

Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого проектирования
Семинар «Проблемы современного государственного
управления в России»

**Идеология и структура
федерального бюджета
России
как отражение ее социально-
экономической модели**

*Материалы постоянно действующего
научного семинара*

Выпуск № 6 (36)

Москва
Научный эксперт
2010

УДК 351(470+571)

ББК 67.401

И 74

Научный руководитель семинара:

В.И. Якунин, доктор политических наук

Соруководители семинара:

А.И. Соловьев, доктор политических наук, профессор;

С.С. Сулакшин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук, профессор

И 74 Идеология и структура федерального бюджета России как отражение ее социально-экономической модели. Материалы научного семинара. Вып. 6(36). — М.: Научный эксперт, 2010. — 80 с.

ISBN 978-5-91290-137-9

Редактор *Ю.Е. Мешков*

Ответственный за выпуск *О.А. Середкина*

Художественное оформление *С.Г. Абелина*

Компьютерная верстка *О.П. Максимовой*

Сдано в набор 16.11.2010 г.

Подписано в печать 19.11.2010 г.

Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 5.

Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»

Тираж 500 экз. Заказ 559

УДК 351(470+571)

ББК 67.401

© Центр проблемного анализа
и государственно-управленческого
проектирования, 2010

ISBN 978-5-91290-137-9

Содержание

Тема семинара

Идеология и структура федерального бюджета России
как отражение ее социально-экономической модели

Доклад

Симонов В.В. Идеология и структура бюджета России
как отражение социально-экономической модели России4

Вопросы к докладчику и ответы.....25

Выступления

Сулакшин С.С. Бюджет как сыворотка правды43

Вилисов М.В. Кризис политико-государственного
проектирования как причина проблем бюджетного
планирования.....46

Багдасарян В.Э. Структура бюджета как идеологическая
проекция.....49

Шабров О.Ф. Бюджет России как концентрированное
выражение корпоративизма.....53

Клюев Н.Н. Социально-экономическая модель России:
доиндустриальные признаки модернизируемой страны57

Пащенко Ф.Ф. Бюджет России — пример несистемного
подхода построения социально-экономической модели60

Соловьев А.И. Реализм и наивный патриотизм:
что ценнее при анализе Российского государства?68

Тематическая программа научного семинара на 2010 г.78

Список постоянных участников семинара79

Тема семинара

Идеология и структура федерального бюджета России как отражение ее социально- экономической модели

Доклад

Идеология и структура бюджета России как отражение ее социально-экономической модели

***В.В. Симонов, доктор
экономических наук***



«Протобюджет» в Древнем мире и в Средние века

Бюджет, а именно некоторая роспись доходов и расходов государства на текущую и обозримую перспективу, впервые появляется еще в условиях Древнего мира (хотя современная экономическая теория склонна связывать возникновение бюджетных отношений с экономикой капитализма). Известная система строительства за счет государственной казны, обеспечение базовых функций государства (прежде всего — защитной и пенитенциарной, но позже — и хозяйственной в виде организации общественных работ для поддержания занятости населения в античной Греции) не могли осуществляться без организованной системы планирования государственных доходов и расходов (от которой прямо зависела система налогов и сборов). Такого рода отношения

представляют собой первый пример *инвестиционной функции* государственного бюджета¹.

Экономика древнегреческих полисов дает также пример *интеграционного бюджета*, возникшего ввиду необходимости объединения экономических сил полисов для противостояния внешней инвазии (объединенная казна Делосской симмахии).

Римская экономика периода поздней Республики и начала Империи (до кризиса III в.) дает пример своеобразного *социально ориентированного* государственного бюджета: исключение граждан Рима из числа налогоплательщиков привело к необходимости обеспечивать их повседневные требования (известный лозунг римских маргинальных кругов: «Хлеба и зрелищ!») за счет постоянно расширявшихся в результате внешних завоеваний территорий государства (осуществление хлебных раздач и организация общественных мероприятий).

Главные функции, которые выполняли в это время государственные финансы, можно свести к:

- а) защитной и пенитенциарной (обеспечение военного превосходства и поддержание внутренней стабильности);
- б) социальной (организация общественных работ за плату из государственной казны и с обеспечением фронта работ при своеобразном *частно-государственном партнерстве*, т. е. с привлечением накоплений наиболее богатой части населения; цель этих работ — занятие граждан производительным трудом для поддержания социальной стабильности. К этой же группе функций следует отнести и упомянутые хлебные раздачи).

¹ Даже Новый завет (Лк. 14, 28-31) словами Самого Христа дает определенное представление о некоей системе расчета доходов и расходов, «бизнес-планировании», которое лежало в основании личного и государственного хозяйства древности («кто из вас, желая построить башню, не сядет прежде и не вычислит издержек, имеет ли он, что нужно для совершения ее, дабы, когда положит основание и не возможет совершить, все видящие не стали смеяться над ним, говоря: этот человек начал строить и не мог окончить?»).

Таким образом, *через систему государственных доходов и расходов реализовывался общегосударственный и общегражданский смысл государства.*

Средневековая экономика Европы использует основные принципы бюджетно-налоговой системы, сформированной в Римской империи, модифицируя их под нужды первоначальных раздробленных государств. Позже, в период формирования централизованных государств в Европе, в их рамках формируется бюджетная система (государственная казна), в сильной степени напоминающая аналогичную структуру в поздней Римской империи.

Основными функциями государственного бюджета в это время были:

- а) удовлетворение потребностей государственной власти (правлящей династии, финансы которой не отделялись от государственных финансов);
- б) обеспечение защитных и пенитенциарных функций государства (понимаемых как защита внутренних и внешних интересов правящей династии).

В отсутствие системы гражданства (которая была заменена вассальными отношениями для знати и подданством для всех остальных) общегражданские функции бюджета сошли на нет. Однако необходимость формирования доходной части государственной казны и необходимость тылового и собственно военного обеспечения армии ставят европейское государство перед необходимостью выделить определенный вид деятельности, который нуждался в государственной поддержке, — ремесло и зарождающуюся промышленность. В результате во Франции со времен Ришелье и, особенно, Кольбера к указанным функциям государственных финансов добавляется:

- в) стимулирование развития национальной экономики и защита ее от внешней конкуренции, которая могла подавить развитие внутреннего производства (протекционистский таможенный тариф в целях защиты национального производителя).

Таким образом, европейское государство эпохи Средних веков и начала Нового времени реализует *модель бюджетных отношений, ориентированных на исполнение государством прежде всего общегосударственных функций*. Социальная составляющая ликвидируется и возрождается вновь только после существенных достижений рабочего движения после революций 1848 г. и в особенности в результате активности пролетариата на рубеже XIX в. — в первой четверти XX в.

В то же время нужно отметить, что Великая французская революция 1789 г. и в особенности Парижская коммуна (1871 г.) дали в период Нового времени примеры организации государственных финансов, ориентированной не только на выполнение общегосударственных, но и социальных функций государства. Среди особенностей организации государственных финансов этих относительно кратких исторических периодов можно выделить зарождение подхода к хозяйству в рамках государства как к единой системе (вариант *«народнохозяйственного подхода»*).

Бюджетные политики Новейшего времени

В Новейшее время оформляются две основные системы бюджетной политики:

- а) *капиталистическая*, основанная на превалировании общегосударственных расходов, но постепенно берущая на себя ряд *инвестиционных* (в особенности во время восстановления экономик после Второй мировой войны, в период господства идеологии индикативного планирования, выразившейся в формировании среднесрочных планов развития) и *социальных функций* (под давлением рабочего движения, в результате которого в ряде европейских стран к власти приходили правительства «левой» ориентации).

Следует отметить, что эта политика основывалась на сочетании государственных регулирующих функций через налогово-бюджетные инструменты (налоговое стимулиро-

вание приоритетных отраслей экономики; государственные инвестиции в приоритетные отрасли) и развития частнохозяйственной системы, вступавшей в отношения *частно-государственного партнерства* (в основном через систему инвестиций) с государством.

На базе этой бюджетной системы формируется понятие «*государственных услуг*» и бюджетная теория, предполагающая, что государство через бюджетную систему берет на себя обязанности только по финансированию оказания государственных услуг;

б) *социалистическая*, при которой бюджет стал основным перераспределительным инструментом экономики, обеспечивая финансовое исполнение всех функций, которое взяло на себя социалистическое государство (общегосударственные, инвестиционные, социальные); бюджет в этих условиях стал народнохозяйственной категорией.

Особое явление представляет собой бюджетная политика *развивающихся стран*. Ее основные особенности связаны с состоянием экономик этой группы стран и перспективами экономического роста, которые формулирует для себя их политическое руководство:

- *экономическая отсталость*, ограничивающая самообеспечение национальных экономик товарами, включая продовольствие;
- *недиверсифицированная структура экономики*, ставившая национальную экономику в нерегулируемую зависимость от конъюнктуры мировых товарных рынков и политики стран-экспортеров;
- *зависимость от моноориентированного экспорта*, что порождало существенную зависимость национальных экономик от ценовой конъюнктуры мировых товарных рынков;
- *зависимость от импорта*, порождавшая технико-технологическую привязку национальных экономик к странам-экспортерам.

Соответственно, возникают:

в) *различные варианты бюджетной политики развивающихся стран:*

- *политика опоры на собственные силы*, предполагавшая отказ от зависимости от внешних рынков;
- *политика экспортной ориентации*, рассчитанная на развитие доходной части бюджетов за счет поступлений от экспорта товаров различных товарных групп (с переходом в некоей перспективе к экспорту сырья глубокой степени переработки и сложных товаров);
- *политика импортозамещения* в целях преодоления зависимости от внешних поставщиков и кредиторов (в частности, от «связанного» кредитования).

В большинстве стран эти виды политик обычно сочетались, и бюджетные ассигнования стимулировали развитие в той пропорции, которая закладывалась правительствами.

Втягивание развивающихся стран в систему международных кредитных отношений в качестве заемщиков (во многом субъективное: *со стороны кредиторов* во второй половине 70-х гг. наблюдается некоторая эйфория в отношении перспектив платежеспособности развивающихся стран-заемщиков, в т.ч. основанная на возможности вовлечения в сферу экономической эксплуатации их природных ресурсов через систему международного кредита — в качестве платежей по обслуживанию и погашению задолженности; *со стороны дебиторов* — возможность привлечения существенных внешних финансовых ресурсов с не вполне определенным целевым назначением и отсутствием должного контроля за их использованием) порождает существенную модификацию этих бюджетных политик:

- в период нарастающих внешних заимствований значительное число развивающихся стран применяли *политику инвестиционного использования заимствований* — создания (с привлечением внешних заимствований) экономических объектов, за счет доходов от которых

- появляется возможность обслуживания и в перспективе — погашения внешнего долга;
- в то же время ряд развивающихся стран, не применявших политику инвестиционного использования внешнего долга, ввиду невозможности обслуживания и погашения внешних заимствований через бюджетную систему, входит в отношения «долговой спирали» — заимствований на обслуживание и погашение накопленного долга;
 - после возникновения кризиса внешней задолженности для стран, втянутых в этот кризис (большинство которых составляли страны со средним и низким уровнем развития, по классификации Мирового банка), возникает проблема обслуживания и погашения накопленной задолженности; невозможность ее самостоятельного решения приводит к принятию ими т. н. стабилизационных программ МВФ, предусматривающих не только *реструктурирование задолженности*, но и *существенный пересмотр структуры и приоритетов развития национальной экономики* под жестким внешним диктатом.

Некоторые особенности монетаристской бюджетной политики

Важным элементом бюджетной политики является ее антикризисная ориентированность. Начиная с XIX в., капиталистическая экономика постоянно развивается под угрозой возникновения непредсказуемых кризисов перепроизводства, которые с течением времени становятся глубже и вовлекают в свою орбиту все увеличивающееся число стран мира. Преодоление этих кризисов и, главное, *попытки их превентивного регулирования* становятся на протяжении XX в. доминантой экономической политики промышленно развитых стран, включая и бюджетную политику.

Основной характеристикой экономического роста современного капитализма стала *инфляционная модель*.

С переходом в 90-е гг. XX в. от *финансирования развития за счет кредитных ресурсов* (прямое кредитование), которая скомпрометировала себя в период долгового кризиса развивающихся стран, к *финансированию развития за счет инструментария фондового рынка* и связанных с ним сегментов финансового рынка (прежде всего, рынок деривативов), набирает силу стимулирование инфляционных процессов за счет ускорения оборачиваемости денежных ресурсов в квази-денежном виде:

- 1) акции, являющиеся основой фондового рынка, представляют собой титулы собственности, превращенные в платежный инструмент; поскольку они имеют лишь теоретические пределы функционирования, они могут служить средством платежа неограниченное число раз; кроме того, они представляют собой вполне реальное обеспечение для системы кредитования под залог, производя тем самым фактическое увеличение объема финансовых ресурсов без увеличения реальных стоимостей, которые за ними стоят;
- 2) облигационные займы (помимо того, что они представляют собой финансовый инструмент, фактически аналогичный кредиту по своим признакам и функциям), будучи зафиксированы в бумажной форме, представляют собой финансовый инструмент, фактически аналогичный акциям с той разницей, что облигации имеют ограниченный срок обращения;
- 3) собственно кредитные ресурсы в изменившейся структуре функционирования финансового рынка также становятся инструментом, производящим изменение денежной базы без изменения реальной стоимости (в особенности через кредитные деривативы и акцептно-рамбурсное кредитование), отрываясь от реальных товарных сделок;

- 4) депозитные операции банков умножают не только кредитные ресурсы банковской системы, но и объем платежных средств, функционирующих в экономике (через систему депозитарных расписок).

Таким образом, с одной стороны, в 1990-е гг. был создан идеальный механизм финансирования экономического роста квази-деньгами, обслуживающими в нарастающих объемах инфляционную модель экономического роста, в основе которой лежит рост цен, опережающий нарастание объема реальных стоимостей.

С другой стороны, эта система представляет собой идеальный механизм продуцирования кризиса перепроизводства в перекредитованной экономике, когда единственный несвоевременный платеж (вызванный невозможностью далее реализовывать товар по существенно завышенной цене, являющейся результатом излишнего количества денег в обращении; отметим, что товар в этой схеме может находиться не в готовом виде, а в стадии производства, для завершения которого необходима мобилизация с рынка дополнительных финансовых ресурсов) может — через платежную систему — стать основой финансового кризиса национальной экономики в целом.

Глобальный характер современной экономической системы и платежной системы означает автоматический и ментальный перенос кризисных явлений (через механизм финансового рынка) из страны, где они были впервые продуцированы, на мировую экономику в целом.

В условиях инфляционной модели экономического роста единственным механизмом, способным в некоторой степени гарантировать от возникновения подобного рода кризисов, является ограничение бюджетных расходов. В современной бюджетной теории это ограничение формулируется как *принудительное ограничение бюджетных дефицитов*. Экономика, перегруженная квази-деньгами, являющимися законными платежными средствами, стремится защитить

себя, ограничив приток реальных денег (которые через сферу обращения с момента эмиссии начинают продуцировать квази-деньги в нарастающем масштабе), связанный с финансированием бюджетного дефицита.

