

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ
ВЫПУСК № 19 (1800)

Серия

«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлена статья О. Бессоновой «Смысл ключевой поправки к Конституции», опубликованная в «Независимой газете», № 25 от 10 февраля 2020 г.

Вологда
февраль 2020

Смысл ключевой поправки к Конституции

Новое правительство сможет игнорировать корыстные интересы приближенных к власти «друзей»

Экономический порядок, установившийся в России в настоящее время, часто определяют как государственный, олигархический, клановый, офшорный капитализм. Однако важно понять, что в России никогда не было капитализма. Экономика России, по сути, всегда была раздаточная, рыночные практики играли лишь вспомогательную роль. Раздаточная экономика строится на отношениях сдач-раздач, общественно-служебной собственности и жалобах в виде обратной связи. Она не статична и претерпевала значительные изменения на уровне форм, постоянно усложнявшихся: в Киевской Руси – в форме общинного раздатка, в Российской империи – поместного раздатка, в СССР – административного раздатка, а в периоды трансформации – в форме квазирынка.

Квазирынок возникал тогда, когда переставали работать старые правила, а новые институты еще не сформировались. Под внешними рыночными механизмами (конкурсы, тендеры, аукционы) скрываются неформальные связи, нацеленные на получение личной выгоды от государственных ресурсов. Рынок движим интересами предпринимателей и потребителей, квазирынок обслуживает интересы властных структур через механизм предпринимательства.

Это модель своего рода «черной дыры», поскольку ее скрытые механизмы поглощают национальные ресурсы без должного результата для общества. Субъекты квазирынка имеют двойное гражданство, их семьи проживают за границей, доходы от продажи ресурсов инвестируются за пределами России. Поэтому периоды квазирынка порождают длительную стагнацию. Так было во времена Николая II на рубеже XIX–XX веков, так есть и сейчас – в путинской России.

Каждый период российской истории имел свою задачу, после выполнения которой действующая модель заменялась новой: формула экономического пути России выглядит как «раздаток – квазирынок – обновленный раздаток». В этой логике следующей моделью должен стать

контрактный раздаток, который уже спроектирован на уровне нормативных правил госзаказа и предполагает, что раздача бюджетных ресурсов осуществляется на контрактной и конкурсной основе эффективным хозяйственным субъектам всех форм собственности. Но из-за невозможности соблюдения этих правил в условиях квазирынка эта модель не может проявить заложенный в ней потенциал.

Для объяснения причины смены правительства и некоторых поправок к Конституции необходимо понять разницу моделей квазирынка и контрактного раздатка. На примере практики распределения госзаказа в сравнении с его нормативными правилами это различие выглядит так:

– по правилам госзаказа конкурс должен быть конкурентным, прозрачным, нацеленным на выбор эффективного подрядчика, а в реальной практике – это закрытое мероприятие с заранее известным результатом;

– по правилам госзаказа при нарушении сроков и расходов должно происходить расторжение контракта со штрафами, в реальности происходит регулярное увеличение сроков и сумм без каких-либо штрафов;

– по правилам госзаказа финансирование должно происходить строго по нормативам и условиям контракта, а выплаты менеджерам и собственникам – после завершения и сдачи проекта с удовлетворительной оценкой, а в реальности доходная часть извлекается до реализации проекта, практикуется как нарушение сметы и необоснованное увеличение менеджерских бонусов;

– по правилам госзаказа победитель конкурса должен самостоятельно осуществлять задание в контрактные сроки, а в реальности распространен непредусмотренный наем субподрядчика за средства, не соответствующие масштабам проекта, и закладывается изначальное снижение качества работ;

– по правилам госзаказа необходимо привлечение фирм, доказавших свою эффективность и

надежность, а в реальности происходит привлечение аффилированных компаний (родственников и друзей) с многократным завышением цены на их услуги;

– по правилам госзаказа необходим регулярный контроль за ходом и качеством работ, в случае нарушений контракт расторгается с лишением права работать по госзаказу, а в реальности контроль отсутствует, штрафные санкции не применяются;

– по правилам госзаказа проектные задачи должны выполняться с надлежащим качеством и за адекватное менеджерское вознаграждение, а в реальной практике получатели госзаказа осуществляют максимальное изъятие госсредств в целях личного обогащения и вывоза в офшор.

В механизмах реализации нацпроектов, заявленных президентом, заложена модель контрактного раздатка: они имеют целевой характер финансирования, направлены на достижение конкретных результатов и предполагают систематический контроль за их исполнением. Правительство Дмитрия Медведева долгий период работало в условиях квазирынка, когда раздача бюджетных средств напоминала историческую практику кормления приближенных к правителю лиц. Поэтому в 2019 году работа правительства по осуществлению нацпроектов встала в ступор. Собранные огромные деньги могли раствориться в карманах «кормленщиков» без тех результатов, за которые они должны были отчитываться перед президентом. Со ссылкой на «отсутствие проектно-сметной документации» ресурсы были придержаны. В этом состоял первый шаг в борьбе с квазирынком.

Далее нужна была дееспособная команда для внедрения новой контрактной модели реализации нацпроектов. И на смену Дмитрию Медведеву пришли Михаил Мишустин и Андрей Белоусов: премьер-министр должен аккумулировать ресурсы, а его заместитель, теоретик-экономист в области госрегулирования, контролировать эффективность их расходования. Подчеркну, обновленное правительство посредством реализации нацпроектов фактически будет внедрять новую экономическую модель, способную перело-

мить падающий тренд и обеспечить новый подъем. Для борьбы с квазирынком, субъекты которого не могут действовать по-новому и будут сопротивляться, нужно было включить «сакральный» механизм – Конституцию.

Поправка о невозможности для госслужащих иметь двойное гражданство и зарубежную недвижимость не просто призывает к честному служению государству, но и перекрывает массовый канал перекачки ресурсов за границу и создает ограничения на использование госзаказа для достижения цели вывода большей доли средств в офшоры. Привлечение губернаторов к работе в Госсовете повысит их коллективную ответственность за страну и создаст неприемлемую для общества двусмысленность, если они сохраняют зарубежную собственность и второе гражданство. С принятием заявленных поправок правительство сможет игнорировать корыстные интересы устойчиво сформированных групп – получателей госзаказа и направить его в эффективные компании. Фактически это может стать российской формой борьбы с коррупцией «друзей» и высших чинов по опыту сингапурского лидера Ли Куан Ю.

В развитии нашей страны каждая новая модель подкрепляется изменением Конституции или принятием новой. Сейчас происходит переход к новому этапу развития на базовой модели раздатка, но в новых, ранее не существовавших контрактных и конкурентных формах, разворачивается судьбоносная борьба между новой универсальной моделью развития (контрактный раздаток) и специфически российской моделью стагнации (квазирынок). Она выражена в противоречии между установленными правилами госзаказа и реальной практикой их применения, а также в конфликте между целевыми механизмами финансирования нацпроектов и бюджетной практикой распределения ресурсов в форме «кормлений». Принципиальный вопрос для будущего России – кто кого? – уже перешел в стадию конституционной реформы.

Ольга Эрнестовна Бессонова
доктор социологических наук,
автор теории раздаточной экономики