

МОСКОВСКИЙ ОБЩЕСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ФОНД

---

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СУБЪЕКТЫ  
ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ  
(институциональный анализ):  
ДЕСЯТЬ ЛЕТ СПУСТЯ**

**Часть III. Российское государство**

Под редакцией  
Заслуженного работника Высшей школы РФ  
д.э.н. проф. Р.М. Нуреева

**Москва  
2010**

УДК 330.117

ББК 65.01

Э 40

**Э 40      Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя. Часть III. Российское государство / Под редакцией д.э.н. проф. Р.М.Нуреева. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 212, часть III. Москва, Московский общественный научный фонд, 2010, 224 стр.**

**Редакционная коллегия:**

д.э.н. Р.М. Нуреев (главный редактор), к.э.н. А.В. Алексеев, д.с.н. Ю.В. Латов,  
д.э.н. С.Н. Левин, к.э.н. И.В. Розмаинский, к.э.н. С.Г. Шульгин

**Авторский коллектив**

д.э.н. Р.М. Нуреев (руководитель авторского коллектива), д.э.н. С.Б. Авдашева, к.э.н. А.В. Алексеев, д.с.н. Е.С. Балабанова, д.с.н. С.Ю. Барсукова, к.э.н. О.В. Воронкова, д.э.н. Т.Г. Долгопятова, к.э.н. А.В. Ермишина, к.с.н. Л.В. Клименко, д.э.н. В.В. Колесников, д.э.н. П.В. Крючкова, д.э.н. М.В. Курбатова, д.с.н. Ю.В. Латов, д.э.н. С.Н. Левин, Э.О. Леонтьева, д.э.н. Г.П. Литвинцева, д.э.н. М.Ю. Малкина, С.В. Мареева, д.э.н. Л.Г. Миляева, к.э.н. Ю.Г. Наумов, к.э.н. И.В. Розмаинский, аспирант Е.А. Стукаленко, к.с.н. А.Л. Темницкий, д.с.н. Н.Е. Тихонова, д.с.н. М.А. Шабанова, к.э.н. Ц.В. Шварцбурд, к.э.н. С.Г. Шульгин, д.ф.н. А.Г. Эфендиев

Монография осуществлена по итогам 10-летней работы виртуальной мастерской «Поиск эффективных институтов для России XXI в.». Монография посвящена институциональному анализу трёх основных экономических субъектов постсоветской России: домохозяйств, фирм и государства. Сравниваются эпохи Ельцина и Путина и показывается их единство и различия.

Основное внимание уделено анализу нового институционального пространства, механизмам привыкания домохозяйств к рынку, путям становления эффективного работника-партнёра, факторам препятствующим накоплению человеческого капитала. Исследуются также проблемы становления среднего класса и институтов гражданского общества в России.

Для студентов, аспирантов и преподавателей экономических вузов и факультетов, всех, интересующихся актуальными проблемами социально-экономического развития современной России.

Мнения, высказанные в докладах серии, отражают исключительно личные взгляды авторов и не обязательно совпадают с позициями Московского общественного научного фонда.

Книга распространяется бесплатно.

ISBN 978-5-89554-347-4 (общий)  
ISBN 978-5-89554-350-4 (часть III)

© Московский общественный научный фонд, 2010.  
© Р.М. Нуреев, 2010.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Часть III. РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО .....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 12. Институциональный подход к исследованию взаимодействия государства и бизнеса в современной России .....</b>	<b>10</b>
12.1. Институционально-эволюционный подход к пониманию природы российского государства .....	10
12.2. Активизация российского государства в 2000–2009 гг.: формирование институциональной среды нового типа .....	18
12.3. Механизмы экспансии государства в экономике и его наступление на крупный бизнес .....	21
12.4. Формы взаимодействия бизнеса с властью .....	31
12.5. Институциональные характеристики прав собственности .....	34
<b>Глава 13. Институциональная коррупция в России .....</b>	<b>39</b>
13.1. Коррупция как угроза национальной безопасности России .....	39
13.2. Общая статистика коррупционной преступности .....	49
13.3. Теневые правила взаимоотношений политиков и предпринимателей....	53
13.3.1. Российская коррупция как политический процесс .....	53
13.1.2. Новые варианты правил взаимоотношений политиков и предпринимателей.....	59
<b>Глава 14. Эволюция институтов политической власти России .....</b>	<b>77</b>
14.1. Особенности модели Хоттелинга-Даунса в России на рубеже веков....	77
14.2. Институционализация новой власти-собственности (2001–2010 гг.)... 80	
14.3. Взаимосвязь экономического и политического монополизма в российских регионах: новые тенденции развития. ....	84
14.4. Трансформация роли выборов в начале XXI-го века .....	91
<b>Глава 15. Эволюция институтов системы государственных финансов России.....</b>	<b>100</b>
15.1. Старые и новые траектории бюджетной системы: «path dependence» versus «back to the future» .....	100
15.2. Стабилизационные фонды как антикризисный институт системы госфинансов России .....	111
15.3. Госкорпорации: государство в государстве .....	114
15.4. Госзаказ: институт рынка или возврат к системе Госснаба? .....	129
<b>Глава 16. Инновационный процесс и налоговая система России: кто кого? .....</b>	<b>138</b>
16.1. Становление налоговой системы.....	138
16.2. Формирование доходной части бюджета .....	141
16.3. Стимулирование инвестиций .....	143
16.4. Побуждение к потреблению .....	145
16.5. Социальные налоги.....	146

16.6. Налог на добавленную стоимость .....	147
16.7. Перспективные направления совершенствования налоговой системы .....	154
<b>Глава 17. Развитие системы социальных институтов, противостоящих росту дифференциации доходов и бедности в России .....</b>	<b>158</b>
17.1. Институты первичного распределения.....	159
17.2. Институты перераспределения.....	166
17.3. Институты конечного распределения. ....	168
<b>Заключение. Стратегия и тактика российской модернизации.....</b>	<b>177</b>
1. Теория социального рыночного хозяйства .....	177
2. Преимущества и недостатки «Концепции долгосрочного социально- экономического развития Российской Федерации» .....	179
3. Стратегические и тактические приоритеты .....	193
3.1. Тактические приоритеты .....	193
3.2. Стратегические задачи .....	198
4. Возможные сценарии развития .....	203
<b>Сведения об авторах .....</b>	<b>206</b>
<b>Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации .....</b>	<b>211</b>
<b>Content .....</b>	<b>213</b>
<b>Annotation.....</b>	<b>217</b>

## Часть III. РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО

---

### Введение<sup>1</sup>

В первом издании развивалась концепция Александра Гершекрона, согласно которой, по мере развития капитализма в странах догоняющего развития возрастает роль государства, которое начинает играть доминирующую роль. Эта гипотеза полностью подтвердилась и применительно к постсоветской России.

Государство в России до сих пор имеет статус, качественно отличный от статуса государства в обществах западноевропейской цивилизации. Государство – это «наше всё», воплощение наших надежд и наших разочарований. Такая гипертрофия является, с одной стороны, нормальным явлением для всех стран догоняющего развития, где государство всегда является наиболее активным актором модернизации. Взгляд на российское государство как на демиурга развития является, с другой стороны, рудиментом советской культуры, абсолютизирующей роль «общенародного» государства в ущерб всем другим акторам социально-экономической жизни.

Финальная третья часть «Государство современной России» во предыдущем издании коллективной монографии «Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ)» состояла из шести глав<sup>2</sup>.

Глава 14. Основы институционального подхода к анализу роли государства (И.В. Розмаинский, М.Ю. Малкина).

Глава 15. «Революция сверху» и ее последствия (А.В. Дементьев).

Глава 16. Назад к частной собственности или вперед к частной собственности? (Р.М. Нуреев, А.Б. Рунов, А.В. Ермишина).

Глава 17. Государство всеобщего перераспределения (А.В. Ермишина, М.Ю. Малкина, З.Б.-Д. Дондоков, И.В. Дондокова).

Глава 18. Электоральный цикл: поиск политической ренты? (С.Г. Шульгин).

Глава 19. Ростки новых функций государства (Н.А. Кравченко, А.В. Дементьев, И.В. Розмаинский).

Структура третьей части новой книги близка к структуре предыдущей авторской монографии.

---

<sup>1</sup> Р.М.Нуреев, Ю.В. Латов

<sup>2</sup> См.: <http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/118326>.

Десять лет назад нашими авторами был сделан следующий главный вывод: «Ключевая проблема российской государственности заключается в том, что само государство в лице своих чиновников отнюдь не желает подчиняться каким-либо "правилам игры", которые оно устанавливает для других "игроков" (организаций)» (с. 37). Развивая в *двенадцатой главе* **«Институциональный подход к исследованию взаимодействия государства и бизнеса в современной России»** (М.Ю. Малкина), автор отмечает, что новая («путинская», сменившая «ельцинскую») институциональная среда для взаимодействия бизнеса и государства, по-прежнему характеризуется доминированием власти над собственностью. В России сложился конгломерат формальной частной собственности, за которой скрывается реальная власть-собственность с «рыхлыми» правами собственности. Старые надежды на преодоление «институциональной неадекватности» (с. 37) российского государства сменились пониманием того, что при исторически сложившейся системе взаимоотношений государства и общества власть еще долго будет стоять выше бизнеса. Надежды на разрушение института остаточной государственной собственности (с. 104) решительно не оправдались.

Тема *тринадцатой главы* – **«Институциональная коррупция в России»** (С.Ю. Барсукова, В.В. Колесников, Ю.Г. Наумов). Десять лет назад проблема коррупции была вынесена во второй раздел, в анализ фирм. Это объяснялось тем, что коррупционные отношения рассматривались (прежде всего, применительно к «ельцинской» эпохе) в основном в контексте «скупки государства» – как инструмент влияния бизнеса на власть. В современной России коррупция превратилась в инструмент подчинения бизнеса власти, доминирует «скупка бизнеса». Поэтому вполне правомерно рассматривать деловую коррупцию как одну из основных функций российских госчиновников и политиков. Превращение коррупции в главную угрозу национальной безопасности России связано не только с тем, что растут масштабы коррупционных поборов. Гораздо опаснее, что коррупция стала органичным элементом политических процессов и, соответственно, одним из ключевых элементов системы постсоветской власти-собственности. В результате вместо нормальной рыночной конкуренции складывается «нормальная» латиноамериканская система «Для друзей – всё, для чужаков – закон, для врагов – ничего».

*Четырнадцатую главу*, **«Эволюция институтов политической власти России»** (Р.М. Нуреев, С.Г. Шульгин), можно считать продолжением сюжета об электоральном цикле в предыдущей коллективной монографии. Анализируя влияние периодических избирательных кампаний на

деятельность российских политиков, Р.М. Нуреев, С.Г. Шульгин десять лет назад пришли к выводу, что для них «оказывается выгодно максимально полно воспользоваться преимуществами их сегодняшнего положения и не думать о будущем» (с. 195). Как выясняется, у отечественных региональных лидеров появилась некоторая уверенность в будущем, но не за счет увеличения, а за счет понижения «прозрачности» политической жизни. Выборы становятся скорее формализованным ритуалом, чем реальным соревнованием политиков за доверие избирателей. Местные «бароны»-бюрократы стали использовать манипулирование данными о явке избирателей на выборы как сигнал своей лояльности федеральному центру. К концу 2000-х гг. власть стала более автократичной и менее подконтрольной гражданам, чем это было десятилетие тому назад.

*Пятнадцатая глава, «Эволюция институтов системы государственных финансов России»* (М.Ю. Малкина), показывает взаимосвязь между старыми и новыми траекториями бюджетной системы. Автор выявляет роль зависимости от траектории предшествующего развития, которая накладывает отпечаток на современный институт. В главе анализируются стабилизационные фонды как антикризисный институт системы госфинансов России. Специальный параграф посвящен государственным корпорациям, которые представляют собой своеобразное «государство в государстве». Детальный анализ госзаказа показывает, что он ещё не стал полноценным институтом рынка и до сих пор сохраняет родимые пятна Госснаба.

*Шестнадцатая глава, «Инновационный процесс и налоговая система России: кто кого?»* (А.В. Алексеев), коррелирует с посвященным попыткам стимулирования экономического роста финальным параграфом 19-й главы предыдущей коллективной монографии. Десять лет назад отмечалось, что «структурные изменения в составе промышленного производства носят скорее негативный, чем позитивный характер», поскольку происходит расширение доли капиталоемких отраслей (ТЭК, металлургия) (с. 247). В наши дни приходится констатировать, что изменений к лучшему в структуре национальной экономики так и не произошло: возможность низкой налоговой нагрузки на бизнес в период благоприятной сырьевой конъюнктуры, которая могла бы стать основой для масштабной модернизации ее технологического базиса, оказалась упущена. Политика правительства в 2000-е гг. оказалась направлена скорее на сохранение ранее набранной инерции, чем на революционные изменения в производстве.

В заключительной *семнадцатой главе* данной книги рассматривается «Развитие системы социальных институтов, противостоящих росту

**дифференциации доходов и бедности в России»** (Г.П. Литвинцева, О.В. Воронкова, Е.А. Стукаленко). Это продолжает анализ «государства всеобщего перераспределения» – формирующегося «социального государства» в социал-демократической версии (с. 167). Данная тенденция в наши дни прослеживается довольно слабо. В конце 2000-х гг. социальная политика понимается как борьба прежде всего с бедностью, но не с высокой дифференциацией доходов. Независимо от того, насколько такая политика успешна, она принципиально не может снять социального напряжения и убедить граждан в том, что рыночное хозяйство способно обеспечить «благосостояние для всех».

Мы видим, что по-прежнему «современное постсоветское государство подобно двуликому Янусу, один лик которого глядит в прошлое, а другой в будущее» (с. 7). Конец 2000-х гг. отличается от начала 2000-х гг. тем, что в прошлое наш «Янус» стал вглядываться заметно активнее, чем в будущее. После создания основ «суверенной демократии» в России заметно чаще и активнее обсуждают злодейство/гениальность Сталина и защиту от происков США и НАТО, чем возможность/невозможность внедрения нанотехнологий.

Если свести, как мы это делали во введениях к предыдущим частям, все отмеченные институциональные изменения в одну сводную таблицу, то вырисовывается следующая картина (см. табл. ЧП.3). Как мы помним, при анализе сводных таблиц по домохозяйствам и фирмам был сделан вывод, что в целом наблюдается тенденция к улучшению «правил игры», по которым живут эти экономические субъекты. Что касается российского государства, то здесь меньше оснований для оптимизма. Из шести выделенных в таблице позиций лишь по одной («распределительная деятельность») можно говорить об улучшении ситуации: государство стало активнее и успешнее «искоренять» бедность (благо, хорошие возможности для этого возникли «сами собой», благодаря взлету «нефтяных» цен). По двум позициям ситуация стабильно плохая: государство по-прежнему занимается больше стимулированием рентоискательства, чем инновационной деятельности. По оставшимся трем позициям ситуация имеет тенденцию к ухудшению.

Можно сделать вывод, что тенденции развития российского государства в 2000-е гг. являются наименее (по сравнению с тенденциями развития домохозяйств и фирм) прогрессивными, наиболее пессимистическими. Это парадоксальным образом противоречит тому самоочевидному факту, что «путинское» государство является гораздо более сильным и уважаемым россиянами, чем «елцинское» государство. Разгадка парадокса,



**Таблица ЧП.3**  
**Институциональные изменения государства в России 1990–2000-х гг.**

Характеристики	Исходное состояние в СССР	Изменения в постсоветской России		
		Ожидаемые в ходе радикальных реформ	Реально произошедшие в ельцинский период 1990-х гг.	Реально произошедшие в путинский период 2000-х гг.
<i>Отношения с обществом</i>	Диктат государства над обществом	Государство на службе общества	Отчуждение государства от общества	Частичное восстановление диктата государства над обществом
<i>Деятельность по защите прав собственности</i>	Не считается значимой	Является основной функцией государства	Выполняется слабо, по принципам протекции и фаворитизма	Выполняется более активно, по принципам протекции и фаворитизма (институциональная коррупция)
<i>Производительная деятельность</i>	Монополия государства на легальную хозяйственную деятельность	Минимизация прямого государственного вмешательства в экономику	«Государство тотального рентоискательства» – использование государственной протекции для производства ренты	
<i>Распределительная деятельность</i>	Активное перераспределение ресурсов и доходов	Минимизация перераспределительных функций	«Государство всеобщего перераспределения»	Борьба с бедностью, но не с высокой дифференциацией
<i>Инновационная деятельность</i>	Формально высока, фактически слаба	Является одной из основных функций государства	Формально провозглашается, но фактически не осуществляется	
<i>Стабильность политической власти</i>	Высокая, за счет авторитарных методов	Высокая, за счет демократических методов	Низкая, сочетание демократических и авторитарных методов	Высокая, за счет усиления авторитарных методов

видимо, в том, что политический режим 2000-х гг. эксплуатирует привычную для россиян модель: государство дает отпор «проискам» внешних и внутренних врагов, гарантирует подданным спокойствие и благополучие в

обмен на безусловную лояльность. Лозунг «Не будет ни революций, ни контрреволюций», выдвинутый В.В. Путиным в своем послании Федеральному Собранию еще в 2001 г., отражает главную идеологию «путинской» эпохи, и политический режим на самом деле реализует этот лозунг. К сожалению, авторы этого лозунга не замечают, что развиваться чисто эволюционно, избегая революций, можно только тогда, когда национальная социально-экономическая модель показала свою эффективность. В противном случае вместо эволюции можно получить застой. Россия это уже не раз проходила – в эпохи Николая I, Александра III, Брежнева... А затем приходили Крымская война, «терновый венец революций», «перестройка»... Российское государство так пока и не смогло найти адекватный для нашей страны механизм постоянного институционального самосовершенствования.

## **Глава 12. Институциональный подход к исследованию взаимодействия государства и бизнеса в современной России<sup>3</sup>**

### **12.1. Институционально-эволюционный подход к пониманию природы российского государства**

Институциональный подход к исследованию государства позволяет выделить три его уровня, посредством которых оно взаимодействует и с обществом в целом, и с бизнесом, в частности.

Первый уровень. Государство – это некий «идеальный образ», присутствующий в представлении того или иного народа, отражающий его менталитет и исторический опыт. В этом контексте следует выделить две существенные характеристики «идеального образа» российского государства.

Во-первых, российскому народу свойственно упование на государство, патернализм. Для этого исторически существовало несколько оснований. С одной стороны, закрытость, замкнутость, самодостаточность российской экономики изначально определяла главенствующее значение внутренних связей и требовала координации из единого центра. Однако усиление открытости российской экономики в период реформ лишило ее свойства самодостаточности. С другой стороны, масштабность территории, нечеткость и расплывчатость границ, неоднородность развития порождают необходимость периодического «собрания» воедино, централи-

---

<sup>3</sup> М.Ю. Малкина

зованного противостояния как внутренним центробежным тенденциям, так и периодически возникающей явной или неявной внешней угрозе.

Во-вторых, особенностью российского менталитета является демонстративное неуважение к крупной частной собственности. Непрозрачность и конфликтность образования современной крупной собственности в России формирует надежную идеологическую почву для очередного пересмотра прав, приобретенных незаконным путем, позволяет государству осуществлять конфискацию при идейной поддержке большинства населения.

Второй уровень. Государство – это некая *организация*, представляющая собой совокупность конкретных структур с предписанными им функциями, наделенных соответствующими правами и обязанностями. В данном контексте государство рассматривается как обезличенный механизм взаимодействия с обществом, набор легитимных инструментов регулирования экономики.

Государство-организация является источником формальных институтов в обществе, которые могут возникать несколькими способами: посредством формализации неформальных правил, воспроизведения национального исторического аналога, инициативного институционального проектирования, создания агрессивной альтернативы «институциональной ловушке», импорта из более развитых экономик. В каждом последующем из перечисленных случаев усиливается фрагментарность институциональной среды в краткосрочном периоде, степень несоответствия правил друг другу, увеличиваются издержки адаптации. Но эти краткосрочные издержки также вполне могут быть оправданы растущими долгосрочными выгодами.

Третий уровень. Государство – это *бюро*, аппарат людей, наделенных властью, принимающих решения от имени общества в рамках установленных государством-организацией правил, между тем, обладающих определенной свободой в трактовке общественного интереса, установлении правил и следовании им. Такое государство можно назвать «*персонифицированным*».

В системах иерархического типа, где вертикальные связи преобладают над горизонтальными, а управленческие транзакции – над рыночными, степень свободы выше на более высоких уровнях организации. Свобода на всех уровнях может использоваться как для неформального взаимодействия, так и для создания внутри формальных правил-«оболочек» полупоформальных правил-«рабочих адептов», нацеленных на достижение частных интересов. В предельном случае она направлена на закрепление ново-

го формального института, в котором сконцентрированы интересы его создателей. Основоположник современной теории институциональных изменений Д. Норт писал: «Институты не обязательно – и даже далеко не всегда – создаются для того, чтобы быть социально эффективными; институты или, по крайней мере, формальные правила, создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил»<sup>4</sup>.

Оппортунизм государства в общем, и чиновников в частности, в отношении общества может проявляться в двух формах. Во-первых, в виде прямого игнорирования решения тех или иных проблем, как общезначимого, так и коллективного, и частного характера, например, защиты прав собственности, а также в неисполнении представителями законодательной, исполнительной или судебной власти своих явных или подразумеваемых обязанностей. Во-вторых, в «институтотворчестве», создании правил игры в интересах лоббирующей группировки бизнеса, в производстве общественных квазиблаг (разного рода разрешений, справок, инструкций), растрачивании общественных ресурсов. Пассивный бюрократ, занимающийся вымогательством и волокитой, и активный бюрократ, ищущий сферы извлечения политической ренты, демонстрируют две крайние формы оппортунизма исполнительной власти по отношению к обществу.

Три аспекта государства вполне соответствуют трем типам поведения личности во власти. По Дж. Бьюкенену, все политики делятся на три группы: 1) идеологизированные, для которых власть важна как инструмент претворения в жизнь значимой идеи. Для них деятельность в качестве законодателя является способом служения обществу; 2) деидеологизированные, для которых представляет интерес сама работа в государственных органах власти, ее рассматривают как альтернативу другим, менее интересным видам деятельности; 3) коррумпированные, для которых власть является средством достижения личного финансового результата<sup>5</sup>. Нетрудно заметить, что в каждом из этих типов, по сути, реализует себя тот или иной аспект государства. Действительно, для идеологизированных политиков государство – это, прежде всего, «национальная идея», для деидеологизированных – совокупность управленческих структур с предпи-

---

<sup>4</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 33.

<sup>5</sup> Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Бьюкенен Дж. Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1 / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. / М.: Таурус Альфа, 1997. С. 407–411.

санными функциями, для коррумпированных – способ извлечения и присвоения политико-экономической ренты.

Признавая некую самостоятельность и независимость государства первого уровня, то есть государства – «идеального образа», нельзя не согласиться с французским социологом П. Бурдьё, что одним из важнейших видов власти действующего государства является его право «производить и навязывать (в частности, через школу) категории мышления, которые мы спонтанно применяем ко всему, что есть в мире, а также к самому государству». Посредством тех или иных законов государство практически реализует «политические стратегии, имеющие целью внушить специфическое видение государства, отвечающее интересам и ценностям, связанным с частной позицией их производителей в становящемся бюрократическом мире»<sup>6</sup>. Таким образом, во взаимодействии трех уровней государства возникает своего рода контур с прямыми и обратными связями.

Государство является целостным, слаженным, надежно работающим механизмом, находящимся на службе общества, когда оно формируется по принципу соподчинения: от абстрактного понимания государства как «идеального образа» к формированию государства как структуры и механизма и к соответствующему поведению людей в этой структуре.

В развитых странах «идеальная модель» государства достаточно консервативна, что обеспечивает устойчивость каркаса, на котором возводятся другие уровни государства. В этих странах удалось привести в более-менее надлежащее соответствие первый и второй уровни, а также в значительной степени развить второй уровень, в эволюции которого прослеживается преемственность, связь времен. Он выступает своего рода буфером между первым и третьим уровнями, защищающим общество от отдельных личностей, приходящих во власть.

Совсем другое положение дел в России: первый и второй уровни слабо соответствуют друг другу. Это объясняется, с одной стороны, произошедшей коренной ломкой идеи, которая в общественном сознании раздвоилась, с другой стороны – дискретностью, неоднородностью самого институционального пространства. В России второе звено является наи-

---

<sup>6</sup> Bourdieu P. Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique // Actes de la recherche en sciences sociales. 1993. N°96–97. P. 49–62; Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Алетея, 1999. С. 125–166 ([http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PBetat.htm#\\_ftn1](http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PBetat.htm#_ftn1)).

более подвижным, поэтому между государством как «идеей» и государством как «личностью во власти» отсутствует жесткий связующий блок.

Неоднозначное понимание государства, разделение его как идеи, организационной структуры и аппарата чиновников, обнаруживается и в отношении к нему обычных российских граждан. Так, проведенный в России в 2005 г. Институтом социологии РАН совместно с немецким Фондом им. Ф. Эберта социологический опрос на тему: «Бюрократия и власть в новой России: позиция населения и оценки экспертов» обнаружил, что «... опрошенные ... не видят связи между государством и бюрократией. Если "государство" для россиян некая сверхценность, и его цель – блюсти общественные интересы, то на понятие "чиновничество" у простых смертных выявлена стойкая "аллергия". Характерно, что "государственный служащий" вызывает у людей значительно больше симпатий, чем чиновник и тем более бюрократ». Преобладающими характеристиками бюрократов в глазах российской общественности, согласно опросу, оказались: безразличие к государственным интересам (48,5%), непорядочность, нечестность, неразборчивость в средствах (47,6%), рвачество, стремление к легкой наживе (46,9%), безжалостность, неуважение к людям (37,9%). Интересен также вывод, что «... основную ответственность за ситуацию в стране люди возлагают на президента и подконтрольные ему федеральные власти. Глава государства, по мнению россиян, контролирует и бюрократию. Вторым надзирателем за чиновничеством опрошенные "назначили" СМИ»<sup>7</sup>.

С позиции теории общественного выбора, современное государство, даже самое развитое в плане политических институтов, далеко не всегда способно продуцировать эффективные решения по поводу распоряжения общественными ресурсами. В России эти проблемы усугубляются неразвитостью и деформированностью политических институтов. Так называемые «провалы государства» в экономике, на наш взгляд, проявляются в следующем:

1) в отсутствии надежных механизмов выявления общественных предпочтений, при этом высока вероятность давления со стороны заинтересованных лиц и подконтрольных им СМИ (проблема принятия оптимальных решений на законодательном уровне);

---

<sup>7</sup> Романчева И. Россияне не волнует коррупция // Взгляд. Деловая газета. 1 ноября 2005 г. (<http://www.vzglyad.ru/politics/2005/11/1/11509.html>).

2) в отсутствии механизмов эффективной реализации выявленных общественных предпочтений (проблема принятия оптимальных решений на исполнительном уровне);

3) в низкой прозрачности деятельности государственных (особенно исполнительных) органов власти, о многих решениях которых приходится только догадываться;

4) в низкой степени информированности граждан в силу «рационального неведения» избирателей, их политического нигилизма и цинизма, что снижает уровень общественного контроля за деятельностью органов власти;

5) в особенности целевой функции политиков, в которой незначительный вес имеет цель «репутация» и весьма высокий вес имеет цель «личный финансовый результат»;

6) в сращивании крупного бизнеса и власти, неотделимости одного от другого.

От выявления тройственной сущности государства логичен переход к типологии государств в экономике. По механизму взаимодействия с обществом, с точки зрения равноправия сторон, выделяются два типа государства: контрактное и эксплуататорское.

Теория *эксплуататорского государства* восходит к концепции государства-Левиафана Т. Гоббса, далее она получила развитие в теории государства как аппарата классового насилия К. Маркса, впоследствии воспроизведена в концепции государства – «оседлого бандита» М. Олсона. Ее современной версией является концепция *вертикального контракта* государства и общества, в котором инициатива «заключения» договора принадлежит верховной силе, а сам контракт заключается между зависимыми людьми и делающей рациональный выбор (в пользу максимизации долгосрочного дохода) верховной силой. Следует отметить также близость к теории эксплуататорского государства социологического подхода П. Бурдьё. В своей работе «Дух государства: генезис и структура бюрократического поля» он пишет: «Государство есть завершение процесса концентрации различных видов капитала: физического принуждения или средств насилия (армия, полиция), экономического, культурного или, точнее, информационного, символического – концентрации, которая сама по себе делает из государства владельца определенного рода метакapиTaлa, дающего власть над другими видами капитала и над их владельцами. Концентрация различных видов капитала (которая идет вместе с формированием соответствующих им полей) в действительности приводит к *возникновению* некоего специфического капитала, собственно государственного, позволяющего государству властвовать над различными полями и частными

видами капитала, а главное – над обменным курсом между ними (и тем самым над силовыми отношениями между их владельцами). Из этого следует, что формирование государства идет вместе с формированием *поля власти*, понимаемого как пространство игры, внутри которого владельцы капитала (разных его видов) борются *именно* за власть над государством, т. е. над государственным капиталом, дающим власть над различными видами капитала и над их воспроизводством (главным образом, через систему образования)»<sup>8</sup>.

Теория *контрактного государства* берет свое начало в теории естественного договора Дж. Локка – Ж.-Ж. Руссо, в XX в. она развивалась в теории консенсусной демократии Дж. Бьюкенена. Ее современной версией является концепция *горизонтального контракта*, в котором государство возникает благодаря инициативе снизу, по доброй воле его «учредителей», также рационально передающих часть своих функций институту, стоящему над обществом и охраняющему заведенный естественный порядок, формализующему неформальное установление. Это изначально подразумевает контроль со стороны общества за создаваемым социальным институтом. По словам А.Н. Олейника, «заключая «социальный контракт», граждане становятся своеобразной "четвертой стороной", метаагентом ... в обычных сделках: они следят за деятельностью государства как "третьей стороны" ...»<sup>9</sup>.

Теория контрактного государства удачно соединена с элементами теории эксплуататорского государства в учении Д. Норта, где государство рассматривается как организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, всеобщий гарант обмена и в то же время как дискриминирующий монополист<sup>10</sup>.

В контрактной теории государства общество выступает в качестве принципала, а государство – в качестве агента. Ненадлежащее исполнение агентом своих обязательств расценивается как оппортунистическое пове-

---

<sup>8</sup> Bourdieu P. Esprits d'Etat. Op. cit.; Бурдьё П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. М.: Институт экспериментальной социологии. СПб.: Алетейя, 1999. С. 125–166. ([http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PBetat.htm#\\_ftn1](http://bourdieu.narod.ru/bourdieu/PBetat.htm#_ftn1)).

<sup>9</sup> Институциональная экономика: Учебник / Под общ. ред. А.Н. Олейника. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 568.

<sup>10</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 70.



дение. В теории эксплуататорского государства, наоборот, принципалом выступает государство, а агентом – общество, которое склонно к оппортунистическому поведению.

Тестируя современное российское государство на предмет его контрактности, можно сформулировать следующее положение: между российским государством и обществом сформировался вертикальный контракт со следующими характеристиками.

Во-первых, это контракт *асимметричный*. В нем заложено изначальное неравноправие сторон: неравновесие, или диспаритет, прав и обязанностей. Правами в России обладает, главным образом, государство в лице его представителей, а обязанности вменены, прежде всего, бизнесу, которого в последнее время все больше призывают к социальной ответственности.

Во-вторых, это контракт *нечеткий (недоспецифицированный)*, что оставляет поле для манипулирования в зависимости от ситуации. В нем отсутствует четкое закрепление прав собственности, происходит периодическое размывание правил игры. До сих пор неясны общая идеология государственного вмешательства в экономику, сфера распространения государственной собственности, пределы государственного регулирования частного сектора экономики и полномочий органов власти.

В-третьих, это контракт *избирательный*. Непрозрачность и незащищенность прав собственности создают условия для манипулирования государством уровня контроля и поддержки того или иного бизнеса. Российское государство – дискриминирующий монополист – применяет избирательные стимулы и избирательную ответственность, избирательные санкции по отношению к различным бизнес-структурам и даже отдельным представителям бизнеса. В силу этого контракт государства и общества в России является сильно персонифицированным. Этому в немалой степени способствует асимметрия информации, которой располагают взаимодействующие стороны, отсутствие надежных механизмов контроля за деятельностью государства и трудность консолидации общества.

С точки зрения двух направлений теории государственных финансов, признающих основной аллокационную или дистрибутивную (распределительную) функции государства, можно выделить два других типа государства – государство *производящее* и государство *перераспределяющее*.

Под перераспределительной функцией государства понимается его участие в распределении ресурсов с целью достижения Парето-оптимальности, что реализуется, в частности, через введение корректирующих налогов и корректирующих дотаций. Наибольшего развития перераспре-

делительная трактовка государства достигла в теории государственных финансов А. С. Пигу – Дж. Мида.

Аллокационная функция государства предполагает аккумуляцию им необходимых ресурсов для производства чистых общественных благ. Впервые эта идея четко прозвучала в работе К. Викселя «Исследования по теории финансов» (1896). Впоследствии она была развита в работах Дж. Бьюкенена и теории государственных финансов Р. Масгрейва. Некий симбиозный вариант двух теорий представлен в концепции государства Арансона – Ордешука (Aranson, Ordeshook), где общественные блага являются побочным результатом основной, перераспределительной, деятельности государства.

Современное российское государство является в большей степени перераспределяющим, нежели производящим. Об этом свидетельствуют, в частности, мощные встречные бюджетные потоки, большой удельный вес Фонда финансовой поддержки регионов и других фондов, образуемых на базе бюджета. Вертикальный контракт в сочетании с перераспределительной природой российского государства сформировали монстра, обладающего большой властью в обществе.

В условиях неявного, асимметричного, избирательного, перераспределительного контракта государства и общества неформальное взаимодействие отдельных представителей государства и бизнеса более продуктивно для обеих сторон, хотя в целом наносит вред обществу.

## **12.2. Активизация российского государства в 2000–2009 гг.: формирование институциональной среды нового типа**

К рубежу веков российское государство подошло сломанным очередным кризисом. Почти десятилетие до этого оно было жертвой прямого захвата со стороны крупного бизнеса, в интересах которого писались законопроекты и осуществлялась приватизация по ценам ниже рыночных. Представители власти получали свою политическую ренту за создание подобных институтов в интересах крупного бизнеса. Взаимопроникновение бизнеса и власти происходило как в жесткой форме (образования семейно-клановых олигархических союзов), так и в мягкой (делегируя в органы власти представителей независимых бизнес-групп и принятия в бизнес представителей власти).

В 2000-е гг. в России произошло коренное изменение схемы взаимодействия бизнеса и власти. Государство начало претендовать на активную роль в экономике и повсеместно усиливало прямое регулирование и контроль.

Значительным событием, открывшим эпоху становления нового российского государства, стало заявление в 2000 г. президента России В.В. Путина о восстановлении активной государственной роли в экономике. В одном из его посланий были провозглашены новые принципы построения взаимоотношений государства и бизнеса<sup>11</sup>:

- «равноудаленность» государства от всех группировок бизнеса;
- деполитизация взаимоотношений государства и бизнеса;
- «прозрачность» бизнеса для государства;
- восстановление ведущей роли государства;
- корпоративизация – включение союзов предпринимателей в систему взаимоотношения государства с бизнесом.

Речь шла преимущественно о взаимоотношениях с крупным бизнесом, хотя и «прозрачность», и «корпоративизация» с равным успехом адресовались малому и среднему бизнесу также.

Государство начало наступление на бизнес с целью отвоения ранее утраченных прав и привилегий. По словам авторов эпопеи «Кому принадлежит Россия. 10 лет капитализма в России», 11 июля 2000 г., когда Генеральная прокуратура объявила о возбуждении уголовного дела против президента ЛУКОЙЛ Вагита Алекперова и с заявления президента РФ В.В. Путина о том, что все крупные игроки будут «равноудалены от президента», произошла смена главного сценария в игре бизнеса и государства. Этот день «ознаменовал конец господства "старой олигархии", занятой реализацией схемы "деньги–власть–деньги", и появление "новой" олигархии, работающей по схеме "власть–деньги–власть". Вслед за Алекперовым практически все руководители крупного бизнеса в стране подверглись "наезду" силовых структур...»<sup>12</sup>.

В это время появляются термины «вертикаль власти» и «управляемая демократия». Вместе с тем следует согласиться с А. Зудиным, что само государство оставалось слабым<sup>13</sup>, внутри государственного аппарата отсутствовало единство относительно его функций и способов взаимодействия с бизнесом. Однако разногласия в госаппарате оставались в тени ак-

<sup>11</sup> Зудин А. Бизнес и государство при Путине: становление новой системы взаимоотношений // Русский журнал. 18 декабря 2000 ([www.russ.ru/politics/grammar/20001218\\_zudin.html](http://www.russ.ru/politics/grammar/20001218_zudin.html)).

<sup>12</sup> Кому принадлежит Россия. 10 лет капитализма в России. М.: ЗАО «Вагирус Плюс-Минус», 2003. С. 23.

<sup>13</sup> Зудин А. Государство и бизнес в России: эволюция модели взаимоотношений // Неприкосновенный запас. 2006. № 6. (<http://magazines.russ.ru/nz/2006/50/zu18.html>).

тивной роли президента РФ как главного проводника новой государственной идеи.

В то же время в начале XXI в. как бы по инерции продолжались либеральные реформы: была проведена реформа дерегулирования, снижена налоговая нагрузка на экономику, началось становление негосударственных финансовых институтов, была запущена административная реформа. Но и либеральные реформы в значительной степени были подкорректированы той средой, в которой они проводились. Так, из списка приватизируемых объектов постепенно стали исчезать интересные для бизнеса ликвидные активы, которые все чаще оказывались в списке стратегических объектов, а на торги выставляли «второсортные активы», что дало основание некоторым российским ученым заявить о кризисе приватизационных процессов в России<sup>14</sup>.

Реформа дерегулирования включала принятие в 2001–2003 гг. пакета законов, уменьшающих количество проверок и инспекций, облегчающих процедуры регистрации, лицензирования, технического регулирования предпринимательской деятельности, а также снижающих бремя налогообложения и упрощающих налоговое администрирование малого бизнеса. Как показывают данные «Мониторинга административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России» (1–6 раунд, 2001–2007 гг.), проведенного Центром экономических и финансовых исследований и разработок в Российской экономической школе, реформа дерегулирования привела к неоднозначным результатам. С одной стороны, произошло упрощение процедур регистрации, сокращение обязательных лицензий, проверок и инспекций малого и среднего бизнеса. С другой стороны, параметры, заложенные в законодательстве, не были достигнуты: регистрация предприятия занимает более 5 дней, от фирм требуют нелегитимных документов, проверки осуществляются чаще, чем положено, и с нарушением законодательства<sup>15</sup>. В целом реформа привела к усилению неформальной составляющей во взаимоотношениях бизнеса и государства. Коррупция чиновников и поддержание неравных условий бизнеса стали основной проблемой в функционировании малого и среднего предпринимательства. С 2005 г. возобновился рост внеплановых проверок и инспекций, особенно со стороны налоговых органов<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Слияния и поглощения // 2005. № 11. С. 8.

<sup>15</sup> Мониторинг административных барьеров на пути развития малого бизнеса в России. Раунд 6. Июнь 2007 г. ЦЭФИР. С. 2.  
(<http://www.cefir.ru/index.php?l=rus&id=260>).

<sup>16</sup> Там же. С. 8.

Официально объявленными целями начавшейся в 2003 г. административной реформы были: укрупнение и сокращение числа ведомств, четкое определение и сокращение количества функций министерств, разделение специализации государственных органов. В частности, стратегические функции передавались министерствам, контрольные и надзорные – службам, а исполнительные, то есть непосредственное предоставление государственных услуг, – агентствам. Однако такое разделение функций не привело к решению главной проблемы – повышению ответственности чиновников за свои действия. Напротив, была создана благоприятная среда для ее перекладывания госорганами друг на друга, увеличился объем документооборота, законопроекты стали разрабатываться «независимыми» консалтинговыми фирмами и исследовательскими группами, нередко лоббирующими интересы заказчиков. С нашей точки зрения, подобные реформы госаппарата направлены в большей степени не на оптимизацию структур и функций, а на «перетряску» руководящего состава, формирование кабинетов под новую власть, перераспределение функций и полномочий в пользу управляемых и преданных исполнителей государственных функций. Неявной целью такой реформы было усиление внутреннего контроля в самом государственном аппарате.

Административная реформа не привела к сокращению государственного аппарата управления, снижению расходов на управление и повышению эффективности его деятельности. По некоторым данным, уже в 2005 г. количество чиновников увеличилось в 2 раза по сравнению с 1990 г. К началу 2009 г. их количество выросло до 1,7 млн человек, причем 1 чиновник приходился на 100 жителей России, тогда как в Советском Союзе на момент его распада это соотношение составляло 1 к 220<sup>17</sup>. В начале 2009 г. 1 российский чиновник «обслуживал» 41 занятого.

Все эти изменения сформировали новую институциональную среду для взаимодействия бизнеса и государства.

### **12.3. Механизмы экспансии государства в экономике и его наступление на крупный бизнес**

С 2004 г., с печально известного «дела ЮКОСа», началась широкомасштабная экспансия государства в экономике. Можно выделить несколько механизмов государственной экспансии в экономике, касающихся ее взаимодействия с крупным бизнесом.

---

<sup>17</sup> Швецов Ю., Булаш О. Бюрократизация государства как тормоз социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2009. № 9. С. 146–152.

*Механизм 1. Увеличение доли государственных активов.* С 2004 г. государство начало активно увеличивать долю госсобственности в крупном бизнесе. С одной стороны, под государственное управление попали весьма прибыльные активы (нефтянка), с другой стороны – крупные предприятия, находящиеся в кризисе, с которыми связываются стратегические задачи российского государства (оборонка) либо сохранение важных народнохозяйственных отраслей (автомобилестроение и крупное машиностроение).

Эпопея, связанная с «собираaniem» госсобственности, началась с полупрозрачной национализации активов ЮКОСа. Сначала акции Юганскнефтегаза, основного прибыльного актива ЮКОСа, после серии загадочных трансакций перешли к государственной компании «Роснефть». В результате этой сделки «Роснефть» уже в 2005 г. вышла на третье место в России по объему добычи нефти. Каждый следующий год характеризовался все большим организационным оформлением государственной экспансии, созданием для этого соответствующих структур.

В 2005 г. особую роль в национализации активов играли две государственные компании: Газпром и ВТБ. Прежде всего, доля государственного участия в самом Газпроме была доведена до 50% плюс 1 акция<sup>18</sup>. После этого он начал усиленную капитализацию активов, привлекая для покупаемой собственности не только собственные источники, но и внешние займы под гарантии государства.

Новой крупной сделкой по концентрации нефтяных активов в собственности государства стала покупка Газпромом у Millhouse Capital P. Абрамовича 72,7% акций компании «Сибнефть» стоимостью 13,1 млрд долл., что рассматривалось некоторыми исследователями как вынужденная мера со стороны предпринимателя. Следует заметить, что из остальных акций 20% принадлежало ЮКОСу и на момент сделки находилось под арестом. Для покупки «Сибнефти» Газпром прибегнул к займам у иностранных банков. Создалась парадоксальная ситуация, когда Запад фактически стал финансировать российскую национализацию. Действительно, большая часть иностранных инвестиций, полученных частным нефинансовым сектором в 2005 г. (28 млрд долл. из 39 млрд долл., или 70%), была ввезена компаниями, находящимися под контролем государ-

---

<sup>18</sup> Для реализации данного замысла государством была создана даже специальная компания – федеральное государственное унитарное предприятие «Росгазнефть», а деньги для покупки были получены за счет иностранного синдицированного кредита под залог акций «Газпрома» и «Роснефти».

ства («Газпром», «Роснефть», «Совкомфлот», РЖД, «Транснефть» и «АЛРОСА»)<sup>19</sup>.

В том же году Газпром получил контроль над Объединенными Машиностроительными Заводами (ОМЗ) в гражданском машиностроении.

Аналогичную Газпрому экспансию на банковском рынке проводил Внешторгбанк, который уже в 2003 г. перешел под контроль государства. Путем присоединения «Гута-банка» был образован «ВТБ-24», предназначенный для обслуживания физических лиц и предприятий малого бизнеса. Потом Внешторгбанк приобрел 75% крупнейшего Санкт-Петербургского банка – «Промстройбанка», подписал соглашение с Банком России о покупке акций российских банков за границей. Наконец, он приобрел контрольный пакет акций АО «Пермские моторы».

В 2005 г. началась национализация в военно-промышленном комплексе. Государство в лице Техснабэкспорта получило контроль над Ковровскими механическими заводами, а Рособоронэкспорт приобрел 25% акций «Мотовилихинских заводов». Завершилось создание по инициативе «Обронпрома» вертолетного холдинга, в который вошли все основные проектировщики и производители вертолетов.

В машиностроении также шли процессы создания госсобственности. Под фактическое управление государства (без формального контроля) попали «АвтоВАЗ» и «Силовые машины». При этом государство отвергло претензии немецкого концерна «Siemens» на участие в акционировании компании «Силовые машины» по причине наличия в его структуре оборонного производства (дочерней структуры «Электросила»).

По мнению Я. Паппэ и Я. Галухиной, авторов обзора российского крупного бизнеса, причины «национализации» перечисленных предприятий уже на первом этапе можно было разделить на три группы: 1) обеспечение доминирования государства в традиционных стратегических отраслях: газовой, атомной, авиационной и оборонной; 2) государственная поддержка компаний и предприятий, находящихся в актуальном или потенциальном кризисе («Гута-банк», «АвтоВАЗ», «Силовые машины»); 3) ситуативные причины («Юганскнефтехим», «Сибнефть», ПСБ)<sup>20</sup>.

В 2006 г. государство стало активно реализовывать идею *создания отраслевых государственных холдингов*. Холдинги постепенно распространялись на все большее количество отраслей и напоминали отраслевые

<sup>19</sup> Слияния и поглощения / 2006. № 37. (<http://www.ma-journal.ru/articles/652/>).

<sup>20</sup> Паппэ Я.Ш., Галухина Я.С. Российский крупный бизнес: события и тенденции в 2005 г. Обзор № 23. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. С. 4. (<http://www.forecast.ru>).

министерства. Так, в 2006 г. началось формирование холдинга в авиационной отрасли – «Объединенной авиастроительной корпорации», в который вошли активы всех известных государственных и частных авиастроителей. Доля государства в холдинге составила 90,1%. Параллельно обсуждался вопрос о намерениях предпринимателя Б. Абрамовича создать частную альтернативу государственному «Аэрофлоту» – компанию AirUnion. Но с учетом общей тенденции многие аналитики уже тогда предполагали, что предпринимателя в конечном счете склонят к увеличению доли государственного пакета до контрольного или к последующему объединению с «Аэрофлотом»<sup>21</sup>.

Другой холдинг начал образовываться в оборонной отрасли под эгидой Рособоронэкспорта. В 2006 г. Рособоронэкспорт приобрел 41% акций прибыльной титановой корпорации «ВСМПО-Ависма»: 30% у одного из совладельцев В. Брешта и 11% – у миноритарных собственников. В том же году Рособоронэкспорт получил монопольное право на экспорт финальных систем вооружения.

В мае 2006 г. государство в лице Рособоронэкспорта заявило о намерении приобрести концерны «Балтийский завод» и «Северная верфь», входящие в структуру Объединенной промышленной корпорации, управлявшей нефинансовыми активами Международного промышленного банка. На базе этих активов планировалось создать холдинг в судостроении. Также началась национализация атомного машиностроения, для чего была учреждена управляющая компания «Атомэнергомаш».

Государственные компании продолжали экспансию в отрасли, капитализацию активов. Газпром начал активную монополизацию газовой отрасли. Еще в декабре 2005 г. он приобрел у иностранных компаний контрольный пакет управляющей компании «Сахалин-2», после чего к проекту были сняты все экологические претензии. Немного позднее Газпром приобрел 19,9% «Новатэка» и 51% «Сибнефтегаза» – оператора месторождения «Береговое». Кроме того, Газпром заявил о намерении самостоятельно осваивать Штокмановское месторождение, отказавшись от участия иностранных партнеров (американских компаний Chevron, ConocoPhillips, норвежских операторов Hydro и Statoil, французской компании Total), прошедших конкурсный отбор в 2005 г.

Из крупных событий этого года следует отметить также публичное размещение акций Роснефти, которое вписывалось в общую концепцию

---

<sup>21</sup> Готова Н. Воздушные замки Абрамовича // Взгляд. Деловая газета. 15 мая 2006 г. (<http://www.vz.ru>).



капитализации компании и в котором активно участвовали зарубежные компании (английская British Petroleum, малазийская Petronas и китайская CNPC). Привлеченные средства были направлены как на погашение иностранных займов «Роснефтегаза», обеспечением по которому служили акции Роснефти, так и на приобретение активов 12 предприятий в нефтедобыче, нефтепереработке и сбыте нефтепродуктов, достроение вертикально-интегрированной структуры. Далее Роснефть приобрела контрольный пакет акций (51%) «Удмуртнефти» и 97,5% Находкинского нефтеналивного морского торгового порта.

В том же году был существенно сужен список активов, подлежащих приватизации. Так, в феврале 2006 г. указом президента в список неприватуизируемых объектов было внесено ОАО «Новороссийский морской торговый порт» (МТП).

2007 г. стал годом формирования *госкорпораций* в приоритетных направлениях государственной политики. В этом году возникло 6 из 8 существующих в настоящее время госкорпораций: «Ростехнологии», «Росатом», «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк), Фонд содействия реформированию ЖКХ, «Олимпстрой» и «Роснано́тех». Две другие госкорпорации, «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) и «Российская венчурная компания» (РВК), были созданы несколько раньше, в 2003 и в 2006 гг., соответственно. Финансирование деятельности госкорпораций осуществляется из госбюджета, и оно само по себе стало возможным благодаря высоким доходам от экспорта нефти.

Некоторые из госкорпораций возникли на базе госхолдингов. Так, «Ростехнологии» объединили активы «Рособоронэкспорта», холдинга «Вертолеты России», «АвтоВАЗа» и компании «Русспецсталь». Другие создавались под осуществление государственных национальных проектов, например, «Олимпстрой» – для реализации федеральной целевой программы «Развитие Сочи как горноклиматического курорта». В одной из статей журнала «Эксперт» выделяются 3 принципиальные формы госкорпораций: 1) ГК – «инструменты особого назначения»: ВЭБ, АСВ, сыгравшие особую роль в условиях кризиса 2008–2009 гг.; «Олимпстрой», созданный для реализации государственной программы; 2) ГК – «филиалы федерального бюджета» (Фонд содействия развитию ЖКХ, Российская венчурная корпорация и «Роснано́тех»), целью которых является «содействие развитию» и проведение государственной политики в определенной области; 3) «квазими́нистерства» («Автодор», «Росатом» и «Ростехноло-

гии»), распоряжающиеся реальными активами и занимающиеся непосредственно хозяйственной деятельностью<sup>22</sup>.

В том же 2007 г. была проведена реформа в электроэнергетике, в результате которой компания РАО ЕЭС была расформирована на сетевую компанию ФСК ЕЭС, остающуюся в федеральной собственности, генерирующие компании и сбытовые компании. Для последних предполагалось создание конкурентного рынка. Между тем, на место федеральной монополии пришли локальные монополии. Кроме того, активы некоторых генерирующих компаний были приобретены Газпромом и другими подконтрольными государству структурами, что вписывалось в общую логику государственной экспансии в экономике. Так что реформу в энергетике преждевременно относить к разряду либеральных проектов.

Государственные компании продолжали осуществлять активные заимствования на внешних рынках, с целью капитализации. В 2007 г. наиболее крупные IPO были проведены Сбербанком и Внешторгбанком. Газпром и Роснефть продолжали национализацию оставшихся активов ЮКОСа («Томскнефть» и др.). В результате Роснефть стала абсолютным российским лидером по нефтедобыче, нефтепереработке и сбыту нефтепродуктов.

Если в 2004 г. государство контролировало 81 из 400 крупнейших компаний с выручкой 145 млрд долл., то к концу 2007 г. оно уже владело контрольным или блокирующим пакетом акций 103 компаний с совокупной выручкой 300 млрд долл.<sup>23</sup>

В первой половине 2008 г. государственные компании продолжали увеличивать капитализацию активов, а также усилились тенденции интернационализации крупного бизнеса. Газпром без конкурса получил в разработку 9 газовых месторождений федерального значения, завершился переход в федеральную собственность контрольного пакета акций алмазодобывающей компании «Алроса» (часть акций находится в собственности правительства Якутии и частных компаний). 2008 год оказался годом концентрации капитала в рамках *государственной компании «Ростехнологии»*. В ее собственность были переданы многие активы, находившиеся ранее под управлением различных государственных структур: 100% акти-

---

<sup>22</sup> Ивантер А., Имамутдинов И., Рязанов В., Сиваков Д. Особая форма спорного содержания // Эксперт on-line. 17 августа 2009 г. ([http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya\\_forma\\_spornogo\\_soderzhaniya/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya_forma_spornogo_soderzhaniya/)).

<sup>23</sup> Российский крупный бизнес: события и тенденции в 2007 г. Обзор № 44. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. С. 4. (<http://www.forecast.ru/mainframe.asp>).

вов «Рособоронэкспорт», 31,3% ОАО «Оборонпром» («холдинг «Вертолеты России»), ОАО «Корпорация ВСПО-Ависма», ЗАО «Русспецсталь», 180 ФГУПов и 246 пакетов акций в различных АО; 80% активов относится непосредственно к оборонной отрасли. Среди крупных гражданских предприятий в собственность «Ростехнологий» попали акции «КамАЗа» (37,78%), «АвтоВАЗа» (25%), предприятий в сфере авиаперевозок<sup>24</sup>.

В 2009 г. государство выделяло избранным компаниям помощь для выхода из кризиса, ГК «Ростехнологии» продолжала «прибирать» активы потенциальных банкротов, а тенденции интернационализации крупного бизнеса и достраивания вертикально-интегрированных структур оказались основными.

В исследовании А. Радыгина и Г. Мальгинова рассматриваются четыре мотива экспансии государства в экономике<sup>25</sup>. *Первый* – мотив управления и эффективности, однако, он не подтверждается на практике. Об этом, в частности, свидетельствует затяжной кризис АвтоВАЗа, которым сегодня управляет госкорпорация «Ростехнологии», где произошло многократное увеличение административных расходов<sup>26</sup>, выплачиваются необоснованные бонусы менеджерам<sup>27</sup>. О неэффективности менеджмента на АвтоВАЗе, разбазаривании государственных средств и денег, полученных от продажи акций концерну Renault, писали разные источники<sup>28</sup>.

*Второй* – мотив глобальной конкуренции и национальной безопасности, однако, последнее требует четкого определения стратегических сфер экономики, где прямое участие государства необходимо. Ясно, что это относится прежде всего к оборонному комплексу. Но здесь возникает та же проблема недостатка менеджмента. Прислушаемся к мнению специалистов: «Какие стратегические цели перед «ВСПО-Ависма» сегодня ставят «Ростехнологии»? Это гособоронзаказ и опережающее развитие компании в создании титановых изделий для российской военной техники. Увы, прорыва здесь нет, поскольку государство не собирается заку-

---

<sup>24</sup> Российский крупный бизнес: события и тенденции в 2008 г. Обзор № 57. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. С. 22. (<http://www.forecast.ru/mainframe.asp>).

<sup>25</sup> Радыгин А., Мальгинов Г. Рынок корпоративного контроля и государство // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 73–78.

<sup>26</sup> Канаев П. Пугачев лег в дрейф // Взгляд. Деловая газета. 17 мая 2006 г. (<http://www.vz.ru>).

<sup>27</sup> Особая форма спорного содержания // Эксперт № 30–31(668). 17 августа 2009 года. ([http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya\\_forma\\_sporного\\_soderzhaniya/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya_forma_sporного_soderzhaniya/))

<sup>28</sup> Аргументы и факты. 2009. № 43. (<http://www.aif.ru/auto/article/30207>).

пать титан в больших масштабах. О широком участии западных компаний в создании совместных предприятий по выпуску комплектующих в России, что могло бы помочь возрождению отечественного гражданского авиапрома, речи нет»<sup>29</sup>.

*Третий* – мотив национализации природной ренты, однако, требует доказательства, что для этого необходима национализация рентопроизводящих отраслей и отсутствуют другие эффективные способы ее изъятия.

*Четвертый*, на наш взгляд, наиболее обоснованный, мотив – укрепление персонального влияния и получение частной ренты. Целью национализации активов и концентрации политической ренты является последующая денационализация активов, конвертация власти в собственность и изменение ключевых фигур в российском крупном бизнесе.

*Механизм 2. Активизация государственного регулирования и контроля.* В 2001–2007 гг. главным контролирующим органом, осуществлявшим проверки крупного бизнеса, была Федеральная налоговая служба (ФНС РФ). Она была ключевым игроком в деле «ЮКОСа» и прочих менее громких делах. В 2008–2009 гг. основным регулирующим органом стала Федеральная антимонопольная служба. В немалой степени этому способствовало принятие ФАС РФ в сентябре 2008 г. «второго антимонопольного пакета».

Первым пробным камнем серьезного применения антимонопольного законодательства против крупного бизнеса стало «дело Мечела» в 2008 г. Все началось с критики компании председателем правительства РФ за продажу за рубежом сырья по низким ценам своим же офшорным компаниям с целью уклонения от налогообложения. Удивительно, что откликнулась на эту критику не налоговая, а антимонопольная служба. ФАС РФ возбудила против «Мечела» уголовное дело по факту завышения цен на коксующийся уголь на внутреннем рынке по сравнению с экспортными ценами. Компании был присужден штраф в размере 790 млн руб. и предписано снизить цены на внутреннем рынке на уголь на 15%. В это время капитализация «Мечела» на Нью-Йоркской фондовой бирже упала на 37,6%<sup>30</sup>, что создало сложности для компании с дальнейшим размещением ADR на внешних рынках.