Таким образом, *ограничение бюджетного дефицита представляет собой антикризисный инструмент, используемый (как показал опыт 2008 г., не всегда удачно) для предотвращения кризисов перепроизводства в перекредитованной экономике.*

Посткризисный бюджет РФ: основные особенности

Переходя к позиции современных российских властей касательно бюджетной системы отметим некоторые особенности бюджетной политики Российской Федерации последних десятилетий.

1. Начиная с 1990-х гг. экономическая политика Российского государства (включая бюджетную политику) исходит из посылки о принципиальной неэффективности государства как собственника. В этой связи доходы от использования государственной собственности занимают в доходной части бюджета место более скромное, чем доходы от систематической приватизации государственного имущества.

2. *В условиях явно капиталонедостаточной экономики, пораженной системным кризисом недопроизводства, Российское государство устойчиво придерживается политики сокращения бюджетного дефицита, обосновывая эту свою позицию борьбой с инфляцией. При этом монетарная составляющая в российской инфляции — далеко не главный фактор (что, наконец, оказались вынужденными признать и некоторые представители властных структур), а основную роль в развитии инфляционных процессов играет инфляция издержек, связанная, в частности, с быстрым старением и выбыванием основных фондов, что требует модернизации экономики. Применение принципа, созданного промышлен-*

но развитыми странами в условиях капиталозбыточной экономики для предотвращения кризисов перепроизводства, явно препятствует модернизационным процессам.

3. Средства, которые могли бы сыграть роль инвестиционного стимула развития (варианты резервного фонда, накопленного за счет фактической конфискации сверхприбылей от нефтяных цен), не выполнили этой роли и были фактически авансированы в частный бизнес в период кризиса; при этом можно ожидать, что часть этих средств не будет возвращена. Практической реальной отдачи от них в плане модернизации экономики РФ не произошло.

4. Настаивая на принципе минимизации расходов частного сектора, не связанных с производственным процессом, государство систематически перекладывает обязанности по формированию доходов госбюджета на граждан, применяя при этом в преимущественных масштабах налоговые механизмы, наиболее негативно воздействующие на социальную обстановку (система косвенного налогообложения).

5. Наконец, государство стремится минимизировать собственное участие в финансировании социальных расходов, пытаясь переложить их на граждан (через т. н. «реформы» здравоохранения, образования и пенсионного обеспечения). Таким образом, государство поэтапно снимает с себя основные социальные функции.

Необходимо отметить важную особенность бюджетной системы последних 20-ти лет: за это время они динамизируют *от «сметного» варианта* (в 1990-е гг. бюджет поневоле свелся к смете расходов: новое государство, построенное на принципиально иных принципах, чем прежнее, оказалось не в состоянии тянуть груз социальной и инвестиционной ответственности, который брало на себя и оставило в обязательное наследство последнее. Народнохозяйственный план, а с ним и обслуживающий его бюджет, развалились, обязательства остались, и смета доходов и расходов государства на год формировалась *ad hoc*, исходя из расходных обязательств и возможности най-

ти из всех мыслимых источников какие-нибудь доходы на их исполнение) к «народнохозяйственному» (начиная с 2000 г., с учетом принципа «бюджетирования, ориентированного на результат», и с учетом активной минимизации прямых расходов инвестиционного и социального характера).

К этому следует добавить тот факт, что Россия воспринимается ныне ее западными партнерами (как следует из ряда последних заявлений СМИ) как развивающаяся страна: фразеология относительно *emerging markets* как некоем промежуточном состоянии между развивающимися и промышленно развитыми странами, наконец, отошла в прошлое. Именно с этих позиций и следует подходить к анализу экономической политики Российской Федерации.

Доходная часть бюджета на среднесрочную перспективу (табл. 1) уверенно строится по принципу моноориентированной экономики, сохраняя тем самым существенную зависимость от рыночной конъюнктуры: доля нефтегазовых доходов в доходной части бюджета не только постоянно превышает 40%, но даже повышается до 48% в 2011 г.

Так называемые нефтегазовые доходы предполагается постепенно наращивать. Видимо, это должно символизировать структурную перестройку экономики и постепенный отход от моноориентированной сырьевой модели развития.

Однако в нефтегазовых доходах превалирует опора на косвенное обложение: если в 2009 г. основные косвенные налоги (НДС и акцизы) составляли 49,4% нефтегазовых доходов бюджета, то в 2010 г. они должны составить 60,2%, в 2011 г. — 65,2%, в 2012 г. — 68,5% и в 2013 г. — 71%. Если к этим цифрам условно добавить часть НДС, который добывающие организации возмещают для себя через цены, а платить его приходится конечному потребителю (таким образом, НДС тоже можно отнести к категории косвенных налогов; говоря «часть», мы имеем в виду ту часть НДС, которая входит в цену товара), доля косвенного обложения в формировании бюджетных доходов еще более увеличивается.

Структура доходной части бюджета РФ на 2010–2013 гг., млрд руб.

Показатель	2009 год		2010 год		2011 год		2012 год		2013 год	
	отчет	% к ВВП	Закон с учетом изменений	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП
Доходы, всего	7 337,8	18,8	7 783,8	17,3	8 617,8	17,4	9 131,7	16,5	9 983,9	16,1
в том числе:										
Нефтегазовые доходы	2 984,0	7,6	3 744,3	8,3	4 003,0	8,1	4 088,1	7,4	4 295,0	6,9
Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	40,7	—	48,1	—	46,5	—	44,8	—	43,0	—
НДПИ	969,2	2,5	1 317,1	2,9	1 314,0	2,7	1 392,8	2,5	1 495,2	2,4
Таможенные пошлины	2 014,8	5,1	2 427,2	5,4	2 689,0	5,4	2 695,3	4,9	2 799,8	4,5
Ненефтегазовые доходы	4 353,8	11,2	4 039,5	9,0	4 614,8	9,3	5 043,6	9,1	5 688,9	9,2
Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	59,3	—	51,9	—	53,5	—	55,2	—	57,0	—
НДС	2 050,0	5,2	2 295,8	5,1	2 750,4	5,5	3 144,6	5,7	3 616,1	5,8

Продолжение таблицы 1

Показатель	2009 год		2010 год		2011 год		2012 год		2013 год	
	отчет	% к ВВП	Закон с учетом изменений	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП	Прогноз	% к ВВП
Налог на прибыль организаций	195,4	0,5	217,3	0,5	233,4	0,5	246,1	0,4	274,2	0,4
ЕСН	509,8	1,3	28,1	0,1						
Акцизы	101,5	0,3	134,5	0,3	260,1	0,5	312,2	0,6	423,7	0,7
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	12,3	0,0	16,7	0,0	31,0	0,1	35,1	0,1	36,0	0,1
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	494,6	1,3	558,8	1,2	673,7	1,4	718,2	1,3	784,4	1,3

Говорить в этих условиях о социальной направленности бюджетных проектировок, конечно, не приходится: как известно, косвенное налогообложение недифференцировано и поэтому ориентировано прежде всего на массового потребителя, существенно снижая уровень его благосостояния и, соответственно, покупательной способности. При этом нельзя не вспомнить и о существенной роли косвенных налогов в стимулировании инфляции — как ценовой, так и инфляции издержек.

Видимо, именно поэтому на последнем заседании правительственной комиссии оценка бюджета была в корне пересмотрена, и из социально-ориентированного он стал инвестиционным.

В то же время нельзя не отметить, что сокращение покупательной способности населения — прямой удар по основам той модели развития, которой придерживается ныне весь мир: современная инфляционная модель экономического роста прямо зависит от уровня потребительского спроса, и любое его существенное ограничение за счет падения покупательной способности конечного потребителя промышленной продукции массового спроса может означать замедление или прекращение экономического роста.

Отметим еще один существенный принцип формирования доходной части рассматриваемого бюджета. Таможенные пошлины в нем явно не ориентированы на задачи стимулирования развития. Рассматривая динамику нефтегазовых доходов и таможенных пошлин, связанных с ними, можно увидеть, что при падении первых вторые явно увеличиваются (в 1,4 раза в 2009–2013 гг.).

Теоретически здесь можно было бы согласиться с представителями сырьевых отраслей, что такие пошлины дестимулируют сырьевой экспорт; с другой стороны, можно было бы предположить, что таможенное дестимулирование экспорта сырьевых отраслей имеет некую сверхзадачу — например, стимулирование развитие приоритетных экспортори-

ентрированных отраслей несырьевого сектора, завязанных на инновационную модель роста.

Однако и в таможенных доходах по нефтегазовому сектору наблюдается на перспективу устойчивый рост: в 1,6 раза в 2009–2013 гг. Следовательно, и здесь на таможенные доходы функция стимулирования также не возлагается.

Создается впечатление, что таможенное обложение рассматривается лишь в «сметном» варианте — как источник успешно администрируемых доходов, вне зависимости от его народнохозяйственной функции.

В то же время нельзя отказываться и от мысли о том, что тенденция увеличения таможенной нагрузки имеет целью стимулировать внутреннее потребление продукции соответствующих отраслей (тогда эту политику можно отнести к системе стимулирования импортозамещения).

Анализируя планируемые *расходы* государства на ближайшую перспективу (табл. 2), следует обратить внимание на ряд обстоятельств.

Таблица 2

Структура расходной части бюджета РФ в 2010–2013 гг., %

	2010 г. (уточненная бюджетная роспись по состоянию на 26.07.10)	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В С Е Г О	100	100	100	100
Общегосударственные вопросы	10,6	11,4	11,8	11,6
Национальная оборона	12,4	13,8	14,8	18,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	10,5	11,3	11,2	10,5
Национальная экономика	13,3	13,8	13,9	12,6
ЖКХ	1,96	1,8	0,7	0,6

Продолжение таблицы 2

	2010 г. (уточненная бюджетная роспись по состоянию на 26.07.10)	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Охрана окружающей среды	0,13	0,14	0,14	0,13
Образование	4,1	4,5	4,4	4,2
Культура, кинематография, СМИ	1,2	1,2	1,3	1,1
Здравоохранение, физическая культура, спорт	3,3	3,6	3,6	3,3
Социальная политика	3,5	3,5	3,5	3,3
Межбюджетные трансферты	38,9	34,9	34,5	34,4
Отдельные показатели бюджета				
А) Объем государственных заимствований и расходы на их обслуживание, млрд руб.				
«Чистое» привлечение денежных средств на внутреннем и мировом финансовых рынках		1 425,7	1 626,6	1 610,9
Привлечение денежных средств на внутреннем и мировом финансовых рынках		1 918,8	2 214,3	2 290,7
Погашение задолженности		493,1	587,7	679,8
Заимствования на погашение задолженности, % от суммарных заимствований		25,7	26,5	29,7
Б) Расходы на науку (фундаментальные и прикладные исследования); % от бюджетных расходов, всего				
Расходы на науку	4,0	4,6	4,7	4,5

	2010 г. (уточненная бюджетная роспись по состоянию на 26.07.10)	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В) Расходы на ФЦП и непрограммную часть ФАИП, млрд руб.				
ФЦП, всего	823,4	981,8	901,8	853,8
Непрограммная часть ФАИП	358,2	383,0	240,4	226,9
И Т О Г О	1181,6	1364,8	1142,2	1080,6
Доля в расходах, всего, %	11,5	13,1	10,8	9,7

Посткризисный бюджет Российской Федерации (посткризисный характер его постулируется, исходя из публичных заявлений руководства страны), т. е. бюджет на 2010 г. и бюджетные проектировки на 2011–2013 гг., в его расходной части сложно охарактеризовать однозначно: в момент его представления были сделаны заявления о его социальной направленности как главной особенности; в то же время на завершающем заседании правительственной комиссии было подчеркнуто, что проектировки носят выраженный инвестиционный характер.

К особенностям расходной части бюджета на указанные четыре года можно отнести:

- 1) устойчивое нарастание суммарных расходов на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность; с одной стороны, военные расходы в промышленно развитых странах всегда являлись стимулом к обновлению производства и играли роль одного из основных инструментов выхода из кризиса; с другой стороны, они выполняли эту роль только в условиях защиты национального производителя от внешней конкуренции (протекционистский таможенный тариф); в случае если закупки в счет этих расходов будут осуществляться на внешних рынках, эти расходы окажутся инструментом поддержания экономик стран-конкурентов;

- 2) понижающую тенденцию в предполагаемых расходах социального характера (к которым, с оговорками, можно отнести расходы на образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение физкультуру и спорт; на социальную политику);
- 3) прогрессирующие заимствования, главным образом — на внутреннем рынке (в сумме внутренние и внешние заимствования составляют порядка 1,5 трлн руб. в год), объемы которых дают основания для предположения о том, что возможность их полного размещения без негативного влияния на конъюнктуру российского фондового рынка — далеко не 100-процентная;
- 4) прогрессирующие заимствования на обслуживание и погашение накопленного долга — от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{3}$ общего планируемого объема заимствований в 2011 г. и 2013 г. (соответственно);
- 5) весьма скромную (по крайней мере, не превышающую совокупных расходов социального характера) инвестиционную часть, развивающуюся, помимо прочего, по затухающей кривой.

Таким образом:

1. При общем нарастании расходной части бюджета (на 11,3% в 2010–2013 гг.) доходы государства оказываются недостаточными для ее покрытия; для балансирования бюджета избран механизм форсированных государственных заимствований; при этом график заимствований показывает, что Правительство сознательно использует схему «долговой спирали»: не предполагая их инвестиционного использования (в целях создания базы для последующего погашения), Правительство придерживается схемы «новые долги для погашения старых»; в свое время многие развивающиеся страны на основе именно этой схемы оказались в ситуации долгового кризиса.

2. Прокламируя ориентацию на создание инновационной экономики, Правительство не планирует существенного расширения расходов на науку и образование.

3. При условии прокламирования принципа частно-государственного партнерства государство не форсирует бюджетные инвестиции, которые могли бы стимулировать (через механизм ЧПП) частное софинансирование проектов в приоритетных для государства отраслях экономики.

