформ XX в. - также резко сместил акценты с общественного производства в сторону рыночной торговли.

Параллельно разворачиванию института рыночной торговли и частного предпринимательства в переходные периоды происходит сворачивание института админи-

стративной жалобы, через которые население обычно артикулирует общественные проблемы и защищает свои права. Во втором переходном периоде *"как ни естественно само по себе, как ни преходяще, казалось бы, право жителей государства заявлять свои просьбы, желания и жалобы, это право далеко не всегда признавалось государями"* [19, с. 137]. В то же время в среде интеллигенции постоянно предпринимались попытки восстановления этого права жалобы для всех слоев населения. *"Известная статья Дитяткина о роли челобитий представляет собой осторожно выраженную в форме исторической справки политическую петицию о восстановлении того права челобитий, которым столь свободно и непрекаемо пользовались чины Московского государства"* [19, с. 137]. В третий переходный период - рыночных преобразований XX в. - институт жалобы также был подвергнут демонтажу вместе с административной моделью управления. В настоящее время социологические опросы показывают, что, например, *крестьянин "даже пожаловаться не знает куда"* [13, с. 466]. Несмотря на полуразрушенный институт жалоб, население продолжает обращаться в высшие органы власти. Так, в 1994 г. только на имя президента и в адрес правительства поступило около 280 тыс. устных и письменных обращений, в том числе жалоб [17, с. 98].

Ценности и условия жизни подавляющего числа людей входят в противоречие с институциональной средой переходного периода, в которой доминирует институт рыночной торговли и частного предпринимательства, и прекращает действовать институциональный канал обратной связи через административные жалобы. Это выливается в поддержку большинством населения всех действий государства по восстановлению в новом качестве институтов раздаточной экономики. Конец переходных периодов выглядит как сворачивание института рыночной торговли и частного предпринимательства на фоне разворачивания институционального ядра раздаточной экономики. Результатом является модернизация раздаточной экономики и начало нового институционального цикла ее развития.

В переходные периоды накануне нового институционального цикла происходит изменение государственности (Киевская Русь - Московско-Петербургская Россия - СССР - Российская Федерация), как знак полного отрыва от старых институциональных форм и переход к новым, что позволяет привести в соответствие политические институты с социально-экономическими на новом историческом этапе.

Внешне, по характеру институциональной среды и по распространенным названиям новых экономических явлений переходные периоды напоминают европейские экономические системы в конкретный исторический период и потому часто получают в теориях соответствующие названия: так, первый переходный период получил название "феодализма" в работах Н.П. Павлова-Сильванского и его сторонников, второй переходный период именовался "капитализмом" в работах В.И. Ленина и марксистской школы в СССР на протяжении 70 лет, и наконец, третий переходный период именуется в современной экономической и социологической литературе периодом "построения рыночной экономики".

Институциональная среда переходных периодов часто сравнивается с европейской соответствующего исторического времени. В своих многочисленных работах Павлов-Сильванский устанавливал *"тождество основных начал строя удельной Руси и феодальной Европы"* [19, с. 482]. Он проводил параллель между отдельными явлениями западного феодализма и русскими удельного периода; это - вассальные службы, ленное землевладение и раздробление суверенной власти. Все это, по мнению историков того времени, пункты весьма существенные, однако взятые в совокупности совершенно непримиримы с общим пониманием удельного государства [5, с. 289].

Павловым-Сильванским зафиксирован квазифеодализм, при котором многие явления внешне напоминают свои европейские аналоги, но по существу, по генезису и по последствиям резко от них отличаются. Именно поэтому феодализм удельной Руси развивался не по классическим закономерностям, а превратился в свою противоположность - самодержавное государство с обязательной службой всех групп населения. Автор теории феодализма на Руси понимал это: *"Я в своих работах имел в виду удельную Русь XIII-XV столетий с ее феодальными порядками, противоположными московскому государственному строю"* [19, с. 482].

Аналогичная ситуация происходит и с теорией капитализма в России, который фиксируется ею со времени отмены крепостного права и до Октябрьской революции 1917 г. С одной стороны, действительно многие явления того времени весьма схожи с капиталистическими в европейском понимании этого строя, с другой стороны, экономическая система этого периода имеет настолько сильную специфику, что вызывает сомнения относительно ее капиталистической природы. *"К началу XX века в России уже утвердился капитализм, но произошло это значительно позже и во многом"*

иначе, чем в крупных странах Запада. В силу различных исторических и географических причин капитализм в России лишь в малой степени выступал в своей классической форме - форме свободной конкуренции. В основном же его развитие шло "сверху" путем властного вмешательства государства и при широком участии иностранного капитала" [4, с. 16].

Здесь также установлен феномен квазикапитализма, при котором явления лишь по форме напоминают капиталистические, а по сути несут всю специфику очередного преобразования раздаточной экономики. *"Историческая действительность, в которой развивался капитализм в России, в корне отличалась от той действительности, в которой капитализм родился и развился в своих классических формах"* [5, с. 25]. Результатом такого квазикапитализма стало возрождение нового раздаточного государства на территории России.

Квазирыночная природа существующих в конце XX столетия экономических отношений в России все более осознается обществом. Вот одно из многих характерных высказываний о природе российского рынка. *"Стихия рынка воспринимается как отсутствие всех и всяческих ограничений, но не как специфическая форма трудовых и социальных отношений. Рынок базируется на принципах договора и открытости, а наш "рынок" - на принципах экономической гражданской войны, потому что не прошел процесс создания самостоятельных фирм, а произошло разваливание единого целого хозяйства на отдельные удельные княжества, сохраняющие все те же принципы хозяйственного обустройства"* [28, с. 416].