Конечно, нарушения со стороны компании были. Однако в прессе в качестве истинных причин недовольства правительства деятельностью

<sup>29</sup> Особая форма спорного содержания // Эксперт № 30-31(668). 17 августа 2009 г. ([http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya\\_forma\\_spornogo\\_soderzhaniya/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya_forma_spornogo_soderzhaniya/))

<sup>30</sup> Мечел // Википедия. Свободная энциклопедия. (<http://ru.wikipedia.org>).

«Мечела» высказывались два весьма убедительных предположения. Одно о том, что информацию о деятельности компании в правительство поставляли конкуренты «Мечела», в частности, владельцы Новолипецкого металлургического комбината. Второе предположение касалось заинтересованности государственных холдингов в приобретении одного из самых прибыльных активов компании «Мечел» – «Челябинского металлургического комбината». Еще в 2007 г. интерес к этому активу проявляла компания «Русспецсталь», входящая в холдинг «Рособоронэкспорт». В 2008 г. госкорпорация «Ростехнологии», куда вошел этот холдинг, даже пыталась вести с «Мечелом» переговоры о покупке ЧМК<sup>31</sup>.

Количество дел, рассмотренных за последние два года ФАС РФ, возросло на порядок, и многие из них имели под собой серьезные основания. Так, число рассмотренных случаев нарушения антимонопольного законодательства увеличилось в 2008 г. на 40% по сравнению с 2007 г., а выявленных правонарушений – на 28,7% (в 2007 г. – на 7,1% по сравнению с 2006 г.)<sup>32</sup>. Только по картельным сговорам количество дел увеличилось в 1,5 раза, а в 2009 г. их было еще больше<sup>33</sup>.

Так, в 2008 г. ФАС неоднократно пыталась обвинить нефтяные компании в картельном сговоре. В феврале 2009 г. ФАС возбуждала уголовные дела по обвинению в поддержании высоких монопольных цен на бензин против крупнейших нефтяных компаний: «ЛУКОЙЛа», «Роснефти», «Газпромнефти» и ТНК-ВР. В феврале 2008 г. обвинения выдвигались в отношении «Почты России». В августе 2008 г. – в отношении АИЖК (Агентства по ипотечному жилищному кредитованию) и 45 страховых компаний. Также в ходе кризиса ФАС предъявляла претензии к некоторым банкам. В декабре 2008 г. рассматривались дела металлургических комбинатов. В ноябре 2009 г. было возбуждено 168 дел по факту завышения цен на противовирусные лекарства. В том же месяце 2009 г. – в отношении Сбербанка, в связи с его работой с коммунальными платежами. В

---

<sup>31</sup> Слово Путина обошлось компании «Мечел» в \$5 млрд // Полит-ру. 25 июля 2008 г. (<http://www.polit.ru/news/2008/07/25/mechel.html>); Рвет и «Мечел» // Коммерсантъ. № 129(3946) от 25.07.2008. (<http://www.kommersant.ru/daily.aspx?date=20080725>).

<sup>32</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Федеральная антимонопольная служба. М., 2009. С. 23. (<http://www.fas.gov.ru/competition/goods/20916.shtml>).

<sup>33</sup> Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации. ([http://www.fas.gov.ru/article/a\\_26621.shtml](http://www.fas.gov.ru/article/a_26621.shtml)).

декабре 2009 г. – в отношении Газпрома по ходатайству «Роснефти» в связи с созданием препятствий по доступу на рынок газа.

В 2009 г. ФАС включила в список компаний с доминирующим положением на рынке (35% и более) операторов мобильной связи «МТС», «Вымпелком» и «Мегафон». После этого на них стали распространяться ограничения, действующие для стратегических предприятий, в частности, требования по приобретению активов зарубежными собственниками.

В декабре 2009 г. Госдума приняла закон о торговле, который вводит ограничения по доле в объеме продаж в региональной розничной торговой сети в размере 25%, запреты на бонусы, за исключением 10%-ной премии при оптовой продаже. Контроль за соблюдением этих норм также возложен на ФАС РФ.

При всей обоснованности ужесточения антимонопольного регулирования в России настоящая деятельность ФАС больше напоминает очередную кампанию, интерес к которой проявляют и представители власти, и представители бизнеса, которые используют ее для выяснения внутренних взаимоотношений. Создается впечатление, что достаточно председателю правительства выступить с критикой какого-то бизнеса, чтобы ФАС начала активные действия по выявлению правонарушений с его стороны. Так было и с «Мечел», и с нефтяными компаниями. По мнению старшего научного сотрудника Академии народного хозяйства при Правительстве РФ В. Новикова, благодаря совмещению ФАС нормотворческой и правоприменительной деятельности антимонопольное регулирование в России превратилось в своего рода «порочный круг»: «...расширение полномочий ФАС и рост числа дел подкрепляют друг друга. Ужесточение законов создает новых нарушителей, а рост их числа позволяет инициировать новое ужесточение закона»<sup>34</sup>. Опасность такого антимонопольного законодательства в том, что оно может с одинаковым успехом как превратиться в инструмент выдавливания сильных конкурентов с рынков, так и стать способом политического воздействия на недостаточно лояльных представителей бизнеса. По мнению профессоров ГУ ВШЭ С. Авдашевой и А. Шаститко, антимонопольное регулирование в России «дрейфует в сторону регулирования цен»<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Новиков В. Антимонопольное регулирование: порочный круг // Ведомости. № 151 (2421) от 14.08.2009. (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/08/14/209756>).

<sup>35</sup> Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Запрет на установление монопольно высокой цены: экономические основания, варианты и новации антимонопольного законодательства// Экономическая политика. 2009. № 2. С. 55.

Еще одним событием 2009 г. было дело Е. Чичваркина, совладельца сотового ритейлера «Евросеть», обвиненного в хищении экспедитора компании с целью «выбивания долгов». При определенной вероятности других правонарушений со стороны бизнесмена, в частности торговли контрафактным товаром, два момента позволяют вписать и это дело в сформированную в России систему взаимоотношений бизнеса и власти. Во-первых, в 2008 г. Е. Чичваркин стал кандидатом на пост Московского отделения партии «Правое дело». Во-вторых, по утверждению самого Е. Чичваркина, его принуждали продать компанию предпринимателям, близким к властным структурам<sup>36</sup>. И даже если этого не было, уж очень похоже на российскую правду. Неудивительно, что часть российского бизнес-сообщества, не вникая в подробности дела, оказалась на стороне бизнесмена, потому что, в отличие от М. Ходорковского и П. Лебедева, это человек из низов, начинавший с уличной торговли, никогда не получал активов от государства, решал свои проблемы сам, когда государство бездействовало, в общем «жил по законам, которые не сам придумал». По одному меткому выражению, Чичваркин «не столько конкретная фигура, сколько яркий и многозначительный символ, аккумулировавший в себе многие проблемы сегодняшнего бизнеса и общества в целом»<sup>37</sup>.

Таким образом, интервенционизм российского государства в первом десятилетии XXI в. проявлялся в концентрации государственной собственности, в формировании новых управленческих структур в экономике, усилении давления на бизнес и вовлечении в сферу его активного регулирования новых органов власти с новыми инструментами.

#### **12.4. Формы взаимодействия бизнеса с властью**

В условиях вертикального контракта государства и бизнеса, на наш взгляд, существует два типа стратегий во взаимодействии бизнеса с властью. Первый – «плачу и заказываю» – применяется в отношениях с пассивным государством, являющимся объектом захвата со стороны бизнеса. Этот тип был характерен для 1990-х гг. XX в. Второй тип – «заплатил и свободен» – применяется в отношениях с активным государством, которое нацелено на захват бизнеса. Этот тип характерен для первого десятилетия XXI в. Кроме того, малый бизнес более склонен к использованию

---

<sup>36</sup> Кокиаров А. Свободен до 2 августа // Эксперт on-line. 1 декабря 2009. (<http://www.expert.ru/articles/2009/12/01/chichvarkin/>).

<sup>37</sup> Юзефович Г. «У чувака такое лицо, как будто он один из нас». Большинство российских блогеров – за Чичваркина // Частный корреспондент. 31 января 2009 г. (<http://www.chaskor.ru/p.php?id=3054>).

стратегий второго типа, тогда как крупный бизнес заинтересован в стратегиях первого типа.

В одном из своих исследований профессор ГУ-ВШЭ А.А. Яковлев выделил еще две стратегии взаимодействия бизнеса с властью, применив подход А. Хиршмана: стратегию дистанцирования от государства exit и стратегию тесного взаимодействия с государством voice<sup>38</sup>.

Перспективными формами дистанцирования крупного бизнеса от государства А.А. Яковлев называл вывоз капитала и создание транснациональных компаний<sup>39</sup>. Действительность подтвердила правильность данных прогнозов. Уже первый опыт интернационализации показывал, что она создает своего рода «защитную оболочку» крупного бизнеса в его отношениях с государством. Так, в 2004 г. требования налоговых органов к компании «Вымпелком», собственнику сетей «BeeLine», принадлежавшей «Альфа-групп», были снижены после вмешательства в спор правительства Норвегии. Заметим, что в то время около 30% акций сотового оператора принадлежало норвежской государственной компании Telenor.

Неслучайно в одном из посланий экс-президента Российской Федерации прозвучал призыв российского бизнеса к «патриотизму». Характеристики патриотизма нового типа удачно описаны в статье А. Макаркина. Он включает три элемента: 1) «не апеллировать к Западу во время конфликтов с государством», 2) согласовывать все отношения между российскими компаниями и западными партнерами с государством, 3) «поддерживать власть, когда она предпринимает действия (включая силовые) против кого-либо из участников предпринимательского сообщества, государственные интересы должны превалировать над корпоративными»<sup>40</sup>.

Примером интернационализации бизнеса было приобретение в 2008 г. НК «ЛУКОЙЛ» активов на Балканах, Сицилии и в Турции. Российский бизнес также стал практиковать захват иностранных активов в слаборазвитых странах (вероятно, не без сговора с правительствами этих стран) по цене ниже рыночной. Так, компания «РУСАЛ» в 2006 г. приобрела глиноземный завод в Гвинее по цене, заниженной в 11–45 раз (по разным оцен-

---

<sup>38</sup> Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике // Российский журнал менеджмента. Том 3. №1. С. 27–52.

<sup>39</sup> Яковлев А.А. Там же. С. 44.

<sup>40</sup> Макаркин А. Государство и бизнес: новые правила игры // Политком.ру. Информационный сайт политических комментариев. 10.11.2003. (<http://www.politcom.ru/2003/pvz289.php>).



кам), что вызвало политические осложнения<sup>41</sup>. Таким образом институциональная среда российской экономики способствует оттоку капиталов за рубеж, уменьшая потенциал развития высокотехнологичных отраслей.

К формам интеграции бизнеса и государства А.А. Яковлев, хотя и выражая определенный скептицизм, относил частно-государственное партнерство<sup>42</sup>. Между тем в России это партнерство нередко приобретает формы не взаимовыгодного сотрудничества, а добровольно-принудительного привлечения бизнеса к финансированию региональных проектов и призыванию его к социальной ответственности. М.В. Курбатова и С.Н. Левин выделяют две формы деформированного «социального» взаимодействия бизнеса и власти: «квазиналоговые сборы» и «организованное спонсорство»<sup>43</sup>. Характеризуя масштабы такого рода деятельности, Л.И. Полищук пишет о «социальной гиперответственности» российского бизнеса: «...Если американские корпорации жертвуют на благотворительность в среднем около 1% прибыли до уплаты налогов, то в России социальные инвестиции за пределами компании достигали по разным оценкам 6–17% прибыли»<sup>44</sup>.

Негативными, по сути, формами взаимодействия бизнеса и власти являются коррупция, взяточничество, откаты, «вовлечение» в бизнес и устройство на доходные должности родственников чиновников и их представителей. Завуалированной формой взятки являются разные варианты неэквивалентного обмена. Один вариант – покупка у представителей власти услуг и товаров по завышенным ценам: необоснованно высокие гонорары за чтение лекций, консультации, рецензирование, приобретение ненужной литературы и пр. Другой вариант – продажа предпринимателями представителям власти разного рода товаров или активов по заниженным ценам, скидки в магазинах.

Эффективной (в том числе с точки зрения отдачи от масштаба) формой взаимодействия функционирующего государства с бизнесом является корпоративный диалог, что предполагает создание союзов предпринима-

---

<sup>41</sup> Гвинейская проблема // Эксперт on-line. 11 сентября 2009 г. (<http://www.expert.ru/news/2009/09/11/gvinea-rusal-vozzrat/>).

<sup>42</sup> Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике // Российский журнал менеджмента. Том 3. №1. С. 47.

<sup>43</sup> Курбатова М.В., Левин С.Н. Деформализация правил взаимодействия бизнеса и власти // Вопросы экономики. 2005. № 10.

<sup>44</sup> Полищук Л.И. Корпоративная социальная ответственность или государственное регулирование: анализ институционального выбора // Вопросы экономики. 2009. № 10. С. 5.

телей. В настоящее время действуют три основных союза: 1) Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), представляющий интересы крупного бизнеса; 2) «Деловая Россия» – объединение среднего и крупного «неолигархического» капитала; 3) «ОПОРА РОССИИ» – организация малого и среднего бизнеса. Между тем более-менее успешной, на наш взгляд, можно назвать только деятельность «ОПОРЫ РОССИИ». РСПП проиграл в своих взаимоотношениях с властью, когда в 2004 г. не смог защитить владельцев «ЮКОСа».

Малому и среднему бизнесу чрезвычайно трудно консолидироваться, чтобы вести диалог с властью. Затраты на такое взаимодействие существенно превышают выигрыши, которые распределяются на большое количество участников, в том числе «безбилетников». Крупному бизнесу такая консолидация просто не нужна, потому что интересы его представителей противоположны, и большую отдачу можно получить от частного, а не коллективного взаимодействия с органами власти. Как возможности, так и выгоды от создания преференциального режима для крупного бизнеса существенно выше, чем для малого и среднего бизнеса.

Стратегией президента РФ В.В. Путина было наступление власти на бизнес. Когда в октябре 2009 г., после долгого перерыва, президент РФ Д.А. Медведев в условиях кризиса организовал встречу с представителями крупного бизнеса, создалось впечатление, что власть снова переходит к диалогу с бизнесом, либо же конкретная ветвь власти ищет у российско-го крупного бизнеса поддержки. Неслучайно именно на этой встрече было предложено превратить госкорпорации в акционерные общества и поставить их под контроль.

### **12.5. Институциональные характеристики прав собственности**

Институциональным каркасом, на котором строятся взаимоотношения бизнеса и власти в современной России, остается нечеткость и незащищенность прав собственности. Она проявляется в нескольких формах.

Во-первых, в *манипулировании правилами игры*, что изменяет сферу дозволенного и незапрещенного. В силу этого для бизнеса всегда есть опасность со временем оказаться за пределами этой сферы. В качестве примеров можно привести упоминавшийся ранее закон о торговле и деятельность ФАС РФ в последние годы.

Парадокс заключается в том, что в России даже дерегулирование может стать поводом к формированию новых институциональных барьеров. Хороший пример дает история введения и отмены в России кассовых аппаратов для малого и среднего бизнеса. Нормативно было установлено,

что российские бизнесмены обязаны покупать аппараты лишь отечественного производства, хотя они дороже и хуже по качеству, нежели их импортные аналоги. Данное формальное установление значительно снизило степень конкурентности рынка кассовых аппаратов. Подведомственное ФСБ государственное унитарное предприятие «Атлас» получило монопольное право на производство специальных шифровальных устройств, используемых в кассовых аппаратах, что способствовало их удорожанию в 13,5 раз: с 3 тыс. рублей до 12–15 тыс. рублей. Техническое обслуживание кассовых аппаратов также стало монополией соответствующих органов. Постановка кассовых аппаратов на учет в центр технического обслуживания и их проверка обходилась предпринимателям в сумму около 17000 руб. ежегодно, смена блока памяти – 15 тыс. руб. ежегодно<sup>45</sup>.

В середине июля 2009 г. были внесены изменения в ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», согласно которым от использования кассовых аппаратов освобождались субъекты малого бизнеса, работающие по специальному налоговому режиму – ЕНВД (единого налога на вмененный доход). Некоторые предприниматели, несмотря на разрешение, продолжали использовать кассовые аппараты для внутренних нужд: учета оборота продукции, контроля продавцов и упрощения работы с покупателями. Для этого они приобрели более дешевые аппараты азиатского производства. В ответ на это чиновники обложили их многочисленными штрафами: за использование незарегистрированных контрольно-кассовых аппаратов<sup>46</sup>.

Этот пример подтверждает, что фундаментальной основой прав собственности в России остается принцип «запрещено все, что специально не разрешено».

Во-вторых, *создание и поддержание дифференцированных правил игры*, деформирующих конкурентную среду. Примеры: ограничение свободного доступа предпринимателей в какие-либо отрасли, являющиеся сферой преференциального доступа (в Татарстане они даже получили название «табуированных отраслей», и к ним относятся: производство и продажа нефтепродуктов, пивоварение, производство сельхозпродукции); вынуждение предпринимателей к сотрудничеству с конкретными поставщиками или к блокированию неугодных власти партнеров; открытие дос-

---

<sup>45</sup> Шохина Е. Кассовый беспредел // Эксперт on-line. 22 октября 2009 г. (<http://www.expert.ru/articles/2009/10/22/kassy?esr=4>).

<sup>46</sup> Там же.

тупа к деятельности только после приобретения полуформальных разрешений.

В отношении как крупного, так и мелкого и среднего бизнеса, государство в лице соответственно федеральной, региональной или местной власти склонно практиковать *селективную поддержку и селективную ответственность*, вычищая конкурентное поле и корректируя на нем позиции игроков. Избирательная поддержка становится особенно очевидной в условиях кризиса, когда избранные игроки получают помощь. Например, в 2008 г. российские компании US Rusal, Альфа-групп и Evraz Group получили кредиты Внешэкономбанка для погашения займов зарубежных банков, осуществленных ими до кризиса под залог высокоприбыльных активов. Такая поддержка позволила им сохранить эти активы в собственности. В то же время «Базовому элементу» О. Дерипаски в таком кредите было отказано. Как результат, в порядке удовлетворения требований по margin calls он потерял канадскую компанию по производству комплекующих изделий Magna и 10% немецкого строительного холдинга Hochtief<sup>47</sup>.

Избирательная ответственность заключается в том, что санкции применяются только (или в основном) по отношению к неугодным нарушителям. Такой подход, конечно, может быть оправдан известным выражением «до всех руки не доходят», но уж очень похоже на то, что «доходят» они до тех, чей бизнес интересен власти и лоббирующим группировкам.

Селективные стратегии российских властей уже получили название «ручного манипулирования». Государство как бюро может быть само заинтересовано в поддержании полупрозрачных правил игры для крупного бизнеса. С одной стороны, соучастие в игре по размытым правилам позволяет бюрократу получить политическую ренту. С другой стороны, его горизонты власти ограничены. Как только он выходит с поля игры, вся ответственность падает на бизнес, который теряет поддержку. В таком случае новый бюрократ, заступивший на место прежнего, при наличии соответствующих указаний может начать «*процедуру отложенной ответственности*», получив ренту вторично, что и произошло с «ЮКО-Сом».

В-третьих, *недоопределенность прав собственности*. Наиболее яркими примерами размытости прав собственности в России являются землевладение, пользование природными объектами, недропользование.

---

<sup>47</sup> Российский крупный бизнес: события и тенденции в 2008 г. Обзор № 57. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. С. 8. (<http://www.forecast.ru/mainframe.asp>).

В-четвертых, *слабая защита прав собственности или ее отсутствие*. Примером тому являются рейдерские захваты бизнеса. Как правило, они осуществляются по инициативе заинтересованного бизнеса, но при обязательной поддержке со стороны контактных групп. Это, как правило, правоохранные органы, подконтрольные СМИ, которые тенденциозно освещают тему в прессе, создают общественное мнение. А в период кризисов усиливается еще и деятельность банков в данной области, которые нацелены на «выбивание» долгов. Государство в таких спорах может занимать две противоположные позиции. Первая: оставаться безучастным, фактически выступая на стороне сильного. Это свидетельствует о том, что государству как некоей абстрактной организации функция защиты частных прав неинтересна, а интересна функция защиты прав государственной собственности. Вторая позиция: государство выступает в качестве заинтересованной стороны либо инициатора захвата. Обычно это имеет место, когда речь идет о доформировании какого-то олигархического союза, связанного личной унией с представителями госаппарата, либо когда конкретные представители власти от передела собственности получают трансформационную ренту в виде единовременного вознаграждения. В таком случае в рейдерские захваты прямо или косвенно вовлекаются правоохранные органы.

В-пятых, ключевым остается *вопрос об эффективном разделении сфер частной и государственной собственности*. В настоящее время концепции госсобственности у российского государства нет. Процессы приватизации/деприватизации вписываются в политико-деловой цикл. Сосредоточение активов в государственной собственности эффективно для власти с точки зрения текущего манипулирования крупным бизнесом и концентрации ренты. В то же время любой политик прекрасно понимает недолговечность своего привилегированного положения и действует в рамках отпущенного ему горизонта планирования. Поэтому он периодически проявляет заинтересованность к приватизации государственных компаний и своим явным или неявным участием в переделе собственности. Такого рода деятельность существенно усиливается в преддверии окончания сроков полномочий представителей власти. Происходит своего рода «откат» власти в собственность, который выступает обратной стороной процессов ротации бизнеса и политики.

Заметим, что функционирующее государство рассматривает приватизацию и как источник пополнения казны. Подобная проблема обнаружила себя в период кризиса 2008–2009 гг. Министерство экономического развития во главе с Э. Набиуллиной в разгар кризиса подготовило план при-

ватизации федерального имущества, продажа которого должна была решить проблему увеличения доходов федерального бюджета. В приватизационный список не попали «голубые фишки»: «Роснефть», «Газпром нефть», «Аэрофлот», Сбербанк и ВТБ. Между тем, в него вошли 20–25% акций «Росагролизинга» и Россельхозбанка, а в конце 2010 г. – 20% акций «Совкомфлота» и 13,1% «Росгосстраха». Министр финансов А. Кудрин также заявлял, что доля государства в экономике за 5 лет должна сократиться с 50% до 40%. Однако только за один год она увеличилась на 10%<sup>48</sup>.

Таким образом, права собственности являются неким фундаментом организационного уровня государства, рыхлость которого делает весь остальной каркас неустойчивым и легко манипулируемым. Все это свидетельствует о том, что при исторически сложившейся системе взаимоотношений государства и общества власть еще долго будет стоять выше бизнеса и определять его судьбы и траектории развития.

---

<sup>48</sup> Государства будет меньше // Эксперт on-line. 6 октября 2009 г. (<http://www.expert.ru/news/2009/10/06/gos/>).

## Глава 13. Институциональная коррупция в России<sup>49</sup>

Органическим спутником сложившейся в России модели транзитивного социально-экономического развития стала *институциональная коррупция*, превратившаяся из отклонения от социальной нормы в элемент этой нормы.

### 13.1. Коррупция как угроза национальной безопасности России

Национальная безопасность может пониматься как состояние институтов власти, экономики и иных важнейших сфер жизнедеятельности общества, при котором обеспечивается реализация и надежная защита интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Из множества существующих современных эндогенных (внутренних) угроз безопасности России особое место занимает коррупция. Именно она обладает наиболее разрушительным потенциалом в части деструктивного, дисфункционального воздействия на всю систему социально-экономических отношений. Причем речь должна идти не о бытовой, а преимущественно о деловой коррупции, поскольку именно она принимает в переходную эпоху тотальный характер, охватывая отношения и связи властных структур, политической элиты и бизнеса на уровне системы макроэкономического и регионального управления.

Можно назвать, как минимум, два аргумента в обоснование справедливости утверждения о том, что коррупция представляет ключевую угрозу безопасности нашей страны. Первый связан с *наличием макросоциальных масштабов, которые приняло данное явление в России*. Однако если мы будем опираться на данные государственной уголовной статистики, то вряд ли сможем подтвердить это. Дело в том, что официальные данные правоохранительных органов не подтверждают рост коррупции за последние годы. Так, по одному из главных видов коррупционных преступлений, взяточничеству, в 2006 г. было выявлено 11063 факта, что на 51% больше по сравнению с 2002 г., когда количество выявленных фактов составило 7311; число лиц, привлеченных к уголовной ответственности в течение 2006 г. – 5194 чел., в 2002 г. – 2495 (рост на 108%).

При этом сами правоохранительные структуры государства признают, что реальный уровень коррупции несравненно выше. МВД России считает, что ущерб от этого явления может составлять от 20 млрд до 40

---

<sup>49</sup> С.Ю. Барсукова, В.В. Колесников, Ю.Г. Наумов

млрд долл.; по оценке, на которую сослался в конце 2007 г. первый заместитель генерального прокурора РФ А.Э. Буксман, емкость коррупционного рынка в стране достигла 240 млрд долл.<sup>50</sup>. Если исходить из последней оценки, то получается, что сегодня на взятки чиновникам российский бизнес ежегодно тратит почти  $\frac{1}{4}$  российского бюджета, или почти  $\frac{1}{3}$  часть ВВП<sup>51</sup>. Средний размер взятки в деловой коррупции превышает 100 тыс. долл., что позволяет, по словам А.Э. Буксмана, «среднему» продажному чиновнику приобрести квартиру площадью 200 м<sup>2</sup>. Эти данные показывают, насколько велики масштабы коррупционных явлений в нашей стране. Можно сказать, что размеры этого зла давно пересекли черту социальной терпимости и превысили все допустимые параметры. Кстати, названные данные требуют, видимо, пересмотра наших оценок параметров теневого сектора экономики! Традиционно его объемы приравнивают к 40–50% от официального ВВП России. Вместе с тем, как было отмечено выше, только размеры коррупции достигают почти  $\frac{1}{3}$  ВВП. Существуют оценки примерного удельного веса взяток в общем объеме теневых доходов: от 10% (данные общественной организации «ОПОРА России») до 25% (по данным различных социологических опросов). Если взять даже самую низкую оценку (10%), то получится, что теневые доходы бизнеса превышают размер взяток в 10 раз. Простые арифметические действия (240 млрд долл.  $\times$  10 = 2400 млрд долл.) показывают, что реальные размеры теневого сектора экономики могут более чем в 6 раз превышать традиционные оценки. Разумеется, такой вывод требует более тщательной аргументации и дополнительных исследований. И если в дальнейшем он подтвердится, то это принципиально меняет всю конфигурацию сил и позиций легального и нелегального сегментов российского хозяйства. Столь существенная недооценка последнего чревата полным фиаско существующей государственной стратегии противодействия теневым и криминальным явлениям<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Российская газета. 2006. 7 ноября (№ 4215). Интернет-версия: <http://www.rg.ru/2006/11/07/buksman.html>

<sup>51</sup> Размер федерального бюджета РФ в 2005 г. составил (в фактическом исполнении) 5127,2 млрд руб., или примерно 178 млрд долл. Российский ВВП в 2005 г. составил 21634 млрд руб., или 751 млрд долл. (бюджет к ВВП = 23,7%). См.: <http://www.gks.ru>.

<sup>52</sup> Не следует спешить с выводами о «национальной катастрофе». Даже если параметры теневого сектора явно недооценены, существуют факторы, которые нейтрализуют это явление. Речь может идти, прежде всего, об интенсивных процессах легализации внебюджетных капиталов. Яркие примеры дает мировая история, причем не столь давняя: достаточно вспомнить широкомасштабное отмыва-



Второй аргумент, позволяющий отнести коррупцию к категории ключевой, а по сути, главной, угрозы национальной безопасности, связан с глубиной проникновения коррупционных явлений в ткань общественных отношений, мораль и психологию людей. Коррупция практически прошла стадию легитимации и стала для многих привычным, обыденным явлением. Это подтверждают данные многочисленных опросов населения. К примеру, итоги изучения российского общественного мнения о феномене коррупции, проведенного ВЦИОМ в октябре 2004 г., показали, что «уровень «толерантности» общества к коррупции достаточно высок»<sup>53</sup>. Это связано, прежде всего, с тем, что в течение последних лет произошло, по данным ВЦИОМ, катастрофическое падение нравов: самой большой эрозии подверглись «фундаментальные» качества россиянина: честность (падение в 5 раз), доброжелательность (в 6 раз), бескорыстие (в 8 раз), чувство товарищества (в 4 раза)<sup>54</sup>.

В условиях, когда совокупная величина взяток в сфере деловой коррупции стала превышать размер доходной части бюджета, а основная масса населения в целом терпимо относится к этому феномену и пока не надеется, что правоохранные структуры государства способны переломить ситуацию<sup>55</sup>, это может означать только одно: под основание государственности, права и экономики заложено мощное взрывное устройство. Феномен столь массовой и масштабной коррупции обесценивает демократические достижения последнего времени и жертвы, которые были принесены нашим народом на алтарь демократии и реформ. И сегодня

---

ние капиталов бутлегеров и легализацию (легитимизацию) самих незаконных торговцев спиртным в США во времена правления Франклина Делано Рузвельта (1933–1945 гг.) (см., напр.: Мессик Х., Голдблат Б. Бандитизм и мафия. История организованной преступности в Америке // Иностранная литература. 1992. № 11–12. С. 228–281; Егоришин В.М., Колесников В.В. Преступность в сфере экономической деятельности. Монография. СПб.: Университет, 2000. С. 135–136; Колесников В.В. Экономическое развитие общества и преступность // Современные проблемы и стратегия борьбы с преступностью. СПб.: Издательский Дом С.-Петербург. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петербург. гос. ун-та, 2005. С. 337–338) или масштабную амнистию теневых капиталов, проведенную при Шарле де Голле (1959–1969 гг.) во Франции.

<sup>53</sup> См.: Кофанова Е.Н., Петухов В.В. Общественное мнение о коррупции в России // Мониторинг общественного мнения. 2005. № 1 (73), январь-март. С. 15.

<sup>54</sup> АиФ. 2007. № 12. С. 6.

<sup>55</sup> Этому мешает, по-видимому, низкий уровень доверия населения к данным структурам: 80% населения просто боится собственной милиции и не верит, что может защитить свои права в суде. См.: АиФ. 2007. № 12. С. 6.

вопрос, видимо, стоит следующим образом: или мы сумеем переломить криминальную ситуацию в органах власти и управления, обуздать коррупцию и свести коррупционную преступность до социально терпимого уровня, или следует забыть о продолжении прогрессивных реформ в государстве, экономике и праве.

**Оценки масштабов коррупции.** Близки по своим параметрам названному А.Э. Буксманом объему коррупционных услуг аналитические данные ряда авторитетных исследовательских центров. Так, по оценкам Фонда «ИНДЕМ»<sup>56</sup> за период 2001–2005 гг. емкость коррупционного рынка в России возросла с 33,5 млрд до 316 млрд долл. Емкость рынка деловой коррупции по отношению к доходам федерального бюджета составила, соответственно, 0,66 и 2,66. Средний размер взятки, получаемой чиновниками от представителей бизнеса, возрос с 10,2 тыс. до 135,8 тыс. долл.; последнее означает, например, что площадь квартиры, которую можно купить на одну среднюю взятку, в 2001 г. равнялась 30 кв.м, а в 2005 г. – уже 209 кв.м.

Представляют интерес данные другой авторитетной международной организации – Transparency International, которая ежегодно публикует так называемые Индексы восприятия коррупции (свободы от коррупции) и в соответствии с их значениями составляет рейтинг. Россия в таком рейтинге, составленном TI, занимала в 2003 г. 71–76-е места, имея индекс восприятия коррупции 2,7, в 2006 г. – 127-е место с индексом 2,5, а в 2007 г. – 143-е место с индексом 2,3<sup>57</sup>. Результаты исследований, проведенных TI в 2006 г., подтверждают вывод о наличии устойчивой связи между коррупцией и нищетой – она прямо пропорциональна: чем больше емкость коррупционного рынка, тем выше уровень нищеты населения<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> См.: <http://www.indem.ru>

<sup>57</sup> См.: <http://www.transparency.org.ru> В 2006 г. рейтинг включал 163 государства, в 2007 г. – 180 стран. Для справки: идеальный уровень свободы от коррупции (коррупционные явления сведены практически к минимуму) соответствует значению индекса, равному 10,0. Так, в рейтинге TI самый низкий уровень коррупции отмечен в Финляндии, Дании и Новой Зеландии (у каждой из них индекс восприятия коррупции, соответственно, составил в 2006 г. – 9,6, в 2007 г. – 9,4).

<sup>58</sup> Показательно название Пресс-релиза TI, опубликованного 6 ноября 2006 г. в Берлине, – «2006: Индекс Восприятия Коррупции еще более явно подтверждает связь между нищетой и коррупцией и показывает, что, несмотря на совершенствование законодательства, механизмы коррупции по-прежнему работают без остановки». Аналогичный вывод подтверждается и через год, в Пресс-релизе TI, опубликованном 26 сентября 2007 г.

Авторитетная швейцарская организация «Всемирный Экономический Форум» (ВЭФ) – «World Economic Forum» (WEF)<sup>59</sup> проводит измерение и мониторинг конкурентоспособности<sup>60</sup> по большой группе стран, в ходе которых в качестве переменных величин безопасности рассматриваются такие признаки и угрозы, как коррупция, организованная преступность, отмывание денег, терроризм. По данным исследования «Международная конкурентоспособность благодаря безопасности», выполненного по поручению Центральной торговой палаты Финляндии в ноябре 2004 г. по методике ВЭФ<sup>61</sup>, Россия занимала места, как правило, в конце списка исследуемых стран<sup>62</sup>. Это касается в первую очередь положения России в рейтинге стран по наличию коррупции. По данному показателю, нашей стране был присвоен индекс 3,5. У США – 5,1 Германии – 5,3 Великобритании – 5,6 Финляндии – 6,6. При этом индекс, равный 1, означает, что коррупция вызывает значительные расходы, а индекс 7 – что издержки от коррупции минимальны (шкала имеет параметры от единицы до семи).

В целях соблюдения научной корректности при анализе коррупции как неоднозначного латентного социального явления не следует абсолютизировать данные, приводимые вышеназванными тремя организациями. Дело в том, что все эти индексы и рейтинги составляются на основании опросов различных категорий экспертов. В силу этого данные оценки зачастую могут содержать много субъективного и тенденциозного<sup>63</sup>.

В качестве подтверждения справедливости этих слов следует привести результаты исследования динамики коррупционных процессов в России такой авторитетной организации, как Всемирный банк (ВБ)<sup>64</sup>.

Опубликованное в июле 2006 г. исследование ВБ содержит оценки эффективности борьбы с коррупцией в 2000–2005 гг. в 26-ти постсоветских странах и Турции. Работа основана на данных совместного мониторинга ВБ и ЕБРР «Характеристика предпринимательской и деловой сре-

---

<sup>59</sup> См., напр.: <http://www.worldbank.org.md>

<sup>60</sup> Определение и измерение конкурентоспособности, по мнению ВЭФ, очень важно, поскольку существует четкая связь между конкурентоспособностью и благосостоянием народа.

<sup>61</sup> [http://www.lut.fi/nordi/publications/2004\\_2005/](http://www.lut.fi/nordi/publications/2004_2005/)

<sup>62</sup> См.: *Jalas Kari. Turvallisuudesta kansainvälistä kilpailukykyä / Yritystoiminnan riskit Venäjällä*. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto, 2005. P. 13, 15.

<sup>63</sup> Подробнее см.: *Лунеев В.В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции*. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 518–519.

<sup>64</sup> См.: Коммерсант. 2006. № 136.

ды» (BEEPS), а также в российской части – на данных исследовательского центра ЦЭФИР, Всемирного экономического форума в Давосе и ряде других источников. ВБ констатирует достаточно существенное улучшение ситуации в целом – уровень коррупции в постсоветских странах падает и подавляется экономическим ростом.

Объем взяток в доходах населения и компаний в России снизился, по данным ВБ, с 1,4% в 2002 г. до уровня 1,1% в 2005 г.<sup>65</sup>. Наряду с этим, валовой объем коррупционных доходов, наоборот, вырос примерно на 50%<sup>66</sup>.

К наиболее серьезным проблемам России в исследовании Всемирного банка отнесены вопросы лицензирования и использования ресурсов государства в частных интересах. Так, по размеру взяток за получение лицензий и разрешений наша страна является лидером среди всех 26-ти исследуемых стран. Кроме того, Россия, наряду с Албанией, Арменией и Азербайджаном, отмечается в качестве страны, в которой произошел так называемый «захват государства», или иными словами, осуществляется «искажение правил госрегулирования в пользу нескольких инсайдеров». Последнее явление также названо одной из главных коррупционных проблем России. Ситуация в этой сфере существенно ухудшилась по сравнению с 2002 г.

Как видим, данные Всемирного банка говорят о наличии серьезных проблем с коррупцией в России, однако не характеризуют ситуацию столь пессимистично, как оценки фонда ИНДЕМ, ТИ или ВЭФ. Кстати, Transparency International проводит и другие исследования по коррупционной тематике. Например, опросы, проведенные с целью выяснить, сколько людей хотя бы раз давали взятки, выстраивают иной рейтинг стран по степени свободы от коррупции<sup>67</sup>. В нем Россия занимает не последние, а средние места (17% опрошенных россиян ответили утвердительно). Реже всего дают взятки в таких странах, как Австрия, Франция, Япония, Южная Корея, Исландия, Швеция, Швейцария, Канада (по 1%), а также Финляндия, Дания, США, Португалия, Нидерланды (по 2%), Гонконг и ЮАР (по 3%).

---

<sup>65</sup> Как видим, оценки Всемирного банка важнейшей составляющей коррупции в России крайне низкие. Вот почему мы сказали выше, что очень высокие оценки объемов коррупции и теневого сектора требуют соответствующего подтверждения и дополнительных исследований.

<sup>66</sup> Этот показатель в исследовании ВБ сравнивается с известным докладом Фонда ИНДЕМ 2005 г., в котором рост емкости коррупционного рынка по сравнению с 2001 г. оценивался в 900%.

<sup>67</sup> См.: <http://www.rb.ru/inform/45957.html>.

Наихудшее положение в таких странах, как Камерун (79%), Камбоджа (72%), Албания (71%), Косово (67%). По группам стран были получены следующие данные: Северная Америка – 2%, государства ЕС – 5%, Восточная Европа – 12%, Латинская Америка – 13%, СНГ – 21%, Азия – 22%, Африка – 42%. В среднем для всего мира этот показатель составил 13%.

Но вне всяких сомнений, уровень криминализации властных и управленческих структур в России крайне высокий. Это делает коррупцию главной угрозой безопасности России и требует принятия срочных и серьезных мер, которые мобилизовали бы ресурсы государства и здоровые силы общества на эффективное противодействие ей. Однако чтобы разрабатывать и предпринимать такие меры, необходимо иметь четкие представления о том, какова природа современной коррупции в России, причинный комплекс, обуславливающий ее столь взрывной и массовый рост. Требуется также и ясное понимание всего комплекса отрицательных последствий коррупции для государства, экономики, права, морали, для социального и духовного развития общества.

***Возможности противодействия коррупционной угрозе.*** В деле формирования концептуальных основ борьбы с коррупцией как социальным явлением, в самом широком понимании, мы исходим из установки, что наиболее эффективное противодействие ему (явлению) может быть обеспечено на пути определения возможностей воздействия именно на условия и причины детерминации этого явления, т.е. на систему общественных отношений (социально-экономических, общественно-политических, социально-правовых и т.п.). В идеале эта система должна быть криминологически здоровой, т.е. обладать изначально низкой криминогенностью. Чтобы она «заработала», важно предложить также разработку и применение более совершенных средств и методов уголовно-правового, административного и дисциплинарного воздействия, а также использование возможностей гражданского общества влиять на формирование и утверждение в социуме норм законопослушного поведения, нетерпимости к фактам коррупционной деятельности и др.

В этих целях реальное противодействие коррупционной угрозе национальной безопасности может оказать *система мер общесоциального предупреждения*<sup>68</sup>. В ее состав мы бы включили, прежде всего, *меры институциональной политики*, предусматривающие создание отмеченной выше криминологически здоровой системы социально-экономических, экономико-правовых и политико-экономических отношений как в про-

---

<sup>68</sup> Не должны быть забыты, конечно, и меры специальной превенции.

странстве макроэкономического управления, так и на всех иных горизонтах государственного и политического управления и власти. В частности, речь может идти о применении следующих мер:

- формировании действенного правового механизма предупреждения и пресечения криминального поведения в подразделениях макросоциального управления национальной экономикой, в органах государственной и муниципальной власти и т.д.;
- использовании экономических методов противодействия – налаживание сбалансированной системы выгод и издержек (рисков) для субъектов государственной и муниципальной службы в зависимости от выбираемой стратегии поведения (законопослушной либо коррупционной) и др.;
- использовании мер административного и организационно-управленческого порядка – лишение чиновников функций по бесконтрольному распоряжению объектами собственности и т.п., устранение административных барьеров для развития предпринимательства и свободной конкуренции, формирование новых институтов государственного управления в лице отдельных учреждений с функциями координации усилий и средств в борьбе с коррупцией и организованной преступностью и др.

В целях формирования единой общенациональной антикоррупционной политики можно предложить и ряд мер *инфраструктурного характера*:

- формирование криминологически «прозрачного» механизма разработки и принятия законодательных актов, основанного на принципах гласности работы «законодателя», антикоррупционности построения законодательных норм и введения обязательной криминологической экспертизы проектов нормативно-правовых актов;
- организация на федеральном и региональных уровнях системы постоянно действующего мониторинга деловой коррупции в различных эшелонах государственного управления, включая сферу макроэкономического управления российским хозяйством;
- антикоррупционная подготовка кадров для системы государственной и муниципальной службы в вузах и сети послевузовского образования, в институтах, на факультетах и курсах повышения квалификации руководящих кадров, введение в вузах специальных учебных курсов по антикоррупционной политике для подготовки юристов, социологов, политологов, экономистов;
- организация просветительской работы среди населения посредством широких PR-кампаний в СМИ (на телевидении, радио, в периодической печати и т.п.), отход от пассивного констатирования фактов коррупции и

переход к обсуждению сущностных сторон коррупции как социального феномена – его глубинных причин, конкретных механизмов активирования его потенциала, условий общественного бытия, способствующих его быстрому генезису и др. Задача таких мер – заставить «заработать» фактор гражданского общества в противодействии тотальной коррупции.

При разработке системного подхода к противодействию коррупции как угрозе национальной безопасности следует руководствоваться стратегическими нормативными документами, принятыми в этой сфере политики на национальном уровне<sup>69</sup> и, конечно, положениями ратифицированной Россией Конвенции ООН против коррупции<sup>70</sup>, а также другими международно-правовыми документами, касающимися борьбы с организованной преступностью, легализацией преступных доходов и др.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Нормативно-правовая база для противодействия коррупции как угрозе национальной безопасности России в целом была заложена в положениях таких документов, как Закон Российской Федерации «О безопасности» от 5.03.1992 г., «Концепция национальной безопасности Российской Федерации», утвержденная Указом президента Российской Федерации № 24 от 10.01.2000 г. (первый вариант утвержден Указом президента РФ № 1300 от 17 декабря 1997 г.), «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)», утвержденная Указом президента Российской Федерации № 867 от 17.05.2000 г. (первый вариант утвержден Указом президента РФ № 608 от 29.01.1996 г.), а также в положениях «Стратегии работы прокуратуры по противодействию коррупции» (утверждена Генеральным прокурором РФ Ю.Я. Чайкой в июле 2006 г.), «Концепции национальной стратегии по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и др.

<sup>70</sup> Госдума Федерального Собрания РФ на пленарном заседании 17 февраля 2006 г. приняла закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». К этому моменту ее ратифицировали уже 38 государств при необходимых 30. Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 г. Ранее, 9 декабря 2003 г., Конвенция была подписана от имени России в Мексике, в г. Эвиане. Всего под этим договором стоят подписи 140 стран.

<sup>71</sup> В их числе такие документы ООН, как «Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» (ETS № 141) (заключена в г. Страсбурге 08.11.1990); «Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы)» (приняты 30.10.2000); «Конвенция против транснациональной организованной преступности» (принята 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН); «Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» (заключена в г. Вене 20.12.1988); Резолюция

Следует учитывать *фактор глобализации* и с иной стороны. Дело в том, что включение России в естественные глобализационные процессы, включая вступление в ВТО, несмотря на очевидную противоречивость последствий, способно принести много позитивного в сферу противодействия коррупционной и иной преступности. В этом смысле глобализация способна дать апробированные стандарты и подходы для нахождения эффективных мер противодействия криминалу. И речь идет не только о соблюдении требований соответствующих конвенций ООН и иных международно-правовых актов. Так, к примеру, переход на международную систему финансовой отчетности (МСФО) делает значительно прозрачнее работу бизнеса, банков и иных рыночных институтов, что неизбежно вызывает выход из «тени» субъектов российского предпринимательства и финансовых структур<sup>72</sup>. Более того, учет международных стандартов в формировании основ правовой государственности и гражданского общества с присущей им системой демократии, гласности, открытости и подотчетно-

---

317 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН «Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами» (вместе с «Заключительным протоколом») (принята 02.12.1949 на 2613-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН); и др. Кроме того, следует учесть ряд важных нормативно-правовых документов, подготовленных по линии сотрудничества стран – участниц СНГ. Можно отметить, что сегодня на уровне СНГ сложился достаточно эффективный механизм международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью. Особая роль здесь принадлежит Координационному совету генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств. Этот Координационный совет разработал и утвердил «Перспективный план модельного законодательства и сближения национального законодательства на 2005–2010 годы». В соответствии с ним за последнее время были подготовлены и приняты либо находятся в стадии согласования такие важные нормативно-правовые документы, как модельные законы «Основы законодательства об антикоррупционной политике», «О борьбе с коррупцией», «О противодействии коррупции», Договор государств – участников Содружества Независимых Государств «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма» и др. В настоящее время Координационный совет готовит другой важный документ – «Формирование комплекса мер по снижению доли криминальной и теневой экономики в странах государств–участников СНГ».

<sup>72</sup> Мартовский (2007 г.) опрос респондентов, проведенный ВЦИОМ, показал, что переход российских предприятий на МСФО уже стал приносить свои плоды. Речь идет о повышении степени транспарентности в сфере оплаты труда. Иными словами, значительно сократилась выплата зарплаты в конвертах: 68% опрошенных россиян ответили, что получают только легальную зарплату (в Санкт-Петербурге – 72%), 4% – только «черную» зарплату (нелегальную) и 13% – «серую» (смешанную зарплату: часть – в конвертах, часть – легально). <http://wciom.ru>.



сти обществу властных институтов позволяет принципиально снизить уровень криминализации структур управления государством.

При формировании новой криминологической парадигмы противодействия коррупционной угрозе национальной безопасности важно помнить, что существуют три злейших врага коррупции, аналогичных по силе свободной конкуренции в сфере экономической деятельности. Это – *демократия* с ее информационной прозрачностью и открытостью, *правовая государственность*, несущая принципы верховенства права, разделения властей и их подконтрольности обществу, равенства всех перед законом, исключения привилегий, и, наконец, само *гражданское общество* с его возможностями действенного контроля над деятельностью государства и его структур<sup>73</sup>. Необходимо задействовать потенциал всех трех составляющих и приступить к формированию криминологически здоровой и эффективной системы общественных отношений, способной реализовать на практике идеалы свободы, равенства и справедливости – непреходящие общечеловеческие ценности, которые и призваны защищать право и правовые законы.

### **13.2. Общая статистика коррупционной преступности**

Перед рассмотрением статистики коррупционных преступлений попытаемся особо выделить следующие важные моменты.

Во-первых, необходимо принимать во внимание высокую степень латентности общей преступности, искажающей наши представления о ее ре-

---

<sup>73</sup> Гражданское общество представляет собой ассоциацию политически и экономически свободных и независимых граждан. При этом экономическая свобода и независимость появляется у граждан при условии их надления частной собственностью на условия своей жизнедеятельности. Последнее – пока недостижимый идеал для большинства населения нашей страны, что говорит о несформированности объективных (материальных) оснований для развития ключевого демократического института, каковым и является гражданское общество. Иными словами, сегодня пока не сложился экономический базис для конституционно продекларированной правовой государственности. (Подробнее см.: Колесников В.В. Экономические основания гражданского общества и правовой государственности // Гражданское общество: истоки и современность. СПб.: Изд-во «Юридический Центр Пресс», 2006. С. 101–143). Косвенно эти выводы применительно к предмету нашего исследования подтверждают данные уже упоминавшегося опроса ВЦИОМ. На вопрос о том, если бы респонденты располагали сведениями о фактах коррупции, кого бы они проинформировали в первую очередь, ответы показали наибольшее недоверие таким институтам гражданского общества, как СМИ и правозащитные организации (утвердительные ответы составили, соответственно, 6% и 7%). См.: Кофанова Е.Н., Петухов В.В. Общественное мнение о коррупции в России // Мониторинг общественного мнения. 2005. № 1 (73), январь-март. С. 11–16.

альном состоянии, структуре, географии и тенденциях развития. Во-вторых, при изучении коррупционной преступности важно понимать, что уровень ее латентности, по мнению разных специалистов, колеблется от 90 до 99,9%. В-третьих, это недостатки, присущие существующим формам статистической отчетности. Представленные данные сформированы на основе нескольких форм статистической отчетности: №№ 1-Г, 1-ОП (сведения о результатах деятельности органов внутренних дел по борьбе с организованной преступностью) и формы № 10 Министерства юстиции России. В таблицах указаны сведения о наиболее опасных и распространенных коррупционных преступлениях:

1. злоупотребления должностными полномочиями (здесь и далее в скобках по УК РСФСР – злоупотребление властью или служебным положением), получение и дача взяток, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог (должностной подлог);

2. должностные присвоения или растраты (хищения государственного или общественного имущества, совершенные путем присвоения или растраты либо путем злоупотребления служебным положением), превышение должностных полномочий (превышение власти или служебных полномочий), воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, регистрация незаконных сделок с землей;

3. преступления из числа направленных против интересов службы в коммерческих и иных организациях: злоупотребления полномочиями и коммерческий подкуп.

По нашему мнению, перечисленные составы преступлений репрезентативно представляют коррупционную преступность. Число коррупционных преступлений в отдельном рассматриваемом году является суммой зарегистрированных за тот же период названных составов преступлений в соответствии с действовавшим уголовным законом.

В табл. 13.1 представлена динамика общей и в частности коррупционной преступности. Общее количество коррупционных преступлений равно сумме зарегистрированных преступлений указанных составов в каждом году. 1990 г. является базовым и данные этого года приняты за 100%.

В 1991–1995 гг. наблюдался резкий спад (максимально – свыше 15% в 1993 г.) регистрируемой коррупционной преступности. Этому способствовала совокупность нескольких факторов. В первую очередь – несовершенство правовой системы, затем – передел собственности, проводимый якобы для создания «класса эффективных собственников» под лозунгом «цель оправдывает средства». По сути, были легализованы деяния, ранее относившиеся к экономическим правонарушениям (включая преступле-

ния). Все это шло на фоне «реформирования» аппарата управления, правоохранительной системы, больше походившего на развал.

**Таблица 13.1**

**Динамика коррупционной преступности в России**

Годы	Общее количество зарегистрированных преступлений	Динамика зарегистрированных преступлений в %	Количество зарегистрированных коррупционных преступлений	Динамика зарегистрированных коррупционных преступлений в %	Доля коррупционных преступлений в совокупности всех зарегистрированных преступлений в %
1990	1839.500	100,00	54464	100,00	2,96
1991	2173.074	118,13	49884	91,59	2,29
1992	2760.652	145,79	48488	89,02	1,75
1993	2799.614	152,19	46238	84,89	1,65
1994	2632.708	143,12	49004	89,97	1,86
1995	2755.669	148,80	50377	92,49	1,82
1996	2652.081	144,17	56686	104,07	2,13
1997	2397.311	130,32	61203	112,37	2,55
1998	2581.940	140,36	69228	127,10	2,68
1999	3001.748	163,18	72804	133,67	2,42
2000	2952.367	160,49	82416	151,32	2,79
2001	2968.255	161,36	85094	156,24	2,87
2002	2526.305	137,34	80637	148,06	3,19
2003	2756.398	149,84	82074	150,69	2,98
2004	2893.810	157,32	97827	179,62	3,38
2005	35513.738	193,24	106712	195,93	3,00
2006	3855.373	209,59	109205	200,51	2,83

Разрушающаяся система едва успевала реагировать на наиболее опасные виды корыстно-насильственной преступности и не могла должным образом противодействовать коррупции. Вследствие этого, несмотря на фактическое расширение коррупционной преступности, ее регистрируемая часть неуклонно снижалась. В то же время преступность в целом имела положительную динамику к базовому уровню.

После 1996 г. наметился рост количества учтенных преступлений данного вида. Это стало следствием определенной активности правоохранительных органов в преддверии президентских выборов и желанием нового руководства продемонстрировать свою профессиональную пригод-

ность. Усилившаяся на тот момент борьба старой и новой «элиты» за власть в центре и на местах нередко сопровождалась возбуждением уголовных дел в отношении представителей «проигравшего противника». Несомненную роль, на наш взгляд, сыграло общественное осознание угрожающих масштабов коррупции, заставившее власти активизировать борьбу с коррупционной преступностью. К этому времени правоохранные органы смогли накопить некоторый опыт раскрытия и расследования этих сложных по доказыванию преступлений. В незначительной степени увеличение регистрируемых преступлений названной группы связано с криминализацией УК РФ ряда новых деяний: воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (ст. 169); регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170); злоупотребление полномочиями (ст. 201); коммерческий подкуп (ст. 204) и незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289). Из-за малых величин нами не учтены криминализованные Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ преступления, предусмотренные в УК РФ ст. 285<sup>1</sup> (нецелевое расходование бюджетных средств) и ст. 285<sup>2</sup> (нецелевое расходование государственных внебюджетных фондов).



**Рис. 13.1. Динамика общей и коррупционной преступности**

Темпы прироста общей преступности, на которую действовали те же факторы, что на их коррупционную составляющую, возросли с 30%

(1997 г.) до 61% (2001 г.). В ее структуре значение коррупционной преступности варьировало от 1,65% (1993 г.) до 2,96% (1990 г.), средняя цифра составила 2,31%, что крайне мало с точки зрения реального масштаба коррупции. В 2002–2004 гг. общие тенденции уровня регистрируемой преступности отразились и на ее коррупционной составляющей. С 2002 г. темпы прироста регистрируемой коррупционной преступности превышают аналогичные показатели преступности в целом.

Более наглядно разница темпов роста общей и коррупционной преступности отражена на рис. 13.1.

### **13.3. Теневые правила взаимоотношений политиков и предпринимателей**

#### **13.3.1. Российская коррупция как политический процесс**

Почему в России чиновники коррумпированы? Множество причин, как правило, сводится к неэффективности управленческого аппарата, к неадекватности законов и к культурному противопоставлению закона и обычного права. Попробуем взглянуть на эту проблему с другой стороны и поразмышлять в рамках логики, предложенной современным английским экономистом-антропологом Джеймсом Скоттом<sup>74</sup>. Суть его позиции сводится к утверждению: коррупция – это политический процесс.

Понимание власти и богатства как капиталов предписывает поиск каналов их взаимной конвертации. «Проницаемость» власти для богатства может быть вполне легальной. Официальная покупка английским мелкопоместным дворянином звания пэра в XVIII в. или финансирование политической партии в XXI в. – лишь разные каналы достижения экономической элитой политического влияния. Однако не всем эти каналы доступны. Скажем, этнические, религиозные, клановые и прочие основания могут ограничивать легальные пути вливания экономических капиталов во властные иерархии. Каналы политического влияния, заблокированные на «входе» в законодательное пространство, неизбежно формируются на «выходе» из него, т.е. на стадии исполнения закона. *Политика как реальность – это реализация интересов экономических агентов не только в ходе принятия закона, но и на стадии его исполнения.* Последнее зачастую приобретает форму коррупции, которая является эффективным средством фактического изменения формальных правил. Скажем, утаивание от

---

<sup>74</sup> Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / Сост. и отв. ред. И.Б.Олимпиева, О.В.Паченков. СПб.: Алетейя, 2007.

проверяющих органов истинных размеров пахотных земель ведет к такому же фактическому снижению налогов, что и изменение налогового кодекса. Борьба за «правильный закон» с точки зрения фермера может быть более обременительной, чем откупные проверяющему чиновнику. Коррупция в данном случае обслуживает идею оптимизации издержек.

**Коррупция «на выходе» законодательного пространства.** В этой логике разговор о масштабах коррупции в России трансформируется в вопрос о том, почему многие экономические агенты предпочитают политическое влияние не в ходе формирования закона, а на стадии его исполнения. Вопрос тем более интересный, что явных ответов в виде сохранившихся кастовых, сословных или гендерных ограничений представительства во власти в России нет.

Многообразие причин, по которым реакция на принятый закон выигрывает перед участием в его формировании, сводится к следующему.

Во-первых, множество субъектов с близкими экономическими интересами не тождественно формированию групп-интересов. Помимо дефицита организационных навыков сказывается мозаичность идентичностей, препятствующая совместным действиям. Характерный пример – частные застройщики подмосковных коттеджей. Практически все они используют труд мигрантов, преимущественно нелегальных. Держится эта система на регулярных поборах со стороны сельской милиции. Однако разобщенность застройщиков, отношение к поборам как к временным, высокая стоимость своего времени не ориентируют их на совместные действия по изменению миграционного законодательства. Однако, давая работу нелегалам, а взятки – милиционерам, застройщики де-факто изменяют миграционную политику России.

Во-вторых, в ситуации слабого принуждения к исполнению закона дешевле откупиться от «плохого» закона, чем вложиться в создание «хорошего»<sup>75</sup>. Стало банальностью, что в России неадекватность законов компенсируется необязательностью их исполнения. Так, налоги велики, но эффективная ставка налогообложения вполне посильная. Зазор порождает коррупцию налоговых органов, что можно расценивать как корректировку налоговой политики не путем принятия законов, а посредством реакции на их исполнение.

В-третьих, частая смена закона обесценивает усилия по его формированию. Частые законодательные новации, в свою очередь, свидетельству-

---

<sup>75</sup> «Вполне вероятно, что на подкуп чиновников для исполнения благоприятных законов им (предпринимателям. – С.Б.) придется потратить столько же, сколько на то, чтобы избежать исполнения неблагоприятных» (Скотт Дж. Указ. соч. С. 34).