Нет оснований считать бюджетные проектировки на 2011–2013 гг. соответствующими основным принципам бюджетной политики стран, правительства которых на практике реализуют принципы экономической независимости и развития национальной экономики:

- как и в предыдущие десятилетия, мы не видим в бюджетных проектировках выраженных принципов опоры на собственные силы или импортозамещения;
- также мы не находим в них реальных отраслевых приоритетов, которые были бы подкреплены государственными инвестициями в объемах, достаточных для привлечения в качестве софинансирования частных капиталов в существенных объемах;
- бюджетная политика исходит из абсолютного превалирования в структуре экономики добывающих отраслей (моноориентированный экспорт), что подтверждается предлагаемой методикой вариативного расчета бюджета: основные варианты прогноза выполняются, исходя только из потенциальной динамики нефтяных и газовых цен. При этом бюджетные проектировки расчетно привязаны к единственной валюте — доллару США, исходя из потенциальной курсовой динамики которого выполняется бюджетный прогноз (от 27, в первоначальном варианте, до 30–32 руб./долл. в варианте, скорректированном на последнем заседании правительственной комиссии);
- в доходной части бюджета, а именно — в ее «ненефтяной» части, опора делается главным образом на косвенное налогообложение (к которому относятся НДС и акцизы; в то же время и не взятый в расчет НДСП также частич-

но перелagается на физических лиц-потребителей через цены на конечный продукт и в этой части может считаться косвенным налогом), доля которого в сумме «нефтяных» доходов составляет порядка 50%; это означает повышенную нагрузку на население;

- система государственных заимствований на краткосрочную перспективу сознательно строится на принципе «долговой спирали» (не предполагая инвестиционного использования заимствований), что может привести к долговому кризису на внутреннем рынке (заимствования на котором будут преобладать) и, в результате, к снижению кредитного рейтинга страны;
- проект бюджета не имеет выраженной социальной направленности. При этом следует иметь в виду, что в сложившихся условиях (прежде всего в отсутствие системы ценового регулирования) нарастание государственных расходов социального характера автоматически приводит к конфискации дополнительных доходов населения, полученных за этот счет, через произвольный рост цен (в т.ч. путем ценовых сговоров). Следует учитывать также принцип «софинансирования», усиленно продвигаемый сторонниками разделения расходов социального характера между государством и населением, с переложением основной их части именно на население, что может привести к сокращению его реальных доходов.

Изложенное позволяет сделать определенные выводы относительно идеологического содержания отечественной бюджетной политики.

Вопросы к докладчику и ответы

Вопрос (О.Ф. Шабров):

У меня два вопроса. Один — уточняющий: в структуре функций государства Вы неоднократно упоминаете общегосударственные функции. Нет ли здесь тавтологии? Что Вы имеете в виду?

Второй вопрос: в докладе заявлена тема «идеология». Все-таки, с какой идеологией связана структура бюджета России?

Ответ:

По поводу общегосударственных функций. Это не моя терминология, эта терминология уже прижилась, и мы уже как-то не обращаем на нее внимания. В нашей классической политэкономии ее не было, а взяли мы ее из теории, которая идет с Запада. В наиболее общем смысле выделяются в качестве общегосударственных такие функции, как обеспечение обороны, безопасности и т. п. — все, что с этим связано, — и функции, которые направлены на жизнеобеспечение населения, т. е. социальные функции плюс инвестиционные функции, если осуществляются инвестиции. К общегосударственным расходам в нашей бюджетной классификации сейчас относятся, кстати, и расходы на фундаментальную науку (первый раздел).

По поводу идеологии. Я начал с того, что попытался выделить некоторые идеологические моменты, которые приводили к тем или иным вариантам развития бюджетной системы.

Скажем, для древнего периода, о котором было сказано достаточно подробно, господствующей идеологией являлась идеология гражданского общества. На самом деле этот термин тогда имел определенный, жесткий смысл (сейчас он его не имеет): есть у меня полис, есть у меня несколько тысяч человек, которые в этом полисе родились, поженились, плодятся и размножаются и населяют его землю — такую, какая она там есть. Все они являются гражданами. Для того что-

бы не ущемить их интересы, те, кто приходит в эту систему, являются негражданами и не имеет соответствующих прав на участие в общей земле и т. д. Вся идеология государственных доходов и расходов была подчинена тому, чтобы обеспечить интересы этой узкой категории граждан, потому что были рабы, которые были никто, были метеки, периэки, которые приходили в полис извне. Вот они как раз подлежали налогообложению, а со своих граждан налогов бралось не так уж и много, но зато в их обязанность входила обязательная военная служба. Это первый вариант.

Второй вариант — граждан не бывает (это Средние века), бывают подданные, и они имеют только одно право, исходящее из их названия, — платить то, что положено. Вот он заплатил, и дальше государство им не интересуется: голод ли, чума ли пришла — на свой страх и риск он пытается выжить. Но государство при этом выполняет общегосударственные функции, оно дает ему лишь одно — у него будет только один господин. Если завтра придет кто-нибудь другой, он может быть выброшен, убит и т. д. На это собственно и тратятся государственные деньги, в основном (кроме роскоши и т. п.).

Следующий этап развития — это этап, когда общество сталкивается с социальным взрывом изнутри. Постепенно государство начинает отвечать на эти внутренние социальные напряженности, вновь возрождается (после Древнего мира) система бюджетных расходов на удовлетворение социальных потребностей населения. Это главным образом после Второй мировой войны, между войнами было еще напряженной.

Таким образом, имеется три идеологических подхода — средневековый, основанный только на общегосударственных интересах; капиталистический, основанный на частичном учете интересов граждан в силу тех завоеваний, которые они себе вырывают (например, я вырвал путем забастовок и демонстраций пенсионное обеспечение — я его и получил). И, наконец, социалистическая система, которая охватывает со-

циальные интересы всего общества, она вообще все общество охватывает — и сеет, и пашет, и строит, и здравоохранение обеспечивает и т. д.

Глядя на наш бюджет, хотелось бы понять, какая из этих трех идеологий его интересует?

Мы не имеем выраженной экономической концепции, нет теории экономического роста РФ. Есть концепция повышения эффективности бюджетных расходов, есть еще какие-то концептуальные материалы, в общем-то, невыполняемые. Глядя на наш бюджет, хотелось бы понять: а что лежит в его основе? Собирается ли он удовлетворять неким социальным интересам, неким производственным интересам, неким общегосударственным интересам?

Кроме расходов на оборону и безопасность мы, по большому счету, не можем найти в нем ничего. Пока что. Все остальное — по принципу затыкания дыр, и заткнуть их получается только за тот счет, что государство, РФ, в течение 20 лет постепенно сбросило с себя или пытается окончательно сбросить те функции, которые определяют лицо государства, а именно — социальные функции. Мы минимизируем социальную функцию государства, минимизируем госрасходы на здравоохранение (это показывают цифры), минимизируем госрасходы на образование (пока нам удалось не пропустить в жизнь образовательные кредиты, но, я думаю, это вернется, и образование станет делом исключительно самих образовываемых, а не государственных финансов); мы с пенсией делаем неизвестно что (плюс у нас дефицит Пенсионного фонда). Далее, мы не несем инвестиционных расходов: инвестиционная составляющая в расходной части бюджета практически никакая.

Эти функции государства мы с себя сняли. Остались только оборона и безопасность.

На этом основании мы и живем. Вот и вся идеология. Хотите слово «антинародная» — я его произнесу...

Я бы отнес этот тип к компрадорскому типу.

Вопрос (А.Л. Андреев):

Известно, что государственный долг существует во многих странах. В США имеется большой государственный долг. Само по себе это не очень хорошо, но в то же время это обычная практика, пока это не переходит некоторую угрожающую черту. С Вашей точки зрения, если попробовать спрогнозировать: эта черта уже перейдена, или мы близки к ней? Или пока что государственный долг остается в каких-то пределах, которые не чреваты какими-то очень неприятными последствиями типа утраты независимости и т. д.?

Ответ:

Вопрос об утрате независимости не связан с объемом государственного долга. Вопрос связан с возможностью обслуживания этого долга. О том, что при относительно небольших объемах внешних заимствований независимость можно запросто потерять, мы можем видеть на примере истории РФ и ее заимствований. В 1992–1995 гг. Советский Союз прекратил свое существование при долге в 21,7 млрд долл., к середине 1990-х мы имели уже более 80 млрд долга. При этом, если СССР платил и всегда считался первоклассным заемщиком, прежде всего потому, что он мало занимал, это была политика, т. е. нельзя было полагаться на западного кредитора, поскольку постоянно пересматривались условия плюс долговой кризис, что было понятно, но при этом всегда платили, то в 1990-е гг. в «новой России» повторилась ситуация с кризисом долга развивающихся стран.

Только тогда, в 1970-гг., кредиторы были в эйфории. Они просто накачивали развивающиеся страны деньгами, ожидая, что от этого произойдет большой прогресс: отчасти, деньги некуда было девать, потому что они не приносили на внутреннем и международном рынках соответствующую норму прибыли, с какой могли тогда давать займы и кредиты развивающимся странам.

В нашей ситуации эта эйфория была, с одной стороны, вызвана тем, что у нас вдруг случилась демократия, и ей надо было

якобы помогать, но, уже имея за спиной опыт развивающихся стран, кредиторы прекрасно понимали, что 3–4 года нарастающих заимствований — и должник того экономического качества, каким тогда была «новая» Россия, окажется в положении, когда он уже ничего не сможет оплатить. Мы сделали это гораздо раньше — уложились в два года, потому что мы разрушили экономическую систему, которую получили, и не смогли быстро сбросить с себя социальные обязательства. У нас тогда на бюджете «висели» — здравоохранение (полностью), социалка плюс заработная плата. Это потом мы быстро все приватизировали, сейчас мы над этим не плачем, а когда-то сидели люди на Горбатом мосту и стучали, кто чем мог. Мы оказались в такой ситуации, когда даже мизерный объем заимствований был для нас абсолютной необходимостью, потому что без него мы не могли заткнуть соответствующие дыры бюджета. Это использовали кредиторы во время переворота 1993 г., я имею в виду стрельбу по Белому дому. По часам можно проследить, как они руководили динамикой этого переворота. То отказывается в новом транше — тут же танки отправляются к Белому дому стрелять; то делается более мягкое заявление: дескать, мы посмотрим — и стрельба прекращается, начинаются заигрывания с Хасбулатовым... Там была то ли политическая игра, то ли действительно не было понимания, кто у нас победит. И вот так они по часам — туда-сюда. Без этого транша было понятно, что демократы не проплатят зарплату, и никакого Белого дома уже не будет, и вообще ничего не будет — все будет сметено.

Т.о. мизерные заимствования — ну что это, нарастили 60 млрд, небольшая же сумма — тут же стали инструментом абсолютного политического манипулирования.

В современной ситуации положение несколько другое: где-то порядка 10 трлн доходов на 2013 г. они планируют в рублях, 1,5 трлн из них — заимствований плюс накопленных где-то 0,5 трлн — итого 2 трлн. В общем, где-то пятая часть, не так много пока что. Опасения вызывает то, что мы будем планомерно заимствовать на обслуживание накопленного долга. И треть

заимствований толком не будет использоваться в экономике. И она, эта часть, нарастает. Нарастание этой части — очень тревожный симптом. Если его не удастся за 2013 г. преодолеть, мы еще зайдем на внешнем рынке, а там и еще раз зайдем — для того чтобы обслужить. Вот тогда вопрос о национальной самостоятельности будет поставлен еще раз.

Вопрос (М.В. Вилисов):

Применительно к той модели, которая была описана, приведенные исторические примеры у меня вызывают аналогию со Средневековьем, где были подданные, были династии, которые путали государственную казну со своей. В связи с этим у меня два вопроса.

Вопрос первый: может быть распределение государственных финансов в современной России обусловлено не столько экономическими, сколько политическими причинами. Сначала власть централизует финансовые потоки, потом происходит либо легальное, либо полулегальное, теневое перераспределение национального дохода в пользу тех политических групп и сил, которые могут обеспечивать внутреннюю политическую стабильность. Может быть такое перераспределение и является сейчас основной целью бюджетной политики, именно реальной целью?

И второй вопрос: какие все-таки в сложившихся условиях — без серьезных кризисов, потрясений или политических перезагрузок — пути выхода? Какова последовательность действий именно в бюджетной сфере?

Ответ:

По поводу перераспределения в пользу определенных сил. Знаете, силы, которые ставят перед собой общенациональные задачи, обычно не перераспределяют в свой карман какие-то бюджетные ресурсы. Они занимаются их освоением, производительным и эффективным для национальной экономики, а не только для своего кармана.

М.В. Вилисов:

Я имею в виду перераспределение не только в свой карман, а как бы «задабривание» тех, кто потенциально мог бы выступить политическим оппонентом, т. о. собирая всех в одну лодку, из которой уже никто не выберется.

В.В. Симонов:

В том-то все и дело, что такая лодка перегружается очень сильно, а устойчивость любого плавсредства имеет определенные границы.

По поводу этого перераспределения. В одной почти столичной области строится реабилитационный центр с инвестициями на 130 млн. Сотни из них уже нет, и строители думают, как построить все заявленное на оставшиеся 30 млн. Пока что идет вот такое перераспределение. Это в-первых.

Во-вторых, некоторая логика в ограничении в настоящее время государственных инвестиций все же имеется. Эта логика связана с известной всем теорией неэффективности государства как собственника. Я хочу сказать не о верности этой теории, а о ее прямом отношении именно к нашему государству. Бывают государства, которые умеют выбить 100% прибыли из государственных предприятий. Бывают другие государства, которые умеют довести предприятие до банкротства, а потом его приватизировать за бесценок. Мы относимся ко второму типу. Здесь не надо говорить о том, что государство как таковое — неэффективный менеджер, а говорить следует о том, что у некоторых государств нет эффективных менеджеров в качестве госслужащих, которые могли бы эффективно управлять государственной собственностью.

В этих условиях впрыскивать в экономику государственные инвестиции, ориентированные на последующее закрепление их в государственной собственности, означает разворачивать эти инвестиции.

Здесь у Минфина есть логика, насколько оно эту ситуацию понимает, а в некоторой степени оно это прекрасно понимает. Именно поэтому госинвестиции ограничиваются — даже в таких программах, как наше замечательное здравоохранение и т. д.

Вы помните последний скандал с Голиковой и госзакупками, когда цены в Ростовской области на оборудование, тендеры по которому проводились в Центре, внезапно выросли в три раза. Но дама из местного Минздрава правильно сказала: «А я здесь ни при чем. Все закупки проходили через агентство, через ФМБА, и конкурс проводило ФМБА, я только получила и взяла на баланс». Это один из вариантов использования бюджетных ресурсов.

Можно понять и тех, кто пока что пытается это ограничить.

А пути выхода? Видимо, они связаны с существенным пересмотром взглядов не только руководства страны, но и населения и на систему экономического роста, и на участие в ней отдельных составляющих. Некоторый пересмотр наверху уже сделали, когда выяснилось, что гайку завинтить некому, что у нас нет системы профтехобразования. Я вам скажу более, у нас нет и системы экономического образования, у нас готовятся не экономисты, а менеджеры, которые знают обо всем по чуть-чуть, т. е. не знают ничего. У нас нет квалифицированного персонала по целому ряду проблем. Именно в этом сейчас состоит низовая опасность для государства. С другой стороны, у нас есть определенные властные круги, которые получили определенный «демократический» монетаристский заряд на рубеже тысячелетий, и если они найдут в себе некоторые силы попытаться думать не о тех, кто дал им этот монетаристский заряд, а о той экономике, где у них родители, дети (если они еще в России) и где им самим придется оставаться на некоторый длительный период времени, я думаю, это могло бы для них тоже стать определенным толчком.