Вместе с тем, переходные периоды не являются отступлением от поступательного развития институтов раздаточной экономики, а напротив, представляют собой имманентные фазы их развития. Институциональная среда раздаточной экономики по своему устройству достаточно сложна и, находясь в кризисном состоянии, не может быть реформирована по определенному плану группой даже самых достойных реформаторов. Поэтому в переходные периоды осуществляется спонтанное преобразование базовых институтов раздаточной экономики за счет вывода всех сфер из-под контроля государства и предоставления инициативы всем группам населения и всем хозяйствующим субъектам. В переходные периоды происходит столь глубокое "перелопачивание" институциональной среды, что каждый следующий этап развития раздаточной экономики воспринимался как абсолютно новое явление, слабо связанное с предыду-

щими историческими этапами. Между тем именно в переходные периоды происходит выбор дальнейшего направления институционального развития и находятся такие формы, технологии и способы, которые преобразуют устаревшие институты раздаточной экономики в новые, адекватные материально-технологической среде и потребностям общества.

В переходные периоды осуществляется поиск нового институционального стержня следующего этапа развития раздаточной экономики. Сначала эта будущая институциональная основа заимствуется из рыночной среды западноевропейской цивилизации и апробируется в рамках переходных периодов, а затем адаптируется к раздаточной среде, при этом отбрасывается все, что вступает с ней в конфликт. Как правило, этим конфликтным элементом являлась частная форма собственности и свободные договорные отношения.

В первый переходный период таким новым элементом, внесенным из европейского феодализма, были договорные служебно-поземельные отношения. Впоследствии они были преобразованы в государственные служебно-поземельные отношения и легли в основу всей институциональной системы раздаточной экономики Московско-Петербургского периода.

Феодализм характеризуется существованием принципа службы с земли за какой-либо феоде. Причем эта служба осуществлялась по свободному договору. В западной истории широко известны переходы французских вассалов со своими владениями к английскому королю и от него обратно к королю Франции. Это означало признание подвластности земли высшему территориальному господству сюзерена, обусловленной личным подчинением ее собственника.

Аналогичные отношения существовали и в удельный период русской истории. *"И наши источники удельного времени, несмотря на всю их случайность и скудость, дают нам несколько ясных указаний на то, что договор боярской службы влек за собой территориальную подвластность боярской вотчины, что наши бояре переходили от одного князя к другому со своими землями, иначе говоря, "имели право отъезда с вотчинами", что удельный боярин, как и западный сеньор, был не только вольным слугою, но и вольным вотчинником"* [\[19, с. 113\]](#).

В XVI в. по указу Ивана Грозного служба с земли была введена как всеобщее обязательное правило. При этом была установлена ее регламентация по норме. *"Эти*

всеобщая обязательность и регламентация являются следствием укрепления государственной власти. Но начало службы с земли идет из старины. В удельное время, однако, такая служба с земли не была всеобще обязательной, как при Грозном, но обуславливалась свободным договором боярина с князем" [19, с. 110].

Во второй переходный период широкое распространение получили тресты, "в великом множестве возникавшие в начале века прежде всего в США" [7, с. 90]. Именно эта форма организации хозяйства легла впоследствии в основу советской раздаточной экономики, став стержнем ее административной модели управления.

В данном случае легко устанавливается элемент заимствования. Основатель советского государства В.И. Ленин подчеркивал: "Нам, партии пролетариата, неоткуда взять умения организовывать крупнейшее производство, по типу трестов, как тресты, - неоткуда, если не взять его у первоклассных специалистов капитализма" [31, с. 193].

В период капитализма тресты существовали, несмотря на их монопольный характер, как частная форма организации. Однако в основе экономики советского периода тресты уже выступали как государственная форма. "Тут и происходит процесс, по выражению Ленина, соединения гигантской силы капитализма с гигантской силой государства в один механизм" [7, с. 91]. Государство в этот период представляло собой "трест трестов". Именно этот институциональный элемент, заимствованный из другой институциональной среды, преобразованный и пересаженный в раздаточную экономику, дал ей на третьем этапе новую жизнь и всем ее институтам новую форму.

Третий переходный период обогатит, как нам представляется, раздаточную экономику **контрактным правом**. Частно-контрактные отношения являются повседневным элементом хозяйственной практики западных стран, в том числе и США. В настоящее время, период так называемых рыночных реформ, они также активно используются. Однако одновременно идет апробация контрактов в государственной сфере и уже возникла такая отрасль права как "административный договор". Под административным договором понимается основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект государственной власти, многосторонний акт, устанавливающий взаимные права и обязанности его участников.

Специалисты по административному праву уверены, что административный договор придаст определенную стабильность, гласность, наглядность иерархическим отношениям, обеспечит демократизацию исполнительной власти. Участие в договорном процессе будет способствовать пробуждению деловой и правовой активности субъектов. Из послушных "винтиков", которым сверху спускают директивы и распоряжения, они превращаются в думающих субъектов горизонтальных отношений. Договор воспитывает самостоятельность мышления, стимулирует изучение законодательства, умение решать вопросы переговорным путем, осознавать и отстаивать свои интересы. Договорное регулирование вырабатывает и у властного субъекта умение работать более гибко, творчески, инициативно, не рассчитывая исключительно на приказ и принуждение [2, с. 180-183].

Вместе с тем, всю глубину и сущность переходных периодов можно понять только исходя из закономерностей развития мировой цивилизации через соотношение рыночных и раздаточных институтов как в глобальном масштабе, так и в рамках институционального развития отдельных государств. В переходные периоды происходит трансформация институтов и потому они по своей сути - трансформационные.