ют о неустойчивости выбранного экономического курса, о внутренней борьбе представителей власти, об отсутствии экспертизы принимаемых решений. Как правило, это характерно для переходных периодов. Когда в России правительства менялись чаще, чем игрушки у избалованного ребенка, трудно было ожидать от здравомыслящих предпринимателей открытого финансирования лоббистской практики, рациональнее было коррумпировать пространство деятельности.

В-четвертых, тактика «откупа» на стадии исполнения закона, безусловно, рациональна для групп, которые по каким-либо причинам стигматизированы в общественном сознании. Эти группы пытаются не привлекать внимания к своей деятельности, коррупционными схемами расширяя пространство возможностей. Открытое отстаивание своих интересов может вызвать разрушительные политические атаки более влиятельных групп. Например, этнические предприниматели в условиях недоброжелательного отношения «местного» населения и политизации темы миграции предпочитают уйти с публичной арены<sup>76</sup>.

В результате в России для многих групп интересов уменьшение издержек достигается воздействием на закон на стадии его исполнения, что предполагает коррупцию исполнительной власти и органов государственного надзора. В этой логике антикоррупционная борьба должна «бить» не по следствиям, а по причинам, т.е. преодолеть неразвитость самосознания, усилить связь между законом и его исполнением, сократить миноритарные группы, исключенные из политического процесса. Но в рамках антикоррупционной кампании этих задач не решить (и даже не поставить), что предопределяет ее безрезультативность.

Более того, даже если демократия достигнет логического предела и у всего движущегося появится возможность (и желание) публично отстаивать свои интересы, останется проблема их рейтинговой упорядоченности. Задвинутые в «конец списка» интересы предъявятся к реализации «с черного хода», т.е. поучаствуют в политическом процессе, коррумпируя исполнение закона. В этом смысле демократия – это не отмена коррупции, а создание возможностей использовать коррупционные разоблачения как орудие борьбы с политическими противниками.

---

<sup>76</sup> «Было бы глупо и даже самоубийственно для этих «отверженных» капиталистов стремиться к открытому влиянию с помощью организованных групп давления. Трезвый взгляд на свою собственность и цвет своей кожи побуждает их полагаться на взятки чиновникам, занимающим стратегические посты» (*Скотт Дж.* Указ. соч. С. 35).

**Коррупция «на входе» в законодательное пространство.** Коррупция «на входе» – это нелегальные способы влияния групп интересов на формирование законодательства. Техники используются самые разные: от банальной покупки избирательных голосов до теневого финансирования политических партий, от откатов членам правительства до проплаченного участия населения в митингах<sup>77</sup>. Фактически речь идет о транзакциях, позволяющих группам интересов обменивать материальные блага на решения законодательной власти. При этом деление таких транзакций на коррупционные и добропорядочные зависит исключительно от юридических норм участия бизнеса в политике. Скажем, взятка членам политсовета в обмен на место в партийном списке на предстоящих выборах – это коррупция. А финансирование партии под обещанное место в партийном списке – это легальная практика. Цель и даже размер транзакции может совпадать.

Дж.Скотт приводит пример Японии и Таиланда. Состоятельные бизнес-элиты Японии создали ассоциации, которые аккумулировали вклады фирм-участников в зависимости от их годового дохода и перечисляли на нужды Либеральной демократической партии. Партия, несомненно, реагировала на эту помощь в ходе законотворчества. В Таиланде же бизнес-элита состояла преимущественно из китайцев, которые на правах иностранцев не могли спонсировать политическую систему. Китайский бизнес реализовывал свой интерес, коррумпируя тайскую власть. Фактически Россия в диалоге власти и бизнеса выбирает путь между Японией и Таиландом.

И выбор этот имеет существенные ограничения. Во-первых, технологии избирательных кампаний эффективны только при наличии неучтенных средств; во-вторых, неучтенные средства экономически более дешевы, так как не облагаются налогом; в-третьих, политический климат удерживает от публичной финансовой поддержки оппозиционных партий<sup>78</sup>. В результате, мы имеем, используя образ В. Гельмана, «айсберг» политического финансирования.

---

<sup>77</sup> Объявление на заборе в Москве: «Участие в митингах и пикетах. Работа в вечернее время и выходные дни».

<sup>78</sup> Подробнее см.: Барсукова С., Звягинцев В. Механизм «политического инвестирования», или как и зачем бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь // Политические исследования 2006. № 2. С. 110–121. (то же: Интернет-журнал «Экономическая социология». 2006. Том 7. № 2. С. 8–22) [http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc\\_t7\\_n2.pdf](http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc_t7_n2.pdf)



**Особенности коррупции в современной России.** Анализ коррупции как политического процесса позволяет высказать суждения более широкого плана о российской динамике. Что же высвечивает коррупция, взятая как аналитическая перспектива?

1. *Привычное деление бизнеса на малый, средний и крупный дифференцирует фирмы по доступной им форме политического участия.* В данном случае важен не размер бизнеса сам по себе, а такие его «производные», как экономические возможности, способности к консолидации, организационные навыки лидеров, обозримость и устойчивость основных игроков и, что немаловажно, временной горизонт планов развития. По всем этим показателям крупный бизнес резко отличается от малого. Немногочисленные примеры консолидации малого бизнеса при более внимательном рассмотрении обычно оказываются инициативой отнюдь не предпринимателей. Крупный бизнес отметил последние годы бурным ассоциированием, втягивающим в свою воронку бизнес средний. Важно, что стабильному ядру крупного бизнеса противостоит бурная ротация мелких предпринимателей. В результате этих различий политическое участие малого бизнеса ограничено реакцией на предлагаемые условия, т.е. обильной и разнообразной коррупцией на стадии исполнения закона. Крупный бизнес пытается эти условия формировать, т.е. придавать решениям законодательной власти желаемую форму. В ход идут как легальные, так и теневые схемы работы. Если коррупция в среде малого бизнеса обслуживает идею выживания, то коррупция, практикуемая бизнесом крупным, повышает его прибыльность доступом к ресурсу власти.

2. *Тип политической системы не упраздняет коррупцию, а определяет пропорции интересов, защищаемых участием в политике «на входе» и «на выходе» законодательного процесса.* Соревновательная многопартийность создает инфраструктуру выражения интересов экономических агентов в ходе законотворчества. Речь идет о группах, достаточно консолидированных и финансово состоятельных, чтобы финансировать политическое продвижение своих интересов методами партийных баталлий. Не для всех эти возможности доступны, что означает сохранение групп, для которых единственной возможностью отстоять свои интересы останется коррупция исполнительной власти и практик правоприменения. В этом смысле многопартийность не является панацеей против коррупции: «...партийная система легитимирует отдельные модели влияния, которые могут проявляться лишь в форме коррупции при (нетрадиционной) бюрократии». Соревновательная многопартийность – это смещение центра переговоров власти и групп интересов на уровень формирования формаль-

ных институтов, тогда как любое директивное сокращение партийного представительства – это перевод переговоров власти и подданных в режим коррупционной деформализации законов на стадии их исполнения.

3. *Многopартийная демократия порождает электоральную коррупцию с той же очевидностью, что диктатура – коррупцию бюрократическую.* Еще совсем недавно коррупционные схемы электоральных побед были рутинной для любого действующего политтехнолога. Борьба групп влияния за представительство в legislатурах не обходилась без подкупа членов избиркомов, осуществляющих «взброс» неиспользованных бюллетеней, без участия силовых структур в борьбе с политическими конкурентами и др. проплаченными вариантами использования служебного положения. Заметим, что электоральная коррупция тем более распространена, чем более действия должностных лиц становятся объектом рыночного торга. Альтернативой торга выступает принуждение, физическое или административное. Первое оказывается криминалитетом, второе действующей властью. Специфика переживаемого момента состоит в том, что использование должностных полномочий как ресурса электоральных побед все более становится производной административного, а не финансового влияния на ситуацию. И силовик, и председатель избиркома по-прежнему могут влиять (и влияют) на исход выборов, но склонить их к соответствующим действиям с помощью взятки становится все сложнее. Место торга заменяет приказ (что не означает отсутствия подношений за его исполнение). В этом смысле сохранение декоративной многопартийности с предрешенным результатом голосования означает сокращение электоральной коррупции и перенос борьбы на уровень административных согласований.

13. *Новые схемы влияния на законодательную власть характеризуются тем, что доступ к ним резко ограничен.* Пользуясь терминологией Дж.Скотта, в электоральном поле России мы имеем переход от «рыночной» к «местечковой» коррупции. Если «рыночная» коррупция означает влияние тех, кто может заплатить больше (не ограничиваясь, разумеется, денежными сделками), что дает преимущества финансовой элите, то «местечковая» коррупция «представляет собой договоренность, основанную на критериях происхождения и индивидуальных характеристик», т.е. доступна узкому кругу лиц. Политический проект федерального центра определяет спектр политических сил (и стоящих за ними групп влияния), допущенных к электоральной коррупции. Остальной части финансовой элиты, не прошедшей фильтр административных согласований, остается сконцентрироваться на правоприменении. Сокращение электоральной

коррупции «уравновешивается» активизацией коррупции на уровне министерств и ведомств (проплаченное назначение на должность, откаты в обмен на размещение госконтрактов, победа в тендерах «своих» фирм и пр.). Дирижирование политического ландшафта неизбежно сопровождается коррумпированием правоприменения.

5. *Интенсивность эксплуатации коррупционного дискурса слабо связана с масштабом явления.* Последний доклад Общественной палаты говорит о росте коррупции в высших эшелонах власти. Так считают эксперты и простые люди. Им виднее. Выскажу лишь пару скептических замечаний. Самое удачное определение коррупции, когда-либо встреченное мною: «Коррупция – это то, чем занимаюсь не я». Удаленность респондентов от верхних этажей управления многое объясняет. Учтем и то, что коррупция – уникальная объяснительная схема, доказываемая противоположными фактами. Коррупционные скандалы и их полное отсутствие – равно укрепляют уверенность в масштабности явления. Отсутствие коррупционных разоблачений, как это ни странно, только подтверждает мнение о коррумпированности «верхов» («Рука руку моет...»). В этой ситуации высокие экспертные оценки коррупции фиксируют не столько само явление, сколько веру в его реальность. Эти опросы показывают, насколько интенсивно эксплуатируется дискурс коррупции для объяснения происходящего в стране. Причин тому много. Видимо, образ «коррумпированной власти» как воплощение модели «захвата государства» бизнесом выполняет роль дымовой завесы, скрывающей кардинальную смену курса на «захват бизнеса» государством. В новых условиях подношения бизнеса неверно трактовать в терминах коррупции, поскольку они системно встроены в единую властно-экономическую вертикаль нового порядка.

### ***13.1.2. Новые варианты правил взаимоотношений политиков и предпринимателей***

Причины «теневизации» российского бизнеса интересуют многих исследователей. Об этом свидетельствует обилие публикаций на эту тему, хороших и разных. При всем их разнообразии есть нечто общее, что их объединяет. Общий тон работ, посвященных бизнесу в России, сводится к молчаливому признанию того, что если в 1990-е гг. бизнес был обречен на тотальную «теневизацию» в силу запределности транзакционных издержек легальности, а также многочисленных законодательных «дыр», то в начале 2000-х гг. появилась надежда на выход из «тени». Эта надежда питается тем, что, с одной стороны, формальные институты становятся более взаимосогласованными и адекватными запросам практики, с другой –

растут прямые затраты и упущенная выгода от «теневизации» бизнеса. Появляются работы, заголовки которых смело выражают идею грядущей легализации.

Со временем стало ясно, что ждать придется долго. Рынок в очередной раз подвел исследователей. Что же не учли?

На наш взгляд, не имеет смысла обсуждать теневизацию бизнеса в России вне политического аспекта анализа. В условиях фактической системы «власть-собственность» выводить «тень» исключительно из постулатов, завещанных либеральной парадигмой, бессмысленно. В стране, да и в мире, давно нет независимых собственно экономических или политических процессов. Что мы знаем о механизме их взаимопроникновения, о попытках экономики и политики разрушить институциональную грань, разделяющую эти сферы?

Подчеркну, что неисправимо устарели попытки представить государство и рынок как «игру с нулевой суммой»: чем меньше государства, тем больше рынка, и наоборот. Эта «старая парадигма» (в терминологии Ф. Блока) обычно означает лишь количественную вариацию «вмешательства» государства в экономику. Сам термин «вмешательство» подчеркивает принципиальную автономность государства и рынка, которая нарушается агрессией чиновников. Между тем, более правильной представляется концепция «встроенной автономии» государства, которая признает его функциональную специфику, но подчеркивает качественное (институциональное) разнообразие ее реализации. «Новая парадигма» делает акцент на качественных аспектах диалога государства и рынка, при чем параметры этих сущностей взаимоопределяемы<sup>79</sup>. Каково государство, таков и рынок. И наоборот.

В этом методологическом контуре предлагается рассмотреть причины теневизации российского бизнеса. Выход в политическое пространство задает новую перспективу анализа экономической «тени».

**Теневизация бизнеса: выбор из одного варианта.** Есть ли у бизнеса выбор – быть легальным или теневым? Наш ответ однозначен: *«теневизация» крупного бизнеса в нынешних условиях не имеет альтернативы.* И дело не в качестве хозяйственного законодательства и не в особенностях системы ценностей российских бизнесменов. Речь идет о более сущностной специфике российского рынка. *Специфика российского рынка состоит в том, что товаром является власть.* Остается добавить, что специ-

---

<sup>79</sup> Блок Ф. Роль государства в хозяйстве // Западная экономическая социология: Хрестоматия современной классики / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев. М.: РОС-СПЭН, 2001.

фика власти как товара состоит в том, что она продается только в «теневом режиме». При всей циничности власти невозможно представить, скажем, открытый аукцион по продаже мест в правительстве. Это означает следующее: «захват власти» с помощью «политических инвестиций» предполагает исключительно теневые стратегии. Не имея теневых ресурсов, бизнес не способен покупать власть. Но может ли бизнес обойтись без «властного приобретения»?

Время удаленного от власти крупного бизнеса прошло. Насколько важно для бизнеса иметь хорошие отношения с властью, доказывает хотя бы тот факт, что только 10% госзакупок в нашей стране идет по тендерам, а 90% на реальный тендер не выставляется, а распределяется между «своими» фирмами. Речь идет о рынке госзакупок, объем которого составляет в России 800 млрд руб.<sup>80</sup> Впрочем, победой в тендерах дело не ограничивается. Близость к власти означает для бизнеса:

- безнаказанность или минимальные наказания при нарушении хозяйственного законодательства;
- получение госзаказов, субсидий с нарушением конкурсных условий;
- выгодные схемы по «распиливанию» государственных средств за счет фиктивных работ;
- информационное сопровождение, в том числе упреждающего характера о готовящихся нововведениях;
- устранение конкурентов силами репрессивных органов;
- использование государственных ресурсов (финансовых, силовых, интеллектуальных и др.) для развития фирмы;
- приоритетный учет интересов фирмы при выработке законодательства.

Обреченность бизнеса, удаленного от власти, красочно иллюстрируют истории А. Быкова и Дж. Сороса. Трудно найти более различные персонажи. К тому же первый активно «инвестировал в политику», фактически приведя в губернаторское кресло А. Лебеда, другой демонстрировал аппаратный нейтралитет. Напомню, чем кончилось дело для них обоих.

Вышедший из повиновения Красноярский губернатор повел атаку на бывшего «спонсора». За внешне личностным конфликтом стоял интерес холдинга «Русал» к Красноярскому алюминиевому заводу (КраАЗу), блокирующий пакет акций которого принадлежал А. Быкову. Развязку этой истории знает вся страна: А. Быков попал под стражу и был выпущен только тогда, когда в результате дополнительной эмиссии акций КраАЗа

---

<sup>80</sup> Эти цифры озвучил А. Лившиц в клубе Bilingua ([www.polit.ru/lectures/2004/12/02/livshitz.html](http://www.polit.ru/lectures/2004/12/02/livshitz.html)).

доля собственности А. Быкова сократилась до символического размера (с 28% на момент ареста до 2% при выходе на свободу)<sup>81</sup>.

С Дж. Соросом вышло еще поучительнее. В 1997 г. консорциум «Мастком», львиную долю средств в который внес Дж. Сорос, приобрел пакет акций «Связьинвеста» (25% плюс одна акция). Цена сделки составила 1,875 млрд долл. Затем капитализация «Связьинвеста» резко упала. Дж. Сорос продал свой пакет акций за 600 млн долл., т.е. убытки составили 1250 млн. Трудно заподозрить команду Сороса в неумении вести бизнес, или в необдуманности приобретений. Ситуация, когда ас бизнеса прогорает, а вчерашние комсомольские работники преуспевают, весьма поучительна. Просто «Связьинвест» купил «чужой» (да еще с наклонностями к демократическому мессионерству), и вот результат. Без властной «подкормки» в нашем климате крупный бизнес не плодоносит.

Для бизнеса власть представляет не политический интерес, а исключительно практический. За это бизнес критиковать бессмысленно, он зарабатывает деньги. «Захват власти» становится не просто желательным, а необходимым условием развития крупного бизнеса. А поскольку власть покупается исключительно в теневом формате, то крупный бизнес обречен на теневое аккумулирование средств. Выбор у бизнеса, конечно, есть. Но это выбор из одного варианта, поскольку власть – то благо, без которого развитие крупного бизнеса едва ли возможно.

Теневые «политические инвестиции» возможны в трех формах:

- 1) теневое лоббирование назначения на должность;
- 2) финансирование избирательных кампаний депутатов-одномандатников или покупка «проходных мест» в партийных списках за счет средств неучтенной экономической деятельности;
- 3) теневое финансирование текущей деятельности политических партий.

**Власть как источник теневизации бизнеса.** Если есть принуждение, то есть субъект этого процесса. В предельно жесткой форме сформулируем тезис: *власть принуждает бизнес к «теневизации»*.

В отношениях власти и бизнеса в пореформенной России можно выделить три этапа:

- одноразовые коррупционные сделки;
- неформальные контрактные отношения предпринимателей и чиновников;
- «захват бизнеса» властью.

---

<sup>81</sup> Волков В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 331.

Эти стадии отличаются не только регулярностью и устойчивостью контактов предпринимателей и представителей власти. Логика эволюции состоит в переходе от вымогающей роли чиновничества (со ссылками на жену и детей) к встраиванию бизнеса в *единую властно-экономическую вертикаль* (со ссылками на национальные интересы). Конечно, отношения бизнеса и власти всегда были асимметричными, поскольку власть, пользуясь силовой и налоговой монополиями, устанавливает монополию административную, т.е. предлагает услуги (лицензирования, сертификации, регистрации и пр.), от которых нельзя отказаться. Однако формирование института «комиссаров» при юридически частном бизнесе стало принципиально новой формой рентоориентированного поведения российской политической и хозяйственной власти.

Подчеркнем, что «захват бизнеса» лишь в малой степени обусловлен алчностью представителей власти. Для удовлетворения личных потребностей вполне подходит прежний формат коррупционных неформальных контрактов. Претензия власти контролировать финансовые потоки крупных экономических агентов имеет другую природу. Речь идет о стремлении сохранить власть в ее нынешнем виде, законсервировать политическую элиту «нового созыва». Для этого необходимо *контролировать политический процесс*, что стоит весьма недешево. Нужны средства для финансирования политических проектов, обеспечивающих победу разнообразных «партий власти» и поражение внесистемной оппозиции. В этом же ряду – политические проекты и финансирование формально независимых от государства структур, оказывающих значительное влияние на формирование идеологической составляющей развития.

Но поскольку самосохранение власти – цель не декларируемая, то официальные средства бюджета на это не могут быть отпущены. По крайней мере, в нужном количестве. Самым логичным выходом из создавшегося затруднения является формирование зависимости юридически свободного бизнеса от расположения власти. Для этого необходимо дать бизнесу увязнуть в «тени», а затем продемонстрировать решимость борьбы с «теневиками». И тогда «политические инвестиции» гарантированы, правда, вынужденного характера.

Еще совсем недавно «захват бизнеса» властью означал создание чиновниками и политиками «своих» фирм, через которые прокачивались государственные ресурсы, или, как вариант, властные решения обменивались на долю собственности в бизнесе. Получателем ренты был индивид. *Принципиальная новизна состоит в погружении крупного бизнеса в «зону зависимости», что служит скорее корпоративным интересам политиче-*

ской элиты в самосохранении, нежели обогащению ее отдельных представителей<sup>82</sup>.

В связи с этим по-новому выглядит практика назначения губернаторов. Большинство губернаторов остались на своих местах. Но отдельные случаи указывают на намерения федерального центра ограничить возможности финансово-промышленных группировок в «кадровом отборе». Красноречивый пример: назначение «внеолигархического» губернатора в Иркутской области, где сошлись интересы СУАЛа, «Интерроса», «Русала» и «Иркутсэнерго». Центр показал, кто в доме хозяин. И сделал это демонстративно, учитывая, что А. Тишанина (назначенного губернатора) не было в первоначальном списке полпреда Сибирского федерального округа А. Квашнина. Аналогично губернаторами Нижегородской, Калининградской областей и Алтайского края были назначены «варяги», что вызвало шок у местных деловых элит.

Теневая экономика служит финансовым донором теневой политики. Легальная экономика на эту роль не годится. Во-первых, как ее заставить? Во-вторых, она быстро будет обескровлена, не вынеся налогового бремени, дополненного «добровольными пожертвованиями» на политические проекты. Отсюда объектом постоянной заботы и опеки власти служит теневой бизнес. Его возвращают, документируя этапы роста (т.н. компромат)<sup>83</sup>. При этом власть сохраняет за собой право объявить «войну олигархам», что, с одной стороны, является потенциальным ресурсом электоральной поддержки, а с другой — поддерживает олигархов в состоянии поиска случая быть полезным власти. В предельно жестком виде ответ на вопрос, сможет ли российский бизнес «выйти из тени», звучит следующим образом: его не выпустит из «тени» власть, теневой характер которой объективно нуждается в теневом бизнесе.

**Теневой характер «политических инвестиций».** Ошибочно считать попытку бизнеса играть «в большую политику» (участие в выборах, спонсорство партий) мотивом выхода из «тени». Дескать, «теневик» имеет политику в арсенале упущенных выгод, а «легал» в ряду потенциальных возможностей. Все обстоит наоборот: *бизнес, не имеющий теневой составляющей, исключается из политического процесса*, что связано с преобладающей ролью теневых финансов в избирательном процессе и пар-

---

<sup>82</sup> Пользуясь емким языком В. Пелевина, наш «консенсус элит» обеспечивается валовым национальным откатом (<http://www.izvestia.ru/culture/article3003450>).

<sup>83</sup> Существует специализированный журнал «Компромат. RU» (тираж 10000), посвященный персоне, которую по тем или иным соображениям власти пора «выводить из игры». Скажем, в 2003 г. номер посвятили М. Ходорковскому (№ 15).



тийном строительстве. Выборы депутатов-одномандатников или избрание по «партийным спискам» представляют собой предельно технологизированный механизм конвертации теневой экономики в легальные места в политической иерархии<sup>84</sup>. Как это происходит?

Начнем с того, что, по оценкам экспертов, официальный избирательный фонд кампании составляет, как правило, от 30 до 50% реального бюджета<sup>85</sup>. Оставшаяся часть покрывается неучтенными наличными средствами или, попросту говоря, «черным налом». Некоторые полагают, что причина тому – законодательные ограничения размеров избирательных фондов. Подобные ограничения действительно существуют, однако практически во всех избирательных кампаниях официальные расходы существенно ниже установленного законом предельного значения.

Но этим вклад теневого бизнеса не ограничивается. Значительная доля официального избирательного бюджета имеет теневую природу, правда, прикрытую нехитрыми манипуляциями. Так, поступления от физических лиц – это почти всегда все тот же «черный нал», который раздается сотрудникам предвыборных штабов или партийному активу, а затем перечисляется от их имени через Сбербанк на счет избирательного фонда.

Аналогичным образом средства, которые перечисляются со счетов юридических лиц, далеко не всегда реально выделены руководством соответствующих организаций. Зачастую заинтересованные лица, желающие остаться в тени, вручают наличные деньги руководству организации, согласившейся выступить в роли официального спонсора кампании. Затраты официальных спонсоров компенсируются (обычно – с лихвой) теневыми участниками выборного процесса. Часто используются подставные или

---

<sup>84</sup> Использованы результаты исследовательского проекта «Сращивание теневой экономики и теневой политики» (финансовая поддержка Научного фонда ГУ-ВШЭ). В качестве экспертов выступили политтехнологи, депутаты разных уровней законодательной власти, сотрудники аппаратов политических партий, предприниматели. Полный текст см.: Барсукова С.Ю. Теневая экономика и теневая политика: механизм сращивания // Препринт WP4/2006/01. М.: ГУ-ВШЭ, 2006 ([http://www.hse.ru/science/preprint/WP4\\_2006\\_01.pdf](http://www.hse.ru/science/preprint/WP4_2006_01.pdf)).

<sup>85</sup> В кампаниях по выборам глав исполнительной власти – губернаторов (пока их избирали) и мэров крупнейших городов – эта доля еще меньше. А уж о доле теневого «черного нала» в избирательной кампании Б.Н. Ельцина ходят легенды. Примерно та же ситуация отмечалась при выборах президента Украины. По официальным данным, расходы на выборы составили 1,5 млрд долл., а по неофициальным В. Янукович потратил около 3 млрд долл., а В. Ющенко – около 2 млрд (Петров Г., Галимова Н., Озерова М. Переход Украины через майдан // Московский комсомолец, 23.11.2004).

«прокладочные» фирмы, ликвидация которых является широко распространенной административной услугой. В избирательные фонды широким потоком вливается неучтенная денежная масса, посредством разнообразных схем превращенная «черного нала» в добропорядочный «безнал» (рис. 13.1)<sup>86</sup>.

Меньше других заинтересована в подобных схемах «партия власти»: располагая административным ресурсом, она может принуждать предприятия перечислять в свой избирательный фонд легальные средства (прибыль после налогообложения). Во всех остальных случаях (а отчасти – и в случае «партии власти») выделяемые политическими инвесторами деньги сначала превращаются в «черный нал», затем передаются из рук в руки, включая фигуру партийного казначея, и только после этого попадают на избирательные счета либо на счета фондов, руководимых надежными партийными кадрами.



**Рис. 13.1. Соотношение теневых и легальных финансов, используемых в избирательных кампаниях депутатов-одномандатников (верхние скобки показывают юридическое положение дел, нижние – фактическое)**

<sup>86</sup> Подробно эти схемы описаны в: Барсукова С., Звягинцев В. Механизм «политического инвестирования», или как и зачем бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь // Политические исследования. 2006. № 2. Это же: Экономическая социология. 2006. Т.7. № 2 С.8–22. ([http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc\\_t7\\_n2.pdf](http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc_t7_n2.pdf)).

Деятельность профессиональных исполнителей политических проектов – пример достаточно широкого и емкого рынка теневых услуг. Ни один политехнолог или даже официально зарегистрированная политехнологическая фирма не примет заказ на проведение избирательной кампании, пока не получит в качестве аванса, образно говоря, «чемодан денег». На большие кампании таких «чемоданов» нужно несколько.

Что характерно, стоимость избирательных кампаний неуклонно растет. И это при разговорах о том, что бизнес ощущает инвестиционный голод. Самые выгодные инвестиции делаются не в экономику, а в политику. Особенно это заметно по расценкам на выборы губернаторов (пока их избирали). Что за этим стоит? Довольно простая и нерадостная тенденция: увеличение возможностей губернатора и его команды вторгаться в экономическую деятельность (поэтому центр и забрал эту роль себе).

Закономерен вопрос: почему политические инвесторы не вносят деньги в избирательный фонд легально, не утруждая себя сложными схемами? По мнению экспертов, подобные превращения, во-первых, *затрудняют отслеживание размера и источника финансирования политических проектов*. По тем или иным соображениям политический инвестор может избегать формального участия в политическом процессе. Отсюда простой вывод: спонсоры «партии власти» действуют более открыто, чем спонсоры оппозиции. Во-вторых, в результате таких превращений *удается существенно сэкономить*. Легально на избирательные цели перечисляется прибыль, оставшаяся после уплаты налогов. При использовании «схем» затраты составляют стоимость услуг обналичивающих и обезналичивающих контор (как правило, от 1 до 5%), что не идет ни в какое сравнение с величиной налогов.

Попробует теперь пошагово проследить схему мобилизации средств на проведение выборов. При выборах *«независимого» кандидата* эта схема выглядит следующим образом (рис. 13.2).

1. Политический инвестор концентрирует неучтенную наличную массу, обналичивая выведенные из собственного бизнеса средства и/или собирая наличность с зависимых от него структур. Если у зависимых структур наличных денег нет, используются описанные выше схемы обналичивания.

2. Собранные наличные средства передаются «подрядчику», который берется организовать кампанию (это может быть отдельный политехнолог, специализирующаяся на выборах фирма или лицо, ответственное за их поиск).

3. «Подрядчик» оставляет часть средств в наличной форме, а часть обезналичивает для зачисления их в избирательный фонд. Из этого фонда будут осуществляться «белые» платежи. Оставшаяся наличность предназначена для оплаты услуг, не фиксируемых в официальном отчете о расходах кандидата.

4. Политический инвестор, а также зависимые от него структуры делают безналичные перечисления в избирательный фонд.



**Рис. 13.2. Механизм мобилизации средств на избирательную кампанию «независимых» кандидатов**

При избрании по партийным спискам схема несколько усложняется, не меняя при этом своего принципиального характера (рис. 13.3). Появляется фигура партийного казначея – человека, ведающего финансами партии. Часть полученных от инвестора денег он передает «подрядчику» (действия которого аналогичны описанным выше), а часть, используя надежную схему обезналичивания, переводит на счета аффилированных фондов или самой партии. С этих счетов безналичные деньги абсолютно легально пополняют фонд избирательной кампании.



**Рис. 13.3. Механизм мобилизации средств на избирательную кампанию кандидатов по партийным спискам**

Но выборы «политические инвестиции» не ограничиваются. Значительную роль играет финансирование партий. Сколько стоит жизнь партий? Есть две оценки: официальная (отчеты партий, сдаваемые в Минюст) и экспертная (опрос сотрудников аппаратов партий и партийных казначеев). По нашим данным, реальные бюджеты партий значительно выше зафиксированных в отчетах, поданных в Минюст<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Согласно официальной статистике, в 2003 г. бюджет «Единой России» составлял 1 млрд 17 млн руб. На этом фоне КПРФ и ЛДПР выглядят «бедными родственниками»: бюджет КПРФ – 112 млн, ЛДПР – 121 млн руб. Учитывая, что в 2003 г. проводились выборы в Государственную Думу, эти партийные бюджеты включают финансирование избирательных кампаний федерального уровня.

Разница реального и официального партийного бюджета покрывается «пожертвованиями» теневой экономики. И эта практика тотальная<sup>88</sup>. Партии, на знаменах которых начертаны слова о диктатуре закона и транспарентности бизнеса, не менее других скрывают источники доходов и направления расходов.

В современной России теневая экономика и теневая политика неразрывно связаны. Они воспроизводят друг друга. Экономические агенты «теневизируют» политику, покупая места во властной иерархии, продвигая своих людей на выборах и финансируя политические партии. В свою очередь, политика «теневизирует» экономику, используя ее в качестве финансового источника реализации политических проектов. При этом речь идет не о сращивании теневой экономики и теневой политики как двух негативных, но автономных явлений, а об их взаимообусловленности. Теневая экономика и теневая политика не существуют в России порознь; они представляют собой две стороны единого процесса восстановления властной иерархии как основного принципа распределения экономических возможностей.

**Новые правила взаимодействия власти и бизнеса: отмена выборов губернаторов.** При Путине диалог бизнеса и власти принял новые формы, при которых первый стремительно теряет инициативу. Покажем это только на двух новациях: отказ от избрания губернаторов и переход к чисто пропорциональной системе выборов в Государственную Думу РФ<sup>89</sup>.

С сентября 2004 г. в стране кардинально изменилась система формирования губернаторского корпуса. Суть изменения: переход от прямых выборов глав региональной исполнительной власти к утверждению местными законодательными собраниями кандидатур, предложенных президентом. Почему губернаторов стали назначать, отказавшись от выборов? За этим решением федерального центра, по-видимому, крылось стремление:

- сохранить сильных управленцев, у которых истекал срок полномочий;
- избавиться от неэффективных руководителей регионов, не дожидаясь окончания формально установленного срока губернаторства;

<sup>88</sup> Экспертные оценки ежегодных затрат на функционирование партий см.: Барсукова С., Звягинцев В. Механизм «политического инвестирования», или как и зачем бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь // Политические исследования. 2006. № 2. Это же: Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 2 С. 8–22. ([http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc\\_t7\\_n2.pdf](http://www.ecsoc.msses.ru/pdf/ecsoc_t7_n2.pdf)).

<sup>89</sup> Подробнее см.: Барсукова С. Власть и бизнес: новые правила игры // Политические исследования. 2006. № 6.

- использовать губернаторский пост в политической игре<sup>90</sup>;
- обеспечить реализацию своего «кадрового проекта», обезопасить себя от сюрпризов, неизбежных при сохранении электоральной конкуренции<sup>91</sup>;
- снизить уровень коррупции в деятельности губернаторов<sup>92</sup>.

Отказ от прямых выборов губернаторов полностью вписывался в общий курс администрации Путина на укрепление «вертикали власти». Общественность довольно эмоционально отреагировала на такое новшество. Однако не отмена прямых выборов глав регионов составила суть перемен в положении региональной власти. Более существенно изменение *технологии контроля над губернаторами*.

Во-первых, губернаторы утратили ряд наиболее «прибыльных» своих полномочий (лицензирование тотализаторов и игорных заведений, региональные спецмарки на алкогольную продукцию, право «второго ключа» при выдаче лицензий на недропользование).

Во-вторых, была предусмотрена возможность установления в дотационных регионах режима кризисного (внешнего) экономического управления сроком на один год. Руководство подобных регионов лишалось права расходовать деньги из центрального бюджета без визы представителя Москвы и могло освободиться от финансовой «опеки» только при отказе от федеральных дотаций.

В-третьих, по инициативе Министерства регионального развития РФ запустили «паспортизацию» регионов, призванную обеспечить жесткий контроль над расходованием федеральных средств региональными и местными властями. Содержащийся в таких «паспортах» полный реестр льготников региона исключал дальнейшие приписки. Кроме того, в «паспортах» были включены графы, напрямую информирующие центр о степе-

<sup>90</sup> Например, должности глав Нижегородской и Калининградской областей понадобились Кремлю, чтобы расколоть команду столичного мэра, предложив Г. Боосу и В. Шанцеву губернаторские кресла.

<sup>91</sup> Выборы декабря 2004 г. в очередной раз показали, что избиратели не всегда голосуют так, как рассчитывает центр. В Псковской области победу одержал М. Кузнецов, хотя федеральная власть однозначно делала ставку на действующего губернатора Е. Михайлова (его публично поддержал полпред президента И. Клебанов и председатель Госдумы Б. Грызлов), а в Хабаровском крае был переизбран «опальный» В. Ишаев, выступивший с открытым письмом против готовящегося закона о монетизации льгот.

<sup>92</sup> Наделение полномочиями губернаторов: технология отбора региональных лидеров. Аналитический доклад. М., 2005.

ни лояльности местной элиты (показатели по исполнению посланий президента).

Избранные в ходе прямых выборов местные лидеры обладали полномочиями, провоцирующими коррупционный торг с бизнесом. Подобная ситуация не устраивала центр не только потому, что стратегические альянсы региональной власти с бизнес-структурами были неустойчивыми и дестабилизировали обстановку на местах, но и потому, что они оставались вне контроля со стороны федеральных органов, ограничивая влияние Москвы в регионах. Отмена прямых выборов губернаторов означала, что поле для стратегических альянсов региональной власти и бизнеса заметно сократилось и оскудело<sup>93</sup>.

Таким образом, изменение положения губернаторов связано отнюдь не с изменением процедуры утверждения их в должности. До 1996 г. (при Б. Ельцине) губернаторов тоже назначали. Но тогда они были практически бесконтрольными «хозяевами» своих территорий, а сейчас превратились в обычных чиновников. Как справедливо отмечает В. Гельман, «нынешние главы исполнительной власти мало чем отличаются от первых секретарей обкомов КПСС советского периода»<sup>94</sup>.

Примечательна реакция бизнеса на эти кадровые перестановки. Стоило только губернатору впасть в немилость, как «приближенные» к нему бизнесмены начинали переводить свои капиталы в другие регионы либо переходили на сторону его оппонента. Впрочем, в ситуации смены власти некоторым удалось неплохо пожить: некоторые губернаторы, имевшие невысокие шансы на переутверждение федеральным центром, пользуясь последними месяцами пребывания у власти, бросились распродавать собственность региона коммерческим структурам. Так поступил, в частности, башкирский лидер М. Рахимов (хотя, как выяснилось, его опасения не имели под собой оснований, и Москва пролонгировала его полномочия).

Изменение положения глав регионов не могло не отразиться на представлениях бизнес-структур о «рентабельности» выстраивания отношений с губернатором и стратегиях сращивания бизнеса и власти. Не секрет, что

---

<sup>93</sup> О том, что центр полон решимости взять под свой контроль руководство субъектов Федерации, свидетельствовало отстранение от должности коряковского губернатора В. Логинова «за ненадлежащее исполнение своих обязанностей». Данный прецедент произвел сильное впечатление на губернаторский корпус, ибо с аналогичной формулировкой можно было уволить очень многих.

<sup>94</sup> Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Политические исследования. 2006. № 2. С. 102.



для крупного бизнеса «дружба» с губернаторами имела особое значение<sup>95</sup>. Как известно, во второй половине 1990-х – начале 2000-х гг. бизнес не жалел средств на поддержку желательных для себя кандидатов на губернаторских выборах<sup>96</sup>. И на то были серьезные причины: во-первых, именно губернаторы обеспечивали привилегии крупного бизнеса в рамках неформальных договоренностей, во-вторых, для реализации своей социальной политики региональная власть широко прибегала к местным «источникам финансов». В этой ситуации борьба за «своего» губернатора означала борьбу за укрепление позиций и рационализацию издержек.

Отмена выборов губернаторов сделала взаимодействие крупного бизнеса и региональной власти «заложником» федеральных решений. Идея «социальной ответственности бизнеса», рожденная в федеральном центре, обернулась ростом давления региональных властей на бизнес. К тому же, пытаясь оправдать доверие Кремля, губернаторы демонстративно наращивали социальные расходы. Сложилась парадоксальная ситуация: лишившиеся ряда властных полномочий, а тем самым и возможности «отблагодарить» бизнес губернаторы все больше нуждались в социальной благотворительности с его стороны. Эволюция отношений крупного бизнеса и региональной власти в этих условиях многовариантна. Но в целом можно ожидать переориентации бизнеса с диалога с губернаторами на участие в формировании региональных парламентов, а значит, и более плотное взаимодействие с партийными структурами в регионах.

**Новые правила взаимодействия власти и бизнеса: изменение избирательной системы.** В 2007 г. выборы в Государственную Думу РФ прошли по чисто пропорциональной системе. Смешанная электоральная формула используется только при формировании региональных ассамблей.

Напомню, что с 1993 г. на федеральном уровне действовала смешанная система выборов, при которой половина депутатов Госдумы избиралась по одномандатным округам, а другая – по партийным спискам. Данная система была призвана стимулировать становление партийной системы, и, по мнению экспертов, эту функцию она выполнила. Кроме того, со смешанной электоральной формулой связывали надежды на электораль-

---

<sup>95</sup> Туровский Р.Ф. Губернаторы и бизнес: история отношений // Макаренко Б.И. (ред.) Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М., 2002; Лапина Н., Чирикова А. Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит. М., 2001.

<sup>96</sup> Зубаревич Н.В. Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы. Аналитический доклад. М., 2005.

ный успех пропрезидентских объединений (которые оправдались далеко не полностью).

Что касается регионов, то вплоть до 2003 г. в большинстве из них законодательные собрания избирались исключительно по мажоритарному принципу. Переход к смешанной системе выборов региональных ассамблей выглядел революционной мерой, на которую федеральный центр долго не решался, видимо, опасаясь, что она будет на руку коммунистам как единственной партии, сохранившей региональную инфраструктуру. Против смешанных выборов выступали и губернаторы, ибо расширение партийной составляющей могло превратить региональные легислатуры в силу, способную бросить вызов исполнительной власти.

Однако с появлением сильной пропрезидентской партии центр настоял на введении в регионах смешанной формулы, дополнив утвердившуюся с конца 1980-х гг. мажоритарную систему выборами по партийным спискам. Данный шаг позволил ему «убить» сразу «двух зайцев»: ослабить позиции губернаторов и повысить влияние «партии власти» (партийные списки подтолкнули к вступлению в нее многих авторитетных в регионе лиц).

Но вернемся к выборам федерального уровня. В чем причина отказа от смешанной формулы? Доводы в пользу пропорциональной системы должны быть очень вескими, ибо для ее ведения требовалось пойти наперекор желанию избирателей, ставя тем самым под сомнение легитимность будущей Государственной Думы. Рядовых избирателей,  $\frac{2}{3}$  которых высказываются за чисто мажоритарную систему, можно понять: «электоральный контракт» с конкретным депутатом выглядит более надежным, чем с партийным списком. У сторонников мажоритарной системы есть основания не доверять пропорциональным выборам. Ведь не секрет, что партийные списки нередко «протаскиваются» в парламент благодаря включению в них знаковых фигур, которые затем отказываются от депутатских мандатов. Предпринимались попытки законодательно запретить подобную практику, но «Единая Россия» заблокировала их. В результате из 225 «списочников», получивших мандаты в 2003 г., 96 (42%!) отсутствовали в избирательных бюллетенях. При переходе к чисто пропорциональной системе анонимность парламента может достичь катастрофических масштабов.

Однако власть неумолима: пропорциональной избирательной системе быть. Главные достоинства выборов по партийным спискам в глазах власти заключаются в том, что они обеспечивают высокую степень автономии лидеров партий от избирателей, тем самым открывая путь к внутри-

элитным договоренностям, стимулируют партийное строительство, повышают контроль федерального центра над составом думской фракции «партии власти» и, главное – позволяют избавиться от одномандатников<sup>97</sup>.

В чем же провинились одномандатники? Почему в Думе образца 2007 г. их не стало? Казалось бы, опыт прошлых лет однозначно свидетельствует о том, что одномандатники прагматичны, тяготеют к центру и не доставляют особых хлопот. Однако у них есть очень серьезные, с точки зрения власти, недостатки. Во-первых, торг с ними приходится вести на индивидуальной основе и, соответственно, соблюдение достигнутых договоренностей не может гарантироваться партийным руководством. Во-вторых, что самое важное, они занимаются лоббированием в Государственной Думе интересов региональных элит, а также отдельных бизнес-структур (спонсировавших их избрание).

Одномандатников устранили как канал выражения не подконтрольной федеральному центру воли. По справедливому замечанию Б. Макаренко, отказ от мажоритарных выборов привел избирательную систему «в соответствие с моноцентрическим характером государственной власти»<sup>98</sup>. На изъязыны пропорциональной формулы (и негативное отношение к ней большинства избирателей) решили «закрыть глаза» ввиду ее способности ограничить региональный и экономический лоббизм.

Фактически речь идет о сужении спектра сил, влияющих на законодательную власть. У бизнеса отняли возможность «посылать за собственный счет» депутатов в Государственную Думу. Единственное, что ему остается: добиваться мест в партийных списках. Но подобная деятельность требует не разовых вложений, а систематической финансовой поддержки партий (что повышает цену депутатского мандата), причем с проблематичным результатом, поскольку партийный список формируется федеральным политсоветом партии и утверждается на съезде, где всякое может произойти. И все же главным препятствием на пути лоббирования бизнесом своих интересов является резкое падение роли партий, не связанных с властью. Ведь переход на пропорциональную систему выборов был лишь очередным звеном в цепи мер, отсекающих от политической жизни силы, не получившие санкции Кремля (запрет на участие в выборах общественных организаций и блоков, повышение «заградительного» барьера и т.д.). Партии же, санкционированные властью, занимаются лоббированием только в пределах определенного ею круга вопросов.

---

<sup>97</sup> Макаренко Б. Новый закон о выборах и эволюция режима // Pro et contra. 2006. № 1.

<sup>98</sup> Там же. С. 100.

Тем самым разрушаются наработанные механизмы сращивания бизнеса и политики. Концентрация власти в руках федерального центра, безусловно, препятствует «захвату государства» группами экономических интересов. Но это не равнозначно установлению режима «честной» конкуренции. Власть начинает обслуживать интересы подконтрольного себе бизнеса, обрекая «чужой» на поражение. Провозглашенный ею контроль над «стратегическими отраслями» означает, что политическое влияние как ресурс конкурентной борьбы остается только у избранных властью (порой помимо их воли) экономических агентов. По сути, создается система связанных с центром общероссийских ФПГ, что ведет к превращению региональных рынков в вертикально интегрированные корпорации во главе с «Газпромом»<sup>99</sup>. Остальные бизнес-структуры утрачивают возможность лоббировать свои интересы в коридорах власти, что можно было бы приветствовать, не будь эта «удаленность бизнеса от власти» селективной.

---

<sup>99</sup> Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // Политические исследования. 2006. № 2. С. 102.

## Глава 14. Эволюция институтов политической власти России<sup>100</sup>

В начале XXI-го в. произошла заметная эволюция институтов политической власти России. Она отразилась и на избирательной системе, и на структуре высшего эшелона власти, и на особенностях развития административного ресурса. Все это привело к заметной трансформации роли выборов в современной России. Остановимся на этих тенденциях подробнее.

### 14.1. Особенности модели Хотеллинга–Даунса в России на рубеже веков

Предполагается, что представители, будучи рациональными экономическими агентами, стремятся к максимизации своей полезности. Применительно к политикам и политическим партиям эта максимизация полезности означает победу на выборах. Энтони Даунс сформулировал фундаментальную гипотезу: «партии скорее формируют политику с целью победы на выборах, а не выигрывают выборы с целью проведения политики»<sup>101</sup>. С этой целью Даунс представляет политическую конкуренцию по аналогии с моделью одномерной пространственной дифференциации рынка (моделью линейного города) Гарольда Хотеллинга<sup>102</sup>. Хотеллинг еще в 1929 г. объяснил, почему бакалейные лавки в провинциальных городках располагаются рядом друг с другом. Предлагая аналогичные товары два торговца-конкурента постараются расположить свои магазины таким образом, чтобы среднее расстояние от дома каждого покупателя до их бакалейной лавки было минимальным. Логику Хотеллинга Э. Даунс применил к политической конкуренции.

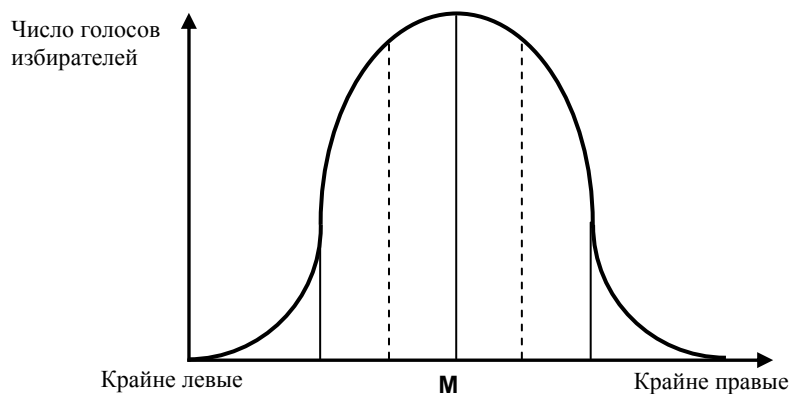
Рассмотрим в качестве примера распределение голосов избирателей в соответствии с их идеологическими предпочтениями. Отметим на горизонтальной оси позиции избирателей от крайне левых до крайне правых (рис. 14.1).

---

<sup>100</sup> Р.М. Нуреев, С.Г. Шульгин

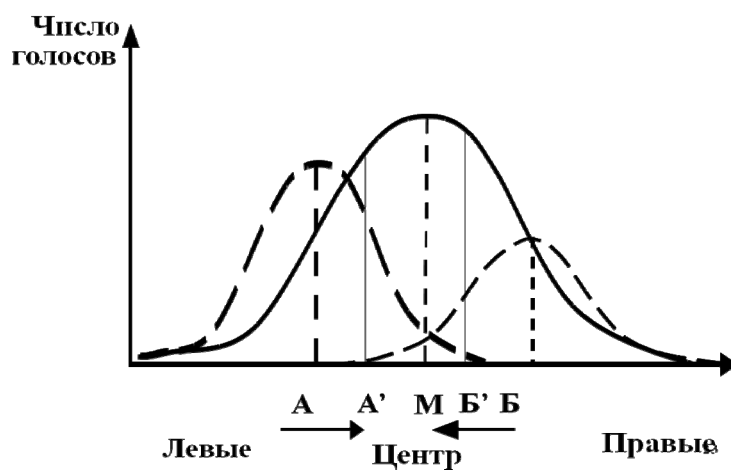
<sup>101</sup> Downs A. An Economic Theory of Democracy. 1957. P. 28.

<sup>102</sup> Hotelling H. Stability in Competition // Economic Journal. 1929. Vol. 39, N 153. March.



**Рис. 14.1. Распределение голосов избирателей в соответствии с их идеологическими предпочтениями**

Если позиции избирателей распределяются между крайностями в обществе равномерно, мы получим нормальное распределение с пиком над точкой М. В середине оси обозначим позицию медианного избирателя точкой М (см. рис. 14.1). Общая площадь, находящаяся под кривой, представляет 100% голосующих. Допустим, что голосующие отдают свои голоса тем, кто им ближе по своим идеологическим воззрениям.



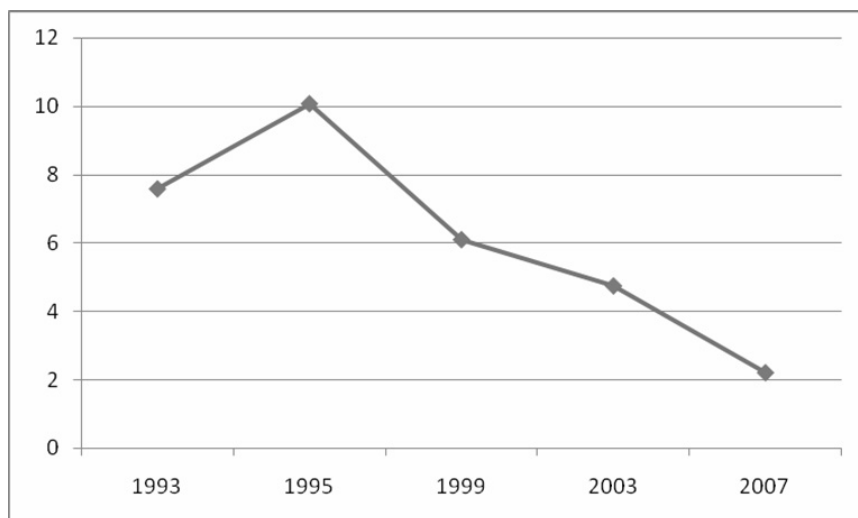
**Рис. 14.2. Движение к центру в модели Даунса**

Предположим, что имеются всего два кандидата Андреев и Борисов. Если один из кандидатов выбирает срединную позицию (например, в точке М), то тогда он получит по крайней мере 50% голосов. Если же кандидат занимает позицию А, то он получит меньше 50% голосов. Если один кандидат занимает позицию в точке А, а другой – в точке М, то кандидат в точке А получит голоса избирателей, находящихся левее линии а (а – срединная позиция между А и М), т.е. меньшинство голосов. Кандидат, занимающий позицию М, сможет получить голоса избирателей, находящихся правее линии а, т.е. большинство. Лучшей для кандидата будет стратегия максимального приближения к позиции медианного избирателя, так как она обеспечит ему большинство голосов на выборах. Аналогичная ситуация сложится, если один из кандидатов будет правее другого (займет позицию в точке Б). Очевидно, что наши политики Андреев и Борисов (или политические партии А и Б) будут стремиться к центру, чтобы выиграть выборы (рис. 14.2). И в этом случае победа достанется тому, кто лучше отразит позицию избирателя-центриста. Проблема заключается, однако, в точном определении (идентификации) интересов и чаяний медианного избирателя.

Что произойдет, если в борьбу вступит третий кандидат? Например, один кандидат занимает позицию Б, а два других – позицию М. Тогда первый получит голоса, находящиеся под кривой распределения правее линии б, а каждый из двух других – половину голосов, лежащих левее этой линии (см. рис. 14.1). Поэтому большинство голосов выиграет первый кандидат. Если один из двух кандидатов принял бы позицию А, то кандидат, занимающий позицию М, получил бы очень незначительный процент голосов, равный площади, находящейся под кривой распределения между линиями а и б. Поэтому у кандидата М есть стимул выйти из сегмента АБ, тем самым он ставит одного из двух других кандидатов в затруднительное положение. Процесс продвижения может долго продолжаться, но он имеет свои границы. Пока пик распределения находится в точке М, любой кандидат может повысить свои шансы, двигаясь по направлению к М.

Ситуация в России привела к тому, что этот процесс активно происходил в 1990-е годы. В результате возникли предпосылки для формирования единой проправительственной партии.

Если в середине 1990-х гг. эффективное число партий на выборах в Государственную Думу РФ росло (с 7,58 в 1993 г. до 10,06 в 1995 г.), то начиная с 1995 г. эффективное число партий неуклонно сокращается. В 1999 г. оно составило 6,1, в 2003-м – 4,75, а в 2007 опустилось до 2,22 (см. рис. 14.3).



**Рис. 14.3. Эффективное число партий в различных составах Государственной Думы**

\* Эффективное число партий рассчитывается по формуле:  $1/\sum p_i^2$ , где  $p_i$  – доля голосов, полученных  $i$ -м партийным списком.

#### **14.2. Институционализация новой власти-собственности (2001–2010 гг.)**

К концу 1990-х гг. стало очевидно, что доминирующей оказалась система власти-собственности, как на федеральном, так и на региональном уровне. Об этом свидетельствует состав российской экономической и политической элиты (табл. 14.2). Из советской номенклатуры вышли свыше половины лидеров партий и три четверти лиц, входящих в правительство и окружение президента. Региональная элита укомплектована советской номенклатурой в еще большей степени. Свыше четырех пятых ее выходцев работали в советском партийном, комсомольском или хозяйственном аппарате (см. табл. 14.2).

В начале XXI в. наметились новые тенденции: в высшем руководстве России резко сократилось число лиц, имеющих учёную степень. Если в 1993 г. лица, имевшие степень, составляли 52,5%, то в 2002 – только 20,9%. Сократилось и число лиц, получивших образование в элитных вузах (с 35,4% до 23,4%). Зато значительно увеличилось число военных (с 11,2% до 25,1%), выходцев из сельской местности (с 23,1% до 31,0%) и земляков главы государства (с 13,2% до 21,3%). Поскольку число став-



ленников бизнеса сократилось до минимума, то при Путине началась обратная тенденция: их число возросло в 1,6% в 1993 г. до 11,3% в 2002 г.

**Таблица 14.2**

**Состав российской политической и экономической элиты высшего уровня, сер. 1990-х гг. (в % от общей численности элитной группы)**

	Высшее руководство	Лидеры партий	Региональная элита	Правительство	Бизнес-элита	В целом
Всего из номенклатуры	75,0	57,1	82,3	74,3	61,0	69,9
в том числе:						
из партийной	21,2	65,0	17,8	0	13,1	23,4
из комсомольской	0	5,0	1,8	0	37,7	8,9
из советской	63,6	25,0	78,6	26,9	3,3	39,5
из хозяйственной	9,1	5,0	0	42,3	37,7	18,8
из другой	6,1	10,0	0	30,8	8,2	11,0

*Источник: Крыштановская О. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность, 1995. № 1. С. 65. (основой данных послужили социологические исследования, проведенные сектором изучения элиты Института социологии РАН под руководством О. Крыштановской в 1989–1994 гг.).*

Большинство руководителей предприятий по-прежнему уповают на государство и добровольно готовы передать большую часть своей ответственности, что наглядно показывают результаты многочисленных социологических исследований. Экспресс-опрос 27 директоров крупнейших предприятий Нижегородской области, например, ясно показал, что зона ответственности областной власти по-прежнему велика, а зона ответственности бизнес-элиты по-прежнему ограничена. До сих пор бизнес-элита не является самостоятельным экономическим субъектом. Она по-прежнему стремится ограничить свою ответственность лишь внутрихозяйственной деятельностью и прямыми отношениями с заказчиками и поставщиками, отдавая на откуп администрации такие важные вопросы, как формирование правил доступа к ресурсам, контроль за соблюдением качества выпускаемой потребительской продукции, антикризисное управление и важнейшие вопросы социально-экономического развития региона.

Таблица 14.3

**Изменение характеристик элиты в первые два года правления  
Б. Ельцина и В. Путина, %**

<b>Характеристика элиты*</b>	<b>Ельцинская элита (1993 г.)</b>	<b>Путинская элита (2002 г.)</b>
Средний возраст (годы)	51,3	51,5
Женщины	2,9	1,7
Выходцы из сельской местности	23,1	31,0
Лица с высшим образованием	99,0	100,0
Лица, имеющие учёную степень	52,5	20,9
Лица с военным образованием	6,7	26,7
Лица с экономическим и юридическим образованием	24,5	25,7
Лица с образованием, полученным в элитных вузах**	35,4	23,4
Земляки главы государства	13,2	21,3
Ставленники бизнеса	1,6	11,3
Военные	11,2	25,1

*Источник: Крыштановская О. Режим Путина: либеральная мелитократия?// Pro et Contra. 2002. Т.7 № 4. С. 161.*

*Примечание:*

*\* К элите отнесены члены Совета безопасности РФ, депутаты обеих палат Федерального Собрания РФ, члены Правительства РФ, главы субъектов РФ.*

*\*\* К категории элитных вузов отнесены МГУ, МГИМО, Институт иностранных языков, ВППШ, ВКШ, АНХ при СМ СССР, АОН при ЦК КПСС, МФИ, Академия внешней торговли, Дипломатическая академия.*

Большой круг вопросов сохраняется и в зоне совместной ответственности. Среди них такие важные вопросы, как занятость, оплата труда, повышение квалификации, социальное и медицинское страхование, разработка стратегических планов развития крупнейших (бюджетообразующих) предприятий, важнейшие вопросы инновационной и инвестиционной политики, не говоря уже о создании инфраструктуры и лоббировании отраслевых интересов на федеральном уровне. В результате, баланс *де-юре* и *де-факто* складывается явно в пользу областной администрации<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> Подробнее см.: Nureev R., Runov A. Russia: Whether Deprivatization Is Inevitable? Power-Property Phenomenon As a Path Dependence Problem. Report prepared for International Society for New Institutional Economics (ISNIE) 5-th Annual Conference «Institutions and Governance». USA, Berkeley, California, September 13–15, 2001.