Если этого движения сверху и снизу не произойдет, то перспективы весьма и весьма неприятные.

Вопрос (В.Э. Багдасарян):

Мне кажется, что вопрос о расходовании средств — не прагматический вопрос, а мировоззренческий. Как Вам видится, какова должна быть иерархия статей расходной части? Что должно быть в первую очередь, а что — во вторую? Будет ли отличаться эта иерархия в расходной части бюджета, скажем, от того что мы имеем в западных или в восточных странах?

Ответ:

Посмотрим, к примеру, на расходную структуру: общегосударственные вопросы — 10,6%, расходы на науку — порядка 4,5%, не увеличивающиеся во времени при объявленной инновационной экономике в перспективе. Это как? Национальная оборона — превалирующая статья, 12, 13, 14, 18% в 2013 г. от всей расходной части бюджета. Добавляем к ним 10% на национальную безопасность, правоохранительную деятельность — итого 28%, т. е. треть бюджета идет на оборону и безопасность. При этом национальная экономика — 12%, образование — 4%, культура — 1%, здравоохранение — 3%, социальная политика — 3%, все остальное — межбюджетные трансферты. В принципе, говорить о какой-то ориентации этого бюджета нельзя, кроме как об оборонной: треть бюджета — на оборону, треть — на все остальное и треть перераспределяется, чтобы регионы могли что-то сделать в этой же системе координат.

Изменение этой структуры может быть связано только с формулированием некой политики экономического роста. Если мы будем ставить себе целью создание инновационной экономики на базе милитаризованного государства, ориентированного главным образом на достижение внешних целей, либо на оборону — согласен, мы можем наращивать ту первую треть, о которой я говорил. Если мы хотим получить развитие на другой какой-то базе — видимо, надо думать о второй трети, но прежде всего надо подумать о том, чтобы каким-то образом стабилизировать развитие регионов, что-

бы третья треть стала минимальной, чтобы не было нужды в таком объеме межбюджетных трансфертов. Это будет зависеть от инноваций, от уровня развития экономики и т. д.

До тех пор, пока это не сформулировано, говорить о том, что должно быть впереди — лишь благие пожелания. Я могу желать всего, чего угодно; но я прекрасно понимаю, что при таком уровне, скажем, расходов на здравоохранение (причем здесь же еще и физкультура, и спорт), а это всего лишь 3,3%, у нас в живых останется половина населения. Я прекрасно понимаю, к чему приведет реализация нового законопроекта, внесенного Голиковой, который сейчас обсуждается.

Главное — понять логику тех, кто задает эту бюджетную структуру, дальше в ней можно ориентироваться, можно выстраивать какие-то бюджетные приоритеты. Пока этого сделать практически невозможно.

Если у нас следовать Конституции, то вторая треть (где «социалка») должна доминировать. Естественно было бы туда добавить побольше инвестиций, а не те 4–5%, которые закладываются в бюджет. Но опять-таки, желать можно всего, чего угодно, и обосновать можно все, что угодно, и мне в ответ можно обосновать все, что угодно: создать, скажем, внешнего врага — и все будет хорошо, 50% будут тратиться на вооружение. И это тоже, кстати сказать, можно использовать на цели развития, на развитие инновационного потенциала: известно, что форсированное развитие оборонной промышленности и науки — один из основных путей преодоления кризисов, да и инновации всегда массово производятся именно военной сферой, а мирными они становятся уже потом, как побочный продукт.

Теперь — о влиянии на саму систему составления бюджетных приоритетов. Пока на нее влияют те люди, которые десоциализируют государство, которые снимают с него практически все функции, ориентированные на общество.

Единственное, что я для себя в этой ситуации не могу понять: почему никто не думает о том, что когда все эти

функции будут сняты, в обществе может возникнуть закономерный вопрос: а зачем нужно это государство, если оно не соответствует интересам общества? Это все ведет к революционной ситуации.

Вопрос (С.С. Сулакшин):

Разрешите задать три вопроса. Первый вопрос связан с достаточно закрытыми процедурами планирования, подготовки проекта и обнаружения этого проекта для процедуры принятия. Вопрос такой: кто реально, какие экспертные институты и, может быть, герои разрабатывают проектную планировку бюджета на очередной год? Как это соотносится с механизмом Бюджетного послания Президента Парламенту и в особенности с его посланием по политическим приоритетам развития? Как сейчас реально выглядит эта процедура?

Ответ:

Я же все рассказал — и про инвестиции, и про инновации.

С.С. Сулакшин:

Меня вот что интересует: почему один и тот же человек, Президент, в послании говорит «инновация», «модернизация», «инвестиции», «образование» и т. п. — и при этом направляет Бюджетное послание, а бюджет выглядит то ли совершенно иначе, то ли находится в системе целеисключающих воздействий?

В.В. Симонов:

Как в любой нормальной стране, разработчиком бюджета является Министерство финансов, которое основывается главным образом на собственных силах: они не спят сейчас, они работают, они все сводят.

Экспертные сообщества всякий раз разные, в зависимости от того, кто сейчас больше нравится: сегодня нравятся

одни, завтра — другие. В принципе, они не оказывают существенного воздействия на структуру бюджета. Экспертное сообщество для Минфина нужно только в одном ракурсе — оно должно помочь составить макроэкономический прогноз, более или менее приближенный к какому-то пониманию реальности. Поэтому используются самые неожиданные данные: скажем, вдруг случайно прорвавшийся курс рубля, который посчитала Орлова, попал в последнюю корректировку Минфина. Сначала там считали из расчета 27 руб. за доллар, потом она красиво рассказала про курс 30–32 руб. — и они отошли от курса 27 руб. и пересчитали все на показатель 30–32 руб. Действительно, обоснование было красивое, похожее на правду. Орлова возникла совершенно случайно, т. е. экспертное сообщество здесь никоим образом не оказывает никакого влияния.

Для государственной структуры процедура бюджетного планирования — явление не закрытое, это Вы зря. Но я не думаю, что бюджет надо обсуждать на стадии проектировки на уровне всего общества, до представления в Думу. Есть межведомственная комиссия при Правительстве, которую возглавляет Премьер-министр, она занимается этим вопросом вполне публично. Там идут дискуссии: на начальной стадии — дискуссия общего характера об общей системе и структуре, а на последней стадии, ближе к представлению его в Думу, идет уже дискуссия частного характера — то, что мы называем выбиванием средств в свою пользу; они не меняют по укрупненным статьям бюджетных позиций, но определенные ресурсы перераспределяются между различными главными распорядителями. К примеру, выясняется, что реформа милиции с совершенно непредсказуемыми результатами потребует столько-то денег — совершенно астрономического порядка, и эти деньги нужно выделить, и т. д.

Счетная палата участвует в этом процессе с момента обнародования первой проектировки в июле. С этого момен-

та Счетная палата работает со всеми вариантами, которые проходят через правительственную комиссию. В процессе работы над бюджетными проектировками, начиная с самого первого варианта, собираются совещания Счетной палаты из ее сотрудников и представителей экспертного сообщества, которым рассылаются подготовленные нами материалы, и они оцениваются по их вероятности. По некоторым разделам, простите, и экспертов-то нет. Участвуют и люди с рынка, участвуют и люди из науки. Говорю это не для прессы, а просто чтобы вы поняли саму логику бюджета и выстроили на этом понимание и логику заключения Счетной палаты на бюджетные проектировки.

Где-то в начале октября мы проведем небольшую конференцию с участием Академии наук, ряда представителей экспертного сообщества. Стенограмма выступлений будет опубликована и внесена в ГД вместе с нашим заключением.

Далее начинается абсолютно публичный процесс. ГД получает в руки цифры, и дальше начинается свистопляска и в прессе, и в других местах. Но она не будет оказывать влияния на заложенные в бюджете основные параметры.

С.С. Сулакшин:

Поскольку второй вопрос касался той пропорции, в которой со входа до выхода в Парламент меняется бюджет, Вы ответили, что там внутреннее перераспределение небольшое. Тогда я хотел бы предложить полувопрос-полукомментарий. Существует ли какое-то независимое начало в Бюджетном послании Президента от Правительства, Минфина в связи с тем же политическим посланием Президента же об императивах развития? Или Бюджетное послание Президента — это послание Минфина самому себе, не более того?

В.В. Симонов:

К сожалению, эти послания готовят разные люди, поэтому логика разная.

С.С. Сулакшин:

Но персона-то, зачитывающая, — одна и та же...

В.В. Симонов:

Знаете, есть историческая традиция: английская королева в начале очередной сессии Парламента зачитывает речь, которую ей кто-то написал. Она ее читает с выражением, красиво артикулируя, и т. д. За последние 100 с небольшим лет я не знаю после королевы Виктории ни одного английского монарха, который вставил бы в эту речь, которую Парламент пишет сам для себя, какое-то свое личное мнение. Монарх должен обеспечивать стабильность государства.

С.С. Сулакшин:

Российский Президент — это английская королева?!

Последний вопрос. Можете ли Вы дать оценку того, что наряду с прозвучавшей в Вашем докладе, как пример, суммой в 130 млн, выделенных на строительство, разворовано 70%?

В.В. Симонов:

Я не сказал — разворовано.

С.С. Сулакшин:

Хорошо, это я сказал. 70% — коэффициент испарения. Существует ли какая-нибудь экспертная оценка, в среднем, по особо «замечательным» статьям расхода коэффициента нецелевых или прямо коррупционных, казнокрадских бюджетных потерь? Можно дать какие-то оценки?

В.В. Симонов:

Обычно эти оценки дает прокуратура по материалам Счетной палаты.

Вопрос (А.И. Соловьев):

Объем скрытых статей можно посмотреть?

Ответ:

Имеется в виду — закрытых? Можно, но тогда нужны соответствующие справки о допуске.

Вопрос (С.С. Сулакшин):

Хорошо, по абсолютной величине они неизвестны, но суммарно они учтены?

В.В. Симонов:

Нет. Закрытая часть — это закрытая часть.

С.С. Сулакшин:

Это вообще сверх официальных сумм?

Вопрос (А.И. Соловьев):

Я не помню, сколько, по закону, статей должно Министерство обороны оглашать? У них же есть конфиденциальная часть. Это все по закону происходит?

В.В. Симонов:

Да, несомненно. У ЦБ есть закрытые статьи, у Минфина есть закрытые статьи. Кстати, по закрытым статьям всегда довольно четкий порядок. И эти цифры по закрытым статьям — и в проектировках, и по исполнению бюджета — всегда рассматриваются Федеральным Собранием с соблюдением установленного законом порядка.

А.И. Соловьев:

Все ясно.

Вопрос (Ф.Ф. Пащенко):

В последние годы государство снимает с себя заботу о социальной защищенности граждан, понижает свои социальные обязанности перед обществом в отношении здравоохранения, образования и т. д. В то же время в Конституции

наше государство называется социальным. Возможен ли обратный поворот? Я имею в виду реальное время.

И второй вопрос: когда можно, по-Вашему, ожидать в связи с таким бюджетом следующую волну кризиса в России?

Ответ:

Мне всегда казалось, что та или иная степень социальной или какой-то иной ориентации государства должна присутствовать в партийной программе той партии, которая приходит к государственной власти.

Скажем, раньше, до Блэра, когда приходили лейбористы, было понятно, что там будет частичная национализация и т. п. Приходили к власти консерваторы — понятно, что будет приватизация и соответствующий рост цен. Это англичане всегда знали. Во Франции приходит де Голль — это одно дело, приходит кто-то иной — это другое дело.

Нам говорили в 1990-х гг., что приватизация — это конкуренция и снижение цен. Англичане, которые сделали капитализм общественно-экономической формацией, всегда четко знали: любая приватизация означает быстрый, скачкообразный рост цен.

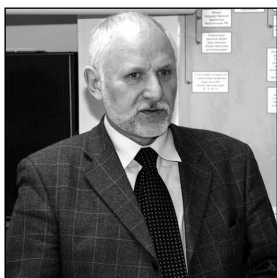
У нас же сейчас ни у кого — ни у коммунистов, ни у других — нет такой программы. Оценить реальные перспективы ресоциализации государства, не имея реальной видимости тех политических сил, которым надлежит этим заняться, весьма сложно. Государство же не само себя будет ресоциализировать. Должна быть какая-то политическая сила с политической волей, которая это сформулирует и начнет выполнять план национализации.

По поводу кризиса. Во-первых, это нам так сказали, что кризис закончился. Мне вспомнилось заседание Ученого совета, которое проводила Алла Георгиевна Грязнова — всем нам хорошо известная и всеми нами уважаемая как непрекаемый авторитет. Надо сказать, что заседания Ученого совета в Финакадемии планируются очень четко: такое-то

выступление — 10 мин., такое-то — до 7 мин. и т. д. Так вот, в повестке было записано: «Доклад ректора — 40 мин.» Выходит Алла Георгиевна и делает доклад на 2,5 часа. Народонаселение пыталось как-то пошуметь по истечении 40 мин., но она обвела зал взглядом и все успокоились на последующие почти два часа. По окончании выступления она почувствовала в зале какие-то веяния, через два выступающих для чего-то взяла слово и начала следующей фразой: «Как я уже имела возможность сказать в своем 40-минутном выступлении...».

Все заявления об окончании кризиса, о посткризисном характере текущего бюджета, заявление относительно ожидаемой годовой инфляции в 7%, которое только что сделано, — это примерно то же самое, что «40-минутное» выступление Аллы Георгиевны.

В дискуссии выступили:



Сулакшин С.С.



Багдасарян В.Э.



Вилисов М.В.



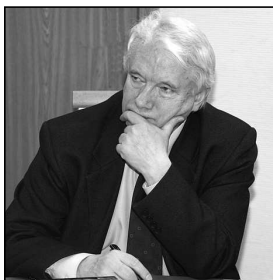
Шабров О.Ф.



Соловьев А.И.



Клюев Н.Н.



Пащенко Ф.Ф.

Бюджет как сыворотка правды

*С.С. Сулакишин, доктор физико-математических наук,
доктор политических наук*

Прежде всего хотелось бы поблагодарить докладчика за исключительно детальное и профессионально ответственное сообщение. Дело в том, что бюджетная тема — *очень* политизированная тема. Связано это с тем, что бюджет — *единственный* официальный, публичный документ государственно-управленческой практики, который *реально* отвечает за планирование и прогнозирование развития страны. Любая политическая риторика, послание первого типа, послание второго типа, бесконечные интервью, выступления на различных экономических форумах разного масштаба, выступление лидеров фракций, Премьер-министра, Президента и их советников — могут в произвольном диапазоне намекать, утверждать, провозглашать что угодно. Веры этим провозглашениям нет, потому что они не связаны с реальным механизмом осуществления материальной государственной практики управления. А вот бюджет — это тот документ, в котором записано, что будет реально — с оговоркой, что и там могут быть неисполнение по итогам года, переносы или, наоборот, возвраты и т. д., но, тем не менее. Я бы сравнил бюджетный документ со своеобразным детектором лжи либо, напротив, с сывороткой правды. Вот там можно узнать, что реально *делается и планируется*.

Всообщении, как и в ответах на вопросы, было подтверждено, что усмотреть в современном российском бюджете, его структуре и динамике какую бы то ни было осмысленную модель социально-экономического строительства в стране невозможно. Докладчик определил это как «эkleктичный

бюджет», потом прозвучало — «компрадорская идеология государственного бюджета страны». Мне кажется, что идеология значительно хуже: идеология заключается в том, что она носит экстремистско-либеральный характер, направлена на ослабление не только социального содержания государственной политики и, соответственно, социального состояния в стране. Она направлена на ослабление самого государства Российского. Бюджет — это такое секретное оружие, но не физического характера, а как бы *soft power* — войны с Россией методами самоедской и самоуничтожительной политики, которая осуществляется прежде всего через инструменты бюджетного управления развитием. Есть целый ряд совершенно отчетливых паравоенизированных инструментов — дезинформации прикрытия, ложного следа, камуфлирования. Все время звучат заявления, что даже в условиях кризиса российская бюджетная политика и политика как таковая являются социально ориентированными.

Берем бюджет как документ, ищем слово «социальная» и слова с корнем «социал». Находим: это статья расходов «Социальная политика». Заглядываем внутрь этой оболочки — смотрим, что там. А там — пенсии военнослужащих и приравненных к ним гражданских, а также хосписы и богадельни. И это называется социальной политикой? В американском бюджете *human resources* включают в себя образование, науку и т. п. статьи, направленные на развитие человеческого капитала. В нашем бюджете есть такие статьи, только они не именуется социальными ввиду маневра, паравоенизированного маневра, предпринятого с целью ввести всех в заблуждение. Кстати, расходы по статье «Социальная политика» самые большие. Прочие статьи — такие как образование, наука, культура, экология, т. е. носящие гуманитарное начало, — они, минимум, в стагнации, т. е. не растут, а на самом деле даже сворачиваются. Если в антикризисном пакете 2008–2010 гг. большинство стран наращивали эти расходы, то в России они, наоборот, падали. Статья

«Поддержка экономики» в России падает. Она подскочила в 2009 г., в 2010 г. планируется стагнирующее ее состояние. Это означает, что политическая риторика или операция прикрытия в Послании Президента, его часто повторяемых фраз по поводу инновационности, модернизации, развития, «так жить нельзя», «вместо архаичной экономики мы будем строить инновационную» — не имеют никакого отношения к реальному управлению развитием страной, что дешифруется, реконструируется из реального бюджета.

Хотел бы сделать небольшую полемическую ремарку по поводу инфляционной судьбы. Докладчик, и я его поддерживаю, оценил монетарный фактор инфляции как не самый значимый; но в политике Минфина и государства совершенно беспрецедентная демонетизация суверенного финансового оборота объясняется как раз борьбой с инфляцией, что просто ошибочно, просто неверно. Я не могу поддержать и позицию относительно того, что российская инфляция прежде всего производна от издержек. Если под издержками понимается то, что было сказано — старение основных фондов, — то нельзя сказать, что у нас активная амортизационная политика. Она тоже подавлена. Нельзя сказать, что у нас есть хоть какая бы то ни было политика обновляющая основные фонды, наращивающая расходы инвестиционного порядка. Их просто нет. Фонды продолжают старение и выбывают большими темпами, чем возобновляются — даже не в режиме инновационного обновления расширенного воспроизводства, а в обычном режиме простого воспроизводства.

Я хочу поделиться нашими результатами теоретического моделирования и соотнесения с эмпирикой, которые говорят о том, что в России, как в постогосударственной экономике, специфичном типе экономики, не часто в истории встречающемся и на сегодня достаточно уникальном, тип инфляции — особенный. Мы его определили как многофакторную инфляцию релаксационного типа, которая описывается экспоненциально затухающей кривой. И самый главный вывод,

который там имеет место: есть асимптотический предел снизу для уровня инфляции. Теоретически чистый предел — около 5,5%, *ниже быть не может* при неизменности нынешних инвестиционных усилий, которые осуществляются государством. О них докладчик говорил совершенно справедливо. Соответственно, с учетом отягощений еще и другими факторами — инфляционными ожиданиями, психологически, импортом инфляции в Россию и т. д. — инфляции в 7%, конечно, не будет. Она будет выше.

Таким образом, сделанный в докладе вывод я разделяю и поддерживаю, и хотел бы даже усилить — не просто эклектичность, а вредность модели и идеологии бюджетной политики страны является фактором опасности, в терминологии национальной безопасности. Он неизменен, вновь подтверждается в политических планировках высшего руководства страны, и этот процесс не имеет устойчивого и благоприятного исхода. Он, безусловно, ведет к кризису, очень серьезному — финансовому и экономическому, социальному и политическому кризису. К ситуации, в общем-то, революционной, которая уже не за горами.

Кризис политико-государственного проектирования как причина проблем бюджетного планирования

М.В. Вилисов, кандидат политических наук

Заслушав доклад и получив ответы на многие вопросы, мне кажется, что я еще больше утвердился в мысли, что ответы на вопросы по бюджету надо искать не в экономической плоскости, а в политической. Если коротко, речь идет о политико-идеологическом кризисе. Здесь у докладчика и у других выступавших звучало, что непонятно, куда должен вести этот бюджет,

реконструировать цели и задачи невозможно. Такое ощущение, что элита вперед не движется, потому что не знает, куда идти; но хуже еще и то, что народ этого не знает. Это подтверждается косвенно и тем фактом, что, действительно, процедура формирования бюджета не является слишком закрытой. Проект бюджета проходит несколько инстанций, и по мере этого все больше открывается, есть возможность вносить какие-то предложения, спорить. Но споров нет, потому что никто не предлагает концептуально других альтернатив. Возникает вопрос: почему? Для меня этот вопрос также остается открытым: неужели нет каких-то сил, которые могли бы видеть не только проблему, но и целевое состояние, к которому надо двигаться?

Второе соображение, которое необходимо учитывать при анализе (в том числе политологическом) бюджетного измерения — это то, что мы — и докладчиком это было подтверждено — в принципе не имеем полной информации о состоянии бюджета и бюджетного процесса. Прежде всего потому, что, как было сказано, существует секретная часть, даже неизвестно, какая она, поэтому все пропорции весьма относительны.

Мы предполагаем, что само распределение денег имеет свою теневую сторону, и не всегда даже то, что записано в бюджете, имеет соответствующие строгие направления и идет именно на декларируемые цели. Мне кажется, очень показательны те пропорции, которые были названы: 30% идет на урегулирование межбюджетных отношений с регионами. Вообще современное российское государственное бюджетирование — это система, выстроенная таким образом, что она позволяет решать ряд политических вопросов. Один из них — это стягивание регионов, их удержание, политические и политико-финансовые инструменты управления ими. Вот эта модель как раз и реализуется. Необходимость регионов обращаться за деньгами в Центр обеспечивает их лояльность и управляемость. То же самое можно сказать и о выстраивании отношений внутри политической элиты. Кто

имеет большой политический вес, тот подкрепляет его соответствующим бюджетным весом, т. е. возможностью контролировать те или иные бюджетные потоки. У меня нет ответа на вопрос, что здесь первично — политическое влияние или финансовое? Факт остается фактом: Минфин является одним из важнейших органов в государстве, и зачастую он по своему аппаратному месту может равняться и Правительству, по крайней мере, очень сильно опережая многие другие федеральные органы исполнительной власти. Это опять же может служить фактом для подтверждения тезиса, что финансы в России являются не столько инструментом экономического управления, сколько инструментом политического строительства и распределения властного ресурса, а также формирования элиты, в том числе политически лояльной.

Какой вывод из этих предположений? Для получения более или менее правдоподобных ответов на финансово-экономические вопросы нужно ответить на политические. Одним из основных вопросов и проблем является следующее: почему Россия не может сформулировать ни на уровне элиты, ни на уровне общества или отдельных социальных групп ту повестку, то целевое состояние, к которому оно хочет стремиться? Вполне возможно, что если бы появился этот проект, если бы было достаточно четко прописано, чего мы хотим, и к чему мы намереваемся двигаться, то и деньги вернулись бы к своей обычной роли в обществе, т. е. стали бы средством для достижения этих целей.

С.С. Сулакшин:

Позвольте короткую реплику. Коллеги, тема закрытости бюджетной процедуры не так проста. Закрыта самая главная ее стадия — кто и по каким принципам выбирает пропорции бюджета? В связи с какими ценностями и целями? Вот это закрыто. Неизвестны эти цели, неизвестны эти соображения. А потом, когда выдали проект, все остальное — это уже косметические обсуждения.

Структура бюджета как идеологическая проекция

В.Э. Багдасарян, доктор исторических наук

Крайне важной является сама постановка проблемы — об идеологии и идеологичности бюджета. А что такое идеология? Это аккумуляция высших ценностей государства. Значит вопрос, как это ни парадоксально звучит, состоит в определении ценностной парадигмы бюджетного структурирования. Ее проецирование — во всяком случае, на расходную часть бюджета — прослеживается достаточно очевидно.

В одном из исследований Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования было проведено сопоставление по цивилизациям долей расходов на образование и здравоохранение. Эти две составляющие бюджета обычно воспринимаются как нечто гомогенное. Но все-таки, на что — образование или на здравоохранение — следует тратить больше? Это зависит от ценностного выбора. При проведении странового сопоставления было обнаружено, что различия по отношению к их значимости устойчиво варьируются по цивилизациям. Обнаружилась удивительная тенденция: практически у всех стран «золотого миллиарда» больший вес имеет структурная часть бюджета, выделяемая на цели здравоохранения. Напротив, почти у всех стран, не входящих в золотомиллиардную когорту (обозначим их как страны с элементами традиционного общества), устойчиво выше расходная часть по статье образование. Запад, таким образом, в большей степени ценностно ориентирован на настоящее (индикатор — здоровье), Восток — на будущее (индикатор — образование). Различия в данном случае имеют аксиологическую природу.

Отталкиваясь от проведенного наблюдения, возникает вопрос о существовании зависимости иерархии статей бюджетных расходов и их удельного веса от цивилизационной принадлежности. В целях решения его был проведен твор-

ческий эксперимент по кластеризации бюджетов в соответствии с доминирующей религиозной принадлежностью населения соответствующих стран. Проверялась, в частности, актуальность веберовского подхода о различии экономического поведения протестантов и католиков. Удивительное дело: действительно, страны различной религиозной принадлежности группируются по различным параметрам бюджетного структурирования. Так, в государственной структуре расходов католические страны тратят на отдых и культуру больше, нежели протестантские. Лютеранские государства абсолютно доминируют по удельному весу статей, связанных с социальной защитой. Предположение об определяющем значении ценностного выбора при формировании бюджета в данном случае подтверждается.

А какая статья должна быть основной в структуре расходов? Варианты ответа на этот вопрос удивительно четко соотносятся с тремя возможными моделями государственности.

Первый вариант ответа представляет модель традиционного общества. Она, как известно, выстраивается в нисходящей проекции — сверху вниз. Значительная часть населения в этой модели интегрирована в различные традиционные институты. Государство их не поглощает, но с ними взаимодействует. Основная расходная статья в соответствии с этим модельным построением — расходы на государственные услуги. В Индии она составляет 57,9%, в Турции — 69%, в Индонезии — 78,1% бюджета. Западные страны расходуют по этой статье 12–13%, реализуя принципиально иную ценностную установку.

Другая модель может быть условно обозначена как социалистически-этатистская. Ее ценностная парадигма связывалась с известным историческим экспериментом. Страны, входящие в эту группу, в основном реализовывали установку догоняющего типа развития экономики. Этатизм определялся решением задачи организации модернизаци-

онного прорыва. Выбор, на что больше тратить имеющихся средств, соотносился именно с этой спецификой.

Обратимся к советской истории. По ряду периодов в СССР на экономику расходовалось больше средств, чем на совокупные статьи социальных и культурных мероприятий. В другие периоды по этим расходным направлениям поддерживалось примерное равенство.

Та же тенденция прослеживается и по бюджету других стран со сходной моделью государственности. Именно так структурирует свой бюджет Китайская Народная Республика. Первая статья расходов в КНР — вложения в экономику. Из всех европейских стран первое место по удельному весу расходов на экономику занимает Белоруссия. Сохранение в белорусской модели прежних советских механизмов хозяйствования общеизвестно. В ряде стран современной Латинской Америки, избравших путь социалистического развития — таких как, к примеру, Боливия и др., — первое место по расходам бюджета также принадлежит экономике.

И, наконец, третья модель представлена странами «золотого миллиарда». Здесь уже на первом месте по расходам в структуре бюджета идут затраты на социальную защиту. Германия имеет по этой статье показатель 46,7%, дальше за ней следуют страны Скандинавии. Идеология такой модели состоит в том, что средства бюджета вкладываются непосредственно в человека. При этом необходима оговорка, что сама возможность такого структурирования связана со специфическими условиями развития стран «золотого миллиарда» в рамках мировой системы распределения труда.

Национальная оборона. Если мы посмотрим на все те страны, которые располагаются в зонах цивилизационного конфликта, то в них обнаруживается устойчивая тенденция значительного по удельному весу расходования средств на военные нужды. Абсолютный лидер по доле расходов на оборону — Грузия (30,6%). В США соответствующий показатель приближается к 20%. Более 20% бюджета расходуется

на оборону в Израиле. Есть, таким образом, страны, помимо России, которые имеют значительные расходные статьи на оборонные нужды.

Основной вызов по отношению к России здесь в другом. Российская деформация состоит не в том, что страна тратит много средств на оборону, а в беспрецедентно больших расходах по статье «национальная безопасность и правоохранительные органы». Именно через нее окормляются многочисленные охранные структуры и спецслужбы. Истинную целевую адресацию средств, камуфлируемых под маркером национальной обороны, проследить фактически невозможно. Расходы по этой статье идут фактически вровень со всеми оборонными затратами. В исправлении этого перекоса и состоит первоочередная задача изменений бюджетного структурирования.

ЖКХ. Россия, в силу ее климатических особенностей, является специфической страной в отношении организации жилищно-коммунальной системы. Жилье в России априори дороже, чем где бы то ни было в мире. Были периоды, когда расходы на ЖКХ доходили в ней до 7%. Другие страны, сопоставимые с Россией по климатическим условиям, имеют и по сей день близкие к этому уровню показатели: Белоруссия — 6,4%, Казахстан — 6,3%. Современная Россия тратит на ЖКХ только 1% бюджета. Произошедший сброс в российских условиях месторазвития алогичен. Даже в Германии, находящейся в гораздо более теплой климатической зоне, расходы на ЖКХ составляют 1,8% бюджета.

Таким образом, выстраивание расходных статей бюджета в значительной степени определяется ценностным выбором и цивилизационной средой. Соответственно, для оптимизации бюджетной модели необходимо прежде всего идентифицировать ценности российской цивилизации, найти цивилизационно-ценностный оптимум. Иерархия статей расходов будет прямой проекцией данного идеологического позиционирования.