Таблица 14.4

## Институциональная среда, государство и коррупция

Масштабы госсектора	Институциональная среда	Регулирующие рамки	Коррупция
<b>ПЛАНОВАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА</b>			
Практически все отрасли	Правительство действует вне правового поля, но использует свою власть для помощи бизнесу. Контракты выполняются благо- даря вмешательству чиновников	Активное госу- дарственное регулирование для развития производства	Широко распростра- нена, орга- низована, в госсекторе
<b>РЫНОЧНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА</b>			
Естеств. моно- полии, комму- нальные со- оружения, непрестижное производство	Правительство действует в рам- ках закона и производит минимум общественных благ. Суды обес- печивают выполнение контрактов	Государство соблюдает за- кон. Регули- рующее воздей- ствие мини- мально	Незначи- тельное, главным образом в госсекторе
<b>ПОСТСОВЕТСКАЯ СЕТЕВАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА</b>			
Еще не прива- тизированные активы (оста- точная госу- дарственная собственность)	Правительство действует вне правового поля, и чиновники ис- пользуют власть для получения ренты. Юридическая система не работает. Контракты выполняются при вмешательстве организо- ванной преступности	Хищническое регулирование	Широко распростра- нена, неор- ганизована, как в гос., так и в част- ном секторах

Составлено по: Институциональная экономика. М.: Инфра-М, 2007. С. 538.

О том, что фактически происходит не формирование системы частной собственности, а укрепление имущественного положения лиц стоящих у власти, свидетельствует и анализ двух перечней предприятий, запрещенных к приватизации<sup>104</sup>. Формально (*де-юре*) эти документы свиде-

<sup>104</sup> Постановление Правительства РФ от 18.09.95 № 949 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже»; Постановление Правительства РФ от 17.07.98 № 784 «О перечне акционерных обществ, производящих продукцию (товары, услуги), имеющую стратегическое значение для обеспечения национальной безопасности государства, закрепленные в федеральной собственности, акции которых не подлежат досрочной продаже».

свидетельствуют о сокращении сферы государственной собственности и расширения собственности частной. Однако *де-факто* они свидетельствуют о росте аппетитов номенклатуры.

Сравнение распределения производственных предприятий первого и второго перечней по отраслям промышленности показывает, что изменение отражает стремление чиновников получить в частные (точнее, свои) руки наиболее лакомые объекты государственной собственности (нефтяная, топливная, химическая и нефтехимическая, авиационная, атомная и т.д.), причем только на такой стадии, когда для этого созданы необходимые условия.

В таблице 14.4 представлены масштабы госсектора, институциональная среда, характер государственного регулирования и специфика коррупции в условиях плановой, рыночной и постсоветской сетевой экономики. Выводы, которые бросаются в глаза, довольно очевидны. Постсоветская сетевая экономика уже не плановая, но ещё далеко не рыночная. Она находится на полпути к рынку, хотя, конечно, возможны и попятные движения. Для того, чтобы понять, насколько возможен (или неизбежен?) новый виток централизации, рассмотрим сначала понятие «остаточная государственная собственность».

#### **14.3. Взаимосвязь экономического и политического монополизма в российских регионах: новые тенденции развития<sup>105</sup>**

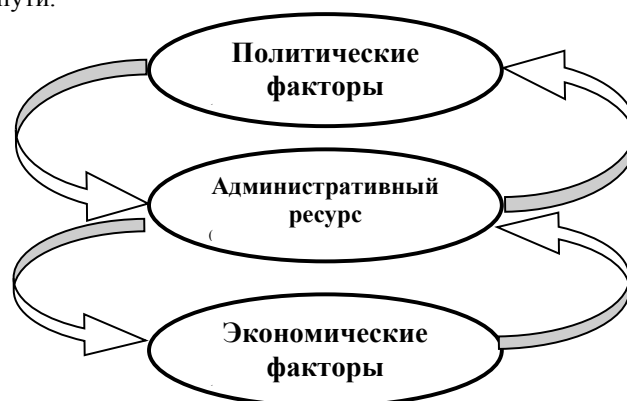
Взаимосвязь экономического и политического монополизма особенно ярко проявляется на региональном уровне, в возникновении и росте так называемого административного ресурса – понятии, постепенно перекочевавшем из журналистики в научную литературу. Эта проблема становится актуальной, так как показывает тесную взаимосвязь экономики и политики: влияние экономических факторов на политический выбор, и обратное влияние политического фактора на экономику.

В 1990-е гг. в постсоветской России возник своеобразный порочный круг: современный российский рынок является продуктом неразвитой демократии, а неразвитая демократия, в свою очередь, становится результатом неконкурентного рынка. Объектом исследования поэтому должны

---

<sup>105</sup> В параграфах 14.3, 14.4 использованы материалы докладов: *Р.М.Нуреев, С.Г.Шульгин*. Административный ресурс и его роль в формировании политического и делового цикла, сделанного на VII-й Международной конференции «Модернизация экономики и государство» ГУ-ВШЭ (апрель 2006 г.); *Nureev R., Shulgin S.* Focal points on Russian federal elections. Report for Annual Public Choice Society meeting (Las Vegas, March 2009).

стать конкретные формы взаимодействия политического и экономического монополизма в субъектах Российской Федерации. В настоящее время наибольший интерес представляет анализ взаимосвязи этих процессов прежде всего на уровне субъектов РФ. Интересно выяснить роль **административного ресурса** в каждом из регионов, с тем, чтобы наметить конкретные пути.



*Рис. 14.4. Факторы, формирующие административный ресурс*

**Административный ресурс** – это, с одной стороны, накопленная политическая рента (*следствие* присвоения политической ренты), а с другой – потенциал политика, позволяющий ему получать политическую ренту в будущем (*предпосылка* получения политической ренты). Поэтому можно различать **потенциальный** и **реализованный** административный ресурс.

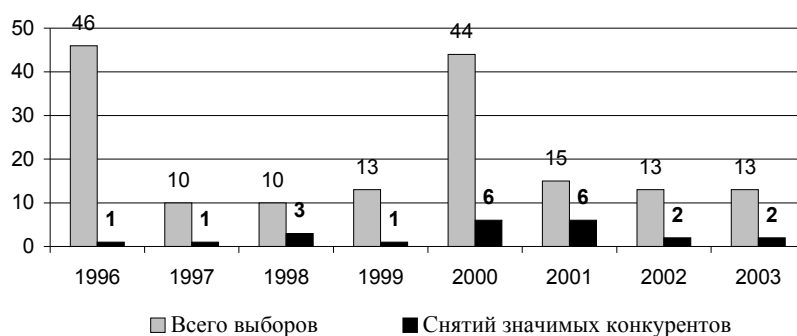
**Факторы, формирующие административный ресурс**, можно с известной долей условности разделить на политические и экономические (см. рис. 14.4). Административный ресурс есть следствие неполноты контракта между обществом и нанимаемым политиком.

Политические факторы могут рассматриваться как барьер для входа на политический рынок, ограничивающий политическую конкуренцию. А неконкурентный политический рынок в свою очередь становится фактором формирования административного ресурса (см. рис. 14.4)<sup>106</sup>. В каждом субъекте Федерации в настоящее время губернаторы создают свои

<sup>106</sup> Подробнее см.: *Нуреев Р.М. Экономические субъекты постсоветской России // Мир России, 2001, № 3.*

компании, через которые распределяют государственные средства (в том числе и в свой карман)

*Административный ресурс – барьер для входа на политический рынок, своеобразное проявление степени монополизма на политическом рынке.*



**Рис. 14.5. Выборы глав исполнительной власти и снятие значимых конкурентов**

Источник: по данным ЦИК РФ.

О политическом монополизме свидетельствует не только количество выдвинутых кандидатов, но и возможность исключения (снятия) из конкурентной борьбы наиболее значимого конкурента, а также возможность перенесения выборов на удобное для действующего главы исполнительной власти время. Чтобы определить монополизм губернатора (или кандидата, поддерживаемого местной властью), необходимо учесть политическую ориентацию региона, потому что выборы того или иного кандидата могут быть не только итогом усилий представителей исполнительной власти, но и результатом влияния той или иной партии в субъекте федерации. Поэтому необходимо скорректировать долю проголосовавших за действующего главу исполнительной власти относительно политической ориентации региона.

Проиллюстрируем несколько проявлений административного ресурса на материале выборов 1996–2004 гг. Прежде всего, к ним относятся:

- возможность перенесения выборов и снятия значимого конкурента;
- давление на активность избирателей и завышение явки;
- сокращение политической конкуренции на выборах.

Анализ практики снятия кандидатов с выборов показывает, что с 2000 г. власть стала активнее вмешиваться в региональные избирательные кампании. Если при выборах глав исполнительной власти с 1996 по 1999 гг. было снято лишь 6 значимых конкурентов, то с 2000 по 2003 гг. – уже 16 (см. рис. 14.5).

**Таблица 14.5**

**Регионы со значительным увеличением явки  
на выборах президента (2000–2004 гг.)**

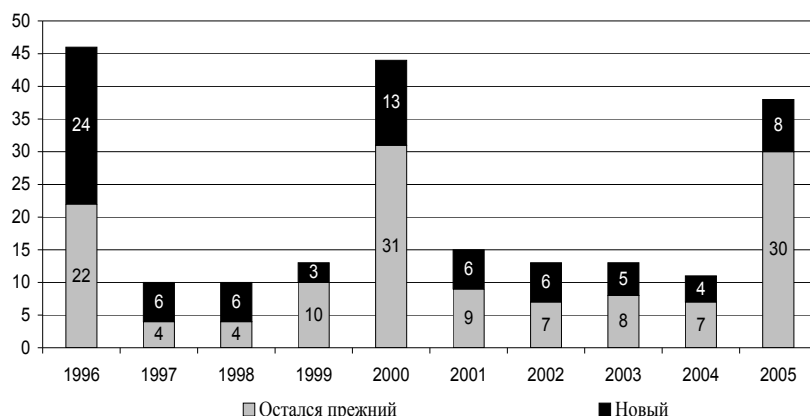
Регион	Явка на выборах президента 2000 г. (%)	Явка на выборах президента 2004 г. (%)	Разница в явке в 2004 и 2000 гг. (% пп.)
Республика Северная Осетия – Алания	71,47	88,75	17,28
Республика Мордовия	79,51	93,80	14,30
Республика Саха (Якутия)	69,96	81,24	11,27
Карачаево-Черкесская Республика	69,94	80,95	11,01
Тюменская область	66,50	76,62	10,12
Республика Дагестан	83,69	93,79	10,10
Республика Адыгея	65,86	75,50	9,64
Республика Башкортостан	79,56	88,61	9,05
Кабардино-Балкарская Республика	88,65	97,60	8,95

*Источник:* по данным ЦИК РФ.

Аналогичная тенденция наблюдается и при выборах мэров областных центров. Анализ выборов мэров крупных городов показал, что в новом тысячелетии участились случаи снятия с выборов кандидатов – серьезных претендентов на посты мэров крупных городов. С 1995 по 2000 гг. было всего два случая, а с 2000 г. – более 6.

На выборах депутатов в Государственную Думу в 2003 г. в 20 субъектах РФ зарегистрированные кандидаты выбыли из предвыборной кампании. Наибольший процент выбытия зарегистрированных кандидатов в депутаты наблюдался в Республике Тыва, Сахалинской области, Хабаровском крае, Республике Дагестан, Республике Чечня, Республике Адыгея, Ставропольском крае. При этом процент проголосовавших за партию «Единая Россия» в перечисленных регионах составил 51,4%, а в среднем по России – 39,5%.

Таким образом, заметно усиление вмешательства власти в ход выборов. В 2000 – 2003 гг. на выборах губернаторов кандидаты снимались в ходе 16-и избирательных кампаний, на выборах мэров крупных городов – в ходе 6-и. Выборы в Государственную Думу 3-го созыва в 1999 г. проходили при более активном вмешательстве властей на этапе регистрации и отмены регистрации кандидатов, чем выборы в Думу 4-го созыва в 2003 г.



**Рис. 14.6. Переизбрание глав исполнительной власти в 1996–2004 гг. и назначение в 2005 г.**

Составлено: по данным ЦИК РФ.

Политические факторы определяют лишь относительные возможности в использовании части имеющихся ресурсов. Абсолютные значения доступного административного ресурса определяются показателями располагаемых местных бюджетов (с учетом их зависимости от федеральных органов власти), уровнем огосударствления региона и т.п.

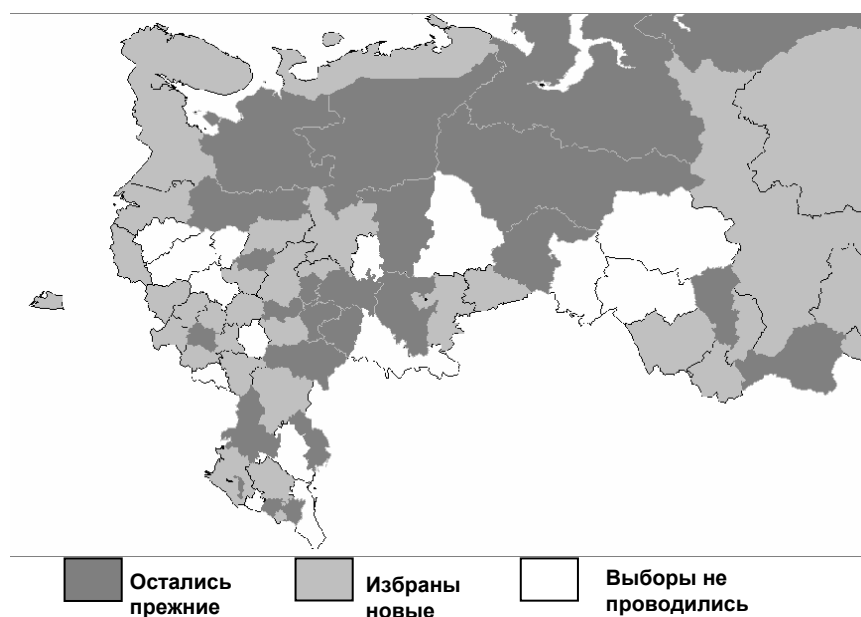
Анализ выборов глав исполнительной власти в 1996–2004 гг. показывает (рис. 14.8), что если до 1999 г. основной была тенденция к смене действующих глав, то после 1999 г. в большинстве случаев главам исполнительной власти удавалось сохранить свои пост. До 1999 г. лишь менее половины (45%) губернаторов смогли переизбраться на новый срок, с 1999 по 2004 гг. две третьих (66%) губернаторов сохранили свои посты.

После принятия нового порядка выборов губернаторов в 2004 г., когда кандидатуру губернатора предлагает президент РФ и утверждает региональное законодательное собрание, подавляющее большинство дейст-



вующих глав исполнительной власти (79%) сохранили посты и остались назначенными губернаторами.

При первых назначениях в 76 субъектах Российской Федерации, где эта процедура применялась (включая три ныне ликвидированных автономных округа), смена губернатора произошла только в 22 случаях, а в 54 у власти остались прежние губернаторы.



**Рис. 14.7. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1996–1998 гг.**

Из 54 «счастливиц» 41 поставил вопрос о доверии, 10 прошли базовую процедуру, а еще три были назначены при создании новых субъектов Федерации. Среди 21 «несчастливчика» 12 лишились власти с истечением срока своих полномочий, пятеро ушли в отставку, двое были уволены, один натолкнулся на президентское недоверие, а еще один не дождался назначения при создании нового субъекта федерации (кроме того, еще один губернатор погиб)<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Р. Туровский [http://www.zlev.ru/159/159\\_24.htm](http://www.zlev.ru/159/159_24.htm)



**Рис. 14.8. Выборы глав исполнительной власти (европейская часть) 1999–2004 гг.**

В это время намечается новая тенденция, которая требует объяснения: тенденция падения интереса к выборам и падение явки сменяется в начале XXI-го в. на тенденцию роста явки на федеральных выборах, в первую очередь в национальных республиках, приближаясь в отдельных регионах к явке на уровне, типичном для Советского Союза (99,9%). Это особенно парадоксально при сокращении политической конкуренции: однопартийная система, один реальный кандидат на президентские выборы и назначаемые губернаторы сопровождаются формальным ростом явки (см. рис. 14.6).

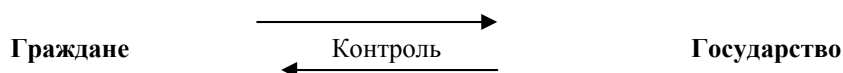
В ситуации избираемых глав исполнительной власти задача кандидатов – завоевать популярность населения (избирателей), в то время как назначаемый глава должен быть популярным у вышестоящих начальников. Отсюда демократический механизм, в котором выборы являются формой контроля граждан над властью, перерождается в свою противоположность.

В классической литературе обычно не уделяется достаточного внимания формам суррогатной демократии. Никто не думал, что формы суррогатной демократии окажутся насколько живучи, что будут постоянно

напоминать нам о зависимости от траектории предшествующего развития (Path dependence).

#### 14.4. Трансформация роли выборов в начале XXI-го века

Выборы в демократическом государстве – это главное средство контроля государства со стороны граждан. Но и государство контролирует граждан. Д. Мэдисон заметил, что «если бы люди были ангелами, никакого государства не требовалось бы. Если бы ангелы управляли людьми, не было бы нужно ни внешнего, ни внутреннего контроля государства»<sup>108</sup>. Эту взаимную связь можно изобразить простой схемой:



*Рис. 14.9. Выборы как форма взаимного контроля граждан и государства*

Основные черты демократии проявляются в участии в управлении государством, в реализации конституционных свобод (совести, слова, собрания, печати, и т.д.), в равенстве возможностей для развития каждого индивидуума. Все эти основные черты демократии воплощаются в голосовании и обычно закреплены в конституции (табл. 14.6).

Не следует забывать, что в демократическом государстве наряду с системой регулярных выборов имеются и другие производные способы контроля государства такие как: разделение властей, независимый суд, свободная пресса и др.

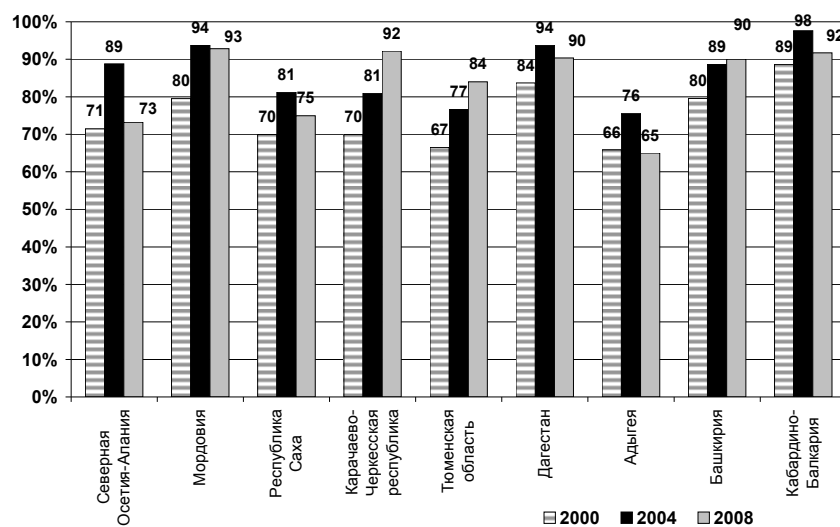
Однако эти данные свидетельствуют о другой тенденции – о том, что выборы в условиях неразвитой демократии могут стать инструментом демонстрации лояльности местных органов по отношению к центральной власти. Умение управлять массовым сознанием становится сигналом надёжности местных органов власти и должно быть вознаграждено центром. Степень этого вознаграждения зависит от конкретной ситуации и может стать элементом торга.

<sup>108</sup> Madison J. Federalist, no. 51, 347–53, 6 Feb, 1788.

Таблица 14.6

## Основные черты демократии

<b>1. УЧАСТИЕ</b>	Система способов вовлечения граждан в управление государством
<b>2. СВОБОДА</b>	Совокупность конституционных прав: <ul style="list-style-type: none"> <li>• свобода совести;</li> <li>• свобода слова;</li> <li>• свобода собрания;</li> <li>• свобода печати;</li> <li>• свобода союзов и т. д.</li> </ul>
<b>3. РАВЕНСТВО</b>	Возможностей, а не результатов



**Рис. 14.10. Рост явки на президентских выборах России в 2000–2008 гг.**  
 Источник: по данным ЦИК РФ.

**Таблица 14.7**

**Российские регионы с существенным ростом явки на президентских выборах (2004, 2008 гг.)**

Области	Явка избирателей в 2004 г. (%)	Явка избирателей в 2008 г. (%)	Рост 2008 г. к 2004 г. (%)
Краснодарская	63,25	87,39	24,14
Республика Мари Эл	65,09	83,48	18,38
Омская	66,78	83,10	16,32
Забайкальская	55,72	70,50	14,77
Ханты-Мансийский АО	64,03	78,57	14,53
Алтай	62,58	76,86	14,28
Коми	57,59	71,79	14,20
Тульская	55,23	68,65	13,43
Иркутская	53,18	64,74	11,57
Ямало-Ненецкий АО	80,84	91,96	11,12
Тверская	54,90	65,90	11,00
Калужская	56,35	67,33	10,98
Московская	58,29	69,19	10,91
Карачаево-Черкессия	81,42	92,20	10,78
Санкт-Петербург	57,40	68,10	10,70
Амурская	59,28	69,89	10,61
Мурманская	57,61	68,00	10,39
Кировская	60,05	70,26	10,21
Красноярский край	51,10	61,27	10,17
Кемеровская	71,82	81,95	10,13

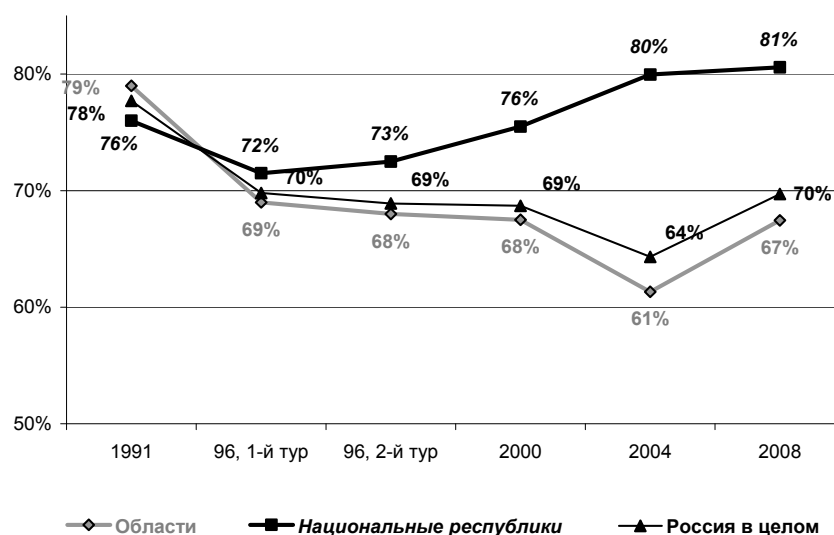
Источник: по данным ЦИК РФ.

В этих условиях уровень явки, достигающий круглой цифры (60 против 59,5, или 70 против 69,5 и т. д.), является очевидным преимуществом в глазах местной и центральной бюрократии. Именно об этом свидетельствует сдвиг, произошедший с 2004 по 2008 г. Национальные республики оказались образцом для подражания в организации и проведения выборов и в других субъектах Российской Федерации.

На последних выборах наметилась любопытная тенденция: на фактически безальтернативных выборах росла явка избирателей. Общероссийская явка выросла с 64% до 70%, при этом уровень явки в республиках остался на уровне 2004 г. (порядка 80%, см. рис. 14.10), а наибольший вклад в рост явки внесли российские регионы (области), в которых явка с 2004 по 2008 гг. выросла с 61% до 67% (см. рис. 14.11).

«Локомотивами роста» явки стали уже другие регионы (см. табл. 14.7). Движение началось от «периферии» к центру. Значительно число регионов смогли существенно (на 10 и более процентов) увеличить явку избирателей на выборы президента.

Повышение явки связано теперь не столько с ростом политического сознания и интереса к выборам избирателей, сколько с деятельностью местных чиновников, для которых высокий процент является условием сохранения и укрепления собственной власти.



**Рис. 14.11. Явка избирателей на выборах президента России 1991–2008 гг.**

Источник: по данным ЦИК РФ.

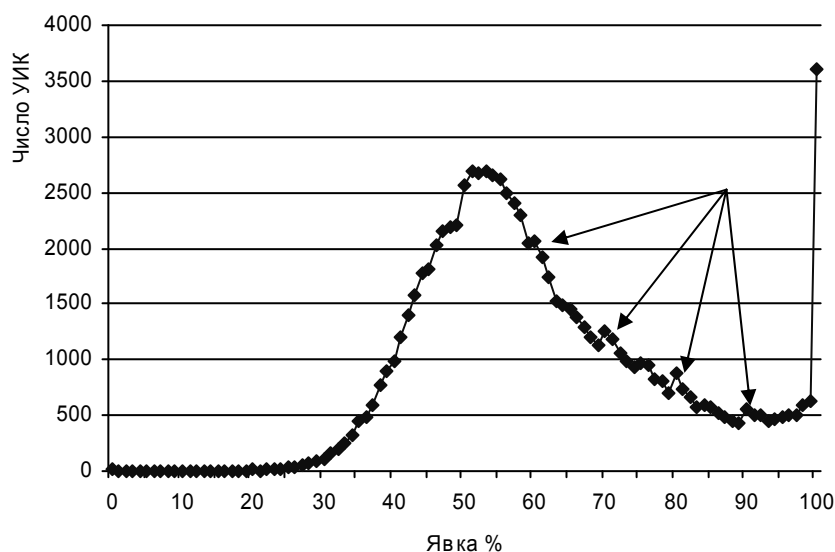
Поскольку глав регионов назначают из центра, они должны «отрабатывать» своё назначение. Возникает порочный круг, в котором высокая явка в регионе является условием переназначения, а переназначение — условием высокой явки на выборах. Это напоминает практику Советского Союза, когда явка избирателей ниже 99% рассматривалась как провал местных органов власти и становилась предметом особого разбирательства и организационных выводов.

Обращает на себя внимание тот факт, что регионы как бы соревнуются друг с другом в увеличении явки избирателей 60%, 70%, 80%, 90, 100% (см. рис. 14.12–14.15). Означает ли это что высокая явка избирателей в регионе будет становиться своеобразным сигналом?

Эта тенденция начала проявляться ещё в 2003 г. на федеральных выборах в Государственную Думу (см. рис. 14.12). Более заметной эта тенденция стала на выборах президента РФ в 2004 (см. рис. 14.13). На следующем избирательном цикле фокальные точки становятся ещё более заметными, как и на выборах в Государственную Думу в 2007 г. (см. рис. 14.14), так и на президентских выборах 2008 г. (см. рис. 14.15).

Фокальные точки – это спонтанные выбираемые стратегии поведения индивидов или организаций в аналогичных ситуациях.

Факт существования фокальных точек в распределении явки избирателей, свидетельствует о существенной модификации института выборов в России на региональном уровне.

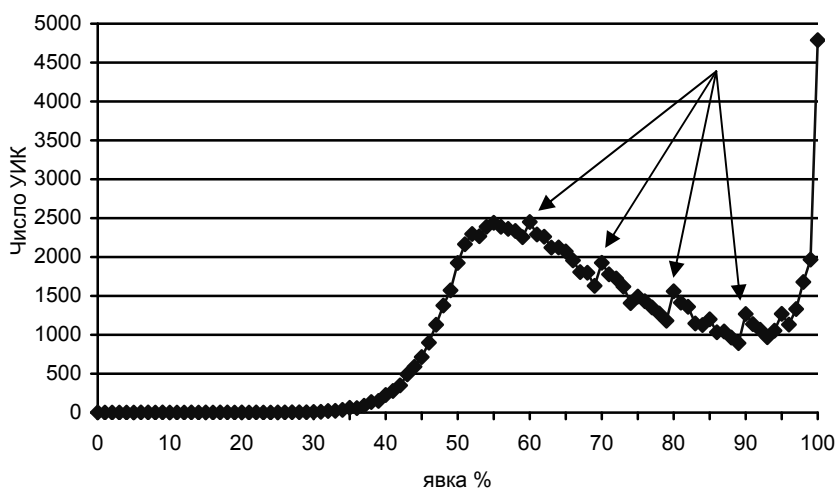


**Рис. 14.12. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2003 г.**  
 Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)



**Рис. 14.13. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2004 г.**

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)



**Рис. 14.14. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах в Государственную Думу России в 2007 г.**

Рассчитано по данным ЦИК РФ. (<http://www.cikrf.ru>)





**Рис. 14.15. Распределение участковых комиссий по явке избирателей на выборах президента России в 2008 г.**

Рассчитано по данным ЦИК РФ (<http://www.cikrf.ru>)

Если распределение явки первоначально было близко к нормальному, то сейчас произошли существенные изменения. Отчасти они связаны с поведением избирателей (особенно в национальных республиках), отчасти — с активностью местных бюрократов использующих явку на выборах как сигнал своей лояльности федеральному центру.

В условиях укрепления вертикали власти это становится важным фактором получения прямых и косвенных благ. Прямые заключаются в сохранении и укреплении власти, в результате большинство губернаторов сохраняют свои места, доходы и привилегии. В результате выборы перестают быть механизмом контроля граждан за деятельностью властей, превращаясь в механизм контроля государства за деятельностью региональных и местных бюрократов и общества в целом. Отсюда падение интереса у граждан к формальным демократическим институтам вообще и к выборам в частности.

Административный ресурс связан не только с несовершенством политических рынков, но и приводит к снижению экономической конкурен-

ции. Факты существования налоговых освобождений и других льгот означают, что в регионе существует дуализм норм (разделение на своих чужих) – конкретное проявление связи экономического монополизма с политическим, наглядное влияние административного ресурса на ограничение экономической конкуренции в регионе.

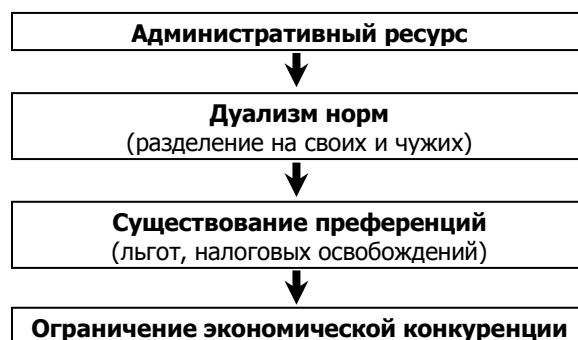
Важными экономическими факторами, определяющими административный ресурс, являются финансовое благополучие региона, уровень государственного сектора, а также связь с местными олигархами. Чем больше финансовое благополучие, чем лучше обеспечены бюджетные расходы собственным налоговым потенциалом, чем выше социальные выплаты, тем больше возможностей у местной власти для переизбрания, тем больше экономических средств оседает в карманах местных предпринимателей.

По экономическим показателям регионы России можно разделить на регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры. Первые характеризуются более высоким душевым валовым региональным продуктом и высоким соотношением душевых доходов населения и прожиточного минимума (более чем в 2 раза).

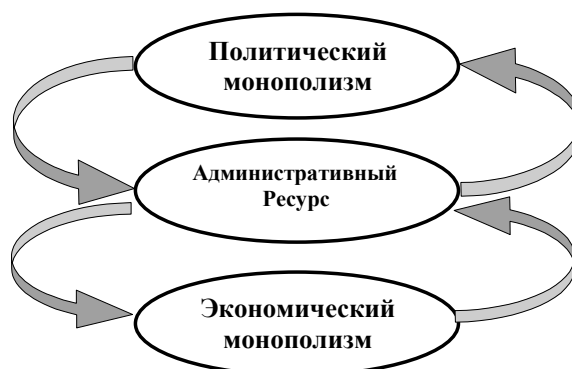
Связь с местными олигархами может быть проиллюстрирована фактами существования налоговых освобождений и других льгот. Действительно, компании, пользующиеся прямой поддержкой и покровительством губернатора, нередко получают существенные налоговые освобождения, льготные заказы и другие формы финансовой помощи со стороны администрации. Если налоговыми освобождениями пользовались лишь некоторые компании в регионе, то возникает дуализм норм: разделение на своих и чужих, входящих в данное сетевое общество и чужаков. Именно этот факт не только питает административный ресурс, но и приводит к ограничению экономической конкуренции (см. рис. 14.16).

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства можно предотвратить региональный сепаратизм, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.

Отсутствие в России работоспособных нормативно-правовых и иных регуляторов деятельности политиков приводит к дальнейшему увеличению роли административного ресурса. Появляются черты авторитарного режима, когда власть концентрируется в одних руках.



*Рис. 14.16. Проявление административного монополизма*



*Рис. 14.17. Связь административного ресурса с экономическим и политическим монополизмом*

Таким образом, изучение административного ресурса имеет большое практическое значение. Анализ российского политического монополизма ставит проблему реформы государства с целью создания подлинно конкурентных условий на политическом рынке. Только при наличии четких конституционных рамок деятельности государства возможно предотвращение регионального сепаратизма, угроза которого при существующей пирамидально-сегментарной системе всегда актуальна.

Установление факта существования политического монополизма, объяснение его основных причин создает предпосылки для преодоления монополизма и развития политической конкуренции (см. рис. 14.17).

## Глава 15. Эволюция институтов системы государственных финансов России<sup>109</sup>

### 15.1. Старые и новые траектории бюджетной системы: «path dependence» versus «back to the future»

В первом десятилетии XXI в. в России происходило упорядочивание налогово-бюджетных отношений, совершенствование Налогового и Бюджетного кодексов РФ, введенных в действие, соответственно, в 1999 и 2001 гг. (I и II части НК) и в 2000 г. (БК). В 2002 г. завершился переход на казначейскую систему исполнения бюджета. Федеральное казначейство превратилось в самостоятельную структуру, ответственную за распределение бюджетных средств.

Между тем, в бюджетной системе Российской Федерации сохраняется ряд проблем исторического характера, требующих для их преодоления разработки особых институтов и адаптации существующих институтов. Назовем эти проблемы.

1. Доставшаяся в наследство перераспределительная финансовая система с преобладающими вертикальными связями (экономика «сдач и раздач», по выражению О.Э. Бессоновой).

2. Высокая степень дифференциации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по степени бюджетной обеспеченности, обусловленная различным уровнем экономического развития регионов. Среднедушевые доходы самого богатого региона РФ, Ненецкого АО, более чем в 10 раз превосходят среднедушевые доходы самого бедного региона, Республики Ингушетия<sup>110</sup>. Это требует разработки особых механизмов бюджетного выравнивания со встроенными в них механизмами стимулирования роста бюджетной обеспеченности регионов. Большую роль в развитии регионов играет также фактор их близости к реальной власти: если раньше речь шла об экономической власти, то теперь все больше о власти политической. Так, избрание в 2000 г. Р. Абрамовича губернатором Чукотского автономного округа положительно сказалось на бюджетной обеспеченности региона: в округ переместились две крупные компании, «Сибнефть-Чукотка» и «Славнефть-Трейдинг», которые сразу же получили налоговые льготы. После регистрации в Санкт-Петербурге, родине экс-президента РФ, компаний «Газпромнефть», «Внешторгбанк»,

---

<sup>109</sup> М.Ю. Малкина

<sup>110</sup> Алякринская Н. Докучаев Д. Регионы просят рубля // The New Times. Новое время. № 41 от 16.11.09. (<http://newtimes.ru/articles/detail/10154/>).

«Трансаэро», «Транснефтепродукт» город вышел на 3-е место по бюджетной обеспеченности среди субъектов РФ.

3. Недостаток научных подходов к оптимизации структуры доходов бюджетов, в том числе структуры налогов и поступлений от прочих источников. Такие подходы предполагают выявление макроэкономических эффектов различных налогов, эластичности их воздействия на основные макроэкономические параметры. В силу этого настоящая налоговая система выполняет скорее фискальную функцию при соблюдении принципа минимизации транзакционных издержек, нежели регулирующую функцию. Иными словами, она ориентирована больше на достижение своих целей, чем на достижение цели максимизации общественного благосостояния в долгосрочном периоде.

4. Недостаток научно обоснованных подходов к распределению общественных ресурсов, вследствие отсутствия механизмов выявления общественных предпочтений, особенностей принятия политических решений, а также зависимости системы от прежнего состояния.

5. Низкий уровень долгосрочной эффективности бюджетных расходов. Охарактеризуем некоторые из наиболее важных институциональных особенностей фискальной системы России первого десятилетия XXI в.

1. *Увеличение доли государства в экономике, все большее смещение прав собственности в пользу федерального правительства и концентрация бюджетных средств на федеральном уровне.* В 2004–2008 гг. доля ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему РФ, увеличилась на 3–4% (табл. 15.1). Происходила концентрация полномочий и ресурсов на уровне федерального бюджета. Если в конце 1990-х гг. XX в. распределение консолидированного бюджета между федеральным и субфедеральными уровнями составляло 50:50<sup>111</sup>, то в 2005 г. оно равнялось уже 63:37.

Можно согласиться с мнением Е. Бухвальда, что примерами централизации компетенций являются: ревизия законодательства о недропользовании (отказ от правила «двойного ключа»); федеральные приоритеты в реализации стратегии перехода страны на инновационный путь развития; наращивание инвестиционной компоненты федерального бюджета, в том числе посредством создания на федеральном уровне инвестиционных институтов (Фонд развития, Банк Развития, Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, госкорпорации). Так, объем адресных инвестиционных программ из федерального бюджета только с 2006 по 2007 гг.

---

<sup>111</sup> Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 73.

увеличился с 367,5 млрд до 538,8 млрд руб. В 2007 г. он более чем на 70% превосходил размер средств, перераспределяемых из федерального бюджета для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов<sup>112</sup>.

Таблица 15.1

Структура консолидированного бюджета Российской Федерации

Год		Федеральный бюджет Российской Федерации		Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		Консолидированный бюджет РФ
		% в консолидированном бюджете	% к ВВП	% в консолидированном бюджете	% к ВВП	% к ВВП
2004	Доходы	58,6	20,1	41,2	14,1	34,2
	Расходы	53,2	15,8	46,8	13,9	29,7
	Коэффициент относительного превышения доходов над расходами	<b>1,10</b>		<b>0,88</b>		
2005	Доходы	63,1	23,7	36,9	13,9	37,6
	Расходы	54,4	16,3	45,6	13,6	29,9
	Коэффициент превышения	<b>1,16</b>		<b>0,81</b>		
2006	Доходы	62,3	23,3	37,7	14,1	37,4
	Расходы	53,9	15,9	46,1	13,6	29,5
	Коэффициент превышения	<b>1,16</b>		<b>0,82</b>		
2007	Доходы	61,7	23,6	38,3	14,6	38,2
	Расходы	55,5	18,1	44,5	14,5	32,6
	Коэффициент превышения	<b>1,11</b>		<b>0,86</b>		
2008	Доходы	59,9	22,5	40,1	15,0	37,5
	Расходы	54,8	18,4	45,2	15,2	33,6
	Коэффициент превышения	<b>1,09</b>		<b>0,89</b>		

Рассчитано по: Федеральная служба государственной статистики. [www.gks.ru/](http://www.gks.ru/)

<sup>112</sup> Там же. С. 74–78.

2. *Поддержание вертикального фискального дисбаланса в распределении полномочий и обязательств уровней власти:* доходные полномочия смещены в пользу федерального центра, а расходные обязательства – в пользу субъектов Российской Федерации. Значимость этого дисбаланса усиливается тем обстоятельством, что на федеральном уровне концентрируются обязательства концептуального характера, в то время как на субфедеральном и местном уровнях – обязательства социального характера, от которых невозможно отказаться. В табл. 15.1 показано непропорциональное распределение доходов и расходов между разными уровнями бюджетной системы. До 2006 г. вертикальный дисбаланс нарастал, о чем свидетельствует все большее отклонение коэффициента превышения доходов над расходами от единицы: как для федерального бюджета (больше 1), так и для консолидированного бюджета субъектов РФ (меньше 1). С 2007 г. дисбаланс стал медленно уменьшаться, но по-прежнему остается высоким.

*Институтами выравнивания вертикального дисбаланса* в первом десятилетии XXI в. были: 1) трансферты из федерального бюджета бюджетам нижестоящих уровней; 2) регулирующие налоги, к которым относился налог на прибыль, акцизы, НДС и НДФЛ.

Разделение регулирующих налогов между отдельными уровнями бюджетной системы и даже получателями бюджетных средств корректировалось каждый финансовый год, что позволяло приспособить фискальную систему как к текущей макроэкономической ситуации, так и к состоянию регионов и муниципальных образований, и достичь некоторой сбалансированности без перераспределения. Это обеспечивало экономию административных затрат, но усиливало неформальную составляющую в межбюджетных взаимоотношениях, создавало люфт для торга. Между тем, с 1 января 2005 г. из Бюджетного кодекса было исключено понятие «регулирующие налоги». Наметилась тенденция к превращению этих налогов в закрепленные. Регулирующим по сути остался только НДФЛ, который и сейчас распределяется между региональными и местными бюджетами на дифференцированной основе.

После отказа от регулирующих налогов единственным реальным институтом выравнивания вертикального дисбаланса становятся трансферты вышестоящих уровней бюджетной системы нижестоящим, о растущих масштабах которых свидетельствуют данные табл. 15.2.

Таким образом, централизация бюджетной системы РФ поддерживает ее перераспределительный характер и дает центру большие возможности в плане манипулирования регионами.

Таблица 15.2

**Перераспределение финансовых ресурсов внутри бюджетной системы**

Го- ды	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета РФ (без трансфертов внебюджетным фондам)	
	% к расходам федерального бюджета	% к ВВП
2004	13,6	2,2
2005	13,8	2,3
2006	13,6	2,2
2007	14,3	2,6
2008	14,5	2,6

3. *Эволюция межбюджетных отношений.* В своей предыдущей работе<sup>113</sup> мы писали о попытках формирования в российской экономике в 1990-х гг. XX в. некоторых основ фискального федерализма. Между тем, в первом десятилетии XXI в. произошел окончательный отказ не только от классических принципов федерализма (договорных отношений, субсидиарного подхода), но и от прежних практических наработок, чему способствовала общая идеология укрепления вертикали власти. Уже в 1999 г. были приняты законы, в которых, с одной стороны, проведено четкое разграничение полномочий и компетенций между уровнями власти, что сделало систему более прозрачной, с другой – провозглашен приоритет федерального законодательства, что означало закрепление федеративного центра как общего идеолога и инициатора межбюджетных отношений<sup>114</sup>.

Место торга, характерного для 1990-х гг. XX в., занимает формализация межбюджетных отношений. Прежде всего, четко определены виды межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции и бюджетный кредит (с 2009 г.). В отличие от бюджетного кредита, первые три формы помощи выдаются на безвозмездной и безвозвратной основе. Субвенции и субсидии, в отличие от дотаций, носят целевой характер. Субвенция предполагает полное финансирование расходов, а субсидия выдается по принципу софинансирования расходов.

<sup>113</sup> Малкина М.Ю. Институциональные ловушки на пути становления бюджетного федерализма // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нуреева. Издание второе, исправленное и дополненное. В трех частях. Часть третья. Государство в современной России. С. 121–125, 151–158.

<sup>114</sup> Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 72.



Взаимодействие федерального центра с субъектами РФ в первом десятилетии XXI в. осуществлялась посредством целевых бюджетных фондов, размер которых определялся на основе потребности (затратным способом):

1) *Фонд финансовой поддержки регионов* – фонд, из которого выплачиваются дотации регионам для выравнивания их бюджетной обеспеченности.

2) *Фонд компенсаций* – фонд, из которого, согласно законодательству, выплачиваются в форме субвенций социальные пособия и льготы различным категориям граждан (ветеранам, инвалидам, семьям, имеющим детей, лицам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС и др.). В 1990-х гг. эти обязательства финансировались за счет закрепления части НДС за субъектами РФ. Однако в силу неравномерности размещения налоговых баз они нередко попадали в разряд нефинансируемых «федеральных мандатов», что и привело к решению о передаче доходных полномочий на верхний уровень бюджетной системы.

3) *Фонд софинансирования расходов* – фонд долевого финансирования социальных расходов в форме субсидий с целью выравнивания уровня обеспеченности жителей разных регионов социальными услугами (ЖКХ, здравоохранение, образование и пр.).

4) *Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов* (2000–2004, новое положение: 2005–2008) – целевой фонд, предназначенный для развития региональных финансовых систем, внедрения среднесрочного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, «активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействию реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации (муниципальных образованиях)»<sup>115</sup>. С 2005 г. организовывались конкурсы среди субъектов Федерации на получение из фонда субсидий, а с 2006 г. такие конкурсы проводились и для муниципальных образований. К конкурсу допускались регионы, участвующие в проводимом Министерством финансов РФ мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ (муниципальных образований). В связи с кризисом 2008–2009 гг. произошел отказ от формирования данного фонда.

5) *Федеральный фонд регионального развития* (2000–2007) – фонд, предназначенный для софинансирования инвестиционных проектов по

---

<sup>115</sup> Положение о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. № 2 от 05.01.2005.

развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения. В связи со строительством олимпийских объектов в г. Сочи ресурсы из фонда были изъяты, и данный фонд прекратил свое существование.

В настоящее время финансовые взаимоотношения центра с регионами осуществляются через 3 первых фонда.

Основную регулирующую роль играет *Фонд финансовой поддержки регионов (субъектов Федерации и муниципальных образований)*. Распределение средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ до 2007 г. осуществлялось на основе методики, согласно которой регионы, имеющие уровень бюджетной обеспеченности выше среднего, не получали дотаций из ФФПР вообще. С 2008 г. начал действовать новый принцип: такие регионы получали стимулирующие дотации, если демонстрировали высокое качество управления финансами. Для этого была утверждена система оценки эффективности исполнительных органов власти и проводился мониторинг финансового состояния регионов. Правда, в условиях кризиса было принято решение о сокращении размера стимулирующих дотаций, так что в 2011 г. они должны составить лишь 30–50% от уровня 2007 г.

Согласно новой методике 2007 г., уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала региона к индексу его бюджетных расходов, отражающего стоимость бюджетных услуг в регионе. При расчете налогового потенциала используются данные по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов РФ (до 2007 г. использовались данные по добавленной стоимости, что искажало потенциал в силу непропорциональности налоговых баз добавленной стоимости в разных субъектах РФ). Минимальный уровень бюджетной обеспеченности определяется как средний в группе, из которой исключены 10 наиболее обеспеченных субъектов РФ и 10 наименее обеспеченных субъектов РФ. Выравнивание осуществляется в два этапа: сначала бюджетная обеспеченность субъектов РФ доводится до этого минимального уровня, потом оставшаяся сумма распределяется в целях стимулирования.

Несмотря на масштабы помощи, дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности не снижается, а увеличивается, что свидетельствует о неэффективности действующих механизмов выравнивания. Так, в 2000 г. число бездотационных регионов составляло 18, в 2007 г. – 16, хотя этому предшествовали годы экономического роста. Проблема в том, что существующая методика распределения помощи порождает изживенчество, когда субъектам выгодно занижать налоговый потенциал и

завышать стоимость бюджетных услуг в регионе. В результате даже вполне успешные регионы со временем оказываются в разряде дотационных. Так, в 2007 г. в число дотационных попали Республика Башкортостан и Челябинская область.

Логика развития межбюджетных отношений в первом десятилетии XXI в. позволяет выявить одну закономерность. Улучшение внешней конъюнктуры и рост доходов бюджетной системы способствует увеличению разнообразия в отношениях центра с субъектами, допущение им некоторой инициативы снизу (о чем, в частности, свидетельствует функционирование фондов реформирования региональных и муниципальных финансов и регионального развития) и деформализации отношений. Ухудшение внешней конъюнктуры и уменьшение доходов бюджетов, напротив, приводит к снижению маневра в управлении ресурсами и все большей формализации межбюджетных отношений.

В межкризисный период российской экономики стали появляться новые институты развития бюджетной системы, однако, функционируя в существующей институциональной среде, они приобретали несколько вырожденные формы. К таким институтам можно отнести:

1. *Среднесрочное финансовое планирование*. Переход на трехлетний бюджет был объявлен в 2007 г. после принятия Федерального закона № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 гг.». Однако кризис 2008–2009 гг. существенно изменил планы правительства, сделав принятый бюджет нереальным. Первые коррективы в бюджеты всех трех лет были внесены уже 3 марта 2008 г. Далее бюджеты корректировались в каждом очередном законе о федеральном бюджете на финансовый год и плановый трехлетний период, сначала корректировка происходила в большую, потом в меньшую сторону. В результате всех этих подгонок доходы бюджета 2010 г. на его начало уже планировались на уровне 85,9% от первоначальной величины, а расходы – на уровне 122,2%<sup>116</sup>.

Все это доказывает, что в условиях перманентного экономического кризиса, способного серьезно обостриться под влиянием внешнего шока, любое прогнозирование ненадежно. А использовать его в качестве основы для среднесрочных финансовых планов преждевременно. Между тем, сам институт среднесрочного финансового планирования, на наш взгляд,

---

<sup>116</sup> Рассчитано на основе данных Министерства финансов РФ. Минфин РФ. Официальный сайт. ([http://www.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/](http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/)). Википедия. Свободная энциклопедия: Федеральный бюджет России. (<http://ru.wikipedia.org/>).

можно расценивать как переход к квазиплановой системе госфинансов. Квазиплановой, потому что состояние бюджетной сферы производно от состояния той сферы (а именно, реального сектора экономики), которая в данном случае не выступает объектом планирования и жесткого государственного регулирования.

2. *Бюджетирование, ориентированное на результат (программно-целевой метод)*. Внедрение его осуществляется в рамках бюджетной реформы начиная с 2004 г. В 2004–2006 гг. проводилось в виде эксперимента. Цель – усиление эффективности расходования бюджетных средств, привязка планируемой бюджетной помощи к результатам ее использования, степени достижения плановых показателей в отчетном периоде. Касается системы межбюджетных отношений, а также распределения бюджетных средств между получателями социальной сферы, системы здравоохранения, образования и пр. Этот институт содержит элементы рынка: во-первых, он предполагает конкуренцию бюджетополучателей за финансовые ресурсы; во-вторых, он включает оценку эффективности расходования бюджетных средств. Между тем, поскольку государство пытается подменить логику рынка, институт БОР является квазирыночным. А оценка результатов деятельности того или иного получателя бюджетных средств сильно зависит от разработчиков методик, видения ими проблемы, что сказывается на отобранных показателях и способах их обобщения. В таких условиях получатели бюджетных ассигнований направляют свои усилия в большей степени на подгонку своего образа под некую идеальную модель, сформированную распорядителем бюджетных средств, а не на создание общественных благ наиболее эффективным способом. Иными словами, благодаря этому институту формируется не сам рынок, а только образ рынка, и он может оказаться сильно искаженным его создателями.

3. *Бюджетные институты экономического развития: национальные проекты, Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания и др.* Начавшийся в 1999 г. рост цен на мировых рынках нефти, а позднее и других энергоресурсов стал причиной высоких конъюнктурных доходов российской экономики и преодоления уже в 2000 г. проблемы дефицита федерального бюджета. Это создало новые возможности для российской экономики (в плане управления государственными расходами), но таило в себе новые опасности (чрезмерная эмиссия денег, инфляция, снижение эффективности использования бюджетных средств). В связи с этим в управлении госфинансами возникают две встречные тенденции: 1) создание запасов финансовых ресурсов; 2) расходование средств на приоритет-

ных участках российской экономики. Если первая тенденция оформилась в виде института стабилизационных фондов (2004 г.), то вторая первоначально (в 2005 г.) получила свое воплощение в форме приоритетных национальных проектов. Идеологией национальных проектов было инвестирование государственных средств в развитие человеческого капитала. Такими проектами стали «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК». При наличии определенных успехов деятельность этих проектов нередко подвергалась критике за половинчатость, неэффективное расходование средств и отсутствие должного контроля за этим процессом. После выборов президента РФ в 2008 г. деятельность в рамках этих проектов (а их считают детищем именно действующего президента, создавшим ему предвыборную стартовую площадку) практически сошла на нет. Этому способствовало и изменение ситуации в период кризиса, и переориентация государства на институт госкорпораций (порождение нынешнего председателя правительства), что свидетельствует об отсутствии единой стратегии и внутренней борьбе в госаппарате.

В 2006 г. были созданы еще 2 новых института развития: 1) из федерального бюджета был выделен Инвестиционный фонд РФ; 2) за счет имущественного вноса РФ была образована ОАО «Российская венчурная компания».

Целью Инвестиционного фонда РФ стало «софинансирование приоритетных инвестиционных проектов создания транспортной, инженерной и энергетической инфраструктуры» на принципах частно-государственного партнерства. Сами проекты отбираются на основе конкурса. Наиболее известными проектами, реализуемыми за счет средств фонда, являются: строительство некоторых скоростных магистралей, программа комплексного развития Приангарья, строительство Нижнекамского нефтеперерабатывающего комплекса в Татарстане, фабрики по производству микросхем «Ситроникс» (всего 36 проектов). Общий объем финансирования из средств Фонда на конец 2009 г. составил 320 млрд руб. (20 проектов). На каждый рубль средств фонда привлечено 2 руб. средств инвесторов<sup>117</sup>.

Целью Российской венчурной компании стало «стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения на международный рынок российских наукоемких технологических продуктов» так-

---

<sup>117</sup> Министерство регионального развития РФ. Официальный сайт. Инвестиционный фонд. Информация о параметрах функционирования Инвестиционного фонда Российской Федерации. (<http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/intro.doc?AttachID=3564>).

же на принципах частно-государственного партнерства и софинансирования. РВК проводит конкурсы среди управляющих компаний. За счет имущественного вноса РВК созданы 8 венчурных фондов, последний из которых «Фонд посевных инвестиций» создан 22 октября 2009 г.

Между тем, функционирование этих и других институтов развития критикуется в СМИ и в научной печати<sup>118</sup>. Проверка Генпрокуратурой в 2009 г. деятельности Российской венчурной компании выявила грубые нарушения. В частности, на 20.01.2009 г. 85% средств компании было размещено на депозитах, еще часть – в ценные бумаги, а фактические расходы на собственные нужды работников компании только в 2007 г. составили 107 млн руб. с фондом оплаты труда 36 млн руб. при штатной численности на 01.01.2008 г. – 35 человек. Это больше, чем выделено в том же 2007 г. на содержание всех школ-интернатов в России. В 2008 г. было запланировано увеличение расходов компании на свои нужды до 290 млн руб., что в 2 раза превысило бюджет Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»<sup>119</sup>.

Создание государством особых организаций вне бюджетной системы, которые параллельно, а иногда и под видом решения общегосударственных задач, стали заниматься присвоением общественных финансовых ресурсов, было первым шагом к неявной приватизации госфинансов. Вторым шагом стало выведение этих организаций из общего правового поля, что было реализовано посредством создания госкорпораций. Если РВК была образована еще в форме ОАО, то госкорпорации – это уже особая форма предпринимательства, находящаяся вне общего правового поля (подробнее см. параграф 3 данной главы).

4. *Бюджетные институты антикризисного управления* – стабилизационный фонд (2-ой параграф главы), а также некоторые другие институты, возникшие во время кризиса 2008–2009 гг. (3-ий параграф главы).

5. *Институты взаимодействия общественного и корпоративного секторов экономики* – институт госзаказа (4-ый параграф главы), разные формы частно-государственного партнерства.

---

<sup>118</sup> Паппэ Я., Дранкина Е. Как развивают Россию: «денежные мешки» // Коммерсантъ. Деньги. № 37(692) от 22.09.2008.  
(<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1028222&ThemesID=963>).

<sup>119</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. Новости 24.02.2009. (<http://genproc.gov.ru/news/news-9093/>).

### **15.2. Стабилизационные фонды как антикризисный институт системы госфинансов России**

Институт стабилизационных фондов выполняет следующие функции:

- это встроенный стабилизатор, благодаря которому осуществляется автоматическое сглаживание циклических колебаний в экономике, устранение влияния конъюнктурных факторов на ее развитие;
- институт стерилизации избыточных денежных доходов и сдерживания инфляции монетарного происхождения;
- страховой запас государства, резерв будущих поколений.

Идея института стабилизационных фондов получила свое практическое воплощение еще в 2002 г., когда в составе федерального бюджета России начал формироваться финансовый резерв за счет конъюнктурных доходов от экспорта нефти. В 2004 г. постановлением Правительства для аккумуляции конъюнктурных доходов был создан специальный Стабилизационный Фонд.

В 2008 г. Стабилизационный фонд РФ по целевому назначению был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Объявленными целями Резервного фонда стали: 1) выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет; 2) обеспечение стабильности экономического развития страны путем уменьшения инфляционного давления и снижения зависимости национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов. А целью Фонда национального благосостояния стало «обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации»<sup>120</sup>. Таким образом, первая часть фонда стала выполнять роль антициклического регулятора, а вторая в некоторой степени была связана с развитием человеческого капитала и сглаживанием просчетов налоговой и пенсионной реформ.