Бюджет России как концентрированное выражение корпоративизма

О.Ф. Шабров, доктор политических наук

Закон о бюджете — документ, безусловно, политический, поскольку он задает параметры распределения ресурсов между значимыми социальными группами. В этом смысле он всегда отражает идеологию правящего класса, даже если эта идеология им не сформулирована. Так что постановка проблемы правомерна и, более того, в исследовательском отношении чрезвычайно интересна, поскольку ни политическая власть России, ни ее партия в явном виде содержание своей идеологии нам не раскрывают. Если, разумеется, не принимать за нее периодически возникающие идеи типа того, что российской идеологией должна стать технология или стратегия-2020.

Докладчик подробно и даже увлекательно раскрыл историю вопроса и структуру расходов российского бюджета. Очень интересный доклад. Обсуждать сказанное и спорить не хотелось бы, поскольку я не экономист. Но по двум аспектам должен сделать дополнения, которые представляются существенными.

Во-первых, докладчик проанализировал лишь расходную часть бюджета. Это интересно. Но не меньший интерес, если говорить об идеологии, представляет и его доходная часть: из чего и за счет каких социальных групп он складывается. Это не менее показательный индикатор общественного устройства.

Не думаю, что открою большой секрет, если скажу, что существующие механизмы налогов и прочих сборов работают не на тех, кто трудится. Наиболее показательным примером является плоская шкала налога (13%) на доходы физических лиц, возлагающая налоговое бремя преимущественно на малообеспеченные слои. Ни в одной развитой стране такой

шкалы не существует. Показательно, что при этом налог на дивиденды, т. е. на доходы нетрудовые, составляет лишь 9%. И социальные хлопоты российской власти явно не убеждают: рост тех же пенсий далеко отстает от ценовой инфляции в зоне товаров первой необходимости, особенно чувствительной для малоимущих, — услуг ЖКХ, базовых продуктов питания, энергоресурсов.

Дело не только в наполнении бюджета. Плоская шкала подоходного налога — один из факторов имущественного расслоения, в сегодняшней России и без того чрезмерного. Даже по данным Росстата, представляющимся сильно заниженными, децильный коэффициент в России равен сегодня 16–17. Такая глубокая дифференциация доходов в условиях низкого среднего уровня жизни не оставляет большинству работников возможности для самовоспроизводства — физического, духовного, профессионального. С другой стороны, и работодатель в силу дешевизны рабочей силы не заинтересован повышать производительность труда за счет внедрения новых технологий. Так что реальная идеология бюджета противоречит даже призывам В. Суркова сделать технологии идеологией.

Одним из наглядных примеров, демонстрирующих результаты перераспределения за счет механизмов налогообложения, служат итоги хозяйственной деятельности «Газпрома», заметно снизившего в 2009 г. свои показатели и занявшего лишь 50-е место в мире по объему выручки, но оказавшегося самой прибыльной компанией в силу низких налоговых и прочих отчислений.

Или совсем уж свежий пример социального мышления, характерного для высших российских чиновников. Минтранс, как бы озабоченный экологической ситуацией, готовит решение о повышении налогов на все виды автомобильного транспорта, соответствующие стандартам ниже евро-4. Предлагается для тех, кто ездит на самых дорогих машинах последнего поколения, налог не повышать; на автомобили,

отвечающие стандартам евро-3, повысить его в 1,2 раза; для тех же, кто не укладывается ни в какие стандарты (вроде «Лады» четвертой, пятой модели), — повысить налог в 2 раза.

Можно определенно сказать, что структура доходов, как во многом и расходов, бюджета свидетельствует о том, что Российское государство обслуживает прежде всего интересы крупных монополий, корпораций и, соответственно, связанного с ними класса, который является сегодня реально правящим в России классом. В этом и проявляется его идеологическая сущность. Отсюда — второе дополнение к докладу, относительно идеологии.

Сразу оговорюсь, что под идеологией я понимаю идеологию политическую. То есть миропонимание, отражающее интересы конкретной социальной группы, но претендующее на отражение интересов общества в целом. В этом смысле принято выделять три большие идеологии: а) либерализм или буржуазная идеология, б) восходящая к интересам и традициям аристократии консервативная идеология и в) ориентированная на интересы наемного работника социалистическая идеология. В России реализуется нечто иное — идеология, отражающая интересы корпораций, или корпоративистская идеология. Это явно не социализм, поскольку главной страдающей стороной являются как раз основная часть наемных работников и другие малоимущие слои. Это и не либерализм: корпорации по природе своей тяготеют к монополии и не заинтересованы в развитии нормального рынка, мелкого и среднего бизнеса (мы это прекрасно видим на примере российской практики). Так что можно согласиться с М. Ремизовым, который относит корпоративизм к консерватизму¹, но лишь отчасти.

¹ Ремизов М.В. Консерватизм и современность // Консерватизм/традиционализм: теория, формы реализации, перспектива. Материалы научного семинара. Вып. № 3. М: Научный эксперт, 2010.

В классическом виде идея корпоративизма базируется на иной идеологии — концепции государственного устройства, согласно которой отношения между трудом и капиталом регулируются государством в форме профессионально-отраслевых корпораций, а парламент заменяется корпоративным советом. Идея корпоративистского государства стала развитием противостоящей марксизму «надклассовой» теории солидаризма Л. Дюги, рассматривавшего государство как «работающую корпорацию», как совокупность публичных учреждений, обслуживающих все общество². В ней заложена привлекательная, казалось бы, идея классовой гармонии. Понятно, однако, что реальное воплощение концепции солидаризма и корпоративизма представляет собой фактическое сращивание государства с наиболее влиятельными в экономическом отношении корпорациями. Наиболее полно такая модель корпоративизма была реализована накануне Второй мировой войны в Италии, где в 1930-е гг. прошлого столетия стали создаваться корпорации по отдельным отраслям экономики под руководством центрального корпоративного совета под председательством Б. Муссолини. А в 1939 г. парламент Италии был заменен «палатой фаший и корпораций».

Одна из проблем корпоративистского государства заключается в его неспособности полноценно реализовать функции современного государства, смысл существования которого заключается в обеспечении максимума прибыли для частного собственника своей страны. Это — минимизация его потерь от компенсации экологического ущерба, защита от способных на протест «опасных классов», защита самой собственности от посягательств конкурентов-сограждан, защита собственников-граждан от зарубежных конкурентов. В нынешних условиях, как правильно отмечает И. Валлерстайн, даже современное западное государство становится все менее способным эффективно справляться с этими за-

² См.: *Duguit L. Traité de droit constitutionnel*, 2 éd., v. 1–5, P., 1921–25, 3 éd., v. 1, P., 1927.

дачами³. Что же касается государства корпоративистского, то оно еще менее отвечает эпохе постмодерна в силу своей архаичности. Результат мы наблюдаем в повседневной российской практике: последовательное уничтожение среды обитания, рост недовольства практически во всех слоях населения (за исключением, разумеется, слоев, аффилированных с влиятельными корпорациями), рейдерство, превращение России в сырьевой придаток развитых и развивающихся (в собственном смысле этого слова) стран.

Идеология российской власти, находящая отражение и в бюджете, — корпоративизм. Она не сформулирована и, скорее всего, даже не осознана правящим классом. Но любая иная идеология не может отвечать его интересам, а открыто предъявить обществу корпоративизм в качестве своей идеологии вряд ли кто отважится: уж очень трудно облечь ее в привлекательную рекламную упаковку. Это означает, что в ближайшее время ясно сформулированной государственной идеологии и, соответственно, стратегической цели ждать не следует.

Социально-экономическая модель России: доиндустриальные признаки модернизируемой страны

Н.Н. Ключев, доктор географических наук

Важное достоинство доклада В.В. Симонова — это рассмотрение бюджетных вопросов в исторической перспективе. Наряду с временной, столь же важна и пространственная координата, т. е. межстрановый анализ с целью определить, к какому типу стран относится Россия, из чего вытекают бюд-

³ См., напр., Валлерстайн К. Конец знакомого мира: Социология XXI века. М., 2004.

жетные особенности. Справедлива и обратная задача — по структуре бюджета определить специфические социально-экономические черты нашей страны на мировом фоне. До сих пор вопрос о социально-экономической сущности России остается открытым и, на мой взгляд, сознательно затушевывается властвующими структурами и их идеологической службой. А ведь это — принципиально важный вопрос. Известно, что «правильно назвать — это правильно понять».

В докладе сказано, что «Россия воспринимается ныне ее западными партнерами... как развивающаяся страна». Еще важнее — как мы сами себя воспринимаем? Категория «развитие», конечно, одна из сложнейших в философии. Но термин «развивающаяся страна» всегда был эвфемизмом, плодом политкорректности. Китай действительно развивается семимильными темпами, развивается и Индия. Но что можно сказать о развитии Конго, Гаити, не говоря уже о Сомали? До сих пор можно, например, слышать, что России не по силам присоединиться к первому миру, и она все более скатывается в третий мир. Но что это значит, когда нет мира второго? Нужна научно обоснованная классификация стран по уровню их развитости.

Вряд ли кто — кроме, может быть, либеральных ортодоксов — будет спорить, что развитие России в 1990-е гг. было безусловной деградацией. В 2000-е гг. заметны некоторые признаки развития (точнее — наноразвития), которые воспринимались, однако, как фантастический прогресс в силу «эффекта низкой базы» — по сравнению с расхлябанным дрейфом 1990-х гг.

Наше нынешнее «развитие» базируется на вконец изношенных основных фондах и дряхлеющей инфраструктуре, унаследованных от Советов, а то и от царя. В основном в советский период сформировались и интеллектуальный, и инновационный потенциалы. Ресурсы недр также большей частью разведаны еще советскими геологами. Запредельные межрегиональные контрасты (от мирового захолустья до

авангарда планеты), причудливая мозаика модерна и архаики, присущих современной России, также не являются признаками развитости.

За два последних десятилетия произошла заметная примитивизация хозяйственной жизни. Например, больше половины отечественного продовольствия — это теперь продукция крестьянских подворий, базирующихся на труде доиндустриальной эпохи — мускульной силе человека. В условиях систематического уклонения Российского государства от выполнения социальных функций наше бедное население выживает за счет чрезмерной эксплуатации биологических ресурсов — почвенного плодородия, браконьерства, незаконных рубок, самозаготовок дров, самозахвата земель и т. п. Кстати, на другом социальном полюсе — богатое меньшинство выживает (или процветает?) за счет эксплуатации ресурсов литосферы, причем тоже чрезмерной. В целом же усиливается влияние природных факторов в жизни общества. Налицо признаки «нео-неолитической контрреволюции» (термин Б.Б. Родомана⁴) — переход от производящего хозяйства к присваивающему. На временной шкале — это отступление на несколько тысяч лет назад.

Беспрецедентная российская отсталость от мировой экономической элиты отражается и в бюджете. В бюджетах развитых стран расходы на традиционные государственные функции (оборона, правопорядок, внешняя политика, госаппарат) относятся к расходам на современные функции (развитие экономики и человеческого потенциала) как 1:6,4; а в России — 2:1 (данные И.Д. Иванова⁵). Получается, что и по бюджетным показателям мы живем не в постиндустриальном, а в доиндустриальном обществе. В связи с этим, возможно, российскую траекторию точнее описывает термин не «развивающаяся», а, действительно, «переходная» страна. Только похоже, что речь идет о нисходящей ветви этого «перехода».

⁴ Отечественные записки. 2006. № 5.

⁵ Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 1.

В то же время социально-экономическая модель России будущего должна учитывать российское своеобразие. Наша страна — очень большая, очень неосвоенная и исключительно разнообразная — по природным, социально-экономическим и экологическим признакам. По-моему, очевидно также, что в обозримой перспективе Россия останется экспортноориентированной сырьевой страной. Отсюда вытекают, по меньшей мере, три важные черты ее государственного бюджета:

1. Видная роль долгосрочных транспортных и инфраструктурных инвестиций (для обеспечения связности, безопасности и т. п.), предоставляющих общественное благо в свободном доступе, которое получают все, а не только инвесторы.
2. Значительная доля государственных инвестиций.
3. Большая доля межрегионального перераспределения ресурсов.

Эти объективные черты, присущие России, не находят отражения в бюджетной политике в силу субъективных причин. Нынешние власти намеренно уклоняются от точной социально-экономической диагностики. Отсутствие стратегического видения — это, можно сказать, имманентное свойство нынешней власти. В таких условиях бюджетная политика сводится к «латанию дыр», носит характер скорой экономической помощи.

Бюджет России — пример несистемного подхода построения социально-экономической модели

Ф.Ф. Пащенко, доктор технических наук

Доклад В.В. Симонова интересен прежде всего тем, что он анализирует состояние бюджета и его влияние на наше общество. В докладе сформулированы основные моменты и

проблемы формирования и исполнения бюджета. Это, во-первых, непубличность бюджета и, во-вторых, декларативность: например, в послании Президента РФ декларируется одно, в бюджете — другое, а при реализации бюджета видим третье. На решение третьесортных задач деньги находятся (например, сооружение комплекса для проведения гонок «Формулы-1», полей для гольфа и т. п.). В то же время финансирование социальной сферы в абсолютном выражении сокращается.

Создается впечатление, что у нас бюджет формируется непрофессионально, бюджет не подотчетен, люди его формирующие, также не подотчетны ни Государственной Думе, ни другим контролирующим органам. Создатели федерального бюджета практически освобождены от ответственности за принимаемые решения. Можно сказать, что безответственность — это своего рода политика современных властных структур, в том числе и Минфина.

Государственный бюджет показывает и общегражданский смысл любого государства. До недавнего времени существовали две основные системы бюджетной политики: капиталистическая, когда государство берет на себя обязанности по финансированию государственных услуг, и социалистическая, когда государство берет на себя функции государственные, инвестиционные и социальные. Бюджетная политика развивающихся стран состоит в опоре на собственный потенциал экспортной ориентации и импортозамещения и представляет собой заимствования из двух основных систем.

В Конституции Россия декларируется как социальное государство. Однако в последние годы государство усиленно выходит из сферы социальных гарантий, сферы своих социальных функций. Если предыдущие 10 лет государство стремительно уходило от государственной собственности, сбывало, приватизировало (причем не всегда за хорошие рыночные цены, что реально хорошее Правительство должно было делать), то сейчас граждане России лишаются функций

государства, связанных с социальными гарантиями, в том числе в здравоохранении, образовании, ЖКХ и т. п. Власть последовательно переносит обязанности формирования доходов на своих малоимущих граждан.

Докладчик правильно сказал, что такое государство не нужно народу, поскольку оно не обеспечивает социальных гарантий собственному народу, в отличие от западных государств. К примеру, в скандинавских странах (скажем, в маленькой Норвегии) лишь около 10% от нефтегазовых доходов идет бизнесу, остальные 90% идут в государственные фонды накопления, в социальные фонды. Отсутствие социальных функций государства приводит к демографическому кризису в России. В России практически отменено профилактическое и диспансерное здравоохранение. Сегодня у нас происходит спад уровня образования, чему способствуют и минимальные вложения в науку, и понижение престижа науки и образования.

В последние годы политика государственной власти исходит из принципиального предположения о неэффективности государства как собственника, из того что доходы от использования государственной собственности меньше, чем доходы от приватизации государственного имущества. Позволю себе с этим не согласиться. Во-первых, до сих пор Правительством не опубликованы данные научно-обоснованного анализа итогов приватизации и ее влияния на федеральные и региональные бюджеты. Более того, поступления доходов в бюджет от государственных организаций (примерно 20% от всего количества предприятий и организаций РФ) сравнимо с поступлениями в бюджет от частных организаций. Известен пример 1996–1999 гг., когда маленький советско-вьетнамский нефтяной консорциум перечислял в бюджет больше средств, чем все крупные частные российские нефтяные корпорации.

Использование либерально-монетаристской риторики привело к раскручиванию инфляционных процессов, к невозможности осуществления рациональной инновационной

политики и модернизации. Систематически высокая ставка рефинансирования ЦБ отрезала банки от промышленных предприятий. И это на фоне того, что ФРС США и центральные банки других стран приблизили ставку рефинансирования к нулю.

В 2009 г. государство выделило на федеральные программы инновационного развития российской экономики 1,15 трлн руб. Куда же делся этот триллион? Обратим внимание на то, что в 2009 г. на развитие инноваций из бюджета РФ было потрачено практически вдвое больше средств, чем инвестировали американские венчурные фонды: Россия — 38 млрд долл., США — 17 млрд долл. Однако эффективность инновационного сектора России оказалась более чем в 100 раз (точнее, в 112 раз) ниже инновационного сектора в США, где было запущено 2795 стартовых проектов, в России — 50. Слабая эффективность объясняется, с одной стороны, низким уровнем квалификации (профессионализма) людей, отвечающих за реализацию крупнейших российских инновационных проектов. С другой стороны — тем, что решения принимали представители чиновничьей среды и бизнес-элиты, слабо разбирающиеся в вопросах технологии, но предпочитающие обходиться без экспертов и принимать самостоятельные решения в сфере инновационного, да и не только инновационного, развития страны.

В отличие от государства крупный частный бизнес не вкладывает деньги в фундаментальные исследования. Например, «Газпром» выделил на научные разработки 605 млн долл., «Ситроникс» — 44,8 млн долл., АФК «Система» — 50,6 млн долл. Список можно продолжить. В то же время «Нокиа» выделила 8,7 млрд долл., а Microsoft — 8,1 млрд долл.

В стране нет четкой системы поддержки инновационных фирм, научно-исследовательского сектора на всех этапах инновационного процесса. Возможно, из-за этого в 2009 г. возник «кризис недоверия», и почти вдвое, по сравнению с 2008 г., возросло число ученых, уехавших за границу.

Докладчик говорил о выделении 4,5% бюджета (федерального) на науку. На самом деле в бюджете предусмотрено значительно меньше. За последние годы бюджетные ассигнования на науку снижаются. Так, на Российскую академию наук в 2010 г. расходы сокращены на 4 млрд руб. Такая же сумма сокращений планируется на предстоящий год. Понятно, что это ведет к сокращению рабочих мест и к социальной напряженности. Я уже не говорю о том, что образовательный сектор потеряет последних, образно говоря, могикан научно-преподавательских кадров.

Наконец, относительно инновационной политики. Это, наверное, тоже идеология. У нас декларируется, что мы должны направить все свои усилия (государства, частного сектора, т. е. частно-государственного партнерства) на становление, на модернизацию нашего общества, на модернизацию нашей промышленности и экономики, на развитие инновационного сектора. Но по оценкам экспертов, более 40 регионов России не способны к модернизации. У них просто нет предмета модернизации, промышленность не работает, ее просто нет, работают отдельные кустарные мастерские. Функционируют только торговля и энергетика.

Другой пример — некачественная подготовка или ангажированность наших менеджеров. Образуется инновационный центр «Сколково», необходимый центр. Но почему в Сколково? (Неужели только из-за того, что Рублевка рядом?). На создание этого центра планируется выделить около 360 млрд руб. При этом не проведены ни экспертный, ни бизнес-анализ создаваемого центра. Для сравнения: годовой бюджет Российской академии наук с ее мощными инновационными центрами и институтами составляет около 30–40 млрд руб.

У нас есть прекрасные центры в Подмосковье, Пушкино, Троицк и др. Дубна — прекрасный инновационный центр, который развивался практически без государственной поддержки. Вспомним об инновационных центрах в Обнинске, Томске, вспомним Новосибирск, Комсомольск-на-Амуре

и др. Да и в Москве есть много научных центров и институтов. Если в них вложить 20–30% вливаемых в Сколково средств, то мы получим качественный рывок в развиваемых областях знаний. А Сколково — это очень просто. Это великолепный бизнес-проект. Если в начале 2010 г. говорили, что цены будут порядка 2 млн долл. за гектар земли, то сейчас уже официально говорится, что цены будут в размере 8 млн долл. за гектар, и государство готово платить эти деньги. Учитывая, кто и почему там покупал землю (Абрамович, Шувалов и т. п.), учитывая, что при покупке земля им обходилась менее чем за 1000 долл. за гектар, представляете, какую сверхприбыль получают соответствующие собственники. Это тоже идеология, которая легко реализуется в деньги.

Созданные технопарковые структуры в Московской, Томской, Калужской и других областях показали свою высокую эффективность. Например, валовый выпуск товаров, работ и услуг, выполненных предприятиями Хабаровского края, входящими в «Технополис КАС» и «Технопарк КАС» (образованы в соответствии с Указом Президента РФ и Постановлением Правительства РФ в 1996 г.), в 2000–2004 гг. увеличился в 2,4 раза, в то время как валовый региональный продукт по Дальнему Востоку вырос в 1,2 раза. Объем наукоемкой продукции достиг 70%. Доля предприятий «КАС» в общем объеме экспорта Хабаровского края увеличилась с 47% в 1998 г. до 56% в 2006 г. Численность занятых в промышленности города выросла за период 2001–2006 гг. на 27,1%, в то время как по Хабаровскому краю в целом только на 6,8%.

Несколько слов о теневой экономике, о которой здесь много говорилось. Огромные откаты и потери из бюджетного кармана могут привести к еще одному витку криминализации общества.

Недавно я побывал во Владивостоке, где строятся мосты. Один мост длиной 4,5 км, а другой — около 1,5 км. Из бюджета выделено 180 млрд руб., на сегодняшний день практически все денежные средства оприходованы, а поставлены

лишь восемь опор для полуторакилометрового моста и две опоры для моста длиной 4,5 км.

Говорят, что у нас нет социального напряжения. Но создается впечатление, что во Владивостоке эти мосты начали строить, чтобы избежать именно социальных выступлений граждан. Все делается для того, чтобы лидерам стран Тихоокеанского саммита не надо было бы заезжать в город, чтобы они могли добраться в нужное место (остров Русский) без встреч с населением. Было бы существенно дешевле лидеров стран доставить из аэропорта на остров Русский вертолетами. Почему же выбран без соответствующего технико-экономического обоснования столь дорогостоящий вариант с мостами?

Хотелось бы сказать о профессионализме. С.С. Сулакшин задал вопрос о том, кто формирует этот бюджет. Кто предлагает проекты? Если мы посмотрим на Правительство, то видим, что там практически нет профессионалов. На двух семинарах мы разбирали, что такое элита и профессиональная подготовка. Оказалось, что элиты в полном смысле слова у нас нет. Нередко это случайные люди: медик становится министром сельского хозяйства, менеджер — главой особо опасной отрасли — атомной энергетики, финансист — главой Министерства социального развития и здравоохранения. Учитывая менталитет финансиста «сокращать расходы», мы в ближайшее время увидим, где окажется наша система здравоохранения, которая еще 20 лет назад входила в пятерку лучших в мире.

В заключение отмечу, почему я считаю сложившийся процесс формирования бюджета антисистемным. Любая система стремится к тому, чтобы сохранить себя, сохранить свои элементы, свои свойства и возможности. Системный подход и обратная связь дают возможность оптимизировать функционирование системы и ее подсистем, способствуют развитию системы. С точки зрения экономической политики такую системную роль должен играть бюджет.

Однако видим, что эту свою системообразующую функцию бюджет не выполняет. Этому способствуют закрытость, кулуарность принимаемых бюджетных решений, безответственность лиц, принимающих решения.

Россия — страна, обладающая крупнейшими в мире природными ресурсами и не самым худшим человеческим потенциалом, — до сих пор не достигла уровня жизни населения 1990 года. Законодательное утверждение доходов федерального бюджета в виде фиксированных значений, зависящих от цены на нефть, вызывает недоумение специалистов. Где же наша промышленность, сельское хозяйство, энергетика, металлургия и др. отрасли? Где результаты инноваций и модернизации?

Мы теряем не только свое образование, но и свою политику. Проводимая бюджетная политика ведет к утрате нашей национальной самостоятельности и безопасности.

Необходимо сделать процедуру формирования бюджета более открытой для широкого круга экспертов и специалистов. Предусмотреть ответственность лиц, принимающих решения на всех уровнях власти, за подготовку и принятие федерального бюджета. Создать независимую (от Правительства) структуру, основной функцией которой будет анализ результатов выполнения бюджета по социальным вопросам, инновационному развитию и модернизации экономики страны с точки зрения улучшения жизненного уровня населения и национальной безопасности (социальной, продовольственной, технологической, интеллектуальной, экологической, демографической, военной и др. аспектов безопасности). Эффективность деятельности высших органов власти надо оценивать по этим показателям, а не по числу новых миллиардеров.

Введение этих элементов позволит сделать более системной процедуру принятия и выполнения бюджета и ввести в процесс государственного управления, хотя и слабую, но обратную связь между населением и властью.

Реализм и наивный патриотизм: что ценнее при анализе Российского государства?

А.И. Соловьев, доктор политических наук

К высказанному пессимизму хочу добавить нотку цинизма. Я слушаю некоторых наших коллег и удивляюсь: в речах многих из них звучат термины и концепты, которые бесконечно далеки от реального процесса государственного управления, принятия решений, формирования стратегий. А кое-кто вообще полагает, что взывание к патриотизму чиновников может изменить стиль их профессиональной деятельности. Совершенно очевидно, что *любое* государство представляет собой многоярусную структуру, где сосуществуют различные центры принятия решений, причем не только легальные (в том числе федеральные, региональные, местные), но и полуполигальные (хотя и не менее эффективные), формирующиеся в теневом и полутеновом пространствах власти. При этом они могут носить как отраслевой, так и межотраслевой (межведомственный) характер. В конечном счете все зависит от силы тех элитарных коалиций, которые контролируют эти центры, а вместе с ними контролируют и распределение общественных благ, статусов и ресурсов. Это, повторяю, типичная черта любого государства.

Вот Вениамин Владимирович говорил о том, что для страны проблема сегодня заключается в том, будет ли это государство работать на общество, станет ли оно сильным или начнет разлагаться, будет или не будет работать на корпоративные структуры? Это справедливая постановка вопроса, но она требует понимания того, сможет ли аппарат государственного управления в принципе изменить направленность своих нынешних действий? От чего это зависит? От дефицита нужных доктрин, компетенций управленцев, воли лидеров, характера соединения структур управления?

Показателей немало, но в любом случае позднесоветский опыт показал, что одни административные связи и структуры (даже компетентных управленцев) *никогда* не обеспечат ни целостности государственного управления, ни эффективной реализации самых достойных целей. И уж тем более этот опыт (да и не только отечественный) показал, что выработка госстратегий — это не интеллектуальный процесс. Поэтому, когда говорят, что для выработки верных ориентиров государственных решений надо сначала вычислить какие-то ценности, определить идеологию, поднять уровень образования и т. д., мне, коллеги, становится смешно и грустно. Такое ощущение, что в верхах госуправления работают недоумки, которые не те книжки читают. Думаю, однако, что наверху трудятся отменные профессионалы, и все они все прекрасно понимают. Правда, они используют мощь государства в своих интересах, а не в интересах общества, которое они снабжают ровно настолько, чтобы не провоцировать крупных кризисов легитимности.

Эти люди весьма грамотно сформировали механизм госрегулирования, который оказался абсолютно закрытым и от общественности, и от потенциально конкурирующих группировок правящего класса. Конечно, такой механизм — помимо устойчивых преференций «своим» группам поддержки — постоянно распространяет управленческие издержки на низовые структуры. Однако при этом дополняет такую механику весьма эффективным государственным пиаром. Если, к примеру, люди не поверят, что предлагаемый бюджет носит антисоциальный характер, кому-нибудь из руководства стоит проехать (да еще на продукте отечественного автопрома) пару тысяч километров, пожимая руки простоям и критикуя местное начальство, и дело в шляпе: у людей формируется целостный образ государства, день и ночь заботящегося о своем населении.

Одним словом, не надо предлагать онкологическому больному для окончательного излечения мыть руки перед едой.

Любому не предвзятому человеку понятно, что в России сложилось корпоративное государство, обладающее, помимо классических форм, еще и монопольно-неконкурентным характером. И нельзя рассчитывать на перемены только, сменив политическую команду или лидеров, выдвинув наверх тех, кто будет «по-настоящему» заботиться о благе Отечества и судьбах России. Это наивная идеологема эпохи «царя Гороха», которая не имеет никакой жизненной силы и способна только отвлекать от подлинных решений. Посадите на самые ответственные позиции *любого* человека с самым просвещенным или патриотическим сознанием, и он будет делать все то же самое, но только для своей группы поддержки, хотя, может быть, и чуть-чуть иначе. Вот в 1990-е гг., когда в стране была не хаотизация, как изящно высказался Н.Н. Клюев, а нормальный (для слаборазвитой страны) процесс межгрупповой конкуренции за власть, но с непременным участием общества, дело шло совсем к другому типу организации власти и управления государством.

Но этот путь оказался прерванным, и контроль над центральными площадками государственной власти достался группировке, для которой конкуренция и общественное участие стали неприемлемыми явлениями. Борьба идет внутри этой узкой общественной группы за «распил», «откат», «занос», т. е. за наиболее эффективное использование этих базовых технологий властвования, механизмов формирования всех бюджетных и других ресурсных оснований. И делать это могут только крупные чиновники, которые абсолютно закрыты от общества и которых охраняют от общества не менее заинтересованные в результатах «распила» политики.