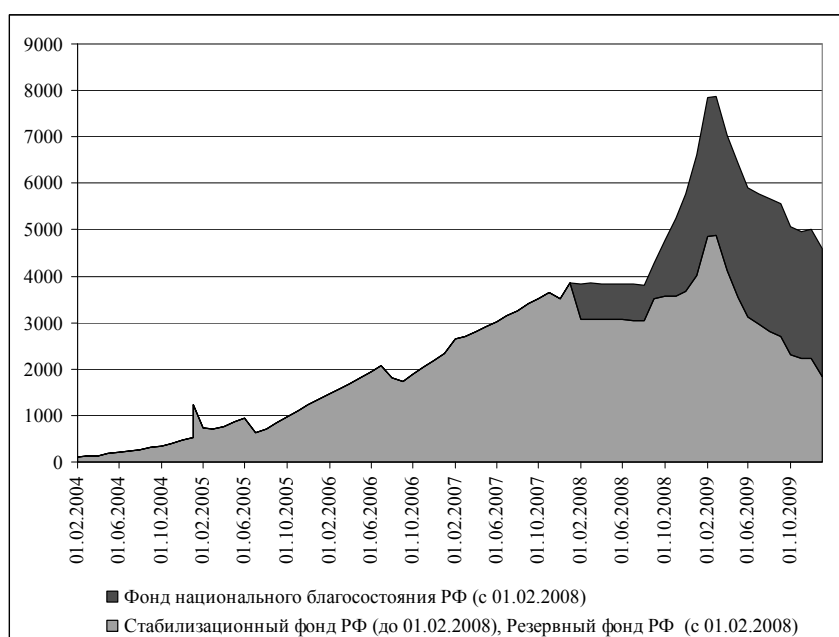
В России до кризиса Стабилизационный фонд и образовавшиеся на его базе фонды росли ускоренными темпами. Отношение его среднегодового (хронологического) значения к ВВП составляло, по нашим расчетам: в 2004 г. – 1,9%, в 2005 г. – 5,1%, в 2006 г. – 8,9%, в 2007 г. – 12,7%, в 2008 г. – 14,8%, в 2009 г. – 23,3%. Однако был достигнут более низкий

---

<sup>120</sup> Министерство финансов РФ. Официальный сайт.  
(<http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/mission/>);  
(<http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/mission/>).

уровень капитализации доходов, чем в странах, где такие фонды начали формироваться гораздо раньше (на Аляске – с 1976 г., в Норвегии – с 1990 г., в Кувейте – с 1960 г.).

На рис. 15.1 представлена динамика средств этих фондов с момента их основания до наших дней. Он демонстрирует также рост Резервного фонда до марта 2009 г. и его последующее истощение.



**Рис. 15.1. Рост объемов стабилизационных фондов в России**

Институт стабилизационных фондов предполагает разработку трех институциональных механизмов:

- механизма формирования,
- механизма управления,
- механизма расходования.

*1. Механизм формирования.* С 2008 г. отдельно от федерального бюджета учитываются «нефтегазовые доходы», которые формируются за счет налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и пошлин на экспорт нефти, нефтепродуктов и газа. Далее определенная их часть в виде нефтегазового трансферта перечисляется в федеральный бюджет, причем



этот процент определяется на очередной финансовый год и плановый период (3 года). В 2008 г. он установлен в размере 6,1% ВВП, в 2009 г. – 5,5% ВВП, в 2010 г. – 4,5% ВВП, а с 2011 г. – 3,7%. Вся остальная сумма нефтегазовых доходов поступает в Резервный фонд, максимальное значение которого установлено на уровне 10% ВВП. После достижения этого размера остаток средств перечисляется в Фонд национального благосостояния.

2. *Механизм управления.* Средствами фондов управляет Министерство финансов РФ, а сами счета находятся в Банке России. Все средства конвертируются в валютные активы в следующих пропорциях: 45% – в доллары, 45% – в евро и 10% – в фунты стерлингов. Министерство финансов утверждает нормативную структуру портфеля активов. Сначала она была такой: 1) долговые обязательства иностранных государств (Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Ирландии, Испании, Канады, Люксембурга, Нидерландов, США, Финляндии, Франции и Швеции) – 80%; 2) долговые обязательства международных финансовых организаций типа Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация – 5%; 3) долговые обязательства иностранных государственных агентств и центральных банков (ипотечных и кредитных агентств) – 15%.

Список последних стоит привести особо: Агентство государственного кредитования (Испания); Агентство финансирования автомагистралей и автострад (Австрия); Группа банков реконструкции и развития (Германия); Канадское агентство развития экспорта; Коммунальный банк Нидерландов; Общество среднесрочного финансирования сети железных дорог (Великобритания); Сельскохозяйственный рентный банк (Германия); Федеральная корпорация по ипотечному кредитованию жилищного строительства Freddie Mac (США); Федеральная национальная ипотечная ассоциация Fannie Mae, (США); Федеральные банки кредитования жилищного строительства (США); Федеральные банки фермерского кредита (США); Фонд муниципального кредитования (Франция); Фонд обслуживания долгов системы социального обеспечения (Франция); Французский фонд ипотечного кредитования; Австрийский экспортно-импортный банк. *Возникла парадоксальная ситуация: средства стабилизационных фондов России размещались в институты развития иностранных государств!*

Два указанных выше американских агентства, Freddie Mac и Fannie Mae, оказались форвардами американского ипотечного кризиса, с которого собственно и начался мировой финансовый и экономический кризис 2008-2009 гг. На начало 2008 г. вложения ЦБ РФ в бумаги этих агентств

составляли 100 млрд долл. США, правда, у Китая они составляли 340 млрд долл. В период кризиса Министерство финансов РФ освободилось от таких активов. В настоящее время средства фонда распределяются так: 95% – долговые обязательства иностранных государств, 5% – долговые обязательства международных организаций.

*3. Механизм расходования.* До кризиса средства Резервного фонда могли использоваться на досрочное погашение внешнего долга, а средства Фонда национального благосостояния – на софинансирование пенсий и покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ. Главной заслугой стабилизационного фонда еще в 2005 г. было то, что России удалось погасить большую часть государственного внешнего долга Парижскому клубу и МВФ, а также исправить ошибки пенсионной реформы.

В период кризиса 2008–2009 гг. оба фонда выполняли функции анти-кризисных институтов, что в некотором смысле оправдывает их накопление. Так, средства Резервного фонда были направлены на обеспечение сбалансированности федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. В результате с 01.04.2010 по 01.03.2009 он «усох» более чем на  $\frac{2}{3}$ . Средства Фонда национального благосостояния были частично размещены в виде рублевых и валютных депозитов в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Таким образом он служил инструментом в борьбе с банковским кризисом.

Хотя институт стабилизационных фондов в России в целом доказал свою состоятельность, он не является совершенным. Недостатки института стабилизационных фондов: 1) низкая доходность инвестиций из-за ограниченности инструментов, в которые он может быть размещен; 2) высокие валютные риски и риски дефолта по иностранным государственным и корпоративным обязательствам; 3) отвлечение ресурсов от решения текущих проблем вследствие провалов с определением общественных приоритетов и макроэкономических эффектов расходования фондов; 4) внешние заимствования корпоративного сектора российской экономики, прежде всего компаний с государственным участием, осуществляются под более высокую ставку, чем размещаются средства фондов. Иными словами, Россия *de facto* осуществляет реинвестирование своих же ресурсов, оставляя финансовую маржу в экономике развитых стран.

### **15.3. Госкорпорации: государство в государстве**

Еще в 1999 г. в федеральный закон «О некоммерческих организациях» была включена статья 7.1, где определялся правовой статус госкорпо-

рации как некоммерческой организации, «учрежденной Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданной для осуществления *социальных, управленческих или иных общественно полезных функций*»<sup>121</sup>. В этом же законе были определены правовые основы деятельности госкорпораций:

- каждая госкорпорация действует на основании собственного закона;
- имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации и не является собственностью государства;
- государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации;
- их целью не является извлечение прибыли.

А также:

- на них не распространяются требования о раскрытии информации, как для публичных АО;
- для них не действует закон № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
- в отличие от федеральных государственных унитарных предприятий, они не подчиняются большинству государственных органов, в частности Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации;
- на них не распространяются методы финансово-бюджетного контроля и надзора. Они не подпадают под юрисдикцию Счетной палаты и не обязаны проводить внешний аудит;
- госкорпорации подотчетны лишь правительству РФ (раз в год оно заслушивает отчеты об их деятельности). Никто, кроме правительства РФ, не вправе требовать отчета об их деятельности.

К тому же для госкорпораций действуют специальные налоговые и таможенные режимы, в частности, они освобождены от налога на имущество организаций. Таким образом, *госкорпорации – это государство в государстве, вторая экономика, находящаяся вне общего правового поля, но черпающая ресурсы из первой (общеправовой) экономики*. Однако эта экономика настолько разнородна, что требует отдельного анализа деятельности каждой госкорпорации.

---

<sup>121</sup> Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ. Консультант-плюс. ([http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71\\_2.html#p139](http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_2.html#p139)). Почему 100=10. Об особенностях юбилея госкорпораций. Аргументы и факты online. 19 августа 2009 г. (<http://www.aif.ru/money/article/28814>).

1. *Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) – антикризисный институт банковской системы.* АСВ было первой государственной корпорацией нового типа, появившейся в 2004 г. В настоящее время подобные агентства действуют в 95 странах, многие из них возникли в период банковских кризисов. Изначально АСВ выполняет следующие функции: 1) осуществляет страхование частных вкладов банков–участников системы страхования; 2) выступает в качестве корпоративного конкурсного управляющего несостоятельных банков. В период кризиса 2008–2009 гг. корпорации законодательно были присвоены новые функции, связанные с предупреждением банкротства и финансовым оздоровлением банков с привлечением для этого частных инвесторов.

Масштабы деятельности корпорации расширяются. На конец 2009 г. размер фонда АСВ составлял 92,8 млрд руб., число банков–участников системы страхования вкладов – 931 (исключенных из ССВ – 49, или 5%), количество страховых случаев за весь период существования – 83 (1 – в 2005 г., 9 – в 2006 г., 15 – в 2007 г., 27 – в 2008 г., 31 – в 2009 г.)<sup>122</sup>. Благодаря активной деятельности в период кризиса, уже в 2008 г. чистый убыток АСВ составил 12,8 млрд руб. (-5,5% среднегодовых активов). Поэтому в 2008 г. Российская Федерация осуществила дополнительный взнос в фонд в размере 200 млрд руб. на предотвращение банкротства банков, увеличив общий размер вклада в АСВ до 202,8 млрд руб. В ходе кризиса 2008–2009 гг. финансовую помощь от АСВ получили 18 банков с общими активами 530 млрд руб. Заметим, аналогичные функции в период кризиса 1998–1999 гг. выполняло Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), действовавшее в 1999–2004 гг.

При положительной оценке деятельности данной корпорации следует отметить один существенный недостаток самого института страхования банковских вкладов: переложение рисков на третье лицо, как известно, создает проблему субъективной (моральной) угрозы. В условиях, когда по обязательствам банков отвечает государственный орган, некоторые кредитные организации, работающие на короткой дистанции, вполне могут допускать избыточные риски и безответственность в распоряжении средствами вкладчиков, что в целом снижает устойчивость банковской системы.

2. *Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» – институт развития плюс «правительственный центральный банк» плюс антикризисный институт.* Эта

---

<sup>122</sup> Агентство по страхованию вкладов. Официальный сайт. (<http://www.asv.org.ru/>).

госкорпорация создана в 2007 г. на базе Банка внешнеэкономической деятельности СССР. Является агентом Правительства РФ по управлению внешним долгом и счетами Пенсионного фонда РФ, взысканию кредиторской задолженности бывшего СССР, выдаче кредитов и гарантий российским экспортерам.

На 30.09.2009 г. в ВЭБе находилось 84% всех пенсионных накоплений<sup>123</sup>, что свидетельствует о существенно большем доверии населения к государственным институтам, несмотря на их чрезвычайно низкую доходность. Так, доходность инвестирования пенсионных накоплений пенсионного фонда ВЭБа в 2008 г. оказалась отрицательной (–0,46% годовых)<sup>124</sup>, в то время как сам банк за тот же период получил чистую прибыль за счет другой деятельности в размере 9,3 млрд руб.<sup>125</sup> За три квартала 2009 г. доходность пенсионных накоплений в ВЭБе составила +4,08% – это самый низкий процент среди всех управляющих компаний пенсионных фондов России<sup>126</sup>. Такое положение вещей объясняется, с одной стороны, тем, что для ВЭБа существуют жесткие ограничения по управлению пенсионными накоплениями, с другой – тем, что он сам не предпринимает никаких усилий для изменения ситуации, потому что de facto выступает проводником правительственных интересов. Как результат, на конец 2008 г. 96% всех пенсионных накоплений было вложено в гособлигации ОФЗ и ГСО.

Вместе с Российской венчурной компанией (РВК), существующей в форме ОАО со 100%-ным государственным участием, ГК ВЭБ создана как институт развития и призвана осуществлять финансирование приоритетных проектов. Это проекты в области инфраструктуры, электронной промышленности, транспортного машиностроения и пр. Одним из таких перспективных проектов стал проект по модернизации и техническому перевооружению авиационных заводов ОАО «Воронежское акционерное самолетостроительное общество» и ЗАО «Авиастар-СП»<sup>127</sup>. Через своего

<sup>123</sup> Investfunds. Группа CBonds. Официальный сайт.

(<http://npf.investfunds.ru/indicators/index.phtml/>)

<sup>124</sup> Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк). Годовой отчет за 2008 год. С. 55.

<sup>125</sup> Там же. С. 80.

<sup>126</sup> Investfunds. Группа CBonds. Официальный сайт.

<http://npf.investfunds.ru/ratings/1/>.

<sup>127</sup> Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ). РосБизнесКонсалтинг. Официальный сайт. (<http://www.rbc.ru/companies/vnesheconombank.shtml/>).

представителя, Российский банк развития, ВЭБ также осуществляет кредитование малого и среднего бизнеса.

Так же как АСВ, ВЭБ сыграл особую роль в период кризиса 2008–2009 гг. При этом он приобрел три новые *антикризисные функции*.

Во-первых, «обслуживание» корпоративного внешнего долга. Согласно принятому закону «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы России», ВЭБу было предписано выдавать кредиты в иностранной валюте для *рефинансирования внешних долгов российских компаний, по которым наступил margin calls* (требование о доведении стоимости обеспечения до уровня задолженности). С этой целью Центральный банк разместил на депозитах в ВЭБе 50 млрд долл. по ставке LIBOR+1%<sup>128</sup>. Между тем, поддержка оказалась слабой и избирательной.

Так, в 2008 г. из 35 производственных корпораций и 20 банков, запросивших кредиты ВЭБа, ее получили только некоторые в размере 11,8 млрд долл. В частности, ВЭБ предоставил кредит в размере 4,5 млрд долл. US Rusal для погашения кредита, полученного ранее под залог 25% акций Норильского никеля. При этом акции «Норникеля» вместе с 25% акций Красноярского и Братского алюминиевых заводов составили залоговое обеспечение кредита ВЭБа, что высвечивало возможную в перспективе схему передела собственности с участием государства<sup>129</sup>.

Во-вторых, ВЭБ принимает участие в капитализации крупных банков, концентрации, а равно монополизации, банковского сектора РФ. Инструментом этого выступили так называемые *субординированные кредиты* (их также «разрешил» упомянутый выше закон). Они выдаются на 5–10 лет по принципу: 50% – государство, 50% – акционеры (в октябре 2009 г. было изменено на схему 75% государство + 25% акционеры) и приравниваются к долгосрочным ресурсам банка. В 2008 г. субординированные кредиты целевым назначением (прописано в законе) получили 2 банка с государственным участием: банк ВТБ в размере 200 млрд руб. и Россельхозбанк в размере 25 млрд руб. Еще 185 млрд руб. было предусмотрено для прочих банков на период кризиса. К началу октября 2009 г. ВЭБ выдал кредиты уже 17 банкам на сумму 391,8 млрд руб. (с учетом

---

<sup>128</sup> Шевцова О. Спасательные круги // Эксперт on-line. 10 октября 2008 г. ([http://www.expert.ru/articles/2008/10/10/duma\\_odobrila/](http://www.expert.ru/articles/2008/10/10/duma_odobrila/)).

<sup>129</sup> Российский крупный бизнес: события и тенденции в 2008 г. Обзор № 57. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. С. 8. (<http://www.forecast.ru>).

ВТБ и Россельхозбанка)<sup>130</sup>. Наиболее крупными заемщиками стали: банк с государственным участием Газпромбанк, который получал кредиты трижды в течение 2009 г. и в общей сложности один заимствовал около 90 млрд руб., и Альфа-банк, получивший за три захода в 2008–2009 гг. 39,6 млрд руб.

В-третьих, ВЭБ в разгар кризиса проводил *интервенции на фондовом рынке*, скупая акции российских компаний, с целью предотвращения падения их курсовой стоимости и наполнения рынка ликвидностью. Однако, по некоторым данным, это были акции компаний с государственным участием: «Газпрома», «Роснефти», ВТБ и АЛРОСА<sup>131</sup>. Благодаря спекулятивным атакам на фондовом рынке ВЭБ стал акционером крупнейших российских компаний: Сбербанка (доля ВЭБа – 4%), Норникеля (3,68%), ЛУКОЙЛа (2%), «Ростелекома» (10%)<sup>132</sup>. Все это свидетельствует о том, что государство использовало кризис для усиления своего влияния в экономике. Это было второй (после поддержки экономики), неявной целью государственной помощи.

Для всех этих мероприятий ВЭБ получал средства государства, как накопленные, так и эмитируемые. Кроме упомянутого кредита ЦБ РФ в размере 50 млрд долл., предназначенного для рефинансирования внешних долгов банков и предприятий, ВЭБ получил в свое распоряжение и средства Фонда национального благосостояния, для чего даже были внесены изменения в законодательство (до октября 2008 г. ими управлял исключительно Центральный банк). Именно из этих средств выдавалась большая часть субординированных кредитов (размер депозита для этой цели составлял 410 млрд руб., сумма почти полностью выбрана) и осуществлялись интервенции на фондовом рынке (депозит для этой цели составил 175 млрд руб., который, правда, был досрочно возвращен 22.12.2009<sup>133</sup>). Между тем, на 1 декабря 2009 г. на депозитах ВЭБа в общей сложности

---

<sup>130</sup> Банк развития и внешнеэкономической деятельности. Официальный сайт. (<http://www.vrb.ru/ru/sup/supprot/>). А также: ([http://www.expert.ru/printissues/d/2009/19/news\\_zakonchilis\\_dengi/](http://www.expert.ru/printissues/d/2009/19/news_zakonchilis_dengi/)).

<sup>131</sup> Зубова Е. Банк развития выступает в роли «быка» // РБК «daily». 13.10.2008. <http://rbcdaily.ru/2008/10/13/finance/384981>.

<sup>132</sup> Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, ВЭБ). РосБизнесКонсалтинг. Официальный сайт. (<http://www.rbc.ru/companies/vnesheconombank.shtml/>).

<sup>133</sup> Министерство финансов РФ. Официальный сайт. (<http://www1.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=8989>).

было размещено 582,8 млрд руб. (21%) из средств Фонда национального благосостояния<sup>134</sup>.

В ходе кризиса ВЭБ, как и другие государственные структуры, скупал активы пострадавших банков. Так, он купил «Связьбанк» и «Глобэкс», став их главным акционером (99,46% и 98,94% акций, соответственно) и осуществил санацию этих банков. Заметим, аналогично «Газэнергопромбанк» (аффилированное лицо Газпромбанка) приобрел «Собинбанк». В октябре 2009 г. ВЭБ заявил о намерении создать на базе Связьбанка и Почты России мощную альтернативу Сбербанку РФ – Почтовый банк<sup>135</sup>.

Таким образом, в период кризиса ВЭБ превратился в мощный инструмент госкапитализации экономики, в первую очередь, банковского сектора.

3. *Ростехнологии – «стратегический пакет государства» плюс «экономический изолятор» плюс возрождение Госплана?* Это самая большая госкорпорация, созданная в 2007 г. для «содействия в разработке, производстве и экспорте высокотехнологичной промышленной продукции гражданского и военного назначения». За период своего существования присоединила 439 организаций. Сегодня на ее долю уже приходится 23% объема производства оборонно-промышленного комплекса<sup>136</sup>.

Ростехнологии объединяют два типа активов. Первый пул – активы оборонного комплекса, среди которых есть весьма прибыльные предприятия, в частности, «ВСМПО–Ависма» – крупнейший мировой производитель титана для авиастроения, основной поставщик титана для компаний Airbus и Boeing. В период кризиса, несмотря на сопротивление директора, ГК «Ростехнологии» присоединила крупнейшего российского производителя двигателей для самолетов НПО «Сатурн». По словам авторов статьи в журнале «Эксперт», «сопротивление было сломлено в декабре прошлого [2008-го – М.М.] года, после того как высшие госчиновники поставили предприятие перед выбором – либо национализация, либо отсутствие господдержки в условиях финансового кризиса. Было выбрано первое»<sup>137</sup>.

Второй пул активов Ростехнологий состоит из предприятий–потенциальных банкротов: по данным генерального директора Ростехнологий

---

<sup>134</sup> Министерство финансов РФ. Официальный сайт. (<http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/vnesheconombank/>).

<sup>135</sup> Ставка на карту // Ведомости. 24.12.2009. (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/12/24/222180>).

<sup>136</sup> Ростехнологии. Официальный сайт. (<http://www.rostechnologii.ru/company/>).

<sup>137</sup> Ивантер А., Имамудинов И., Рязанов В. Сиваков Д. Особая форма спорного содержания // Эксперт on-line. № 30-31(668) от 17 августа 2009 г. ([http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya\\_forma\\_spornogo\\_soderzhaniya/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2009/31/osobaya_forma_spornogo_soderzhaniya/)).



С.В. Чемезова, в подобном состоянии находится 30% всех компаний, входящих в госкорпорацию. Наиболее известны из них АвтоВАЗ и Ижавто. Также корпорация усиленно пытается приобрести контрольный пакет КамАЗа<sup>138</sup>. Общая кредиторская задолженность предприятий и организаций, входящих в ГК «Ростехнологии», в августе 2009 г. составляла 625 млрд руб.<sup>139</sup>

Глава Ростехнологий заявил о намерении сформировать внутри корпорации 4 гражданских холдинга: биотехнологический, авиационный, автомобилестроительный и строительный. Все это позволяет назвать Ростехнологии даже не министерством, а целым Госпланом.

В прессе ГК «Ростехнологии» почти с момента ее основания стали сравнивать с южнокорейскими чеболями: «...В отличие от других уже созданных госкорпораций, «Российские технологии» не укладываются в отраслевые стандарты. Зато очень напоминают по своему характеру южнокорейские чеболи, которые как раз объединяли под единой организационной структурой конгломераты предприятий различной отраслевой направленности. Есть и еще одна похожая черта: основным отличием чеболя от обычной бизнес-структуры является то, что он активно использует в своей деятельности близость к властным структурам, точнее сказать, властные структуры становятся частью чеболя. Если вспомнить, что Сергей Чемезов и Сергей Иванов близкие друзья и бывшие сослуживцы российского президента, то такая аналогия не кажется неуместной»<sup>140</sup>.

Если в первые годы перехода к рыночной экономике мы были свидетелями того, как рыночные институты встраиваются в еще не до конца разрушенную административно-командную экономику, а институты последней играют маргинальную роль, то история с «Ростехнологиями» противоположна. Теперь уже институты административно-командной экономики пытаются встроить в рыночную экономику. И они демонстрируют свою неспособность работать в рыночной среде. Все этому мешает неразвитость и даже деформированность институтов общественного сектора

---

<sup>138</sup> «Ростехнологии» собираются получить контрольный пакет «КамАЗа» // Прайм-ТАСС. Агентство экономической информации. 11.09.2009. (<http://www.prime-tass.ru/news/0/%7B78CF596A-801C-4674-9160-B3572C0EFFF0%7D.uif?print=1>).

<sup>139</sup> Почему 100=10. Об особенностях юбилея госкорпораций // Аргументы и факты on-line. 19 августа 2009 г. (<http://www.aif.ru/money/article/28814>).

<sup>140</sup> Алиев А. Еще один российский чеболь // Эксперт on-line. 20 июня 2007 г. (<http://www.expert.ru/articles/2007/06/20/rostehnologii/>).

экономики, что стало причиной низкой эффективности принимаемых в нем решений.

4. *Государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (Роснано) – стратегия инновационного прорыва в вязкой среде.* Роснано представляет собой государственный проект развития индустрии нанотехнологий. Одной из перспективных задач корпорация ставит переход к активному поиску новых проектов и даже их заказу. «Внедрение такого подхода в инвестполитике нацелено на реализацию кластерных проектов, результатом которых должно стать создание конечных нанотехнологических продуктов, взаимосвязанных по технологии изготовления или последовательности в технологической цепочке. Это создаст условия для получения мультипликативного эффекта в развитии российской наноиндустрии»<sup>141</sup>. Кроме того, корпорация призвана искать зарубежных инвесторов, готовых стать совладельцами корпорации после завершения проектов, формировать посевные и венчурные фонды<sup>142</sup>.

С 1 апреля 2008 г. корпорация проводит отбор заявок и принимает решение об их софинансировании. К 22 декабря 2009 г. было рассмотрено 1356 проектов общей стоимостью 1,8 трлн. руб. Одобрен 61 проект с общим бюджетом 192,8 млрд руб. (в том числе 91 млрд руб. – доля госкорпорации)<sup>143</sup>. Правда, большую часть этих проектов предполагается финансировать лишь в 2010 г.<sup>144</sup> Поэтому работающих проектов у Роснано пока чрезвычайно мало.

Главная идея государственного финансирования проектов может быть выражена следующей фразой: «Мы вам помогаем с финансированием, а далее ваш проект должен сам себя кормить, а заодно раскручивать экономику». Главная проблема: заложенный в такое финансирование механизм изначально не ориентирует проекты на долгосрочную эффективность осуществленных вложений. Государство в лице представителей власти практически никогда не отслеживает судьбу этих вложений. Поэтому истинной целью проектов очень часто является получение кратковременной ренты их разработчиками. Кроме того, государству сложно выявить инновационность и народнохозяйственную значимость проектов, потому

<sup>141</sup> Анатолий Чубайс утвердил основные задачи «Роснано» на 2009 г. // CNews. 18.03.2009. (<http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2009/03/18/341067>).

<sup>142</sup> Там же.

<sup>143</sup> Государственная корпорация «Роснано». Официальный сайт. (<http://www.rusnano.com/Post.aspx/Show/24470>).

<sup>144</sup> Нано-дайджест. Интернет-журнал о нанотехнологиях. 14.09.2009. (<http://nanodigest.ru/content/view/285/1/>).

что отбор часто осуществляется на основе формальных критериев, и немалое значение имеет искусство «писать заявки» и отчитываться по ним. Причем «формальная чистота» проектов в интересах и самих чиновников. У государства часто не хватает и квалифицированной технической экспертизы. Проекты нередко не имеют продолжения по разным причинам, в том числе по причине отсутствия дальнейшего финансирования, некомплектности вложений и неразвитости инфраструктуры. Еще одна проблема – неоптимальность сроков вложений: часто подобные проекты проводятся в рамках очередной кампании и носят авральный характер, когда нужно срочно «освоить» n-ую сумму денег под конец года. За выделенное время проект не успевает «развернуться», много усилий уходит на «оформление бумаг». Даже для заказа необходимого оборудования нужно время, поэтому в авральном режиме часто принимаются неоптимальные решения. Из-за временной неэффективности проекты не приносят не только долгосрочной, но и краткосрочной ренты.

Неслучайно Роснано в своей политике заявляет, что «приоритет отдается проектам, находящимся на стадии, максимально близкой к выходу на рынок»<sup>145</sup>. Впрочем, о «Роснано» пока судить рано, ему тоже нужно время. Однако сомнительно, что в существующей институциональной среде заработают другие, более эффективные механизмы.

5. *Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» – новое название для министерства атомной энергетики?* Создана в 2007 г. «Управляет всеми ядерными активами Российской Федерации, включая как гражданскую часть атомной отрасли, так и ядерный оружейный комплекс»<sup>146</sup>.

6. *Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» – внебюджетный фонд целевого назначения?* Создана в 2007 г. Призвана содействовать реформированию жилищно-коммунального хозяйства, формированию эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрению ресурсосберегающих технологий в отрасли ЖКХ. Государство внесло в нее имущественный взнос в фонд в размере 240 млрд руб. В июле 2009 г. государство забрало у корпорации в федеральный бюджет 19 млрд руб. По закону, госкорпорация действует до 01.01.2012 и подлежит ликвидации.

---

<sup>145</sup> Государственная корпорация «Роснано». Официальный сайт. (<http://www.rusnano.com/Section.aspx/Show/15336>).

<sup>146</sup> Государственная корпорация «Росатом». Официальный сайт. (<http://www.rosatom.ru/ru/about/>).

В начале своей деятельности госкорпорация большую часть средств держала на депозитах. После проверки Генпрокуратуры и критики со стороны президента РФ деятельность корпорации заметно оживилась. По данным ее официальной отчетности, в 2009 г. одобрено заявок на расселение ветхого жилья и на капитальный ремонт многоквартирных домов на сумму 177 млрд руб.<sup>147</sup> Между тем, и к началу 2010 г. приличную часть временно свободных денежных средств (76,94 млрд руб.) корпорация держала на депозитах в банках (51,13 млрд руб., 66,4%).

Новым институтом, созданным самой госкорпорацией, стало размещение средств на депозиты коммерческих банков на особых условиях: для выдачи за их счет кредитов реальному сектору экономики, что оговаривается в допсоглашениях с банками. К началу 2010 г. таким образом было размещено 58% депозитов корпорации. По официальной отчетности, большую часть кредитов получили застройщики жилья (6,7 млрд руб.), металлурги (5,92 млрд руб.), оборонка (3,22 млрд руб.), авиаперевозки (3,18 млрд руб.) и автомобилестроители (2,47 млрд руб.). Учитывая, что данная деятельность фонда активизировалась в период кризиса, а кредиты первоначально выдавались на более льготных условиях, чем обычные кредиты (16% против 30%), по всей видимости, она, с одной стороны, была проводником государственных интересов, с другой стороны, вероятно содержала элементы лоббирования интересов определенных отраслей (возможно, и конкретных производителей). Правда, с 30.01.2009 г. по 23.10.2009 г. отношение целевых кредитов к размещенным депозитам корпорации снизилось с 72,6% до 14,9%<sup>148</sup>.

В апреле 2009 г. в ходе проверки Генпрокуратура выявила нецелевое расходование средств корпорацией, необоснованные зарплаты и бонусы руководства. В частности, «административно-хозяйственные расходы корпорации, среднегодовая численность которой составляет 97 человек, в 2008 г. превысили 340 млн рублей». «...Только на оплату труда сотрудников Фонда ЖКХ, включая начисления, премии и материальную помощь, было потрачено 234,9 млн рублей, что сопоставимо с расходами на содержание в 2008 г. центральных аппаратов Роснедр, Росархива, Роспатен-

---

<sup>147</sup> Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Официальный сайт. (<http://www.fondgkh.ru/result/control/22950.html>).

<sup>148</sup> Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Официальный сайт. (<http://www.fondgkh.ru/data/326/601/1234/1статистика.xls>).

та, Росинформтехнологии и Роскартографии вместе взятых». В 2009 г. расходы на собственные нужды выросли еще на 100 млн руб.<sup>149</sup>

7. *Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой») – статусный национальный проект?* Корпорация создана в 2007 г. на базе ФГУП «Дирекция развития г. Сочи» с целью возведения и эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта. В 2014 г., после завершения игр, она автоматически прекращает свою деятельность. Общий бюджет Олимпстроя на проведение зимней олимпиады составляет более 200 млрд руб. Отличительная особенность Олимпстроя в том, что контроль за его расходами осуществляет непосредственно президент РФ.

ГК «Олимпстрой» осуществляет финансирование работ на основе конкурсного отбора заявок. Как и большинство других корпораций (Фонд ЖКХ, Ростехнологии), временно свободные денежные средства она размещает на депозиты. С одной стороны, это оправдывается распределением инвестиционных расходов во времени. С другой стороны, не ясно, почему средства выделяются государством для этих целей заранее. Для отбора претендентов на размещение депозитов ГК проводит тендеры среди банков. Важным критерием отбора является наличие рейтинга известного международного агентства не ниже ВВ или Ва2 и высокого рейтинга российского рейтингового агентства. В результате конкурс на размещение временно свободных денежных средств выиграли Сбербанк, Газпромбанк, Альфа-банк, Россельхозбанк, Банк Москвы, Росбанк, МДМ-банк и Внешэкономбанк<sup>150</sup>.

В деятельности Олимпстроя обнаруживаются все те же ловушки финансирования производства общественных благ, как и в обычных условиях, только отличаются они своей масштабностью. Прежде всего, это низкая эффективность отбора заявок, растрачивание общественных ресурсов и явная связь власти с бизнесом. По данным члена Комитета Госдумы по экономической политике и предпринимательству К. Лукьяновой, расходы на строительство олимпийских объектов в Сочи могли быть ниже на 15–

<sup>149</sup> Генпрокуратура РФ обвинила руководство фонда ЖКХ // Взгляд. Деловая газета. 21 апреля 2009 г. (<http://vz.ru/news/2009/4/21/278699.html>).

<sup>150</sup> Киселева Е., Дементьева С. ВТБ уходит в олимпийский резерв // Коммерсантъ. 11.04.2008. (<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=879187&NodesID=4>).

50%. По абсолютному размеру они превосходят расходы на зимние олимпиады в Ванкувере, Турине, Солт-Лейк-Сити в 3–10 раз. Такие сверхзатраты, по мнению депутата, состоят «из трех составляющих: коррупция, отсутствие здоровой конкуренции и недостаток современных технологий»<sup>151</sup>.

8. *Государственная компания «Российские автомобильные дороги» («ГК Автодор») – еще один внебюджетный фонд целевого назначения?* Создана в 2009 г. в форме госкомпании, для чего в июле 2009 г. в ФЗ «О некоммерческих организациях» появилась новая статья 7.2, которая определяет «государственную компанию» как некоммерческую организацию, «созданную Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления»<sup>152</sup>.

Госкомпания «Автодор» выступает в качестве заказчика при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог, а также в функции концедента в договорах концессии. По своему характеру очень похожа на ГК «Фонд ЖКХ», потому что предназначена для «латания» еще одной «большой дыры» инфраструктурного характера в российской экономике.

Подведем итоги. Прежде всего, поражает разнородность госкорпораций, отсутствие единой идеи их образования. Можно согласиться с А. Шохиним, что требовалось обоснование, почему такого рода структуры не могли быть в форме ОАО или федеральной целевой программы.

В институте госкорпораций есть свои преимущества. В пользу их существования выдвигаются следующие аргументы.

1. Такие организации достаточно успешно *существуют в других странах и выполняют важные государственные функции*, участвуют в целевом создании общественных благ, за производство которых не берет-ся корпоративный сектор. Это своего рода «сферы прорыва» экономики.

2. Госкорпорации являются первой (может, не вполне совершенной) организационной формой реализации *идей госкапитализма* в России и возврата к крупномасштабной госсобственности, государственному планированию и государственному финансированию.

---

<sup>151</sup> Сочи – коррупция = ? Стоимость олимпийских объектов может быть ниже в половину // Аргументы и факты on-line. 11 ноября 2009 г. (<http://www.aif.ru/realty/article/29776>).

<sup>152</sup> Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 N 7-ФЗ. Консультант-плюс. ([http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71\\_2.html#p139](http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/71_2.html#p139)).

3. Госкорпорации – это некая совокупность новых функций российского государства, а именно:

- а) функции реструктуризации национальной экономики. Госкорпорации – это *плохой банк российских предприятий и даже целых отраслей* (что характерно для Ростехнологий, ГК «Фонд ЖКХ», ГК «Автодор»), требующих масштабных инвестиций;
- б) функции развития российской экономики. Госкорпорации – это *инновационный пакет российского государства* (Роснано, а также ОАО со 100%-ным государственным участием «Российская венчурная компания», созданная в 2006 г.);
- в) функции поддержания обороноспособности российского государства. Госкорпорации – это *стратегический пакет российского государства* (оборонный пакет Ростехнологий, Росатом), требующий особого контроля;
- г) функции *антикризисного управления и финансового резерва* (АСВ и ВЭБ);
- д) *имиджевой функции*. Госкорпорации – это пул статусных национальных проектов (Олимпстрой).

Как показывает наше исследование, данными функциями деятельность госкорпораций не исчерпывается, здесь перечислены лишь основные.

Но институт госкорпораций вызывает целый ряд возражений с точки зрения его эффективности.

1. В современной институциональной среде вместо построения госкапитализма на его базе происходит *построение «госолигархизма»*. Так, госкорпорации возглавляют бывшие чиновники или близкие к власти люди, а бонусы высшего звена управления этих структур, как свидетельствуют отчеты Генпрокуратуры об их проверке, никак не ниже доходов менеджеров частных компаний. Это приводит к следующим последствиям: 1) снижается инвестиционный потенциал таких предприятий; 2) ухудшается качество управления: из-за отсутствия стимулов к принятию эффективных решений (главным стимулом здесь выступает критика со стороны президента РФ и проверки со стороны Генпрокуратуры), а также из-за гарантированности вознаграждения, отсутствия его связи с результатами работы и вообще какого-либо контроля за этими расходами.

2. Госкорпорации – это нерыночный институт, поскольку все сигналы рынка здесь отключены:

- ГК работают в условиях *мягких бюджетных ограничений* (такое мнение впервые высказано ректором РЭШ С.М. Гуриевым газете «Ведомости», с которым мы соглашаемся);

- они демонстрируют *аллокативную неэффективность*. Такого рода провал российского государства в экономике наглядно показан в одной из статей Я. Паппэ и Е. Дранкиной на примере ГК «Роснано», ОАО «Российской венчурной компании» (РВК) и Инвестиционного фонда Российской Федерации<sup>153</sup>. В то же время размещение средств многих госкорпораций на депозиты крупных банков и в ценные бумаги свидетельствует, с одной стороны, о том, что главной функцией госкорпораций стала минимизация усилий (при создании видимости деятельности), а не получение значимого общественного результата, который к тому же никаким образом не измеряется (да и сам механизм его выявления отсутствует); с другой стороны – лоббирование интересов определенных бизнес-структур;
- им свойственна *X-неэффективность*: сверхзатраты и растрачивание общественных ресурсов. Так, только в 2007 г. бюджетное финансирование одной ГК «Ростехнологии» составляло 800 млрд руб., хотя вся расходная часть федерального бюджета равнялась 5,5 трлн руб.<sup>154</sup>

Неслучайно президент РФ поручил правительству до 1 марта 2010 г. подготовить предложения по реформированию ГК.

3. Госкорпорации созданы в рамках *стратегии борьбы за власть и формирования ее финансового обеспечения*. Существует мнение, что госкорпорации, детище экс-президента РФ, нынешнего Премьер-министра В.В. Путина, являются своего рода финансовым резервом его последующей выборной президентской кампании. Конечно, это финансирование будет осуществляться не в явном виде. Соответственно, критика нынешним президентом РФ Д. Медведевым госкорпораций, которые отождествляются с деятельностью Председателя Правительства РФ В.В. Путина, свидетельствует о внутренних разногласиях и давлении в госаппарате.

4. Госкорпорации – *институт, обслуживающий передел собственности в российской экономике*. Особенно это очевидно, когда речь идет о присоединении к Ростехнологиям прибыльных компаний типа «ВСМПО-Ависма». Очевидно, этот передел вписывается в политико-экономический

<sup>153</sup> Паппэ Я., Дранкина Е. Как развивают Россию: «денежные мешки» // Коммерсантъ. Деньги. № 37(692) от 22.09.2008.

(<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1028222&ThemesID=963>).

<sup>154</sup> Алиев А. Групповая вертикаль // Эксперт on-line. 28 сентября 2007 г. (<http://www.expert.ru/articles/2007/09/28/goskorporatsii/>).



деловой цикл и связан со стратегиями конвертации власти (пока она есть) в собственность.

Таким образом, госкорпорации – это институт, содержащий все ловушки общественного сектора экономики, выразивший их в наиболее концентрированном виде, сооруженный на мощной идеологической платформе. Это институт стал симбиозом административно-командной и квазирыночной экономики.

#### **15.4. Госзаказ: институт рынка или возврат к системе Госнаба?**

Развитие государственных финансов в России породило институт государственного заказа. Система госзаказа создает некие институциональные рамки взаимодействия государственного и корпоративного секторов экономики, упорядочивает расходование бюджетных средств и одновременно вписывается в общую стратегию усиления роли государства в экономике. Масштабы рынка госзаказа выросли с 3,1% ВВП в 2000 г. до 10,8% в 2009 г.

Первый федеральный закон от 06.05.1999 г., подписанный президентом Ельциным «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» действовал до 1 января 2006 г. Система, существовавшая в рамках того закона, была непрозрачной, правда, сфера его распространения была не такой масштабной, как сейчас. Второй федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» начал действовать 1 января 2006 г., впоследствии в него вносились изменения и дополнения, и он действует в настоящее время. Согласно ему, заказ размещается для: а) федеральных нужд, б) нужд субъекта Федерации, в) муниципальных нужд. При этом не менее 10% и не более 20% заказов должно размещаться на субъектах малого бизнеса. Госзаказ также регулируется федеральными законами № 218-ФЗ от 24.07.2007 и 308-ФЗ от 30.12.2008. Главным контролирующим органом в области размещения госзаказа выступает Федеральная антимонопольная служба, деятельность которой в последнее время заметно оживилась.

Прежде всего возникает вопрос, институт какой системы представлен госзаказом: рыночной или административно-командной?

1. *Госзаказ как институт рынка.* Рыночный институт предполагает наличие реальной конкуренции между участниками, их свободный доступ к торгам, существование рыночных критериев отбора претендентов.

При размещении госзаказа возникает дилемма относительно эффективной формы торгов: конкурсы или аукционы? Аукционы прозрачнее конкурсов и предполагают более легкий доступ участников к торгам, что делает торги более конкурентными. Достоинство аукциона в том, что он позволяет сэкономить на бюджетных средствах и выявить минимальную (а значит – эффективную) рыночную цену. Между тем, аукционная форма торгов имеет свои недостатки: 1) аукционы эффективны лишь в том случае, если предлагается однородный товар, и единственным критерием выбора остается цена; 2) аукцион несет «проклятие победителя», когда организация, выигравшая контракт, лишается экономической прибыли, которая должна быть источником ее развития.

Необходимым атрибутом рынка является наличие системы доступа к информации о торгах. С этой целью был организован федеральный портал госзакупок, где публикуется информация о размещении госзаказа для федеральных нужд. В настоящее время существуют и региональные порталы госзакупок, организованные казначейством или финансовыми департаментами.

Количество потенциальных участников аукциона увеличивается при проведении электронных торгов. Такие формы торговли более доступны и более прозрачны. Недостаток электронных аукционов в том, что порталов их проведения очень много, ведь это особого рода бизнес, и информация об этих порталах неупорядочена. Правда, некоторые подвижки в этой области начались в связи с принятием Правительством РФ «Положения о пользовании сайтами в сети Интернет, на которых осуществляется проведение открытых аукционов в электронной форме на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных или муниципальных нужд», № 179 от 17 марта 2008 г. С 1.01.2011 г. планируется введение единого общероссийского портала госзаказа, что создаст общее информационное пространство.

Атрибутом рынка выступает и форма оплаты госзаказа. Институт госзаказа создал дилемму: авансовая форма оплаты versus оплата по факту. В настоящее время они распределяются 50:50. Преимуществом авансовой формы является наличие гарантии у поставщика относительно оплаты хотя бы части его работ, а также возможность приобрести дорогостоящие материалы и оборудование. Недостатки авансовой формы также очевидны: 1) в списке претендентов на исполнение заказа оказываются финансово несостоятельные организации; 2) гарантируется оплата работ, которые исполнители могут сделать некачественно, не в срок, либо не сделать вообще. При оплате заказа по факту институт госзаказа приобретает рыноч-

ные черты, а при авансовой оплате он скорее является институтом плановой экономики. Однако в расчетах по факту также есть свои подводные камни. Во-первых, заказ может быть не выполнен из-за отсутствия средств для приобретения материалов и оборудования, и государственные учреждения и предприятия останутся без необходимого товара или услуги. Во-вторых, возможны варианты постконтрактного оппортунизма: исполнитель может отказаться от исполнения заказа, если он окажется невыгодным в новых рыночных условиях, а заказчик по тем же причинам – от своевременной оплаты товара под разными предлогами, что становится достаточно распространенной практикой. Выполнение государством своих обязательств постфактум легко вписывается в такой вариант постконтрактного оппортунизма, как «вымогательство» (hold up problem). Чем сложнее объект, тем больше возможных нарушений можно в нем найти. Наличие нарушений создает хорошую среду для откатов и коррупции со стороны чиновников. Бизнес будет вынужден идти на выдвигаемые ему неформальные условия, чтобы покрыть свои издержки по осуществлению контракта. Эта система, вероятно, и сработает в российской экономике, где точное исполнение заказа в силу институциональных, макроэкономических и прочих условий нередко просто невозможно.

В последнее время госзаказчики все чаще стали требовать от исполнителей замораживания некоторой суммы собственных денежных средств на специальных счетах как некоей гарантии их финансовой состоятельности. Это свидетельствует о том, что рынок госзаказа все больше приобретает черты монополии, когда покупатель, ужесточая как формальные, так и неформальные условия сделки, демонстрирует все большую власть над конкурирующими друг с другом продавцами.

Существует еще одна институциональная ловушка в выборе эффективных форм торгов и оплаты контракта, то есть таких, которые приводят к минимизации затрат. На самом деле, в снижении цены госзаказа не всегда заинтересованы и сами заказчики, потому что: 1) значительное снижение цены свидетельствует об их собственных провалах бюджетирования заказа; 2) согласно законодательству, заказчики не могут использовать экономию, направив бюджетные средства на другие нужды, и стоят перед угрозой сокращения в следующем году лимитов финансирования<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Интервью М. Евраева журналу «Директор» // Федеральная антимонопольная служба РФ. Официальный сайт. 30.03.2009. ([http://www.fas.gov.ru/stateorder/documents/a\\_23088.shtml](http://www.fas.gov.ru/stateorder/documents/a_23088.shtml)).

2. *Госзаказ как институт государства.* Госзаказ – это механизм удовлетворения потребностей государственного сектора экономики в товарах и услугах. Но главный недостаток системы госзаказа, на наш взгляд, заключается в том, что она «вбивает клин» между поставщиками товаров и услуг и их потребителями, делая взаимоотношения покупателя с продавцом опосредованными. Непосредственный потребитель товаров и услуг, государственные и муниципальные учреждения и предприятия, не могут напрямую осуществлять свой выбор, за них это решают государственные структуры. Такая система приводит к снижению полезности получаемой продукции, ухудшению удовлетворения индивидуальных потребностей. Она обуславливает усиление государственного монополизма, создает благоприятную почву для манипулирования обеими сторонами сделки. Кроме того, возникает проблема избыточного спроса, сверхпотребления – та самая, которая существовала в системе Госснаба.

Как показал кризис 2008–2009 гг., госзаказ в особо сложных макроэкономических условиях выступает также как элемент протекционистской политики государства, с помощью которого государство намеренно поддерживает спрос на продукцию внутренних производителей. В связи с этим символически выглядят высказывания премьера В.В. Путина, что у российского государства не хватит денег для поддержки всех нуждающихся предприятий и отраслей с помощью системы госзаказа. В таком случае госзаказ – это система, направленная не на развитие рынка, а на его ограничение, в некотором смысле слова уничтожение.

Недостатки института госзаказа проявляются в следующем.

1. *Бюрократизация.* Оформление заявок на участие в конкурсах требует сбора огромного количества документов, заполнения обширных, иногда весьма запутанных форм, предоставления сложной технической документации, затрат времени и сил на разъяснительную работу. Наличие множества формальных требований, с одной стороны, дисциплинирует участников, с другой – отвлекает их ресурсы на оформительские и процедурные вопросы. Нередко выигрывает не тот, кто способен профессионально выполнить заказ, а тот, кто юридически более грамотен и умеет лучше «писать заявки» (особенно это касается конкурсов). Будучи опосредованной формой взаимодействия производителя и потребителя, с созданной для этого мощной инфраструктурой, институт госзаказа увеличивает транзакционные издержки взаимодействия госучреждений и бизнеса. Внутри организаций возникают дополнительные структуры, работающие с госзаказом, раздувается бюрократический аппарат учреждений, выполняющих функции государственных заказчиков. Здесь мы сталкиваемся с

той же проблемой сверхзатратности государственных структур, что в госкорпорациях.

2. *Создание искусственных барьеров для входа участников конкурса.* Ограничение входа потенциальных участников в конкурсные торги происходит следующими способами: 1) внесение в условия конкурса ограничений по ведомственному или территориальному принципу; 2) введение дополнительных формальных требований к участникам (выписки из единого реестра, справки о сроках действия лицензии, прочих справок, выдаваемых за приличную плату монополизированными структурами, неявно аффилированными с госзаказчиками, и пр.); 3) написание правил конкурса под предполагаемого победителя, под его активы; 4) требование технической документации, ориентированной на определенного поставщика (наиболее распространен такой тип взаимодействия при закупках компьютерной техники федеральными и региональными государственными органами).

3. *Система откатов и коррупции.* Несмотря на попытку формализации, в системе госзаказа продолжают реализовываться неформальные отношения государства и бизнеса, вернее, их представителей. Более того, за видимой формализацией скрываются неформальные преференции, за которые заинтересованный бизнес, естественно, платит свою рыночную цену – цену отката. Так, по данным опроса 1000 предприятий обрабатывающей промышленности, проведенного ГУ-ВШЭ по заказу Минэкономразвития, внедрение новой системы госзакупок в 2005–2006 гг. не сказалось на сокращении откатов. Если до ее введения об откатах говорили 33,4% фирм, то через три года на это указывают уже 40% предприятий (причем 17% дают взятки постоянно, а 22,5% – иногда)<sup>156</sup>.

4. *Недобросовестная конкуренция.* Со стороны заказчика она проявляется в разных формах: включение в конкурсную комиссию представителей бизнеса, отказ претенденту в предоставлении котировок или участии в конкурсе, а также в заключении контракта после победы на нем под каким-либо предлогом. Наиболее распространенной формой ограничения конкуренции со стороны претендентов на выполнение госзаказа является сговор. Нередко он сопровождается разными формами обмана, создания видимости конкурентной борьбы. Например, формированием «устойчивых пар поставщиков»<sup>157</sup>, создание фирм-однодневок (под заказ). Встре-

---

<sup>156</sup> Яковлев А. Правила игры: откаты под заказ // Ведомости. 13.11.2009. №215 (2485). (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/11/13/218770>).

<sup>157</sup> «Механизм действия выглядит следующим образом: для участия в конкурсных процедурах привлекаются несколько организаций (чаще всего 2 или 3), контролируемых из единого центра, при этом одна из них становится победителем, а

чаются случаи, когда победителями торгов становятся родственники госзаказчиков или госзаказ размещается под надуманные услуги. При этом также создается видимость конкурентной борьбы.

5. *Всеобщность и затратность системы.* Всеобщность системы госзаказа иногда доходит до абсурда. Например, когда речь идет о заказе на сложные объекты интеллектуальной собственности (кинофильмы, театрально-зрелищные постановки)<sup>158</sup>. Требование минимальной стоимости размещения госзаказа делает систему затратной. Так, в 2006 г. *пороговая* стоимость закупок была равна 60 тыс. руб., в 2009 г. – 100 тыс. руб., тогда как в европейских странах она составляла 67 тыс. евро и выше<sup>159</sup>. Как результат появились торги для приобретения канцелярских принадлежностей.

6. *Проблема цена/качество.* Изначальной проблемой при проведении конкурсов госзакупок было завышение начальных и конечных цен, в том числе по причине создания искусственных барьеров конкуренции и наличия неформальных отношений победителей с организаторами торгов. По данным Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУЭТ), в 2008 г. бюджет потерял от завышения цен при проведении закупок 364 млрд руб. (или 10,7%). Относительные потери при совершении региональных закупок были меньше, по сравнению с федеральными, – 3,4%<sup>160</sup>.

После выявления и озвучивания проблемы, а также вследствие изменения макроэкономической ситуации в стране правила игры трансформировались. Одним из основных формальных критериев отбора претендентов стала минимальная цена. Заметим, что это правило начинает работать

---

остальные подают предложения с заранее оговоренной более высокой стоимостью. Таким образом создается эффект, определяемый экспертами как мнимая конкуренция. По данным исследовательского центра «Национальный рейтинг прозрачности закупок», ежегодные потери от мнимой конкуренции могут составлять до 150 миллиардов рублей. Выявить подобные схемы крайне сложно, поскольку размещение заказа в этом случае не сопровождается очевидными процедурными нарушениями» // Национальная ассоциация участников электронной торговли. (<http://www.nauet.ru/analytics.php?sub=14&news=25&p=>).

Способы противодействия этому: централизованные торги, автоматизированные реестры и системы мониторинга участников.

<sup>158</sup> Госзаказ: управление, размещение и обеспечение. № 17 июль/сентябрь, 2009. ([http://igz.ru/web/IGZ/IGZ\\_CMS.nsf/All/jurnal15ano0](http://igz.ru/web/IGZ/IGZ_CMS.nsf/All/jurnal15ano0)).

<sup>159</sup> Смольякова Т. Скрепки по тендеру // Российская газета. 24 ноября 2006 года. (<http://www.rg.ru/2006/11/24/goszakupki.html>).

<sup>160</sup> Ведомости. 18.05.2009. ([http://www.gazeta.ru/news/business/2009/05/18/n\\_1362799.shtml](http://www.gazeta.ru/news/business/2009/05/18/n_1362799.shtml)).

в условиях расширения конкурентного поля, включения в него тех, кто раньше был аутсайдером системы. В условиях экономического кризиса госзаказ стал дополнительным источником спроса на продукцию, началась борьба за этот источник. Участники торгов стали демпинговать рынок, в результате падение цен в некоторых случаях достигало 70%. Как результат, экономия на государственных и муниципальных закупках, по данным ФАС, из года в год растет: в 2006 г. она составила 66 млрд рублей, в 2007 г. – 168 млрд рублей, в 2008 г. – 220 млрд рублей, всего за три перечисленных года с учетом муниципальных образований – больше 500 млрд руб.<sup>161</sup>.

Предлагая свои услуги по заниженным ценам, некоторые претенденты на заказ со стороны государства надеются на вхождение в контактное поле с заказчиком, завоевание репутации даже в ущерб собственной финансовой выгоде, с целью создания имиджа торговой марки, накопления административного капитала, который впоследствии должен на них работать – облегчать получение новых заказов и делать взаимодействие с государством в этой области более предсказуемым и стабильным. Недостатком данного механизма является то, что снижение цены сказывается на качестве работ, что особенно опасно при размещении заказов на строительство. Неспособность исполнителей осуществить объем работ по низкой цене оборачивается заключением дополнительных соглашений, изменением условий выполнения заказа. Иногда это превращается в целую цепочку новых договоров.

В настоящее время в системе госзаказа отсутствует встроенный институциональный механизм, обеспечивающий выбор оптимального соотношения качества и цены. Создание этого механизма, аналогичного по своей логике рыночному механизму, совместно с минимизацией транзакционных издержек самой системы означало бы, что госзаказ стал эффективным общественным институтом, прошедшим естественный конкурентный отбор.

7. *Изменение условий контракта постфактум.* Прежде всего, речь идет о корректировке цен, объема или стоимости работ после заключения контракта. Правило твердой цены заложено в закон о госзаказе. Между тем, в действительности это не всегда можно реализовать, особенно если длительность работ большая и существует неопределенность относитель-

---

<sup>161</sup> Стенограмма выступления Евраева М.Я., начальника Управления по контролю за размещением государственного заказа ФАС России на форуме «Госзаказ 2009» // Федеральная антимонопольная служба РФ. Официальный сайт. 08.06.2009. ([http://www.fas.gov.ru/stateorder/documents/a\\_24563.shtml](http://www.fas.gov.ru/stateorder/documents/a_24563.shtml)).

но будущего уровня инфляции. Для решения этой проблемы создаются свои правила: так, при осуществлении работ по капитальному строительству в расчете текущих цен используются индексы-дефляторы, учитывающие уровень инфляции за период между принятием решения и осуществлением расходов. Также закон устанавливает, что при появлении дополнительного (непредвиденного) объема работ необходимо проведение самостоятельных торгов. Между тем, круг лиц, которые желают участвовать в проекте по доработке заказа, как правило, невелик, и нередко исчерпывается основным подрядчиком. По техническим причинам иногда невозможно и нецелесообразно привлечение других исполнителей. Таким образом, система госзаказа содержит еще одну институциональную ловушку: некогда конкурентный рынок впоследствии вполне может оказаться монополизированным. В таком случае стоимость дополнительных работ оказывается произвольной, завышенной. Также в настоящее время существует практика перепродажи контракта субподрядчику. Нередко такая схема закладывается изначально: в торгах участвует более крупная и известная организация, имеющая административный и политический капитал, работающая с более мелкими и технологически гибкими субподрядчиками. Перепродавая им часть работ, она получает свою административную ренту за получение заказа. Эта рента уже включена в стоимость заказа и учитывает величину отката. Таким образом, система госзаказа не исключает монополизацию рынка.

8. *Слабость системы мониторинга исполнения заказа и ответственности нарушителей госзаказа.* Пожалуй, это одна из самых важных проблем госзаказа. В обычной рыночной экономике нарушение прав потребителя контролируется не только законодательно (с помощью закона «О защите прав потребителя», действий обществ по защите прав потребителя), но и посредством обратной связи, «голосования рублем». Неудовлетворенный потребитель никогда не будет покупать на конкурентном рынке товар или услугу у поставщика, который приобрел в его глазах плохую репутацию. В системе госзаказа такой обратной связи нет. Отсутствует система выявления и наказания недобросовестных исполнителей. У самого государства также отсутствует надежная система выявления и наказания нарушителей. Даже попадание их в реестр недобросовестных поставщиков не исключает возможности участия в новых торгах, для этого просто регистрируется новая фирма.

Итак, госзаказ, подобно госкорпорациям, является симбиозным институтом государства и рынка, демонстрирующим эффект вживления элементов рынка в новую «систему Госснаба». Институциональные ловушки



общественного сектора экономики существенно снижают эффективность этого института, что вынуждает государство создавать аналоги рыночных механизмов. Между тем, и в настоящее время затратность и низкая эффективность системы госзаказа, а также отсутствие надежных антикоррупционных механизмов в его функционировании остаются важными проблемами государственных финансов.

Таким образом, развитие системы госфинансов в России в первом десятилетии XX в. обусловлено действием двух встречных тенденций: с одной стороны, усиления государства в экономике, с другой стороны, создания аналогов (образов) рынка в распределении общественных ресурсов. Отражая в своем функционировании и развитии институциональные ловушки общественного сектора российской экономики, она превратилась в некий симбиоз «квазирынка» и «квазиплана».

## Глава 16. Инновационный процесс и налоговая система России: кто кого?<sup>162</sup>

Широко распространено мнение, что чем стабильнее налоговая система, тем лучше. Для стабильных, устойчиво развивающихся экономик это, возможно, и так. Проблема в том, что стабильных экономик немного, и по мере развития глобализационных процессов становится все меньше. Поскольку экономики без налогов не бывает, а последняя находится в постоянном движении, ожидать, что налоговая система, как значимый элемент институциональной среды бизнеса, останется индифферентной к этим изменениям едва ли оправданно. Действительно, налоговая система, настроенная на решение задач, актуальных в момент ее формирования, «по определению» не может быть эффективной, если эти задачи меняются. А они меняются. Поэтому полная стабильность институциональной среды в целом и налоговой системы, в частности, едва ли возможна и, главное, вряд ли целесообразна. Отвечает ли существующая система налогов долгосрочным интересам развития страны? Какие направления ее совершенствования наиболее перспективны? Эти и другие вопросы в центре настоящего исследования.

### 16.1. Становление налоговой системы

Становление российской налоговой системы – захватывающая история, временами приобретающая почти детективный характер. Еще интереснее логика самого процесса, в полной мере иллюстрирующая qwerty-эффект – однажды созданную (разумно или не очень) систему почти невозможно изменить в силу огромных материальных и институциональных издержек, с этим связанных (попробуйте поменять ширину железнодорожной колеи, даже если это и целесообразно с технической точки зрения).

К концу 1991 г. СССР в целом и отдельные его республики (в том числе и Россия) оказались на грани финансового коллапса. Контроль над оптовыми ценами был утрачен почти полностью, над розничными же хотя и сохранялся, но существенно ослабел. Оптовые и розничные цены все быстрее сближались, из-за чего таял налог с оборота, а это одна из важнейших статей доходов бюджета. Госбанк СССР оказался бессилем влиять на республиканские центральные банки, которые вопреки действующему союзному законодательству активно занялись кредитной эмиссией, чтобы

---

<sup>162</sup> А.В. Алексеев

хоть как-то попытаться закрыть растущие бреши в республиканских бюджетах.

Нарастала экономическая война между республиками. Некоторые из них в одностороннем порядке начали повышать розничные цены и доходы своих граждан. Защищая таким образом внутренние рынки, власти одновременно подталкивали население к массовым закупкам потребительских товаров на более дешевых рынках соседей. Быстрая коррозия базовых принципов построения союзного государства не могла не отразиться на всех сферах социально-экономической жизни России и, в первую очередь, на таком системообразующем элементе любого государства, как налоговое законодательство. Настала очередь радикальных решений. Оставалось понять, каких.

Распад Советского Союза дал мощный импульс экономическому сепаратизму, угроза целостности самой России быстро приобретала реальные очертания. Пытаясь обуздать плохо поддающуюся контролю центробежную тенденцию, Б. Н. Ельцин выдвинул памятный лозунг «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить». В области налогового законодательства лозунг выразился в том, что в конце 1993 г. региональным и местным органам власти указ президента предоставил право вводить любые налоги на любых налогоплательщиков, с любых объектов и в любых размерах.

Местные власти не преминули воспользоваться открывшимися возможностями, и уже скоро никто в России с уверенностью не мог сказать, сколько же в стране действует налогов. Тогдашний заместитель министра финансов Российской Федерации оценивал количество действующих на территории РФ налогов в 150 (в ряде регионов ввели до 25 дополнительных налогов, в некоторых ограничились двумя-тремя сверх предусмотренных законом «Об основах налоговой системы в РФ»). В те годы количество нормативных актов, регулирующих вопросы налогообложения, приблизилось к 800.

Некоторые из огромного числа налогов при всей их экстравагантности были вполне безобидны, например, налоги на содержание футбольных команд, некоторые просто безнравственны, как налог на погребение. Были и довольно странные с экономической точки зрения, например, налог на сокращение производства, и такие, что откровенно разрушали Россию как федеративное государство. К последним относились различные сборы, плата за ввоз той или иной продукции (в первую очередь продовольствия). Шагом на пути к дезинтеграции России стали налоги на вывоз капитала за

пределы своей республики, акцизы на поставку минерального сырья соседям.

Ситуация начала меняться лишь с распадом СССР, когда Российская Федерация «национализировала» Госбанк и Гознак СССР. Руководство страны уверилось, что стало хозяином рублевой денежной системы, а уж хозяину можно приступать и к следующей задаче – финансовой стабилизации.

Правительство В. С. Черномырдина поставило во главу угла борьбу с инфляцией. Темпы инфляции сразу, уже в 1993 г., снизились почти втрое, в 1994 г. – еще. При этом ситуация с налогами становилась нетерпимой, и это было очевидным. Налоговая система стала тормозом развития страны, выход виделся в создании Налогового кодекса.

В 1994 г. В. С. Черномырдин объявил конкурс на проект Налогового кодекса. В правительственном варианте кодекса предполагалось оставить 28 налогов, действующих на всей территории России, с четким распределением средств между бюджетами всех уровней. При этом предполагалось, что представленный в проекте кодекса список налогов будет исчерпывающим.

При подготовке проекта Налогового кодекса ко второму чтению события развивались, как в детективе. 24 сентября 1997 г. президент Б.Н. Ельцин поручил правительству РФ отозвать проект на доработку. Депутаты Думы оказались в двусмысленном положении: они приняли в первом чтении правительственный вариант кодекса, а потом правительство само инициировало его отзыв. По итогам обсуждения кодекс был возвращен «в первое чтение». И принято принципиальное решение: в феврале 1998 г. рассмотреть все альтернативные проекты Налогового кодекса, внесенные в порядке законодательной инициативы к 15 января.

Дума вернулась к обсуждению проектов Налогового кодекса в апреле 1998 г. Наряду с правительственным вариантом на обсуждение было внесено десять проектов. Они существенно различались между собой. Едва ли можно считать большой неожиданностью, что по результатам рейтингового голосования «победил» правительственно-думский вариант. И с большим отрывом.

В первом чтении проект Налогового кодекса был принят. Выбор «основных направлений» развития российской налоговой системы сделан. И хотя принятое по итогам голосования постановление допускало внесение поправок, вплоть до концептуальных, формат налоговой системы России фактически был определен.

## **16.2. Формирование доходной части бюджета**

В настоящее время в Российской Федерации действует трехуровневая система налогов и сборов: федеральные налоги и сборы (16 различных видов), налоги и сборы субъектов Российской Федерации (7 видов) и местные налоги и сборы (5 видов). Существующая система позволила мобилизовать в консолидированный бюджет РФ в 2005 г. 8,6 трлн руб., в 2006 г. – 10,6 трлн руб., в 2007 г. – 13,3 трлн. руб., в 2008 г. – 16,0 трлн. руб. обеспечив не только 100%-ную исполняемость бюджета, но и существенный профицит (1,7, 2,3, 2,0 и 2,0 трлн руб., соответственно)

Самая крупная доходная статья бюджета (примерно 20%) – доходы от внешнеэкономической деятельности, немногим меньше – налог на прибыль и налог на добавленную стоимость (примерно по 15%), примерно по 10% налоги на доходы физических лиц, а так же налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами. Суммарная доля остальных статей в доходах бюджета достаточно велика, но каждой из отдельных статей – мала.

Кризис, начавшийся в 2008 г., внес свои коррективы в структуру бюджетных доходов: относительно снизились доходы от вновь созданной стоимости на территории РФ (в первую очередь, поступления от налога на прибыль и НДС). Соответственно, доходы бюджета стали еще больше зависеть от доходов от внешнеэкономической деятельности.

Нет сомнений, что фискальную функцию существующая налоговая система, по крайней мере до кризиса, выполняла вполне успешно. Но выполняет ли она свою вторую, не менее значимую функцию, – стимулирующую?

Стимулирующая функция налоговой системы традиционно остается в тени, казалось бы, ее главного предназначения – «цивилизованного отъема» денег у бизнеса для обеспечения функционирования общества как социального целого. Понятно, что в 1990-е гг. прошлого века, когда принимался Налоговый кодекс, фискальная функция налоговой системы носила безусловный характер. Никто, конечно, не отрицал значимости долгосрочного стимулирования бизнеса, но задачи физического выживания, предотвращения распада страны в условиях всеобщего налогового нигилизма и бартеризации экономики требовали немедленных жестких решений. Что ж, российское государство с этими задачами справилось.

**Таблица 16.1**  
**Консолидированный бюджет Российской Федерации, %**

	2005	2006	2007	2008
<b>Доходы – всего</b>	100	100	100	100
из них:				
налог на прибыль организаций	15,5	15,7	16,4	15,7
налог на доходы физических лиц	8,2	8,8	9,6	10,4
налоги и взносы на социальные нужды	13,7	13,6		
из них единый социальный налог	5,1	5,8	5,0	5,1
налог на добавленную стоимость:				
на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	12,0	8,7	10,5	6,2
на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	5,2	5,5	6,6	7,1
акцизы по подакцизным товарам (продукции):				
производимым на территории Российской Федерации	2,8	2,4	2,2	2,0
ввозимым на территорию Российской Федерации	0,2	0,2	0,2	0,2
налоги на совокупный доход	0,9	1,0	1,1	1,2
налоги на имущество	3,0	2,9	3,1	3,1
налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	10,8	11,2	9,3	10,9
задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	0,6	0,3		
доходы от внешнеэкономической деятельности	19,6	21,7	18,2	22,4
доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	3,0	3,3	4,0	2,7
платежи при пользовании природными ресурсами	0,9	0,9	0,6	0,9
безвозмездные поступления	0,3	0,2	0,1	0,5
доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности			0,8	0,5

*Источники:* Российский статистический ежегодник. 2007: Стат.сб. / Росстат. М., 2007. С. 636; Россия в цифрах, 2008. С. 365. По оперативным данным Федерального казначейства. Данные приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов; Россия в цифрах, 2009. С. 377. По оперативным данным Федерального казначейства.

Что дальше? Продолжать «закручивать гайки», повышать налоговую дисциплину, собираемость налогов или, не отрицая значимости задачи дальнейшего повышения качества налогового администрирования, в

большей степени сосредоточиться на стимулирующем потенциале действующей налоговой системы? В известном смысле, это предмет политического выбора, осуществляемого главой исполнительной власти и депутатами Государственной думы. Пока такой подход не приобрел конкретных очертаний, федеральным органам исполнительной власти предписано руководствоваться «Основными направлениями налоговой политики в Российской Федерации на 2008–2010 гг.», одобренными на заседании правительства Российской Федерации (2 марта 2007 г.). В «Основных направлениях» представлена развернутая и вполне содержательная программа повышения качества администрирования существующих налогов.

По-видимому, четкое понимание стимулирующего/угнетающего потенциала каждого из основных действующих в РФ налогов поможет выработать более обоснованную налоговую политику, способствующую, а не противодействующую достижению целей экономического развития.

### **16.3. Стимулирование инвестиций**

У любой компании есть два основных источника развития: собственные финансовые ресурсы и заемные. Собственные состоят из амортизационных отчислений и чистой прибыли (валовой прибыли после налогообложения). Величина амортизационных отчислений зависит от проводимой государством амортизационной политики (через утверждаемые нормы амортизации), а величина чистой прибыли, соответственно, от нормы налогообложения прибыли, также регулируемой государством. Увеличение норм амортизационных отчислений и снижение налога на прибыль способствуют аккумулярованию финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на развитие компании; снижение норм амортизации и увеличение налога на прибыль, соответственно, приводят к обратному результату.

Очевидны и фискальные результаты оперирования рассматриваемыми параметрами: чем больше денег остается в компании, тем, соответственно, меньше их поступает в бюджет, и наоборот. Теория утверждает, что чем больше ресурсов остается в компании, тем лучше условия ее развития и, соответственно, деньги, «потерянные» для бюджета сегодня, вернутся завтра за счет расширения налогооблагаемой базы выросшей фирмы.

Правда, финансовый анализ учит, что сегодняшние деньги дороже завтрашних, зато социальная действительность говорит, что каким бы светлым ни было будущее, жить все же надо сегодня. Это значит, что деньги нужны здесь и сейчас, поэтому принятие решений о снижении налоговой нагрузки для государства, ответственного за выполнения своих социальных обязательств, процесс крайне болезненный. К тому же, если

деньги остаются в компании, из этого не следует, что они обязательно будут направлены на развитие. Чтобы это произошло, требуется соответствующая институциональная среда.

Действующая в РФ до 1 января 2009 г. ставка налога на прибыль 24% (в США, например, 35%) не представлялась чрезмерной и бизнесом принималась как «справедливая». Снижение ее до 20% вообще было воспринято как подарок со стороны государства. Правда, не обошлось и без комментариев, что в кризис, когда считают не столько прибыль, сколько убытки, ставка налога на прибыль особого значения не имеет.

Однако резервы в налоге на дивиденды, по форме самостоятельном, но фактически близком к налогу на прибыль, не были задействованы. Стимулирующая роль этого налога очевидна: чем меньше ставка налога на дивиденды, тем больше стимул к инвестициям в основной капитал, и наоборот. На первый взгляд, ставка налога на дивиденды щадящая – 9%, что даже меньше ставки налога на доходы физических лиц. Правда, если вспомнить, что дивиденды выплачиваются из чистой прибыли (после налогообложения прибыли по ставке 20%), то повторное обложение чистой прибыли по ставке 9% выглядит уже не столь благостно. Приобретая акции какой-либо компании, инвестор понимает, что лично для него налогообложение дохода, получаемого компанией, осуществляется по ставке 27,2% (20% налог на прибыль плюс 9% на прибыль после ее «первичного» налогообложения). При наличии инфляции, многочисленных российских рисков, снижении цены денег во времени потенциальный инвестор начинает задумываться: «А стоит ли вкладывать сегодняшние деньги в будущие доходы, в которых гарантировано только одно – высокое налогообложение?». Снижение ставки, очевидно, способствует положительному ответу на поставленный вопрос и, следовательно, повышает норму накопления. Увеличение ставки, напротив, приведет к отказу от инвестиций и к увеличению текущего потребления. Впрочем, снижение налога на прибыль, хоть и косвенно, если и не повысило, то хотя бы поддержало стимулы к осуществлению инвестиций.

В амортизационной политике резервов явно больше. «Идеальные» нормы амортизации должны совпадать с реальными сроками службы того или иного оборудования. Если нормы амортизации низкие, то оборудование физически выводится из производства раньше, чем заканчивается его амортизационный период, и предприятие вынуждено либо продолжать держать его «на балансе», чтобы выбрать амортизационный период (что не всегда рационально, а то и просто невозможно), либо списывать с соответствующими налоговыми потерями. Если нормы слишком высокие и



оборудование снимается с баланса, фактически продолжая работать, с точки зрения предприятия, это хорошо: инвестированные в оборудование деньги вернулись быстрее, чем наступил физический износ. Правда, относительно быстрый возврат инвестиций для предприятия происходит как раз потому, что уменьшается налогооблагаемая база предприятия (за счет увеличения доли амортизации в себестоимости). Меньше налоговая база – меньше поступления в бюджет финансовых средств, собираемых за счет налога на прибыль и налога на имущество. Не следует забывать, что после завершения ускоренного амортизационного периода, если оборудование продолжает эксплуатироваться, налоговая база резко расширяется (себестоимость продукции снижается на величину амортизации), соответственно, увеличивается и налог на прибыль, что в какой-то степени компенсирует бюджетные потери. Но при этой схеме предприятие получает «дорогие» сегодняшние деньги, а бюджет – «дешевые» завтрашние.

#### **16.4. Побуждение к потреблению**

Следующая статья доходов бюджета – налог на доходы физических лиц. Ставка налога едина для всех доходных групп и, строго говоря, вполне умеренна – 13%. Стимулирующий потенциал налога прозрачен: если потребление и частное накопление предполагается увеличить, ставку надо снижать, и наоборот. Поскольку ставка налога невелика, возможности ее снижения весьма ограничены. Повышать ее едва ли целесообразно по социальным причинам.

В обществе весьма популярна идея «паллиативного» решения: для низкодходных групп налог снизить (а еще лучше – отменить); для групп со средними доходами – оставить как есть (а можно и увеличить); для высокодходных групп – увеличить, и существенно. Основные доводы: социальная справедливость и экономическая целесообразность.

Аргументация сторонников «социальной справедливости», как водится, проста и понятна: то, что уборщица в Урюпинске платит подоходный налог по той же ставке, что и топ-менеджер в Москве, несправедливо. Внимание акцентируется на ставке, а не на сумме налога. Действительно, уборщица, получая, положим, 1 тыс. руб., платит подоходный налог в размере 130 руб. Топ-менеджер, получая, скажем, 100 тыс. руб., уплачивает подоходный налог уже в размере 13 тыс. руб., – то есть столько же, сколько 100 уборщиц. В указанном смысле никак нельзя сказать, что они платят одинаково, а их вклад в решение общегосударственных задач равноценен. Впрочем, человечество ищет социальную справедливость уже не первую

тысячу лет, и едва ли она будет найдена именно в рамках российской налоговой системы.

Обоснования с апелляцией к экономической целесообразности повышения ставки подоходного налога у высокодоходных групп населения тоже вызывают серьезные сомнения. Понятно, что повышение ставки не может оказать стимулирующего воздействия на результативность их трудовой деятельности. Более того, неравенство в доходах в известной степени является «платой» за прогресс. На определенном уровне уменьшение дифференциации в доходах подавляет темпы экономического развития, а значит, ставит «под удар» саму основу повышения жизненного уровня низкодходных групп населения.

Чрезмерная дифференциация доходов, конечно, не меньшее зло: при достижении определенного уровня общество теряет социальную стабильность. Конфликты, являющиеся следствием этой ситуации, с большой вероятностью перечеркнут весь достигнутый ранее «прогресс».

Теоретически, прогрессивная шкала подоходного налогообложения может способствовать нахождению баланса между двумя рассмотренными крайностями. Но в конкретных условиях современной России правильное по теории начинание едва ли позволит реализовать поставленные цели. Дифференциация в доходах наверняка не снизится, а приток средств в бюджет уменьшится (из-за возврата к теневым схемам выплат и вполне легальной «оптимизации» налоговых выплат). В этом случае теневые финансовые потоки, «коррупциогенность» экономики получают мощнейший импульс. Лекарство будет заведомо хуже болезни.

Таким образом, повышение ставки подоходного налога (или введение прогрессивной шкалы налогообложения) в современных условиях не окажет стимулирующего воздействия на экономику и не решит фискальные задачи.

#### **16.5. Социальные налоги**

Несколько особняком стоят налоги, объединенные в единый социальный налог – ЕСН, взимаемый по ставке 26%. Они не преследуют цели мобилизовать финансовые средства для решения таких государственных задач, как обеспечение обороноспособности страны, содержание бюджетной сферы, создание социальной и бизнес-инфраструктуры. По большому счету, эти налоги решают два класса задач: обеспечение функционирования пенсионной системы и здравоохранения.

ЕСН – налог сложный. С одной стороны, он «чувствителен» для бизнеса, с другой – его ставка явно недостаточна для решения тех задач, на

которые он направлен. Действительно, 20% от начисленной заработной платы, идущие (в разных формах) на финансирование пенсионных выплат (при низкой российской заработной плате и неблагоприятной возрастной структуре населения), совершенно недостаточны для обеспечения приемлемого уровня пенсий. А 6% от начисленной заработной платы – это слишком мало для создания системы здравоохранения, адекватной современным потребностям.

В настоящее время дефицит Пенсионного фонда, а по мере роста минимальных пенсий он имеет тенденцию к увеличению, погашается из бюджета. Это естественное решение для рентоориентированной экономики: фактическое признание факта, что производительность труда в российской экономике недостаточна для поддержания приемлемого для современного российского общества уровня жизни и работников и пенсионеров. Поэтому уровень жизни пенсионеров мы будем поддерживать через перераспределение части рентных поступлений, поступающих от экспорта углеводородов.

Проблема в том, что подобное признание плохо согласуется с желанием российского общества создать современную эффективную экономику, способную самостоятельно, без рентных инъекций обеспечивать адекватный уровень жизни своих граждан. Отсюда и стремление ввести новую систему страховых выплат, заметно повышающих налоговую нагрузку на фонд оплаты труда, балансирующую доходы и расходы Пенсионного фонда и обеспечивающую необходимый уровень финансирования медицинской сферы. Бизнес, понятно, не оценил предложенную идею, а государство, как обычно, даже не задумалось объяснить, что оно предлагает взамен. Кризис отодвинул принятие соответствующих законов, но не снял их с повестки дня.

В общем, «линейная» логика требует повышать социальный налог, а российская практика убеждает, что ставку повысить, конечно, можно, но получаемую сумму – вряд ли. Следует также помнить и о том, что дорогой труд (в том числе за счет высоких начислений на заработную плату) – мощный стимул для бизнеса повышать его производительность, возможно, провоцируя при этом рост безработицы. Что принесет повышение ЕСН: решение старых проблем или создание новых (без гарантии решения старых) – вопрос открытый.

#### **16.6. Налог на добавленную стоимость**

Налог на добавленную стоимость – самый сложный и противоречивый налог в российской налоговой системе. Его сложно администриро-

вать: о масштабах злоупотреблений при незаконном возврате НДС из бюджета ходят легенды (возврат же налога для законопослушных компаний максимально затруднен). Наименьшее зло здесь – длительное кредитование бизнесом государства (возврат НДС занимает не один месяц); нередки случаи, когда он под разными предлогами не возмещается вовсе.

Вместе с тем у налога очень точное название – это действительно налог на добавленную стоимость. Больше добавленная стоимость – больше налог. Меньше добавленная стоимость – меньше налог. Таким образом, налог как минимум не поощряет производство товаров с высокой добавленной стоимостью, в действительности – подавляет. Почему-то широко распространено следующее «оправдание» налога: «налог оплачивается конечным потребителем, поэтому на бизнес он не может оказывать угнетающего действия». Это не более чем «фигура речи»: в конечном счете все налоги оплачиваются потребителем, а те, что оплачиваются бизнесом, просто закладываются в ценах товара или услуги при их формировании.

НДС «заточен» под фискальную функцию. Если бизнес прибыльный, облагается и та часть добавленной стоимости, которая идет на оплату труда, и прибыль (налог ведь на добавленную стоимость). Если рентабельность бизнеса едва позволяет ему сводить концы с концами, бюджет все равно особенно не пострадает: начисляется заработная плата, значит, начисляется и НДС.

Фискальная сущность налога проявляется особенно ярко при производстве товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью.

Предположим, компания купила единицу продукции за 700 тыс. руб. и перепродала ее же за 1 млн руб. Затраты на заработную плату с начислениями составили 100 тыс. руб., НДС к уплате – 45,8 тыс. руб., налог на прибыль – 37 тыс. руб. В распоряжении компании после уплаты всех налогов остается 117,2 тыс. руб. ( $1000$  (выручка –  $700$  («входная» цена) –  $100$  (ЗП с начислениями) –  $45,8$  (НДС к уплате) –  $37$  (налог на прибыль)). Норма изъятия чистой созданной стоимости ( $1000 - 700 - 100 = 200$ , к тому же без ЕСН который, помним, составляет 26% к величине начисленной заработной платы) – 38,3%. При прежней ставке налогообложения прибыли эта норма, понятно, была еще выше – 41,4%.

Рассмотрим другую компанию, которая занимается не торговыми операциями, а производством трудоемкой продукции. Предположим, объем продаж этой продукции, как и в первом случае, 1 млн руб., при этом материальные затраты на ее производство – 100 тыс. руб., а заработная плата (с начислениями) – 700 тыс. руб. НДС к уплате – 137,3 тыс. руб., налог на прибыль – 12,5 тыс. руб.

А теперь посчитаем, сколько денежных средств осталось на счету компании после выплат по всем рассмотренным расходным статьям. Людям, далеким от бухгалтерии, может показаться, что результат должен быть один и тот же. Действительно, какая разница, на что ушли 800 тыс. руб. в обоих примерах – на сырье, материалы, готовую продукцию или заработную плату? Ведь все равно это затраты. Но нет! НДС – коварный налог. Проведем ту же операцию, что и в предыдущем примере, и оказывается, что на счете компании осталось лишь 50,2 тыс. руб. Норма изъятия вновь созданной стоимости составила 74,9%!

Можно возразить: ведь компания, у которой была приобретена продукция на сумму 700 тыс. руб. (первый пример), тоже в свое время подверглась «прессе» НДС. Так что «справедливость» в цепочке создания стоимости существует. Да, но с существенной оговоркой: если рассматриваемая продукция продукт предыдущего технологического передела, то, действительно, от НДС не уйти. А вот если это стоимость, взятая у природы (природные ресурсы), то «наполнение» НДС другое. По форме это все тот же налог на добавленную стоимость, а по источнику – это стоимость, созданная не трудом, а природой.

Понятно, что «взять готовое» проще, чем создать «свое». При одинаковой системе стимулов (в рассматриваемом случае – налогообложении в части НДС) рациональное поведение бизнеса – сконцентрироваться на извлечении природных ресурсов. И только если доступ к природным ресурсам по каким-то причинам ограничен (имеющаяся монополия, например), тогда надо искать иную сферу приложения своих сил. И эта сфера будет заведомо сложнее, чем работа со стоимостью, созданной природой, потому что самому создать конкурентоспособный товар труднее, чем взять востребованный рынком продукт из недр. Этот факт известен давно, но если посмотреть на него сквозь призму действующего в России налогового законодательства, то становится очевидным, что равный подход к неравным условиям ориентирует бизнес на вполне рациональные простые решения – добычу полезных ископаемых.

В этих условиях можно много говорить о важности создания инновационной экономики, но бизнес будет ориентироваться не на слова, а на реально действующие институты, в частности, на столь сильный институт, как налоговое законодательство.

Результаты расчетов хорошо объясняют реальные приоритеты государственной политики в части налогообложения в кризисный период: сдавать то, чего все равно нет, и твердо отстаивать то, что есть. Действительно, с налогообложением прибыли в России всегда были проблемы, рос-

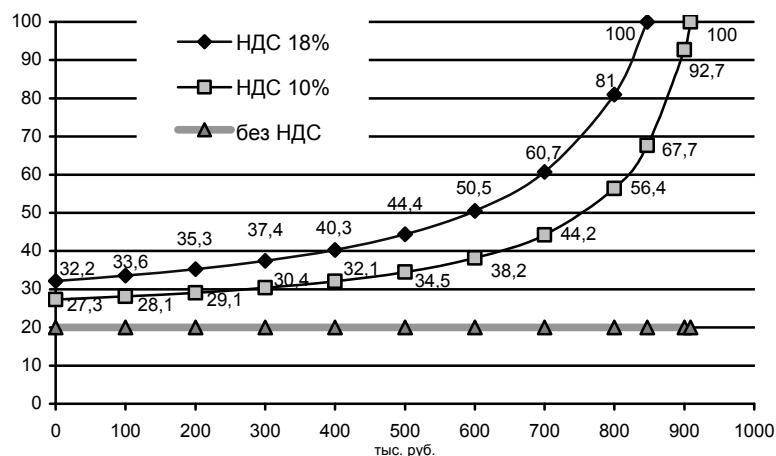
сийские компании традиционно хорошо ее прячут. Кризис стал прекрасным поводом, избавляющим от необходимости демонстрировать прибыль даже «для приличия». С НДС эта тактика не проходит. Методы, позволяющие спрятать прибыль, бесполезны при попытке уйти от НДС. К тому же государство жестко регулирует рынок труда, используя весь свой немалый административный ресурс для пресечения попыток бизнеса сократить численность занятых и фонд оплаты труда. А если сохраняется фонд оплаты – сохраняются и поступления от НДС.

Стоит отметить хороший аппетит налога на добавленную стоимость: есть прибыль – она будет обложена НДС в первоочередном порядке (собственно налогу на прибыль «достается» лишь та часть прибыли, которая осталась после применения НДС). Нет прибыли – ничего страшного: для обложения НДС остается еще заработная плата с начислениями на нее. Понятно, что НДС не различает фонд заработной платы и начисления на него, облагается и то, и другое. Стоит ли удивляться, что если всю выручку 1 млн руб. направить на выплату заработной платы (то есть «отказаться» от прибыли и представить, что прочие материальные затраты равны нулю, что, понятно, возможно только в теории), то после уплаты НДС, довольно скромного (как обсуждалось ранее), единого социального налога и налога на доходы физических лиц (тоже умеренного) «на руки» можно получить лишь 558,3 тыс. руб., то есть лишь чуть больше половины полученного дохода (при нулевой ставке НДС – 690,5 тыс. руб.).

Особенно безжалостен НДС к низкорентабельному трудоемкому производству. Действительно, если при фиксированной выручке (в нашем примере 1 млн руб.) материальные затраты растут (скажем, с шагом в 100 тыс. руб.), то норма изъятия полученного чистого дохода (доход – затраты – НДС – налог на прибыль) не меняется и остается равной 32,2% (например,  $1000 - 500 - 76,3 - 84,8 = 339$ . На счетах компании осталось 339 тыс. руб., что равняется 67,8% ее дохода, исчисленного как доход–затраты. Изъято в форме НДС и налога на прибыль – 32,2%).

А вот если при той же выручке с тем же шагом растут затраты на заработную плату – картина меняется. При нулевых затратах на зарплату норма изъятия в уже рассмотренном смысле составляет известные нам 32,2%, а при фонде оплаты труда в 847,5 (с ЕСН) тыс. руб. (увеличивать фонд оплаты труда больше нельзя, не хватит средств на выплату НДС) – все 100%! Интересно, что шадящая ставка НДС 10% не меняет ситуацию по существу, хотя и несколько смещает критическую величину фонда заработной платы вправо (рис. 16.1).

Таким образом, НДС в узком смысле – в отношении изъятия добавленной стоимости – для компании вообще имеет прогрессивный характер. При фиксированных выручке и величине материальных затрат НДС индифферентен к росту затрат на оплату труда. Действительно, налог на прибыль взимается по ставке 24% на разность между выручкой и затратами (на труд или материалы – значения не имеет). НДС же организован по другому принципу: выставляется фиксированная сумма, а придется ли компании выплатить при этом работникам 1 рубль или уже рассмотренные 847,5 тыс. руб., налог «не волнует», его абсолютная величина задана априори. Таким образом, при росте затрат на заработную плату налог на прибыль уменьшается, а вот НДС – нет. Отсюда и отмеченная «прогрессивность» НДС.



**Рис. 16.1. Норма изъятия чистого дохода при фиксированной выручке в зависимости от величины заработной платы, %**

Итак, при производстве товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью один из основных элементов вновь созданной стоимости – труд – НДС подавляет достаточно жестко. Как обстоит дело с другим значимым элементом – амортизацией?

Предположим, высокотехнологичный продукт производится на дорогостоящем оборудовании. Производство нетрудоемко, а стоимость сырья невелика. В этом случае амортизация становится значимым элементом формирования себестоимости.

В отличие от ситуации с заработной платой, здесь роль НДС двойственна. «Хорошая новость»: НДС берется к зачету при постановке основного средства на баланс, то есть вычитается сразу. При высокой стоимости основного средства входной НДС может даже оказаться выше, чем НДС к уплате в бюджет, рассчитанный на основании данных о реализации продукции в данном квартале. Это означает, что формально компания может потребовать возмещения разницы между исходящим и входящим НДС из бюджета. На практике это происходит редко, поэтому «переплаченный» НДС учитывается при определении сумм выплат НДС в последующих кварталах. Таким образом, при приобретении основного средства НДС учитывается сразу (в идеале – даже с опережением), что, бесспорно, выгодно бизнесу.

«Плохая новость» состоит в том, что период пониженных выплат НДС, возникший в результате приобретения оборудования, быстро проходит. Наступают будни, в которых НДС быстро отыгрывает выданную фору.

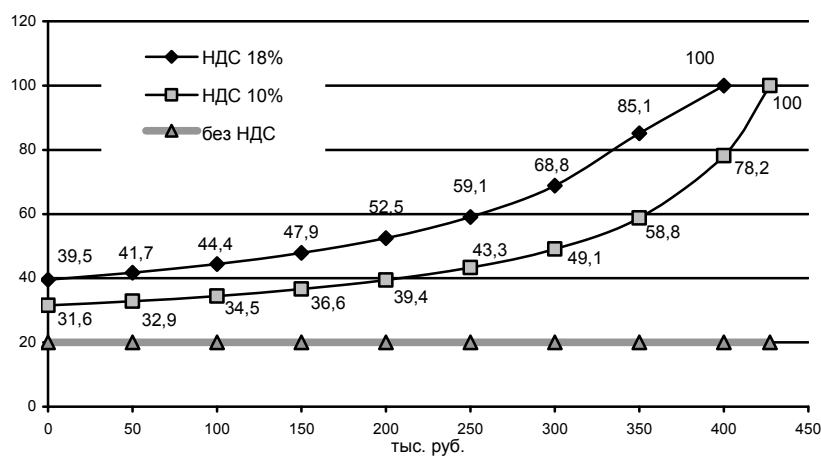
Продолжим наш пример. Пусть выручка компании составляет 1 млн руб. (с НДС). Фонд оплаты труда – 300 тыс. руб. (с ЕСН), сырье и материалы – 200 тыс. руб. (с НДС). Если начисленная амортизация равна нулю, то изъятие чистого дохода (выручка (с НДС) – зарплата (с ЕСН) – материалы (с НДС)) составит 39,5%. При начисленной амортизации 250 тыс. руб. эта норма повышается до 59,1%, а при 378 тыс. руб. до 100%. Понятно, что не будь НДС, деятельность компании при данных параметрах осталась бы прибыльной, и эта прибыль облагалась бы по стабильной ставке 20%. Снижение ставки НДС до 10%, как и в случае с заработной платой, ситуацию, понятно, улучшит, но принципиально не изменит (рис. 16.2).

Таким образом, к амортизации как значимому элементу формирования себестоимости в высокотехнологичных секторах экономики НДС более «лоялен», чем к заработной плате, но едва ли это позволяет заключить, что он способствует стабильному развитию бизнеса. Действительно, зачет НДС при постановке оборудования на баланс, безусловно, финансово значим для предприятия, но этот «розовый» период проходит, и НДС начинает агрессивно отыгрывать «потери». Точно так же, как и в случае с заработной платой: величина НДС при фиксированной выручке и материальных затратах также фиксирована – велики амортизационные начисления или нет, НДС «не волнует».

НДС недаром любят налоговики. Он не позволяет прятать прибыль в затратах, жестко облагает всю добавленную стоимость, не брезгует и другими дополнительными возможностями. Действительно, в предыдущих



примерах не рассматривался, например, такой обязательный платеж, как налог на имущество. Если ввести в расчет этот налог, очевидно, НДС к уплате не уменьшится, в отличие, скажем, от налога на прибыль. Об этом как-то не принято говорить, но источником уплаты и налога на имущество, и некоторых других налогов является добавленная стоимость, а она-то как раз и облагается НДС.



**Рис. 16.2. Норма изъятия чистого дохода при фиксированной выручке в зависимости от величины амортизации, %**

В общем, фискальную функцию по отношению к честным налогоплательщикам НДС выполняет хорошо (нечестным при этом предоставляет широкое поле для самых разных махинаций). А вот стимулирующая функция налога вызывает большие сомнения. Действительно, если НДС что и стимулирует, так это добывающую промышленность. И, напротив, подавляет производство товаров и услуг с высокой добавленной стоимостью. При декларируемом курсе на создание инновационной экономики, а это, в первую очередь, высокая наукоемкость и относительно малая материалоемкость, использование НДС представляется, по меньшей мере, странным: ведь упомянутые производства выпускают продукцию и услуги с высокой добавленной стоимостью. Именно такие производства НДС и подавляет в первую очередь.

### **16.7. Перспективные направления совершенствования налоговой системы**

Результаты анализа российской налоговой системы говорят о том, что она производна от пусть смутно, но все же осознанных российскими гражданами представлений о «правильном, справедливом» устройстве общества. В основе этих представлений был тезис о социальном государстве, обязанном заботиться о своих гражданах. Да, плановой экономики уже нет, и государство не может напрямую обеспечивать граждан всем необходимым, но в сознании значительной части российского общества это мало что значит. Основной императив здесь: государство обязано заботиться о гражданах, а как оно это будет делать – его проблемы.

Следует признать, что государство выполняет этот социальный заказ, в частности, через фокусировку налоговой политики на бизнесе, а не на гражданах. Проблема в том, что такая политика, возможно, и была хороша в период становления рыночных отношений, когда на повестке дня стояла задача не столько строительства эффективной экономики, сколько сохранения российского общества как социального целого. Однако, если задачи меняются, а подходы к их решению остаются прежними, возникают большие сомнения, что новые задачи можно решить старыми средствами.

Выше уже отмечалось, что действующая налоговая система, с одной стороны, в большей степени ориентирована на налогообложение бизнеса и лишь во вторую очередь граждан. С другой, она «квазисправедлива»: все виды бизнес-деятельности, более сложные чем малый бизнес, облагаются по единым правилам. В этом есть своя логика: стоит в России появиться какой-нибудь налоговой льготе, с ее помощью начинают решаться любые задачи, кроме тех, ради которых она создавалась. И все же цена такого подхода высока. В малокомфортной для бизнеса институциональной среде он, естественно, выбирает наиболее рациональную стратегию поведения: быстрая окупаемость инвестиций, минимизация рисков и возможных потерь. Этим критериям отвечают, отнюдь, не усилия по созданию инновационной экономики, а относительно безопасная рентоориентированная деятельность. Добыли природный ресурс, в лучшем случае организовали грязный с экологической точки зрения технологический передел, продали на мировом рынке. Высокий рентный доход, быстрая окупаемость вложений, низкий риск.

Налоговая система с формально справедливыми и такими сильными налогами, как НДС и налог на прибыль, фактически действует на неравные по характеру создания стоимости объекты – добывающую и обрабатывающую промышленность. Компенсационный механизм – налоги, сбо-

ры и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, – по-видимому, недостаточен для преодоления этого неравенства. Косвенно это подтверждает сама структура доходной части бюджета: доля доходов от внешнеэкономической деятельности, поступление НДС от товаров, созданных не на территории РФ, а ввозимых на ее, как минимум, не уменьшается, а, скорее, растет.

Кризис, только частично затронувший 2008 г., тем не менее, сразу привел к снижению доходной части бюджета по внутренним источникам, наглядно продемонстрировал насколько зависима российская экономика от мировой конъюнктуры цен на сырьевые товары.

Сложившаяся институциональная система в целом и налоговая, в частности, «сформировали» российский производственный сектор под потребности мировой экономики: глобальная экономика приняла российские энергоресурсы и энергоемкую продукцию экологически небезупречных производств (черные и цветные металлы, продукты химической промышленности и др.). В результате Россия получила не сбалансированную экономику, а мощный импульс к выстраиванию собственной экономики в интересах глобальной. В свою очередь, глобальная экономика предоставила широчайший спектр товаров собственной обрабатывающей промышленности как производственного, так и потребительского назначения, фактически выдавив слабого отечественного производителя в зону отраслей, не подверженных жесткой конкуренции со стороны иностранного производителя (прежде всего в строительство, где ситуация, впрочем, также далека от идеала). Видеть в таком развитии событий вину только налоговой системы неправомерно (это «концентрированный» результат функционирования всей системы отечественной институциональной системы), но свой вклад в движение в рассмотренном направлении налоговая система все же внесла.

По-видимому, российская экономика подходит к рубежу, за которым она будет вынуждена смещать центр тяжести налоговой нагрузки с бизнеса (в настоящее время) в направлении более жесткого налогообложения частных лиц. Это позволит перевести энергию, которая в настоящее время объективно направлена на подавление бизнеса, в энергию побуждения к труду работоспособных граждан, т.е. активизировать мотивационную функцию налоговой системы, о которой говорилось выше. Действительно, чем выше налоговая нагрузка на бизнес, тем меньше у него стимулов к развитию. Ситуация с индивидуальным налогообложением граждан иная: ужесточение налогообложения скорее мотивирует (называя вещи своими именами – вынуждает) к более интенсивной трудовой деятельности. Дей-

ствительно, рост обязательных платежей (помимо оплаты коммунальных услуг, это налог на имущество, транспортный налог, акцизы на потребляемую гражданами продукцию, в частности, алкоголь, табак, бензин и др.) принуждает увеличивать уровень индивидуальной трудовой активности, повышать невысокую для миллионов российских граждан планку доходов, по достижении которой на предложение поработать еще следует типичный ответ: «мне хватает».

Строго говоря, процесс уже «пошел». Минфин опубликовал законопроект, предусматривающий индексацию ставок акцизов на подакцизные товары в 2010–2012 гг. Рост ставок на слабоалкогольную продукцию составит около 30%, на натуральные вина 25–35%. Акцизы на сигареты и папиросы предполагается увеличивать на 20% и 40% соответственно, на нефтепродукты – на 10%<sup>163</sup>.

Повышение индивидуального налогообложения частично решает болезненную для современного российского общества проблему прогрессивного налогообложения частных лиц: у кого есть дорогая недвижимость, автомобили, будут через налоги на них (а также акцизы, в частности, на бензин) платить на свои доходы более высокие налоги, чем те, кто не может себе этого позволить. Поскольку имущество контролировать легче, чем доходы, возможностей ухода от налогообложения здесь меньше.

Очевидно, социальная реакция на повышение индивидуального налогообложения в любой форме будет резко отрицательной. Мощный общественный резонанс по поводу еще только обсуждаемого закона об увеличении налога на имущество, ставок транспортного налога – яркое тому подтверждение. Однако, находясь в ситуации выбора – подавлять бизнес или побуждать граждан к труду – наверное, правильнее выбрать второе. Осуществлять этот социально непопулярный сдвиг необходимо осторожно, постепенно и без «перегибов».

Баланс в содержании общества в настоящее время явно «сдвинут» в сторону бизнеса. Справедливо это или нет – предмет отдельного рассмотрения, однако на современном этапе этот дисбаланс начинает тормозить экономическое развитие. Понятно, что бизнес все равно останется основным финансовым донором общества, но некоторое выравнивание этой нагрузки в сторону граждан создаст дополнительные стимулы к созидательной деятельности как для бизнеса, так и для граждан. Выиграет же от этого общество в целом.

---

<sup>163</sup> Чернобылец А. Акциз на пивных дрожжах // Эксперт-Сибирь. №36–37. С. 12.

\* \* \*

Любая налоговая система обладает определенным стимулирующим потенциалом – ограничения обуславливаются лишь наличием фискальных функций. Россия до мирового финансового кризиса находилась в уникальной ситуации, когда потребность в финансировании бизнесом социальных задач общества была относительно невелика. Общество не знало, как использовать вдруг свалившуюся на него сырьевую ренту, и не придумало ничего лучше, чем конвертировать ее в зарубежные обязательства различных видов (валюту, ценные бумаги, акции).

В основе такого решения лежало крайне сомнительное по своей обоснованности ожидание: если вдруг ситуация ухудшится, какое-то время страна сможет жить на эту «заначку». Тема жизни России на изживении остального мира – предмет отдельного исследования. Здесь надо подчеркнуть другое: сложившуюся «рентную паузу» необходимо было использовать для собственного инфраструктурного, производственного и институционального развития. Этому развитию, безусловно, способствует снижение налоговой нагрузки на бизнес, в первую очередь, такого одиозного налога, как НДС.

Подъем отечественного бизнеса, в том числе и на основе привлечения иностранного капитала, который неминуемо вернется в нашу страну при благоприятном инвестиционном климате, создаст реальную основу экономической самостоятельности и безопасности России. Эта безопасность не будет зависеть от «прихотей» мировой сырьевой конъюнктуры, возможности или невозможности эмитентов доллара и евро выполнять взятые на себя при этой эмиссии обязательства, как выяснилось, совершенно беспочвенных надежд, что мировые финансовые бури как-нибудь обойдут нас стороной.

К сожалению, принципиальная возможность низкой налоговой нагрузки на бизнес, которая была возможна в период благоприятной сырьевой конъюнктуры и которая могла бы стать мощным конкурентным преимуществом России в борьбе за привлечение капитала и отличной основой для масштабной модернизации ее технологического базиса, упущена. Проблему стимулирования производства продукции с высокой добавленной стоимостью теперь придется решать в более сложных условиях. Впрочем, обострение кризисных явлений только актуализировало проблему точной подстройки к современным реалиям российской системы институтов в целом и налоговой системы, в частности.

## **Глава 17. Развитие системы социальных институтов, противостоящих росту дифференциации доходов и бедности в России<sup>164</sup>**

Дифференциация доходов и бедность населения в той или иной мере существует в любом обществе, независимо от исторического времени, экономических и политических условий. Одной из причин современного антагонизма людей друг к другу является все большее их расслоение по уровню доходов.

Учеными исследуется влияние дифференциации доходов и бедности на процессы экономического развития, роль институтов государства и рынка в происходящих социально-экономических изменениях<sup>165</sup>. Гэлбрейт Дж., Прист К. и Парселл Д. пришли к выводу, что «вместо того, чтобы устраивать железнодорожную, авиационную и почтовую блокады, недружественное государство можно ослабить иным способом – помочь развитию его экономики. Но только так, чтобы население враждебной державы как можно сильнее расслоилось по доходам». По их оценке, с 1715 г. до наших дней в 81% войн победу одержали страны, где доходы распределены более равномерно, чем у противника<sup>166</sup>.

Рыночная экономика неизбежно связана с усилением неравенства и проблемой бедности. Различие доходов в 10–12 раз между показателями крайних децильных групп необходимо для повышения трудовой мотивации. Однако, если это различие в 50 и более раз, то возникает социальная

---

<sup>164</sup> д.э.н., профессор, Литвинцева Г.П., к.э.н. Воронкова О.В., Стукаленко Е.А., ГОУ ВПО Новосибирский государственный технический университет, Новосибирск.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Дифференциация доходов населения и государственная политика её снижения в Российской Федерации», проект № 09-02-00009а.

<sup>165</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006/2007 гг. / Под общей редакцией проф. С.Н. Бобылева и А.Л. Александровой. М.: Весь Мир, 2007; *Нуреев Р.М.* Экономика развития: модели становления рыночной экономики: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008; Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / Под ред. Р.М. Нуреева. 2-е изд., испр. и доп. В трех частях. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 150. М.: Московский общественный научный фонд, 2003.

<sup>166</sup> *Попов М.* Равенство духа // SmartManey. 2006. № 36. С. 15–16.

напряженность и снижение экономической активности. Для устранения этих проблем требуется вмешательство государства, выработка эффективной социальной политики, направленной на регулирование отношений основных элементов социальной структуры общества, на согласование долгосрочных интересов социальных групп друг с другом и обществом в целом.

В связи с этим представляется целесообразным проанализировать действие социальных институтов в сфере регулирования доходов населения. Формы государственного регулирования основываются на материальных, институциональных и концептуальных составляющих. Материальное основание государственного регулирования доходов зависит от объемов национального производства и размеров той доли, которая перераспределяется централизованно через государственный бюджет. Институциональная основа связана с организацией процесса перераспределения и деятельностью соответствующих учреждений. Концептуальная основа – использование той или иной теории в социальной политике. Структура механизма государственного регулирования доходов населения представлена на рис 17.1.

Рассмотрим влияние инструментов регулирования на формирование доходов населения в современной России.

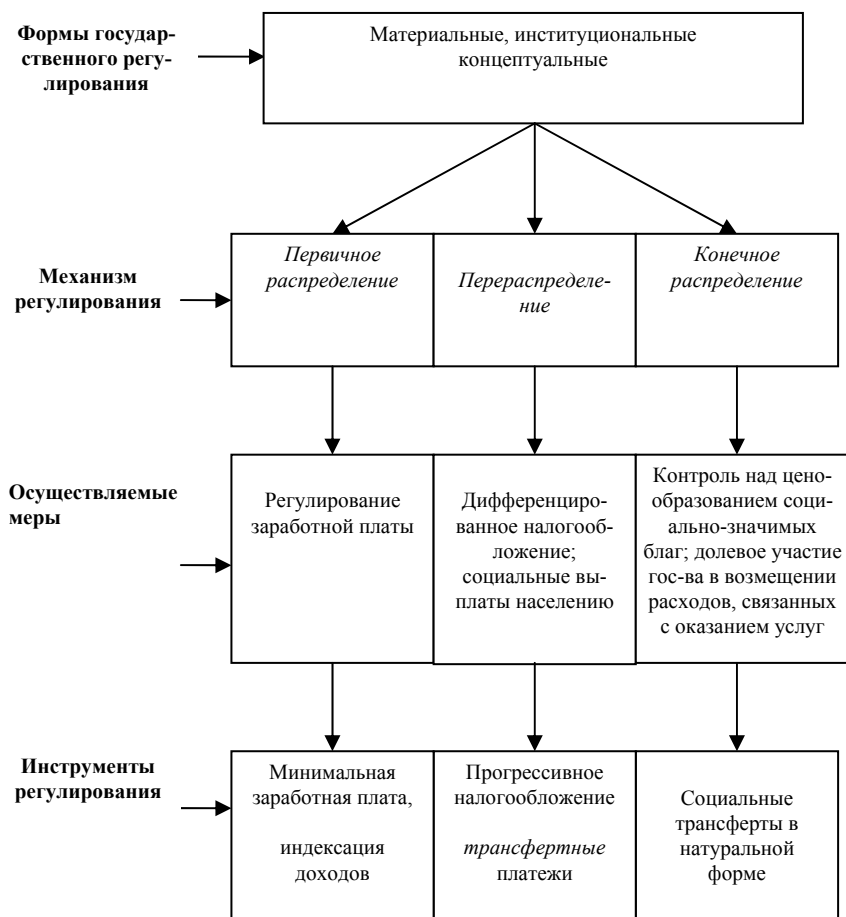
### **17.1. Институты первичного распределения**

В результате рыночных реформ воздействие государственных органов на социально-трудовые отношения существенно ослабло, во внебюджетном секторе экономики решение основных вопросов оплаты труда передано на уровень предприятий, развиваются новые формы денежных доходов населения – доходы от предпринимательской деятельности, от собственности. Однако ведущую роль для большинства россиян продолжает играть оплата труда, составлявшая в 2007 г. 70,4% в структуре денежных доходов населения<sup>167</sup>.

Государственное воздействие на заработную плату осуществляется путем установления минимального размера оплаты труда (МРОТ), обязательного для работников предприятий и организаций всех форм собственности, и регулирования уровня оплаты труда работников бюджетных организаций.

---

<sup>167</sup> Здесь и далее приведено или рассчитано по данным Росстата.



**Рис. 17.1. Структура механизма государственного регулирования доходов населения**

Основной целью установления минимальной заработной платы (МЗП), как это определено Международной организацией труда (МОТ), должно быть предоставление лицам, работающим по найму, необходимой социальной защиты с позиции прожиточного минимума работника и его семьи. По данным МОТ, минимальная заработная плата применяется как один из инструментов социально-экономической политики более чем в 100 странах мира.



Начиная с 1992 г. порядок установления МЗП в России предусматривает единый ее уровень для всей страны. Её размер в рублях менялся с учетом роста издержек на возмещение стоимости рабочей силы (расходы на питание, одежду, предметы домашнего обихода), а также постоянно растущих доходов на содержание жилища, медицинское обслуживание, образование, социальные нужды работника.

С 1 сентября 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 20.04.2007 № 513-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О минимальном размере оплаты труда" и другие законодательные акты Российской Федерации». Закон повышает минимальный размер оплаты труда и определяет новый порядок установления региональных МРОТ. Величина МЗП, установленная Законом, распространяется на всех работников и работодателей. Поскольку уровень экономического развития субъектов РФ различен, многие из них уже давно пытаются устанавливать свой, так называемый региональный МРОТ, санкционированный государством в 2003 г. Региональный МРОТ до последнего времени устанавливался законами субъектов РФ, которым не предоставлялись дотации из Федерального фонда финансовой поддержки. Но так как подавляющее большинство субъектов РФ – около  $\frac{4}{5}$  от общего их числа – являются дотационными, региональный МРОТ не имел особого распространения. В соответствии с новым Федеральным законом региональный МРОТ будет вводиться региональным соглашением, заключенным между представителями работников, работодателей и органами государственной власти субъекта РФ, в любом субъекте, даже дотационном.

Абсолютный размер МРОТ в России (не превышает 50 долл. США и является крайне низким по мировым меркам) характерен для стран с самым низким уровнем МЗП. Вместе с Россией в эту группу стран (от 30 до 99 долл.) входят наиболее крупные по численности населения страны Азии (Китай, Индия, Пакистан, Индонезия и Казахстан), большинство стран Африки (Египет, Мали, Нигер, Чад, Ангола, Мозамбик, Мадагаскар и ряд других), отдельные страны Латинской Америки (Мексика, Бразилия, Уругвай, Эквадор). Существенно лучше положение дел в группе стран с уровнем МЗП, диапазон которой находится в пределах 100–499 долл.: страны Восточной Европы (Польша, Словакия, Венгрия, страны Балтии, Португалия), Турция, Алжир, Тунис, Аргентина, Чили, Перу, Боливия, Колумбия, Венесуэла. В группу стран с МЗП от 500 до 1000 долл. входят Канада, США, Япония и Испания. К группе с уровнем МЗП свыше 1000

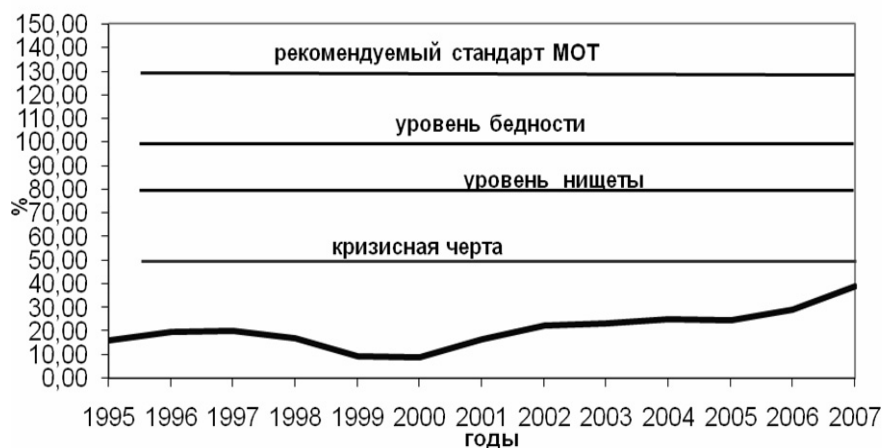
долл. относятся большинство стран-членов Евросоюза, Австралия, Исландия и Гренландия<sup>168</sup>.

Согласно рекомендациям МОТ, МЗП должна составлять не меньше 130% от величины прожиточного минимума (ПМ). Величина прожиточного минимума является уровнем бедности, а доход на уровне 80% прожиточного минимума – критерий нищеты. Данные о динамике покупательной способности минимальной заработной платы (отношение величины МЗП к величине ПМ) в 1995–2007 гг. в России представлены в табл. 17.1 и на рис. 17.2.

**Таблица 17.1**

**Динамика минимальной заработной платы (МЗП)  
и прожиточного минимума (ПМ)  
(руб. в месяц в текущих ценах, до 1998 г. – тыс. руб.)**

Показатель	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
МЗП	42,52	72,74	83,49	83,49	83,49	107,0	250,0	400,0	487,5	600,0	746,7	1000	1500
ПМ	264,1	369,4	411,2	493,3	907,8	1210,0	1500,0	1808,0	2112,0	2376,0	3018	3422	3847



**Рис. 17.2. Динамика покупательной способности МЗП**

<sup>168</sup> Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере заработной платы и доходов населения // Аналитический вестник № 11 (328). Москва, 2007. Режим доступа: [www.council.gov.ru].

Начиная с 2005 г. МЗП увеличивается более быстрыми темпами, чем величина ПМ, с 1.09.2007 г. она увеличилась более чем в 2 раза и в номинальном исчислении достигла 2300 руб., а с 1.01.2009 г. произошло очередное значительное увеличение до 4330 руб. Несмотря на столь существенный прирост, ее покупательная способность сохраняется в диапазоне «кризисная черта – уровень бедности» в зависимости от региона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.1992 г. № 785 «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки» были введены единые тарифные ставки (оклады) для работников бюджетной сферы. С 1992 г. Единая тарифная сетка (ЕТС) изменялась несколько раз. Интервалы коэффициентов между крайними разрядами составляли в 1992 г. – от 1 до 10,07, в 1994 г. – от 1 до 7,54, в 1995 г. – от 1 до 10,07, 1999 г. – от 1 до 8,83 и т.д. Постановлением Правительства РФ в 2006 г. установлены такие оклады и межразрядные тарифные коэффициенты, что ставки 15 разрядов (из 18) находились ниже ПМ.

В 2009 г. в РФ вступили в силу новые условия оплаты труда работников бюджетной сферы, которые дают больший простор руководителям бюджетных организаций по стимулированию результатов труда сотрудников. Особенностью этой реформы является возрастание роли профсоюзных организаций и коллективных договоров. Время покажет эффективность реформы, но на наш взгляд, возлагать большие надежды на такой институт, как профсоюзы, который в современном российском обществе не сформирован и не функционирует, ошибочно. Одним из возможных результатов реформы может оказаться усиление дифференциации доходов среди работников бюджетной сферы.

Важным критерием, свидетельствующим о степени регулирования заработной платы в стране, служит показатель соотношения минимальной и средней заработной платы, или так называемый индекс Кейтца. Значение соотношения, рекомендованное МОТ, равно 50%, а Евросоюзом – 60%. Как правило, в развитых странах индекс Кейтца составляет 40–50%. Наиболее высокие индексы Кейтца в Италии и Норвегии, где они превышают 60% от средней заработной платы. Значительно ниже средних величин этот показатель в Испании – около 30%. В ряде латиноамериканских стран, таких как Венесуэла, Сальвадор, Парагвай и Гондурас степень регулирования заработной платы достаточно высокая. В Венесуэле отношение минимальной оплаты труда к средней ее величине составляет 87%, что превышает показатель европейского лидера – Италии. В других латиноамериканских странах, таких как Уругвай, Боливия, Бразилия, Аргенти-

на и Чили индекс Кейтца находится в низком диапазоне показателей – 19–35%<sup>169</sup>. Как видно из табл. 17.2, индекс Кейтца в России достиг 13% только в 2008 г., что свидетельствует об отсутствии механизмов регулирования заработной платы на всех уровнях управления.

**Таблица 17.2**

**Индекс Кейтца**

Показатель	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
МЗП (руб. в месяц в текущих ценах, до 1998 г. – тыс. руб.)	42,52	107,0	250,0	400,0	487,5	600,0	746,7	1000	1500	2300
Средняя номинальная зарплата (руб. в месяц в текущих ценах, до 1998 г. – тыс. руб.)	472,4	2223,4	3240,4	4360,3	5498,5	6739,5	8554,9	10633,9	13527,4	17226
Индекс Кейтца (%)	9	4,8	7,7	9,2	8,9	8,9	8,7	9,4	11	13

Минимальная заработная плата, законодательно устанавливаемая ниже прожиточного минимума, вносит существенные деформации в функционирование рынка труда, создает возможности для искусственного занижения официального заработка и уплачиваемых налогов, увеличивает число претендентов на социальную помощь, в целом свидетельствует о разбалансированности системы управления доходами населения.

Индексация доходов населения в первую очередь направлена на защиту заработной платы и других видов дохода от повышения цен. Порядок индексации денежных доходов и сбережений граждан в связи с ростом цен на потребительские товары и услуги установлен в 1991 г. Законом

<sup>169</sup> Вишневская Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР // Труд за рубежом. 2006. № 1(69). С. 51–52.

РСФСР 24.10.91 № 1799-1 «Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР», в соответствии с которым индексации подлежат:

- оплата труда работников предприятий, учреждений и организаций, кроме работников предприятий, самостоятельно определяющих цены на производимые ими товары и оказываемые услуги;
- государственные пенсии, стипендии, социальные пособия (семьям с детьми, по безработице, временной нетрудоспособности и др.), кроме единовременных;
- вклады граждан в Сберегательном банке РФ;
- государственные займы и иные государственные ценные бумаги, взносы в организации государственного страхования.

**Таблица 17.3**

**Динамика индекса потребительских цен и тарифных ставок первого разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы**

Показатель	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Тарифная ставка (оклад) 1 разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы (с учетом доплаты; в среднем за год), руб. (до 2000 г. – тыс. руб.)	58,5	126,5	262,5	450,0	487,5	600,0	746,7	1000,0
Реальный размер тарифной ставки (оклада) 1 разряда ЕТС, в процентах к предыдущему году	71,5	99,8	170,8	148,1	95,3	111,0	110,4	122,1
Индексы потребительских цен (тарифов) на товары и платные услуги населению, в процентах к предыдущему году	231,3	120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0

Для индексации денежных доходов и сбережений граждан используется индекс потребительских цен на продовольственные товары и индекс цен на платные услуги населению. С 2006 г. расчет индексов потребительских цен регулируется «Методологическими положениями по наблюдению за потребительскими ценами на товары и услуги и расчету индексов потребительских цен», которые утверждены постановлением Росстата от 30.12.2005 г. № 110. Из табл. 17.3 видно, что реальный рост тарифной ставки 1 разряда ЕТС превысил индексы потребительских цен лишь в 2001–2002 гг. и в 2006 г. Необходимо отметить, что в России наблюдается

постоянное отставание роста заработной платы от инфляции из-за неопределенности в сроках и размерах индексации<sup>170</sup>.

### 17.2. Институты перераспределения

Первым инструментом перераспределения доходов населения является прогрессивное налогообложение физических лиц. До 2001 г. в России применялся прогрессивный налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Подоходное налогообложение регулировал закон РФ от 7 декабря 1991 г. «О подоходном налоге с физических лиц» с последующими изменениями и дополнениями. Предельная ставка налогообложения согласно этому закону варьировалась от 12 до 35% в зависимости от полученного дохода. Хотя в 1992–1998 гг. подоходный налог в России имел большое число ставок, учитывающий широкий диапазон облагаемых доходов, 95% россиян платили подоходный налог по минимальной ставке 12%<sup>171</sup>. При переходе к рыночной экономике институциональные условия ведения экономической деятельности в России стали такими, что для лиц с высоким уровнем доходов в условиях прогрессивной шкалы стало намного выгоднее уклоняться от налогообложения. Способами уклонения можно назвать трансформацию заработной платы в проценты по вкладам и страховые выплаты, маскировку доходов под корпоративные издержки, осуществление оплаты труда неучтенными наличными деньгами и др. В результате, подоходное налогообложение начало носить регрессивный характер при прогрессивных налоговых ставках.

Для решения проблемы правительство выбрало способ пропорционального налогообложения доходов физических лиц по единой 13-процентной ставке. В настоящее время ведутся дискуссии о целесообразности пропорционального налогообложения при имеющемся уровне дифференциации доходов населения. И, несмотря на множество рекомендаций об изменении шкалы подоходного налога, правительство считает, что НДФЛ в целом оправдал себя и не требует серьезных изменений.

Представляют интерес результаты данной реформы. Анализ динамики доли НДФЛ в ВВП показывает, что в 2001 г. зафиксирован существенный рост налоговых поступлений (табл. 17.4).

Одним из факторов роста было то, что до реформы налог уплачивался по ставке 12%, поэтому ее увеличение на 1 процентный пункт (п.п.) при предположении о неизменности налоговой базы или ее расширении при-

<sup>170</sup> *Зименкова Е.Р.* Политика перераспределения доходов в России // ЭКО 2003. № 6. С. 29.

<sup>171</sup> Там же, С. 22.

вело к заметному росту поступлений (по различным оценкам, приблизительно на 0,1% ВВП), несмотря на снижение предельной ставки налога для части населения, которая платила налог по более высокой ставке (снижение поступлений приблизительно на 0,05% ВВП). Кроме того, по оценкам аналитиков, около 0,2% ВВП роста поступлений подоходного налога было обусловлено расширением налоговой базы. Последующий рост был обусловлен ростом доходов населения, а также их частичной легализацией.

**Таблица 17.4**

**Динамика доли НДФЛ в ВВП**

Показатель	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
НДФЛ (% от ВВП)	3,0	3,0	2,3	2,6	2,9	2,7	2,4	2,4	3,4	3,3	3,4	3,4	3,3	3,5	3,8

Кроме того, данные Росстата по удельному весу налогов в общем объеме доходов консолидированного бюджета, представленные в табл. 17.5, показывают, что НДФЛ увеличился в 9,5 раза в номинальном исчислении, а его доля в консолидированном бюджете возросла всего на 2,1 п.п. Доля НДС, снизившись на 8,5 п.п., превышает поступления от НДФЛ.

**Таблица 17.5**

**Удельный вес налогов в общем объеме доходов консолидированного бюджета**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходы консолидированного бюджета (млрд руб.)	2097,7	2683,7	3519,2	4138,7	5429,9	8579,6	10625,8	13368,3	16003,4
НДФЛ (млрд руб.)	174,1	254,9	358,9	455,2	575,6	703,5	935,1	1270,0	1664,3
Доля НДФЛ	8,3	9,5	10,2	11	10,6	8,2	8,8	9,5	10,4
Доля НДС	21,8	23,8	21,4	21,3	19,7	17,2	14,2	16,9	13,3

*Источник:* составлено и рассчитано по: Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации. Федеральная служба государственной статистики. М., 2008. Режим доступа: [<http://www.gks.ru>].

Таблица 17.6

**Текущие трансферты в денежной форме,  
полученные сектором домашних хозяйств**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Текущие трансферты полученные (в текущих ценах, млн руб.)	5092006	798484,7	1098443	1296359	1589891,3	1786663,6	2188103,9
% к ВВП	6,97	8,93	10,04	9,79	9,32	8,26	8,14

Таким образом, с нашей точки зрения введение пропорциональной шкалы не привело к желаемым результатам, а только усилило и обострило дифференциацию населения по уровню доходов.

Вторым инструментом перераспределения доходов служат трансфертные платежи в виде пособий, которые выплачиваются малообеспеченным группам. Динамика этого показателя, приведенная в табл. 17.6, показывает, что социальные трансферты в денежной форме были чуть больше 10% ВВП только в 2002 г.

### 17.3. Институты конечного распределения

Основным инструментом конечного распределения выступают социальные трансферты в натуральной форме. Они предоставляются домашним хозяйствам (ДХ) органами государственного управления (ОГУ) и некоммерческими организациями (НКО), обслуживающими домашние хозяйства (табл. 17.7).

Натуральные трансферты имеют как положительные, так и отрицательные стороны. Главный недостаток заключается в потере эффективности из-за того, что оценка натуральных трансфертов получателем ниже, чем их фактическая денежная стоимость. Потребитель лишается свободы выбора между различными благами, которую он имеет при денежном трансферте. Кроме того, принципы предоставления трансфертных платежей в России, как правило, никак не связаны с уровнем обеспеченности. Низкие доходы не служат основанием для предоставления абсолютного большинства социальных трансфертов. В результате эти трансферты предоставляются не нуждающимся, а «категориям».



Таблица 17.7

## Социальные трансферты в натуральной форме

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ОГУ: индивидуальные товары и услуги, млн руб.	439169,2	596915,3	858159,1	1015496	1260365,8	1662905,0	2107159,5
НКО, млн руб.	79116,5	98781,9	131518,5	154035,1	148376,2	138222,0	159041,0
ДХ: фактическое конечное потребле- ние, млн руб.	518285,8	695697,1	986154,0	1169531,5	1408742	1801127,0	2266200,5
Социальные трансферты в натуральной форме, % к ВВП	7,1	7,78	9,1	8,83	8,26	8,32	8,43

Существо сегодняшней политики в области социальных трансфертов в натуральной форме содержится в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», подготовленных Центром стратегических разработок в 1999–2000 гг. и называемых иногда программой Г. Грефа. В качестве главной цели предполагается «переход к модели «субсидиарного государства», которое обеспечивает перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. При таком подходе граждане, которые имеют самостоятельные источники финансирования социальных потребностей, сами, за счет собственных доходов, должны оплачивать практически все расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, а также часть расходов на медицинское обслуживание, образование, пенсионное страхование».

Однако заметим, что по Конституции РФ (ст. 7) Россия объявлена социальным, а не субсидиарным государством. К устоявшимся характеристикам социальной модели государства относятся<sup>172</sup>:

- высокие расходы общества на заработную плату (40–60% ВВП);
- сбалансированные системы доходов населения, которые позволяют предупреждать высокую их дифференциацию (не более 1 к 10 раз по крайним децильным группам);
- развитая система социальной защиты, расходы на которую составляют не менее 20–25% ВВП;
- существенная доля социальных расходов в государственном бюджете на здравоохранение (7–9% ВВП) и образование (4–6% ВВП).

Проанализируем показатели социальной модели государства в разрезе доходов применительно к Российской Федерации (табл. 17.8–17.9).

**Таблица 17.8**  
**Расходы общества на оплату труда (в % к ВВП)**

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Оплата труда: (включая скрытую и отчисления на социальное страхование)	40,2	43,0	46,8	47,1	46,0	43,8	44,1	45,6
<i>в том числе</i> скрытые оплата труда и смешанные доходы	11,1	11,1	11,5	11,3	11,7	11,8	11,9	11,9
Оплата труда резидентов: (включая скрытую и отчисления на социальное страхование)	40,3	43,1	46,8	47,0	46,0	43,7	43,6	45,0
<i>в том числе</i> сальдо заработной платы, полученной за границей и выплаченной в России нерезидентам (%)	0,1	0,04	0,1	-0,03	-0,04	-0,2	-0,4	-0,6

Источник: рассчитано на основе: Национальные счета России в 2000–2007 годах: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 21.

<sup>172</sup> Роиц В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 6 (294). С. 54–63. Режим доступа: [http://www.budgetrf.ru].

Из табл. 17.8 видно, что доля оплаты труда (включая отчисления на социальное страхование) не превышает 45%. При этом доля скрытых доходов не уменьшается, а сальдо заработной платы, полученной за границей и выплаченной в России нерезидентам, с 2003 г. становится отрицательным и уменьшается. На основании этого можно предположить, что доля оплаты иностранных рабочих ежегодно возрастает. Коэффициент фондов увеличился согласно официальной статистике в 1991–2007 гг. в 3,73 раза, а коэффициент Джини – с 0,26 до 0,422 (табл. 17.9). Выполненные нами альтернативные расчеты показателей, характеризующих дифференциацию доходов населения и уровень бедности в России, значительно отличаются от представленных данных<sup>173</sup>.

**Таблица 17.9**  
**Динамика коэффициента фондов и коэффициента Джини в РФ**

Показатель	1991	1994	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Коэффициент фондов (раз)	4,5	15,1	13,5	14,0	14,0	14,0	14,5	15,2	14,9	16,0	16,8
Коэффициент Джини	0,260	0,409	0,381	0,399	0,397	0,397	0,403	0,409	0,406	0,416	0,422

Цели политики определяют целесообразность использования того или иного инструмента. Анализ документов правительства РФ показывает, что современная политика в области регулирования доходов направлена на «подтягивание» беднейших слоев населения до уровня бедных и игнорирует проблему дифференциации доходов населения. Об этом свидетельствуют целевые показатели, отраженные в «Основных направлениях деятельности правительства РФ на период до 2012 г.» (табл. 17.10).

В программе антикризисных мер правительства РФ на 2009 г. отмечаются следующие задачи: «Сокращение дифференциации по уровню доходов, включая уменьшение разрыва по уровню жизни работающего и нетрудоспособного населения. Последовательная политика адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения, борьбы с бедностью, формирования и реализации эффективной политики занятости».

<sup>173</sup> Литвинцева Г.П., Воронкова О.В., Стукаленко Е.А. Региональное неравенство доходов и уровень бедности населения России: анализ с учетом покупательной способности рубля // Проблемы прогнозирования. 2007. № 6. С. 119–131.

Однако целевые индикаторы по снижению коэффициента фондов или коэффициента Джини не указываются<sup>174</sup>.

**Таблица 17.10**

**Целевые показатели**

Показатель	Значение показателя в 2008 г.	Целевое значение показателя в 2012 г.
Рост реальных располагаемых доходов населения по отношению к уровню 2008 г., процентов (не менее)	100	139
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, процентов (не более)	12,4	10
Соотношение уровня трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера, раз	1,17	1,96

В связи с этим обратимся к государственному регулированию бедности, целью которого является сокращение ее уровня. Это предполагает расширение доступа беднейших слоев населения к материальным и общественным благам, содействие занятости и профессиональной подготовке, повышение уровня жизни и др.<sup>175</sup> Проанализируем способы государственного регулирования бедности с целью сокращения ее уровня в некоторых странах. Марксистское мировоззрение, социалистическая идеология были распространены в Западной Европе и оказали чрезвычайное влияние на образ мышления западных европейцев, гораздо большее, чем в США, где никогда не было значительного социалистического движения<sup>176</sup>. Страны Западной Европы, такие как Германия, Франция, Швеция, Нидерланды, Дания гарантируют всем гражданам минимальный доход, что в совокупности с традиционно высокоразвитой системой социального страхования и социальной помощи сводит бедность в этих странах к самым низким в мире показателям. Социальная политика этих стран опирается на представление о том, что бедность – болезнь общества, а бедными становятся в ходе рыночного процесса, не успевая приспособиться к условиям посто-

<sup>174</sup> Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год / Сайт Председателя Правительства РФ В.В. Путина. Режим доступа: [<http://premier.gov.ru/anticrisis>].

<sup>175</sup> Воронкова О.В. Теория и практика государственного регулирования уровня бедности // Экономические науки. Научно-информационный журнал. 2008. № 8 (45). С. 309–312.

<sup>176</sup> Интервью с Альберто Алесина // Beyond Transition – Экономический вестник о вопросах переходной экономики. 2005. № 6. С. 4–5.

янно изменяющегося рынка труда. В США и Японии программы социальной помощи разрознены и адресно направлены на отдельные категории неимущих. Пособия устанавливаются на таком уровне, чтобы сдерживать процесс обеднения, но не устранять его. Подобная политика исходит из логики, что состояние бедности является результатом личного выбора индивида, и государство не должно вмешиваться в процесс формирования индивидуального благосостояния<sup>177</sup>. США и Япония лидируют по числу семей, получающих менее половины среднего дохода по стране<sup>178</sup>.

Принятая в большинстве зарубежных стран система НДФЛ направлена на облегчение налогового бремени населения с меньшими доходами за счет усиления этого бремени для наиболее обеспеченных граждан. Такая система налогообложения в комплексе с системой социальных пособий уменьшает дифференциацию располагаемых доходов по сравнению с номинальными и снижает уровень бедности населения до определенной степени<sup>179</sup>.

Ряд исследователей отмечают взаимообусловленность изменения показателей бедности не только с отсутствием материальных ресурсов, но и с состоянием здоровья населения. США – единственная из богатых стран, которая не имеет всеобщей системы медицинского страхования. Охват медицинским страхованием широко варьируется по 50 штатам и зависит от доли малоимущих семей, характера занятости и распространенности в данном штате программы «Medicaid» для людей с низкими доходами. В США программы по борьбе с бедностью охватывают около 15% населения. Помощь предоставляется по двум критериям: надо быть бедным и принадлежать к одной из субсидируемых категорий<sup>180</sup>.

В развитых странах особенно чувствительным индикатором черты относительной бедности является детская смертность. Исследования последних лет свидетельствуют о росте детской бедности, определяемой как

---

<sup>177</sup> Тарасова С.В. Экономическая теория благосостояния: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

<sup>178</sup> Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. – OECD publications. France, Paris, 2008. 308 p. Режим доступа: [http://www.sourceoecd.org/upload/8108051etemp.pdf].

<sup>179</sup> Foster M., D'Ercole M.M. Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22, Paris, 2005. Режим доступа: [http://www.oecd.org/dataoecd/48/9/34483698.pdf]; Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. OECD publications. France, Paris, 2008. 308 p. Режим доступа: [http://www.sourceoecd.org/upload/8108051etemp.pdf].

<sup>180</sup> Кузнецова Е.В. О динамике уровня бедности в США // Вопросы статистики. 2006. № 7. С. 53–56.

проживание в семье с доходом ниже 50% среднего уровня дохода. В Великобритании наблюдался один из самых высоких в Европе показателей детской смертности. В 1999 г. правительство заявило о намерении искоренить детскую бедность в течение одного поколения. В стратегиях достижения этой цели центральную роль сыграло фискальное перераспределение. Семьям, имеющим детей, была значительно увеличена финансовая поддержка (льготы на рабочих местах, налоговые кредиты и льготы в области доходов, не связанные с работой). Доходы беднейшей пятой части населения поднялись за период с 1997 по 2004 гг. более чем на 20%. В результате, к 2003–2004 гг. в бедности жили на 600 тыс. детей меньше, чем в 1998 г.<sup>181</sup>

В Швеции наблюдается один из самых низких уровней бедности в странах Западной Европы. В шведской экономической политике явно выделяются две доминирующие цели: полная занятость и выравнивание доходов. Ее результатами являются активная политика на высокоразвитом рынке труда и исключительно большой государственный сектор (при этом имеется в виду сфера перераспределения), занимающийся аккумулярованием и перераспределением значительных денежных средств на социальные и экономические цели. Шведские власти считают, что лучше проводить переподготовку безработных и возвращать их к труду, в частности путем предоставления субсидий для переезда к вакантному рабочему месту, чем тратить огромные суммы на пособия безработным<sup>182</sup>.

Практически во всех странах с переходной экономикой в период реформ 1990-х гг. XX в. зафиксировано падение уровня жизни населения, рост бедности, ухудшение социальной защищенности человека в обществе. На этом фоне интересен пример Чехии, где отмечается самый низкий процент людей, живущих за чертой бедности, а разница в доходах между богатыми и бедными – одна из самых низких в Европе. Чехия сделала акцент на помощь в натуральной форме а денежные компенсации стали дополнительным инструментом поддержки бедных, кроме основной помощи бедному населению. Местные власти предоставляют безработным гражданам жилье, питание, субсидируют школьные завтраки, учебники и другие необходимые вещи для детей из бедных семей, предоставляют жилищные субсидии по квартирной плате и т.п. Чехия создала все условия

---

<sup>181</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006–2007 гг. / Под общей редакцией проф. С.Н. Бобылева и А.Л. Александровой. М.: Весь Мир, 2007. С. 78–79.

<sup>182</sup> *Palme J.* Income distribution in Sweden. Режим доступа: [<http://www.ipss.go.jp/webj-ad/WebJournal.files/SocialSecurity/2006/jun/palme.pdf>].

для развития малого бизнеса (льготное кредитование, различные государственные программы поддержки), за счет которого больше половины граждан получили работу. Важным направлением помощи бедным является концентрация внимания на детях из малообеспеченных семей. Согласно Докладу Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) уровень жизни чешских детей выше, чем французских, австрийских, американских и британских. Исследователи обращают внимание на то, что более высокий уровень бедности детей в США и других странах по сравнению с Чехией связан, в первую очередь, с неравномерным распределением доходов. Доказано, что комплексные программы, которые действуют от рождения ребенка до зрелого возраста и обеспечивают относительно равный доступ для всех детей к охране здоровья, питанию и образованию являются самыми лучшими инвестициями, которые может сделать государственный сектор<sup>183</sup>.

В Российской Федерации высокий уровень абсолютной бедности держался на протяжении 1990-х гг. XX в. и начал снижаться только после 2000 г. В этот период экономическая политика правительства была направлена на ускоренную разработку и реализацию широкой программы институциональных мер, в том числе и на снижение бедности. В 2004 г. Правительство приступило к реализации мер по преодолению бедности и совершенствованию пенсионной системы, что включало поэтапное повышение оплаты труда бюджетников, уменьшение ставки единого социального налога, постепенное приближение МРОТ к прожиточному минимуму. В посланиях президента В.В. Путина Федеральному Собранию РФ в 2004 г. и 2005 г. была поставлена задача борьбы с бедностью и неравенством. В 2000 г. по данным Росстата (Госкомстата) 29% населения находилось за чертой бедности, в 2004 г. – 17,6%, в 2007 г. – 13,4%.

В условиях финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., объективно возрастала роль государства в регулировании экономической деятельности и усилении социальной защиты населения.

Среди целей антикризисных планов различных стран, направленных на регулирование уровня бедности населения, выделяются стимулирование спроса и поддержка потребительского доверия, а также сокращение социальных издержек экономического спада и его влияния на наиболее уязвимых<sup>184</sup>. Применяемые меры достаточно универсальны.

---

<sup>183</sup> Разумов А., Ягодкина М. Бедность в современной России. М.: Формула права, 2007. 336 с.

<sup>184</sup> A European Economic Recovery Plan. Communication from the Commission to the European Council. Brussels, 26.11.2008. Режим доступа: [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13504\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf)]; American Recovery and Re-

• Помощь нуждающимся (увеличение пособий безработным и низкодоходным домохозяйствам и удлинение сроков их выплат; финансирование программ переподготовки и повышения квалификации безработных; увеличение финансирования программ медицинского страхования; увеличение помощи некоторым категориям людей, выплачивающим ипотечные кредиты).

• Снижение налогов на бизнес и частных лиц.

• Модернизация инфраструктуры (поддержание инновационных процессов, включая повышение энергоэффективности экономики, в том числе обеспечивая быструю разработку «зеленой энергии» (производство энергии из альтернативных источников; энергосберегающие технологии); распространение «высокоскоростного интернета», увеличение инвестиций в научно-исследовательские работы).

• Дополнительные расходы на соблюдение законов и порядка, т.к. количество преступлений увеличивается в периоды нестабильности.

---

investment Act of 2009. Режим доступа: [<http://www.recovery.gov>]; Council Recommendation on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies. Brussels, 28.01.2009. Режим доступа: [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13504\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf)]; The Agenda. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/agenda>].



## Заключение. Стратегия и тактика российской модернизации<sup>185</sup>

*Ни прошлый, хотя и богатый опыт,  
ни исторические, пусть и doskonaльные исследования,  
не могут избавить нынешнее поколение  
от творческой задачи нахождения своих собственных ответов  
и определения своего собственного будущего.*  
А. Гершенкрон

### 1. Теория социального рыночного хозяйства

Для формирования рыночной экономики в России необходимо создать институциональные условия, аналогичные «социальному рыночному хозяйству» в Германии. Методологические основы ее были созданы ордолиберальной «теорией порядка» (В. Ойкен, Ф. Бем, В. Репке, А. Рюстов, Л. Микш, А. Мюллер-Армак). Основными элементами концепции социального рыночного хозяйства являются:

- личная свобода;
- экономическая дееспособность;
- социальная справедливость.

Однако, прежде чем раскрыть их содержание применительно к современной России, надо указать на те характерные ошибки в выборе приоритетов экономической политики, которых следует избегать.

**Экономическая политика НЕ должна:**

**1. Формулироваться с акцентом на «восстановление» и «выживание».**

Ликвидация разрушительных последствий трансформационного шока 1990-х гг. в основном уже завершена. Сейчас ВВП России составляет примерно 110% уровня дореформенного 1991 г. Поскольку экономика демонстрировала высокие темпы ежегодного прироста (выше среднемирового темпа), то мы гарантированно превысили предкризисный уровень. Произошли глубокие структурные сдвиги в пользу отраслей, ориентированных на рыночный спрос. Инфляция тоже давно вошла в нормальные рамки 10–12% ежегодного прироста. Россия в настоящее время – нормальная по среднемировым стандартам страна. Таким образом, истеричные лозунги о необходимости бороться с кризисом, неминуемой близкой катастрофой и т.д. следует оставить на долю политических маргиналов.

---

<sup>185</sup> Р.М. Нуреев

**2. Основываться на противопоставлении рынка и демократии, с одной стороны, социальной справедливости – с другой.**

Демократия и рынок в принципе не могут считаться целями экономической политики; они – лишь методы достижения целей. Ни демократия, ни рынок сами по себе не являются идеальными методами, которые автоматически создают наилучший общественный порядок.

**3. Основываться на противопоставлении государства и рынка.**

В современной рыночной экономике «провалы рынка» (монопольная власть, несовершенная информация, внешние эффекты, производство общественного блага) преодолеваются расширением функций государства. Однако вмешательство государства нередко приводит к случаям, когда правительство не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. Возникают «провалы государства» (ограниченность информации для принятия решений, несовершенство политического процесса, слабость контроля за бюрократией, неспособность государства полностью предусмотреть и контролировать ближайшие и отдаленные последствия принятых им решений).

*Необходимо в новых исторических условиях, с одной стороны, определить границы и методы государственного воздействия на экономическую жизнь, а с другой – активно защищать основы экономики от силового, разрушительного вмешательства в неё государства.*

**4. Выдвигать в центр внимания заботу о какой-то одной социальной группе – бедных, предпринимателях, русских и т.д.**

Общество развивается как единое целое, где каждый зависит от всех. Создание «любимчиков» приводит к отчуждению от них других членов общества, к «перетягиванию одеяла» (рентоискательской деятельности) и к нарастанию социальной напряженности и конфликтов. Формулируемая программа должна иметь общенациональное звучание, служить средством консолидации нации.

**5. Формулироваться главным образом в терминах показателей системы национального счетоводства («удвоить темпы экономического роста», «догнать и перегнать Америку по среднелюдским показателям...»).**

Сами по себе показатели СНС плохо отражают качественные изменения: за ростом ВВП может скрываться сильный рост социальной дифференциации, моноотраслевая специализация и т.д. Между тем российское общество нуждается не в расширенном воспроизводстве современной структуры, а в структурных сдвигах.

## **6. Нацеливать на нереальные цели, навеянные ложной ностальгией по СССР.**

В настоящее время Россия – экономически «среднеслабая» страна. В ближайшее десятилетие мы можем соревноваться только со странами «нашей лиги»; это Испания, Мексика, Южная Корея, Турция. Такой выбор ориентиров не должен восприниматься как самопринижение: в мире есть немало крупных стран со славной историей, которые могут только мечтать о современном российском уровне развития (Китай, Индия, Иран). В то же время не следует забывать, что Россия является ядерной державой и членом Совета Безопасности ООН и «Большой восьмёрки». Однако по экономическим показателям наша страна ещё не вполне вписывается в «Большую восьмёрку», и нам данный аванс ещё следует оправдать и сделать всё возможное, чтобы сохранить статус мировой державы.

## **2. Преимущества и недостатки «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации»**

Как мы уже отмечали в 5 главе в марте 2008 г. Министерством экономического развития и торговли РФ была подготовлена «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», в которой определена программа развития нашей страны до 2020 г. В ней сделана попытка дать ответ на вызовы предстоящего десятилетия. В их числе отмечается усиление глобальной конкуренции, новая волна технологических изменений и возрастание роли человеческого капитала как реальной альтернативы истощению источников экспортно-сырьевого развития. Эти вызовы усиливаются нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем. И, прежде всего, высоким уровнем социального неравенства и региональной дифференциации, сохранением барьеров для ведения предпринимательской деятельности, слабой взаимосвязью образования, науки и бизнеса, отсутствием необходимой конкуренции на целом ряде рынков и невысоким уровнем развития социального капитала.

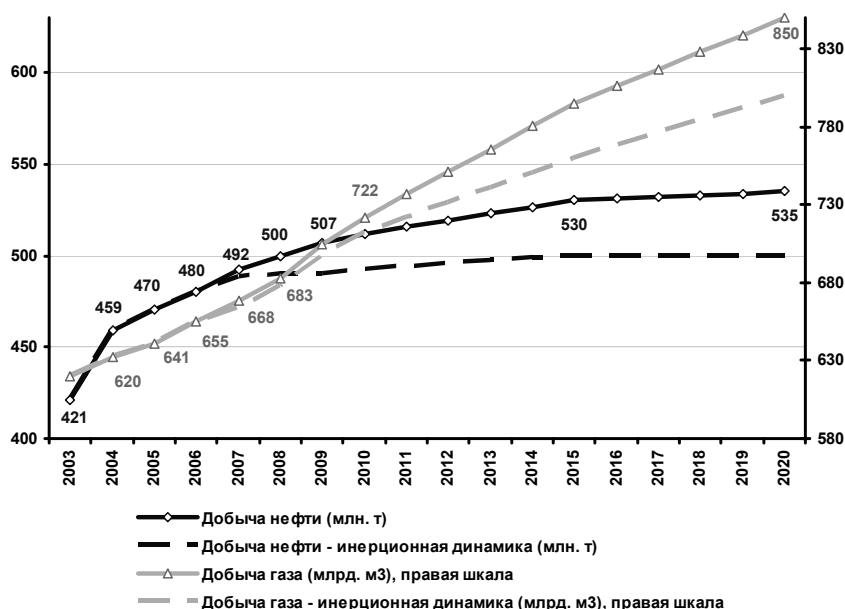
Динамика добычи углеводородов по инерционному и инновационному вариантам представлена на рис. 1. Видно, что даже в условиях инновационного варианта во втором десятилетии XXI в. не удастся существенно увеличить объем добычи нефти. По расчетам разведанных запасов нефти, как мы уже отмечали выше, хватит на 30–35 лет и газа на 70–75. Однако, если удастся реализовать инновационный вариант развития, возникнут возможности для повышения национальной добычи углеводородов, по-

скольку станет возможным развитие новых технологий, позволяющих более полно извлекать их из недр.

В условиях динамичного роста мировой экономики (в среднем 4% в год), повышения роли Китая и Индии в мировом развитии, преодоления энергетических барьеров за счет расширения использования альтернативных видов энергии возникают вызовы предстоящего долгосрочного периода, которые усиливаются новой волной технологических изменений. К этому добавляются демографические проблемы России, связанные со стабилизацией численности населения и особенно – числа занятых в экономике. Если к этому добавить исчерпание источников экспортно-сырьевого развития и обострение социально-экономических проблем (вызванных высоким уровнем социального неравенства и региональной дифференциации), то станет ясно, что иного пути, кроме изменения характера развития национальной экономики просто нет. Проблема усугубляется слабым развитием форм самоорганизации и саморегулирования частного бизнеса, неразвитостью конкуренции на целом ряде рынков, низким уровнем доверия населения и неэффективностью государственного управления. В этих условиях, как и предвидел А. Гершенкрон, государство становится ведущим фактором экономической модернизации, именно его представители пытаются сформулировать концепцию долгосрочного социально-экономического развития страны.

Стратегической целью является превращение России в ведущую мировую державу XXI в. К 2015–2020 гг. Россия, если верить авторам, войдет в число пяти стран-лидеров по объёму ВВП. И хотя формально описаны три основных варианта развития – инерционный, энергосырьевой и инновационный социально-ориентированный – акцент сделан на последнем.

Выбраны амбициозные целевые ориентиры. Для их достижения предполагается ускоренное развитие человеческого потенциала России; создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику; структурная диверсификация экономики на основе инновационного технологического развития; закрепление и расширение глобальных преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов); повышение эффективности участия страны в мировом разделении труда и переход к новой модели пространственного развития российской экономики.



**Рис. 1. Добыча углеводородов в долгосрочной перспективе**

Источник: Реализация конкурентных преимуществ – основа экономического роста в долгосрочной перспективе, М.: ЦМАКП. 2007.

Государство пытается сформировать качественно новый «образ будущего» России. Он предполагает выход России на стандарты благосостояния развитых стран, для которых характерно высокое качество и комфортные условия жизни подавляющего большинства населения. Это позволит повысить социальную устойчивость и справедливость в обществе, которой так не хватало на рубеже веков. Создание столь благоприятной среды обитания российского человека должно опираться, по мысли авторов «Концепции...», не на лидерство в поставках энергоресурсов, а на инновационное лидерство России. Это лидерство позволит стране стать центром интеграционных процессов на евразийском пространстве. Таким образом, «Концепция...» фактически исходит из новой модели пространственного развития как внутри страны, так и в ближайшем зарубежье.

Выделяются три этапа инновационного развития экономики: 1) 2008–2012 гг., 2) 2013–2017 гг., 3) 2018–2020 гг. Основные целевые

макроэкономические индикаторы развития российской экономики в соответствии с выделенными этапами приведены в таблице 1.

**Таблица 1**

**Целевые макроэкономические индикаторы развития российской экономики до 2020 г. (к 2007 г., %)**

	2012	2017	2020
Рост валового внутреннего продукта	135–136	137–139	119–122
Рост производительности труда	137–139	142–144	121–124
Снижение энергоемкости ВВП	83–84	80–82	88–91
Рост реальных располагаемых доходов населения	148–150	137–140	120–123
Рост инвестиций в основной капитал	167–170	165–168	130–133
Расходы на НИОКР на конец периода, % к ВВП	1,8	3,3	4,0
Расходы на образование на конец периода, % к ВВП	5–5,2	5,3–5,7	5,5–6,0
Расходы на здравоохранение на конец периода, % к ВВП	5–5,3	5,8–6	6,7–7

*Составлено по:* Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М.: МЭРТ, март, 2008. С. 24, 27–28, 30.

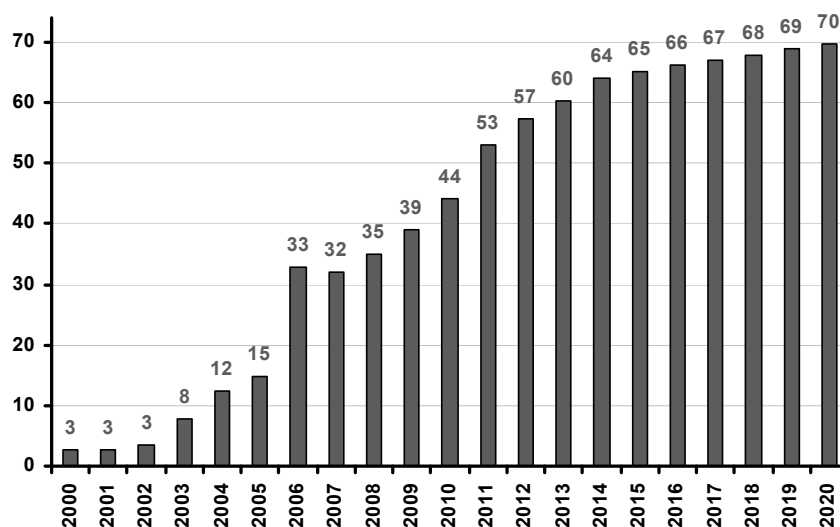
Предполагается, что рост ВВП будет обеспечен, главным образом, за счёт опережающего роста производительности труда и грандиозных инвестиций в основной капитал. Последние значительно опережают рост производительности и ВВП, что приведёт к увеличению капиталоемкости продукции и падению фондоотдачи. При этом предполагается, что расходы на НИОКР достигнут 1,8% ВВП в 2012 г., 3,3% в 2017 г. и 4% в 2020 г. Рост реальных доходов населения запланирован более быстрыми темпами, чем рост ВВП. Расходы на образование достигнут к концу планируемого периода 5,5–6% ВВП, а расходы на здравоохранение возрастут с 3,7% в 2007 г. до 6,7–7% в 2020 г.

Опережающий рост производительности труда связан с тем, что при сохранении сложившихся негативных тенденций численность населения России снизится со 141,9 млн человек в 2007 г. до 138 млн человек в 2020 г. При этом произойдёт значительное сокращение численности в трудоспособном возрасте с 89,8 млн человек до 77,5 млн человек соответственно. Лишь при эффективной демографической политике эту тенденцию удастся преодолеть и сохранить численность населения России на том же самом уровне к концу планируемого периода.

Наиболее амбициозной целью является повышение продолжительности жизни граждан к концу рассматриваемого периода до 75 лет. Это

предполагает в свою очередь, не только снижение уровня смертности и повышение уровня рождаемости, но, прежде всего, сохранение и укрепление здоровья населения и увеличение продолжительности активной жизни. Фактически для этого необходимо совершенно иное отношение к институту семьи, что в современных условиях далеко не простая задача. Государство хочет управлять миграционными процессами (и прежде всего, стремится сохранить численность населения на Дальнем Востоке и в Сибири, а также привлечь туда квалифицированных специалистов, как отечественных, так и зарубежных). Однако эта часть программы не выглядит столь обоснованной, как другие.

Резкое увеличение продолжительности жизни населения России за столь короткий срок – грандиозная и вряд ли выполнимая задача. Поэтому предполагается фактически «создать по существу новую систему здравоохранения». Она невозможна без глубоких институциональных преобразований. И дело не только, как полагают авторы «Концепции...», в системе управления и финансирования отрасли. Предлагаемые меры по «сохранению стратегии приоритетного развития здравоохранения» очень напоминают советский период. К сожалению, они не учитывают большой коммерциализации здравоохранения, которая произошла за последние годы.



**Рис. 2. Динамика прямых иностранных инвестиций (млрд долл.)**

Источник: О потенциале экономического роста в России, М.:ЦМАКП. 2007.

Не менее грандиозные планы касаются модернизации российского образования. Здесь и резкое увеличение качества образовательных услуг и эффективности управления образовательными организациями; и создание структуры образовательной системы, соответствующей требованиям инновационного развития экономики; и обеспечение доступности качественного образования вне зависимости от доходов и места жительства; и создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров. К сожалению, и здесь авторы чрезвычайно далеки от реальности. Они не видят, что рывок должен быть сделан в сильно трансформировавшейся за последние годы системе образования. Поэтому **«стратегическая цель государственной политики в области образования – повышение доступности качественного образования в соответствии с требованиями инновационного развития экономики и современными потребностями общества»**<sup>186</sup> вряд ли достижима для большинства российского населения. К сожалению, качественное образование мало доступно не только низкооплачиваемым категориям населения, но и многим людям со средним достатком. Качественное образование в нашей стране дорожает не только год от года, но и даже день ото дня.

Предполагается, что к 2020 г. появится не менее 10–12 научно-образовательных комплексов мирового уровня и не менее 500 центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций, что позволит создать условия для участия в программах повышения квалификации и/или переподготовки не менее 25–30% занятого населения. Наверное, это может произойти. Однако не следует забывать, что 10–12 научно-образовательных комплексов мирового уровня вряд ли смогут обеспечить качественным образованием население всей страны, как это запланировано в «Концепции...».

Целью государственной политики в сфере культуры, искусства и массовых коммуникаций провозглашено «формирование и реализация *национальной идентичности, развитие культурного потенциала* регионов России, обеспечивающего повышение конкурентоспособности, развитие творчества, инноваций и социального благополучия в обществе, формирование ориентации личности и социальных групп на ценности, обес-

---

<sup>186</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, М.: МЭРТ, март, 2008. С. 41–42.



печаивающие успешную модернизацию российского общества»<sup>187</sup>. Цель прекрасна. Однако средства, которые, по мысли авторов, будут способствовать ее достижению, взяты не из того общества, в котором они живут в настоящее время. Авторы предполагают «повышение социальной и территориальной доступности (?! – Р.Н.) качественных (?! – Р.Н.) культурных благ и услуг, отечественной системы художественного образования»<sup>188</sup>. Как должна произойти эта революция в культуре в «Концепции...» не описывается. Не надо быть крупным специалистом в этой области, чтобы понять, что ассигнования из федерального бюджета и бюджета субъектов РФ, которые предполагается выделить на эти цели, явно недостаточно для выполнения тех многочисленных задач, которые сформулированы в тексте этого замечательного проекта.



**Рис. 3. Потенциал экспорта российской высокотехнологичной продукции (млрд долл.)**

Источник: Реализация конкурентных преимуществ – основа экономического роста в долгосрочной перспективе. М.: ЦМАКП. 2007.

<sup>187</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, М.: МЭРТ, март, 2008. С. 49.

<sup>188</sup> Там же.

Весьма оптимистичные планы касаются и повышения доступности жилья. Основными целевыми ориентирами здесь выступают достижение средней обеспеченности жильём 27–28 кв. м. общей площади на человека к 2015 и 30–35 кв. м. к 2020 г. Авторы отдают себе отчёт, что это потребует увеличения ввода жилья с 50 млн кв. м. в 2006 г. до 150–170 млн кв. м. в 2020 г.



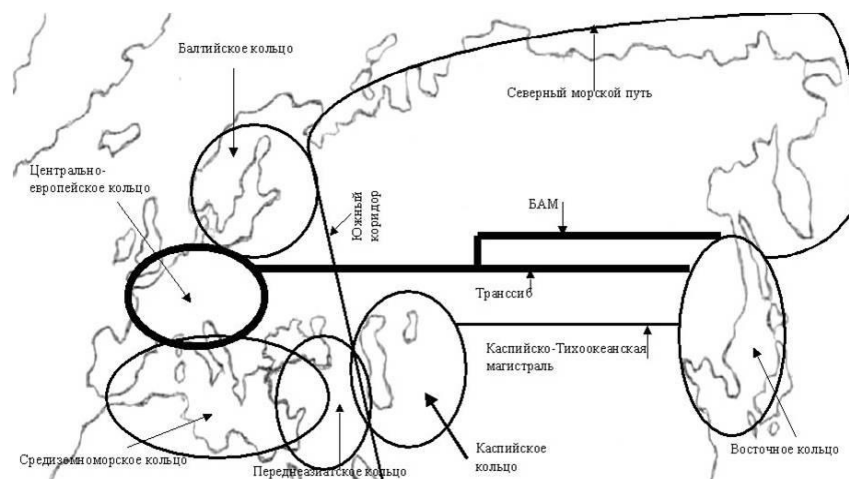
**Рис. 4. Доля жилищного фонда, оборудованного канализацией, в субъектах Российской Федерации в 2005 г.**

Источник: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2006/2007 гг. / М.: Весь Мир, 2007. С. 145.

Проблема, однако, заключается в том, чтобы обеспечить выполнение не только количественных, но и качественных показателей. В настоящее время значительная часть населения не обеспечена самыми элементарными санитарно-гигиеническими условиями проживания. До сих пор слишком велика доля жилищного фонда, не оборудованного канализацией (см. рис. 4). Число субъектов Российской Федерации, в которых жилье оборудовано канализацией более, чем на 90%, не превышает 10. И наоборот, в

десятках субъектах федерации от четверти до половины населения не имеют элементарных удобств.

Анализируя макроэкономическую динамику, авторы исходят из того, что быстрый рост импорта, с одной стороны, и снижение цен на нефть и металлы с другой, может уже в 2010 г. привести к отрицательному сальдо платёжного баланса. Несмотря на предполагаемый экспорт машиностроительной продукции, отрицательное торговое сальдо сохранится вплоть до 2018–2020 гг. и составит 90–110 млрд долл. США (или 2% ВВП). Авторы концепции наивно полагают, что возникший дефицит счёта текущих операций будет покрыт за счёт резкого расширения притока иностранного капитала, который закрепится на уровне не ниже 3–3,5% ВВП (см. рис. 2). Всё это обеспечит резкое снижение инфляции до уровня 3% в год к 2020 г.



**Рис. 5. Евразийская система транспортных коридоров**

Источник: Российское экономическое чудо: сделаем сами. Прогноз развития экономики России до 2020 г. М.: Деловая литература. 2007. С. 67.

Развитие национальной инновационной системы позволит укрепить положение России на международной арене и будет способствовать развитию её сравнительных конкурентных преимуществ в области ядерных технологий, авиатехники, судостроения, космических услуг и аппаратов,

программного обеспечения, образовательных и интеллектуальных услуг, а также услуг в сфере туризма.

Прирост экспорта высокотехнологичной продукции предполагается увеличить с 0,7 млрд долл. США до 4,3 млрд долл. США в 2017–2020 гг. (см. рис. 3). При инерционном варианте развития прирост экспорта высокотехнологичной продукции будет в 10 раз меньше.

Авторы «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» полагают, что в результате реализации национально-инновационной системы

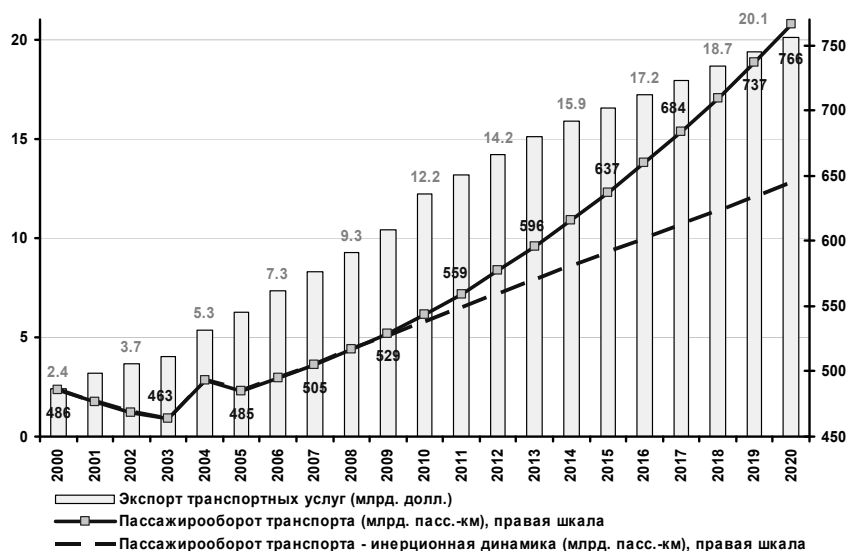
- «доля России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг достигнет не менее 10% по 13,6 и более позициям к 2020 г.;
- удельный вес экспорта российских высокотехнологичных товаров в общем мировом объеме экспорта высокотехнологичных товаров увеличится до 2% к 2020 г. (2006 г. – 0,3%);
- валовая добавленная стоимость инновационного сектора в ВВП составит 17–20% к 2020 г. (2006 г. – 10,5%);
- доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, возрастет до 15% в 2010 г. и до 40–50% в 2020 г. (2007 г. – 13%);
- удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции увеличится до 6–7% в 2010 г. и 25–35% в 2020 г. (2007 г. – 13,5%);
- внутренние затраты на исследования и разработки повысятся до 3,5–4% ВВП в 2020 г. (2007 г. – 1,05%);
- средняя заработная плата в секторе исследований и разработок увеличится до уровня, в 1,5 и более раза превышающего среднюю заработную плату в экономике»<sup>189</sup>.

В «Концепции...» предполагается более полно использовать выгодное расположение России на стыке европейского, азиатско-тихоокеанского и южно-азиатского геоэкономических пространств (см. рис. 5). Мы уже писали в 4 главе, что имеющийся транзитный потенциал России используется далеко не достаточно. По расчетам специалистов, объем транзитных перевозок не достигает и половины потенциально возможного, а по контейнерам и того меньше (10%). Это связано с низкой пропускной способностью железных и автомобильных дорог, слабым развитием инфраструктуры в возможных точках входа и выхода, недостаточным развитием перегрузочных комплексов. «Ликвидация» узких мест позволит рез-

---

<sup>189</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М.: МЭРТ, март, 2008. С. 91–92.

ко увеличить пропускную способность транспортной сети, особенно в ее азиатской части. С этой целью предполагается реконструкция целого ряда автодорог (Чита-Хабаровск, Москва-Минск, Москва-Нижний Новгород-Казань и др.). Приоритетным направлением станет транспортное обеспечение комплексного освоения территории Сибири и Дальнего Востока, а также распространение новых транспортных и транспортно-логистических технологий, которые, по мысли авторов концепции, повысят качество и доступность транспортных услуг. В результате предполагается значительный рост экспорта транспортных услуг (см. рис. 6).

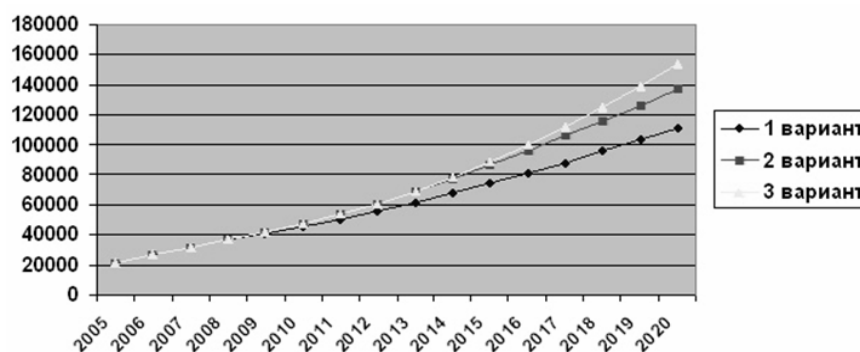


**Рис. 6. Реализация транспортного потенциала**

Источник: Реализация конкурентных преимуществ – основа экономического роста в долгосрочной перспективе. М.: ЦМАКП. 2007.

Несомненно, создание столь грандиозного плана социально-экономического развития России представляет значительный шаг вперед по сравнению с 1990-ми гг., когда всё было отдано на откуп рыночной стихии. Впервые за весь постсоветский период правительство пытается взять стратегическую инициативу в свои руки. Несомненной похвалы заслуживает и то, что план носит ярко выраженную социальную окраску. Во всяком случае, приоритеты государственной политики более или менее чётко

определены. Достоинством является и то, что фактически рассматриваются 3 сценария развития: инерционный, энергосырьевой и инновационный. Какой-нибудь из них обязательно реализуется. И хотя предпочтение отдаётся инновационному, фактические различия между ними, как показал академик С. Глазьев, не столь велики (см. рис. 7).



**Рис. 7. Объём ВВП в постоянных ценах, млрд руб.**

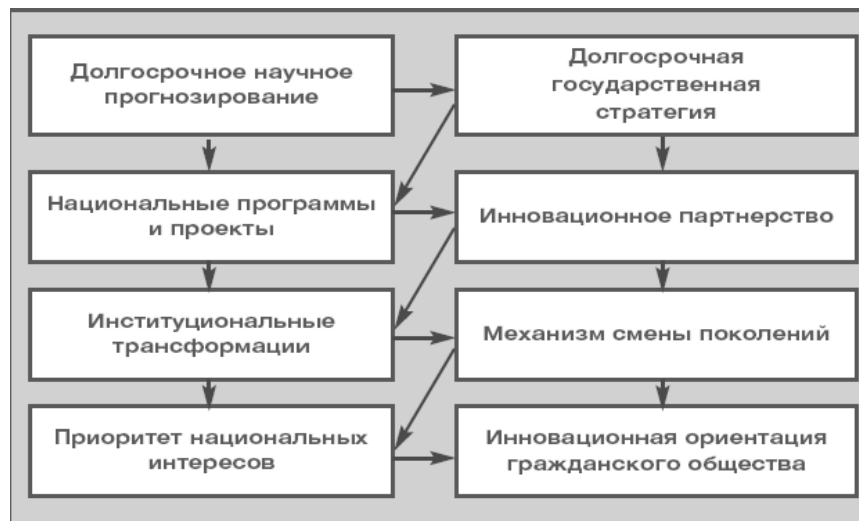
Источник: Глазьев С. Стратегия и Концепция социально-экономического развития России до 2020 г.: экономический анализ. [http://www.glazev.ru/econom\\_polit/2420/](http://www.glazev.ru/econom_polit/2420/)

Дело в том, что по всем трём сценариям предполагается повышение эффективности экономики. Наибольшее различие трёх сценариев заключается в опережающем росте инвестиций по инновационному варианту, который, как мы уже отмечали, неизбежно приведёт к падению фондоотдачи. Поскольку прирост ВВП существенно отстаёт от роста инвестиций, авторы Концепции ориентируются на экстенсивное наращивание основного капитала.

Возникающий дисбаланс между экспортом и импортом, по мысли создателей Концепции, будет покрыт за счёт нарастающего притока иностранного капитала, что также вызывает большие сомнения, как и резкое (семикратное!) увеличение экспорта машиностроительной продукции. Авторы Концепции предполагают, что увеличение расходов на НИОКР даст отдачу лишь в конце планируемого периода. Это также свидетельствует об ориентации на экстенсивный рост.

Если к этому добавить опережающий рост тарифов на газ и электроэнергию, то станет ясно, что резкое повышение конкурентоспособности национальной промышленности вряд ли будет возможно. Уже сейчас злоупотребления монополистов приводят к тому, что они гораздо охотнее

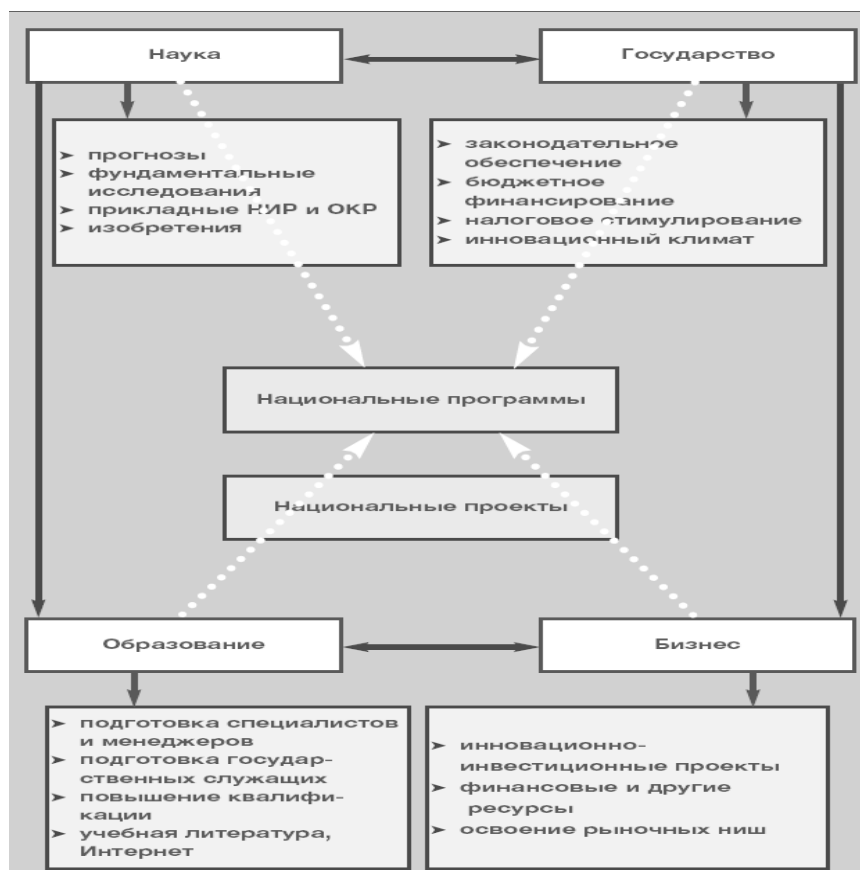
занимаются поставками электроэнергии в зарубежные страны, чем для удовлетворения внутренних потребностей.



**Рис. 8. Условия реализации инновационно-прорывного сценария**

*Источник:* Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 43.

Однако главным недостатком является механизм обеспечения этого роста. Постановка задач и определение конкретных параметров развития – важное, но недостаточное условие. Проблема институционального обеспечения этого роста не выдерживает даже самого благожелательного прикосновения критики. Хотя, время от времени, звучат призывы к расширению инвестиционной деятельности частного сектора, механизм стимулирования его развития в этом направлении совершенно не разработан. Не следует забывать, что роль государства (которое выступает главным двигателем технического прогресса, согласно авторам Концепции) в результате осуществления процессов приватизации чрезвычайно скромна. Между тем, резкое повышение расходов на социальную сферу остро поставит вопрос об обеспечении бюджета необходимыми средствами. Это может быть достигнуто либо путём повышения налогов, либо путём расширения государственного сектора. Однако ни то, ни другое, к счастью, не предполагается.



**Рис. 9. Инновационное партнерство государства, бизнеса, науки и образования**

*Источник:* Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 45.



### 3. Стратегические и тактические приоритеты

#### 3.1. Тактические приоритеты

В 2006 г. Институт экономических стратегий опубликовал доклад «Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций», подготовленный под руководством Б.Н. Кузика, В.И. Кушлина, А.А. Петрова и Ю.В. Яковца. В этом докладе сделана попытка определить тенденции развития национальной экономики на ближайшие 25 лет.

Авторы анализируют *два основных варианта развития* национальной экономики: *инерционный и инновационно-прорывной*. Учитывая опасность депопуляции российского населения, истощения лучших месторождений полезных ископаемых и усиления экономической зависимости страны от экспорта топлива и сырья, авторы доклада считают инновационно-прорывной сценарий единственной альтернативой, отвечающей вызовам XXI в. Они предлагают следующие условия реализации инновационно-прорывного сценария (см. рис. 8).

Авторы называют шесть условий:

- 1) Возрождение системы долгосрочного научного прогнозирования.
- 2) Разработка перспективной государственной стратегии.
- 3) Создание инновационного партнерства государства, бизнеса, науки и образования (см. рис. 9).
- 4) Осуществление институциональных трансформаций, благоприятствующих инновационному прорыву. Под «институциональными трансформациями» авторы понимают:
  - «— повышение роли ответственных государственных и муниципальных органов в эффективном инновационном становлении экономики;
  - обоснованный отбор и последовательная реализация стратегических прогнозов;
  - ориентация всех экономических укладов на реализацию этих приоритетов и на повышение конкурентоспособности отечественной продукции»<sup>190</sup>.
- 5) Обеспечение возможности для действия закона смены поколений.
- 6) Обеспечение приоритета национальных интересов в разработке и осуществлении долгосрочной стратегии развития России и в текущей хозяйственной деятельности<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 44, 46.

<sup>191</sup> Там же. С. 43–46.

Попытка подготовить прогноз инновационно-технологической динамики экономики России с учетом мировых тенденций на столь длительный период, несомненно, представляет интерес. Наиболее уязвимым местом доклада является то, что авторы плохо представляют механизм его практической реализации. Они считают, что необходимо «переориентировать на инновационно-прорывной путь как частный капитал, так и государственные органы всех уровней», однако, к сожалению, не представляют, как это практически сделать, как создать институциональные предпосылки для реализации их грандиозного плана. А без этого он повисает в воздухе и может остаться благим пожеланием на бумаге.

Поэтому попытаемся сформулировать тактические приоритеты на ближайшие годы. Ученые и политические движения, претендующие на роль лидера российской модернизации, должны сформулировать конкретные мероприятия, которые обозначили бы общий вектор изменений, дали бы быстрый позитивный эффект и нашли бы поддержку у максимально широких кругов сограждан.

Можно предложить следующие «быстрые» мероприятия.

#### ***Экономическая дееспособность***

Полученные от продажи топлива и сырья средства можно было бы использовать для развития передовых технологий.

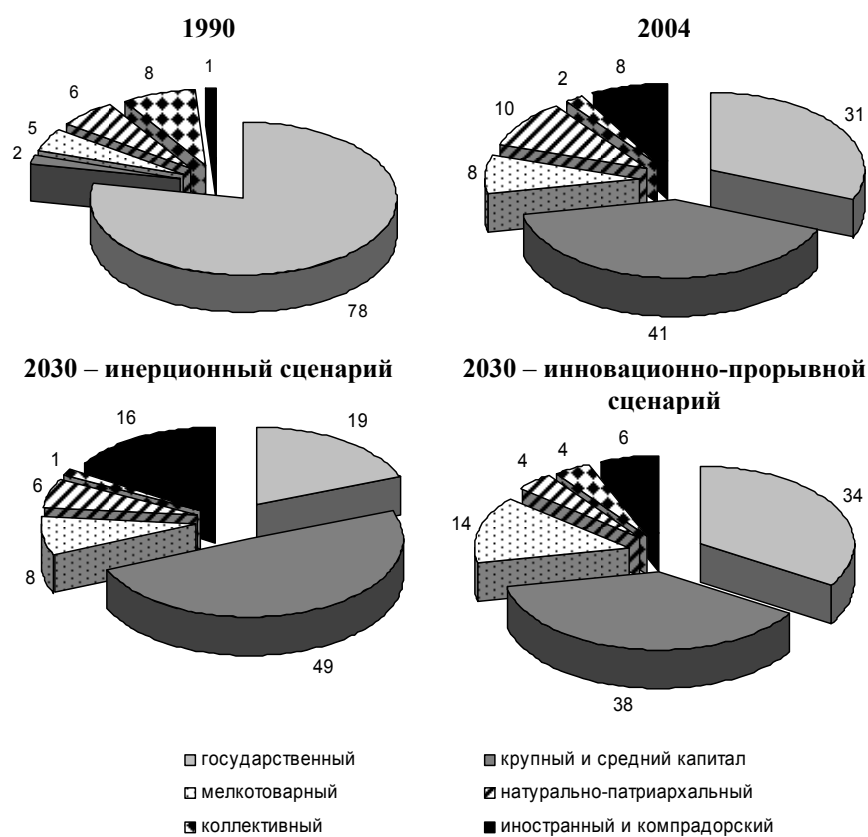
Авторы «Прогноза... экономики России до 2030 г.» считают, что при инерционном сценарии развития государственный уклад сократится с 31% в 2004 г. до 19% в 2030 г., а доля среднего и крупного возрастет с 41% в 2004 г. до 49% в 2030 г., присутствие иностранного капитала удвоится (с 8 до 16% соответственно, см. рис. 10).

При реализации инновационно-прорывного сценария развития доля государственного уклада возрастет к 2030 г. до 34%, крупного и среднего капитала сократится до 38%, доля иностранного капитала сократится до 6%, а мелкотоварный сектор вырастет с 8% до 14%. Это означает, что ведущую роль в реализации инновационного сценария развития страны академии РАН отводят государству. Оно, по их мнению, должно взять на себя основную часть расходов, как в производственной, так и в социальной сфере, выступить в качестве стратегического инвестора в ключевых отраслях экономики.

Однако далеко не все столь оптимистично оценивают тенденцию к огосударствлению экономики. Майкл Портер и Кристиан Кетелс также понимают, что усиление государства неизбежно. Но они отводят ему иную роль. Американские ученые считают, что главную роль государства заключается в укреплении макроэкономического, политического, право-

вого и социального компонентов институциональной среды. С их точки зрения необходимо:

- создать эффективную и независимую систему юридических учреждений;
- улучшить функциональные возможности и профессионализм государственных учреждений;
- следовать принципам обеспечения конкуренции для улучшения качества коммунальных и социальных услуг.



**Рис. 10. Прогноз динамики институциональной структуры экономики России по укладам (%)**

Источник: Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 35.

Это означает, что «государству нужно отказаться от вмешательства в судопроизводство, даже когда его не устраивают принимаемые решения»<sup>192</sup>. Считая порочной сохраняющуюся практику чрезмерного участия государства в управлении предприятиями, они считают, что «необходимо повысить прозрачность, профессионализм и эффективность административного контроля»<sup>193</sup>.

Они предлагают также целую систему мер по повышению уровня конкуренции в экономике, с целью оптимизации и ограничения роли правительства в хозяйственной сфере. Для этого, по их мнению, необходимо активизировать процесс международной торговли и инвестирования иностранного капитала, а также поощрять конкуренцию между регионами. Экономические связи, сложившиеся с ближним зарубежьем, авторы доклада считают непродуктивными. Россия могла бы выиграть, установив взаимовыгодные экономические связи со всеми близлежащими странами. Для установления этих связей отнюдь не обязателен федеральный уровень. «Следует поощрять регионы, – пишут они, – сотрудничать с прилегающими странами... Необходимо дать регионам и муниципальным образованиям возможность самостоятельно заключать взаимовыгодные соглашения без чрезмерного вмешательства федеральных властей»<sup>194</sup>.

### ***Личная свобода***

Безусловным приоритетом является укрепление личной свободы и развитие инициативы. «У народа, не привыкшего к самостоятельной деятельности ради общего интереса, – писал Джон Стюарт Милль, – у народа, который ожидает от своего правительства соответствующих указаний и распоряжений по всем вопросам, представляющим общий интерес, способности развиты лишь наполовину»<sup>195</sup>. Для этого необходимо не только поднять материальное благосостояние (поскольку обнищавший забитый человек далеко не всегда может воспользоваться своей личной свободой), но и развивать хозяйственную инициативу. Настоящим гражданином человек является лишь в той мере, в какой он ощущает себя членом общества и вносит свой посильный вклад в реализацию общей цели нации.

Необходимо формирование национально ориентированного ведущего слоя общества. Не секрет, что в 1990-е годы сложилась так называемая

---

<sup>192</sup> *Портер М., Кетелс К.* Конкурентоспособность на распутье: направления развития российской экономики. С. 82.

<sup>193</sup> Там же. С. 84.

<sup>194</sup> Там же. С. 80.

<sup>195</sup> *Милль Джон Стюарт.* Основы политической экономии. Т. 3. М., 1981. С. 348.

«офшорная аристократия», которая перевела свои капиталы в зарубежные страны. Не удивительно, что такая страна, как Кипр, вышла в начале XXI в. на одно из первых мест по вывозу капитала в Россию. В действительности это российский капитал, который находится в подобного рода офшорных зонах. Беда не только в бегстве капитала; беда в том, что наша бизнес-элита не превращается в национальную буржуазию и связывает своё будущее с зарубежными странами.

Другой составной частью национально ориентированного ведущего слоя общества является бюрократия, которая лишь постепенно превращается из советской номенклатуры в компетентных государственных служащих, неотъемлемую часть современного западного общества.

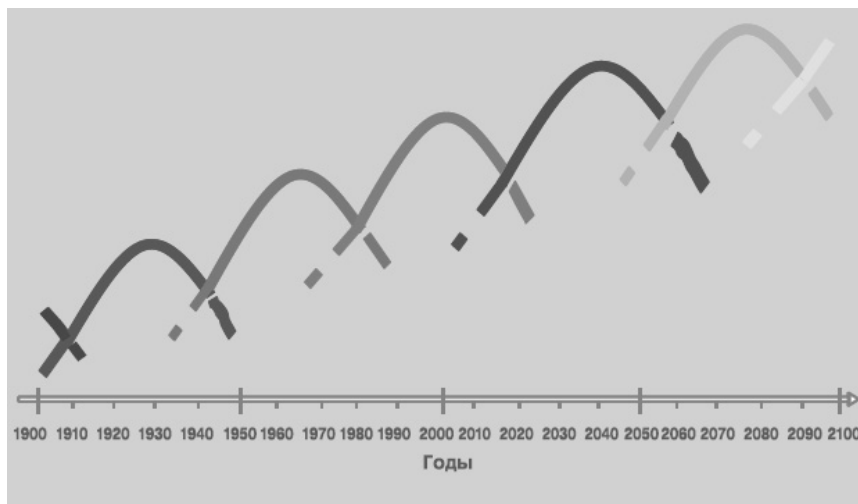
В формировании национальной элиты важную роль должна сыграть передовая система образования и культура. К сожалению, и здесь существует много проблем. В настоящее время происходит расслоение российских вузов, которые усиливают и воспроизводят дифференциацию постсоветского общества. Даже в Советском Союзе существовало больше возможностей для представителей региональных центров пробиться на вершину пирамиды.

#### ***Социальная справедливость***

Реализации социальной справедливости будут способствовать:

- улучшение жилищных условий россиян, неуклонное повышение их благосостояния, развитая система долгосрочного кредитования, последовательное противодействие экономической преступности в жилищном строительстве и меры по стимулированию конкурентоспособности жилищного строительства;
- создание среднесрочной программы повышения доходов ряда работников государственной службы – учителей, врачей, работников правоохранительных органов (акцент надо делать не на немедленном повышении, а на стабильном росте доходов, связанном с показателями эффективности их работы);
- введение более строгих наказаний за коррупцию должностных лиц, внедрение принципа круговой поруки (при выявлении факта коррупции строго проверяются все ближайшие коллеги взяточника и задерживается их служебный рост);
- повышение прозрачности доходов. Высшим должностным лицам и ведущим предпринимателям предлагается публично (в Интернете) размещать информацию о своем личном имуществе;

- поощрение меценатства. Государство предлагает предпринимателям заниматься меценатством в пользу организаций культуры и науки, гарантируя освещение этих PR-мероприятий в СМИ и налоговые льготы.



**Рис. 11. Ритм смены технологических укладов и поколений техники в авангардных странах**

*Источник:* Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 24.

### **3.2. Стратегические задачи**

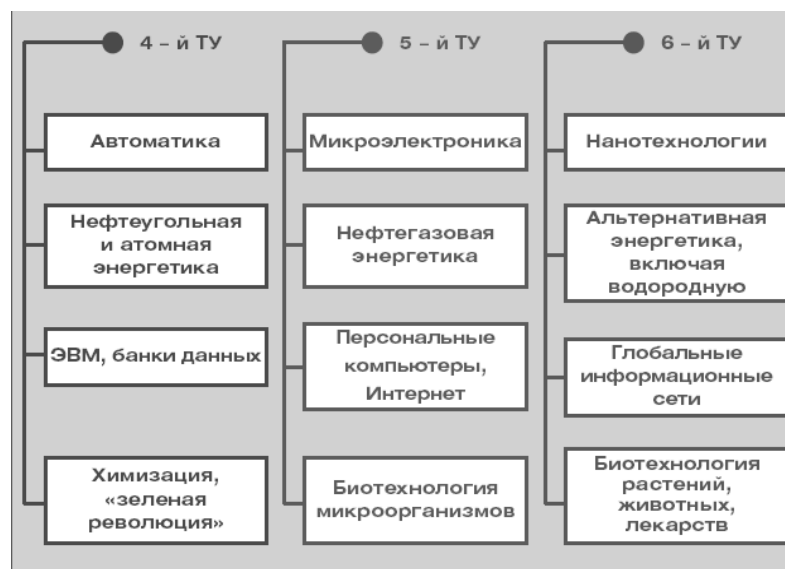
Долгосрочные тенденции российской экономики, авторы «Прогноза...» связывают с переходом к новому поколению техники. Это предполагает, по мысли авторов, смену пятого технологического уклада шестым (см. рис. 11 и 12). Шестой означает переход к нанотехнологиям, разработку альтернативных видов энергетики (включая водородную), более активное участие в глобальных информационных сетях, развитие биотехнологии растений, животных, лекарств. Внедрение этих технологий позволит постепенно изменить технологическую структуру экономики России (см. рис. 13).

В результате доля третьего технологического уклада упадет с 35% в 2000 г. до 4% в 2030 г., четвертого – с 54% до 35% соответственно. И наоборот, доля пятого технологического уклада вырастет в 10 раз с 4% в

2000 г. до 40% в 2030 г., возникнет шестой технологический уклад, доля которого в валовом выпуске достигнет в 2030 г. 20%.

Такой итог может быть достигнут в результате реализации целой системы национальных инновационных проектов и программ. Авторы «Прогноза...» предлагают четыре инновационные программы:

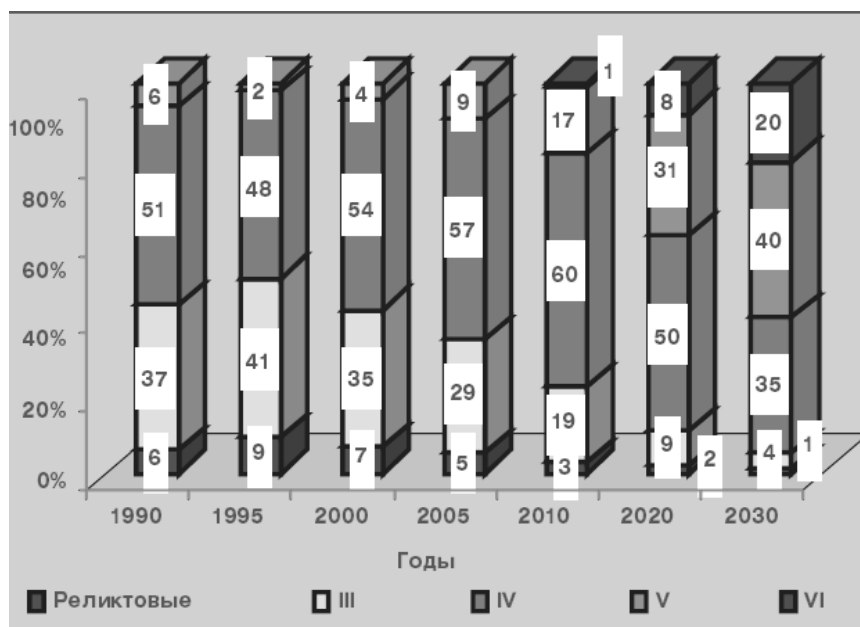
- 1) социально-инновационную программу;
- 2) модернизацию машиностроения и ОПК;
- 3) энергоэкологическую программу;
- 4) программу возрождения и повышения конкурентоспособности агропромышленного сектора (см. рис. 14).



**Рис. 12. Базовые направления технологических укладов**

*Источник:* Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 24.

Попытаемся сформулировать стратегические приоритеты на ближайшее десятилетие. Эти приоритеты должны указывать желаемые изменения самых общих «правил игры», которые воспринимаются и как цель, и как средство ее достижения. Рассмотрим их также с точки зрения личной свободы, социальной справедливости и экономической дееспособности. Охарактеризуем каждое из этих направлений подробнее.



**Рис. 13. Прогноз динамики технологической структуры экономики России (инновационно-прорывной сценарий, по технологическим укладам, доля в валовом выпуске в ценах производителей, %)**

Источник: Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 29.

#### **Личная свобода**

Для развития личной свободы необходимо, прежде всего, укрепление доверия между субъектами. Современные экономисты и социологи называют фундаментальными институтами именно доверие между гражданами и доверие граждан к социально-экономическим организациям (государству, банкам и т.д.). Также важную роль играют развитие гарантий частной собственности и систематическая экономическая политика, содействующая свободе.

Не следует воспринимать всякое усиление российского государства как покушение на личную свободу. Если государство создаёт равные для всех правила игры, защищает малообеспеченные слои населения, требует честной уплаты налогов, добивается своевременной выплаты пенсий и зарплат, то в этом трудно усмотреть покушение на демократию.





**Рис. 14. Система национальных инновационных проектов и программ**

*Источник:* Прогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 г. с учетом мировых тенденций. М.: Институт экономических стратегий. 2006. С. 30.

### ***Социальная справедливость***

Институциональные приоритеты должны суммироваться каким-то емким и многозначным лозунгом, который был бы привлекателен для россиян разной идеологической ориентации. Возможны, скажем, следующие варианты.

- «Поставить рыночное хозяйство на службу социальному».
- «Бедными можно быть поодиночке; чтобы достойно жить, мы должны действовать сообща».
- «Основа России – средний класс».
- «Сломать административные барьеры, создать общественный контроль».
- «Стимулировать «региональные локомотивы роста».
- «Осуществлять адресную поддержку уязвимых регионов и обеспечение в них условий для улучшения качества жизни населения как одного из критериев целостности России».

### ***Экономическая дееспособность***

Для повышения экономической дееспособности можно предложить следующий набор институциональных приоритетов.

- Создание и поддержание конкурентного порядка, усиление антимонопольной деятельности.
- Переключение приоритетов хозяйственной деятельности с рентаискательной на производительную деятельность и повышение имиджа честного предпринимательства. В 1990–2000-е гг. доход предпринимателей (особенно, высшего звена) сильнее зависел от их участия в «политических играх» и от элементарной коррупции, чем от совершенствования производства. В результате российские бизнесмены приобрели крайне негативную репутацию «легальных преступников», рядовые россияне одобряют любые меры по «раскулачиванию». Чтобы бизнес завоевал уважение россиян, необходимо минимизировать коррупцию и ввести лоббизм в правовые рамки.
- Независимость страны от внешнего экономического давления. Следует добиваться независимости от «нефтедолларов» и от зарубежных кредиторов (типа МВФ). При этом категорически не следует отказываться ни от экспорта нефти и газа, ни от использования зарубежных кредитов. Речь идет о том, чтобы никакие зарубежные события и организации не могли оказывать существенного влияния на выбор россиянами путей развития своей страны.

- Проведение разумного протекционизма в переходный период. Защита национальной промышленности и связанная с этим оправданность мер по защите внутреннего рынка, особенно в переходный период, пока хозяйственное развитие в стране не набрало необходимый темп.
- Рост привлекательности России для притока из-за рубежа работников. В ближайшие годы Россия обречена жить под дамокловым мечом «демографической катастрофы» – сокращения числа граждан в трудоспособном возрасте. Поэтому одним из важнейших приоритетов должно быть расширение использования иностранной рабочей силы, главным образом, из ближнего зарубежья.
- Развитие интеграционных отношений со странами ближнего зарубежья («экономическое восстановление единого постсоветского пространства»). Во всем мире укрепляются интеграционные блоки, экономически объединяющие страны с общими границами и общими проблемами развития (ЕС, НАФТА, АТЭС). Дезинтеграция постсоветского пространства должна смениться интеграцией. Россия не собирается покушаться на политическую независимость Украины, Казахстана, Белоруссии и т.д., но должна твердо держаться курса на их экономическое объединение.

В качестве лозунгов возможны следующие варианты:

*«Россия учится у Запада и Востока, с тем, чтобы быть самобытной евразийской экономической державой».*

*«Немцы создали эффективную модель социального рыночного хозяйства XX в., россияне создадут эффективную модель социального рыночного хозяйства XXI в.».*

*«Россия будет изменяться, не изменяя себе».*

#### 4. Возможные сценарии развития

Развитие России теоретически возможно в трех направлениях: с преобладанием роли государства; с преобладанием олигархии; создание условий для укрепления и развития мелкого среднего бизнеса.

Назовем эти варианты условно:

- государственный капитализм;
- олигархический капитализм;
- конкурентный капитализм.

Развитие по пути **государственного капитализма** означает всеобъемлющее вмешательство государства в экономику, усиление централизованного перераспределения ресурсов, ограничение свободы предпринимательских и инвестиционных решений (как центром, так и региональными

властями), дозированная открытость экономики и ставку на максимизацию роста на базе ограниченного круга отраслей.

Всё дело заключается в том, какие функции в условиях государственного капитализма будет выполнять правительство. С известной долей условности государство можно разделить на производящее и защищающее. Первое будет увеличивать своё присутствие в экономике, второе будет стараться создать предпосылки для развития рынка и повышения конкурентоспособности национальной экономики.

Для развития государства защищающего необходимо повысить прозрачность, профессионализм и эффективность административного контроля.

В случае реализации сценария **олигархического капитализма** произойдёт дальнейшее укрупнение компаний и рост отраслевой концентрации, относительно значимое присутствие крупных иностранных компаний на российском рынке, делегирование государством принятия хозяйственных решений крупным компаниям, но на условиях политического согласования в рамках «промышленной политики», сочетание открытости экономики с селективными протекционистскими мерами. В этом случае роль государства минимизируется и оно уйдёт в тень, предоставляя возможность развиваться тенденциям, которые сложились в России в 1990-е годы.

При реализации сценария **конкурентного капитализма** государство сохраняет сильную регулирующую политику в сфере формирования, поддержания и совершенствования условий хозяйствования, содействия конкуренции, поддержки малого и среднего бизнеса, максимально устраняется из сферы принятия предпринимательских решений; перераспределение ресурсов (кроме социального перераспределения) возлагается на рыночно-конкурентные механизмы, проводится политика открытых рынков при четких правилах и ответственности субъектов. Стремление развивать эту модель было характерно для первых российских демократов, однако им не хватило сил ограничить тенденции концентрации производства и капитала, которые рано или поздно ограничили конкурентные потенции рыночной экономики. Чистую конкуренцию быстро сменила монополистическая конкуренция, а её в ряде отраслей сменила олигополия.

Однако даже реализация этих сценариев возможна в различных институциональных формах.

Их влияние на политику будет различаться в зависимости от целого ряда обстоятельств. В зависимости от укрепления или ослабления вертикальной модели политического управления возможны следующие варианты:

- авторитаризм – демократия, «управляемая демократия»;
- протекционизм – фритрейдерство;
- закрытое – открытое общество;
- современно либеральное – классически либеральное.

В зависимости от развития политического федеративного устройства возможны усиление централизма или развитие федерализма, ослабление или усиление региональной власти. В результате будет реализована либо преимущественно административная, либо либеральная модель.

Однако и в этом случае возможна различная роль политических организаций. Возможно ослабление или усиление роли партий и их влияния на принятие значимых решений. В настоящее время ярко выражена тенденция к укреплению однопартийной системы, однако, как показывает исторический опыт, это характерно для стран с неустойчивой демократией.

Слабостью парламентских систем является неустойчивость коалиций. Наличие большого числа партийных фракций приводит к тому, что они нередко распадаются. Парламентская система правления оказалась наиболее эффективной в индустриально развитых странах. И наоборот, мы должны сделать неутешительный вывод о том, что никакие формы демократии неэффективны в странах третьего мира.

Время покажет, закрепится ли однопартийная система в России или ей на смену придёт двухпартийная. В условиях президентских систем возникновение устойчивой многопартийной системы менее вероятно.

В последнее время предпринимаются шаги по повышению роли гражданского общества, однако сумеют ли они выразить интересы различных социальных групп, покажет время. Совершенно очевидно, что во многих странах (например, в Великобритании, Франции, Японии) большую роль сыграли профсоюзы. В ряде стран (например, в Германии) важную роль играют союзы предпринимателей, а также политические организации малого и среднего бизнеса.

Важно, чтобы экономическая политика была понятной гражданам, а политики сумели убедить людей в её правильности. Необходимо, чтобы политика была последовательной, открытой и честной. К тому же она должна быть правильно выстроена тактически, т.е. не только ориентироваться на долгосрочный, конечный результат, но и доказывать свою эффективность в разумные, с точки зрения ожидания населения, временные сроки. Только в этом случае мы сумеем реализовать возможности, которые предоставляет нам история.

## Сведения об авторах

**Авдашева Светлана Борисовна** – д.э.н., профессор кафедры экономического анализа организаций и рынков НИУ ВШЭ, заместитель директора Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ.

*Область научных интересов:* конкурентная политика, организация российских отраслей и рынков, корпоративное управление.

E-mail: avdash@hse.ru

**Алексеев Алексей Вениаминович** – к.э.н., ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

*Область научных интересов:* институциональные факторы роста, инвестиционная политика, долгосрочные тенденции российского экономического роста, проблемы промышленного развития, управление предприятием.

E-mail: avale@mail.ru

**Балабанова Евгения Сергеевна** – д.соц.н., профессор кафедры управления человеческими ресурсами Государственного университета – Высшей школы экономики.

*Область научных интересов:* лидерство, власть и влияние в организации, трудовые отношения в бизнес-организациях, трудовая и профессиональная мобильность, организационная культура.

E-mail: balabanova@hse.ru

**Барсукова Светлана Юрьевна** – д.соц.н., профессор кафедры экономической социологии Государственного Университета – Высшей Школы Экономики.

*Область научных интересов:* экономическая социология, неформальная экономика.

E-mail: svbars@mail.ru

**Воронкова Ольга Владимировна** – к.э.н., доцент кафедры экономической теории Новосибирского государственного технического университета.

*Область научных интересов:* экономика труда, экономика развития.

E-mail: ovoronkova@ngs.ru

**Долгопятова Татьяна Григорьевна** – д.э.н., главный научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, профессор кафедры микроэкономического анализа, ординарный профессор НИУ ВШЭ.

*Область научных интересов:* поведение предприятий в переходной экономике, отношения собственности и корпоративное управление, развитие малого предпринимательства.

E-mail: longheel@hse.ru

**Ермишина Анна Вениаминовна** – к.э.н., доцент кафедры экономической теории экономического факультета Южного федерального университета (ЮФУ), руководитель направления «Городское хозяйство» Центра технологизации региональной и муниципальной деятельности Института экономики и внешнеэкономических связей ЮФУ.

*Область научных интересов:* институциональное проектирование регулирования и реформирования жилищно-коммунальной экономики в России; конкурентоспособность предприятий, муниципальных образований, регионов; экономическая социология.

E-mail: avermishina@sfedu.ru, ann-ermishina@mail.ru

**Клименко Людмила Владиславовна** – к.соц.н., доцент кафедры социальных коммуникаций и технологий («Регионоведения и этносоциологии») Педагогического института Южного федерального университета, специалист Центра прикладных социологических исследований ПИ ЮФУ.

*Область научных интересов:* социальные конфликты; этнокультурная специфика поведения населения; методология социологических исследований; экономическая социология.

E-mail: lucl@yandex.ru

**Колесников Вадим Вячеславович** – д.э.н. заведующий кафедрой общегуманитарных и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского Юридического института (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, профессор, старший советник юстиции.

*Область научных интересов:* криминология, экономическая преступность, экономический анализ коррупции.

E-mail: kvvksn@mail.ru

**Крючкова Полина Викторовна** – д.э.н., профессор кафедры национальной и региональной экономики Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова.

*Область научных интересов:* институциональная экономика, проблемы транзитивной экономики, экономика домохозяйств.

E-mail: pkryuchkova@yandex.ru

**Курбатова Маргарита Владимировна** – д.э.н., заведующая кафедрой экономической теории Кемеровского государственного университета.

*Область научных интересов:* институциональная экономика, формальные и неформальные институты, эффект исторической обусловленности развития, институциональные ловушки, социальный контракт, социально-трудовые отношения, рынок труда, занятость, переходная экономика, производство образовательных услуг.

E-mail: kmv@kemsu.ru

**Латов Юрий Валерьевич** – д.соц.н., к.э.н., ведущий научный сотрудник Академии управления МВД России, профессор кафедры национальной и региональной экономики Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова.

*Область научных интересов:* институциональная экономика, экономическая социология, теневая экономика, экономическая компаративистика, экономическая ментальность, экономическая история.

E-mail: latov@mail.ru

**Левин Сергей Николаевич** – д.э.н., профессор кафедры экономической теории Кемеровского государственного университета.

*Область научных интересов:* конституционные правила, локализация и сегментация институциональной среды, взаимодействие власти и бизнеса, социальный капитал.

E-mail: levin@kemsu.ru

**Леонтьева Эльвира Октавьевна** – к.ф.н., доцент кафедры социологии, политологии и регионоведения Тихоокеанского государственного университета.

*Область научных интересов:* неформальная экономика, коррупция, социология образования, институциональная теория.

E-mail: mark@mail.27.ru

**Литвинцева Галина Павловна** – д.э.н., профессор, заведующая кафедрой экономической теории Новосибирского государственного технического университета.

*Область научных интересов:* институциональная экономика, макроэкономика, региональная экономика.

E-mail: litvintseva-g@mail.ru

**Малкина Марина Юрьевна** – д.э.н., профессор, зав. кафедрой теории экономики Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского.

*Область научных интересов:* институциональная экономика, экономическая теория, макрофинансы, денежно-кредитное регулирование.

E-mail: mmuri@yandex.ru, mmuri@rambler.ru

**Мареева Светлана Владимировна** – научный сотрудник ИС РАН.

*Область научных интересов:* социальная структура и социальная стратификация, средний класс, модернизационные процессы, социокультурная модернизация.

E-mail: s.mareeva@gmail.com

**Миляева Лариса Григорьевна** – д.э.н., профессор, декан экономического факультета Бийского технологического института ГОУ ВПО «Алтайский государственный технический университет имени И.И. Ползунова».

*Область научных интересов:* экономика труда, управление инновациями, институциональная экономика.

E-mail: lgm@bti.secna.ru



**Наумов Юрий Геннадьевич** – к.э.н., заместитель начальника кафедры финансово-экономического обеспечения Академии управления МВД России.

*Область научных интересов:* экономический анализ коррупции, проблемы теневой экономики.

E-mail: kafedra13@mail.ru

**Нуреев Рустем Махмутович** – д.э.н., ординарный профессор ГУ-ВШЭ.

*Область научных интересов:* микроэкономика, экономика развития, теория общественного выбора, институциональная экономика, экономическая история

<http://rustem-nureev.ru>

E-mail: nureev@hse.ru

**Розмаинский Иван Вадимович** – к. э. н., доцент кафедры экономической теории СПб филиала ГУ-ВШЭ.

*Область научных интересов:* посткейнсианство, институциональная экономика, макроэкономика, переходная экономика, сравнительный анализ экономических систем.

E-mail: irozmain@yanbdex.ru, rozvit@mail.ru

**Стукаленко Елена Алексеевна** – старший преподаватель кафедры экономической теории Новосибирского государственного технического университета.

*Область научных интересов:* социальные проблемы экономического развития, региональная экономика.

E-mail: estukalenko@gmail.com

**Темницкий Александр Лазаревич** – к.соц.н., доцент кафедры социологии МГИМО (У) МИД РФ, с.н.с. Института социологии РАН.

*Область научных интересов:* социокультурные процессы в сфере труда.

E-mail: taleksandr@list.ru

**Тихонова Наталья Евгеньевна** – д.с.н., зав. кафедрой социально-экономических систем и социальной политики ГУ-ВШЭ, зам. директора Института социологии РАН.

*Область научных интересов:* социальная структура, трансформационные процессы, социально-экономические последствия реформ, социальная эксклюзия.

E-mail: netichon@mtu-net.ru

**Шварцбург Цаль Валерьевич** – к.э.н., директор ЗАО «Поволжский Дом Лизинга».

*Область научных интересов:* современная политическая экономия, институциональная экономика, экономическая социология.

E-mail: tsalsh@mail.ru

**Шульгин Сергей Георгиевич** – к.э.н., с.н.с. Академии народного хозяйства при Правительстве РФ.

*Область научных интересов:* современная политическая экономия, институциональная экономика, экономика развития.

E-mail: [sergey@shulgin.ru](mailto:sergey@shulgin.ru)

**Эфендиев Азер Гамидович** – д.ф.н., профессор, заведующей кафедрой Управления человеческими ресурсами ГУ-ВШЭ.

*Область научных интересов:* теория социальных институтов, теория социальных групп, социология личности, социология образования, социология исследований деловой и организационной культуры.

E-mail: [efendiev@hse.ru](mailto:efendiev@hse.ru)

## **Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации**

Программа поддержки независимых экономических аналитических центров в Российской Федерации реализуется Московским общественным научным фондом (МОНФ) в сотрудничестве с Центром институциональных реформ и неформального сектора, университет штата Мэрилэнд (IRIS), и поддерживается Агентством США по международному развитию (USAID).

*Цель Программы* – содействовать развитию российских независимых аналитических центров, работающих в области экономики. Деятельность таких центров повышает качество экономической и социальной политики государства, способствует диалогу власти и общества вокруг ключевых проблем экономики России.

Для достижения поставленных целей Программа проводит конкурсы на получение грантов, содействует распространению результатов проведенных исследований.

Профессиональную обоснованность конкурсных решений гарантирует независимый Экспертный совет Программы, в состав которого входят известные российские экономисты – представители академических институтов, центров прикладного экономического анализа, университетской науки, видные «практики» экономической политики в России.

### ***Некоторые результаты реализации Программы в 1999–2008 гг.***

В 1999–2008 гг. Программа провела 28 раундов грантовых конкурсов, присуждено 216 грантов. 40% грантов получили исследовательские коллективы в регионах (за пределами Москвы и Санкт-Петербурга). Прозрачные и справедливые условия и процедуры проведения грантовых конкурсов Программы заслуженно пользуются доверием в исследовательском сообществе: интенсивность соревнования составила 6,2 заявки на 1 присужденный грант.

В 2000–2008 гг. в рамках Программы состоялось более 50 конференций, «круглых столов», семинаров, посвященных профессиональному обсуждению результатов анализа экономической политики и привлечению к ним внимания заинтересованной общественности. Более 200 публичных мероприятий проведено непосредственно грантополучателями Программы в ходе реализации индивидуальных проектов.

При поддержке Программы было учреждено 11 новых самостоятельных центров экономического анализа, в том числе 5 – в регионах России, основана Ассоциация независимых центров экономического анализа (АНЦЭА).

Работы центров – участников Программы представляются в популярной серии «Независимый экономический анализ» (Научные доклады МОНФ). Под эгидой Программы создана база данных открытого доступа, содержащая сведения,

добровольно предоставленные более чем 120 экономическими исследовательскими учреждениями России. Доступ в базу данных открыт с сайта МОНФ [www.mpsf.org](http://www.mpsf.org).

Разработки центров – участников Программы использовались следующими органами государственной власти Российской Федерации: Администрацией президента Российской Федерации, Министерством экономического развития, Администрацией Правительства, Советом Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думой, Министерством финансов, Министерством сельского хозяйства, Банком России, Пенсионным фондом и другими заинтересованными министерствами и ведомствами федерального и регионального уровней.

***Программа в 2008–2010 гг.***

*Поддержка уже сложившихся независимых центров анализа экономической политики*, завоевавших репутацию своей предыдущей работой, является главным направлением работы Программы в 2008–2010 гг. От участников конкурсов Программа ожидает серьезных, общественно значимых тем исследований, развернутых предложений относительно форм и методов доведения результатов своей работы до заинтересованных организаций – потребителей экономической аналитики. Текущие тематические приоритеты Программы ежегодно уточняются ее Экспертным советом. Следите за объявлениями о грантовых конкурсах на сайте МОНФ [www.mpsf.org](http://www.mpsf.org).

Программа поддерживает *межрегиональное сотрудничество* аналитических центров в виде консорциумов столичных и региональных организаций.

Программа продолжит проведение мероприятий по распространению результатов работы грантополучателей (дополняющие их собственные усилия в этой области), поощрение партнерских отношений между центрами, публикацию работ грантополучателей.

# **ECONOMIC AGENTS OF POST-SOVIET RUSSIA (institutional analysis): TEN YEARS LATER**

## **CONTENT**

**Introduction.** – The first decade of XXI-st century – a new stage of social and economic reforms

### **PART I. RUSSIAN HOUSEHOLDS**

#### **Chapter 1. Adaptation of households to the market**

- 1.1. Differentiation of modern Russian households
  - 1.1.1. Russian poverty
  - 1.1.2. Russian middle class
- 1.2. Change of a consumer behavior of the Russian households
- 1.3. Russian households on financial markets
  - 1.3.1. Choice between current and future consumption
  - 1.3.2. Factors influencing behavior of Russians on financial markets
  - 1.3.3. Features of behavior of Russians on financial markets
  - 1.3.4. Prospects of change of behavior of Russians on financial markets
- 1.4. Russian households on a labor market
  - 1.4.1. Features of transformation of the Russian labor market
  - 1.4.2. Current situation and tendencies of the Russian labor market
  - 1.4.3. Labor market and education

#### **Chapter 2. Interpersonal and institutional trust as the social capital of modern Russia**

- 2.1. What kind of capital we need?
- 2.2. Comparison of Russia on level of personal trust
- 2.3. Comparison of Russia on level of institutional trust
- 2.4. Russia on a mental world map

#### **Chapter 3. Ways of formation of the effective worker-partner**

- 3.1. The base models of ideal type workers: short characteristics
- 3.2. Current microinstitutional practice and valuable samples in labor behavior
- 3.3. Model of the successful worker: operationalization and predictors
- 3.4. Model of the effective worker: operationalization and predictors
- 3.5. Model partner-focused worker: operationalization and predictors

#### **Chapter 4. Russian middle class as an economic agent: the characteristic and prospects**

- 4.1. Allocation methodology and estimation of the Russian middle class
- 4.2. Middle class as the actor in production relations system
- 4.3. Some features of economic consciousness and behavior of middle class
- 4.4. Middle class human capital of Russian economy prospect
- 4.5. Formation of middle class: results and prospects

#### **Chapter 5. University corruption and parallel market of educational services as obstacles to human capital accumulation**

- 5.1. University corruption in modern Russia: general reasons and scales
- 5.2. University corruption in informal context (example of Khabarovsk's universities)
  - 5.2.1. Informal practice of guardianship
  - 5.2.2. Practice of gifts in universities
  - 5.2.3. Bribery as corruption practice
- 5.3. Parallel market of educational services (example of Biisk's universities)
  - 5.3.1. Theoretical aspects of research of parallel market of educational services
  - 5.3.2. Parallel market of educational services supply
  - 5.3.3. Parallel market of educational services demand

#### **Chapter 6. Formation of institutes of civil society (on housing and communal services example)**

- 6.1. Problems of formation of the effective proprietor of housing accommodation
- 6.2. "Feeling of the property" in target subgroups of apartment houses tenants
- 6.3. Degree and forms of sharing of proprietors in management of apartment houses
- 6.4. Factors and conditions of formation of readiness of proprietors to self-management in apartment houses

### **Part II. RUSSIAN FIRMS**

#### **Chapter 7. Evolution of Russian firm and corporate governance: in search of the effective proprietor**

- 7.1. Russian privatization: an illustration of the first or second Coase theorem?
- 7.2. Post-privatization development of a corporate governance
  - 7.2.1. Principal-agent problem and mechanisms of corporate governance
  - 7.2.2. National model of a corporate governance in Russia
- 7.3. Development of Russian model of corporate governance in 2000th: empirical evidences
  - 7.3.1. Corporate governance changes conditions in 2000th
  - 7.3.2. Dynamics of property concentration: whether there is passed a historical maximum?
  - 7.3.3. Foreign investors and demand for corporate governance instruments

7.3.4. Hired managers as the factor of demand for norms of a corporate governance

7.4. Property, control and competitiveness of Russian business

**Chapter 8. Employment practice as an element of the social organization of Russian firm**

8.1. "Social organization of firm": reviving the forgotten concept

8.2. Social mechanisms of employment in the Russian firms: overall review

8.3. Social factors of selection in the course of employment in Russian firms: coordination or confrontation?

8.4. Social mechanisms of employment and the characteristic of Russian firms

8.5. Social mechanisms of employment and the characteristic of the social organization of Russian firms

**Chapter 9. New generation of businessmen and managers in a changing institutional environment**

9.1. Theoretical and empirical assumptions

9.2. New generation of businessmen and managers in institutional structure of modern Russia

9.3. Examples of business reputation and a vector of institutional shifts

9.4. Trust and the relation to the law in problem is social-legal environment

**Chapter 10. Network interrelations of Russian business: business corruption and institutional organizations of Russian economy**

10.1. Business corruption, "additional funding of territories": regional localization and segmentation institutional environments in Russia

10.2. Social capital structure as the major factor of institutional developments of national economy

10.3. Social capital types: "structural" characteristics

10.3.1. First type of social capital: open enterprise networks

10.3.2. Second type of social capital: mixed networks of the power and business

10.4. Consequences of domination of second type of social capital

**Chapter 11. Small business in Russian oligopolistic economy**

11.1. Small business in years 1990 – 2010

11.2. Institutional features of small business

11.3. "Capitalist economy" and a small enterprise social and economic structure

11.3.1. Labor and salary

11.3.2. Profit and the capital.

11.3.3. Social capital and its role in a small business

### **Part III. RUSSIAN STATE**

#### **Chapter 12. Institutional approach to research of interaction of the government and business in modern Russia**

- 12.1. Institutional-evolutionary approach to understanding the nature of Russian state
- 12.2. Activization of Russian government in 2000-2009: formation of new type institutional environments
- 12.3. Government expansion mechanisms in economy and its attack to large business
- 12.4. Forms of interaction of business with the government
- 12.5. Institutional characteristics of the property rights

#### **Chapter 13. Institutional corruption in Russia**

- 13.1. Corruption as a threat to Russian national security
- 13.2. General statistics of corruption
- 13.3. Shadow rules of mutual relations of politicians and businessmen
  - 13.3.1. Russian corruption as political process
  - 13.1.2. New variants of rules of mutual relations of politicians and businessmen

#### **Chapter 14. Evolution of institutes of political power of Russia**

- 14.1. Features of Hotteling-Downs model in modern Russia
- 14.2. Institutionalization of a new power-property (2001-2010)
- 14.3. Interrelation of economic and political monopolism in Russian regions: new development trends
- 14.4. Transformation of a role of elections in the beginning of XXI-st century

#### **Chapter 15. System of public finances of Russia: evolution of institutes**

- 15.1. Old and new trajectories of a budget system: "path dependence" versus "back to the future"
- 15.2. Stabilization funds as anti-recessionary institute of public finance in Russia
- 15.3. State corporations: a state within a state
- 15.4. State order: institute of the market or return to State Logistics Committee system?

#### **Chapter 16. Innovative process vs. tax system of Russia**

- 16.1 Formation of tax system
- 16.2. Formation of a profitable part of the budget
- 16.3. Investment stimulation
- 16.4. Consumption stimulation
- 16.5. Social taxes
- 16.6. The value-added tax
- 16.7. Perspective directions of perfection of a tax system

#### **Chapter 17. Development of system of the social institutes preventing further differentiation of incomes and poverty in Russia**



- 17.1. Initial distribution institutes
- 17.2. Redistribution institutes.
- 17.3. Institutes of final distribution

#### **Conclusion. Strategy and tactics of Russian modernization**

- 1. Theory of a social market economy
- 2. Advantages and disadvantages of "Concept of long-term social and economic development of Russian Federation"
- 3. Strategic and tactical priorities
  - 3.1. Tactical priorities
  - 3.2. Strategic objectives
- 4. Possible scenarios of development

#### **Authors**

### **ANNOTATION**

The given collective monograph is project continuation "Virtual workshops in social studies" which has begun in the late nineties under the aegis of the Moscow Public Scientific Foundation (MPSF). During realization of the given project under the direction of Dr.sc.oec. Prof. R.M. Nureev it was generated problem- focused scientific network community of economists and sociologists from different cities of Russia, from Moscow to Biisk. This community was consolidated on the basis of problems studying of Post-Soviet Russia by means of institutional economy methods. Economists for this purpose participating in the project and sociologists have concentrated the attention to those "game rules" on which there lived Russians of 1990<sup>th</sup>. General idea on which basis that monograph was prepared, was an accurate understanding that even in Russia are created market economy bases, however in the country yet it was not possible to create effective national model of economy. Work on that monograph was the original form of summarizing of a "Yeltsin" epoch of development of Post-Soviet Russia. Two editions of the collective monograph "Economic agents of Post-Soviet Russia (institutional analysis)" (2001; 2003) became result of work of group of social scientists, and also articles in many leading Russian and foreign journals.

After the lapse of a decade the group of authors under the direction of R.M.Nureev in the updated structure offers readers the new review of "game rules" in Post-Soviet Russia – not "Yeltsin", but "Putin's" epoch. Then, 10

years ago, it seemed to the majority of members of a group of authors that Russia is in unstable, a transition state, between the Soviet last and market future, from here such paradoxical combinations of pro-market and anti-market institutes. However that seemed transitivity earlier, has appeared the Russian national model of a market economy. Russia yet has not found the effective system of "game rules" approaching for domestic civilization, but continues them to search. This book – the original report on these searches.

Collecting collective of authors of the monograph, editors were guided by following reasons:

- 1) authors should represent not only two capitals, but also other cities of Russia (up to Khabarovsk);
- 2) though among authors dominate economists, it is paid compliments participation of sociologists and other social scientists;
- 3) the most general methodological basis is the institutionalism (company development is considered as search of most effective "game rules").

Organizing the new collective monograph, editors selected texts of heads so that, on the one hand, to deepen analysis of those what have been mentioned for the first time still 10 years ago, and on the other hand, to show such important problems to which earlier participants of the project did not pay special attention.

The new book is divided into three blocks, devoted to institutional behavior of households (Ch. 1-6), firms (Ch. 7-11) and the states (Ch. 12-17) in Post-Soviet Russia 2000th

Book chapter 1 considers "**Adaptation of households to the market**" (P.V.Krjuchkova, I.V.Rozmainsky). Here is noticed that Russian households though save many lines of "underdevelopment" (in particular, the sizes of middle class continue to wish the best), however nevertheless by degrees come nearer to the western type. In particular, "it is possible to say that for a significant amount of Russians base model of financial behavior was changed: from "lives on means" to "debt". Increase of modernization of Russian households was reflected and in increase of attention of Russians to human capital accumulation (education system development) – to long-term process with long pay-back time.

In the second chapter, "**Interpersonal and institutional trust as the social capital of modern Russia**" (Ju.V.Latov), is told about some features of Russian economic mentality. Object of studying became interpersonal and institutional trust as characteristics of the social capital of the nation. As a result of

the analysis of databases of the Russian and international interrogations not trivial conclusion is done that on level of trust Russia – is enough average (on the world standards) country similar to Italy.

The third chapter of the new monograph, **"Ways of formation of the effective worker-partner"** (A.L.Temnitsky), is devoted a problem of increase of activity of the worker. Earlier researchers of labor behavior of Russians implicitly were guided by "the American" standard of the worker which actively changes places of employment in search of calling and the income. These expectations have not justified – the situation in modern Russia much more close to "the Japanese" standard (system of lifelong employment) when the worker categorically avoids to change a place of employment, aspiring to improve the position in times of the selected organization. The analysis is constructed as case-study – studying of one of the machine-building enterprises of Moscow suburbs). Formation of the effective worker-partner is considered as very inconsistent process connected with growth of individual consciousness of workers which washes away old paternalistic installations.

In the fourth chapter **"Russian middle class as an economic agent: the characteristic and prospects"** is analyzed "the characteristic and prospects" (N.E.Tikhonov, S.V.Mareeva). The question on middle class formation in Russia is the central problem of Post-Soviet development. The middle class of Russia is enough numerous as all who at least partially approach under its definition, constitute half of Russians. But at the same time middle class of Russia is much smaller as the middle class nucleus includes only 10-15 % of citizens. The most interesting is that half of middle class are the people working in a state sector. Therefore Russian middle class has while very limited possibilities for transformation from "a class in itself" in "a class for itself". It means that the overwhelming majority of households still have no conditions of stable and dynamical development.

By the end of 2000th it becomes more and more distinct clearly that the corruption, one of main barriers of modernization of Russia, grows not only "from above", but also "from below". Certainly, in monetary measurement scales of household corruption are insignificant in comparison with the sizes of business corruption. However the stable tradition to "purchase" offsets, examinations and even diplomas about higher education are a mine of the slowed down action which can undermine any hopes of human capital growth. Results stated in the fifth chapter, **"University corruption and parallel market of educational services as obstacles to human capital accumulation"**

(L.G.Miljaeva, E.O.Leonteva), two local researches – case-study in Biisk and Khabarovsk – show very fruitful possibilities of this new approach for understanding of institutional brakes of development of Russia.

The sixth chapter, **"Formation of institutes of civil society (on housing and communal services example)"** (A.V.Ermishina, L.V.Klimenko), contains a material simultaneously and very private (housing and communal services reforms), and very much the general (formation of civil company). On a private example of development of housing self-management in two cities of Southern federal district (in Rostov-on-Don and in Azov) authors show that to western community Russians should pass a distance of the huge size. The habit to vertical hierarchy blocks in modern Russia sprouts of civil company even at micro-local level where the mighty of this world is not inclined to interfere with their development. Russians continue to adapt to the market not market methods.

The seventh chapter, **"Evolution of Russian firm and corporate governance: in search of the effective proprietor"** (S.B.Avdasheva, T.G.Dolgopjatova), is direct continuation of researches of consequences of mass privatization of 1990<sup>th</sup>. Post termination "not so" effective "revolutionary" privatization of 1990th has begun "evolutionary" transformation of the property rights in Russian business. Authors of the head come to conclusions that changes of 2000th as a whole go towards growth of the specification of the property rights. In the beginning of 2000th in Russia there was "an economy of monopolies" (the highest concentration of the property) and "insiders economy" (property and management combination). By the end of 2000 these characteristics were not gone, but are appreciable weaken: the tendency to falling of level of concentration is observed, the role of foreign investors has increased and in general there is a drift towards division of functions of management and possession.

In the eighth chapter, **"Employment practice as an element of the social organization of Russian firm"** (A.G.Efendiev, E.S.Balabanova), proceeds the analysis of mutual relations of businessmen and the workers, begun in the third chapter. However if earlier labor relations were considered as result of a choice of wage and salary earners now they are considered as result of a choice of businessmen. There is an old tradition to contrast is patriarchal-bureaucratic ex-Soviet (let even privatized) the enterprises with the dynamical new business giving open space for the personal initiative and demonstration of professionalism. Results of research of authors of the given chapter resolutely break this stereotype. It appears, hiring on professional qualities prevails just at the Post-

Soviet enterprises while in a new private sector hiring under the patronage prevails. So, reproduction of institutes of the power-property in 1990-2000th Occurred not only in households and in state structures, but also in firms.

The ninth chapter, **"New generation of businessmen and managers in a changing institutional environment"** (M.A.Shabanova), is devoted the characteristic of chiefs of a new private sector from the point of view of their readiness for the civilized business based on observance of business obligations, rules of law and morals. According to the data case-study, about third of representatives of business it is possible to consider "civilized" - in their images of business reputation fulfillment of business obligations is supported with observance morally-ethical or/and it is formal-rules of law (laws). Every sixth of new businessmen/heads has appeared "unpredictable" (on criminal slang such call "morons"), not appreciating neither the rights, nor morals, business obligations. Thus, among businessmen the share "civilized" nevertheless essentially exceeds a share "completely not civilized" that inspires cautious optimism concerning prospects of development of Russian business.

The problem of interaction of firms with the state is considered in the tenth chapter – **"Network interrelations of Russian business: business corruption and institutional organizations of Russian economy"** (S.N.Levin, M.V.Kurbatova). Seven years ago it seemed that replacement of "dark blue roofs" (gangster-criminal) "red roofs" (state employees in a role private law-enforcers) is the intermediate stage of transition to normal system for the developed countries of legal enforcement. This forecast has not absolutely justified: "red roofs" in the end of 2000th do not prevail, but it on change "governor's roofs" have come normal for developing countries. It is a question of experts of large-scale shadow payments of businessmen to public agents. Modern Russian business, authors do a conclusion, remains "semi-independent" subordinated element to "an imperious vertical", constructed on domination of relations of the power-property.

The eleventh chapter considers **"Small business in Russian oligopolistic economy"** (T.V.Shvartsburd). In it again it is a question of social networks as to the environment of ability to live of Post-Soviet business. Social networks – natural (in Russia) an inhabitancy of small business. The author considers a modern small-scale business as continuation of that informal economy which not only in Soviet, but also in ante-Soviet period survived in absence of legal protection and access to the formal credit. Therefore weak (to measures of the developed countries) the small-scale business level of development in Post-

Soviet Russia hides the high level of informal economy typical for the countries of catching up development with "the mercantilist state" a la H. de Soto.

Developing in the twelfth chapter **"Institutional approach to research of interaction of the government and business in modern Russia"** (M.Ju. Malkina), authors notice that new ("Putin", replaced "Yeltsin") institutional environment for business and state interaction, is still characterized by domination of the power over the property. In Russia there was a conglomerate of a formal private property behind which real power-property with "the friable" a property right disappears. Old hopes of overcoming "institutional inadequacy" Russian state were replaced by understanding of that at historically developed system of mutual relations of the state and company the power will stand still for a long time above business.

Theme of the thirteenth chapter – **"Institutional corruption in Russia"** (S.Ju. Barsukova, V.V. Kolesnikov, Ju.G. Naumov). Earlier corruption relations were considered (first of all, with reference to "a Yeltsin" epoch) basically in a context of "state buying up" - as the instrument of influence of business on the power. In modern Russia corruption has turned to the instrument of submission of business of the power, "business buying up" dominates. Therefore began quite lawful to consider business corruption as one of the basic functions of Russian state officers and politicians. Corruption became an organic element of political processes and, accordingly, one of key elements of system of the Post-Soviet power-property.

The fourteenth chapter, **"Evolution of institutes of political power of Russia"** (R.M. Nureev, S.G. Shulgin), develops a plot about voting cycle from the previous collective monograph. As it is found out, domestic regional leaders had some reliance of the future – but not at the expense of increase, and at the expense of fall of "transparency" of a political life. Elections become faster the formalized ritual, than real competition of politicians for trust of voters. Local "barons" - bureaucrats began to use manipulation of the data about an appearance of voters on elections as a signal of the loyalty to the federal centre. By the end of 2000 power became more autocratical and is less under control citizens, than it was a decade ago.

The fifteenth chapter, **"System of public finances of Russia: evolution of institutes"** (M.Ju. Malkina), shows interrelation between old and new paths budget system. The author shows a role of dependence on a predominating trajectory of development which leaves traces on modern institute. Here are analyzed stabilization funds as anti-recessionary institute of the state finance sys-

tem of Russia. The special paragraph is devoted state by corporations that are original "state within a state". The detailed analysis of the state order shows that it yet did not become high-grade institute of the market, and till now saves State Logistics Committee birthmarks.

Innovative process and tax system of Russia became object of studying of the sixteenth chapter: **"Innovative process vs. tax system of Russia"** (A.V.Alexeev). In it is established that changes to the best in structure of national economy and have not occurred: possibility of low tax load on business in a favorable raw conjuncture which could become a basis for scale modernization of its technological basis, has appeared is missed. The policy of the government in 2000 has appeared is directed without delay on preservation before the typed inertia, than on revolutionary changes in production.

In the final seventeenth chapter **"Development of system of the social institutes preventing further differentiation of incomes and poverty in Russia"** (G.P.Litvintseva, O.V.Voronkova, E.A.Stukalenko) is considered. Though the government officially proclaims a rate on "the social state" in the social democratic version, actually given tendency is traced poorly enough. In the end of 2000th social policy is understood by the government as struggle, first of all, with poverty, but not with high differentiation of incomes. Irrespective of, how much such policy is successful, it essentially cannot remove social pressure and convince citizens that the market economy is capable to ensure "well-being for all".

Development trends of the Russian state in 2000 seem least (in comparison with development trends of households and firms) progressive, the most pessimistic. It is in the paradoxical image contradicts that axiomatic fact that "Putin" state is much stronger and respected by Russians, than "Yeltsin" state. A paradox solution, probably, that the political mode of 2000 maintains model habitual for Russians: the state rejects pressure of "intrigues" of external and internal enemies, guarantees the citizen calmness and well-being in exchange for unconditional loyalty. The slogan "will not be neither revolutions, nor counter-revolutions", the put forward V.V. Putin, reflects main ideologeme of "Putin's" epoch, and the political mode actually realizes this slogan. Unfortunately, authors of this slogan do not notice that develop purely evolutionary, avoiding revolutions, is possible only when the national social and economic model has shown the efficiency. Otherwise instead of evolution it is possible to receive for-stand. Russian state so while could not find the adequate mechanism for our country constant institutional self-updating.