Получив корпоративный контроль за центральными площадками власти, эта политико-административная каста пошла вглубь, за присвоением других крупных корпоративных ресурсов. Возьмите, к примеру, ситуацию с крупнейшими вузами страны. Так, ректоров в двух мощнейших университетах страны теперь назначает государство (что само по себе явля-

ется нонсенсом для академического сообщества); вузовские (недавно принятые внутренние) уставы теперь позволяют ректору назначать деканов вне зависимости от профиля их деятельности (т. е. физиками теоретически могут руководить ветеринары или любые лица, которым лично доверяет назначенный сверху ректор). По сути, сугубо административным занятием становится и заведование кафедрами, лабораториями и т. д. Понятно, что при таких условиях университеты автоматически встраиваются в административную вертикаль, в рамках которой местным ученым уже не доверят управлять столь крупными материальными, финансовыми и прочими ресурсами (особенно учитывая, что эти университеты вскоре должны получить многомиллиардные транши на развитие науки). Тем более, что в околосмоленских кругах полным-полно людей с купленными докторскими степенями, которым вполне можно поручить «эффективно управлять» развитием российского образования. Правда, отечественный опыт показывает, что от таких частных форм «госуправления» увеличивается разве что количество особняков либо на Рублевке, либо в местах, по обыкновению удаленных от границ нашего государства. Одним словом, вольница, которую раньше допускала эта политико-административная группировка на отдельных ресурсных площадках, теперь подходит к концу. Газо-нефтяная монополия госбюрократии дополняется соответствующим контролем за системой образования, точнее — за самым существенным ее сегментом. На очереди следующие лакомые кусочки...

Все это показывает, что администрирование, как основной метод госрегулирования, является основным маркером сложившейся в стране корпоративной системы. А это предполагает непереносимое вытеснение на периферию госуправления собственно политических механизмов (связывающих государство и общество), жесточайший контроль власти за остатками публичной сферы и медиадискурса. Одним словом, если не перестроить эти системные основания власти

и управления, то любой — даже святой патриот, — поставленный в таких условиях на самые ответственные позиции, будет работать только *на свою* корпорацию против другой корпорации.

Так что мое резюме могло бы звучать так: Россия усугубила естественные для государства диффузные механизмы управления, придав им монопольно корпоративный характер, превратившийся в непроницаемую для граждан оболочку системы госуправления. И эта система будет влиять на развитие страны еще длительное время.

И только если граждане будут иметь возможность публично влиять на властный дискурс, на исходные установки стратегий, тогда эта административная машина будет перестраиваться. Пусть медленно, но неизбежно. Хотя надо учитывать и то, что работающие наверху профессионалы вряд ли допустят остро критического для себя развития событий. Если тучи будут сгущаться, скорее всего они найдут общий язык с оппонентами (из других коалиций элиты) и консолидируются. Поэтому у меня сегодня в большей степени пессимистический взгляд на перспективы обновления. Во многом потому, что ресурсов у граждан для включения в управленческие процессы практически нет, а их представители придерживаются сугубо эгоистических поведенческих стратегий. В то же время революции делать еще более бессмысленно. Так же бессмысленно, как и предлагать какие-то наивно-книжные рекомендации по перестройке системы правления.

С.С. Сулакшин:

Ваш тезис можно понимать так: «Что вы все беспокоитесь? В России все, как у всех. Везде так, везде корпоративность, везде многослойная система принятия решений». Хочу Вас в этом разуверить. Нигде нет такого крайне выраженного *неуспеха* в развитии государства, экономики и социума. Последний доклад ЦРУ, опубликованный в прессе, свидетельствует,

что из 210 государств мира по степени ущерба от прошедшего кризиса Россия занимает 206-е место. Что касается механизмов принятия решений, то Вы говорите, что там Наверху работают высокие профессионалы. Можно согласиться с тем, что они действительно высокие профессионалы — в том, как разделить, откатить и положить в карман. Мы применяем понятие «профессионал» по отношению к основным должностным позициям и функциям. В этом смысле беспрецедентна команда и Президента страны. Оттуда исходят совершенно чудовищные вещи. Например, в Ярославле: «Бедный не может быть свободным».

Значит, свободным может быть только богатый? Значит, свобода отождествляется с возможностью купить, оплатить, инвестировать, вложить, обернуть. Это говорит человек, формирующий идеологию и политику государства. При этом повторяется слова «инновации, инвестиции» и т. д., а в президентском Бюджетном послании опять закладывается монетаристская, ужимающая развитие политика, сокращение инвестиций.

Вы говорите, что «везде так». Нет, не так. В Китае коэффициент валовых накоплений в стране — 43%, а в России — 17%. В кризисных условиях Китай дает плюс 30% инвестиций в счет государственного бюджета, а Россия дает минус 20%. Все страны мира понижают ставку рефинансирования в условиях финансового кризиса, а Россия — повышает. Нет ни одной страны в мире, в которой ставка рефинансирования ЦБ была бы *выше* индекса инфляции, она везде ниже, она близка к нулю, она даже отрицательные значения принимает. А в России ЦБ превращен в коммерческий привокзальный ларек. Говорить, что у нас — корпоративный тип государственного управления, это значит подменять столь же четкое определение, что у нас *криминализованное* государство, таким эвфемизмом. Криминализованное означает абсолютно депрофессионализированное относительно классических, неотъемлемых функций, миссий и назначений государства

и государственного управления. Поэтому, мне кажется, не наив звучал в выступлениях, а глубочайшая тревога за то, что в России *аномалия*, а вовсе не как у всех, классический, современный тип корпоративизма, который имплементируется в практике как механизм лоббирования — достаточно отрегулированный, достаточно цивилизованный, достаточно сбалансированный, достаточно прозрачный и легитимный. Мне кажется, тут передержка в отношении, наверное, психологического желания успокоиться самим и успокоить других. «Если как у всех, то все перемелется...».

А.И. Соловьев:

Вообще-то свои тезисы я считаю элементарной рациональной реакцией на сложившуюся в государстве ситуацию. Причем учитывающую интерперсональный, в данном случае — научный опыт изучения государства. Считаю также, что даже если некачественные аргументы прикрывать активной гражданской позицией, то они от этого не станут более убедительными.

Теперь по существу.

Во-первых, мне представляется, что некорректно упрекать в непрофессионализме отсутствующих здесь лиц, которые не могут Вам возразить. Ведь понятно, что интересы правящей группировки (при всех их личных приоритетах) позволяют решать какие-то общественные задачи и потому не могут расцениваться как *абсолютно* неприемлемые. За этим курсом тоже есть своя логика, поэтому ее надо опровергать тем же логическим образом, а не персональными обвинениями в непрофессионализме.

Во-вторых, смысл высказывания Президента, на которое Вы сослались («бедный не может быть свободным»), совсем иной, и его нельзя прочитывать так механистически. Смысл состоит в том, что государство должно создать условия для резкого повышения уровня жизни человека, в противном случае формальная свобода останется для него фикцией и

даже обременительной компонентой жизни, которой он просто не сможет воспользоваться.

В-третьих, мой тезис «как у всех» (отражающий сложно эшелонированный характер процесса принятия решений и другие параметры строения государства) должен служить предостережением для тех, кто уверен, что с помощью одних лишь изменений внутри аппарата управления можно что-то принципиально исправить в нашей стране. Весь мировой опыт показал: для того чтобы «исправить» систему управления, надо подключать к разработке госстратегий гражданские структуры, усиливать общественный контроль за властью. Поэтому только посадить, как Вы хотите, грамотных специалистов, чтобы они стали проводить «умную политику» и все исправили, у нас так не получится. В нынешних условиях деятельность этих «профессионалов» неминуемо скатится к защите интересов и приоритетов своей (социальной, профессиональной, соседской и проч.) группы, а не общества в целом. В этом смысл корпоративной природы государства. Так что дело не в специалистах, не в лицах и даже не в лидерах (крайне зависимых от своих «последователей»), а в системных изменениях, которых правящий класс боится как огня. И «профессионализм» нынешней правящей элиты я вижу прежде всего в том, что они, несмотря на очевидные потребности в коренной перестройке и экономики, и аппарата управления, и подходов к решению неотложных социальных задач (преодоления бедности, прежде всего), сохраняют «плавучесть» режима (правда, за счет бесперспективности будущего развития страны), купируя протестные настроения и не допуская конкуренции в сфере выработки решений. Это особая грань их управленческой деятельности. Но она демонстрирует абсолютно профессиональный характер деятельности этой элитарной коалиции, защищающей свои узкогрупповые интересы за счет интересов общественных. Вот в чем вопрос. И Вы хотите бороться с ними, апеллируя к общечеловеческим ценностям и здравому смыслу? Да

еще предлагая рецепты «спасения России» путем выделения «высших ценностей»? Ну не наивно ли это?

С.С. Сулакшин:

Это называется коррупция, казнокрадство и криминал.

А.И. Соловьев:

Давайте уточним: коррупция не всегда является составной частью корпоративного стиля правления и даже применения теневых механизмов принятия решений. В той части, когда госбюрократия преступает закон или контактирует с криминальными объединениями, тогда я с Вами соглашусь: да, это преступная деятельность. Но квалифицировать таким образом все непубличные механизмы целеполагания, все серые схемы поиска договоренностей, все неформальные коммуникации в политико-административной среде — это явное преувеличение. То есть опять поверхностная и неадекватная оценка происходящего. Поймите, объективно и бюрократия, и криминалитет, и территориальные сообщества и др. — все являются своеобразными корпорациями, которые, в наших условиях, претендуют на монополизацию государственных позиций, центров принятия решений (хотя внешне и пытаются представить свои цели как общественные интересы). Поэтому люберецкие или кремлевские *с этой точки зрения* представляют собой совершенно однопорядковые явления. Разница только в способах присвоения и отправления ими власти. Одни работают в рамках закона (что не исключает различные маневры в этом коридоре или на его границах), другие стремятся к власти за рамками этого правового коридора. Но при этом и те, и другие могут работать только на себя, игнорируя запросы населения. То есть то, что они не руководствуются общественными интересами, еще не делает их криминальными. Поэтому надо видеть спектр технологий, которые могут — либо пресекать неправомерную деятельность чиновников, либо способствовать очищению серых

схем, либо совершенствовать белые способы властвования и т. д., но ни в коем случае не мазать все одной краской.

И еще раз хочу подчеркнуть тот смысл, который я вкладывал в «профессионализм» наших управляющих. Профессионализм состоит в том, что действия управляющих так или иначе в основном принимаются управляемыми и не провоцируют для их статусного положения каких-то критических ситуаций. Надо договориться с обществом — выпускают манифест, который пообещает гражданам новые «светлые дали», надо — подробно расскажут по телевидению про преимущества антиинфляционной политики, надо — покажут, как политики кушают пирожок вместе с населением и т. д. Все эти акции приукрашивают, амнистируют, прикрывают те реальные процессы перераспределения ресурсов, которые происходят в обществе, предлагая обществу согласиться, поддержать, проявить солидарность, в конце концов, «войти в положение». Другими словами, структуры управления проводят свою политику, не провоцируя общество на массовые протестные акции. Вот у правящей части советской элиты в середине 80-х гг. этого не получилось и пришлось из власти уходить; а сейчас — получается, и весьма успешно. Хотя ситуация и в экономике, и в социальной сфере весьма неблагоприятная. Но до тех пор, пока «гром грянет», они еще наверху сидят, и ресурсы свои увеличат. Вот в этом их профессионализм. И если Вы будете апеллировать к каким-то конкретным показателям их деятельности, что надо, мол, не столько-то процентов, а столько-то тратить на образование или промышленную политику, или будете призывать их вспомнить про «общественные ценности», то они Вас просто за пояс заткнут. Вам даже не позволят обратиться к обществу (поскольку у Вас нет медиаресурсов, а есть только экспертная площадка, где их специалисты быстро объяснят Вам правильную версию). Это я к тому, Степан Степанович, что надо реалистичнее смотреть на вещи и не надеяться на то, что Красная шапочка сможет устыдить серого волка.

**Тематическая программа научного семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России» на 2010 г.**

1. О типе современной модели России: реконструкция облика и причинности
2. Процессы формирования правящей элиты в механизмах государственного управления в России
3. Коррупционное и квалификационное «поражение» государственного управления в России: возможные управленческие алгоритмы самоочищения и восстановления кондиций системы
4. Эволюционные и реформаторские нереволюционные схемы изменения государственно-управленческой парадигмы
5. Государственное управление и реализация общественных интересов: проблемы и противоречия публичной политики
6. Центр и регионы в системе государственного управления: состояние и тренды
7. Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников
8. Сравнительный анализ государственного управления переходными социально-экономическими системами: Россия — Китай
9. Идеология и структура федерального бюджета России как отражение ее социально-экономической модели
10. Конфликт субъективно-ситуативного характера российского политико-административного режима и требований государственно-управленческой науки: сценарии развития
11. Альтернатива современной геостратегии России: выбор между Западом и Востоком

**Список постоянных участников семинара
«Проблемы современного государственного
управления в России»**

- Андреев Андрей Леонидович**, доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии РАН
- Багдасарян Вардан Эрнестович**, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой Российского государственного университета туризма и сервиса
- Вилисов Максим Владимирович**, кандидат политических наук, зам. генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
- Воронин Геннадий Петрович**, доктор технических наук, доктор экономических наук, профессор, президент Всероссийской организации качества
- Гаман-Голутвина Оксана Викторовна**, доктор политических наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ, вице-президент Российской ассоциации политической науки
- Дербин Евгений Анатольевич**, доктор военных наук, начальник кафедры информационной безопасности Военной академии Генерального штаба ВС РФ
- Исаков Владимир Борисович**, доктор юридических наук, профессор, вице-президент ТПП РФ
- Касьянов Павел Владимирович**, доктор экономических наук, зам. руководителя Centre for Change (Австралия)
- Кашепов Алексей Владимирович**, доктор экономических наук, профессор РАГС при Президенте РФ
- Клейнер Георгий Борисович**, член-корреспондент РАН, зам. директора Центрального экономико-математического института РАН
- Клюев Николай Николаевич**, доктор географических наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН
- Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук, руководитель научного направления Института системного анализа РАН

Медушевский Андрей Николаевич, доктор философских наук, профессор, Государственный университет — Высшая школа экономики

Нигматулин Роберт Искандерович, академик РАН, член Президиума РАН, директор Института океанологии им. П.П. Ширшова

Пащенко Федор Федорович, доктор технических наук, зав. лабораторией «Интеллектуальные системы управления и моделирования» Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

Плаkitкин Юрий Анатольевич, доктор экономических наук, зам. директора Института энергетических исследований РАН

Сильвестров Сергей Николаевич, доктор экономических наук, профессор, проректор по инновационному развитию Финансового университета при Правительстве РФ

Соловьев Александр Иванович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Сулакшин Степан Степанович, доктор физико-математических наук, доктор политических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

Тимофеева Лидия Николаевна, доктор политических наук, профессор РАГС при Президенте РФ

Федосов Петр Анатольевич, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИНИОН РАН

Шабров Олег Федорович, доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ

Якимец Владимир Николаевич, доктор социологических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН, профессор МФТИ

Якобсон Лев Ильич, доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета — Высшей школы экономики

Якунин Владимир Иванович, доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования