

В.А. Май

С О Ч И Н Е Н И Я

Академия народного хозяйства
при Правительстве Российской Федерации

В.А. Мау

С О Ч И Н Е Н И Я
в ш е с т и т о м а х

Том 4

Москва
Издательство «Дело»
2010

Академия народного хозяйства
при Правительстве Российской Федерации

В.А. Май

С О Ч И Н Е Н И Я

Том 4

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА
РОССИИ

Год за годом (1991 - 2009)

Москва
Издательство «Дело»
2010

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44
М12

May B.A.

М12 Сочинения в 6 т. / В.А. Мау. – М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010.

ISBN 978-5-7749-0585-0

Т. 4: Экономика и политика России: год за годом (1991–2009) – 832 с.: ил.

ISBN 978-5-7749-0589-8

В четвертом томе представлены статьи автора по экономике и экономической политике СССР и России из экономических обзоров, изданных с 1991 по 2009 г. в Институте экономики переходного периода (Институте экономической политики имени Е.Т. Гайдара). Публикуемые работы дают картину многообразия подходов к реформированию отечественной экономики, которые изменялись в течение этого периода, а также их осмысление, что позволяет лучше ориентироваться в современной борьбе экономических концепций и программ развития. Тексты соответствуют первой публикации. К некоторым событиям и фактам, которые в настоящее время уже забылись, в сносках даются пояснения, специальным образом оговоренные (указывается год – [2010]).

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44

ISBN 978-5-7749-0589-8 (т. 4)
ISBN 978-5-7749-0585-0

© May B.A., 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	8
-------------------	---

1991 г.

Экономика и политика в эпоху, предшествующую диктатуре (политические события истекших месяцев и экономика в первые месяцы 1991 г.)	10
Политические события весной – летом 1991 г. и экономика	22
Политические тенденции осени 1991 г.	39
Социально-политические предпосылки и последствия экономического кризиса	46

1992 г.

Политические события весны 1992 г.	67
Социально-политические предпосылки и последствия радикального экономического курса в России в 1992 г.	72

1993 г.

Социальные и политические проблемы экономических реформ в России в 1993 г.	108
--	-----

1994 г.

Экономико-политические процессы в 1994 г.	135
--	-----

1995 г.

Экономика и политика в первой половине 1995 г.	149
Политические процессы и экономика в 1995 г.	161

1996 г.

Экономико-политические итоги первого полугодия 1996 г.	175
Политические процессы и макроэкономика в 1996 г.	194

1997 г.

Основные факторы развития экономической ситуации в первой половине 1997 г.	308
Экономика и политика в 1997 г.	362

1998 г.

Природа и основные факторы развития финансового кризиса.....	379
Кризис 1998 г. в России: основные факторы, экономическая политика и первые итоги	402

1999 г.

Социально-политические последствия экономической стабилизации 1999 г.	457
---	-----

2000 г.

Экономическая политика России: в начале новой фазы	476
---	-----

2001 г.

Экономико-политические итоги 2001 г. и перспективы устойчивого экономического роста.....	504
---	-----

2002 г.

Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов	532
---	-----

2003 г.

Итоги 2003 г. и итоги четырехлетия: политика против экономики	567
--	-----

2004 г.

Экономическая политика в 2004 г.: поиск модели консолидации роста	597
--	-----

2005 г.

Экономическая политика в 2005 г.: определение приоритетов	632
--	-----

2006 г.

Экономическая политика в 2006 г.: на пути к инвестиционному росту	677
--	-----

2007 г.

Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски	711
--	-----

2008 г.

Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису	743
---	-----

2009 г.

Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией	775
---	-----

Приложение. Значения основных показателей

социально-экономического развития Российской Федерации в 1992–2009 гг.	808
--	-----

Именной указатель	824
--------------------------------	-----

Contents	828
-----------------------	-----

Summary	831
----------------------	-----

Предисловие

Осенью 1990 г. по инициативе А.Г. Аганбегяна в структуре Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР был создан Институт экономической политики, который возглавил Е.Т. Гайдар. С 1993 г. институт стал независимой негосударственной организацией – Институтом экономических проблем переходного периода, затем – Институтом экономики переходного периода, а с 2010 г. – Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара.

Формируя институт, его директор предложил своим коллегам и единомышленникам сосредоточиться на анализе реальных трендов и закономерностей развития советской/российской экономики. Многие, наверное, не помнят, но это было время, когда в стране все писали программы выхода из кризиса, программы экономического развития, но никто всерьез не обсуждал реальное экономическое состояние страны. Жанр экономического обзора был хорошо развит в России до конца 1920-х гг. и был возрожден к середине 1990-х, т. е. с возрождением рыночной экономики. В советской же системе этого жанра не было и быть не могло: игра рыночных сил была подавлена, а потому экономический анализ состоял в разработке народно-хозяйственных планов (пожеланий и прогнозов) и в сравнении результатов развития с плановыми показателями.

Е.Т. Гайдар тогда сказал: «На рынке программ у нас переполнение предложением. Но никто не анализирует реальное положение дел». Поэтому в основу работы института была

положена подготовка обзоров социально-экономического развития страны.

Это была удачная находка, и с тех пор институт регулярно публикует обзоры «Развитие российской экономики: Тенденции и перспективы». На основе этих работ вышли три объемных исследования «Экономика переходного периода»¹, которые дают наиболее полную картину социально-экономического развития страны за последние 20 лет, включая логику экономической политики, макроэкономические и микроэкономические проблемы, институциональное развитие.

Автор этих строк неизменно был автором раздела, содержащего анализ взаимодействия экономических и политических процессов, тенденций и логики экономической политики. Большая часть этих материалов публиковалась также в виде статей в журнале «Вопросы экономики» за соответствующие годы. Собранные воедино, статьи дают представление о характере и направлениях нашего развития за 20 лет, прошедших после краха СССР и лежавшей в его основе коммунистической системы.

При подготовке настоящего издания автор не менял ничего в тексте. В некоторых случаях, когда в статьях упоминались события, по мнению автора непонятные современному читателю или забытые им, даются соответствующие пояснения в примечаниях с указанием [2010].

Автор выражает признательность Г.И. Гумеровой и О.В. Кочетковой за помощь при подготовке настоящего тома.

¹ Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991–1997) / Гл. ред. Е.Т. Гайдар. М.: ИЭППП, 1998; Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России (1998–2002) / Гл. ред. Е.Т. Гайдар. М.: Дело, 2003; Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России (2000–2008) / Гл. ред. Е.Т. Гайдар. М.: Дело, 2008.

1991 г.

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В ЭПОХУ, ПРЕДШЕСТВУЮЩУЮ ДИКТАТУРЕ (ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ИСТЕКШИХ МЕСЯЦЕВ И ЭКОНОМИКА В ПЕРВЫЕ МЕСЯЦЫ 1991 г.)

Период января – апреля 1991 г. имеет выраженные качественные границы. Начало года ознаменовалось усилением консервативно-стабилизационной идеологии в высших эшелонах союзных органов власти. Конец апреля – начало мая позволяют говорить об отходе от январского курса. Наметился отказ от жестко конфронтационного стиля взаимоотношений между основными политическими соперниками, позиции ключевых фигур советского политического процесса становятся более прагматическими и реалистическими.

В 1991 г. страна вступила в тревожной атмосфере. Доминирующим настроением было ожидание грозových событий. Политическую тональность определили отсутствие согласованного бюджета, обострение противоречий между центром и республиками, кадровые изменения в высшем эшелоне власти, кульминационным моментом которых стали отставка Э.А. Шеварднадзе с поста министра иностранных

дел СССР и его предупреждение о надвигающейся диктатуре. На передний план выходили деятели, известные своей борьбой с альтернативными хозяйственными структурами, жесткой позицией в отношении демократических процессов в республиках.

Политическая жизнь года началась с формирования нового союзного правительства – Кабинета министров¹, непосредственно подчиненного президенту. Существенных изменений персональный состав правительства не претерпел. Многие ключевые позиции вновь заняли деятели, тесно связанные с военно-промышленным комплексом.

Курс, взятый В.С. Павловым, подтверждал сильное влияние ВПК, склонного к силовым методам решения хозяйственных и политических проблем, более других секторов заинтересованного в укреплении госсобственности в противовес альтернативной экономике, слабозависящей в своей производственной деятельности от внешнеэкономических связей. В программном интервью газете «Труд» (12 февраля 1991 г.) в качестве первоочередных задач правительства выдвигались усиление центральной власти, развитие тяжелой промышленности, ее форсированная модернизация самим государством, проведение малой приватизации на основе единой общегосударственной собственности, сохранение в основном коллективного землепользования в сельском хозяйстве. Одновременно премьер-министр обвинил ряд частных банков Швейцарии, Австрии и Канады в стремлении дестабилизировать политическую ситуацию в СССР, еще более снизить курс рубля и затем скупить по низким ценам значительную часть отечественных средств производства².

¹ В конце 1990 г. было принято решение о замене Совета Министров СССР Кабинетом министров – органом, формально подотчетным Президенту СССР. Премьер-министром в сформированном Кабинете стал В.С. Павлов, до этого бывший первым заместителем Председателя Совета Министров СССР и министром финансов СССР. Состав Кабинета свидетельствовал о некотором сдвиге в сторону консерваторов [2010].

² На каком основании выдвигались подобные обвинения в адрес западных банков, так и осталось неясным. При том развале, в котором находилась советская экономика, и при очевидном коллапсе рубля скупка западными банками средств производства не могла иметь никаких рациональных экономических объяснений [2010].

В официальных заявлениях вновь появились рассуждения о необходимости защиты страны от происков международного капитала. Президент М.С. Горбачев своим указом санкционировал прямое вмешательство органов МВД и КГБ в хозяйственную деятельность предприятий (включая совместные) на территории СССР. Как наглядное свидетельство торжества нового курса были восприняты события в Прибалтике³. Все это резко ограничило интерес западных партнеров не только к инвестиционной, но и к торговой деятельности в Советском Союзе.

Одним из первых по времени признаков склонности Кабинета к силовым методам решения проблем стал обмен денежных купюр пятидесяти- и сторублевого достоинства, проведенный 23–25 января⁴. Данная акция позволила оценить «реактивную способность» населения и, кроме того, должна была отвлечь внимание от событий в Прибалтике.

Суть нового курса в экономической политике состояла в поддержке и укреплении традиционных государственных хозяйственных структур, сосредоточении в руках государства финансовых и материальных ресурсов, чтобы, используя характерные для советской системы инструменты, обеспечить преодоление кризиса и, возможно, технологический прорыв в некоторых ведущих отраслях народного хозяйства. Альтернативные экономические структуры (рыночные институты) здесь остаются на второстепенных ролях, и их активное включение в хозяйственный процесс в лучшем случае переносится в будущее.

³ Советские руководители предприняли попытки силового подавления массовых выступлений с требованием выхода республик Прибалтики из СССР. Соответствующие решения в 1990 г. были приняты избранными в результате свободных выборов Верховными Советами Литвы, Латвии и Эстонии [2010].

⁴ Наличные купюры могли быть обменены только в течение 3 дней и только до определенной суммы. Суммы, превышающие установленный для наличного обмена лимит, могли меняться только со счета в Сбербанке. Предполагалось, что эта акция аннулирует средства, нажитые теневым путем, и тем самым ослабит «денежный навес» – избыточную денежную массу, приводившую к тотальному товарному дефициту. Естественно, серьезного экономического эффекта эта мера не дала, зато обернулась дискредитацией власти: на протяжении нескольких дней граждане были вырваны из нормальной жизни и должны были заниматься обменом купюр [2010].

Однако этот подход не остался доминирующим, а тем более единственным. Союзным органам была свойственна дихотомия: Верховный Совет СССР работал над рядом законодательных актов, призванных создать правовую базу для активного формирования рыночных структур (рыночных институтов), – над законами о приватизации, о предпринимательстве, основами гражданского законодательства и т. д. В этом же направлении еще более решительно действовали многие союзные республики. Здесь была принята принципиально иная концепция – первостепенная роль отводилась формированию новых рыночных структур, новых социальных сил, способных активно включаться в решение задач вывода экономики из кризиса. Именно этот подход доминировал в апрельской программе Совета Министров РСФСР, призванной, по замыслу российского руководства, стать политической альтернативой курсу союзного правительства⁵.

В этих условиях нарастала и поляризация политических сил в обществе. Реформаторски настроенные деятели интеллигенции и рабочего движения сделали решительный шаг в сторону Б.Н. Ельцина⁶, который в соответствии с логикой политической борьбы оказался ключевой фигурой радикальной оппозиции центру вообще и М.С. Горбачеву в частности. И хотя популярность обоих руководителей падала, рейтинг российского руководителя явно опережал соответствующий показатель Президента СССР. Формирование Высшего консультативно-координационного совета, в который вошли многие видные интеллектуалы, еще недавно активно поддерживавшие М.С. Горбачева, явная односторонность позиции Б.Н. Ельцина с требованиями шахтеров Кузбасса перед несостоявшейся политической забастовкой 18 января позволяли перейти к решительным действиям. Резкое выступление Председателя Верховного Совета РСФСР по телевидению

⁵ Российское правительство, сформированное Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным, занимало прорыночные позиции и в этом отношении противостояло более консервативному союзному Кабинету министров [2010].

⁶ Б.Н. Ельцин являлся Председателем Верховного Совета РСФСР до июня 1991 г., когда он был избран Президентом РСФСР [2010].

19 февраля и ответ М.С. Горбачева в Минске окончательно оформили размежевание. Начало шахтерских забастовок было естественным образом связано с этими политическими событиями.

Шахтерские забастовки – одно из наиболее ярких и существенных событий истекшего периода. Правительство СССР первоначально пошло на переговоры по экономическим вопросам, попытавшись расколоть забастовочное движение, однако убедительных результатов ему достичь не удалось. Необходимость политических решений для снятия напряженности становилась очевидной. Обещание переизбрания союзных органов в обозримом будущем и переход шахт в юрисдикцию союзных республик способствовали выходу из сложившейся ситуации. Последнее, впрочем, чревато новыми конфликтами – теперь уже с республиканскими правительствами, если они не предпримут энергичных шагов по изменению социально-экономического статуса шахт. Особенно сложная ситуация на Украине: из-за высокой себестоимости добываемого в Донбассе угля социальные перспективы бассейна не внушают оптимизма.

Помимо шахтерских забастовок работники многих отраслей и предприятий находились в состоянии забастовочной готовности. Особенно это относится к топливно-энергетическим отраслям, металлургии, транспорту, а также к таким отраслям социальной сферы, как здравоохранение и просвещение.

Динамика цен и их предстоящее повышение оставались, как и в 1990 г., постоянным фоном всех хозяйственно-политических дискуссий и одновременно полем политической борьбы. Борьба велась, впрочем, не только вокруг допустимого уровня повышения цен и даже не вокруг механизма их либерализации. Предметом острой полемики стал вопрос: *кто возьмет на себя ответственность за подобный шаг и кто будет компенсировать потери населения?* В итоге был принят совместный документ Союза и республик.

Резкий всплеск политической активности в Белоруссии при всей его неожиданности был вполне объясним – ситуация

на потребительском рынке, лучшая, чем в других европейских республиках СССР и России, позволила населению сразу осознать масштабы повышения цен, и это вызвало шок. Несмотря на стандартный набор политических требований, забастовки в Белоруссии в основной массе имели экономический характер⁷.

Повышение цен стало точкой легализации уже начавшегося процесса проедания производственных фондов. Кабинет министров разрешил использовать часть средств «фондов развития предприятия» на компенсацию роста цен, а ряд предприятий Минска добился права использовать для этих целей часть амортизационных отчислений. *Это явный признак перехода экономического кризиса в стадию распада хозяйственной системы.*

Наконец, хотя само решение о повышении цен и было единообразным и централизованным (этого хотели сами союзные республики, желая снять с себя ответственность за непопулярные решения), оно стало и моментом существенного расширения компетенции республик (а в ряде случаев и местных органов власти) в осуществлении ценовой политики, особенно на потребительские товары.

Постоянным фоном хозяйственно-политической жизни в 1991 г. было продолжавшееся ухудшение продовольственной ситуации. Усилилось и давление представителей колхозно-совхозного сектора на органы государственной власти с целью не допустить демонтажа традиционных аграрных структур и ограничить возможности конкуренции со стороны частника. Аграрные регионы резко сократили поставки продовольствия в индустриальные центры (в Москву, Ленинград, Свердловск, Кузбасс). Одновременно все чаще стали раздаваться угрозы, что в отсутствие привлеченных из города рабочих рук и техники колхозы и совхозы посеют

⁷ Пытаясь сбалансировать товарный рынок, советское правительство после длительных колебаний объявило о существенном повышении цен с 1 апреля 1991 г. В основном это повышение было воспринято спокойно, поскольку товаров в магазинах уже практически не было и от повышения цен ожидалось некоторое облегчение ситуации. Однако в Белоруссии в начале апреля прошли митинги и забастовки [2010].

лишь столько, сколько сами смогут убрать⁸. В обстановке тотального дефицита на промышленные изделия следует ждать резкого снижения товарности аграрного производства: общие же размеры объемов сельскохозяйственной продукции будут при этом ориентироваться на собственное потребление (личное и производственное), уплату налога, обменный фонд и, скорее всего, небольшие резервы. Частные хозяйства фермерского типа также не смогут помочь делу – их мотивация в условиях отсутствия необходимых промышленных товаров мало чем отличается от позиции коллективных производителей. В этих условиях как союзное, так и республиканское руководство склоняются к активному использованию натуральных налогов.

В начале 1991 г. республики продолжали поиск своего места в экономическом и политическом пространстве Союза ССР. Законотворческая деятельность республиканских парламентов концентрировалась на принятии законов о приватизации государственного имущества, земельной реформе и создании собственных банковских систем. Темпы и направления этого процесса варьировали. Латвия и Литва проводят приватизацию с учетом интересов бывших собственников и стремятся к разукрупнению государственных монополий. Если Прибалтика делает ставку на частную собственность, то Казахстан, намеревающийся провести масштабное разгосударствление, ориентируется на приоритет коллективной собственности. Пример Таджикистана, где за основу приватизации взят союзный курс и исключается приватизация земли, а будущими собственниками в основном станут трудовые коллективы, указывает общий вектор движения Среднеазиатских республик. В области финансов наиболее радикальные шаги к обособлению предприняли Эстония и Украина. В Таллине создан Комитет по денежной

⁸ В этой угрозе явным образом проявились тенденции к натурализации советской экономики. В условиях развала денежной системы и тотального товарного дефицита предприятия (прежде всего сельскохозяйственные) интересовались не максимизацией своего дохода (сколько они могут продать), а минимизацией усилий (сколько они могут убрать). Объем производства, как и на завершающей фазе «военного коммунизма» (в 1920 г.), ориентировался тем самым на удовлетворение собственного потребления, а не на производство товарной продукции. Такая ситуация прямо вела к тяжелому продовольственному кризису [2010].

реформе, который будет руководить работами по созданию собственной валюты, в Киеве принят Закон, по которому банки, не прошедшие перерегистрацию до 1 октября, не смогут функционировать на территории республики.

Экономические отношения с центром строились на основе прокламируемого принципа экономической самостоятельности республик, принимающего гипертрофированные формы. В ответ на решение М.С. Горбачева о чрезвычайных мерах по обеспечению материальными ресурсами Верховный Совет Украины 16 апреля приостановил на территории республики действие соответствующего Указа Президента, тем самым фиксируя монополию республиканской власти на природные ресурсы и продовольствие. Президиум Верховного Совета Казахстана принял решение о переходе ряда месторождений нефти в собственность республики, лояльный федеральному центру Кыргызстан отказался подписать Союзный договор. Большинство республик явочным порядком скорректировали реформу цен в направлении стабилизации стоимости основных продуктов питания и полной компенсации роста цен на продовольствие. 10 апреля в Грузии была объявлена «экономическая блокада» Союза ССР.

Продолжился процесс подписания двусторонних экономических соглашений между республиками. Однако все в большей степени акцент переносится на заключение политических договоров, как, например, соглашение Украины и Казахстана, России и Прибалтийских республик. В начале 1991 г. отчетливо проявилась тенденция к попыткам решения межнациональных конфликтов на республиканском уровне, минуя центр. Об этом свидетельствуют поездка в марте Б.Н. Ельцина на Северный Кавказ и его встреча с З. Гамсахурдиа с целью урегулирования южноосетинского конфликта и встреча А. Акаева и И. Каримова⁹, оттенившая трагедию ошских событий¹⁰ и закончившаяся подписанием договора между Кыргызстаном и Узбекистаном.

⁹ Руководители Грузии (З. Гамсахурдиа), Киргизии (А. Акаев) и Узбекистана (И. Каримов) [2010].

¹⁰ В г. Ош (Киргизия) в июне 1990 г. произошли кровопролитные столкновения между киргизами и узбеками [2010].

Неудачей закончилась попытка Молдовы заключить межреспубликанское соглашение в противовес центру и создать союз «сепаратистов»: Прибалтика отказалась в нем участвовать. Основная причина – сохраняющаяся политическая дифференциация отношения республик к Москве.

Наглядной иллюстрацией могут служить итоги Всесоюзного референдума по сохранению СССР¹¹. В то время как в Среднеазиатских республиках за сохранение Союза ССР высказалось 93–96 % избирателей, в Прибалтийских республиках поддержку выразило не более 20% электората, в основном из русскоязычного населения, а в Армении референдум не проводился вообще. Референдум выявил и критическую позицию Украины и Белоруссии (58,3 и 68,8%).

Начало 1991 г. показало, что нарастают противоречия между теми республиками, которые прежде выступали единым фронтом. Это наглядно проявилось на прошедшем 13 апреля совещании Прибалтийских республик, подводившем итоги нового раунда переговоров с центром, в которых со стороны Прибалтики участвовала практически одна Латвия. Эта встреча выявила значительные разногласия в позициях трех сторон. Формально расхождения в позициях объясняются разными политическими требованиями к центру – Латвия и Эстония выступают за возврат к 1940 г. Литва – за признание Декларации о суверенитете от 11 марта 1990 г. В случае поддержки Литвой позиции двух других республик ей придется идти на значительные территориальные уступки¹². Данный конфликт позволяет предположить, что прочность «балтийского единства» сегодня во многом определяется

¹¹ По решению IV Съезда народных депутатов СССР и на основании постановления Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. на всенародное голосование (референдум) был вынесен вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?» В референдуме, состоявшемся 17 марта 1991 г., из 185,6 млн граждан СССР с правом голоса приняли участие 148,5 млн (79,5%); из них 113,5 млн (76,43%) высказались за сохранение обновленного СССР [2010].

¹² После присоединения к СССР территория Литвы существенно расширилась за счет территорий, относившихся ранее к Польше (включая литовскую столицу Вильнюс) [2010].

противостоянием центру. Но и этот фактор, по всей видимости, перестанет играть роль объединяющего. На первое место выходят соображения экономического порядка. В условиях перехода на рыночные отношения между вчерашними Прибалтийскими республиками будут неизбежно возникать серьезные разногласия в силу явно различных уровней развития промышленности и инфраструктуры. В этих условиях может сформироваться новое качество отношений центра с отдельно Эстонией, Латвией и Литвой.

Несмотря на внешнюю однородность, имеются существенные различия и в экономических позициях Среднеазиатских республик. Большинство из них находится сейчас в неустанном поиске оптимальных для местных условий рецептов экономического развития. Инерционность во многом объясняется сохранившейся устойчивой политической культурой этого региона, она же может стать дополнительным стимулом экономического развития. Поддерживая социалистический курс, о чем свидетельствуют выступления их лидеров, республики по-разному реализуют идеи «обновленного Союза и социализма». Узбекистан явно тяготеет к авторитарной модели экономического развития, характерной для Южной Кореи и Таиланда. И. Каримов не скрывает своих симпатий к такого рода развитию событий, этим и объясняются некоторые жесткие внутривнутриполитические меры (в частности, запрещение митингов и демонстраций в столице). Кыргызстан пригласил консультантов из Индии, но законодательно закрепил право постоянного владения землей за колхозами и совхозами. Туркмения пока не торопится с экономическими реформами, а Таджикистан намеревается провести «малую приватизацию» – торговли и сферы услуг. И в связи с этим можно предположить, что итоги Всесоюзного референдума в Средней Азии не столько выражают доверие населения центру, сколько представляют собой своеобразный вотум доверия местным центрам власти.

В январе – апреле 1991 г. происходило ухудшение внешнеэкономического положения Советского Союза, что было непосредственно связано с внутривнутриполитическими проблемами. Ускорился распад связей с восточноевропейскими

странами, входившими в Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). Попытки создания новой экономической организации на месте СЭВ терпят неудачу. Учитывая основные позиции советского импорта, подобный ход событий сказывается на состоянии как потребительского рынка, так и ряда машиностроительных отраслей, зависящих от поставок комплектующих изделий и оборудования.

Осложнились отношения и с развитыми государствами, ограничившими программы помощи прежде всего по политическим соображениям. Демонстративно пренебрежительное отношение к западной помощи, свойственное ряду советских руководителей в январе – феврале, сменилось позднее активным поиском кредитов. Однако пока реакция на Западе остается крайне осторожной. Политическая нестабильность в совокупности с неплатежеспособностью СССР существенно тормозят развитие экономических связей с Западом (прежде всего с «большой семеркой»), хотя определенные сдвиги в последнее время происходят и, скорее всего, будут происходить как в целях поддержания политического курса и личных позиций М.С. Горбачева, так и ради сохранения рынков сбыта для национальных производителей (особенно по продуктам питания). Вообще же среди политиков Запада все более широкое понимание находит позиция о целесообразности предоставления СССР кредитов под строгим контролем за использованием выделяемых средств (связанных кредитов).

С точки зрения влияния внешних связей на развитие внутренней ситуации в СССР существенное значение имела апрельская серия зарубежных поездок советских руководителей. Практически безрезультатно окончились переговоры по экономическим вопросам М.С. Горбачева в Токио, В.С. Павлова в Лондоне и Брюсселе, визиты Б.Н. Ельцина во Францию и российского премьера И.С. Силаева в США также не дали политически значимых результатов, на которые рассчитывали российские руководители. Все это подталкивало основные противоборствующие стороны сделать шаги навстречу друг другу.

Апрель – начало мая ознаменовались новым поворотом в развитии политической ситуации. Правительство СССР

выступило с программой выхода из кризиса, в которой обращали на себя внимание идеологическая нейтральность и отступление от наиболее одиозных идей января – февраля.

Девять союзных республик и Центр заключили соглашение о совместных действиях по выводу страны из кризиса. Эффективность и устойчивость этого соглашения пока трудно оценить. Но принципиальны само признание Президентом СССР практической возможности выхода ряда республик из Союза, отказ от социалистической фразеологии при решении политических и экономических проблем. Первые результаты достигнутого соглашения – прекращение забастовки шахтеров и переход угольной промышленности под республиканскую юрисдикцию, ослабление политического противостояния России с Центром – дают основание надеяться на то, что в ближайшее время прямое деструктивное влияние политической конфронтации на экономические процессы будет менее выраженным.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ВЕСНОЙ – ЛЕТОМ 1991 г. И ЭКОНОМИКА¹

Социально-политическая ситуация в 1991 г. характеризовалась развитием ряда тенденций, определяющих перспективы экономической жизни страны: дальнейшим распадом Союза ССР, обособлением республиканских и региональных интересов, падением престижа законодательной власти и ростом авторитаризма, ухудшением социального положения большинства населения, углублением противоречий между городом и деревней. Перспективы экономической реформы все в большей степени определялись развитием политической ситуации. Попытка государственного переворота 19–21 августа² внесла новые элементы в расстановку политических и экономических интересов и одновременно способствовала интенсификации ряда сложившихся ранее процессов.

¹ См.: Советская экономика осенью 1991 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1991.

² 19 августа 1991 г. группа высших руководителей СССР попыталась отстранить от власти М.С. Горбачева и перейти к режиму чрезвычайного управления, сформировав Государственный комитет по чрезвычайной политике (ГКЧП). Переворот провалился благодаря активному противостоянию демократических сил и позиции российских властей во главе с Б.Н. Ельциным [2010].

1. Отношения между республиками

Лето 1991 г. охарактеризовалось активизацией политических процессов по осям центр – республики и республики – республики. Важным событием данного периода стало завершение ново-огаревских консультаций, создавших основу для подписания 20 августа Союзного договора по формуле «9+1»³. В ходе консультаций от проекта к проекту все более усиливались гарантии экономической самостоятельности республик и суживалась сфера компетенции союзных экономических органов. При этом роль политического координатора отводилась союзному центру. Попытка государственного переворота 19–21 августа обернулась резким ускорением движения союзных республик к экономической независимости и одновременно свела к минимуму возможности центра по политическому контролю взаимоотношений участников договора. «Парад суверенитетов» подходит к завершению на уровне союзных республик, которые одна за другой заявляют о политической независимости от союзного правительства. Возникли предпосылки для образования политической конфедерации.

Путч привел к перегруппировке сил среди самих республик. Усилились разногласия внутри «девятки» (участников ново-огаревского процесса) по политической повестке, что может привести к образованию новых альянсов, игнорирующих ставшее за первое полугодие привычным деление «9 и 6». Одновременно усиливается значение многосторонних экономических соглашений.

Данная тенденция, зародившаяся в конце 1990 г., летом 1991 г. стала лейтмотивом экономической и политической жизни Союза: еще до августа был заключен ряд межреспубликанских соглашений, среди которых наиболее

³ Формат «9+1» означал переговоры девяти союзных республик и федерального центра – РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали – Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. в резиденции Президента СССР Ново-Огарево и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе [2010].

всеобъемлющими были договора между Россией и Литвой, Россией и Украиной.

Процесс формирования межреспубликанских связей нового качества все более отчетливо приобретает черты создания альянсов в основном на региональной основе. Вслед за Прибалтикой к формированию такого альянса приступили Среднеазиатские республики, рассматривающие в перспективе создание единого Туркестана.

Наиболее значимым для формирования единого экономического пространства нового качества становится взаимопонимание России, Украины и Казахстана. Если будущему союзу предстоит принять форму, близкую к Общему рынку, то им будет отведена роль локомотивов. Однако внутри данного альянса отношения складываются не так просто. Если в начале 1991 г. пристальное внимание приковывала к себе Алма-Ата, а затем на особую роль стал претендовать Киев, то после победы демократических сил стало несомненным доминирующее положение России. Укрепление этого альянса, с одной стороны, создает основу для сохранения союзного конфедеративного государства, а с другой – чревато возникновением новых противоречий между республиками.

Параллельно усиливается вероятность развития прямых экономических и политических соглашений республик с соседними странами и формирования на этой основе многосторонних интеграционных структур (восточноевропейской, азиатской, балтийской).

Одним из результатов августовского путча и дискредитации союзных органов стало принятие на себя российскими властями функций центральных (союзных) структур, что чревато целым рядом отрицательных последствий для стабильности экономико-политического процесса. Во-первых, Россия оказалась объективно противопоставлена другим республикам, которые увидели в этом замену одного чуждого им центра другим, тем более что ряд неудачных шагов российского руководства до и после путча подтверждает небезосновательность этих опасений. Во-вторых, заполнение российскими властями административно-управленческих ниш прежнего союзного аппарата (пусть даже и после некоторой

его модернизации, и с участием представителей других республик) чревато усилением некомпетентности в принятии хозяйственных и политических решений, отсутствием необходимого практического опыта руководства экономикой. Высказывавшиеся в течение августа идеи о переходе на мировые цены в межреспубликанской торговле нефтью, территориальные претензии России к другим республикам лишь порождали излишнюю напряженность в межреспубликанской политической жизни и не учитывали серьезных для самой России негативных последствий не только практических шагов в этих направлениях, но и публичных заявлений такого рода.

2. Партикуляризация экономической жизни

В течение 1991 г. происходили усиление центробежных сил и дальнейшая партикуляризация экономической и социальной жизни не только между республиками, но и внутри наиболее крупных из них. В основе этих процессов лежат не только национально-этнические мотивы. Резкое ухудшение экономической ситуации подталкивало компактные территории (области, автономии) образовывать замкнутые хозяйственные пространства, способные хоть как-то удовлетворять первичные потребности населения в условиях надвигающейся катастрофы. Свою роль сыграла здесь и политическая система, основанная на Советах, каждый из которых снизу доверху провозглашается полновластным хозяином на своей территории. Союзные республики, для которых стали характерны эти процессы, к середине 1991 г. активизировали усилия по их нейтрализации, чему способствовала и некоторая стабилизация экономической ситуации к началу лета. Они стали искать поддержку у Центра. Так, одной из предпосылок участия России в разработке Союзного договора стало обещание М.С. Горбачева занять позицию республики в противовес сепаратистским настроениям российских автономий.

Пытаясь воспрепятствовать процессу партикуляризации, руководство России выбрало довольно оригинальный, но очень рискованный путь – предупреждающее дробление российского экономического пространства поверх национально-территориальных образований на структуры, непосредственно зависящие от Москвы. В течение лета было образовано несколько такого рода крупных формирований – «Большой Урал», «Сибирское соглашение», в Центральном и Центрально-Черноземном регионах, на Северном Кавказе и вариант российской «долины реки Теннесси» – Тюменский экономический совет. По замыслу организаторов подобного рода структур, как и десяти российских экономических зон, они смогут более эффективно реализовать программы развития рынка – в пределах общероссийского, уводя на второй план вопрос о самостоятельности республиканско-автономных образований. Так, например, создание «Тюменской Теннесси» подразумевает включение в нее находящихся на территории области двух автономных округов.

В августе ситуация изменилась – возросшая популярность российских лидеров и двусмысленное (или выжидательное) отношение к путчу многих местных властей создали возможность пресечения сепаратистских настроений на территории республики.

Однако не учитывается такая черта современной политической культуры новых государственных образований, как реактивность. Так, легитимизированный сепаратистскими настроениями Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев полностью повторил аргументы Б.Н. Ельцина в его борьбе с союзным Центром, но уже против самого Б.Н. Ельцина: руководство республики заявило о своем отказе подписать российский федеративный договор, потребовало паритетного участия в подписании Союзного договора, перевело предприятия союзного и российского подчинения под юрисдикцию Татарстана, обвинило Москву в возрождении монархических настроений.

3. Законодательная и исполнительная власть

Развернувшиеся процессы повышения роли республик в осуществлении экономических и политических процессов в 1991 г. все отчетливее сопровождались усилением авторитарных начал. Можно говорить о своеобразной персонификации суверенитетов. В основе этого лежат кроме личностных моментов очевидные экономические факторы – вывод страны из кризиса требует сильной исполнительной власти. О необходимости последней в рамках Союза стали настойчиво говорить уже в 1990 г., а в текущем году эта идея стала находить реальное воплощение, но уже в рамках суверенных республик. В течение первого полугодия осуществлялся процесс усиления исполнительной власти при явном падении авторитета власти законодательной: исполнительная власть в лице президента, избранного прямым голосованием, имеет в глазах народа гораздо более высокую степень легитимности, чем депутатский корпус. И практически все республики идут к президентской форме правления. Усиление исполнительной власти происходит и на локальном уровне, о чем свидетельствуют выборы мэров ряда крупных городов и их непростые взаимоотношения с местными Советами.

В первом полугодии Верховный Совет СССР принял свыше 50 законов, среди которых наиболее прогрессивными можно считать «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР», «О защите прав потребителей», «Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР», «Об ограничении монополистической деятельности в СССР», «Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик». Представляющаяся на первый взгляд очень продуктивной, нормотворческая деятельность высшего законодательного органа власти Союза тем не менее содержит явный признак глубокого внутреннего кризиса: свыше трети законов, принятых в первом полугодии, представляют собой законы об изменениях и дополнениях в тех или иных

нормативных документах. Инерционность, присущая законодательной власти, препятствует быстрому реагированию на изменения в социальных, экономических и политических условиях реформ. Шестая часть законов, принятых в первом полугодии Верховным Советом РСФСР, посвящена изменению статуса автономных областей и созданию республик. Наиболее ярко кризис законодательной власти проявился в процессе подготовки Союзного договора, когда Верховный Совет СССР оказался фактически в роли наблюдателя. Попытки же повлиять на этот процесс приводили к проявлению групповых амбиций, выражавшихся в обвинениях участников ново-огаревских встреч в антиконституционных действиях. А заняв позицию стороннего наблюдателя в ходе антиконституционного переворота, Верховный Совет СССР оказался на грани полной дискредитации.

Попытка государственного переворота не только подчеркнула значимость президентской власти по сравнению с законодательной, но и резко усилила роль личностного фактора в ущерб институциональному. Так, несмотря на совпадение программных заявлений путчистов с экономическими интересами широких слоев трудящихся, отсутствие в ГКЧП популярных фигур во многом предопределило его поражение. По данным опросов общественного мнения, проведенных в июле 1991 г., рейтинг популярности В.И. Павлова равнялся 4%, Г.И. Янаева – 0,7, Б.К. Пуго – 0,6, В.А. Крюкова – 0,4%⁴. Вместе с тем доминирование личностного фактора, сыгравшего решающую роль в победе 21 августа, представляет опасность для демократических процессов, рост которых неотделим от становления рациональных государственных институтов. Последствия такой ситуации для осуществления рыночных реформ неоднозначны: очень многое будет зависеть от позиции лидера (президента) по принципиальным вопросам экономической политики. При этом возрастает вероятность принятия неконтролируемых и непредсказуемых решений.

⁴ Руководители переворота 19 августа 1991 г.: В.С. Павлов – премьер-министр СССР, Г.И. Янаев – вице-президент СССР, Б.К. Пуго – министр внутренних дел СССР, В.А. Крючков – председатель КГБ СССР [2010].

Усиление исполнительной власти в условиях ее высокой легитимности может стать важным фактором в развитии экономической реформы. Ее углубление неотделимо от целого ряда непопулярных мер, связанных с сокращением реальных доходов и падением жизненного уровня значительной части населения, с ограничением социальных программ, с отказом от психологических установок на стабильность своего материального и социального положения. Словом, характер социальной политики в современных условиях является во многом свидетельством серьезности намерений политического руководства относительно движения к рынку. Однако здесь встает ключевой вопрос, острота которого неуклонно нарастала на протяжении 1990–1991 гг.: как осуществить эти шаги с минимальными социально-политическими издержками? На это может решиться лишь власть, опирающаяся на военную силу или же пользующаяся исключительно широкой поддержкой народа. В обоих случаях политическое руководство концентрирует в своих руках чрезвычайные, фактически диктаторские полномочия. Мировая практика свидетельствует, что спектр возможных сценариев развития событий в нашей стране чрезвычайно широк именно по средствам реализации этих полномочий – от политики Аугусто Пиночета до политики Шарля де Голля. Эти полярные тенденции уже обнаружили свой потенциал и в экономико-политической жизни нашей страны.

Реальная ситуация весны и лета оставалась противоречивой. Одной из первых крупных непопулярных мер стало апрельское повышение цен. Сняв остроту «денежного налета» и на время стабилизировав ситуацию на потребительском рынке, этот шаг, однако, ограничивался решением проблемы «запасов», но не «потоков». Накачивание платежных средств в экономику после этого лишь усилилось. Кампания компенсаций, начатая в конце марта, продолжалась фактически до середины лета и привела к росту на 50% средств, направляемых на потребление, при том что производство товаров народного потребления сократилось в первом полугодии на 4,5%. Одновременно в январе – июне примерно 33 млрд руб. поглотили социальные программы.

Шаги, предпринятые в этом направлении в ряде мест, также не способствовали стабилизации. Подобные действия наиболее активны там, где местная и республиканская власть не отличается легитимностью и ощущает неустойчивость своего положения. Очевиден политический характер практики компенсаций. Аналогичный подход замечен и в вопросах о минимальном потребительском бюджете: при проекте союзного показателя 210 руб. в Белоруссии был установлен уровень 265 руб., тогда как в Эстонии с ее более высокими ценами – 250 руб.

Весьма отчетливо стала проявляться тенденция к усилению популизма экономической политики. Показательными в этом отношении стали позиция Кабинета министров СССР, отвергнувшего требования рабочих о решающем праве голоса трудового коллектива при приватизации и о повышении гарантий коллективов предприятий-банкротов, и позиция российского руководства, установившего более жесткие, чем в союзном варианте, нормы индексации доходов населения и более жесткие нормы прав трудовых коллективов в ходе приватизации.

Кредит доверия, полученный российским руководством в результате победы 21 августа, расширяет возможности проведения радикальных экономических реформ. Однако здесь возникает вопрос: хватит ли этого кредита для реализации жестких прорыночных решений? Среди социальных слоев, поддержавших российское руководство в критические дни августа 1991-го, доминировали представители интеллигенции, молодежи, предпринимателей и рабочих наиболее политизированных крупных городов. Основная масса населения оставалась пассивной. Российское руководство не могло не учитывать это при выработке дальнейшей экономической политики. Жесткий прорыночный курс чреват падением популярности, усилением вероятности рецидива государственного переворота во главе с крайне популистским лидером, опирающимся на широкие уже активные массы трудящихся, ожидающих «экономического чуда» и не готовых запла-

тить за переход к рынку высокую социальную цену⁵. В этих условиях наиболее вероятной для российского руководства становится политика социального лавирования, сочетающая рыночные меры с популистскими жёстами.

4. Социальная напряженность

Рост социальной напряженности в обозримой перспективе представляется естественным, хотя между первым полугодием 1991 г. и будущим имеется ряд различий.

Основной формой социальной борьбы в первом полугодии текущего года были забастовки. В них приняли участие 0,4 млн человек при потерях 4 млн человеко-дней. Пик пришелся на март – апрель – 3,9 млн человеко-дней, когда бастовали шахтеры крупнейших угольных бассейнов. В остальных регионах и отраслях забастовки не имели таких масштабов. В целом шахтерские забастовки приняли политический характер. Что касается других отраслей, то забастовки в них не выходили в основном за рамки экономических требований. Важным следствием забастовочного движения стало распространение в массовом сознании факта обыденности забастовок, что, с одной стороны, создает возможность частого использования этого средства, а с другой – принижает их политический тонус. В мае – июне накал забастовочной борьбы спал, что было вызвано отчасти некоторой гибкостью весенних политических решений руководства республик и притоком денежных доходов, сопровождавшимся определенной стабилизацией потребительского рынка.

Среди факторов, способных влиять на социально-политическую ситуацию в ближайшем будущем, можно выделить прежде всего рост цен. Приглушенное звучание ценового фактора в социальной ситуации вслед за апрельским повышением цен не должно служить критерием для социальных прогнозов. Здесь имеет смысл обратиться к опыту Прибалтийских республик, опережающих остальные регионы страны в реализации нового экономического курса. Скачок цен

⁵ См. с. 36–38 настоящего издания.

стал причиной правительственного кризиса в Литве. Эстония также столкнулась с дестабилизирующей социальную ситуацию фактором роста цен. Однако противодействующей силой служит высокая легитимность руководства Прибалтийских республик, чего может явно не оказаться в других республиках, прежде всего в Белоруссии и Украине. Опросы общественного мнения показывают, что около двух третей населения ожидают в ближайшем будущем дальнейшего роста цен. Весьма условно оценивая эти данные как психологическую готовность населения к дальнейшему ухудшению положения, ни в коей мере нельзя сказать даже приблизительно то же самое о реальном материальном положении трудящихся. Материальная готовность к углублению кризиса гораздо ниже, о чем свидетельствует исчерпание домашних запасов продуктов основной массой населения, и лишь у его трети наличия таких запасов не более чем на полмесяца. Тем самым фактор запасов, сыгравший весомую роль в сглаживании апрельского повышения цен, в будущем должен быть исключен из прогнозов социально-экономической ситуации.

Помимо инфляции на ситуацию в обществе до конца 1991 г. будут влиять и другие явления, в частности проблема безработицы. Учитывая тот факт, что значительная часть населения вообще считает безработицу у нас недопустимой, можно сказать, что эта проблема будет оказывать всевозрастающее психологическое давление на поведение трудящихся, тем более что большинство республик не готовы к безработице ни юридически, ни материально. К этому может добавиться и цепь банкротств, которая охватит и те предприятия, которые внешне считаются благополучными, что также усилит проблему безработицы. Потенциал забастовочного движения, растущий по мере усугубления данных проблем, будет приобретать все большее политическое звучание. Многое будет зависеть от того, как станут реализовываться крупномасштабные решения, как, например, приватизация. Быстрая и массовая приватизация может лишь на первых порах затормозить рост социального недовольства, которое в дальнейшем усилится по мере углубления имущественного расслоения, объективно сопровождающего процесс приватизации.

5. Аграрные проблемы в экономической политике

В условиях углубляющегося кризиса поддержание устойчивости товарообменных связей между городом и деревней, промышленностью и сельским хозяйством становится одним из ключевых политических вопросов.

К началу 1991 г. сформировалось и начало активно действовать лобби традиционных аграрных производителей – колхозов и совхозов. В центре и на местах в течение зимы и весны представители этих структур оказывали сильный нажим на органы власти, требуя увеличения инвестиций, гарантий обеспечения полевых работ трудом горожан, недопущения роста цен на поставляемые селу промышленные товары. Аграрное лобби продемонстрировало наступательную тактику, угрожая сокращением посевов, недопоставками сельхозпродукции.

В отношениях между промышленностью и сельским хозяйством все большую роль играет биржевая торговля. Тенденции, проявившиеся весной – летом на биржах, позволяют предположить развитие факторов, ухудшающих продовольственную проблему, – резкий рост цен на нефтепродукты не может не сказаться на проведении осенних уборочных работ, а возрастающее стремление аграрников реализовывать свою продукцию также через биржу приведет к увеличению недопоставок. Потенциал бартерного обмена сельхозпродукции на промышленные товары и его стимулирующее воздействие на увеличение производства в сельском хозяйстве могут оказаться недостаточными для создания альтернативной и эффективной системы перераспределения сельхозпродукции прежде всего в силу возрастающего дефицита промышленных товаров и как следствие сокращения предложений к бартеру на биржах.

6. Политические партии и движения

Одним из побудительных мотивов усиления исполнительной власти за истекший период стали дробление политических сил и поляризация политических платформ. В настоящее время спектр политических партий и движений очень широк, что сводит к минимуму потенциал любой законодательной власти, избранной по платформам или партийным спискам. (Данный вариант чреват еще одним осложнением: может произойти весомое отчуждение представителей деревни от реальной политической власти. Искусственно установленная квота представителей деревни в доперестроечный период сейчас неуклонно уменьшается, а учитывая опережающую политизацию города с его опережающей маркетинговой политикой можно предположить следующее: создание представительных органов по платформам неминуемо даст толчок обострению отношений города и деревни, которое, наложившись на процесс натурализации сельского хозяйства и партикуляризации экономического пространства, неминуемо приведет к обострению социальной ситуации.)

Главная особенность ситуации мая – июля состояла в ускорении поляризации политических сил и более четком их оформлении. Наиболее наглядно это отразили почти совпавшие по времени призывы видных деятелей перестройки к созданию сильного Движения за демократические реформы, с одной стороны, и традиционалистов-консерваторов («Слово к народу»⁶) – с другой. Попытка государственного переворота явилась логическим итогом процесса поляризации. Появился ряд новых положительных явлений: лидеры демократов находят общий язык с представителями военно-промышленного комплекса в лице руководства крупных предприятий и объединений.

⁶ «Слово к народу» – обращение группы политиков и деятелей культуры, опубликованное в газете «Советская Россия» 23 июля 1991 г. Среди подписавших обращение были Юрий Бондарев, Валентин Варенников, Геннадий Зюганов, Александр Проханов, Валентин Распутин, Василий Стародубцев. Авторы обращения к жителям страны, выступая с критикой политики Бориса Ельцина и Михаила Горбачева, призывали предотвратить распад СССР и создавать оппозиционные движения [2010].

Уже перед путчем отчетливо проявился раскол в демократическом лагере на социал-демократические и либеральные направления, которые имеют и личностный характер. В условиях углубляющегося экономического кризиса, неуклонно сжимающего поле возможного маневрирования в экономической области, выбор между либеральными и социал-демократическими решениями становится все более однозначным: проведение достаточно жесткого либерального курса под социал-демократическими лозунгами. При этом опросы общественного мнения свидетельствуют о неготовности населения разделить либеральную идеологию: примерно 50% опрошенных выражают «желание сохранить ответственность государства за решение социальных проблем» и лишь около 17% – «желание передать решение жилищных и других социальных проблем частному сектору». А выдержит ли общество реформу либерального типа, во многом зависит от единства демократических сил. Призывы к такому единству, зазвучавшие особенно громко в июле, вряд ли, впрочем, сами по себе способны дать существенный результат.

Инструментом консолидации реформаторских сил в наших условиях могут стать не партии и движения в чистом виде, а объединения в сфере производства и обмена (союзы производителей, биржевые союзы и т. п.), которые будут выходить за рамки собственно хозяйственной деятельности и все активнее включаться в политические процессы. Показательна в этом отношении деятельность Научно-промышленного союза (во главе с А.И. Вольским), осуществляющего связь крупных предприятий, радикальных экономистов и демократических политиков. Удачное противостояние попытке переворота продемонстрировало эффективность таких политических «зонтиков». Несмотря на явную политическую дискредитацию лидеров консервативных «зонтиков» (типа Крестьянского союза, Ассоциации госпредприятий⁷) и временную консолидацию демократических сил, нарастание раскола среди последних представляется неизбежным.

⁷ Руководители Крестьянского союза (В.С. Стародубцев) и Ассоциации государственных предприятий (А.И. Тизяков) были включены руководителями переворота 19 августа в состав ГКЧП [2010].

***Отношение населения к проблемам
экономической реформы (по данным ВЦИОМа)***

Социальная ситуация в истекшем периоде характеризовалась дальнейшим имущественным расслоением. Увеличение выплат, компенсаций и заработной платы не приостановило тенденцию к относительному ухудшению экономического положения трудящихся. Анализ социологических исследований показывает, что, по оценкам трудящихся, за последние два года на 16 процентных пунктов возросла доля населения, считающего, что его положение значительно ухудшилось, оценка незначительного ухудшения возросла на 14 пунктов, оценка значительного улучшения увеличилась на 1 пункт, в то время как на 11 пунктов уменьшилась оценка незначительного улучшения. Еще более рельефно демонстрируют ухудшение материального положения большинства с одновременным усилением поляризации доходов исследования субъективных восприятий положения семей относительно уровня бедности. Число семей, оценивающих свой уровень доходов как жизнь за чертой бедности, возросло в 3 раза. Восприятие сложившейся экономической ситуации населением явно отражает возрастающее недоверие к проводимому курсу, с одной стороны, и резкое неприятие имущественного расслоения – с другой. В целом по Союзу ССР в качестве главной причины падения уровня жизни называют ошибки нынешнего руководства страны. Если в Прибалтийских республиках основной причиной называют саму природу социализма, то в России эта причина, как и ошибки прежнего руководства страны, не оценивается в качестве основной причины. Следует также заметить, что обвинение нынешнего курса прямо пропорционально возрасту опрошенных и обратно пропорционально их образовательному уровню, в то время как обвинение социализма в целом по Союзу обратно пропорционально возрасту и прямо пропорционально образованию.

Что же касается конкретных проявлений ухудшения экономического положения, в частности причин исчезновения товаров народного потребления, то здесь главными виновниками называют чиновников и бюрократию, работников

торговли, кооператоров. Если в Прибалтике обвиняют также приезжих, то в России в качестве одной из основных причин называют действия новой власти. При этом большинство склоняется к необходимости ввести нормированное распределение товаров (59%), а не пытаться урегулировать товарный дефицит повышением цен (по России сторонников «талонной» системы еще больше – 67%). Весьма показательными являются и объяснения гражданами имущественного расслоения и прежде всего появления в нашем обществе богатых людей. В целом по Союзу в качестве главного объяснения явно доминирует нечестный путь наживы (36,7%). В качестве других причин называют присущую нашему обществу несправедливость в распределении доходов (18,6%) и помощь богатых родителей и родственников (15,8%). Этим причинам уступают такие объяснения, как наличие деловой хватки и трудолюбие. При этом большинство считает, что настоящая экономическая ситуация опять-таки в наибольшей степени благоприятствует кооператорам, дельцам теневой экономики и работникам торговли. В связи с этим становится понятным отношение населения к политике цен, которую, по их мнению, должно проводить государство: большинство выступает за контроль цен со стороны государства, причем пятая часть опрошенных объясняет эту необходимость требованием, чтобы в нашем обществе не было миллионов.

Более двух третей граждан считают, что в ближайшее время рост цен остановить не удастся. Фактор цен играет значительную роль и в восприятии будущего развития рынка. Свыше 50% населения связывают свое восприятие рынка именно с ростом цен, полагая, что переход к рынку будет означать ухудшение их материального положения. Граждан беспокоит и возможный рост безработицы, причем 41% российских жителей высказываются категорически против безработицы как необходимой социальной меры, в то время как население Прибалтийских республик относится к идее безработицы гораздо более терпимо. Оценивая потенциал найма рабочей силы частным сектором, в том числе и для решения проблемы безработицы, необходимо обратить внимание на терпимое отношение населения к использованию частным

сектором наемного труда. Около трети российского населения считает это недопустимым, однако в основном эта группа характеризуется низким образовательным уровнем и предпенсионным и пенсионным возрастом. Вполне естественным выглядит мнение жителей Прибалтийских республик, две трети которого считают приемлемым разрешить применение наемной рабочей силы без каких-либо ограничений.

Что касается самой проблемы развития частной собственности, то наиболее характерными чертами ее восприятия населением являются, с одной стороны, положительное отношение к ее развитию в стране (особенно в малых формах) примерно половины граждан (противники частной собственности являются самой высоковозрастной и малообразованной группой, однако их число возрастает в оценках развития иностранной собственности на территории Союза) и явная неготовность самих людей стать частными собственниками – с другой. Однако основной причиной такого отношения выступает, впрочем, не столько опасение непоследовательности политики государства, сколько отсутствие начального капитала и необходимых навыков. Отсюда следует вывод, что идея развития предпринимательства требует значительной поддержки не столько фискальными и политическими мерами, сколько созданием эффективных возможностей кредитования малого бизнеса.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ ОСЕНИ 1991 г.¹

Августовские события² резко изменили социально-политическую ситуацию в стране и расстановку сил на политической арене. Фактически мы имеем дело с концентрированным выражением революционного процесса, начавшегося в нашей стране задолго до лета 1991 г.³

1. Республики

Нарастание противоречий внутри СССР как федерации привело к открытому столкновению между центральным руководством КПСС и руководством республиканских организаций. Партия прекратила существование как единая общесоюзная политическая сила. В результате распада

¹ См.: Российская экономика в 1991 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1992.

² Под августовскими событиями имеются в виду попытка государственного переворота 19 августа 1991 г. и формирование Государственного комитета по чрезвычайной политике (ГКЧП) [2010].

³ Анализ перестроечных процессов как начальной фазы революции был к тому времени проанализирован в статье: *Мау В., Стародубровская И.* Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // Коммунист. 1990. № 10. Развернутый анализ проблем революции содержится в книге тех же авторов «Великие революции: От Кромвеля до Путина» (М.: Вагриус, 2001), опубликованной также в: *Мау В.А.* Соч. Т. 3. М., 2010 [2010].

партии, которая обеспечивала идеологическое, политическое и административное единство советского общества, усилились дезинтеграционные процессы в стране, возросла угроза целостности государства. Логическим завершением процесса распада стало падение КПСС в результате провала путча, которое лишило страну важнейшей интегрирующей силы и явилось катализатором обвального распада Союза.

Ново-огаревский процесс⁴, который преследовал цель сохранить союзные структуры управления и бюрократию, потерпел фиаско. Были подорваны позиции центральной номенклатуры, обеспечивавшей политическую поддержку и субвенции бывшим республикам, что незамедлительно сказалось на расстановке политических сил внутри них и соответственно на отношении к Союзному договору.

Республиканская номенклатура, стремясь остаться у власти, пошла на альянс с националистическими кругами. При слабости демократических сил это ведет к созданию своего рода мини-империй с диктаторскими режимами, характерной чертой которых является пренебрежительное отношение к международно признанным правам человека и подавление компактно проживающих этнических групп на территории отделяющихся республик.

Дальнейшие отношения между республиками бывшего Союза будут зависеть от расстановки политических сил внутри каждой из них и от политической стабильности, так как республикам с политической стабильностью легче договориться друг с другом.

Стабильность и соответственно переговорный процесс, в свою очередь, будут определяться резко усилившейся после путча консолидацией новых и старых элитных групп, новой демократической бюрократии; части старой номенклатуры, способной адаптироваться в условиях рынка; среднего звена управления (директора предприятий); национал-

⁴ Имеются в виду переговоры девяти союзных республик и союзного Центра – РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали – Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе 1991 г. [2010].

радикалов; фундаменталистов в республиках Средней Азии. Вопреки предсказаниям Центра о хаосе в результате распада Союза республиканские лидеры сумели добиться определенных успехов и даже упрочить свои позиции. Это ослабило их стимулы к заключению Союзного договора и создало возможность заключения Минских соглашений⁵, которые стали логическим завершением перераспределения власти между Центром и республиками в пользу последних, исключив возможность реанимации старого Союза.

На переговорный процесс также будет влиять изменение геополитической ситуации, обусловившей сближение Среднеазиатских республик с мусульманскими государствами, Молдовы с Румынией, тяготение славянских республик к интеграции с Европой.

Взаимоотношения республик будут зависеть от того, какую цель станут преследовать новые элиты – построение цивилизованного общества или новый альянс. Если первое – то процесс распада бывшего Союза завершится с минимумом конфликтов и на правовой основе. Если второе – то неизбежны борьба за превосходство, сколачивание блоков и национальные конфликты.

2. Россия

В течение осени продолжали нарастать процессы локализации социально-экономического пространства России. К обособлению ряда национальных республик добавляется социально-экономическое, а порой и политическое обособление собственно российских (русских) регионов. Это касается Кузбасса и Дальнего Востока. Урал ставит вопрос о выпуске собственной валюты («частных денег»)⁶, основыва-

⁵ Соглашения, подписанные 8 декабря и 25 декабря 1991 г. в Минске, предусматривали роспуск СССР и создание Содружества Независимых Государств (СНГ) [2010].

⁶ Эти деньги даже отпечатали, хотя они и не были использованы. Примером могут служить «уральские франки», которые собирались внедрять в Свердловской области [2010].

ясь на своеобразной интерпретации соответствующей неолиберальной доктрины. Локализация в условиях глубокого экономического кризиса практически неизбежна.

Постоянно мулсируемые противоречия в высших эшелонах руководства подрывают авторитет власти. В ближайшее время еще более опасной для правительства станет позиция местных органов. Речь идет даже не о прямой оппозиции, а о противоречивости, несогласованности шагов муниципалитетов и мэров, которые лишь подрывают доверие к власти вообще и прежде всего к центральной. Кабинет реформ постоянно сталкивается с противодействием старых центров власти: парламента, части бывшего Совмина, администрации президента.

Начало декабря стало условным рубежом первого периода деятельности нового правительства⁷. Три недели – период очень короткий, но вполне естественно, что в условиях ускоряющегося кризиса всей системы общество желало бы за это время получить ответ на вопрос: является ли это правительство очередным (и, возможно, последним) бессильным придатком гибнущей системы или же это качественно новый организм, способный активно влиять на протекание хозяйственно-политических процессов?

Общие итоги трех недель малоутешительны. Имидж правительства по крайней мере не стал для него более благоприятным. Во всех слоях общества растет уверенность в неустойчивости кабинета реформ. Между тем в современной ситуации общий имидж правительства и отдельных его членов особенно важен для осуществления намеченного курса, поскольку последний в краткосрочной перспективе влечет значительное снижение уровня жизни основных слоев населения.

Благоприятным моментом с этой точки зрения является личная популярность Б.Н. Ельцина и сохраняющееся пока доверие к нему со стороны значительных слоев населения. Ноябрьские опросы ВЦИОМа свидетельствуют, что более 40% населения приветствуют сосредоточение власти в руках

⁷ Имеется в виду правительство реформ, сформированное Б.Н. Ельциным в ноябре 1991 г., ключевые посты в котором занимали Г.Э. Бурбулис и Е.Т. Гайдар [2010].

Президента России. Хотя заметно и некоторое снижение его популярности, возрастает число людей, констатирующих понижение его авторитета (более драматичными эти показатели были лишь в феврале текущего года).

В настоящее время ситуация осложняется тем, что правительство не имеет своей четко обозначенной социальной базы. Пока не видно ни одного слоя в обществе, на который можно было бы безусловно опереться. Речь может идти о директорах госпредприятий, которые правительственная программа реформ делает фактическими собственниками своих предприятий.

Особая проблема – взаимоотношения с предпринимательскими кругами. Как и руководители госпредприятий, люди частного бизнеса не представляют единого социального слоя. Деятели, тесно связанные с предыдущими администрациями и руководителями ряда крупных регионов (типа Москвы), встают в открытую оппозицию к Правительству России, находя общий язык с руководителями традиционных профсоюзных структур. В средствах массовой информации это подается как союз предпринимателей с независимыми профсоюзами, тогда как на деле речь идет о части предпринимателей и старых профсоюзов, лишь называющих себя независимыми. Учитывая резкие расхождения оппозиционного правительству Конгресса российских деловых кругов со значительной частью бизнеса, а также весьма двусмысленное положение Федерации независимых профсоюзов России, следовало бы быстро противопоставить этому союзу позицию иных предпринимательских и профсоюзных структур.

3. Партии

В осенний период происходили важные перегруппировки в партийной и межпартийной жизни. На крайнем левом фланге активизировались коммунистические группировки. Сформировалась партия, которая может стать наиболее крупной среди крайне левых, – Российская коммунистическая

рабочая партия (создана идеологами Объединенного фронта трудящихся – ОФТ)⁸.

Демократическое движение перестало быть организационно единым. Основными силами на партийно-политической арене России сегодня являются два движения – «Демократическая Россия» (ДР) и «Движение демократических реформ» (ДДР). Выделение ДДР в самостоятельную, отличную от ДР структуру было продиктовано двумя обстоятельствами. С одной стороны, необходимостью межреспубликанской координации демократических сил на территории бывшего СССР, с другой – различием социально-политической ориентации движений – «социальная» (социал-демократическая) у ДР и «предпринимательская» (либерально-демократическая) у ДДР. Отсюда различие их социальной базы и возможностей стать опорой для российского правительства.

Отношения ДР и ДДР характеризуются напряженностью, так как ДР считает, что ДДР является пристанищем бывшей номенклатуры. Наряду с этими двумя силами набирает темп и вес Демократическая партия России (ДПР). На 2-м съезде «Демократической России» ДПР в составе блока «Народное согласие» (куда входят помимо ДПР РХДД и КДП/ПНС⁹) вышла из ДР. Вопрос государственности явился, по выражению Н.И. Травкина, «главной развилкой, на которой мы разошлись с “Дем. Россией”, после того как последняя приняла лозунг политического доклада Ю.Н. Афанасьева – “Россия едина, но делима”», т. е., по мнению «Народного согласия»,

⁸ ОФТ – «Объединенный фронт трудящихся» – организация, сформировавшаяся в противовес демократическому (антикоммунистическому) движению и выступавшая с крайне левых позиций, претендуя на возрождение «революционного ленинизма» и «власти трудящихся». На выборах Президента России активно поддерживала А.М. Макашова, а ее лидер А.А. Сергеев баллотировался в паре с ним на пост вице-президента [2010].

⁹ РХДД – Российское христианско-демократическое движение, КДП/ПНС – Конституционно-демократическая партия/Партия народной свободы. Изначально эти партии были частью демократического движения, будучи объединены с ним на платформе борьбы с монополией КПСС на власть. Однако после провала государственного переворота в августе 1991 г. быстро пошли процессы размежевания между партиями некогда демократического блока. В условиях вооруженного противостояния октября 1993 г. они окажутся по разные стороны баррикад в буквальном смысле этого слова [2010].

взяла курс на развал государственности и Союза, и России. Тем не менее лидеры блока «Народное согласие» заявили, что отмежевываются от идеологов ДР, но не от движения ДР. В последней их также не устраивает претензия ДР стать суперпартией.

Давно существующий блок коммунистов и национал-патриотов находит общий язык с партиями государственных-демократов (типа ДПР). Наметилась опасность возникновения коалиции национал-патриотических, государственно-союзных и некоммунистических сил, которая будет поддержана значительной частью армии, ВПК, организациями «афганцев».

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА¹

Функционирование народного хозяйства в обстановке углубляющегося кризиса детерминируется тесным переплетением как собственно экономических, так и политических факторов. В целом хозяйственный процесс подчинялся логике начавшегося в 1990 г. спада, который в 1991 г. приобрел уже некоторую инерционность. И хотя экономический кризис, вызванный глубокими социально-экономическими и структурными деформациями, сложившимися ранее в советском обществе, нельзя было преодолеть за год, его конкретные формы, направления и темпы развертывания предопределялись политической ситуацией в стране и в отдельных ее регионах, борьбой различных общественных сил за влияние и власть. Можно сказать, что спад и растущая вместе с ним социальная напряженность накладывались на противоречия политического процесса, одновременно становясь его заложниками.

Главной чертой политической жизни с этой точки зрения стала резкая поляризация общественных сил в России и СССР. Это предопределило ожесточенную борьбу вокруг

¹ См.: Российская экономика в 1991 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1992. Статья написана в соавторстве с И.В. Стародубровской, И.П. Васильевой, В.В. Ступиным.

ключевых проблем жизни страны, и в первую очередь ее народного хозяйства. Начало противостоянию было положено в середине 1990 г. и сразу охватило экономическую сферу. Проявлялось это в различных формах. Первым и наиболее наглядным было противостояние концепции «Пятьсот дней»² программе реформ союзного правительства³, в результате чего появился чисто декларативный компромиссный президентский проект. Несколько менее нагляден (но с далеко идущими последствиями) ряд решений союзных и российских властей (Указ об оптовых ценах, резкое повышение закупочных цен на продукцию сельского хозяйства), которые были приняты на стыке рыночной и антирыночной идеологий (точнее, идеологии, рыночной по форме и антирыночной по существу). История с программой «Пятьсот дней» имела следствием значительное ослабление политических позиций центральной власти. Второе противостояние – борьба за то, кто будет устанавливать (или либерализовывать) цены, – привело к потере контроля за оптовыми ценами и сельскохозяйственным производством, что сделало процесс хозяйственного распада необратимым.

1. Политический процесс и поляризация

Важным фактором хозяйственно-политической жизни страны, который вполне оформился к началу 1991 г., стало практически полное сохранение возможностей центристского курса, основанного на балансировании между противоборствующими консервативными и радикально-реформаторскими силами. Политический центр оказался

² «Пятьсот дней» – программа, подготовленная под руководством Г.А. Явлинского и Е.Г. Ясина, которая была продекларирована как основа деятельности Правительства России под руководством И.С. Силаева в 1990 г. [2010].

³ Программа реформ Союзного правительства разрабатывалась под руководством Л.И. Абалкина, являвшегося в 1989–1990 гг. заместителем Председателя Совета Министров СССР, председателем Комиссии по экономической реформе [2010].

размытым и лишился социальной поддержки⁴. Это делало неизбежной острую борьбу между противостоящими силами, маятник которой склонялся то в одну, то в другую сторону.

События между январем и августом 1991 г. наглядно демонстрируют сказанное. Первые четыре месяца прошли под знаком очевидного преобладания консервативных сил. В новом Правительстве СССР (Кабинете министров) ведущие позиции заняли представители военно-промышленного комплекса и консервативного крыла в КПСС. В.С. Павловым⁵ были сформулированы задачи укрепления госсобственности в противовес альтернативной экономике, упор делался на развитие тяжелой промышленности, на сохранение в основном традиционных (коллективных) форм землепользования в сельском хозяйстве. Ужесточился тон по отношению к зарубежным экономическим партнерам. Силловые действия в Вильнюсе и Риге, последовавший за этим обмен денежных купюр должны были продемонстрировать жесткость и решительность нового правительства⁶.

В марте стали нарастать противоположные тенденции. Оппозиционные союзному правительству силы в российском руководстве и в рабочем движении активизировались. Наиболее яркое событие весны – шахтерские забастовки – проходило при абсолютном доминировании политических требований (прежде всего отставки союзного руководства). Потери от забастовок составили 3,7 млн человеко-дней, прямые потери добычи угля – 15 млн т. Однако главный их итог состоял не в непосредственных экономических потерях, а в изменении общей политической ситуации.

К маю вновь наметилось усиление позиций реформаторских сил, а в действиях высшего руководства СССР и большинства республик возобладал прагматизм. Начало ново-

⁴ Тема размывания политического центра и радикализации реформ подробно обсуждается в книге: *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина // *Мау В.А.* Соч. Т. 3. М., 2010. Гл. 4 и 5 [2010].

⁵ В.С. Павлов – премьер-министр с декабря 1990 по август 1991 г. [2010].

⁶ См. пояснения в статье «Экономика и политика в эпоху, предшествующую диктатуре (политические события истекших месяцев и экономика в первые месяцы 1991 г.)». См. с. 10 настоящего издания.

огаревского процесса⁷ и президентские выборы в России, состоявшиеся 12 июня, стали важными вехами второй трети года. Июньская попытка В.С. Павлова сконцентрировать в своих руках максимум экономической и политической власти успеха не имела.

В хозяйственно-политическом развитии за восемь месяцев истекшего года ключевым был сам ход борьбы между двумя полюсами общественных сил. Именно логика этой борьбы доминировала при принятии всех важных решений в экономической и социальной сферах. Соображения экономической целесообразности оказывались подчиненными задачам политического противостояния. Именно политические факторы доминировали в решениях об обмене купюр и санкционировании прямого вмешательства органов МВД и КГБ в хозяйственную деятельность предприятий (включая совместные). То же можно сказать о демонстративном снижении налогов в российском законодательстве (для стимулирования выхода предприятий из союзного подчинения), дискуссии о частной собственности на землю. И наконец, политический фактор вызвал появление в 1991 г. различных антикризисных программ (прежде всего В.С. Павлова, Г.А. Явлинского, Е.Ф. Сабурова): в принципиальном отношении они существенно друг от друга не отличались, в них предлагался в целом очевидный набор стабилизационных мер, хотя акцент делался на разных моментах (финансы, приватизация, западная помощь, сильный Центр).

Особое место занимает повышение цен 2 апреля. Этот шаг, снявший на какое-то время «денежный навес» и несколько стабилизировавший ситуацию на потребительском рынке, не мог дать сколько-нибудь длительного экономического эффекта, поскольку решал проблему «запасов», а не «потоков». Однако он имел серьезные социально-пси-

⁷ Переговоры девяти союзных республик и союзного Центра – РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали – Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе 1991 г. [2010].

хологические последствия, выведя важнейшую сферу советской экономики – ценообразование – из привычного состояния неподвижности.

2. Перераспределение власти и либеральный выбор России

Если общая ситуация в народном хозяйстве страны определялась противоборством политических полюсов, то в основе конкретных экономических и политических решений лежало соотношение власти между различными социально-политическими группами и регионами некогда единого Союза ССР. Этот фактор нельзя недооценивать, поскольку его влияние на экономику в 1991 г. было значительным, а то и решающим. С одной стороны, многие и среди реформаторов, и среди консерваторов увидели на рубеже 1990–1991 гг. реальную возможность укрепления своих политических позиций и реализации экономической доктрины через разрушение колеблющейся центральной власти. С другой стороны, ослабление центра оказалось естественной закономерностью рушащегося хозяйственного организма. В условиях нарастающего кризиса, когда проблема элементарного выживания становится критически важной, на первый план выходят внеэкономические ценности и связи (национальные, культурные, территориальные и т. д.), которые начинают доминировать в организации общественного процесса. Локализация экономического пространства оказывается в таком случае неизбежной, а ее мера в конечном счете определяется совокупностью различных факторов (национально-этнических, географических, политических, культурно-исторических). Именно этот процесс активно развивался на территории СССР в истекшем году, причем он сопровождался настойчивыми и, как правило, успешными попытками локальных (территориальных) общностей поставить под контроль важнейшие ресурсы своего региона, игнорируя общехозяйственные задачи и потребности. А в обстановке распада финансовой системы такая ситуация ведет к всеобщей бартеризации

хозяйственных связей, дифференциации регионов и производителей. Потенциально в преимущественном положении оказываются обладатели топливно-энергетических и продовольственных ресурсов, а труднее всего приходится промышленным центрам с преобладанием передовых в научно-техническом отношении отраслей. Все эти тенденции вполне явственно обозначились в первой половине 1991 г. В наибольшей мере они проявились в отношении союзных республик, а в крупнейших из них пошли вглубь.

Августовский путч стал, безусловно, переломным моментом в социально-политической жизни страны. Главными его итогами стали фактическая ликвидация союзного Центра (а вскоре и Союза ССР), разрушение коммунистических структур власти, дискредитация (на время) консервативных политических сил и поддерживающих их организаций (прежде всего колхозно-совхозного и военно-промышленного лобби). Победа над путчистами способствовала некоторому замедлению тенденции к локализации внутриреспубликанских пространств, а в ряде республик подобная опасность была почти полностью ликвидирована. Перед республиками, провозгласившими в течение короткого времени свою независимость, открылись перспективы самостоятельной экономической политики, а перед их руководителями – перспектива персональной ответственности перед своим народом за результативность осуществляемых мер.

Складывавшиеся обстоятельства требовали, следовательно, резкой динамизации рыночных реформ. В особенно сложном положении оказалось руководство России: экономическое положение республики было тяжелым, социальное напряжение росло, а популярность Президента Б.Н. Ельцина, основывавшаяся ранее в основном на критике действий союзного руководства, срочно нуждалась в решительных и эффективных шагах в экономической сфере. Было ясно, что шаги эти – из области непопулярных мер. Но даже решаясь на радикальные экономические мероприятия, руководство России оказывалось в политическом тупике – реформа требует четко очерченного и в основном контролируемого политического пространства, а его-то как раз и не было.

Первоначально предпринятая попытка договориться в рамках единого межреспубликанского экономического соглашения была обречена на провал. Действительно, руководители республик СССР, вступая в переговоры, имели совершенно разные и даже противоположные намерения относительно концепции будущего хозяйственного устройства своих республик – от сохранения неосоциалистического строя и статус-кво в межреспубликанских связях до либеральной рыночной реформы и перехода на цены мирового рынка в отношениях между республиками. Поскольку переговоры затягивались, а фактор времени работал против руководителей-реформаторов, Россия в конце октября 1991 г. официально объявила о самостоятельном начале глубоких рыночных реформ. Вскоре эта программа была поддержана и всеми другими партнерами по межреспубликанским переговорам.

Практическая реализация этого курса тем не менее будет сталкиваться (для России) с рядом трудностей экономико-политического характера.

Во-первых, сохраняется размытость политического пространства. Формальная поддержка российского курса другими республиками будет сопровождаться попытками выгадать экономические преимущества для себя за счет интересов России. Образование Содружества Независимых Государств (СНГ) дает для этого легальные политические формы. Спектр действий контрагентов здесь будет чрезвычайно велик – от требования субвенций партнерам до прямого нарушения достигнутых договоренностей.

Во-вторых, серьезные проблемы будет создавать локализация российского пространства, распад его не только на национальные, но и на географически и экономически замкнутые собственно экономические образования. Этот процесс, начавшийся уже в первом полугодии и замедлившийся в августе – сентябре, получил толчок в конце года. Открытый сепаратизм Чечни и Татарии⁸ дополняется двусмысленной

⁸ Здесь стоит обратить внимание, что на рубеже 1991–1992 гг. проблемы сепаратизма Чечни и Татарии выглядели как равноположенные. Дальнейшее развитие событий пошло в этих регионах в диаметрально противоположных направлениях.

позицией ряда других национальных республик, идущих по пути явочного повышения своего юридического статуса. В российских краях и областях заметна тяга к формированию особых политических и экономических структур, характерных как раз для государственных образований. Обсуждаются вопросы создания Дальневосточной Республики, Красноярской и Уральской республик, региональных объединений в центре России. Фактически с аналогичными требованиями выступает руководство Московской мэрии. В значительной части областей вводятся ограничения на вывоз сельскохозяйственной и других видов продукции (например, в Ленинградской, Волгоградской, Воронежской областях, в Якутии). Заметно стремление усилить местный контроль за денежно-кредитной сферой (проработка вопросов введения купонной системы в Поволжье, «уральских франков» в Екатеринбурге, своей валюты в Приморье, минфина в Чите), а также непосредственно влиять на политику цен. Именно экономическая дезинтеграция российских регионов будет, очевидно, в ближайшее время представлять повышенную опасность для осуществления политики стабилизации. Противопоставить этому процессу можно было бы упреждающую реформу административно-территориального устройства России и процесс превращения в реальную федерацию равноправных субъектов (земель) с четко обозначенными широкими политическими и экономическими правами.

Отсутствие ясного экономико-политического и правового пространства будет препятствовать и решению ряда конкретных и чрезвычайно важных задач при реализации стабилизационной программы: нет гарантии соблюдения на местах российского экономического законодательства, вызывают сомнение возможности предусмотренных налоговых поступлений в государственный бюджет (их будут задерживать местные власти, особенно в бывших автономиях), реализации государственной программы приватизации (во всяком случае в том виде, в котором она задумывается

Чеченская элита встала на путь вооруженного сепаратизма. Руководство Татарии смогло обеспечить динамичное развитие своей республики, вступив в экономический и политический торг с Москвой [2010].

правительством) и т. д. Практически неизбежными становятся в этих условиях конфликты по вертикали – между российскими и местными властями, особенно по линии исполнительной власти. Жесткие и унифицированные экономические подходы «правительства реформ» придут в острое столкновение с областными (краевыми) руководителями, даже если последние будут лояльны к демократическим лозунгам и лично к Б.Н. Ельцину.

По мере углубления экономического кризиса и распада единого Союза ССР происходят важные изменения в системе политической власти и механизме ее реализации. Уже в рамках СССР был начат процесс усиления исполнительной власти в ущерб законодательной по широкому кругу вопросов, и прежде всего экономических. Явным показателем этого является повсеместный переход к президентской форме правления (среди республик бывшего СССР исключение составляют лишь Беларусь и Прибалтийские государства), а также неуклонное расширение полномочий президента, вторжение его в сферу законодательной деятельности. Происходит усиление роли руководителей исполнительной власти на местах, причем в России, Казахстане и ряде других республик реализуется тенденция к замене института выбранных руководителей местных администраций назначаемыми президентом. Более того, в 1991 г. наметились явные тенденции к «деинституционализации» президентской власти, к ее персонификации. Личные качества, имидж политика играли чрезвычайно значительную роль. Власть концентрировалась не просто в руках президента, но именно данного президента. В ходе президентских выборов происходило соперничество не программ, а личностей. (На выборах 12 июля в России, по данным опросов общественного мнения, не более 15% населения опиралось на программы кандидатов.) А отсутствие популярных фигур в составе ГКЧП стало существенной причиной поражения августовского путча.

Сдвиги в пользу сильной исполнительной, а затем и авторитарной власти вполне естественны с общеисторической и конкретно-экономической точек зрения: выход из глубокого

экономического кризиса требует принятия многих жестких и непопулярных мер, болезненно отражающихся на текущем материальном положении широких слоев населения.

Поэтому встающие тут задачи не могут быть решены посредством обычного парламентского механизма, который изначально призван согласовывать интересы различных социальных слоев, ориентируясь в идеале на достижение консенсуса между ними, т. е. в условиях рыночных реформ демократически избранный и зависящий от настроений избирателей Верховный Совет становится носителем популистской идеологии, что и показали дебаты в российском парламенте в ноябре – декабре. Неизбежен острый конфликт между парламентом и правительством радикальных реформ, который будет развиваться по наиболее болезненному типу «кто кого». Компромиссы здесь вряд ли будут возможны, и конфликт разрешится падением одной из сторон или обеих (последнее – в случае социального взрыва или военного переворота).

Аналогичные в общем-то процессы происходили и на локальном уровне, причем интересным стало в 1991 г. формирование феномена «районного лидера», обладающего нередко высокой легитимностью и апеллирующего, в отличие от обычного популизма, не столько к интересам малоимущих, сколько к носителям традиционных для данной общности (народа) ценностям. Этот феномен, по-видимому, еще будет развиваться в национальных (нерусских) регионах России, неся с собой источник постоянной опасности для деятельности правительства.

Вместе с тем процессы персонификации на общероссийском уровне, активно развивавшиеся в течение 1991 г., к концу его проявили тенденцию к спаду. Личность вождя вызывает ныне все меньший интерес: в народе явно растет безразличие к лидеру. Сказывается общая усталость и стремление к стабилизации ситуации, от кого бы она ни исходила.

3. Рыночная реформа и социальная напряженность

В 1991 г. происходил постепенный отказ руководителей СССР и России от явного или скрытого популизма (включая заявления о возможности выхода из кризиса без снижения жизненного уровня людей). Весной союзное руководство, а осенью российское встают на путь выработки непопулярных мер. Оценивая ситуацию по республикам бывшего СССР, можно сделать вывод, что готовность идти на непопулярные меры была прямо связана с легитимностью существующих режимов. Социальная демагогия была в наибольшей мере присуща консервативным, коммунистическим или неокommунистическим властям.

В общем можно сказать, что народ был готов к подобному развитию событий. В течение 1991 г. нарастали скептические настроения у основной массы населения и одновременно происходило постепенное внедрение в общественное сознание понимания невозможности выхода из глубокого кризиса без значительных социальных жертв. Как весной, так и осенью более половины населения (по данным опросов) ожидало в будущем ухудшения экономической ситуации, и прежде всего дальнейшего роста цен. Две трети населения России в декабре не верили в возможность преодоления кризиса без временного ухудшения условий жизни, что свидетельствует как о невысокой распространенности надежд на «экономическое чудо», так и об отсутствии явных признаков «революции ожиданий».

Важным фактором является и сохраняющийся высокий уровень доверия к Президенту России, хотя здесь надо отметить ряд моментов. Доверие 50–60% населения к Б.Н. Ельцину (столь же высокие показатели демонстрируют руководители Украины, Казахстана и Армении) во многом результат его политической активности. Это подтверждает правильность принятого в начале ноября 1991 г. решения президента возглавить правительство, так как его общая популярность несколько сдерживает негативное отношение населения к проводящему жесткий курс Кабинету.

Общедемократические лозунги одержали победу в дни августовского путча, когда против ГКЧП активно выступили интеллигенция, предприниматели, рабочие высокополитизированных центров и молодежь. Они не составляли большинства населения, но это была наиболее активная его часть при пассивной позиции большинства, нейтрализовавшего по сути дела возможность активного выступления люмпенизированных слоев городского населения – оплота тоталитарной (у нас – некоммунистической) идеологии.

На рубеже 1991–1992 гг. ситуация стала гораздо более сложной. С одной стороны, опросами общественного мнения фиксируется стойкое негативное отношение к программным идеям ГКЧП (60% против 13%), но с другой – курс на либеральные рыночные реформы не только не имеет широкой социальной базы, но и укрепляет враждебные себе силы. Высокие налоги объективно отталкивают предпринимателей, а осторожная приватизация, оправданная в обстановке широкого развития мафиозных структур, не способствует расширению слоя собственников – опоры рыночной экономики. Настороженное отношение проявляют руководители госпредприятий, многим из которых грозит банкротство. Накапливается социальная усталость в среде интеллигенции. В то же время неизбежная структурная перестройка экономики, сопровождаемая передвижением работников в значительных масштабах, лишь стимулирует рост люмпенских настроений в обществе.

Весь 1991 год, и особенно его вторая половина, прошел под знаком ожидания социальных катаклизмов национального масштаба. В 1992 г. страна вступила в напряженном ожидании социальных потрясений. Такая возможность действительно существует.

Около 60% населения России ожидало в течение зимы массовых акций протеста и около 40% было готово лично принять в них участие. Однако не только и даже не сколько либерализация цен может стать причиной социального взрыва. Не менее важны такие проблемы, как обеспечение населения основными продуктами питания, энергией и транспортом. К значительным перебоям в этой сфере готовились в декабре 80% россиян.

Среди проблем, вызывающих наибольшую озабоченность населения, на цены указывают 87%, на плохое обеспечение продуктами питания – 82, промышленными товарами – 80%. Впрочем, сопоставимость приведенных цифр означает, что улучшение по крайней мере каких-то из этих моментов (например, появление товаров в результате либерализации цен) может снизить социальную температуру в обществе.

Наконец, дестабилизирующими факторами могут стать резкий рост безработицы и миграция населения. В настоящее время общая численность безработного населения, по официальным данным, оценивается в 2 млн человек. Если до сих пор основными районами безработицы были Северный Кавказ, юг Казахстана, Средняя Азия и Азербайджан, то в наступающем году из-за структурных сдвигов и отсутствия сырьевых поставок эта проблема может перекинуться и на центральные районы России. Особенно чувствительны в этом отношении оборонная и легкая промышленность (прежде всего в местах ее наибольшей концентрации), некоторые отрасли машиностроения и химии.

Миграция в условиях структурной перестройки могла бы быть позитивным фактором, поскольку, несмотря на рост безработицы, к концу 1991 г. в стране оставалось порядка 3 млн незанятых рабочих мест. Однако сложности социально-бытового и транспортного характера сводят на нет возможности территориального перераспределения рабочей силы.

Ситуация усугубляется возрастающим потоком беженцев, численность которого к сентябрю 1991 г., по официальным данным, составила 710 тыс. человек, а общая численность миграции – 10 млн человек.

Основными принимающими население районами в последнее время были Россия и Украина, тогда как во всех других республиках бывшего СССР, кроме Армении, наблюдался миграционный отток населения.

Опасными в социальном отношении становятся в этой ситуации небольшие города, особенно с моноотраслевым производственным профилем. Именно здесь опросы общественного мнения фиксируют наибольшее недовольство, вполне объяснимое и снабжением товарами, и минимальными

возможностями бартерного обмена, и отсутствием достаточной сферы для получения дополнительных доходов.

Другой опасной точкой с позиции политической стабильности становится Москва, где реальные доходы сократились за год почти на $\frac{1}{3}$ (в среднем по стране примерно на $\frac{1}{5}$).

Из всего сказанного, однако, нельзя пока сделать однозначного вывода о неизбежности социального взрыва. С одной стороны, общество находится у опасной черты, за которую легко перескочить. В какой-то мере радикальная реформа может послужить здесь катализатором (хотя и никак не причиной взрыва), ведь для успеха подобных реформ более предпочтительной является ситуация социальной усталости населения, которая обычно возникает после крупных потрясений.

С другой стороны, уже сейчас в народе накопились немалая усталость и, главное, крайне скептическое отношение ко всему тому, что ассоциируется с насилием, войной, классовой борьбой. Да и отсутствие массового популярного движения (типа польской «Солидарности») также является положительным фактором в ситуации, когда у власти уже стоит правительство радикальных реформаторов.

4. Политические партии и движения

Многочисленность и разнообразие российских политических формирований – партий, движений, блоков, однако, не являются адекватными их реальному влиянию на ход общественно-политического процесса.

К концу года российский политический спектр стал гораздо более структурированным. Сформировались основные блоки, организационно оформились некоторые течения, особенно коммунистической и социалистической ориентации.

На сегодняшний день существуют следующие организационно оформленные партийно-политические блоки: «Дем. Россия», «Народное согласие», Движение демократических реформ, «Трудовая Россия», «Левая демократия». В процессе

становления находится Движение левых демократических сил социалистической ориентации.

Среди группы партий левой ориентации можно выделить формирования «фундаменталистского» толка: это прежде всего Объединенный фронт трудящихся (ОФТ) и образованная на ее основе Российская коммунистическая рабочая партия (РКРП) (лидеры А.М. Макашов, А.А. Сергеев, Р.И. Косолапов); Марксистская рабочая партия (МРП); ВКПб (лидер Н.А. Андреева). Чуть «правее», но почти неотличима от них партия «Союз коммунистов» (учреждена в октябре 1991 г., лидер А.А. Пригарин).

Эта группа составляет крайне левый фланг (в классическом понимании) политического спектра.

Ближе к центру среди формирований социалистической направленности оказалась Социалистическая партия трудящихся (СПТ) (лидеры А.А. Денисов, Р.А. Медведев). На роль некоммунистической претендует РПК – Российская партия коммунистов (образовалась в декабре 1991 г., лидер А.В. Крючков).

СК, РПК, в определенной степени СПТ вышли из «марксистской платформы» в КПСС. Каждая из них в отдельности вряд ли будет иметь перспективу, но в случае объединения в блок левых сил, к созданию которого уже призвала РПК, они могут претендовать на заметную роль в политическом процессе, тем более если пойдут на контакт с организациями «патриотической» направленности. Так, СПТ в своем программном документе заявила, что будет поддерживать последние во всем, что касается государственного единства России, Союза ССР.

Что касается партий и движений неосоциалистической ориентации, то блок «Левая демократия» («Народное самоуправление») стал попыткой (правда, малоуспешной) объединения партий и организаций, стоящих на позициях народного самоуправления и защиты интересов наемных работников. Для членов блока характерно резко отрицательное отношение к политике российского руководства и поддерживающей его «Дем. России». Блок находится на периферии левого спектра: достаточно удален

от популистских группировок типа ОФТ и в то же время от своего, казалось бы, ближайшего союзника – Социал-демократической партии России (СДПР).

По инициативе Социалистической партии (СП), Конференции анархо-синдикалистов (КАС), Московской федерации профсоюзов создается Партия труда (лидеры А.В. Бузгалин, А.И. Колганов), также вышедшая из недр «марксистской платформы» в КПСС как самостоятельная политическая партия, ориентирующаяся на рабочее и профсоюзное движение. Партия труда призвала к созданию блока левых демократических сил социалистической ориентации.

Характерна эволюция Социалистической партии (лидер Б.Ю. Кагарлицкий). Первоначально партия ориентировалась на «трудящихся, живущих за счет своего труда, а не дохода». Приоритет отдавался квалифицированным рабочим и интеллигенции, ориентированным на постиндустрию. В период шахтерских забастовок лета 1989 г. СП установила контакты с рядом стачкомов и пр., но закрепиться в рабочем движении ей не удалось, что привело к отказу от первоначального проекта создания партии как гегемона внутри массового движения трудящихся. Сегодня СП становится исключительно партией политического менеджмента.

За 1991 г. значительного количественного и качественно-го роста рядов партии не произошло: 3-й съезд СП привел к расколу – левая часть поддерживает Московскую инициативную группу за создание Партии труда, правая выступает за создание широкого лейбористско-либерального движения «Трудовая Россия».

Внеочередной съезд СП в декабре 1991 г. переименовал СП в Партию новых левых.

На конец 1991 г. спектр левой демократии таков: Инициативная группа за создание Партии труда – самая крупная организация, Социалистическая партия, Конфедерация анархо-синдикалистов (КАС), Партия «зеленых», левое крыло СДПР, Товарищество социалистов-народников.

Самый крупный блок из ныне существующих – «Дем. Россия» (ДР) на сегодня имеет филиалы во всех регионах России. Численность ДР на момент 2-го съезда ДР (ноябрь

1991 г.), по данным лидеров, около 0,5 млн. Рейтинг «Дем. России», по разным социологическим опросам, еще в июне 1991 г. был достаточно высок – на уровне 50% избирателей. К концу года наметился явный спад влияния, чему в немалой степени способствовали противоречия и разногласия внутри самой «Дем. России». Так, на последнем съезде в ноябре 1991 г. из ДР вышел блок «Народное согласие», главным образом из-за разногласий по национально-государственному вопросу.

В правоцентристский блок «Народное согласие» входит наиболее массовая политическая партия России – Демократическая партия России (ДПР), лидер – Н.И. Травкин. С момента ее 2-го съезда (апрель 1991 г.) ее численность возросла от 30 тыс. до 50 тыс. к концу 1991 г. (по данным 3-го съезда ДПР). ДПР объявила о своей либерально-консервативной направленности. Сегодня она уже не делает ставку на тотальный охват популистских движений, а заявляет о себе как конструктивная оппозиция «новой» номенклатуре, пришедшей к власти в России. После путча усилилась оппозиция ДПР власти Б.Н. Ельцина, чьей опорой, в отличие от «Дем. России», ДПР не является. Какого-либо заметного влияния на представительные органы власти ДПР сейчас не оказывает, часто не имея собственных депутатских групп.

Становление Движения демократических реформ стало важным событием в российской партийно-политической жизни. ДДР отличается четкая социальная ориентация на предпринимателей. Число индивидуальных членов блока – 2 тыс. Идет процесс создания Российского ДДР, роль межреспубликанского ДДР пока неясна.

Появилась Партия свободного труда, численность которой растет. Учреждается Российская партия свободного труда.

Внутри демократического движения просматриваются две основные ориентации: либеральная и социал-демократическая.

Несомненная либеральная ориентация – у блоков ДДР, «Народное согласие», Партии свободного труда, у правого крыла Социал-демократической партии России (СДПР);

социал-демократическая – у центристского течения СДПР, Народной партии России.

Одновременно в 1991 г. на политической сцене все активнее заявляли о себе новые организации, способные институционализировать экономические и политические интересы соответствующих социальных сил и более тесно, чем партии, связанные с реальными хозяйственными процессами. Ассоциация государственных предприятий, Крестьянский союз СССР и т. п., с одной стороны, и Научно-промышленный союз, Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов⁹ и т. п. – с другой, не только выражали принципиально различные курсы экономической политики, но и обладали ощутимым влиянием на непосредственных производителей и структуры власти в центре и на местах. Активное участие их лидеров в августовских событиях (по обе стороны баррикад) наглядно продемонстрировало политический характер организаций.

Наконец, в 1991 г. происходила явная политизация профсоюзного движения. В недалеком будущем можно ожидать смыкания его лидеров с политическими организациями как правого, так и левого спектров.

5. Прогноз

Начало 1992 г. ознаменовалось запуском в России и ряде других республик бывшего СССР экономической политики по типу «шоковой терапии». Этот курс всегда сопряжен с политическим риском и чреват серьезными социальными конфликтами, особенно в российских условиях.

⁹ Руководители Ассоциации государственных предприятий и объединений промышленности, строительства, транспорта и связи СССР (А.И. Тизяков) и Крестьянского союза (В.И. Стародубцев) поддержали переворот 19 августа 1991 г. и вошли в состав ГКЧП. Напротив, руководители Научно-промышленного союза (А.И. Вольский) и Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов (А.М. Емельянов) выступили за развитие рыночных реформ в СССР. На базе Научно-промышленного союза позднее был образован Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) [2010].

В 1-м полугодии 1992 г. наибольшую остроту будут иметь:

1) конфликты правительства с парламентом, особенно по проблемам социальной защищенности населения, а также политики Центрального банка (который находится в подчинении Верховного Совета России); стремление правительства к проведению жесткой монетарной политики будет наталкиваться на популистские настроения и непрофессионализм народных депутатов;

2) конфликты правительства с профсоюзами и другими организациями рабочих различных отраслей промышленности в связи со снижением жизненного уровня населения, что может вызвать массовые забастовки и даже более острые формы неповиновения властям;

3) конфликты правительства с руководством автономных республик и крупных регионов в связи с нарастанием сепаратистских тенденций, стремлением различных регионов к проведению собственной экономической политики, а также с вероятными проблемами в выполнении своих финансовых обязательств перед госбюджетом;

4) конфликты с бывшими республиками, входившими в состав СССР, причем наиболее непредсказуемо могут развиваться отношения с Украиной и Средней Азией.

В 1-м полугодии 1992 г. вероятны два критических момента, наиболее опасных с точки зрения перспектив реформы.

Во-первых, конец января – начало февраля. В этот момент станет ясно, оправдались ли надежды, согласно которым либерализация цен должна привести к смягчению дефицита и остановить развал потребительского рынка. Если полки магазинов не наполнятся товарами, социально-политическая обстановка в стране может значительно обостриться. Опыт восточноевропейских стран свидетельствует, что либерализация цен является действенным средством преодоления дефицита. Однако ситуация в России имеет существенные отличия: 1) огромная территория страны с неразвитой инфраструктурой; 2) не столь сильное, как в Восточной Европе, влияние притока западных товаров; 3) значительное влияние теневых, фактически мафиозных структур, сложившихся

в торговле и системе распределения и получавших гигантские доходы в условиях товарного дефицита. Перспективы насыщения рынка будут зависеть в первую очередь от позиции этих структур (пойдут ли в открытую продажу запасы дефицитных товаров, оставшихся в торговой сети), а также новых предпринимательских слоев, уже контролирующих значительную часть сферы обращения. Серьезную опасность представляет в этот период также сброс рублей в Россию из других республик бывшего СССР, где вводится своя валюта.

Во-вторых, критическим периодом будет примерно рубеж марта – апреля. В это время возникнет реальная угроза истощения запасов продовольствия и сельскохозяйственного сырья от прошлого урожая, что может вызвать новый резкий скачок цен. Одновременно к этому моменту уже в полной мере выявятся негативные последствия политики стабилизации: снижение уровня жизни, резкий рост социальной дифференциации и т. п. В результате социальная напряженность может резко обостриться.

Если правительство успешно пройдет через эти две критические точки, то его положение на 1-е полугодие 1992 г. можно считать устойчивым. Особенно оно укрепитесь в том случае, если весной России будет предоставлена западная помощь, в частности создан Стабилизационный фонд для обеспечения конвертируемости рубля по текущим операциям.

Если же социально-политическая ситуация резко дестабилизируется, возможны следующие варианты изменения политического курса:

1. Правительство сохраняется, но для проведения радикальных реформ идет на ужесточение политического режима, ограничение демократических свобод, снижение роли парламента. Фактически этот вариант возможен только в том случае, если армия поддержит курс правительства.

2. Сохраняется курс на реформы, однако они проводятся менее последовательно и комплексно (допускаются индивидуальные льготы для отдельных предприятий, усиливается индексация доходов населения и т. п.). Маловероятно, чтобы такой вариант осуществляло нынешнее правительство. Скорее всего, в этом случае произойдет смена одного

правительства реформ другим правительством реформ (место Е.Т. Гайдара займет, скорее всего, Г.А. Явлинский) при сохранении поста премьер-министра за Б.Н. Ельциным. В этом случае общее направление реформ вряд ли претерпит серьезные изменения. Возможны ускорение приватизации, а также большая готовность идти на уступки различным группам давления и популистским настроениям. В экономике в этом случае вероятен достаточно длительный период сочетания открытого роста цен (инфляция, возможно, гиперинфляция) и скрытого роста цен (дефицит).

3. Происходит переворот, имеющий неокommунистическую направленность и эксплуатирующий патриотические лозунги. Базой подобного резкого изменения политического курса могут быть как военные, так и люмпенские элементы. Соответственно он может произойти в форме как военного переворота, так и стихийного бунта. В этом случае можно ожидать политической и экономической реакции, стремления к возвращению тоталитарной системы, использования внеэкономического принуждения к труду, замораживания цен, введения карточной системы распределения, ужесточения валютного и таможенного режима. В народном хозяйстве это повлечет усиление развала и хаоса, вряд ли такими методами удастся стабилизировать экономику даже на короткое время.

4. Происходит резкое ослабление центральной российской власти и усиление роли местных, региональных властей, что означает качественное усиление процесса дезинтеграции России. В этом случае экономическая политика в различных регионах может варьировать в достаточно широких пределах. Усилятся закрытость региональных рынков и распад межрегиональных связей. Политические и экономические условия проведения рыночных реформ резко ухудшатся.

Можно предположить, что если политические изменения произойдут на рубеже января – февраля, то они будут носить более мягкий характер, чем кризис марта – апреля, который чреват резкими политическими сдвигами.

1992 г.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ВЕСНЫ 1992 г.¹

1. Правительство и парламент

Логика политических событий весенних месяцев определялась открытой борьбой между парламентом и правительством. Намети́лась возможность соединения крайних полюсов оппозиции. Активизировали свою деятельность профсоюзы. Становилось очевидным, что на VI съезде народных депутатов России (апрель 1992 г.) должна решиться судьба реформ.

В борьбе с правительством руководство Верховного Совета РСФСР опирается:

- во-первых, на представителей автономий, требования которых сводятся к выбиванию налоговых и бюджетных льгот, расширению прав местных властей в распоряжении природными ресурсами;
- во-вторых, на патриотическое движение, апеллирующее к невозможности применения рецептов МВФ в условиях России;

¹ См.: Российская экономика (весна 1992 г.): Тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1992. Статья написана в соавторстве с И.П. Васильевой, В.В. Ступиным.

- в-третьих, на группировки аграрного и промышленного лобби, добивающиеся дешевых кредитов, дотаций и налоговых льгот.

В конце марта 1992 г. председатель Верховного Совета России Р.И. Хасбулатов представил депутатам документ «О дальнейшем развитии экономической реформы в России». Он содержал следующие идеи:

- усиление государственного вмешательства в экономику;
- дефицитное финансирование «социально значимых и технически прогрессивных отраслей»;
- усиление контроля над ценами путем ограничения уровня рентабельности;
- прогноз ухудшения политико-экономического положения страны в результате выполнения требований МВФ.

В первую неделю VI съезда народных депутатов его участникам удалось добиться от правительства ряда уступок:

- смягчения во II квартале финансовой политики;
- временного сохранения фиксированных цен на энергоносители;
- упрощения порядка выкупа предприятий их работниками;
- освобождения отдельных предприятий (по усмотрению правительства) от обязательной продажи части валютной выручки;
- изменения структуры и персонального состава кабинета;
- обещания президента оставить пост главы правительства через три месяца.

Тем самым были достигнуты компромиссы с различными политическими группировками на Съезде народных депутатов в апреле 1992 г.

Еще одним результатом съезда является осознание его нефункциональности; поставлен вопрос о его дальнейшем существовании.

Неопределенной остается ситуация с подписанием федеративного договора. Основные трудности существуют по вопросу о федеральных налогах. Если не удастся найти компромисс по этому вопросу и центральная власть потеряет налоговые рычаги, остановить распад будет очень сложно.

По оценкам экспертов, в результате льгот, предоставленных регионам, бюджет может потерять около 100 млрд руб. в самое ближайшее время.

В качестве рычага воздействия на сепаратистов правительство может использовать противоречия, существующие в самих регионах, которые, как правило, делятся на регионы богатые сырьем (а именно они занимают крайнюю позицию), и регионы, которые не могут существовать без дотаций из центра. Вторым позитивным моментом в этой ситуации является федеральная собственность на предприятия ВПК.

Из-за отсутствия структурированного гражданского общества константой политической ситуации остается «партийная слабость»: неспособность какой-либо из политических партий реально влиять на экономическое и политическое положение. Это обуславливает постоянное создание блоков, коалиций, движений, как правило недолговечных. Очередная попытка объединения демократических сил в поддержку курса реформ и правительства была предпринята 5 апреля в виде Собрания граждан Российской Федерации. Оформится ли на этой основе «президентская партия», пока сказать трудно, так как в результате разногласий собрание покинули его инициаторы.

Продолжается консолидация некоммунистических и национал-имперских сил, проявившаяся, в частности, в создании парламентского блока «Российское единство», коалиции «Российское народное собрание» и т. п.

Сегодня основными «конфликтными линиями» в обществе являются отношение к правительству и отношение к социально-экономическим реформам. С этой точки зрения рассмотрим существующие основные политические блоки и движения.

1. Блок «Дем. Россия», переживающий ныне серьезный кризис. Официально он включает следующие партии: СДПР (Социал-демократическая партия России), РПР (Республиканская партия России), НПР (Народная партия России), КПР (Крестьянская партия России), СВДПР (Свободно-демократическая партия России), РХДП (Российская христианско-

демократическая партия), ПСТ (Партия свободного труда), КДП (Конституционно-демократическая партия).

Ориентация: поддержка рынка и курса правительства.

2. Блок ДДР (Демократическое движение России), включающий партии НПСР (Народная партия свободной России), РПДП (Российская партия демократических преобразований), а также предпринимательские структуры типа Российского союза предпринимателей и промышленников (А.И. Вольский).

Ориентация: на рынок; в целом поддержка правительства.

3. Блок «Народное согласие», включающий РХДД (Российское христианско-демократическое движение), КДП – ПНС (Конституционно-демократическая партия – Партия народной свободы, лидер М.Г. Астафьев) и до недавнего времени ДПР (Демократическая партия России, лидер Н.И. Травкин). Последняя приостановила свое членство в блоке впредь до решения очередного съезда ДПР из-за явного крена лидеров РХДД и КДП – ПНС в сторону национал-шовинизма.

Ориентация: на рыночную экономику; исключая ДПР, крайне жесткая оппозиция правительству с требованием его отставки.

4. Движение «Трудовая Россия», основу которого составляют коммунистические организации фундаменталистского толка, такие как РКРП (Российская коммунистическая рабочая партия).

Ориентация: антирыночная направленность; жесткая оппозиция правительству, требование его отставки.

5. Российское народное собрание (РНС), возникшее по инициативе Конгресса гражданских и патриотических сил 7–8 февраля 1992 г. с целью создания коалиции в противовес ДДР и «Дем. России». РНС объединяет РХДД, ПКД (ПНС), НРПР (Национально-республиканская партия России).

Ориентация: на рыночную экономику; непримиримая оппозиция правительству – требования отставки «правительства национального унижения», подконтрольности его Верховного Совета, лишения президента чрезвычайных полномочий и поста главы Кабинета.

6. Собрание граждан Российской Федерации, состоявшееся 5 апреля 1992 г., в котором приняли участие демократи-

ческие, рыночно-ориентированные партии и движения: ДДР, НПСР, ДПР, РПР, «Дем. Россия» и др.

Ориентация: на рынок; в целом поддержка правительства.

7. Блок «Новая Россия» – левоцентристский блок, объединивший СДПР, НПР (Народная партия России, лидер Т.Х. Гдлян), КПР, Либерально-социальную партию (Филин), союз «Молодая Россия».

Ориентация: на рынок, на радикальные реформы; поддержка правительства, но не безоговорочная.

8. Русский национальный собор. Требования – немедленная отставка президента и правительства. Патриотическая направленность, лидеры В.Г. Распутин, В.А. Ампилов, А.Н. Стерлигов.

9. Гражданский союз, включающий ВСО (Всероссийский союз обновления), НПСР (Народная партия свободной России), ДПР (Демократическая партия России), парламентские фракции «Смена» и «Новая политика», Промышленный союз.

Ориентация: рыночная; конструктивная, лояльная оппозиция правительству.

Перед съездом правительство поддерживало около трети населения. Наибольшую поддержку исполнительная власть находит среди молодежи до 25 лет, лиц с высшим образованием, москвичей и жителей других крупных городов.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ РАДИКАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА В РОССИИ В 1992 г.¹

Исторические и логические рамки 1992 г. не совпадали со строгими календарными датами его начала и завершения. Коренные изменения во всем комплексе процессов экономической и политической жизни постсоветской России делают необходимым выделение в качестве самостоятельного и практически нерасчлняемого период примерно в 14 месяцев, старт которому был дан в ноябре 1991 г.

1. Исходная ситуация накануне радикальных реформ

Осенью 1991 г. страна оказалась в двойственной ситуации. Советская система по существу рухнула. Ее основные экономические и политические устои (твердые, государственно устанавливаемые цены, абсолютное доминирование государственной собственности, монополия компартии на идеологию и власть, Союз ССР как форма осуществления этой власти) оказались размытыми и окончательно подорванными.

¹ См.: Вопросы экономики. 1993. № 6.

Но формально система продолжала существовать, осложняя и запутывая политическую среду давно созревших экономических реформ.

Союзные структуры власти, уже будучи бессильными, продолжали оттягивать на себя значительную долю ответственности за неосуществление решительных реформаторских действий. Это сковывало политическую активность республиканских структур (в первую очередь российских), привыкших за прошедшие годы к пассивному следованию в фарватере союзного курса, безоговорочно принимая или (с 1990 г.) ожесточенно критикуя его.

Формальное сохранение Союза ССР поддерживало иллюзию возможности единой (или хотя бы тесно согласованной) экономической политики в вопросах как организации производства, так и проведения рыночных реформ субъектами советской Федерации. Многие политические лидеры и экономисты полагали, что аргументы экономической целесообразности (поддержания сложившихся производственных связей) обеспечат согласованность действий республик. На самом деле глубина расхождения политических и социальных интересов укрепившихся у власти местных элит, соединенная с быстро давшими о себе знать различиями национально-культурных традиций, разводила советские республики в стороны, зачастую противоположные друг другу. В едином государстве, в едином экономико-политическом пространстве не могли оставаться субъекты, ориентированные на ценности западной демократии, на практическое воплощение опыта авторитарных режимов новых индустриальных стран Восточной Азии, на ценности исламского фундаментализма или, наконец, на сохранение политического статус-кво с приданием тоталитарному режиму национально-коммунистической окраски.

Последние надежды были рассеяны в сентябре 1991 г., когда провалилась попытка подписания экономического соглашения между республиками (без Прибалтийских) в Алма-Ате.

Официальное прекращение существования Советского Союза имело два важных последствия для экономических реформ в России.

Во-первых, политическое пространство этих реформ становилось достаточно четко фиксируемым. Разумеется, ситуация осложнялась неурегулированностью комплекса политико-правовых вопросов взаимоотношений с бывшими союзными республиками, абсолютной прозрачностью границ, неразделенностью денежно-кредитной системы и т. д., но во всяком случае были заданы определенные рамки и направление решения межреспубликанских проблем. Руководство России, равно как и других ставших суверенными государств, отныне могло четко фиксировать реальные границы своей компетенции в деле экономических и политических реформ.

Во-вторых, завершилась борьба суверенитетов, центр тяжести которой находился во взаимоотношениях государственных органов СССР и России. Это привело к качественным сдвигам в соотношении экономических и политических проблем в общественной жизни. Практически все годы перестройки, и особенно 1989–1991 гг., характеризовались безусловным доминированием политических задач, когда экономика оказывалась лишь полем борьбы за власть (примерами могут служить антиалкогольная кампания, полемика вокруг кооперативов, налоговая война между Россией и СССР, соревнование по повышению закупочных цен, война экономических программ). С ликвидацией СССР ситуация в экономике становилась решающим критерием поддержания устойчивости системы российской власти, которая наконец-то лишилась своего основного политического конкурента. Правда, политическая борьба внутри самой России отнюдь не утихла, и всплески ее продолжали и продолжают сказываться на экономическом положении страны.

Изменения в соотношении экономических и политических факторов вызывались к концу 1991 г. и самим характером материально-производственной и макроэкономической динамики. К этому времени кризисные явления в экономике не только стали устойчивыми, но и набрали инерционную силу. Углубление экономического кризиса, спад производства все меньше определялись событиями в политической

сфере, напротив, они начинали активно влиять на политическую жизнь.

В этой ситуации общая макроэкономическая несбалансированность определяла как политические решения, так и их шоковый характер. Выбор состоял лишь в форме шокового воздействия на хозяйство: или попытка жесткого антирыночного регулирования через контроль за распределением продуктов быстро сжимающегося производства, или немедленный перевод ситуации в стандартную систему рыночных ценностей со свободой цен и товаропотоков.

Решение о либерализации цен, принятое осенью 1991 г., по силе своего звучания было равноценно решению о роспуске СССР: ликвидировалась фундаментальная основа тоталитарного строя.

Однако эти, безусловно, самые радикальные за последние 70 лет российской истории меры не только призваны были разрушить старую систему, но и являлись первыми шагами к построению новой системы общественных отношений.

Словом, на рубеже 1991–1992 гг. в экономико-политической жизни России оказались тесно переплетенными задачи как разрушения, так и созидания нового строя. Опыт революционного преобразования общественных отношений свидетельствует, что для решения деструктивных задач наиболее благоприятными общественно-политическими условиями являются:

- отсутствие сколько-нибудь доминирующей и организованной социальной силы консервативной ориентации;
- наличие радикальной партии, обладающей политической волей и решительностью;
- высокая активность широких масс народа.

Иные условия необходимы для решения задач преодоления кризиса и осуществления стабилизационной экономической политики, обычно требующей существенных социальных жертв и дающей позитивный результат лишь по прошествии некоторого времени. Хозяйственная стабилизация и формирование новых общественных отношений предполагает:

- наличие социальной группировки (силы), утвердившей свое политическое господство в ходе предшествовавших этапов общественной борьбы, ее доминирование и способность подчинить своим интересам созидания новых отношений интересы других социальных групп;
- усталость народа от политических битв прошлого, его политическая пассивность, компенсируемая (при благоприятном стечении обстоятельств) активностью граждан в хозяйственной сфере, в решении проблем собственного материального благополучия.

Развитие этих двух факторов в 1992 г. и формировало решающие политические предпосылки осуществления радикальных либеральных реформ, в первую очередь в сфере экономической.

2. Социальная стабильность

Ситуация в сфере массовых общественных настроений начиная с осени 1991 г. в общем была благоприятной для осуществления болезненных реформ либерального типа.

После провозглашения в конце октября курса на либерализацию цен и зарплаты в средствах массовой информации доминировали ожидания серьезных социальных потрясений, массовых акций протеста накануне, во время или после неизбежного скачка цен. Ситуация усугублялась быстрым разрушением потребительского рынка, деградация которого, естественно, особенно резко проявилась в ноябре – декабре, поскольку производители и торговля были заинтересованы в придерживании запасов до 2 января 1992 г. (дня либерализации цен).

Страх перед открытой инфляцией переплетался в общественном сознании с безысходностью ситуации тотального дефицита, отсутствием в магазинах практически всех товаров, многочасовыми очередями за предметами первой необходимости, усилившимися перебоями в торговле хлебом.

Пессимизм подстегивался резко возросшей в этих условиях активностью неокommунистических группировок, стремившихся воспользоваться переходной ситуацией (угрозой гиперинфляции при пустых магазинах) для дестабилизации политического процесса и блокирования продвижения к рыночной демократии. Попытка организации массовых акций протеста в середине декабря под общим лозунгом «марш голодных очередей» стала наиболее показательной в этом отношении.

Однако большинство исследований общественного мнения не подтверждали многочисленные мрачные прогнозы. Политическая активность людей после августовского путча явно пошла на спад. Хотя более половины граждан не исключали возможности в ближайшее время массовых антиправительственных акций, менее трети выражали готовность принять участие в них.

В общественном сознании наблюдался очень важный сдвиг от патерналистских ожиданий и иждивенчества. От $\frac{2}{3}$ до $\frac{3}{4}$ россиян не связывали личное благосостояние ни с какими государственными или общественными организациями.

Наконец, в обществе отсутствовали явно выраженные черты «революции ожиданий», или «туннельного эффекта», когда первые признаки улучшения в отдельных сферах (отраслях, регионах) формируют надежды на скорые сдвиги к лучшему, а разочарование в этих чувствах ведет к резкому обострению социальной ситуации. Напротив, в России конца 1991 г. практически полностью испарились надежды на «экономическое чудо»: почти $\frac{2}{3}$ граждан не верили в возможность преодоления кризиса без «временного снижения уровня жизни людей». Осознание неизбежности тягот в ходе грядущих реформ свидетельствовало о наличии важных стабилизирующих установок в сознании основной массы населения.

Снижение политической активности населения наглядно отражалось в численности митингов и демонстраций как в поддержку реформ, так и антиправительственных, причем их массовость и степень эмоционального воздействия на институты власти в течение года неуклонно снижались.

Показательна социальная структура участников митингов (табл. 1). Выборочные исследования, проведенные

в декабре 1991 г., феврале, июле и октябре – ноябре 1992 г., свидетельствуют об устойчивом доминировании среди участников как национал-коммунистических, так и демократических мероприятий пенсионеров (30–40%) и служащих – работников бюджетной сферы (30–40%). Доля рабочих никогда не превышала 9–12%, доля молодежи была примерно 10%. Подчеркнем, что состав участников митингов обоих полюсов политического спектра был практически идентичен.

Таблица 1

**Социальный состав участников митингов в Москве
в 1992 г., % (по материалам выборочных опросов)**

Группа населения	9 февраля		Лето		24 октября
	«Трудовая Россия», около 10 тыс. участников	«Дем. Россия», около 50 тыс. участников	29 июня	6 июля	
			«Дем. Россия», 3–4 тыс. участников	«Трудовая Россия», коммунисты, 1–1,5 тыс. участников	
Рабочие	9	11	6	5	7
Инженерно-технические работники, врачи, учителя, научные работники	32	34	58	37	40
Функционеры профсоюзных, партийных, советских органов	3	1	2	2	2
Депутаты (освобожденные)	1	2	1	...	1
Военные	2	1	2	2	1
Студенты и аспиранты	3	4	3	2	3
Школьники и учащиеся ПТУ, техникумов	4	6	3	7	6
Пенсионеры	44	36	23	32	33
Безработные (включая лиц, находящихся в вынужденном отпуске)	2	4	1	3	6
Другие (домохозяйки, предприниматели)	1	1	1	—	1

Положительную роль в осуществлении комплекса болезненных мер экономической реформы играло и отсутствие в России массовых популярных рабочих организаций (типа польской «Солидарности»), тяготеющих к популистским лозунгам и требованиям. Официальные профсоюзы, объединенные в ФНПР, оставались в основном чуждыми трудящимся, хотя всячески стремились утвердить себя в этой роли и выступать от имени народа не только в сфере трудовых отношений, но и по политическим вопросам.

Из альтернативных профсоюзов наиболее политически активный Независимый профсоюз горняков занимал в основном проправительственные реформаторские позиции, активно участвовал в политическом противостоянии консерваторов и радикалов. Другие профсоюзы существенного влияния на ход экономических реформ оказывать не стремились, да и не могли.

Таблица 2

Забастовочное движение в 1991–1992 гг.

Период	Численность работников, участвовавших в забастовках, тыс. человек		Потери рабочего времени из-за забастовок, тыс. человеко-дней		Средняя вовлеченность работника в забастовку, дни	
	Всего	В том числе в непродуцирующей сфере*	Всего	В том числе в непродуцирующей сфере**	Всего	В том числе в непродуцирующей сфере
1	2	3	4	5	6	7
Январь						
1991 г.	2,6	2,6/100,0	6,7	6,7/100,0	2,6	2,6
1992 г.	22,9	21,1/92,1	67,9	60,2/88,7	3,0	2,9
Февраль						
1991 г.	—	— / —	—	—	—	—
1992 г.	14,1	8,9/63,1	84,0	64,4/76,7	0,6	7,2
Март						
1991 г.	68,1	10,6/15,6	570,8	16,2/2,8	8,4	1,5
1992 г.	11,8	6,9/58,5	116,3	72,6/62,4	9,9	10,5

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Апрель						
1991 г.	62,8	0,1/0,2	1141,0	0,6/0,05	16,8	6,0
1992 г.	120,4	107,2/89,0	782,4	686,9/87,8	6,5	6,4
Май						
1991 г.	29,5	0,1/0,3	294,4	0,5/0,17	10,0	5,0
1992 г.	132,2	119,3/90,2	477,1	349,7/73,3	3,6	2,9
Июнь						
1991 г.	0,1	— / —	0,9	— / —	9,0	—
1992 г.	32,8	27,0/82,3	132,6	100,8/76,0	4,0	3,7
Июль						
1991 г.	2,0	0,6/30,0	2,5	1,1/44,0	1,3	1,8
1992 г.	2,2	— / —	23,1	— / —	10,5	—
Август						
1991 г.	11,0	0,1/0,9	25,8	0,1/0,4	2,3	1,0
1992 г.	0,1	— / —	0,1	— / —	1,0	—
Сентябрь						
1991 г.	3,6	2,2/61,6	38,8	16,7/43,0	10,8	8,0
1992 г.	0,7	0,6/85,7	10,2	10,1/99,0	14,6	16,8
Октябрь						
1991 г.	6,8	6,3/92,6	40,2	39,0/97,0	3,4	6,2
1992 г.	6,8	6,4/94,1	103,1	102,3/99,2	15,2	16,0
Ноябрь						
1991 г.	24,8	22,4/90,3	84,5	75,4/89,2	3,4	3,4
1992 г.	13,0	13,0/100,0	83,9	83,9/100,0	6,5	6,5
Декабрь						
1991 г.	26,3	24,2/92,0	108,5	90,2/83,1	4,1	3,7
1992 г.	0,8	— / —	12,8	— / —	16,0	—

* Тыс. человек / % к общей численности работников.

** Отношение потерь рабочего времени к численности работников, участвовавших в забастовке

Источники: Госкомстат, расчеты авторов.

Это отразилось на динамике забастовочного движения. С осени 1991 г. в России наблюдается его существенный спад. Практически прекращаются политические забастовки. Центр тяжести забастовок смещается из материального производства в бюджетные отрасли (учителя, врачи), на которые в 1992 г. приходится более 90% потерь от забастовок (табл. 2).

Таким образом, не подтвердились опасения одних и надежды других на антирыночный (или прокоммунистический) социальный взрыв в результате скачка цен при либерализации или из-за их дальнейшего роста.

Социальную ситуацию смогут дестабилизировать скорее чересчур активные попытки вмешательства государства в экономический процесс, ведущие к восстановлению тотального дефицита при неспособности власти организовать прямое распределение необходимых товаров.

Однако сохраняется и пока не проявил себя еще один потенциальный фактор политической нестабильности. Переведа в открытую форму инфляцию, правительство Е.Т. Гайдара так и не смогло решить вторую часть этой задачи – перевести в открытую форму безработицу как неизбежный спутник глубокой структурной перестройки. В принципе на протяжении 1992 г. происходили определенные сдвиги в этом направлении: неуклонно увеличивалось количество безработных, причем число не имеющих работу превысило официально объявляемые предприятиями данные об имеющихся вакансиях (табл. 3). Но до массовых увольнений пока дело не дошло. В основном безработица остается скрытой – в виде длительных неоплачиваемых отпусков коллективов ряда предприятий, работы неполный рабочий день и неполную рабочую неделю.

Остается пока неясным, какую реакцию населения вызовет появление массовой безработицы. Даже по оптимистическим правительственным оценкам, она могла охватить 6 млн человек к концу 1992 г., а по другим расчетам – 10–12 млн. (Правда, аналогичные цифры ожидалась и к концу 1991 г.) По-видимому, эти параметры все-таки будут достигнуты, хотя и с существенным опозданием против прогнозов. Это станет еще одним моментом испытания на прочность российского курса в направлении рыночной демократии. Хотя

здесь, наверное, не произойдет явного скачка, аналогичного ценовому. Безработица будет плавно нарастать (по-видимому, с некоторым ускорением), и одновременно общественное сознание будет адаптироваться к новой ситуации на рынке труда. Смягчающую роль может играть вовлеченность работников в процесс приватизации своих предприятий (во всяком случае, пока они не окажутся банкротами), а со временем и укрепление реального частного сектора.

Таблица 3

Численность безработных в России, тыс. человек

	Обрати- лось по во- просам трудо- устройства	Численность не занятых трудовой деятель- ностью граждан	Зареги- стрирова- но безра- ботных	Из них полу- чают пособие	Потребность предприятий в работни- ках, заявлен- ная в службу занятости
1991					
Июль	114,0	310,8	16,1	1,9	707,6
Август	111,8	399,5	25,3	4,3	837,5
Сентябрь	112,3	418,6	46,5	6,2	916,1
Октябрь	109,2	457,5	51,4	7,8	898,0
Ноябрь	104,6	502,5	63,7	9,5	858,5
Декабрь	94,3	472,0	61,9	11,9	841,0
1992					
Январь	166,1	484,4	69,9	18,1	576,3
Февраль	182,9	552,6	93,1	32,8	489,6
Март	201,7	617,7	118,4	52,4	450,6
Апрель	212,1	695,4	151,0	73,6	408,4
Май	159,6	742,3	176,5	89,3	400,2
Июнь	179,7	779,9	202,9	107,8	397,9
Июль	179,7	842,7	248,0	139,9	376,7
Август	179,7	904,3	294,2	174,1	363,7
Сентябрь	203,8	921,3	367,5	219,7	345,4
Октябрь	209,2	982,2	442,4	266,9	315,9
Ноябрь	193,6	1014,0	517,9	317,2	294,6

Источник: Госкомстат.

Значительный рост социальной напряженности из-за ухудшения условий на рынке труда будет иметь в 1993 г. скорее всего локальный характер, концентрируясь в основном в потенциальных районах застойной безработицы (особенно в районах моноотраслевого профиля). В этом отношении опасны крупные индустриальные центры, но в них напряженность будет смягчаться диверсификацией производственного комплекса и оттоком высвобождаемых рабочих в частный сектор. Могут обостриться конфликты между различными группами занятых. Практически неизбежной представляется люмпенизация части рабочих и служащих низкой и средней квалификации.

3. Соотношение социально-политических сил

Ситуация осени 1991 г. характеризовалась отсутствием сколько-нибудь влиятельных социальных сил, в достаточной мере организованных, чтобы быть способными четко формулировать свои интересы, отстаивать и тем более навязывать их обществу.

Наиболее мощные лобби военно-промышленного комплекса и аграрное (колхозно-совхозное) были деморализованы после поражения августовского путча, в который некоторые авторитетные лидеры лоббистов оказались непосредственно втянуты на стороне консервативных сил. Хозяйственные руководители, тяготевшие к сохранению и воспроизводству старой системы экономической жизни (отношений собственности) и согласные в лучшем случае на постепенное реформирование этих отношений, оказались дезориентированы политически и дезорганизованы.

Одновременно еще не успели сложиться и сколько-нибудь влиятельные группировки новых хозяйственных структур.

Образовался своеобразный политический вакуум, в котором доминирующей оказалась личность Президента России Б.Н. Ельцина. Его популярность достигла тогда пика,

превысив 70%. Соответственно за ним оставалось и решающее слово в выборе курса экономической политики. Тем самым возможности для первых шагов реформы были практически безграничны и определялись почти исключительно политической волей президента.

Политика либерализации была в тот момент по сути дела безальтернативной: ослабленное государство не имело ни административных, ни идеологических рычагов установления жесткого и хоть в какой-то мере эффективного контроля за товарно-материальными потоками. Однако сам либеральный курс, переводящий инфляцию из скрыто-подавленной в открытую форму, оставлял поле для выбора между двумя вариантами экономической политики.

Во-первых, возможен инфляционный путь, когда благодаря непрекращающейся эмиссии (прежде всего кредитной) обеспечивается поддержка основных отраслей производственной и непроизводственной сфер. Эта политика обычно имеет вполне определенную социальную базу в виде тех отраслей, которые получают первичные кредиты и могут больше других воспользоваться динамикой цен, получая даже своеобразный инфляционный доход. Недаром инфляционистская политика, как правило, имеет в обществе сильных, хотя и немногочисленных сторонников. Однако здесь постоянно сохраняется опасность гиперинфляции с ее тяжелыми последствиями для экономики страны, социальной стабильности и условий жизни народа.

Во-вторых, антиинфляционная политика, сопровождаемая банкротством многих предприятий и глубокими структурными сдвигами в народном хозяйстве. Основанная на требованиях «жестких денег», эта политика в лучшем случае индифферентна к различным группам давления и зачастую не имеет четко выраженной социальной базы. Ясно, что остановка инфляции в общем выгодна всем, но опасность потери своего положения (статуса, производства, доходов) в краткосрочной перспективе делает практически все производственные группировки резкими противниками подобного курса.

Разумеется, любое правительство может лишь стремиться к осуществлению той или иной альтернативы. Практическая

деятельность располагается между ними при острой борьбе сторонников обеих линий.

Сформированное в ноябре 1991 г. правительство не имело явных и устойчивых связей ни с какими группами интересов производственно-хозяйственной сферы, а поэтому смогло однозначно заявить о своей приверженности антиинфляционному курсу. Либерализация цен на основную массу товаров и услуг, сопровождаемая ценовым скачком (шоком) в совокупности с ужесточением финансовой, кредитной и денежной политики, должна была привести к результатам, которые могли бы рассматриваться в качестве критериальных. Это быстрое (в течение нескольких месяцев) замедление роста цен и выход на «ценовое плато», появление товаров в магазинах и преодоление ситуации товарного дефицита; постепенная стабилизация валютного курса и отказ от множественности курсов; активизация процессов структурной перестройки, начиная с банкротства неэффективных предприятий и заметного роста безработицы.

Правительство на первом этапе было вынуждено действовать при отсутствии явной социальной опоры своему курсу. Тем самым оно развязывало себе руки в проведении непопулярных, но необходимых мер, оставаясь максимально нейтральным по отношению к различным «группам давления». Хотя быть невосприимчивым к их настойчивому лоббированию на практике оказалось нереальным.

Технически решение названных выше задач явилось вполне возможным. Главным, если не единственным, препятствием к проведению антиинфляционного курса были его социальная цена и политическое сопротивление реципиентов государственной помощи (в виде субсидий, льготных цен, дотаций и т. д.), круг которых по мере падения эффективности советской экономики все более расширялся. Тем самым уровень инфляции после либерализации цен становился не столько экономическим, сколько интегральным политическим показателем, характеризующим устойчивость позиций правительственной команды радикальных реформаторов, состояние политического климата в России и перспективы реализации данного типа рыночных реформ.

Уже первые шаги правительства вызвали резкое сопротивление, которое поначалу приняло чисто политические формы. Против либерализации цен решительно высказались вице-президент А.В. Руцкой (в декабре) и Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов (в январе). При всей серьезности таких заявлений за ними пока стояла не сколько-нибудь внушительная общественная сила, а политические комбинации в институтах власти (в парламенте и администрации президента) и склонность политических деятелей к популизму.

Однако уже весной появились явные признаки сплочения социальных групп в оппозицию решительному антиинфляционному курсу правительства, к этому времени уже отождествляемого с именем Е.Т. Гайдара.

Наращение кризиса неплатежей стало общей основой формирования оппозиционного блока, основу которого составил директорский корпус госпредприятий. Взаимная задолженность как бы уравнивала различные предприятия, отодвигала на задний план более глубинные различия по возможностям адаптации к рыночным условиям. И потенциальные банкроты, и потенциальные лидеры оказались в одинаковой ситуации отсутствия финансовых ресурсов, запутанности взаиморасчетов с поставщиками и потребителями. Социальное единство разнородных производителей было в какой-то мере закреплено июньским Указом Президента РФ о банкротстве, в соответствии с которым практически любое предприятие подпадало под формальные признаки банкротства.

Другой причиной, побудившей различные слои производителей к быстрой политической самоорганизации, стала дискуссия вокруг либерализации цен по энергоносителям. Соответствующее заявление в Меморандуме, направленном в международные финансовые институты (март 1992 г.), стало едва ли не самой серьезной политической ошибкой правительства. Здесь в какой-то мере была предпринята попытка повторить благоприятный опыт заблаговременного объявления о либерализации цен осенью 1991 г. Тогда этот шаг позволил населению психологически подготовиться к жизни в новых условиях, а производители и товаропроводящая сеть

смогли накопить запасы. Кроме того, абсолютное большинство промышленников до 2 января еще довольно смутно представляли себе последствия отпуска цен со стороны спроса: многие директора госпредприятий смотрели на свободу цен как на возможность улучшить свое положение за счет потребителей, имея слабое представление о феномене спросовых ограничителей. К весне ситуация резко изменилась, и опасность освобождения цен на энергоносители в совокупности с кризисом неплатежей и маячившей (пока, правда, на уровне политических деклараций) угрозой банкротства сыграли цементирующую роль в формировании производственной «партии интересов» – мощного союза постсоветских производителей, на время объединившего на общей платформе как умеренных, так и консервативных политиков.

В апреле – мае сложился причудливый союз производителей различных отраслей и сфер хозяйственной деятельности, до того являвшихся непримиримыми конкурентами при делении ресурсов госбюджета. Особенно ярко это проявилось в коалиции лидеров военно-промышленного и агропромышленного комплексов: первые требовали кредитных инъекций не только для себя непосредственно, но и для аграрников, рассчитывая, что эти кредиты будут использованы прежде всего на закупку производимой ими же продукции сельскохозяйственного машиностроения, спрос на которую в 1992 г. резко упал.

Одновременно усиливалось взаимодействие между организациями промышленников и традиционными профсоюзами. Особенно показательным было заключение майского соглашения между РСПП и ФНПР, имевшее явно сепаратистский и антиправительственный характер. Речь шла о формировании механизма согласованных действий между двумя участниками шедших с февраля переговоров в рамках «трехсторонней комиссии» в противовес третьей стороне – правительству. Цель соглашения была с самого начала очевидна – и промышленники, и профсоюзы стремились предотвратить опасность остановки инфляции ценой начала реальных банкротств и роста безработицы. Лидеры ФНПР и Московской федерации профсоюзов уже в марте недвусмысленно давали

понять, что, с их точки зрения, инфляция является для трудящихся меньшим злом, чем безработица (хотя вопрос об уровне приемлемой инфляции в этом контексте не обсуждался и не ставился).

Словом, к началу лета 1992 г. сложился мощный проинфляционный блок, включавший разнообразные группы интересов, – блок, имевший сильные позиции и в производственной сфере, и в среде законодателей (о чем наглядно свидетельствовали решения VI съезда народных депутатов России), и в средствах массовой информации. Политическое оформление этот блок получил в конце мая – начале июня, когда была создана партийная надстройка РСПП – Всероссийский союз «Обновление», а вскоре сформировался и «Гражданский союз», включивший ряд партий и организаций центристской и левоцентристской ориентации. Все это убедительно свидетельствовало о преодолении послепутчевых дезорганизации и деморализации в среде постсоветских «партий интересов».

Летом 1992 г. проинфляционный блок оказался лучше организованным и политически более мощным. Правительство Е.Т. Гайдара не могло с этим не считаться, и одной из основных партийно-политических задач июня – августа стало позиционное маневрирование с целью ослабления инфляционистов. Во-первых, это требовало усиления внимания правительства к формированию (и расширению) собственной социальной базы. Во-вторых, неизбежными становились компромиссы и лавирование ради раскола оппозиции. И то и другое означало известное отступление от первоначально заявленных целей быстрой стабилизации, замедления инфляции, сведения к минимуму бюджетного дефицита. Впрочем, отступление не могло явиться чем-то неожиданным, его неизбежность была предопределена радикальностью реформаторского курса первых месяцев 1992 г.

Радикальные реформаторы должны были вступить в союз с частью промышленников – директоров госпредприятий, и прежде всего с теми из них, кто видел для себя приемлемые перспективы вхождения в рыночную экономику и функционирования в новых условиях. Подобный союз обеспечивал

поддержку или по крайней мере нейтральность немалой части инженерно-технических работников и рабочих соответствующих предприятий.

Компромисс был достигнут ценой ряда уступок в денежно-кредитной и внешнеэкономической сферах, а внешне оформлен путем введения в состав Правительства ряда видных представителей директорского корпуса, связанных с военно-промышленным (В.Ф. Шумейко и Г.С. Хижа) и топливно-энергетическим (В.С. Черномырдин) комплексами. Ценой компромисса стало резкое ускорение роста цен в сентябре – ноябре (до 5% в неделю) и обвальное падении курса рубля (в 3 раза за 2 месяца). Не состоялся и ожидавшийся перевод безработицы из скрытой формы в открытую.

Однако этот курс позволил достичь ряда важных политических целей. Во-первых, в рядах промышленно-аграрной оппозиции уже к осени наметился раскол. Он стал заметен уже в августе на учредительном съезде товаропроизводителей. Значительная часть промышленников дистанцировалась от резкой антиправительственной и проинфляционной позиции организаторов этого съезда, в качестве которых выступили лидеры парламентской фракции «Промышленный союз» и часть руководства Верховного Совета (Р.И. Хасбулатов, Ю.М. Воронин, Ю.Г. Гехт). В дальнейшем, в течение осени, происходила явная поляризация директорского корпуса, одна часть которого все более явственно занимала сторону правительства, а другая склонялась к позициям Ю.Г. Гехта и его фракции. Встреча Е.Т. Гайдара с промышленниками в Тольятти (октябрь), съезд РСПП, на котором состоялся взаимопользительный диалог радикальных реформаторов с директорами госпредприятий (ноябрь), и, наконец, резко антиправительственный съезд товаропроизводителей незадолго до открытия декабрьского съезда народных депутатов не только наглядно продемонстрировали, но и формально закрепили этот раскол.

Во-вторых, резкое ухудшение экономической конъюнктуры осенью стало важным практическим подтверждением правоты правительства, сопротивлявшегося ослаблению денежно-кредитной политики и отступившего летом под напором объединенных сил хозяйственных руководителей.

Демонстрационный эффект прямой связи между кредитной экспансией и инфляцией может в дальнейшем стать важным социальным опытом для последующих решений макроэкономического характера. Тем самым позиции инфляционистов были довольно сильно подорваны в глазах общественного мнения.

Одновременно благодаря начавшейся приватизации (точнее, условиям обращения и использования ваучеров) стали происходить важные подвижки в социальном облике директорского корпуса. Приватизация дает части директората очевидный шанс стать фактическими, а затем по мере перераспределения ваучеров и реальными собственниками своих предприятий. Это ведет к радикализации позиций менеджеров, особенно наиболее сильных и активных из них. Их экономические и политические воззрения все более смыкаются с позицией радикальных реформаторов, а последние все более овладевают языком организаторов производства и все глубже проникают в систему интересов и ценностей последних. Учитывая печальный экономический опыт второй половины 1992 г., часть директорского корпуса стала явно отказываться от своих прежних воззрений и склоняться в пользу жесткой антиинфляционной политики.

Как следствие все более заметными становятся процессы размывания социальной базы умеренного центристского блока, политическим воплощением которого стремился быть «Гражданский союз». Поляризация в среде директоров государственных предприятий, по-видимому, сохранится и даже укрепится в 1993 г., следствием чего может стать дальнейшая поляризация российского политического спектра.

4. Правительство и парламент

Постоянная напряженность в отношениях между институтами власти, то и дело приводящая к конфликтам и поставившая страну на грань затяжного политического кризиса, – такова одна из наиболее характерных черт общест-

венно-политической жизни России. Практически повсеместно, снизу доверху в стране идет борьба между представительной и исполнительной ветвями власти – борьба, достигшая наивысшего накала на федеральном уровне как противостояние основной массы депутатского корпуса, с одной стороны, и президента и его правительства – с другой.

Существуют две причины этой борьбы, которая имеет, разумеется, далеко не личностную природу. Одна объясняет социально-экономические корни конфликта между депутатским корпусом и администрациями разных уровней. Другая подводит к ряду важных выводов относительно конституционно-правовых перспектив осуществления экономических преобразований.

Первая связана с характером интересов членов посткоммунистического общества. В краткосрочном плане существует стремление людей минимизировать приходящееся на долю каждого «бремя перемен», сохранить статус-кво своего дореформенного материального благополучия, обеспечить сохранение своих предприятий и организаций, даже если они являются абсолютно бесперспективными с рыночной точки зрения. Вместе с тем существует общее понимание необходимости глубокого реформирования всего комплекса экономических отношений.

Двойственность интересов находит институциональное оформление в позициях депутатского корпуса и исполнительной власти. Депутаты, непосредственно связанные со своими избирателями, не могут не иметь популистскую доминанту в своей деятельности. Даже понимая неизбежность социальных тягот и экономического спада, они должны остро реагировать на сложности повседневной жизни своих граждан.

Иное положение занимает правительство во главе с президентом. Всенародно избранный глава государства должен обеспечивать реализацию стратегических целей. Именно президент может позволить себе идти на принятие мер столь же необходимых, сколь и непопулярных.

Это противоречие возникло и оформилось лишь в конце 1991 г., когда вопросы «перетягивания» власти с союзными структурами практически завершились и в России новое

правительство начало предпринимать шаги по быстрому разрушению коммунистической экономической системы. А по мере развертывания реформ противостояние властей все более обострялось.

Второй причиной названной борьбы является слабость конституционного механизма в России. Система государственных институтов продолжает базироваться на всевластии Советов (представительных органов), а не на разделении властей. Принцип баланса высшей власти практически полностью отсутствует. Предпринятая осенью 1991 г. попытка исправить эту ситуацию предоставлением президенту некоторых особых полномочий и использование их Б.Н. Ельциным для ускорения экономических реформ привели к зеркальному усилению оппозиционных парламентских сил, которые повели ожесточенную борьбу за ограничение президентских прерогатив.

Отсутствие нового, демократического и целостного Основного закона создает условия для постоянных попыток законодательной власти вмешиваться в компетенцию исполнительной власти или даже поставить последнюю в полную зависимость от себя.

В 1992 г. это многократно проявлялось в сфере экономической политики. Народные депутаты настойчиво стремились усилить свой контроль за деятельностью Центрального банка; пытались напрямую подчинить себе Госкомитет по антимонопольной политике; создавали мощные и фактически многопрофильные финансовые институты (Пенсионный фонд, Фонд социальной поддержки), подчеркнуто выведенные из сферы влияния правительства, и т. д. Все это было наглядным проявлением политической борьбы, переносимой на экономическую почву.

Ситуация осложнилась тем, что в депутатском корпусе в 1992 г. оформились лоббистские группировки, которые в слабоструктурированном в политическом (партийном) отношении парламенте сразу стали играть заметную роль. Особенно выделялись в этом отношении такие фракции, как Промышленный союз и Аграрный союз.

Российское парламентское лобби образца 1992 г. имело ряд специфических черт, отличающих ее от зарубежных аналогов. Во-первых, лоббирование практически полностью ограничивалось сферой материального производства. В среде российских депутатов отсутствует столь характерное для современных развитых стран организованное давление со стороны социальной сферы, женских и ветеранских организаций, потребителей, экологов и т. п. Во-вторых, российские лоббисты выступают по сути дела с позиции крупных монополистических образований, настаивая на сохранении и воспроизводстве традиционной системы государственных монополий, тесно связанных с государственным сектором народного хозяйства. Наконец, в-третьих, парламентские лоббисты демонстрируют довольно узкое понимание интересов государственных предприятий. Видя реальную опасность банкротства части государственных предприятий, они сосредотачивают свои силы не на поиске механизмов смягчения социальных тягот для трудящихся, а на максимальном сохранении самих производственно-хозяйственных структур.

В ситуации отсутствия четкой системы разделения властей лоббизм оказывается особенно опасным, так как давление на власть находит себе пристанище в высшем и всевластном государственном институте – съезде народных депутатов. Между тем наиболее подверженный организованному лоббизму законодательный корпус в реальной российской политической жизни несет наименьшую ответственность за экономические последствия своих решений.

Правительство на протяжении 1992 г. оказывалось в основном силой, противостоящей законодателям. В общем его популярность и социальная база росли, хотя очень медленно и с колебаниями (табл. 4). Если социальная база правительства укреплялась за счет сил, склонявшихся к поддержке рыночного курса (причем не столько радикального, сколько настойчивого и последовательного), то опорой Верховного Совета и съезда народных депутатов все более становились радикалы-реакционеры из неокommунистических и патриотических организаций.

Таблица 4

Доверие политическим группам, %

<div>Регионы</div> <div>Группы</div>	Москва				Крупные города				Малые города и села				Всего			
	1991 г.		1992 г.		1991 г.		1992 г.		1991 г.		1992 г.		1991 г.		1992 г.	
	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.
Радикальные демократы	22	11	8	9	18	10	2	3	4	4	1	0	16	8	5	3
Умеренные демократы	40	15	13	12	21	9	4	6	10	8	4	6	23	11	7	7
Коммунисты	2	3	1	2	6	4	6	5	5	5	7	9	4	4	3	5
Патриоты	4	9	4	5	9	12	9	7	15	18	10	12	8	13	8	7

Правительство оказалось в очень сложном положении с политико-правовой точки зрения, что становилось все более заметным и опасным по мере обострения отношений с парламентом. Дело в том, что реформаторский Кабинет держался исключительно доверием президента, чьи возможности политического маневрирования были отнюдь не безграничны.

Все это вскрылось в ходе работы VII съезда народных депутатов России (1–14 декабря). Обе ветви власти вышли из него ослабленными.

Парламент, его консервативно-центристское большинство пока мало чего добились отставкой Е.Т. Гайдара и лишь способствовали своей дальнейшей дискредитации в глазах общественного мнения. Многие депутаты как консервативной, так и рыночной ориентации стремятся покинуть его стены и переместиться в исполнительные или иные структуры.

Правительство формально не претерпело серьезных изменений. Однако в сложившейся конституционной ситуации очень многое будет зависеть теперь от позиции его руководителя – Председателя Совета Министров. В правовом отношении после утверждения его съездом это фигура гораздо

более самостоятельная, чем принято в республиках президентского типа. Премьер получает теперь широкое поле для собственной политической игры, особенно в экономической сфере. Уже в ближайшее время В.С. Черномырдин должен будет заявить о себе гораздо более отчетливо, чем сразу после его избрания. И в этой ситуации с большой степенью вероятности следует ожидать изменения позиций большинства руководителей правительственных ведомств.

В результате завершившегося съезда сформировался новый фактор внутривластной жизни. По-видимому, уже можно говорить о самостоятельной роли «силовых» министерств, которые оказались как бы между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Эти структуры явно примыкают к позиции Совета Безопасности – нового, сформированного в 1992 г. органа, которому Законом о безопасности (май) придан статус конституционного. Чрезвычайно широкое толкование понятия «безопасность» в законодательстве (включая экономические и экологические аспекты) создает легальный механизм перераспределения власти и изменения характера экономических реформ. Это становится тем более возможным, что Совет Безопасности покинули последовательные реформаторы Е.Т. Гайдар и С.А. Филатов, а в его состав вошел Р.И. Хасбулатов. Определенные возможности для маневрирования создает также пополнение состава постоянных членов В.С. Черномырдиным. Наконец, координатор и фактический руководитель Совета Безопасности Ю.В. Скоков известен тесными связями с депутатским промышленно-аграрным лобби, экономические воззрения которого достаточно далеки от рыночных.

Формирование сильной (возможно, авторитарной) власти остается одной из проблем российских реформ. Это является практически неизбежным как с экономической, так и с социально-политической точек зрения.

События 1992 г. показывают, что президент, безусловно, стремится к формированию сильной власти, причем намерен идти к этому конституционным путем. Вот почему

именно вокруг подготовки конституционного референдума (формулировок, сроков, статуса) разворачивается основная политическая борьба, которая может отодвинуть в тень политику экономических реформ. Последнее подтверждается и осторожностью первых шагов В.С. Черномырдина, не форсирующего объявление принципов своей экономической доктрины.

Парламент, имеющий ярко выраженную популистскую направленность, к концу 1992 г. практически потерял возможность стать источником сильной реформаторской власти. И в то же время возможность влиять на ход реформы с формально-правовой точки зрения остается чрезвычайно широкой. Более того, используя свое право вносить любые изменения в Конституцию, он способен ограничивать влияние радикальных реформаторов на развитие экономико-политических процессов в стране. Вряд ли прекратятся в 1993 г. активные нападки на президента с целью его отставки. Вполне вероятны попытки изменения Конституции в направлении значительного усиления статуса вице-президента и его возможности быть преемником президента. Последнее стало бы естественным результатом быстрого сближения А.В. Руцкого с умеренно-консервативной частью парламентариев в истекшем году (табл. 5).

Таблица 5

**Индексы популярности политических деятелей
по России (в ретроспективе), %**

Б.Н. Ельцин, Президент Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Июнь	Май	Апр.	Март	Февр.	Янв. 92
В отставку	16	23	17	22	17	13	13	15	15
Продолжать	61	57	68	68	68	74	72	69	71
Не знаю	23	20	15	10	15	13	15	16	14

Окончание табл. 5

А.В. Руцкой, вице-президент Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Май	Апр.	Март	Февр.	Янв. 92
В отставку	16	20	16	16	16	20	20	13
Продолжать	54	53	60	60	58	44	51	52
Не знаю	30	27	24	24	26	36	29	35

Е.Т. Гайдар, и.о. Председателя Правительства
Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Май	Апр.	Март	Февр. 92
В отставку	45	38	29	31	29	34	28
Продолжать	31	38	49	49	50	30	39
Не знаю	24	24	22	20	21	36	33

Правительство Российской Федерации

	Сент.	Май	Апр.	Март 92
В отставку	25	16	17	23
Продолжать	43	64	62	48
Не знаю	32	20	21	29

Р.И. Хасбулатов, Председатель Верховного Совета
Российской Федерации

	Сент.	Июнь	Май	Апр.	Март 92
В отставку	44	41	35	28	20
Продолжать	25	33	38	47	52
Не знаю	31	26	27	25	28

Источник: Служба «Мнение», Москва (руководитель Г.А. Пашков).

Подобные действия депутатов в конечном счете будут ориентированы не только на ужесточение, но и на переориентацию политического режима. Ведь именно парламентский механизм без многовекового опыта функционирования представительных институтов с большой степенью вероятности вытолкнет из своей среды хунту или вождя, которым депутаты и передадут основные полномочия. Механизмы формирования правительства с этой точки зрения особенно важны, и при политически благоприятном для себя развитии событий парламент с видимым удовольствием отдаст значительную часть властных полномочий главе правительства. (Отчасти это напоминает события на Украине, связанные с избранием президента. Хотя, конечно, для такого варианта необходимы твердые позиции в парламентско-партийной среде и тесная связь с наиболее активными социальными группами.)

Поиск путей формирования сильной федеративной власти сочетается с действиями по укреплению соответствующих региональных институтов. Они будут играть все более заметную роль в экономической реформе, оттягивая на себя налоговые поступления и отстаивая свои права на модификацию приватизационной деятельности. Скорее всего, активизируется деятельность хозяйственно-политических организаций типа союзов городов, земель, губернаторов и т. п.

5. Региональная политика

В 1992 г. региональная политика России разделялась на два направления. Первое – по отношению к областям и регионам, стремящимся выделиться в самостоятельные экономические единицы. Второе – по отношению к автономиям и республикам, входящим в состав РФ, уже обретшим экономическую самостоятельность и политический суверенитет. Весь год прошел под знаком борьбы за сохранение федеративного устройства государства в его более или менее жестком виде, причем Центр в лице президента и правительства

выступал за менее жесткий вариант, а Верховный Совет – за более жесткий, постоянно упрекая президента в желании развалить Россию. Однако Верховный Совет не спешил законодательно оформить и закрепить разграничение компетенции центральных и региональных властей, полностью отдав это на откуп исполнительной власти. Он не принимал законы, которые способствовали созданию обновленной Федерации. Постановление VII съезда народных депутатов «О главах администраций» недостаточно, несмотря на то что оно внесло положительные изменения в систему федеративных отношений.

Концепция региональной политики президента, отдававшего отчет в том, что в наследство ему досталось сверхцентрализованное государство, была направлена на предоставление областям и регионам определенной экономической свободы в условиях либеральной экономической реформы, поддерживала их объединение в региональные блоки, в рамках которых можно было бы осуществлять политику реформ в соответствии с местными условиями. Однако, дав экономическую свободу, Центр не дополнил ее перераспределением властных полномочий, в силу чего децентрализация приняла стихийный характер.

Первый год проведения либеральной экономической реформы характеризовался стремлением регионов и автономий к максимально возможному экономическому «суверенитету» в зависимости от экономической и социальной ситуации в регионе. Основная борьба между Центром и регионами шла по вопросам собственности, денег и налогов, бюджетов.

В течение года региональная администрация полностью взяла под контроль региональные отделения банков и органы охраны правопорядка, подчинила себе местные органы управления. В своих действиях она руководствовалась следующими целями: в краткосрочной перспективе – приостановление спада производства продуктов питания и предметов первой необходимости, предотвращение массовых забастовок и беспорядков, перенос дотаций от производителя на менее защищенные группы потребителей; в среднесрочном плане – формирование местных рынков с равновесным спросом

и предложением продуктов питания и предметов первой необходимости, создание механизмов защиты этих рынков от негативного влияния других регионов, смягчение отрицательных последствий инфляции путем административного регулирования цен; в дальней перспективе – предотвращение массовой безработицы, создание благоприятного инвестиционного климата и образование новых рабочих мест.

В ходе осуществления этих задач усиливались тенденции укрупнения территорий в целом по России, а также интеграции их в самостоятельные производственно-экономические «республики» на Дальнем Востоке, в Сибири и на Урале. На протяжении всего года руководителями областных администраций велись переговоры о создании защищенных общих рынков (Дальневосточный, Сибирский, Уральский). Общая концепция такой политики разрабатывалась и пропагандировалась главами администраций Сахалинской, Новосибирской и Тюменской областей, Красноярского края. Ее научно-экономическое обоснование готовили сотрудники Сибирского, Дальневосточного и Уральского отделений РАН. Если в начале года подобная активность имела скорее декларативный характер и использовалась как средство для торга с правительством по отдельным вопросам осуществления экономической реформы, то во второй половине года пошел процесс организационного оформления промышленно-экономических блоков. Наряду с региональными блоками «Сибирское соглашение», «Большой Урал» и «Дальневосточное соглашение» началась организация блоков областей центральной части – «Золотое кольцо», «Большая Волга» и юга России.

Идеи экономической регионализации поддерживались большинством населения областей и краев Дальнего Востока, Западной Сибири, Урала и юга России. Это объяснялось тем, что в условиях неопределенности функций Центра местное население и региональные власти поверили в возможность самостоятельного решения своих проблем. Впечатление ненужности Центра несколько ослабло во второй половине года, после того как правительство стало больше заниматься вопросами функционирования отдельных предприятий и развивать процесс приватизации. Кроме того, начав борьбу за перераспределение полномочий с Центром,

региональные власти неожиданно для себя столкнулись с аналогичными проблемами в отношениях с местными администрациями. Это привело к тому, что к концу года региональные власти готовы были пойти на компромисс с Центром по многим вопросам.

По мере развертывания экономической реформы стали возникать конфликты между центральным правительством и регионами при определении налоговых отчислений в федеральный бюджет. Такие области, как Челябинская, и Совет сибирских областей приняли решение о введении одноканальной налоговой системы. Многие области переводили в федеральный бюджет только часть положенных налогов. Началась «налоговая» война. Чтобы прекратить ее, правительство приняло меры по восстановлению установленного законодательством порядка сбора и распределения федеральных налогов. В этом оно имело поддержку Центрального банка и Верховного Совета РФ.

Результаты движения за права автономий и республик, входящих в состав РФ, были оформлены в Федеративном договоре и протоколах к нему. Однако процесс конституирования суверенитета автономий и республик в составе РФ не был завершен.

В условиях дефицита продуктов питания и предметов первой необходимости все автономии и республики проводили политику усиления контроля за товаропотоками и местными ресурсами. Так, Карелия отказалась выполнять поставки по лесу и другим ресурсам до выполнения взаимных поставок из других регионов РФ; Татарстан и Башкортостан ввели лицензирование на вывоз сельскохозяйственной продукции; Чечня добивалась переориентации вывоза нефти и нефтепродуктов. Право на полный суверенитет над своими ресурсами провозгласили Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Дагестан и др.

Элементы политической независимости – институт президентства, национальная гвардия, национальный банк, министерство иностранных дел, верховенство части республиканских законов над федеральными – наблюдаются в республиках, где экономика имеет ярко выраженный топливно-сырьевой характер (Татарстан, Башкортостан).

Для республик Волжско-Уральского региона (Удмуртия, Мордовия, Чувашия, Марий Эл, Калмыкия) характерно постепенное развитие национализма при отсутствии претензий на политическую независимость. В Удмуртии и Мордовии сдерживающим фактором роста национализма выступают промышленно-отраслевые элиты (предприятия ВПК), тесно связанные с Центром, зависящие от его заказов и инвестиций для конверсии, а также низкая доля коренного населения (32% удмуртов и 36% мордвы). В Марий Эл, Чувашии и Калмыкии это объясняется отсутствием стратегических сырьевых ресурсов и самостоятельной индустриальной базы, без наличия которых практически невозможно их автономное выживание.

Для контроля над национальными движениями в автономиях и процессом децентрализации в русских землях необходимо отказаться от принципа уравнивания статусов всех национально-территориальных образований, а также от уравнивания статусов автономий и русских земель. Действенным решением проблемы может стать конституционное определение суверенитета русских земель и национальных автономий и республик, которое должно произойти с принятием новой Конституции РФ.

6. Послегайдаровские тенденции

События января – апреля 1993 г. при всем внешнем драматизме и накале страстей не внесли сколько-нибудь существенных изменений в политический ландшафт российских реформ. Борьба между исполнительной и законодательной ветвями власти продолжала обостряться, перекидываясь на регионы – субъекты Российской Федерации. Каждый новый виток этой борьбы ослабляет положение обеих сторон. Одновременно укрепляется политический вес регионов, и особенно тех из них, где удастся обеспечивать единство действий властей. Продолжает нарастать безразличие широких слоев населения к вопросам политической борьбы.

Однако анализ событий последнего времени позволяет увидеть новые явления экономико-политической жизни.

Один из наиболее важных моментов – изменение характера взаимного влияния экономических и политических процессов. В начале статьи уже обращалось внимание на резкое усиление роли экономических факторов в общественной жизни на рубеже 1991–1992 гг. Теперь хотелось бы рассмотреть вопрос несколько подробнее, в контексте событий последних 6–7 лет, т. е. начиная с известной всему миру перестройки.

В развитии общественных процессов перестройки можно проследить интересные закономерности, которые, кстати, проявлялись до того практически во всех крупных революциях прошлого. Основу этих закономерностей составляет логика социальной и политической борьбы, в непосредственной зависимости от которой оказываются проблемы экономики.

Первый этап охватывает примерно 1985–1988 гг. Тогда, как и всегда в начальной фазе революции, произошло объединение подавляющей части общества против наиболее одиозных, уродливых черт старого строя. Всем хотелось сбросить путы брежневской эры и казалось, что, раскритиковав свое недавнее прошлое, страна может начать быстро двигаться в направлении прогресса и процветания.

Единство сил порождает иллюзии легкости и быстроты решения стоящих перед обществом проблем – иллюзии, за которые вскоре приходится расплачиваться серьезной дестабилизацией народного хозяйства. Наиболее ярким примером здесь была, конечно, антиалкогольная кампания, призванная покончить с этим вековым злом за считанные месяцы, а на практике лишь подорвавшая госбюджет и усилившая инфляционный потенциал. А чего стоила идея быстрого повышения уровня жизни при одновременном резком сокращении доли потребления в национальном фонде?

Наконец, стремление к реформам находит выражение и в готовности властей воплотить в жизнь наиболее передовые достижения экономической мысли, казавшиеся прежде чуждыми радикальными. Самостоятельность, самоуправление, самофинансирование государственных предприятий как

основа полного хозрасчета и будущего процветания – все эти идеи нашли отражение в Законе о госпредприятии (1987 г.) и в практике тех лет. Увы, выработанные в условиях жесткой интеллектуальной цензуры, они стали мощным дестабилизирующим фактором, поскольку не могли преодолеть основное табу – признать необходимость адекватных изменений в отношениях собственности, а проще говоря, приватизации и демонополизации. В итоге резко ослаб государственный контроль за динамикой зарплаты и цен, но механизм рыночной конкуренции так и не сформировался.

Вползание в экономический кризис вело к ослаблению власти при одновременном усилении политической борьбы и поляризации социальных сил. Сигнал прозвучал в конце 1987 г. на знаменитом Пленуме ЦК КПСС. Начался второй этап революции. Главная его черта – полная подчиненность экономических проблем задачам политической борьбы. Одни структуры власти уже не могли обеспечить решение хозяйственных проблем привычными методами, а другие еще не имели достаточного влияния для контроля за ситуацией. При этом никто из них практически не считался с экономическими издержками противоборства.

Примеры всем в России памятли. Налоговая война, когда союзные и российские лидеры, не задаваясь вопросом о бюджетном дефиците, стремились перетянуть на свою сторону трудовые коллективы, снижая обложение прибыли. Война программ, когда рецепты по выводу страны из экономического тупика сыпались как из рога изобилия, одновременно демонстрируя свою полную политическую беспомощность. Война суверенитетов, размывавшая политическое пространство страны. Серия забастовок 1989–1991 гг., имевшая явную политическую направленность. Даже пресловутый обмен денежных купюр в январе 1991 г. имел явно выраженную политическую цель – сбить волну общественного недовольства и тревоги за судьбу демократических перемен, вызванную усилением влияния консерваторов в союзных структурах власти и трагическими событиями в Прибалтике. Нараставшее напряжение вскрылось после августовских событий. Воля и решительность президента и первого

посткоммунистического правительства России резко динамизировали экономические процессы.

К концу 1992 г. между экономическими и политическими процессами наметился явный разрыв. Политические битвы при всей их остроте и, казалось бы, судьбоносности для осуществления экономических реформ практически перестают влиять на последние. Это отчетливо видно, если обратиться к такому чуткому к политической жизни показателю, каким является курс национальной валюты. Вопреки всем ожиданиям валютный рынок практически никак не отреагировал на отставку Е.Т. Гайдара 14 декабря 1992 г. и на избрание главой правительства человека, открыто заявившего о своем осторожно-консервативном экономическом кредо. В те дни курс рубля даже несколько окреп, что, разумеется, также не имело никакого отношения к политическим событиям. И дальнейшая острая борьба в верхних эшелонах власти России, перераспределение властных полномочий по вертикали практически не сказывались на состоянии валютного рынка, т. е. курс рубля падал, но это падение происходило плавно, отражая особенности бюджетной и кредитно-денежной политики, но отнюдь не новые и новые всплески борьбы за внешние атрибуты власти.

С известными оговорками то же самое можно сказать и о колебаниях курса приватизационного чека – ваучера. Поскольку само существование ваучерной приватизации тесно привязывалось к политической судьбе вице-премьера А.Б. Чубайса, являющегося одной из наиболее близких к Гайдару фигур, в ноябре – декабре колебания ваучера во многом следовали за политическими встрясками. Но и здесь по мере развертывания приватизации наблюдается все более и более явное ослабление этой связи. Более серьезное влияние на курс ваучера оказывают реальный объем приватизируемого имущества, с одной стороны, и политика участвующих в приватизации коммерческих структур (играющих на повышение или понижение) – с другой.

Все это свидетельствует о приближении (или даже наступлении) нового этапа в истории российских реформ. Не вдаваясь сейчас в подробные рассуждения и доказательства

исторического и логического характера, хотел бы ограничиться одним утверждением: видимый разрыв между экономическими и политическими явлениями свидетельствует о завершении процессов революционных политических потрясений, связанных с формированием новой социальной структуры общества, с появлением новых собственников, с усилением их реального политического веса в отличие от формальной во многом власти старых государственных институтов. Конечно, речь идет пока лишь о первоначальной схеме, о черновом наброске новых отношений собственности. Еще предстоит создание новых институтов и механизмов, адекватных складывающемуся экономическому и социальному порядку. Но основы этого порядка уже заложены.

В этом процессе нельзя ни недооценивать, ни переоценивать роль приватизации. Последняя очень важна, поскольку дает легитимные рамки новым общественным отношениям, выводит собственника на поверхность политической и хозяйственной жизни. Но приватизация сама по себе не начинает фактическое перераспределение собственности, которое осуществляется в России в неявных формах уже на протяжении ряда лет.

Именно реальное осуществление перераспределения собственности и даже завершение начальной фазы этого процесса приводят к отрыву хозяйственной жизни от поверхностных политических боев. Институты государственного управления, сформированные еще в условиях доминирования старой социально-экономической структуры, оказываются бессильными в новых. Они теряют опору быстро и, кажется, безвозвратно.

И одновременно укрепляется сила новых собственников – уже официально признанных (новые предприниматели) или пока не успевших в полной мере реализоваться (высшие менеджеры государственных предприятий). Несмотря на наличие ряда серьезных противоречий в их среде, они явно предъявляют претензии на политическую власть, на более активное участие в определении характера и хода дальнейших экономических реформ. Особенно отчетливо это заметно на региональном уровне, где происходит или сращивание

политиков и предпринимателей, или непосредственный приход предпринимателей в политику. (Пожалуй, наиболее ярким примером последнего являются выборы президента Калмыкии, где победу одержал 30-летний предприниматель и народный депутат России К. Илюмжинов.)

Используя терминологию Французской революции, можно сказать, что мы стоим накануне термидора. Термидор — это вовсе не обязательно казнь радикалов. Это прежде всего приход к власти представителей новых, экономически влиятельных структур. Это время относительной политической стабилизации, хотя экономические проблемы остаются весьма острыми и долго еще будут основной причиной социальной напряженности.

Термидорианский режим обычно бывает довольно спокойным, ему не свойственны яркие герои и лозунги. Он выполняет черновую работу по закреплению дел, начатых «пламенными революционерами», хотя самим этим революционерам чаще всего при этом режиме приходится несладко.

1993 г.

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ В 1993 г.¹

1. Особенности взаимодействия экономических и политических процессов: 1991 и 1993 гг.

С экономико-политической точки зрения 1993 год стал естественным продолжением того курса, начало которому было положено на рубеже 1991–1992 гг. Весь этот период объединяется общностью экономической политики, социально-политической средой, формированием новой общественной и государственной структуры России как самостоятельного государства. И вместе с тем 1993 год принес новые элементы в экономическую и политическую жизнь страны. Его политические события сыграют решающую роль в формировании экономических основ российской государственности, определяя тем самым характер развития страны на достаточно длительный период. Постепенное затухание радикаль-

¹ См.: Российская экономика в 1993 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1994.

ных, революционных трансформаций являлось наиболее существенной особенностью именно 1993 г.

Среди основных событий, непосредственно влиявших на развитие экономических процессов и осуществление посткоммунистической трансформации отечественной экономики, следует выделить кризис власти, выражавшийся особенно ярко в противостоянии законодательной и исполнительной ветвей власти, а также во взаимоотношениях властей федерального и регионального уровней. Важную роль играли апрельский референдум², а также состоявшиеся в декабре референдум по Конституции и выборы в Федеральное Собрание, итогами которых пытались по своему усмотрению воспользоваться участники политической борьбы. Наконец, во весь голос заявил о себе политический экстремизм, ставший после выборов 12 декабря существенным фактором российской действительности, способным воздействовать (прямо или косвенно) на процесс принятия экономических и политических решений, включая развитие ситуации в институтах государственной власти.

Экономико-политические процессы 1993 г. (и особенно его второй половины) напоминают события 1991 г. Следует, конечно, иметь в виду, что сама по себе схожесть событий не дает оснований для их однозначных оценок и интерпретаций. Но многие факторы, оказывавшие заметное влияние на формирование и осуществление экономической политики в последние месяцы существования Советского Союза, вновь появились на поверхности общественной жизни.

Во-первых, это острая политическая борьба, которая вела к ослаблению всех участвующих в конфликте сторон на фоне

² Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. «О доверии президенту Ельцину» включал 4 вопроса:

1. Доверяете ли вы Президенту РФ Б.Н. Ельцину? (58,7% избирателей ответили «да».)
2. Одобряете ли вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.? (53,0% ответили «да».)
3. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ? (49,5% ответили «да».)
4. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? (67,2% ответили «да».) [2010]

интенсивного формирования альтернативных политических сил, крепнущих в условиях нестабильности официальной власти. Противостояние президента и Верховного Совета, трагически завершившееся в октябре 1993 г. поражением последнего, не привело к политической победе Б.Н. Ельцина, не прибавило ему политического веса, а лишь трансформировало формы социального и политического противостояния. Примерно то же произошло с М.С. Горбачевым после поражения августовского путча. Правда, в отличие от 1991 г. теперь имеются реальные политические силы, непосредственно связанные с хозяйственной элитой страны и готовые заполнить вакуум политической власти. Другое дело, что сами новые элиты неоднородны, у них различные экономические интересы, предопределяющие борьбу вокруг экономической политики в настоящем и будущем. Об этом и пойдет речь в данном разделе.

Постоянная борьба между президентом и Верховным Советом России, которая проходила без видимых успехов для той или другой стороны, вела к снижению роли обоих институтов, их способности сколько-нибудь активно влиять на положение дел в экономике. Это относилось к возможности опираться как на традиционные методы прямого государственного регулирования хозяйственной жизни (будь то на уровне предприятий или регионов), так и на рыночные рычаги, многие из которых оказываются заблокированными противостоянием ветвей власти. Борьба с коррупцией, имеющая очевидную политическую подоплеку, сомнительные с экономической и опасные с политической точки зрения мероприятия типа обмена денежных купюр (в июле), настоячивые попытки властей дискредитировать друг друга в конечном счете достигают результатов, и все ветви власти оказываются действительно дискредитированными.

Во-вторых, происходило усиление роли регионов в формировании и осуществлении экономической политики. С одной стороны, это имело корни в действиях федеральных органов, стремившихся использовать регионы в своей борьбе. Как и в 1991 г., конкурирующие институты пытались заигрыванием с влиятельными субъектами хозяйственно-

политической жизни обеспечить себе преимущества: тогда это проявлялось в отношениях руководства СССР и России с регионами и предприятиями, а теперь акцент сделан на регионах как субъектах Российской Федерации. Некоторое торможение этого процесса осенью 1993 г. вряд ли может быть долговременным. Новая Конституция, ограничивая права регионов рамками современного федерализма, одновременно институционализирует сильное региональное лобби в виде Совета Федерации – верхней палаты Федерального Собрания.

С другой стороны, надо констатировать и объективное возрастание роли регионов независимо от чьих бы то ни было желаний и действий, поскольку формирование современного рыночного хозяйства в условиях России неотделимо от преодоления унитаризма и требует федерализации ее в той или иной форме. Экономический кризис толкает регионы к попыткам локализации своих проблем и максимальной независимости от действий достаточно далекого и недостаточно эффективного Центра, хотя с появлением проблемы спросовых ограничений стремление регионов к локализации своего экономического пространства резко ослабло. Кроме того, российские регионы не так сильны по отношению к федеральному Центру в организационном и конституционном отношениях, как республики СССР. Поэтому непосредственная угроза целостности России оставалась сравнительно незначительной, но она могла бы стать реальностью при резком усилении нестабильности центральной власти и неопределенности ее экономической политики.

В-третьих, существенным элементом современной экономико-политической ситуации являлось возобновление «войны программ», когда на имя президента и в прессу постоянно поступают записки, проекты указов и постановлений по фундаментальным вопросам осуществления экономических реформ. Опыт последних лет неоднократно подтверждает, что подобная ситуация является естественным спутником ослабления политической власти в стране. Летом 1993 г. она вновь дала о себе знать, причем в достаточно острой форме. С назначением О.И. Лобова первым заместителем

председателя правительства предпринимались постоянные попытки навязать такие шаги, которые фактически означали бы коренную смену курса экономической политики в направлении ее украинизации³. Характерной особенностью стало перенесение «войны программ» в само правительство – раньше программы выдвигались или властями разных уровней (1990–1991 гг.), или различными социально-политическими группировками (1992 г.). А после выборов 12 декабря, обнаруживших значительную поляризацию общественных настроений, «война программ» разразилась с новой силой, что привело к острому правительственному кризису в январе 1994 г.⁴ В результате на заседании нового правительства, посвященном итогам 1993 г., исполнительной власти пришлось вновь столкнуться с целым веером программных документов, авторы которых предлагали свои проекты спасения российской экономики.

В-четвертых, как и в 1991 г., вновь резко возросла роль чисто политических аргументов при принятии решений в экономической области. Экономические процессы вновь оказались на положении заложников политического противостояния. Иными словами, многие важные решения принимались под воздействием потребностей текущей политической борьбы безотносительно к их экономическим последствиям. Среди примеров можно назвать:

- бюджетные решения Верховного Совета, который настаивал на осуществлении государственного бюджета с дефицитом, делавшим политический и экономический коллапс страны практически неизбежным;
- предложения Верховного Совета о разрешении регионам оставлять у себя налоги в той мере, в какой это им необходимо, безотносительно к законодательно зафиксированным обязательствам перед федеральным бюджетом;

³ В рассматриваемый период Правительство Украины во главе с В. Фокиным включало представителей ведущих экономических группировок и находилось под сильным влиянием отраслевых лоббистов. Это существенно ослабляло возможности осуществления сколько-нибудь последовательного курса на макроэкономическую стабилизацию [2010].

⁴ В конце января 1994 г. правительство покинули представители либерального экономического крыла – Е.Т. Гайдар, Б.Г. Федоров, Э.А. Памфилова [2010].

- операцию по обмену денежных купюр, проведенную в конце июля 1993 г., дестабилизировавшую политическую ситуацию и преследовавшую достаточно туманные экономические цели;
- попытки изменения механизма приватизации, подрывавшие стабильность осуществления реформ и доверие к политике властей.

Наконец, *в-пятых*, на протяжении большей части 1993 г. в политической жизни страны важное положение занимали организации, непосредственно связанные с хозяйствующими субъектами. Именно такого рода организации (типа Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации приватизируемых и частных предприятий и т. п.) стремились играть роль российских политических партий. И лишь на рубеже 1993–1994 гг. ситуация стала заметно меняться как результат импульса, который был дан партийному строительству проведением выборов половины депутатов Государственной Думы по партийным спискам.

Вместе с тем существовал и ряд важных новых черт, присущих именно современной экономико-политической ситуации. Выделим некоторые из них.

Характер взаимоотношений экономических и политических процессов претерпел существенные изменения. Если раньше реформаторский курс требовал принятия радикальных политических решений на уровне центральной власти, то теперь резкие политические шаги нужны были бы скорее для остановки реформ, для поворота этого процесса вспять. Для формирования же и развития рынка в 1993 г. нужна была не столько готовность власти к решительным действиям новаторского характера, сколько ее твердость в осуществлении курса и благоприятная политическая атмосфера. Последнее требует таких условий, как стабильность власти, а также адекватность законодательной базы проводимым реформам. Вместе с тем зависимость экономических реформ от социально-политической ситуации даже несколько усилилась, поскольку характер и направленность экономической трансформации в значительной мере зависят теперь от соотношения сил между различными группами давления,

сосуществующими и борющимися в современном российском обществе.

В 1991 г. проблема в общем виде сводилась к выбору между проведением рыночных реформ и реставрацией административно управляемой экономики (в той мере и теми методами, как это было тогда возможно), теперь общество и руководство сталкиваются с наличием нескольких вариантов рыночного развития.

В 1993 г. произошло усиление политического веса групп давления – влиятельных социально-экономических группировок, связанных общими экономическими, а на этой базе и политическими интересами. В годы перестройки традиционная структура групп давления была в значительной мере размыта начатыми тогда преобразованиями. А после попытки государственного переворота в августе 1991 г., когда традиционный хозяйственно-политический истеблишмент был в основном дискредитирован, экономико-политический лоббизм стал явлением малоощутимым. Требовалось время, чтобы новые группы давления смогли сложиться применительно к новым экономическим реалиям. Теперь, к началу 1994 г., они уже политически вполне окрепли и во многом определяют ситуацию в институтах власти.

Наконец, 1993 год продемонстрировал существенные подвижки в сфере интересов наиболее влиятельных групп давления. Так, до начала радикальных реформ основным предметом в спорах хозяйствующих субъектов и их организаций с правительством и друг с другом было распределение материальных ресурсов, а вскоре после либерализации цен – распределение денег. Теперь же все более явной становится борьба за характер, за тип экономической политики, прежде всего экспортно-импортной, финансово-кредитной, налоговой. Борьба вокруг попыток реформаторского крыла в правительстве либерализовать зерновой рынок, постепенно преодолеть нетарифное регулирование внешней торговли является лишь отдельным примером подобных конфликтов, как и жесткое противодействие части коммерческих банков решениям исполнительной власти открыть сферу финансовых услуг для конкуренции со стороны иностранных банков.

Но в общем перемещение внимания групп интересов в сферу экономической политики является, безусловно, прогрессивной тенденцией, каким бы неприятным и экономически опасным ни было это давление с точки зрения возможности осуществления правительством эффективного экономического курса.

2. Варианты экономической политики и группы интересов

В настоящее время явно обозначилось несколько вариантов экономического и политического развития страны в среднесрочной перспективе.

Первый – пока еще нельзя полностью сбрасывать со счетов возможность проведения жесткого реставраторского курса. Это означало бы радикальное изменение политического режима, жесткую идеологизацию политической и экономической жизни, попытку поставить народнохозяйственные процессы под административный контроль соответствующих государственных институтов. При таком развитии событий непременно будет предпринята попытка восстановления стандартного набора регулирующих мер – государственный контроль за ценами, ограничение не связанной с государственными организациями частной предпринимательской деятельности, централизация внешнеэкономической деятельности, принудительная фиксация валютного курса и т. п. Критическим моментом здесь стали бы быстрое восстановление ситуации всеобщего дефицита и связанная с этим попытка сосредоточения у органов государственной власти рычагов перераспределения основных ресурсов, что, в свою очередь, резко усилило бы противостояние центрального правительства и регионов, которые бы предпочли максимально отгородиться от последствий принимаемых в Москве решений. Строго говоря, такой вариант маловероятен, поскольку в обществе нет влиятельных социальных сил, заинтересованных в подобном развитии событий. Он был бы возможен

на какое-то время в случае резкой дестабилизации политической ситуации, вызванной острыми политическими столкновениями или приближением экономики к критической черте в результате откровенной проинфляционной политики. Вероятность такого рода развития событий будет усиливаться в случае усиления инфляционистских настроений в структурах исполнительной власти.

Второй вариант развития событий можно обозначить как инфляционный. Его характерные признаки: массированные финансовые вливания (через кредитную и бюджетную системы) в экономику с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки «усиления управляемости» в народном хозяйстве посредством восстановления властных полномочий Центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью фирм через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые сверху крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под полным контролем властей.

Наконец, третьим вариантом экономической политики, официально избранным еще при начале радикальных экономических реформ, контуры которого прослеживаются в деятельности ряда правительственных ведомств и сейчас, является последовательная либерализация хозяйственной жизни, включая внешнеэкономическую деятельность, жесткая финансово-кредитная политика, последовательное проведение процессов приватизации. Этот курс можно обозначить как антиинфляционный. По сути он предполагает максимально возможный отказ от непосредственного вмешательства государства в экономическую жизнь, регулирование структурной перестройки почти исключительно рыночными методами, не противоречащими решению задач

финансовой стабилизации. Формирование новой системы взаимоотношений хозяйственных агентов здесь предполагается осуществлять, опираясь на тенденции, идущие «снизу», от самих предприятий.

Эти варианты развития событий непосредственно связаны со сложившейся к настоящему времени исключительно противоречивой системой экономических и политических интересов господствующих в современном российском обществе экономических групп. Именно реальные группы интересов все более определяют характер и особенности конкретных решений и мероприятий в области экономической политики.

С одной стороны, на протяжении 1993 г. все более крепли ряды сторонников последовательного антиинфляционного курса. Хотя итоги апрельского референдума и декабрьских выборов дали далеко не однозначные результаты, в общем можно сделать вывод о поддержке такой политики по крайней мере четвертью населения страны. А по мере проведения приватизации и постепенной адаптации ряда хозяйствующих субъектов к работе в условиях реальной рыночной среды последние также более или менее последовательно начинают занимать антиинфляционистские позиции. В 1993 г. выявилось, что в проведении такой политики более всего заинтересованы те предприятия и иные хозяйственные структуры, которые уже осознали свою экономическую силу, имеют неплохие перспективы функционирования в условиях рыночной конкуренции, уже готовы проводить активную инвестиционную деятельность и поэтому более всего заинтересованы в стабильности общества.

С другой стороны, обозначились и ряды инфляционистов. Они включают различные и во многом несхожие группы экономических агентов. Прежде всего в проведении проинфляционного курса заинтересованы слабые государственные предприятия, из-за объективных или даже субъективных причин не способные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения политики жестких бюджетных ограничений. Кроме того, политика дешевых денег оказалась весьма выгодна значительной части

финансовых структур: их экономическое благополучие, а нередко и само существование обусловлены наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция является источником исключительно высокой доходности торгово-посреднической деятельности. Иными словами, инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами собственно производственных секторов.

Определенную и довольно существенную роль в сплочении проинфляционных сил играли в 1993 г. воссозданные отраслевые правительственные органы – комитеты по соответствующим отраслям, фактически игравшие роль отраслевых министерств. В этом смысле нельзя назвать удачным переход от слабого и аморфного Министерства промышленности образца 1992 г., в котором госпредприятия были рассеяны по многочисленным департаментам, к системе более компактных комитетов, по ряду субъективных (кадровых) и объективных (положение их в иерархии управления) причин ориентированных на торможение процессов приватизации и воспроизводство традиционных механизмов административного руководства предприятиями.

В 1993 г. отчетливо выявилось наличие двух вариантов инфляционной экономической политики.

Во-первых, мягкий ее вариант, при котором основной упор делается не на финансовую поддержку предприятий в чистом виде, а на усиление государственного вмешательства в организацию хозяйственного процесса. Имеется в виду:

- активная структурная политика государства, наряду с рынком или помимо рыночных механизмов определяющая приоритетные, заслуживающие поддержки предприятия;
- активное формирование сверху мощных промышленно-финансовых групп;
- последовательный протекционизм во внешнеэкономической деятельности;
- стремление замедлить и взять под ведомственный контроль процессы приватизации.

Представителями таких взглядов в правительстве являлись О.Н. Сосковец, С.Ю. Глазьев, А.А. Кокошин. Подобные позиции близки и В.С. Черномырдину. Наиболее последовательно эти взгляды нашли отражение в подготовленной О.Н. Сосковцом в конце августа Концепции экономической политики, предполагавшей пересмотр Закона о предприятии (для усиления роли государственных органов по управлению хозяйственными субъектами), «гнездовое» финансирование предприятий, изменения в схеме приватизации, восстановление вертикальных управленческих структур, близких к «хозрасчетным главам и трестам» советского времени. Важнейшей чертой этой концепции является протекционизм, стремление максимально ограждать отечественных товаропроизводителей, равно как и банковские структуры, от иностранной конкуренции. В то же время, настаивая на подобных мерах, их сторонники нередко подчеркивают первостепенную важность борьбы с инфляцией и не отрицают необходимости проведения жесткой финансово-кредитной политики.

Во-вторых, раздавались настойчивые призывы сторонников открыто инфляционистского варианта, которые, разделяя убеждение о важности всех перечисленных выше мероприятий организационно-структурного характера, требовали ослабления финансово-кредитной политики, объясняя это необходимостью всемерной финансовой поддержки производителей и населения.

Обращая внимание на наличие двух вариантов инфляционистского курса, следует особо подчеркнуть, что если они в какой-то мере и альтернативы, то уже в среднесрочной перспективе тесно переплетаются и практически сливаются. Формирование тесно связанных с государством монополистических структур, надежно защищенных самим своим статусом от возможных претензий потребителя и иностранной конкуренции на внутреннем рынке, создает для них исключительные возможности для лоббирования. Какими бы ни были возможности таких фирм (промышленно-финансовых групп, ассоциаций и пр.) по повышению своей эффективности и конкурентоспособности, издержки решения этих задач

всегда значительно выше издержек по лоббированию. А это влечет постоянное стремление иметь доступ к льготным кредитам и бюджетным вливаниям, т. е. приводит к тем же результатам, которые непосредственно следуют из программных установок сторонников открыто инфляционистского варианта.

Одновременно росли ряды и тех, кто готов был поддерживать комплекс болезненных антиинфляционных мер. В них более всего заинтересованы предприятия и иные хозяйственные структуры, которые уже осознали свою экономическую силу и имеют неплохие перспективы в условиях реальной рыночной свободы и ответственности.

* * *

В течение 1993 г. активно проходило институциональное оформление политических и хозяйственно-политических организаций, соответствующих рассмотренным выше группам интересов. Формировались и росли новые союзы производителей (промышленных и аграрных), а на их базе – политические организации. В 1992 г. подобный путь прошел Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП): именно на его базе и в качестве его политической надстройки сформировались тогда Союз «Обновление» и «Гражданский союз» как оппозиционные правительству и проинфляционные силы, объединяющие политически активную часть промышленного менеджмента.

С конца 1992 г. происходит явный раскол в среде промышленников и предпринимателей. Созданные в это же время и не игравшие заметной роли в общественно-политической жизни Ассоциация приватизируемых и частных предприятий, с одной стороны, и Конфедерация товаропроизводителей – с другой, придерживающиеся полярных политических позиций, в нынешнем году резко активизировали свою деятельность. Сформировался блок «Выбор России», лидером которого стал Е.Т. Гайдар. А в начале сентября была предпринята попытка формирования политического объединения «Согласие ради Отечества» во главе с Ю.В. Скоковым.

Летом 1993 г. происходила постоянная реорганизация и на проинфляционном фланге. Здесь формировались различные организации, в той или иной мере оппозиционные жесткому финансово-кредитному курсу: это и «Предпринимательская инициатива» (во главе с К.Ф. Затулиным и Г.А. Явлинским), и Партия свободного труда (И.Х. Кивелиди), и др. Разнообразие организаций здесь совершенно естественно, так как проинфляционистски настроенная часть социально-политического спектра представляет собой довольно пеструю смесь различных групп интересов, включающую часть директорского корпуса, предпринимателей, банкиров и биржевых деятелей. Естественно, что при формировании политической организации между ними возникают противоречия.

На поведение коалиций свое влияние оказывала и общая экономическая ситуация лета 1993 г. Быстрое снижение реального курса доллара (стабилизация курса рубля при повышении темпа инфляции) исключительно болезненно сказывалось на экономическом положении следующих экономических групп:

- экспортеров отечественной продукции, так как происходило снижение валютных доходов при росте производственных расходов, что особенно отражалось в цветной металлургии, топливной промышленности и машиностроении;
- производителей потребительских товаров, сталкивавшихся с растущей конкуренцией со стороны иностранных товаров;
- производителей сельскохозяйственной продукции, особенно зерна и сахара, цены которых уже вплотную приблизились к мировым, а рост цен на поставляемую им продукцию производственного назначения продолжался;
- торговых структур (прежде всего занятых биржевой торговлей), поскольку доходы их в значительной мере складываются от перепродажи товаров, идущих на экспорт.

Нетрудно заметить, что в данном случае, при данной конъюнктуре вновь (пожалуй, как и весной 1992 г., хотя и по иным причинам) оказались переплетены интересы самых различных хозяйственных группировок, многие из которых

в обычных условиях занимали бы противоположные позиции в политической борьбе, постоянно ведущейся вокруг экономического курса. Такая ситуация, безусловно, может внести некоторые неожиданные элементы в общую картину развития экономико-политических процессов ближайшего времени.

3. Экономическая политика и государственная власть

Неопределенность и нестабильность властей, их противостояние на протяжении всего 1993 г. блокировали развитие событий по любому из названных выше вариантов. Вместе с тем длительная борьба президентских и парламентских структур на уничтожение, усиленная дискредитация друг друга путем постоянных взаимных обвинений, перешедших летом 1993 г. в криминальную сферу, подрывали их позиции в глазах общественного мнения, а также влиятельных хозяйственно-политических структур, что, в свою очередь, делало практически неизбежным возрастание влияния иных политических сил и институтов.

Подобное развитие событий ведет к усилению роли правительства. В известной мере это связано и с политическими решениями конца 1992 г. (назначением председателя правительства съездом народных депутатов, принятием Закона о Совете Министров), которыми формально и отчасти фактически было обеспечено определенное дистанцирование правительства от президента. И еще более это относится к ситуации, сложившейся после выборов в новый российский парламент, когда выяснилось, что премьер-министр В.С. Черномырдин и наиболее близкая к нему часть правительства пользуются в Государственной Думе гораздо большей поддержкой, чем президент.

Следствием фактического усиления роли правительства стало снижение вероятности победы радикальных консервативных сил, широко представленных в Верховном Совете, но практически не имевших открытых сторонников в Совете

Министров образца 1993 г. Однако одновременно с возрастанием роли правительства усиливается и раскол внутри него, что оказывает более существенное влияние на ход и перспективы экономической реформы, чем противостояние между президентом и законодательным корпусом.

В течение всего 1993 г. в структурах исполнительной власти постоянно сохранялся и воспроизводился неустойчивый баланс сил между сторонниками про- и антиинфляционного вариантов осуществления экономической политики. Ни деятельность вице-премьера и министра финансов Б.Г. Федорова, ни возвращение в сентябре в правительство Е.Т. Гайдара в качестве первого вице-премьера и министра экономики не смогли привнести заметной определенности, хотя и оказались способными удержать экономический курс на грани допустимого (в среднем 20% инфляции в месяц), а к концу года и даже заметно выправить макроэкономическую ситуацию (инфляция в декабре опустилась до 12%).

Со всей определенностью обозначились сторонники инфляционного варианта в лице руководства Министерства экономики⁵, Госкомитета по промышленной политике, отраслевых промышленных комитетов (возрожденных в конце 1992 г. и получивших вскоре статус самостоятельных министерств), а также аграрного и военно-промышленного лобби в правительстве. Антиинфляционные силы были представлены в основном руководством Министерства финансов и Госкомимущества. Противоречивые позиции на протяжении 1993 г. занимал Председатель Совета Министров В.С. Черномырдин – от заявлений о введении государственного контроля над ценами до неоднократных деклараций о своей приверженности жесткому финансово-кредитному курсу.

Ситуация в правительстве еще более усложнилась и обострилась в апреле, когда на должность первого вице-премьера и министра экономики был назначен О.И. Лобов, известный своими твердыми инфляционистскими убеждениями. Тем самым почти явный раскол в правительстве был

⁵ Министерством экономики до прихода в него Е.Т. Гайдара 15 сентября 1993 г. руководил О.И. Лобов, являвшийся последовательным выразителем интересов отраслевого лобби [2010].

дополнен расколом в его экономическом блоке, поскольку коренное расхождение подходов к характеру и перспективам экономических реформ между Министерством экономики, с одной стороны, и Министерством финансов и Госкомимуществом – с другой, не скрывалось даже элементарными требованиями правительственной солидарности. Кроме того, ситуация запутывалась статусом О.И. Лобова как первого вице-премьера, ответственного за экономические вопросы, которому формально подведомственными оказывались вице-премьеры Б.Г. Федоров (министр финансов) и А.Б. Чубайс (председатель Госкомимущества).

Такое развитие событий следует отчасти увязать с проблемами подготовки апрельского референдума. О.И. Лобов был назначен министром экономики незадолго до референдума, что объясняется желанием Б.Н. Ельцина продемонстрировать умеренность в поддержке либерального курса и готовность активнее привлекать в правительство людей с репутацией крепких хозяйственников. Это свидетельствовало о дальнейшей поляризации общественных интересов.

Поляризация сопровождалась появлением новой интересной особенности российских институтов власти, которую можно определить как «парламентизацию правительства»: превращение правительства в орган, отражающий в своей структуре соотношение социальных сил, имеющее место на данный момент в стране. Действительно, избранный в 1990 г. депутатский корпус к концу своего существования не мог уже в существенной мере претендовать на представительство интересов своих избирателей, что формально подтвердили и итоги апрельского референдума. Но представительство интересов влиятельных сил необходимо для нормального функционирования политической системы. И когда это оказывается невозможным через специально предназначенные для этого институты, соответствующие функции так или иначе берут на себя другие органы власти, как правило, наиболее влиятельные из них.

Именно такой организацией и стал Совет Министров. Но как всякий орган, являющийся фактически представительным, в критические моменты выбора политического

курса он оказывается малоработоспособным и его функции берет на себя более однородный институт. В такой институт превратился Президиум Правительства РФ. С начала 1993 г. лишь он собирался на регулярные (еженедельные) заседания, тогда как полномасштабные заседания Совета Министров происходили один раз в квартал, в них участвовало большое число приглашенных (руководители регионов и предприятий, ученые, общественные деятели), что еще более усиливало его функцию представления существующих в обществе групп интересов. Президиум же являл собой вариант коалиционного правительства, включая и некоторых представителей «совминовского меньшинства» либеральных экономистов, однако такая ситуация вряд ли могла продолжаться долго.

Словом, реальная ситуация весны – лета 1993 г. находилась под определяющим воздействием нарастающего противостояния представителей двух различных вариантов экономической политики.

Сторонники последовательного антиинфляционного курса сосредоточили свои усилия на вопросах ужесточения финансово-кредитной политики и приватизации. Это было вызвано как критическим значением названных задач для продолжения радикальных экономических реформ, так и их позициями правительстве. Их основными достижениями стали подписанное в мае соглашение между правительством и Центральным банком, сделавшее возможным некоторое ужесточение денежно-кредитной политики; отказ от системы льготных кредитов (в сентябре); принятие комплекса решений в области бюджетного федерализма. В итоге периодически удавалось добиваться замедления месячных темпов инфляции (в мае – июле, в конце года) и некоторой стабилизации валютного курса рубля. Кроме того, удалось сохранить общие контуры политики приватизации, подвергавшейся ожесточенным нападкам со стороны Верховного Совета и имевшей сильных оппонентов внутри самого правительства.

Впрочем, возможности проведения этого курса на протяжении всего 1993 г. оставались весьма ограниченными. Именно для такой политики в наибольшей мере необходимы стабильность политической власти, ясность и определенность

законодательной базы, нормально и стабильно работающий парламент, способный принимать профессиональные и ответственные решения. Это, безусловно, требовало принятия новой Конституции РФ.

С позиций же политической тактики главное, что было бы желательно для успешного продолжения курса на глубокие реформы, – это ослабление общественного внимания к экономическим вопросам, институционализация и «политизация» ведущейся и практически неизбежной борьбы между существующими в России общественными силами. Такую роль могли бы сыграть созванное вскоре после апрельского референдума Конституционное совещание и явная попытка президентской команды перевести борьбу на поле политических реформ. Однако руководство Верховного Совета не приняло условий президентской команды и максимально сосредоточилось на противодействии правительственным реформаторам именно в экономической области. Наиболее яркими примерами последнего стали ликвидация проправительственно настроенного Комитета Верховного Совета РФ по экономической реформе (во главе с С.Н. Красавченко), серия антиприватизационных постановлений Верховного Совета, демонстративное обострение бюджетного конфликта, а также подготовка и проведение широко разрекламированного Всероссийского экономического совещания для объединения противников правительственного курса, не давшего, впрочем, сколько-нибудь заметных результатов.

С апреля значительно активизировалась деятельность проинфляционных сил в правительстве. Наиболее концентрированное воплощение соответствующие идеи находили в документах и предложениях возглавлявшегося О.И. Лобовым Министерства экономики – постановлении о селективной поддержке отраслей (апрель), проекте закона об индикативном планировании, альтернативной концепции осуществления экономических реформ (подготовлена к расширенному заседанию Совета Министров в июле), записках президенту «Об экономической ситуации в стране и неотложных мерах по ее стабилизации» и «Об индексации стоимости приватизационных чеков и переоценке основных фондов» (август – сентябрь).

Большинство из названных документов носило программный характер. В них делался упор на резкое расширение финансирования отраслей в целях преодоления спада производства и поддержки отечественной промышленности перед лицом внутреннего кризиса и потенциальной иностранной конкуренции. Речь шла об индексации практически всех финансовых и капитальных средств, находящихся в распоряжении государства, государственных предприятий и населения (доходов, оборотных средств, инвестиций, сбережений, приватизационных чеков). Индексацию инвестиций предлагалось закрепить законодательно. Минэкономики настаивало на новом широкомасштабном проведении взаимозачетов долгов предприятий, на активном использовании инструмента льготного кредитования предприятий при одновременном воссоздании системы централизованного планирования (пока, правда, именовавшегося индикативным), на усилении государственного регулирования экспортно-импортной деятельности.

* * *

Сложность ситуации непосредственно отразилась и в действиях Б.Н. Ельцина. На протяжении весны – лета 1993 г. им был предпринят ряд противоречивых действий, демонстрирующих его колебания между описанными выше вариантами экономической политики. Так, президентом сделаны решительные шаги по защите выбранного в 1992 г. варианта приватизации, несмотря на неизбежное обострение его противоречий с Верховным Советом; одновременно он подписывает распоряжение по реализации предложений О.И. Лобова, построенных на отрицании самой идеи ваучерной приватизации, которое спустя две недели сам же и отменяет. Президент обещает дополнительные выплаты и льготы занятым в бюджетной сфере и одновременно подписывает ряд документов, нацеленных на дальнейшую либерализацию экономики и ужесточение финансовой политики (типа решения о либерализации цен на энергоносители, письма руководству Российской академии наук об ограниченности

государственных ресурсов по финансированию этой организации и т. п.).

Противоречивость в позициях президента, равно как и раскол в правительстве, активно пыталось использовать в своих интересах антиреформаторское большинство в Верховном Совете. Это показали как антиприватизационные действия законодателей, так и их позиция по бюджетному вопросу. Например, заложенный в принятом Законе о бюджете на 1993 г. дефицит в 25% ВВП получен путем суммирования и включения в государственный бюджет многочисленных популистских обещаний президента, сделанных им на протяжении последнего времени. Одновременно предпринималась попытка демонстративно возложить вину за социальные тяготы на исполнительную власть, которая отказывается выплачивать населению и производителям денежные средства, выделяемые парламентом для смягчения бремени реформ.

Совершенно очевидно, что для руководства Верховного Совета было наиболее желательным добиться открытого политического раскола правительства, чтобы изолировать либерально-реформаторское крыло, а вместе с ним и президента. В течение лета четко обозначился избирательный характер критики исполнительной власти. Руководство Верховного Совета и его антипрезидентское большинство подвергали ожесточенной критике А.Б. Чубайса и Б.Г. Федорова, сдержанно отзывались о В.С. Черномырдине, О.Н. Сосковце, С.Ю. Глазьеве и открыто поддерживали О.И. Лобова, несмотря на то что последний по формальным критериям является одним из наиболее близких президенту людей. Более того, в течение лета создавалось впечатление, что О.И. Лобов станет той фигурой, по которой президент и Верховный Совет достигнут решающего компромисса.

Впрочем, два формально независимых, но внутренне, самой логикой вещей тесно связанных друг с другом события сентября – возвращение в правительство Е.Т. Гайдара, с одной стороны, и Указ № 1400 о роспуске парламента и назначении новых выборов – с другой, способны резко радикализировать процесс экономических реформ, направить их

вновь по антиинфляционному пути и прекратить колебания президента хотя бы на время. Другое дело, хватит ли влияния тех социально-политических сил, которые в настоящее время в России готовы поддерживать подобную экономическую политику.

Наконец, еще одним существенным пунктом в борьбе между Б.Н. Ельциным и законодателями являлся вопрос о назначениях силовых министров. В течение последних месяцев важность этих назначений для перспектив реформ вообще и для экономических реформ в частности неуклонно возрастала. В ситуации, когда конституционное пространство явно сжималось, политическая стабилизация являлась жизненно необходимой для общества и его экономики. Достижение этого в значительной мере зависело от того, кто контролирует силовые структуры и можно ли властям рассчитывать по крайней мере на их нейтральность.

Политические позиции Б.Н. Ельцина и его экономическое кредо осложнялись еще и отношениями с Конституционным судом. К осени в Конституционном суде находился пакет приостановленных Верховным Советом президентских указов, среди которых был и ряд документов, принципиально важных для проведения приватизации и экономического курса как такового. Один из таких указов 10 сентября был уже отменен – «Об организации управления энергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации». Это была вполне определенная тактика: предполагалось, что если за этим последует серия аналогичных решений по другим документам, то, помимо прямого ущерба экономическим реформам (который, впрочем, не следовало переоценивать), антипрезидентские силы в среде законодателей получали хороший шанс вновь поставить вопрос об импичменте. Впрочем, развитие событий в сентябре – октябре сделало такую тактику неактуальной.

Оценивая же общую тенденцию развития политической борьбы вокруг экономической реформы, следует отметить безусловное ослабление президентской и парламентской власти, главной причиной чего был явный отрыв их от экономических процессов, а точнее, от реальных интересов хозяйствующих субъектов. Можно ожидать прихода к политической

власти реальных собственников – непосредственно или через своих представителей, способных четко выражать интересы экономически влиятельных структур. Тем самым экономические и политические элиты сблизятся, причем последние приобретут более четкие очертания, соответствующие современному раскладу экономических сил и интересов.

4. Экономико-политическая ситуация после выборов 12 декабря 1993 г. и перспективы ее развития

Избрание нового законодательного органа дало импульс развитию институтов власти и экономических реформ. Обратим внимание на некоторые важные факторы и особенности осуществления экономической политики и соответственно реформ в современном политическом пространстве России.

Прежде всего произошло формирование парламента, дающего более или менее адекватное отражение существующего в современном российском обществе баланса социально-экономических сил и интересов. В отличие от Верховного Совета образца 1990–1993 гг., в котором доминировали довольно узкие групповые интересы, депутаты Государственной Думы имеют за собой поддержку соответствующих хозяйственно-политических образований и их будет гораздо труднее подкупать политическими декларациями, обещаниями и индивидуальными льготами (предоставляемыми отдельным предприятиям). Однако в силу того что современная структура интересов остается противоречивой, избранный состав Государственной Думы оказался весьма «пестрым», содержащим представителей самых разных политических направлений.

Среди депутатов Думы отчетливо выделяется инфляционистский блок политических сил. Это представители КПРФ (Г.А. Зюганов) и Аграрной партии (М.И. Лапшин), значительная часть электората которых находится в тяжелом экономическом положении и для выживания требует

масштабных финансовых вливаний и льгот. Это также ЛДПР (В.В. Жириновский) и ДПР (Н.И. Травкин), для которых более характерны лозунги протекционизма и национал-патриотического капитализма. Блоки «Выбор России» (Е.Т. Гайдар), «Явлинский – Болдырев – Лукин» и «12 декабря» (И.М. Хакамада) занимают с большей или меньшей последовательностью антиинфляционистские позиции. И наконец, промежуточное положение занимают ПРЕС (С.М. Шахрай) и «Новая региональная политика» (Н.П. Медведев), причем первый тяготеет, скорее, к антиинфляционистам, а второй – к инфляционистам.

Учитывая структуру представленных в Государственной Думе политических партий и организаций, можно заметить доминирование в ней проинфляционистских сил. Это же можно проследить и если обратить внимание на персональный состав депутатов: помимо достаточно различных социальных позиций значительная часть депутатов непосредственно связана с интересами конкретных отраслей и регионов. Значительно сильнее, чем ранее, представлены здесь и интересы новых коммерческих структур, которые впервые имели возможность непосредственно принять участие в выборах, причем представители частного бизнеса представлены практически во всех фракциях парламента.

Этот эффект еще более усиливается, если принять во внимание состав Совета Федерации, в котором доминирующие позиции занимают первые лица регионального руководства или их непосредственные представители.

Словом, можно сделать вывод, что структура нынешнего российского парламента во многом схожа с Верховным Советом Украины с характерным для него доминированием интересов отраслевых и региональных групп давления.

Вместе с тем политические итоги выборов далеко выходят за рамки их макроэкономической интерпретации. Резкое возрастание веса Либерально-демократической партии В.В. Жириновского⁶, занимающей откровенно

⁶ ЛДПР В.В. Жириновского при голосовании по партийным спискам получила на выборах 12 декабря 1993 г. порядка 23% голосов, а следующий за ней блок демократических сил «Выбор России» – около 16%. Впрочем, с учетом депутатов,

экстремистские позиции и ставящей под вопрос не только базовые ценности рыночной демократии, но и сами перспективы сохранения в России условий внутреннего и внешнего мира, со всей остротой ставит вопрос о продолжении демократического курса. И в то же время это показывает, что отнюдь не реставрация традиционной советской (коммунистической) системы является в настоящее время реальной угрозой для перспектив мирного реформирования страны. Реальной опасностью становится политика, предполагающая возрождение тоталитаризма, но теперь уже под националистическими (а не интернационально-уравнительными) знаменами. Причем союзниками ЛДПР в этом деле становятся и левонационалистические группы типа КПРФ, отказавшиеся от лозунгов «пролетарского интернационализма», и организации, в основе экономической платформы которых явно или неявно лежат идеи закрытия внутреннего рынка – протекционизма (например, Аграрная и Демократическая партии).

После выборов произошло заметное усиление позиций правительства, а точнее, его председателя в ущерб позициям президента. В конкретной конституционной и политической ситуации начала 1994 г. конфликт между президентом и парламентом опасен для обеих сторон, причем для президента эта опасность резко возрастает в связи с вопросом о кандидатуре на пост премьера. Сохранение В.С. Черномырдина в этом качестве позволяет избежать опасного для Б.Н. Ельцина конфликта, но тем самым ограничивает для последнего свободу политического маневра, в том числе и в значительной мере в области экономической политики.

Премьер же, формально не участвуя в выборах, получил довольно широкую поддержку в Государственной Думе как за счет непосредственно связанной с ним группы «новая региональная политика», так и более широко – за счет голосов лоббистского большинства.

Впрочем, несмотря на формальное благополучие во взаимоотношениях с парламентом и президентом, вскоре после выборов правительство оказалось в весьма двусмысленном

избранных от одномандатных округов, «Выбор России» был представлен в Государственной Думе самой большой фракцией [2010].

и противоречивом положении. Уход из него людей с репутацией последовательных реформаторов (Е.Т. Гайдара, Б.Г. Федорова) поставил руководителей исполнительной власти перед необходимостью нести личную ответственности за результаты экономической политики, которую теперь нельзя переложить на «монетаристов». В.С. Черномырдин оказался перед необходимостью однозначного выбора между альтернативными вариантами экономической политики – инфляционистским и антиинфляционистским, которого ему благодаря обстановке политической неопределенности 1993 г. до сих пор удавалось избегать. Правительству трудно решиться на проведение явно инфляционистской политики, поскольку его руководители более или менее отчетливо представляют последствия такого варианта развития событий. Но столь же трудно, если не невозможно, пойти и по пути антиинфляционистскому – для этого у него нет ни политической воли, ни социальной базы. В результате в течение первых нескольких недель 1994 г. В.С. Черномырдин уходил от ответа на вопрос о концепции своего экономического курса довольно абстрактными заявлениями о проведении политики финансовой стабилизации «немонетарными методами».

Понятно, что правительство должно определиться. Расклад сил в Государственной Думе и в обществе, на которые исполнительная власть образца января 1994 г. может опираться, будет толкать ее к принятию проинфляционистских решений, все более подводя Россию к гиперинфляционному рубежу и украинизации. Высокая вероятность подобного развития событий подтверждается и составом самого правительства. Если в 1993 г. оно отражало некоторый баланс сил между сторонниками про- и антиинфляционистского вариантов экономической политики, то теперь в нем явно доминируют представители отраслей и регионов. Иными словами, правительство теперь отражает баланс сил различных лоббистских группировок в союзе с экономистами протекционистского толка. В результате инфляционный курс становится почти непреодолимым.

В такой ситуации страна в скором времени вновь, как и в 1991 г., окажется перед политическим выбором принципиального характера. Но это уже не будет выбор между экономикой административной (коммунистической) и рыночной. Теперь речь пойдет об определении и закреплении типа рыночной экономики: или будет предпринята новая попытка экономической стабилизации путем последовательной либерализации хозяйственной жизни и интеграции отечественной экономики в систему мировых хозяйственных связей, или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», предполагающего широкомасштабное государственное вмешательство в функционирование национальной экономики, плотную государственную опеку над относительно слабым, неконкурентоспособным отечественным хозяйством, отгороженным от внешней конкуренции.

Здесь будет неизбежен выбор формы политического режима, способного осуществить стабилизацию и проводить последовательную экономическую политику. В обоих случаях это будет выбор режима жесткого, возможно, авторитарного. Хотя это вполне может быть и авторитарный конституционный режим, возможность чего дает принятая на референдуме 12 декабря новая Конституция Российской Федерации.

1994 г.

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В 1994 г.¹

Экономико-политическая жизнь имеет свою систему отсчета, которая не совпадает со строгими рамками определенного календарного периода. Так было в 1992 и 1993 гг.

Не стал исключением и год 1994-й. Его начало относится к 12 декабря 1993 г. – к выборам нового состава законодательного корпуса, а завершается он началом военной операции в Чечне ровно 12 месяцев спустя. Между этими датами заключен сложный и противоречивый период социально-политической борьбы. Суть ее составляло противостояние двух альтернативных моделей дальнейшего развития России и российских реформ.

1. Альтернативы социально-экономического курса

Итоги выборов поставили Президента РФ и Правительство РФ перед жестким выбором. На поверхности событий казалось, что ключевой вопрос формулируется так: как двигаться

¹ См.: Российская экономика в 1994 г.: Тенденции и перспективы. Апрель 1995 г. М.: ИЭППП, 1995.

дальше? На самом же деле этот вопрос плавно трансформировался в другой, гораздо более острый: куда двигаться дальше? Причем варианты развития событий были достаточно ясны всем, кто мог непредвзято проанализировать состояние и внутреннюю динамику российского экономико-политического процесса.

Во главе угла, как всегда, стоял вопрос о власти, о путях ее получения и сохранения. Итоги выборов потребовали от президента и правительства определиться, каковы будут ключевые, опорные точки, которые смогут сохранить президентскую власть в руках Б.Н. Ельцина или кого-то из его ближайшего окружения (претендующего на роль официального преемника) после выборов 1996 г.

Реально существовало два пути:

- либо обеспечить экономическую стабильность и попытаться за оставшиеся до выборов два с половиной года подвести страну к началу устойчивого экономического роста;
- либо предельно ужесточить политический режим, попытаться перехватить агрессивно-националистические лозунги, начать проводить конфронтационную внутреннюю и внешнюю политику и на этой волне попытаться расправиться с политическими конкурентами и расчистить политическое пространство от разного рода претендентов на власть как справа, так и слева.

Каковы были факторы, влиявшие на принятие того или иного решения? Перечислим наиболее существенные из них.

Во-первых, итоги выборов 12 декабря 1993 г., которые принесли заметный успех силам радикальной оппозиции реформаторскому курсу. Успех на выборах наследницы КПСС – КПРФ и праворадикальной ЛДПР вызвал шок в среде исполнительной власти и особенно президентских структур. Здесь открыто зазвучали призывы к пересмотру курса в сторону его смягчения, что на практике означало отказ от последовательности в политике вообще и в экономической политике в особенности.

Во-вторых, характерные для политической элиты настроения перманентных выборов – предстоящих в конце 1995 г. выборов в парламент и особенно намеченных на июнь

1996 г. президентских выборов. С учетом особенностей Конституции РФ, дающей главе государства беспрецедентные для республиканской формы правления полномочия, президентские выборы являются ключевым моментом, способным радикально изменить характер общественной жизни всей страны. Фактор подготовки к этим выборам незримо присутствовал при всех дискуссиях (открытых и скрытых) относительно дальнейшего экономико-политического курса, т. е. Б.Н. Ельцин должен был в предельно сжатые сроки определиться с тем, под какими лозунгами он (или его естественный преемник) будет бороться за президентские полномочия.

В-третьих, свою роль играла сама структура избранной Государственной Думы. Президенту предстояло определиться и относительно характера своих взаимоотношений с представительной властью: пойдет ли он на решительные меры, балансируя на грани жесткой конфронтации с лево- и правонационалистическим большинством, или же предпочтет путь компромиссов, неизбежно сказывающийся на эффективности его политики.

В-четвертых, надо было принимать во внимание настроения значительной части населения, отразившиеся в итогах выборов. Эти итоги резко контрастировали с результатами состоявшегося в апреле того же года референдума, на котором президент и его социально-экономический курс получили одобрение. Теперь оказалось, что поддержка на референдуме была в высшей мере неустойчивой, а доминирующими настроениями в обществе становятся усталость и стремление к быстрым переменам. Если в конце 1991 г., судя по опросам общественного мнения, подавляющее большинство россиян было готово переносить временные тяготы ради быстрого преодоления обстановки экономического хаоса, то теперь ситуация изменилась. Россияне устали ждать и стали проявлять склонность к поддержке якобы простых, а по сути демагогически-популистских решений (или веру в них). Это особенно наглядно проявилось в массовом голосовании за ЛДПР В.В. Жириновского.

В-пятых, к 1994 г. уже накопился некоторый практический опыт посткоммунистической трансформации в целом

ряде стран. Из области теоретических дискуссий этот процесс переместился в область конкретных сопоставлений различных моделей. Уже было видно, каким странам и по каким причинам удалось вырваться из посткоммунистического экономического кризиса, а какие застряли в нем и почему.

Словом, как и в конце 1991 г., страна оказалась перед необходимостью жесткого выбора, в котором экономика и политика были тесно взаимосвязаны. Выбор экономической модели практически однозначно определял выбор политического режима, и наоборот. Причем, по нашему мнению, экономика имела здесь явное первенство над политикой.

Налицо были два варианта дальнейшего развития событий.

Один предполагал дальнейшее продвижение рыночных и демократических реформ. Среди них проведение финансовой стабилизации, обеспечение открытости экономики и борьба с искусственным сдерживанием конкуренции на внутреннем рынке, проведение приватизации и обеспечение четких гарантий прав собственности, проведение военной реформы, начало реального процесса банкротств как способа переключения ресурсов с неэффективных секторов хозяйства на эффективные. Все это означало бы вывод страны на путь устойчивого экономического роста. Более того, опыт различных стран мира, успешно решивших или решающих аналогичные задачи (Эстонии, Латвии, Чехии, Польши), свидетельствует, что для этого нужен период примерно полутора – двух лет, т. е. как раз время, остававшееся до президентских выборов, намеченных на июнь 1996 г. Существенное замедление или остановка инфляции и осуществление структурных преобразований (санация убыточных предприятий) за первый год создают базу для начала роста производства.

Другой вариант предполагал переход к социальному популизму и маневрированию между различными экономикополитическими группировками (прежде всего между разного рода лоббистами, агрессивность которых в России отчетливо нарастала). Здесь имеется в виду проведение политики

«поддержания производства» путем раздачи дешевых денег, закрытие внутреннего рынка, свертывание конкуренции иностранных товаров. Практическая реализация подобных идей означала не что иное, как открытое торжество «номенклатурного капитализма» – капитализма с большим и дорогим государственным аппаратом, с коррумпированным чиновничеством, с высоким налоговым бременем.

За первый вариант развития событий стояли министры-реформаторы (Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, Б.Г. Федоров), за второй – левые и правые экстремисты, аграрии и др.

Уход Е.Т. Гайдара из правительства в январе 1994 г. был как раз связан с тем, что он видел эту развилку и пытался убедить президента в том, что итоги выборов 12 декабря вполне определенно сигнализируют о необходимости встать на путь последовательных и решительных реформ. Только этот путь давал шанс на спасение российской демократии, давал возможность остановить инфляцию в 1994 г. и получить в 1995 г. начало экономического роста, что позволило бы прийти к президентским выборам уже с рядом решенных задач (остановленные цены, стабильная валюта, начавшийся подъем производства). Это позволяла и конституционная система России, закрепленная референдумом 12 декабря. Президент имел достаточно широкие полномочия, чтобы, опираясь на реформаторское меньшинство Государственной Думы, блокировать наиболее опасные действия законодателей.

Другой вариант заведомо гарантировал сохранение высокой инфляции, финансовой нестабильности, продолжение спада производства при стабильном ухудшении морально-политического климата в стране, маргинализацию демократических прав и свобод при лавинообразном росте коррупции и преступности. Причем этот сценарий имел не только прямую, но и обратную связь: чем дальше продвигаться по этому пути, тем слабее гарантии сохранения демократических институтов и тем больший возникает соблазн прибегать к авторитарным способам решения возникающих проблем вплоть до военных авантур. Раз уж этот путь выбран, то с каждым поражением властей

возникает искушение покруче «закрутить гайки» и «попробовать еще раз».

Эта развилка задавала жесткую логику дальнейшего развития событий в российской экономике и политике.

2. Контуры экономической политики

После отставки Е.Т. Гайдара и Б.Г. Федорова в январе 1994 г. казалось, что руководство страны все-таки склонно оставаться на пути реформ. Правительство в январе – марте 1994 г. по инерции продолжало следовать макроэкономическому курсу реформаторов сентября – декабря 1993 г., что обусловило улучшение общей экономической ситуации до конца лета 1994 г. С учетом того что между действиями власти и реальным положением в народном хозяйстве России в 1994 г. разрыв составлял 4–6 месяцев, примерно до августа замедлялся рост цен (до 4% в августе), приостановился спад производства, стабилизировалась ситуация на валютном рынке, росли государственные резервы золота и иностранной валюты.

Однако с апреля в экономической политике правительства произошел поворот. Он был связан с непоследовательностью экономического курса, с неготовностью президента или премьера взять на себя ответственность за необходимые, хотя и не всегда популярные в краткосрочной перспективе меры. Ситуация во многом напоминала СССР последних лет его существования, когда правительство Н.И. Рыжкова на протяжении длительного времени откладывало принятие жестких и давно назревших мер, тем самым лишь обостряя общий экономический и политический кризис.

Руководство исполнительной власти попыталось в 1994 г. совместить стабилизационный и инфляционистский варианты экономической политики. Рестриктивные финансовые меры января – апреля сопровождались широкими обещаниями дешевых денег. Это несколько разряжало политическую атмосферу, переносило решение сложных проблем на будущее, но – на ближайшее будущее. И когда давление

на правительство немного возросло (в связи с обсуждением парламентом в апреле – мае проекта государственного бюджета на 1994 г.), оно стало шаг за шагом отступать. С апреля начинается накачка экономики деньгами, ужесточение мер государственного протекционизма, что в конкретных российских условиях означает принесение прав рядового российского покупателя в жертву отечественным монополистам-производителям и торговцам.

Вопросы внешнеэкономической политики стояли в 1994 г. на одном из первых мест в полемике между различными политическими группами. Проходили острые дискуссии по таким проблемам, как:

- введение импортных тарифов, особенно на продовольственные товары;
- восстановление водочной монополии в целях защиты отечественного производителя от иностранной конкуренции;
- допущение иностранных банков в Россию;
- предоставление льгот иностранному капиталу (предприятиям, полностью или частично принадлежащим иностранцам).

Об остроте дискуссий свидетельствует уже хотя бы тот факт, что по целому ряду указанных проблем президенту и правительству приходилось принимать решения неоднократно – то вводя определенные нормы, то отменяя их под воздействием соответствующих групп давления. Так, дважды пересматривались решения по деятельности иностранных банков, трижды – по регулированию продовольственного импорта. Острое противодействие отечественного бизнеса вызвали продекларированные премьером в июне намерения о предоставлении широких льгот капиталу с иностранным участием.

Можно предположить, что различные дискуссии подобного рода в конечном счете сфокусируются в полемику вокруг присоединения России к ГАТТ. Пока еще этот вопрос остается в тени, но по мере продвижения соответствующих переговоров именно сюда может переместиться центр тяжести политической борьбы.

Одновременно Центральный банк засекретил данные о ежемесячном росте денежной массы. Знание этой статистики

позволило бы прогнозировать развитие экономики осенью 1994 г. – и обвальное падение рубля, и трехкратное ускорение роста цен, и многое другое.

Настораживал и ряд конкретных шагов правительства, наглядно отражавших его понимание перспектив экономической политики на 1994 г. Так, в ходе бюджетных слушаний в апреле – мае оно столкнулось с выбором, усиливать ли финансовую поддержку социальной сферы, науки, культуры, образования (на чем настаивали депутаты от «Выбора России» и ряда других демократических фракций) или дать больше денег аграриям (и поддерживавшим их коммунистам). Выбор был сделан в пользу аграриев, причем, как и прогнозировалось, эти деньги «застряли» в финансовой системе или прямым образом попали на валютную биржу, резко дестабилизировав экономическую ситуацию в стране. Причем этот выбор носил однозначно политический характер и отдалял президента и премьера от «стабилизационного варианта» продолжения своей политической карьеры. Он толкал на путь дальнейших компромиссов и фактического отказа от осуществления активной политики реконструкции российского народного хозяйства.

Бюджетные дебаты не смогли решить и другую острую проблему российской экономики и политики – военную. Армия оказалась как бы в подвешенном состоянии. Экономить на армии и военной промышленности методами простого бюджетного секвестирования более было невозможно. Но для поддержания ее боеспособности и удовлетворения элементарных социальных нужд офицерского состава требовались неподъемные для бюджета средства. Следовательно, необходимо было разработать и начинать осуществлять глубокую военную реформу, которая позволила бы повысить боеспособность Вооруженных сил и социальную защиту личного состава. Однако ничего этого сделано не было, что объективно подталкивало армейское руководство на принятие тех или иных мер самозащиты. До поры до времени оставался открытым лишь вопрос о характере этих ответных действий.

Обращало на себя внимание и нежелание правительства всерьез заниматься проблемами банкротств и неплатежей.

Неспешно работала Комиссия по неплатежам во главе с первым вице-премьером О.Н. Сосковцом, причем регулярно представлявшиеся ей доклады о криминальном характере значительной части неплатежей оставались без адекватной реакции. Тормозилось банкротство неэффективных предприятий.

Бюджет на 1994 г. впервые за последние несколько лет содержал рост реальных расходов на финансирование аппарата управления. В очередной раз окончились неудачей попытки реформаторов отменить квотирование внешнеэкономической деятельности (в области торговли энергоресурсами), что также всегда было одним из основных источников коррупции.

Подобный рост государственных расходов, естественно, оттеснял на задний план идеи снижения налогового бремени и расширения простора для предпринимательской деятельности.

Весной 1994 г. резко обострилось давление на правительство в пользу максимального ограничения конкуренции со стороны иностранных товаров и банков.

Каждый из перечисленных моментов, возможно, и не имел принципиального значения, но собранные все вместе они явно усиливали позиции коррумпированной бюрократии. Отказ от реформ объективно усиливает антиреформаторские настроения, а меры, расширяющие поле для коррупции, подталкивают к борьбе с ней отнюдь не в логике демократии и реформ. Однако обычно это становится ясно несколько позднее.

Непоследовательность в экономической сфере руководство страны дополнило рядом чисто политических шагов, которые уже наглядно демонстрировали зреющий поворот.

Прежде всего попытка развернуть борьбу с преступностью посредством нарушения конституционных свобод и прав человека, что нашло отражение в соответствующих (летних) указах президента. Их общая логика состоит не в наведении порядка, а в резком усилении возможностей для правоохранительных органов проводить произвольные аресты.

Происходит поворот и во внешней политике. Россия оказывается все более втянутой в конфликты (как в Таджикистане или в Грузии) при одновременном демонстративном ухудшении отношений с Восточной Европой и с Западом.

Последнее явно рассчитано на внутрироссийский эффект и призвано продемонстрировать наличие у исполнительной власти жесткого голоса и ее готовность к конфронтационному стилю общения.

3. Осенний экономико-политический кризис и чеченский конфликт

Кризис на валютной бирже 11 октября, приведший к краткосрочному падению на треть курса рубля, резкое ускорение инфляции – все это продемонстрировало, что за непоследовательность политики расплата наступает неминуемо и достаточно быстро. Вдруг наглядно обозначилось, что элементы экономической устойчивости, достигнутые, казалось бы, летом, на самом деле призрачны и легко могут уступить место хаосу образца осени 1991 г. И вновь Б.Н. Ельцин и В.С. Черномырдин оказались перед выбором – или назад, к тотальному дефициту, неработающему рублю и чиновничьему распределению ресурсов, или возвращение на рельсы ответственной экономической политики, позволяющей вполне очевидным набором мер вырваться из кризиса и выйти на траекторию роста.

Правительство попыталось предпринять решительный маневр и вырваться из логики антиреформаторского экономико-политического курса. Но сделать это было уже очень непросто. Тянула назад и запущенная президентским аппаратом концепция «коалиционного правительства», означающая примитивную попытку собрать представителей всех думских фракций в правительстве без заключения какого-либо предварительного соглашения о контурах его политического курса.

С середины 1994 г. некоторые советники Президента России стали активно развивать идею «коалиционного правительства». Однако по Конституции РФ правительство формируется президентом и не нуждается в одобрении парламентом (если последний не поставит этот вопрос сам или с подобной инициативой не выступит премьер-министр).

Включение представителя той или иной парламентской партии (или фракции), строго говоря, не налагает на фракцию никаких обязательств. В любом случае это правительство остается коалицией личностей, а не партий, поскольку при его формировании не вырабатывается какая-либо формула или программа.

В этих условиях В.С. Черномырдин все-таки решился объявить о своем намерении пойти по пути экономической стабилизации, отбросив столь свойственные ему на протяжении последних полутора лет многочисленные оговорки о «немонетарных методах» стабилизации, о государственно упорядоченном рынке и т. п. Представленный в конце октября в Государственную Думу проект бюджета на 1995 г. предполагал заметное сокращение бюджетных расходов как непременное условие обуздания инфляции.

Это заявление не могло не вызвать шок у основных реципиентов государственных денег, столь необходимых для их выживания без проведения реальных реформ (прежде всего армии и сельского хозяйства). И поскольку они не могли противодействовать правительству на поле открытого парламентского противостояния (вотум недоверия в Думе не прошел), то следовало ожидать тех или иных внепарламентских ходов, которые обеспечили бы возрастание влияния соответствующих группировок.

В первую очередь это касалось военно-промышленного комплекса вообще и значительной части генералитета в особенности. Военное руководство встало перед серьезной проблемой проведения реформы в армии.

Но она могла бы больно ударить по интересам значительной части генералитета. А лучшим способом избежать таких неприятностей является война – маленькая и быстрая. Другое дело, что последствия «маленьких войн» обычно сильно отличаются от ожиданий тех, кто их начинает.

Чеченский конфликт казался удобным способом решить названные проблемы. Для теряющих популярность политиков он повышал их значимость в собственных глазах, а то и в глазах части электората, для армейского руководства давал шанс поднять свое влияние и даже популярность. Тем более

режим Д.М. Дудаева, как казалось уже весной 1994 г., трещал по швам, рушился под тяжестью множества экономических и политических проблем. Лозунги национализма и сепаратизма в условиях нарастающей стагнации теряли свою привлекательность.

Осторожное маневрирование в этих условиях вело к бесславному концу режима чеченских сепаратистов, но одновременно создавало у сторонников военно-силового порядка в Москве иллюзию возможности легко решить все проблемы при помощи силы, разумеется, в первую очередь проблемы власти в России, а отнюдь не проблемы Чечни.

События ноября – января несли и другие признаки трансформации российского политического режима. Здесь и преданные гласности попытки руководителя Службы охраны А.В. Коржакова напрямую вмешиваться в деятельность правительства по руководству народным хозяйством, и сосредоточение центра тяжести принятия важнейших государственных решений в Совете Безопасности – органе, который с точки зрения Конституции имеет сугубо вспомогательное значение. В этом ряду событий стоит и назначение члена коммунистической фракции Думы В.А. Ковалева ответственным за права человека в Чечне, а затем и министром юстиции. Последнее нельзя даже рассматривать как попытку укрепления исполнительной власти путем усиления ее коалиционного характера, поскольку, как отмечалось выше, это назначение не налагает на компартию никаких обязательств перед коалиционным Кабинетом, тем более что руководство коммунистической фракции официально дало негативную оценку согласию В.А. Ковалева войти в правительство.

4. Логика экономики и логика политики

Развитие событий по военно-экономическому сценарию неожиданно столкнулось с диаметрально противоположной тенденцией внутри самой же исполнительной власти. Правительство не отказалось от стабилизационного бюджета,

который по сути является бюджетом мира и несовместим с военными действиями даже ограниченного масштаба. Более того, в результате острой политической борьбы в декабре 1994 – январе 1995 г. Государственная Дума принимает в первом, а затем и во втором чтении правительственный проект государственного бюджета на 1995 г.

Правда, проект бюджета был принят таким противоречивым конгломератом сил, что сам факт его одобрения 23 декабря 1994 г. никак не свидетельствует о формировании прореформаторского или хотя бы стабилизационного большинства в среде законодателей. «Выбор России» поддержал бюджет как документ, содержащий стабилизационную концепцию и имеющий антивоенную направленность. Аграрная партия поддержала его, явно рассчитывая на свою способность выбить в дальнейшем из правительства значительные финансовые средства и закономерно опасаясь, что милитаризация общей экономической (и политической) ситуации резко ослабит позиции аграриев в их борьбе за государственные ресурсы. Наконец, ЛДПР В.В. Жириновского в своей поддержке бюджета голосует не за экономическую концепцию, а за силовые действия исполнительной власти.

Либеральное постановление об экспорте нефти, подписанное В.С. Черномырдиным 31 декабря 1994 г., является шагом в том же направлении. Оно практически неосуществимо при проведении политики «закручивания гаек». Ему было оказано огромное сопротивление, поскольку соответствующий президентский указ был издан еще в июне. Уже на финальной стадии в правительстве конкурировало три варианта проекта постановления, причем два других носили явно консервативный характер.

Разумеется, эти элементы здравого смысла в экономике являются очень слабыми на фоне широкомасштабных милитаристских действий. Однако именно в вопросе бюджета находится сейчас главный нервный узел политической борьбы ближайшего будущего. Развитие логики принятого проекта бюджета предполагает немедленную остановку военных действий. Противостояние на Кавказе делает предложенный бюджет нереализуемым. Это противоречие не имеет

ни теоретического, ни экономического решения. Оно может быть разрешено лишь политически – институты федеральной власти, и прежде всего президент, должны определиться относительно пути дальнейшего развития России.

* * *

В 1994 г. вновь, как и в 1991 г., страна встала перед необходимостью принципиального политического выбора. Причем в гораздо большей мере, чем три года назад, этот выбор будет определяться соотношением интересов влиятельных экономико-политических группировок, равно как и борьбой сил среди узкого круга высшего эшелона власти. И в отличие от 1991 г. это уже не будет выбор между рыночной и административной (коммунистической) моделями.

Теперь речь пойдет о другом: или будет предпринята новая попытка экономической стабилизации путем последовательной либерализации хозяйственной жизни и интеграции отечественной экономики в систему мирохозяйственных связей, или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», отгороженного от внешней конкуренции и предполагающего широкомасштабное государственное вмешательство в функционирование национальной экономики, плотную государственную опеку над относительно слабым, неконкурентоспособным отечественным хозяйством.

Здесь будет неизбежен выбор формы политического режима. В обоих случаях это будет выбор режима жесткого, возможно, авторитарного. Хотя это вполне может быть и авторитарный конституционный режим, возможность чего дает принятая на референдуме 12 декабря новая Конституция Российской Федерации. Этот вопрос решается уже в настоящее время.

1995 г.

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1995 г.¹

Развитие событий в первой половине 1995 г. дало по крайней мере два важных свидетельства в пользу вывода о том, что в России действительно происходят процессы экономико-политической модернизации, продвигающие страну в направлении рыночной демократии, несмотря на все сложности и противоречия, которые нам приходится преодолевать на этом пути. Хотя, разумеется, процессы эти пока неустойчивы, и почти никакие зигзаги в ближайшей перспективе не исключены.

Во-первых, приближение выборов становится важнейшей детерминантой не только политической, но и экономической жизни. Экономические интересы (прежде всего лоббирование) и политическая борьба не только оказываются тесно переплетенными в современной России, но и все более вписываются в логику именно предвыборной борьбы. Это порождает множество новых и подчас неприятных проблем, но подобные проблемы являются все-таки качественно иными, чем проблемы тоталитарного (или закрытого) общества. Мировой опыт свидетельствует, что предвыборная

¹ См.: Российская экономика в первой половине 1995 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 13. М.: ИЭППП, 1995.

гонка отнюдь не является самым благоприятным фоном для проведения устойчивого экономического курса, но такова неизбежная цена, которую надо платить за те очевидные преимущества, которые создает демократический режим для развития экономической активности и роста.

Во-вторых, макроэкономические проблемы перестали быть сюжетом, интересным лишь для узкой группы политиков и профессиональных экономистов. Особенно заметно это по тому вниманию, которое уделялось в первой половине 1995 г. ситуации на валютном рынке. И дело здесь, конечно, не в праздном любопытстве россиян. С одной стороны, у населения имеются реальные накопления, которые они хотят сберечь от обесценения и которые при благоприятной макроэкономической ситуации и наличии адекватных финансовых институтов могут быть быстро трансформированы в производственные инвестиции. С другой стороны, начинает формироваться средний класс, выступающий гарантом устойчивого функционирования рыночной экономики, ведь именно средний класс является важнейшим субъектом процесса накопления и именно его средства становятся решающим фактором роста в рыночной экономике.

1. Альтернативы экономико-политического курса

Рубеж 1994–1995 гг. ознаменовался четким оформлением двух линий на консолидацию политической власти в России и соответственно двух моделей экономического развития страны. Для обоих вариантов в настоящее время имеются достаточно мощные в политическом и экономическом отношении группы поддержки.

Первый вариант развития событий предполагает решительное продвижение вперед рыночных и демократических реформ. Среди них проведение финансовой стабилизации (остановка инфляции), обеспечение открытости экономики и борьба с искусственным сдерживанием конкуренции

на внутреннем рынке, продолжение приватизации и обеспечение четких гарантий прав собственности, проведение военной реформы, начало реального процесса банкротств как способа переключения ресурсов с неэффективных секторов на эффективные. Все это означало бы вывод страны на путь устойчивого экономического роста. Существенное замедление или остановка инфляции и осуществление структурных преобразований (санация или закрытие убыточных предприятий) создают базу для начала роста производства. За такое развитие событий выступают демократические организации России, в нем также заинтересованы представители тех социально-экономических групп, которые смогли адаптироваться к условиям рыночной экономики и которым для успешного развития не хватает стабильности, хозяйственного и правового порядка, четких правил игры в политике и экономике.

Второй вариант предполагает осуществляемые во взаимосвязи ужесточение (милитаризацию) политического режима, ослабление денежно-кредитной политики и переход к социальному популизму, к маневрированию между существующими экономико-политическими группировками (прежде всего между разного рода лоббистами, агрессивность которых в России заметно растет). Здесь имеется в виду проведение политики поддержания производства путем раздачи дешевых денег, закрытие внутреннего рынка, свертывание конкуренции иностранных товаров, доминирование в экономике отечественного монополизма при сращенности крупнейших монополий с коррумпированным государством. В политическом плане этот сценарий характеризуется торжеством национализма и идей национальной исключительности, особого пути развития России. Политической основой такого режима стал бы, скорее всего, неконституционный авторитаризм. Этот вариант развития событий наиболее откровенно отстаивают коммунистические и националистические организации. Но дело не сводится только к ним – именно в русле данного варианта действуют те силы внутри исполнительной власти, которые стояли за началом вооруженного конфликта в Чечне.

Существует, наконец, еще и *промежуточный вариант*, ориентированный на сохранение экономико-политического статус-кво – промежуточного положения между авторитаризмом и демократией, бюрократическим государством и рынком. Эта ситуация устраивает тех, кто в силу богатства или причастности к власти может сегодня, не опасаясь конкуренции, распоряжаться огромными ресурсами страны, ставить себе на службу государственные средства, тех, кого сейчас принято называть партией власти. Однако этот вариант представляется достаточно неустойчивым, и его сторонникам в ближайшем будущем скорее всего придется выбирать между первыми двумя вариантами.

Характерной особенностью сложившейся ситуации является то, что борьба между альтернативами развития России политически оформлена теперь не как противостояние ветвей власти (что было характерно для 1992–1993 гг.), а по преимуществу внутри как законодательного корпуса, так и исполнительных структур. Конфликт этот достиг в начале 1995 г. небывалой остроты. Практически сложились и оформились две основные группировки сил – сторонники последовательного продолжения экономических и политических реформ (для чего необходим мир), с одной стороны, и сторонники войны до победного конца, для которых, строго говоря, Чечня является лишь удобным предлогом для отказа от демократических завоеваний народа, свертывания реформ, передела собственности и установления жесткого авторитарного режима – с другой.

Явное усиление военных акцентов в словах и делах федеральных властей на протяжении декабря–января в феврале постепенно сменилось мирно-экономическими сюжетами. Прежде всего это стало заметно в деятельности самого президента, который стал делать акцент на проблемы экономических реформ вообще и финансовой стабилизации в особенности. Отчасти это явилось результатом чрезмерного усиления военно-силовых структур в коридорах отечественной исполнительной власти (как в правительстве, так и в президентском окружении), что потребовало от первого лица в государстве принятия мер по активизации политики

«сдержек и противовесов». Отчасти же здесь мы можем наблюдать продолжение колебаний Б.Н. Ельцина по мере приближения президентских выборов².

В социально-политическом плане важной особенностью 1995 г. стало некоторое расширение социальной базы сторонников стабилизационного варианта развития событий. В его поддержку высказались крупнейшие коммерческие структуры, и прежде всего банки, которые раньше избегали прямой демонстрации своих политических намерений, ограничиваясь в контактах с правительством решением лишь собственных конкретных проблем. Теперь они открыто заявили о готовности участвовать в политике вообще и в политике проведения экономической реформы в особенности. Это выразилось и в активных усилиях ведущих коммерческих структур по формированию новых фракций и предвыборных объединений, ориентированных на поддержку В.С. Черномырдина, и в ряде предложений правительству (прежде всего предложение о финансировании дефицита государственного бюджета в обмен на пакет акций приватизируемых предприятий).

Происходящее не является случайностью. В системе интересов крупнейших финансовых структур произошли серьезные изменения. Если раньше банки были заинтересованы в основном в инфляционном варианте развития событий, обеспечивавшем им невозможные ни при каком ином варианте доходы, то теперь обозначился явный раскол приоритетов внутри самого финансового сектора. Крупнейшие банки уже настолько расширили свои операции, что их деятельность является эффективной и конкурентоспособной уже не только благодаря норме, но и массе прибыли, зависящей от размера их оборотов. А это требует уже иной экономической ситуации – стабильности хозяйственной системы, позволяющей избегать неоправданных рисков в своей деятельности.

² Подробнее см.: Российская экономика в 1994 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1994. См. с. 135 настоящего издания.

2. Экономическая политика правительства

Отчасти в силу наличия общественных интересов, отчасти под воздействием изменившегося социально-политического баланса сил и интересов в экономической политике правительства (или, точнее, премьер-министра и экономического блока Кабинета) доминировал курс на макроэкономическую стабилизацию – наиболее последовательный со времени назначения В.С. Черномырдина на этот пост. Основными характеристиками этого курса стали:

- некоторое замедление инфляции, хотя и темпами значительно более низкими, чем это было заложено в проекте государственного бюджета на 1995 г.;
- быстрый рост денежной массы и валютных резервов Центробанка из-за его рублевых интервенций на валютной бирже;
- медленный рост чистых внутренних денежных активов, что означает, в частности, практическое отсутствие эмиссионного финансирования государственного бюджета;
- снижение доходности существующих инструментов финансового рынка;
- остановка падения номинального курса рубля и его рост по отношению к доллару;
- обозначившееся в мае замедление темпов спада производства и даже небольшой рост в некоторых отраслях.

Словом, налицо новая ситуация, не типичная для российской экономики последних лет, – ситуация, которая может иметь ряд серьезных и неоднозначных последствий как экономического, так и социально-политического характера.

Положительными чертами подобной ситуации являются прежде всего следующие:

во-первых, стабилизация и укрепление курса рубля может привести к притоку капитала в страну;

во-вторых, дедолларизация и приток капитала создают предпосылки для удешевления кредита, снижения эффективности чисто спекулятивных операций в финансовом секторе

и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производственные отрасли. Если подобная ситуация продлится достаточно продолжительный период времени, то можно будет прогнозировать переориентацию финансовой активности банков в направлении реального сектора, усиление роли инвестиционных компаний в отечественной экономике;

в-третьих, возможен заметный рост фондового рынка, выход его из депрессивного состояния, в которое он попал осенью 1994 г. Это предполагает усиление притока иностранного капитала, и прежде всего портфельных инвестиций. Правда, последнее имеет очень сильное внеэкономическое ограничение, связанное с перспективами парламентских и особенно президентских выборов в России;

в-четвертых, снижение курса доллара и связанное с этим удешевление импорта может благотворно повлиять на состояние отечественной промышленности. Поскольку многие отрасли находятся в сильной зависимости от поставок иностранных товаров производственного назначения (машиностроения, химического и иного сырья), удешевление импорта будет благоприятным фактором их возможного роста.

В то же время современное развитие макроэкономической ситуации ставит перед страной и ряд непростых проблем, решение которых зависит прежде всего от деятельности исполнительной власти:

во-первых, рост курса рубля повышает эффективность импортных операций и снижает конкурентоспособность отечественных производителей. Разумеется, для регулирования подобных проблем существует мощный рычаг в виде импортных пошлин. Но им надо уметь очень аккуратно пользоваться, ориентируясь при введении пошлин не столько на фискальные проблемы (поступление доходов в бюджет), сколько на решение задачи поддержания конкурентной среды на отечественном рынке, т. е. надо найти тот баланс, когда импортные пошлины не являются запретительными для импорта (как важнейшего источника конкуренции и сдерживания цен) и одновременно стимулируют развитие внутреннего производства;

во-вторых, ухудшается положение экспортеров, их конкурентоспособность на внешнем рынке. Впрочем, эта проблема решается снижением экспортных пошлин, что само по себе является фактором положительным, способствующим либерализации внешней торговли и повышению ее эффективности;

в-третьих, возможно ухудшение платежного баланса страны;

в-четвертых, импорт продукции производственного назначения может поставить в исключительно сложное положение те предприятия отечественного машиностроения (и прежде всего конверсионные), которые уже встали на путь адаптации к реальному рыночному спросу и находятся сейчас в процессе перестройки своей производственной базы с целью удовлетворения потенциального инвестиционного спроса со стороны сырьевых и перерабатывающих отраслей.

3. Источники нестабильности стабилизационного курса

Существует ряд опасностей и проблем, подстерегающих политику исполнительной власти в оставшиеся месяцы 1995 г.

Прежде всего это проблемы *чисто экономического характера*. Именно во втором полугодии будет получен ответ на ключевой с точки зрения современной макроэкономики вопрос: является ли рост денежной массы при стабильных чистых внутренних активах фактором, провоцирующим *инфляцию*, или правительство сможет связать (стерилизовать) рубли, эмитируемые в процессе интервенций на валютной бирже? Более того, по различным оценкам, продажа валюты в первом полугодии осуществлялась в основном предприятиями и организациями (прежде всего экспортерами), а не населением. При изменении этой ситуации можно прогнозировать дестабилизацию валютного рынка и затем рост инфляции, особенно на потребительском рынке.

Впрочем, правительство имеет достаточно мощные рычаги управления ситуацией, которые могут как предотвратить нежелательное развитие событий, так и обострить кризис. Весь вопрос в том, сумеет ли правительство разумно и осторожно задействовать эти рычаги.

Важной проблемой является проведение правительством устойчивой, предсказуемой валютной политики. Валютные ресурсы Центробанка вполне это позволяют. Фиксация «коридора» изменения валютного курса на период с июля по сентябрь является поэтому шагом в правильном направлении. Но, сделав его, правительство и Центробанк не должны на нем останавливаться. Более того, сама возможность пересмотра границ после 1 октября как бы автоматически задает точку максимального напряжения, поскольку на этой дате сосредоточатся усилия самых разных валютных игроков, что делает дестабилизацию почти неизбежной. Поэтому целесообразно уже в ближайшее время сделать следующие шаги: удлинить период валютной стабильности, сузить коридор колебаний курса и подготовиться к следующему, пожалуй, самому ответственному решению – к привязке курса рубля к одной из устойчивых мировых валют или к их корзине.

Здесь возможны варианты выбора базовой валюты. Наиболее очевидным является доллар как самая распространенная на территории России иностранная валюта, тем более что понижительная тенденция самого доллара на мировых валютных рынках, если она сохранится, будет благоприятна с точки зрения поддержания нашего внешнеторгового баланса. Возможно использование некоторой корзины валют. Наконец, возможна привязка рубля к экю, что явилось бы эффектным жестом по отношению к государствам Европейского Союза.

Существует и ряд чисто *политических проблем*, подстерегающих стабилизационную политику исполнительной власти.

Вероятны попытки дестабилизации ситуации со стороны радикальной оппозиции националистического и коммунистического толка. Стабилизация экономики и ее выход на

траекторию роста опасны для них, так как подрывают их возможности прихода к власти легальным путем. Кроме того, опыт ряда стран свидетельствует, что срыв в самый жестокий экономический и политический кризис происходит нередко именно тогда, когда основные экономические проблемы кажутся уже решенными или почти решенными.

Развитие ситуации в июне, когда левые и националистические силы предприняли беспрецедентную атаку, добиваясь отставки правительства, является весьма показательным.

Другой проблемой, с которой придется столкнуться, является вероятная *реструктуризация социальной базы*, формирование новых групп интересов и перераспределение среди существующих группировок. Вновь, как и в 1994 г., в центре окажутся (и уже оказываются) *вопросы экспортно-импортнои политики*. Однако теперь дело не ограничится лишь проблемами потребительского сектора. Столкновение интересов экспортеров сырья и потенциальных импортеров оборудования, а также этих последних и производителей отечественного оборудования может принять исключительно острые формы. Валютный курс, как некогда и инфляция, становится не столько экономическим показателем, сколько политическим индикатором, отражающим баланс сил разных групп интересов.

Исходя из некоторой стабилизации макроэкономической ситуации, правительство прогнозирует в ближайшие месяцы существенную активизацию рынка ценных бумаг, в том числе усиление *притока иностранного капитала* в форме как портфельных, так и прямых инвестиций. С этим связаны не только экономические расчеты, но и определенные политические ожидания. Начало реального притока иностранного капитала действительно может играть критериальную роль с точки зрения оценки экономических и политических перспектив российских реформ. Однако подобные надежды могут не оправдаться. С учетом реальной политической ситуации в России иностранные инвесторы, скорее всего, будут ожидать итогов президентских выборов и до того не станут проявлять излишнюю активность. И это само по себе может оказаться дестабилизирующим

фактором, подрывающим аргументы сторонников последовательного реформаторского курса относительно верности проводимой политики.

Наконец, серьезной проблемой, способной дестабилизировать экономическую ситуацию в предстоящие месяцы, является *предвыборная кампания* и активное участие в ней В.С. Черномырдина. Правительство, идущее на выборы, особенно чувствительно к лоббизму.

Поддержка региональных властей и тем более крупных коммерческих структур не гарантирована формирующейся партии власти («Наш дом – Россия» – НДР) автоматически, но в немалой мере зависит от того, насколько руководство НДР (и, следовательно, сам премьер-министр) будет удовлетворять финансово-экономические аппетиты своих партнеров и спонсоров.

Правда, здесь есть и два обнадеживающих момента. Во-первых, экономический (реформаторский) блок правительства как бы демонстративно самоустранился от предвыборных игр, что особенно отчетливо проявилось в заявлении А.Б. Чубайса о приостановлении своего участия во всех общественно-политических организациях с целью сосредоточиться на решении задач экономической реформы и меньше зависеть от политической конъюнктуры. Во-вторых, наиболее опасные лоббисты (а таковыми, как показывает опыт 1992–1994 гг., являются аграрии и часть промышленников) оказались в положении политической оппозиции премьер-министру, несмотря на непосредственное участие представителей, например, Аграрной партии в правительстве. Это же можно сказать о значительной части предприятий военно-промышленного комплекса. Тем самым поддержка подобного рода лоббистов означала бы для В.С. Черномырдина поддержку собственных же противников в предвыборной гонке и предоставление последним возможности продемонстрировать свою силу.

Конец лета и осень станут для правительства временем тяжелых испытаний. Присущие российской экономике сезонные колебания бюджетных расходов могут совпасть во времени с ухудшением поступления доходов от государственных

ценных бумаг и с усилением социальной напряженности, вызванным ростом безработицы. Здесь вновь придется столкнуться с опасностью движения по пути инфляционного финансирования, тем более что результаты денежных инъекций острее всего могут проявиться именно в период выборов в Государственную Думу в декабре 1995 г.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ЭКОНОМИКА В 1995 г.¹

1. Особенности 1995 г.

За время, прошедшее с начала посткоммунистических преобразований, 1995 год стал наиболее последовательным и продолжительным периодом осуществления курса макроэкономической стабилизации. И в то же время общий политический фон проводимого курса оставался неблагоприятным, а в начале и конце 1995 г. – критическим. Разгар чеченской войны, пришедшийся на январь, и завершившиеся победой антиправительственных (и антистабилизационных) сил коммунистов и националистов парламентские выборы в декабре – таково политическое обрамление нынешней, третьей за последние четыре года попытки стабилизации российской экономики.

Переход к стабилизационному курсу был для правительства делом исключительно сложным. К концу 1994 г. российские власти стояли перед выбором путей и механизмов консолидации власти и стабилизации социально-экономических процессов в стране. *С одной стороны*, существовала возможность консолидации через проведение макроэкономической

¹ См.: Российская экономика в 1995 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 14. М.: ИЭППП, 1996.

стабилизации, укрепление институтов рыночной демократии и постепенный выход на этой основе на траекторию посткризисного экономического роста. *С другой* – можно было попытаться пойти по пути ужесточения политического режима, перехватить агрессивно-националистические лозунги оппозиции (прежде всего КПРФ и ЛДПР), начать проводить конфронтационную внутреннюю и внешнюю политику, стремясь на этой волне расправиться с политическими конкурентами и расчистить политическое пространство от разного рода претендентов на власть как справа, так и слева.

В исполнительной власти единства, как обычно, не было, но впервые за годы посткоммунистических реформ острые противоречия в президентском окружении были столь очевидны и, казалось, непримиримы. В.С. Черномырдин и А.Б. Чубайс при поддержке президента приступили к осуществлению курса на последовательную макроэкономическую стабилизацию. Силловые ведомства и ряд других близких Б.Н. Ельцину политиков также при поддержке президента приступили к решению чеченской проблемы военными средствами, что создавало опасность перерождения демократического режима в авторитарный. Перспективы той или иной линии находились в зависимости от конкретного развития событий, от способности их сторонников реализовать стоящие перед ними задачи, продемонстрировать эффективность своей деятельности.

Январь 1995 г. был неблагоприятен для обеих альтернатив. Войну в Чечне не удалось завершить легкой и впечатляющей победой, показывающей эффективность оружия и демонстрирующей способность российских властей решать политические проблемы (и прежде всего проблему консолидации власти) силовыми методами.

Исключительно тяжелой оставалась и экономическая ситуация. Под влиянием инфляционистской политики лета – осени 1994 г. произошло резкое ухудшение основных макроэкономических показателей. Месячная инфляция достигла 17%, произошло резкое падение уровня жизни. Одновременно была предпринята беспрецедентная атака на рубль со стороны игравших на понижение банковских

структур – правительству и Центробанку удалось в конце концов удержать курс рубля от резких колебаний (аналогичных «черному вторнику» 11 октября 1994 г.), но в результате проведенных тогда масштабных интервенций валютные резервы Центрального банка сократились почти до 1 млрд долл. США (ниже было только на рубеже 1992–1993 гг.).

Однако к весне стала давать плоды возобновленная в конце осени политика ограничения денежной массы, усиленная отказом правительства от инфляционного финансирования бюджетного дефицита. Темпы инфляции значительно замедлились, а обменный курс рубля возрос не только реально, но и номинально. Это были ощутимые сдвиги, тем более заметные на фоне непрекращающейся войны в Чечне. Тогда же стало заметно, что президент вновь отдает предпочтение экономическому варианту консолидации режима, надеясь использовать его как важный аргумент в предстоящей предвыборной кампании. Впрочем, поскольку чеченский конфликт не завершен, он создает для сторонников националистического курса возможности в перспективе разыграть и эту карту для реализации своих политических целей.

Стабилизационный курс правительства, его хронологические рамки, политические и идеологические особенности его реализации – все это было непосредственно связано с проведением и результатами состоявшихся 17 декабря 1995 г. выборов в Государственную Думу. Подготовка к выборам оказывала воздействие как на активность политических элит (особенно во втором полугодии), так и на конкретные экономико-политические решения исполнительной власти.

В 1995 г. вновь подтвердилось отсутствие прямой и однозначной связи экономической ситуации с политическими настроениями в стране (прежде всего с поведением электората). Это было отчетливо продемонстрировано уже в 1993 г. на апрельском референдуме (где большинство высказалось в поддержку проводимого социально-экономического курса) и на декабрьских выборах 1995 г., принесших успех партиям оппозиции. Избиратели, во-первых, реагируют на изменения социально-экономической ситуации с опозданием, и, во-вторых, их реакция находится под воздействием сложного

комплекса факторов, никак не сводимых лишь к проблемам экономическим.

Опыт посткоммунистических государств позволяет сделать определенные обобщения относительно логики взаимосвязей экономических реформ и политических настроений избирателей. Практика показывает, что выход на траекторию роста занимает обычно период в 2–2,5 года, из которых примерно год нужен для стабилизации как таковой, и эта фаза является одной из самых болезненных в социальном и политическом отношениях. Однако именно она создает благоприятные условия для экономического роста, который начинается на втором году стабилизационной политики. Объективное улучшение социально-экономической ситуации, фиксируемое статистическими органами, не сразу становится ощутимым для рядового избирателя – для этого требуется еще 6–12 месяцев. И лишь после этого осуществляющее реформы правительство может рассчитывать на определенный успех на выборах. Иными словами, выборы 1995 г. в России совпали с завершением стабилизационной фазы экономической реформы, которая является с точки зрения социальных последствий одной из самых тяжелых.

Этому не могли противодействовать ни пропагандистские усилия властей, ни попытки правительства показать свою заботу о рядовом избирателе принятием некоторых решений демонстративно-популистского характера, тем более что правительство, сделав ставку на стабилизацию, стремилось проводить этот курс максимально последовательно, не злоупотребляя дорогостоящими популистскими мерами. Это было в общем правильно, поскольку подобные меры все равно не принесли бы партии власти дополнительные голоса, так как воспринимались бы избирателем как уступка, вырванная партиями жесткой оппозиции и потому делающая последних еще более популярными.

Положение правительственного блока «Наш дом – Россия» (НДР) и поддерживающих стабилизационный курс правительства политических сил (прежде всего «Демократического выбора России» – ДВР) осложнялось тем, что проводимая политика была третьей стабилизационной попыткой

за четырехлетний период 1992–1995 гг. Между тем каждая новая попытка стабилизации является более тяжелой как в экономическом, так и в социально-политическом отношении. Снижается готовность и способность основной массы населения преодолевать тяготы экономической нестабильности, а доверие к способности власти осуществить намеченный курс, к наличию у нее необходимой для этого политической воли и (или) компетентности оказывается сильно подорванным.

Стабилизация трансформирует и усложняет существующую в обществе систему социально-экономических интересов, что находит отражение и на политическом уровне. В современном российском обществе существует несколько критериев определения соответствующих групп интересов, причем в конкретной хозяйственной жизни выделенные по разным критериям группы могут пересекаться, накладываться друг на друга.

Усложнение системы интересов происходило на протяжении всех четырех лет посткоммунистической трансформации. Уже к 1993 г. отчетливо дало о себе знать различие интересов экономических агентов, способных или неспособных адаптироваться к конкурентной экономике. Если первые не нуждались в создании для себя финансовых условий (для их развития достаточным было обеспечение общей финансовой стабилизации), то вторые не могли выжить без постоянной подпитки дешевыми деньгами, т. е. сформировалось противостояние антиинфляционистских и проинфляционистских сил.

К началу 1994 г. это противостояние дополнилось конфликтом относительно внешнеэкономического курса России, когда предметом острой дискуссии стал вопрос о допустимой мере открытия российского рынка для иностранных конкурентов. Обладающие слабым конкурентным потенциалом сторонники проинфляционного курса были заинтересованы в защите своих рынков от иностранных товаров и услуг, а потому выступали с лозунгами формирования национально замкнутой, высокомонополизированной экономики, огражденной от мирового рынка жесткими таможенными

и правовыми барьерами. Их оппоненты отстаивали принципы открытого хозяйства, обеспечивающего рост эффективности через механизмы конкуренции, в том числе и международной. Тем самым традиционный спор фритредеров и протекционистов стал актуален для современной России.

2. Что нового принес год 1995-й?

Во-первых, стабилизация и укрепление реального курса рубля означают на практике приток капитала в страну. Тем самым создаются предпосылки для удешевления кредита, снижения эффективности спекулятивных операций в финансовом секторе и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производственные отрасли. Уже во второй половине года некоторые крупные российские банки стали проявлять интерес к производственной сфере, что выразилось как в создании ими специальных подразделений, призванных заниматься инвестициями, так и в обострении межбанковской борьбы за обладание пакетами акций приватизируемых предприятий.

Во-вторых, рост реального курса рубля привел к ухудшению положения предприятий-экспортеров и повышению конкурентоспособности импортных товаров. Естественной реакцией правительства было повышение импортных и снижение (вплоть до отмены по ряду позиций) экспортных пошлин. Однако последней меры будет явно недостаточно для экспортеров, не связанных с топливно-энергетическим комплексом и особенно с немногочисленными предприятиями машиностроения, способными выйти на внешний рынок. А ведь эти экономические агенты составляют естественную социально-политическую базу стабилизационного курса, и ухудшение их экономического положения политически весьма опасно.

Проблема сравнительной эффективности экспорта и импорта имеет еще один важный аспект, требующий политического решения и непосредственно воздействующий на положение влиятельных групп интересов. Речь идет о традиционной для экономик среднего уровня развития проблеме

импортозамещения. Удешевление импорта может благотворно повлиять на состояние тех отраслей отечественной промышленности, которые зависят от поставок иностранных товаров производственного назначения (а таких немало среди экспортеров). И одновременно это может поставить в исключительно сложное положение те предприятия отечественного машиностроения (прежде всего конверсионные), которые встали на путь адаптации к реальному рыночному спросу и находятся сейчас в процессе перестройки своей производственной базы с целью удовлетворения потенциального инвестиционного спроса со стороны сырьевых и перерабатывающих отраслей.

В-третьих, происходит трансформация экономико-политических интересов финансовых и торговых организаций. Эти сектора более всех выигрывали от инфляции, которая делала их деятельность исключительно прибыльной. Стабилизация осложнила их экономическое положение и привела к кризису, в результате которого выживут в основном те, кто сможет адаптироваться к работе с относительно низкими ставками процента, ориентируясь не столько на норму прибыли, сколько на ее массу, т. е. на размеры вложенного капитала. Тем самым можно прогнозировать продолжение кризиса в сфере банковского и торгового капитала с выживанием наиболее мощных и устойчивых организаций.

В-четвертых, в связи с обозначившейся перспективой макроэкономической стабилизации во второй половине 1995 г. произошло заметное усиление интереса крупных финансовых структур к приватизации. Резкое обострение борьбы за получение государственных (и фактически контрольных) пакетов акций ведущих российских предприятий привело к перегруппировке сил среди этих структур, образованию новых союзов и возникновению новых острых противоречий. Можно предположить, что эти процессы будут приводить к усилению внутривластной напряженности, к явному или неявному сближению недовольных результатами приватизации вокруг естественного центра этого недовольства – КПРФ как наиболее крупной партии, открыто провозглашающей необходимость проведения передела собственности на новых, более «справедливых» основаниях.

3. Итоги выборов и перспективы экономической политики

Политическая борьба второй половины 1995 г., предшествовавшая выборам в Государственную Думу, была особенно интересна тем, что в центре внимания ее участников находились не столько вопросы текущей стабилизации и преодоления кризиса в узком смысле этого слова (т. е. как остановки спада производства), сколько модели будущего социально-экономического развития России. И это естественно, поскольку экономические итоги года, накопленные валютные резервы и инерционный потенциал российской экономики (равный примерно шести месяцам) позволяют сделать вывод о завершении в первом полугодии 1996 г. стадии стабилизации и актуализации проблем экономического роста.

Иными словами, политики и партии могут продолжать дискуссии о результатах стабилизации, но политическая актуализация этих вопросов будет уже малопродуктивной. Кстати, именно признанием этого факта объясняется, по видимому, относительное миролюбие оппозиционного большинства Думы 1995 г., принявшего в предвыборный период целый ряд принципиально важных для экономической политики правительства решений (по соглашениям о разделе продукции, о бюджете на 1996 г., о назначении председателя Центрального банка и ряд других).

Предвыборная дискуссия выявила наличие в российской политической среде трех вариантов постстабилизационной политики, каждый из которых связан с реальными интересами тех или иных социально-экономических группировок и представлен в качестве программных ориентиров тех или иных политических сил.

Существует вариант открытой конкурентной рыночной экономики, за который наиболее последовательно выступают либеральные политические силы (прежде всего ДВР) и который на практике реализуется в экономическом курсе В.С. Черномырдина. В проведении этого курса более всего заинтересованы эффективные предприятия и сектора

отечественной экономики, способные конкурировать на внутреннем или внешнем рынках.

Вполне определилось наличие двух реальных альтернатив этому курсу. Предлагались, с одной стороны, левая модель, суть которой состоит в осуществлении широкой денежно-кредитной экспансии, направленной на поддержку неэффективных отраслей и секторов производства, при которой для борьбы с неизбежным здесь резким ускорением роста цен используются административные рычаги – госрегулирование цен и валютного курса, что неизбежно приводит к быстрому проеданию золотовалютных резервов и возобновлению дефицита товаров, с другой – националистическая модель, предполагающая закрытие внутреннего рынка от иностранной конкуренции, широкое государственное вмешательство в экономику при попытках проведения жесткой денежно-кредитной политики. На открыто инфляционистских позициях стоят и КПРФ, и «Яблоко». А главными выразителями националистической экономической идеологии были Конгресс русских общин (КРО)² и, судя по ряду признаков, ЛДПР, хотя последняя не формулирует сколько-нибудь отчетливо свое экономическое кредо.

Итоги выборов позволяют сделать ряд выводов экономико-политического характера. И хотя эти итоги с конституционной точки зрения не могут непосредственно сказаться на проводимом экономико-политическом курсе, они тем не менее накладывают на этот курс определенные политические и идеологические рамки.

Сокрушительное поражение потерпел КРО – последовательный выразитель националистической альтернативы правительственному курсу. И в то же время в Думе формируется явное проинфляционистское большинство из депутатов КПРФ и «Яблока», которые при определенном развитии событий (например, в случае отставки В.С. Черномырдина) будут поддержаны многими представителями правительственного блока НДР, не говоря уже о «жириновцах» – выходцах из советской номенклатуры.

² Конгресс русских общин – политическая организация, во главе которой стояли А.И. Лебедь, Ю.В. Скоков, Д.О. Рогозин и С.Ю. Глазьев [2010].

Впрочем, поражение КРО отнюдь не означает поражения националистической экономико-политической альтернативы. Обе оппозиционные модели экономического развития были изначально тесно взаимосвязаны. Левопопулистская доктрина КПРФ включает многие важнейшие компоненты националистической модели – протекционизм, государственный контроль за производством, усиление роли крупнейших (монополистических) хозяйственных структур и т. д. А националистическая модель включает такие экономико-политические решения, которые практически не оставляют шансов на неинфляционную ее реализацию.

Победа на парламентских выборах проинфляционистской идеологии сама по себе, разумеется, еще не означает немедленной практической реализации ее в экономическом курсе правительства. Но в условиях заметных колебаний Б.Н. Ельцина и с учетом перспективы президентских выборов в июне 1996 г. уже можно говорить о значительном политическом потенциале инфляционистской доктрины в России. Тем самым для нас становится актуальной перспектива попадания в ловушку финансового популизма – экономической политики, характерной для многих латиноамериканских стран в XX столетии.

Итоги декабрьских выборов и общая политическая неопределенность последующих за этим месяцев будут иметь неприятные последствия и для решения такой важной для посткоммунистической России проблемы, как формирование современного рынка капитала и привлечение в страну иностранных инвестиций. Депрессия на фондовом рынке, начавшаяся в конце 1994 г., выход из которой правительство связывало с проведением макроэкономической стабилизации, вряд ли будет преодолена на протяжении как минимум еще полугода. Это связано отчасти с еще недостаточной урегулированностью правовых оснований отношений собственности, отчасти с общей политической неопределенностью накануне президентских выборов, итоги которых с учетом результатов выборов в Думу внушают потенциальным инвесторам серьезные опасения. Причем сказанное относится

как к отечественному капиталу, так и тем более к капиталу иностранному.

К этим соображениям экономико-политического характера следует добавить один чисто экономический аргумент. Естественное и необходимое в ходе стабилизации повышение реального курса рубля снижает эффективность инвестиционных проектов для иностранных инвесторов, что также становится барьером на пути иностранного капитала. Тем не менее опыт многих стран показывает, что для иностранных капиталовложений рост курса национальной валюты не становится серьезным и долгосрочным препятствием – некоторое удорожание проектов компенсируется повышением стабильности (экономической и политической).

С учетом результатов парламентских выборов 17 декабря 1995 г. и в связи с грядущими президентскими выборами существует два варианта развития событий: продолжение правительственного курса 1995 г. (завершение стабилизации и постепенное вступление в фазу роста) и популистская политика, в основе которой лежат протекционизм и инфляционизм. Этот выбор в значительной мере зависит от правительства. По Конституции выборы Думы не ведут к его автоматической отставке. Однако Б.Н. Ельцин в январе 1996 г. начал осуществлять серьезные перестановки в правительстве, которые могут оказать определяющее воздействие не только на характер экономических реформ, но и на всю политическую ситуацию в России.

В январе 1996 г. произошло усиление позиций сторонников политического лавирования с переходом в конечном счете к левоинфляционистской (закрытой) экономико-политической модели. Отставка А.Б. Чубайса и резкое усиление влияния первого вице-премьера О.Н. Сосковца и Н.Д. Егорова³, ставшего главой Администрации Президента РФ, свидетельствуют в пользу такого вывода.

³ О.Н. Сосковец – первый заместитель Председателя Правительства РФ. Н.Д. Егоров – глава Краснодарского края, а затем министр по делам национальностей и региональной политике – в январе 1996 г. был назначен руководителем Администрации Президента РФ, сменив на этом посту либерального С.А. Филатова. Оба считались представителями консервативного промышленного лобби [2010].

Каковы вероятные экономические последствия таких шагов Б.Н. Ельцина?

В краткосрочном плане они зависят от набора конкретных факторов: насколько новый первый вице-премьер В.В. Каданников окажется предрасположенным к проведению инфляционистского курса, произойдет ли вымывание старой экономической команды правительства, сможет ли руководство Центробанка проводить независимую, ответственную политику. Но в любом случае политика второй половины 1995 г. обуславливает улучшение ситуации на протяжении следующих нескольких месяцев.

Сложнее с последствиями долгосрочными. Явно ослабнет последовательность реформ: укрепление националистически-популистской линии в экономической политике может повлечь усиление роли монополистов на внутреннем рынке (особенно под видом финансово-промышленных групп) и ограничение конкурентных механизмов, попытки замораживания цен и проедание валютных резервов, усиление роли бюджетных субсидий и дотаций. Динамика валютных резервов будет одним из наиболее чутких индикаторов наступления нового курса. Скорее всего, при неуступчивости руководства ЦБ будет предпринята попытка сменить его или изменить законодательство о Центробанке с целью уменьшения независимости последнего. Весьма вероятно начало нового обострения борьбы за передел собственности.

Главное политическое последствие увольнения А.Б. Чубайса состоит в том, что за пять месяцев до президентских выборов в стране не оказалось ни одного реального кандидата на президентский пост от демократических сил, реформистских и вообще умеренных сил.

Действительно, шансы Б.Н. Ельцина на переизбрание оказываются минимальными – социальные характеристики его электората обрисовать почти невозможно. Обозначились признаки политического союза между Г.А. Зюгановым и Г.А. Явлинским. Претендующих на президентский пост В.В. Жириновского и А.И. Лебеда тоже вряд ли можно назвать демократами.

Иначе сложилась бы ситуация в случае отставки В.С. Черномырдина. Она позволила бы ему стать самостоятельной политической фигурой в преддверии президентских выборов, чтобы выступить на них самостоятельно. И в этом случае он мог бы рассчитывать на поддержку широкой коалиции демократических и центристских сил. Но более вероятным вариантом развития событий является удержание В.С. Черномырдина во главе правительства на протяжении по крайней мере 2–3 месяцев, после чего его политическая судьба будет в основном зависеть от конкретных проблем подготовки к президентским выборам.

4. Некоторые экономико–политические выводы и прогнозы

1996 год станет ключевым для определения стратегических ориентиров дальнейшего экономико-политического развития России. Это связано как с политическими (президентские выборы), так и с экономическими (завершение стабилизационной фазы) причинами. Здесь пока возможны два варианта развития событий. С одной стороны, утверждение модели открытой экономики, в которой экономический рост и относительная стабильность цен являются результатом высокого уровня конкуренции. С другой стороны, закрытая экономическая система с высоким уровнем государственного участия в осуществлении хозяйственных процессов, с доминированием задачи импортозамещения над задачами повышения эффективности национальной экономики.

В 1996 г., и особенно в первом полугодии, естественно ожидать сохранения депрессивного состояния фондового рынка, а также продолжения кризиса в финансовом и торговом секторах. Последнего можно избежать только возвращением к политике инфляционного финансирования бюджетного дефицита, что было бы самоубийственно для нынешнего правительства.

Наконец, неизбежно усиление борьбы за приватизируемую собственность. Это будет иметь два последствия. Будет происходить, во-первых, перегруппировка сил среди ведущих финансовых групп, усиление конкуренции между ними, во-вторых, усиление роли КПрФ в осуществлении соответствующих процессов как наиболее многочисленной в Государственной Думе антиправительственной политической силы и как естественного в нынешней ситуации центра притяжения всех тех, кто недоволен или будет недоволен принимаемыми решениями по конкретным приватизационным проектам.

1996 г.

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ ПЕРВОГО ПОЛУГОДИЯ 1996 г.¹

Формирование и осуществление экономической политики в первом полугодии 1996 г. находились под определяющим воздействием двух обстоятельств: с одной стороны, фактор выборов, точнее, своеобразное положение между парламентскими (декабрь 1995 г.) и президентскими (июнь 1996 г.) выборами, с другой – впервые в ходе посткоммунистических экономических реформ российскому руководству удалось последовательно провести курс на макроэкономическую стабилизацию, в результате чего уровень месячной инфляции устойчиво снижается на протяжении уже более одного года и в первом полугодии достиг показателей, делающих возможной инвестиционную активность.

Эти два фактора по сути своей противоречивы. Выборы неотделимы от усиления популистских элементов в экономической политике властей, тогда как макроэкономическая стабилизация требует жесткости макроэкономического курса. Правда, для конкретного опыта России 1993–1995 гг. была характерна прямо противоположная логика. Перед выборами

¹ См.: Российская экономика в первой половине 1996 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1996; см. также: Экономика и политика в первой половине 1996 г. // Общество и экономика. 1996. № 7.

в Государственную Думу в 1993 и 1995 гг. происходило ужесточение макроэкономического курса, тогда как после выборов 1993 г. в структурах исполнительной власти верх взяли популистские настроения. В начале текущего года создавалось впечатление, что подобная ситуация повторится вновь², тем более что в 1996 г. предстояли президентские выборы, являющиеся в рамках современной Конституции России гораздо более важными, и в институтах исполнительной власти многим представлялось совершенно естественным заплатить за успех на выборах инфляционной накачкой экономики.

Как и следовало ожидать, президентские выборы стали доминирующим фактором как экономической политики, так и экономической жизни России в первой половине 1996 г. Причем следует различать два механизма влияния выборов на социально-экономические процессы в стране. Во-первых, экономико-политические решения верховной власти (прежде всего исполнительной, но также и законодательной) становятся в предвыборный период гораздо более уязвимыми для экономического популизма, и только практика могла показать, насколько потенциальная опасность популизма может превратиться в реальную. Во-вторых, предвыборная политическая неустойчивость уже сама по себе является важнейшим дестабилизирующим фактором, способным ограничить свободу маневра и резко снизить эффективность любых действий властей.

Тем самым в межвыборный период (от парламентских выборов в декабре 1995 г. до президентских выборов в июне 1996-го) был поставлен экономико-политический эксперимент, призванный ответить на два взаимосвязанных вопроса:

- насколько ответственной является политическая элита посткоммунистической России и как она способна сочетать в своей деятельности решение краткосрочных (хотя и исключительно важных) и долгосрочных задач?

² Пользуясь терминологией современной политической экономии, можно назвать этот феномен «вывернутым экономико-политическим циклом». Объяснение этого феномена см. в: *Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6.*

- какое воздействие на экономику страны может оказать сам факт выборов, насколько устойчива сложившаяся экономико-политическая система, функционирующая в неблагоприятных политических условиях?

1. Экономическая политика между парламентскими и президентскими выборами

В ходе предвыборных дискуссий 1995 г. политически оформилось наличие двух моделей экономико-политического развития России.

С одной стороны, это более или менее последовательно осуществляемая модель макроэкономической стабилизации как предпосылки будущего роста. Предполагалось, что снижение инфляции до уровня ниже 40% в год снимет инфляционный запрет на производственные инвестиции. Государство же должно осуществить набор экономических и юридических действий, которые позволили бы инвестициям из потенциальных превратиться в реальные.

С другой стороны, левонационалистическая концепция, ориентирующаяся на резкое усиление государственного вмешательства в хозяйственный процесс путем прямых инвестиций через централизацию финансовых потоков и усиления монополистических начал в экономике. Последнее может осуществляться как организационными мерами (например, национализацией или созданием финансово-промышленных групп с доминирующим государственным влиянием), так и комплексом экономических решений (валютная политика, протекционизм и тому подобные действия).

Строго говоря, формирование последней модели произошло после декабрьских выборов. В предвыборной борьбе 1995 г. существовало две оппозиционные правительственному курсу экономико-политические альтернативы – левая (инфляционистская) и националистическая (протекционизм и опора на монополистических монстров). Ранее мы не раз

писали о естественной взаимосвязи этих двух моделей³, поскольку опора правительства на мощных и экономически неэффективных монополистов неизбежно делает его уязвимым перед претензиями последних на получение финансовой поддержки от государственного бюджета. Для левых же подобные экономические воззрения вполне укладывались в требования усиления централизованного государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. После того как победу на выборах в Государственную Думу одержали левоинфляционистские силы (к которым помимо КПРФ и аграриев можно отнести и «Яблоко»), наметилось их явное сближение с националистической экономической программой, которое и оформилось созданием предвыборного блока «народно-патриотических сил».

Выборы в условиях завершающейся макроэкономической стабилизации являются особенно неприятными для власти. Хотя инфляция и заметно снижается, притока инвестиций еще не происходит. Население страдает от понятных социальных издержек стабилизации, но уже не готово одобрить и отказ от нее ценой повышения темпа роста цен. Правительство желало бы, возможно, пойти по пути популизма, чтобы привлечь дополнительные голоса избирателей, но оно весьма ограничено в реализации подобных своих намерений, поскольку сопровождающая популизм инфляция также может обернуться серьезными политическими потерями. Отсюда вытекает неизбежность колебаний при проведении экономико-политического курса, причем принципиальный вопрос состоит в том, ограничатся ли подобные колебания областью политической риторики или же власти решатся пойти на осуществление откровенно популистских шагов.

Конституция России 1993 г. создает своеобразные политико-правовые условия для экономического популизма.

³ См. соответствующие разделы обзоров ИЭППП за 1993–1995 гг. В более ранних материалах националистическая модель фигурирует под названием «умеренно-инфляционистская». Характерно, что она сформировалась еще в 1993 г., причем отнюдь не в оппозиционной среде – ее активными сторонниками были, например, О.Н. Сосковец и С.Ю. Глазьев. Однако в дальнейшем высказываемые ими экономические взгляды были взяты на вооружение набравшими силу политическими организациями националистического толка.

Дистанцирование главы государства от главы правительства делает последнего особенно уязвимой фигурой, и президент всегда имеет возможность списать провалы политики (в том числе провалы популистского экспериментирования) на неэффективность действий премьера. Это открывало для Б.Н. Ельцина определенные возможности для популистского маневрирования с болезненными для экономики последствиями.

Опасность срыва стабилизационной политики казалась особенно острой в начале 1996 г. Это подтверждал и политический опыт последних лет. Ведь аналогичным образом складывалась ситуация и после декабрьских выборов 1993 г.: неуспех проправительственных партий привел к фактическому отказу от проводившейся Е.Т. Гайдаром и Б.Г. Федоровым политики макроэкономической стабилизации, и лишь глубокий кризис осени 1994 г. заставил Б.Н. Ельцина и В.С. Черномырдина вновь начать решать задачи подавления инфляции.

Действия Б.Н. Ельцина в начале 1996 г. создавали впечатление, что его предвыборная кампания будет проходить под знаком экономического популизма. Заявления президента в совокупности с его кадровыми решениями (отставка А.Б. Чубайса с поста первого вице-премьера и усиление позиций О.Н. Сосковца и Н.Д. Егорова) подтверждали ожидания резкой смены экономического курса. Политический курс, казалось, уже претерпел изменения антидемократического характера. Одновременно был принят ряд бюджетных решений, реализация которых привела бы к резкому инфляционному скачку (обещание не предусмотренных государственным бюджетом 16 трлн руб. на восстановление Чечни, более высоких субсидий шахтерам, увеличения пенсий и стипендий, индексации минимальной заработной платы и т. п.). В ходе предвыборных поездок президент стал раздавать все новые и новые обещания, связанные с ростом бюджетных расходов.

Это, в свою очередь, подтолкнуло соответствующие настроения в президентском окружении, что наиболее ярко проявилось в предложенной министром внутренних дел А.С. Куликовым оригинальной концепции экономической

политики, включавшей национализацию части банков и крупных приватизированных предприятий, усиление госконтроля за доходами граждан, усиление роли государства в экспортно-импортной деятельности.

Однако практические действия исполнительной власти оказались гораздо более осторожными. Сменивший А.Б. Чубайса на посту первого вице-премьера В.В. Каданников фактически продолжил курс своего предшественника. Реализовывавшиеся обещания президента по выплате денежных средств, как правило, не выходили за бюджетные рамки.

Ряд социальных решений явно популистского характера был принят левым большинством Государственной Думы, причем в предвыборной гонке наложение на них президентского вето было бы достаточно проблематично. Однако здесь балансирующую роль сыграл Совет Федерации, поскольку основная тяжесть реализации принимаемых решений легла бы на региональные власти.

Словом, можно сделать вывод, что исполнительной власти в основном удалось избежать откровенно популистского макроэкономического курса, которого от нее ожидали в условиях предвыборной гонки. Это объясняется отчасти объективной узостью маневра, который имеют политики, чей политический имидж напрямую связан с успехами стабилизационного курса, отчасти наличием в стране уже достаточно мощных экономико-политических группировок, не заинтересованных в очередном срыве в неустойчивость высокой инфляции с вытекающей отсюда еще большей политической нестабильностью. Но факт остается фактом: характерный для России последних трех лет «вывернутый» экономико-политический цикл вновь проявил себя в отказе от популистской практики в преддверии президентских выборов.

Впрочем, все это не означает, что России удалось избежать негативного воздействия предвыборной политической борьбы на экономические процессы вообще и на завершение макроэкономической стабилизации в частности. Однако возникавшие проблемы явились не результатом ошибочных экономико-политических решений 1996 г., а вызывались самим фактом политической борьбы в условиях

крайней неопределенности относительно будущего экономического курса России.

Негативное влияние предвыборной гонки может быть прослежено по следующим направлениям.

Приостановился начатый в середине 1995 г. процесс дедолларизации российской экономики и притока в страну иностранного капитала. Сопровождающее макроэкономическую стабилизацию укрепление реального курса рубля при прочих равных условиях должно было вести к переводу сбережений из долларовой формы в рублевую, имея в виду более высокую доходность долларовых активов. Это и происходило в 1995 г. вплоть до парламентских выборов. Победа левых сил и связанная с ней угроза политической и экономической неопределенности повысили рискованность рублевых сбережений. Население вновь стало копить валютные запасы, аналогичным образом поступал и отечественный бизнес. (Объем долларовых сбережений возрос на 16 млрд долл.) Наконец, по тем же причинам иностранный капитал принятие конкретных инвестиционных решений отложил до объявления результатов президентских выборов.

Понятно также, что в преддверии выборов президенту и правительству необходимо было обеспечить выполнение финансовых обязательств, и особенно в части социальных расходов. Именно к социальным расходам относились и основные предвыборные обещания Б.Н. Ельцина. И хотя теоретически подобные выплаты в основном укладывались в бюджетные рамки, их реализация оказалась под серьезной угрозой в связи с падением налоговых поступлений. Феномен этот был порожден несколькими причинами, однако в данном случае мы подчеркнем лишь его политическую компоненту.

В первом полугодии 1996 г. резко обострилась проблема неплатежей в государственный бюджет, которая имела ярко выраженный политический характер. В известном смысле долги по налогам являются превращенной формой взаимных неплатежей, получивших широкое распространение на ранних этапах посткоммунистической трансформации. Однако если взаимная задолженность была характерна практически для всех посткоммунистических экономик и преодолевалась

по мере осуществления макроэкономической стабилизации и структурной трансформации национальных экономик, то широкомасштабная неуплата налогов является специфически российским феноменом. Поскольку процесс стабилизации в России затянулся во времени (начиная с 1992 г. осуществляется уже третья попытка), отложенной оказалась и структурная перестройка. Для тех же предприятий, которые не смогли приспособиться к рыночной конкуренции, неуплата налогов стала последним средством борьбы за свое выживание. Им нужны для этого дешевые (т. е. государственные) деньги, и потому они являются естественной социальной опорой левой (инфляционистской) экономико-политической модели. Они знали, что президент-коммунист обеспечит им необходимую поддержку, и потому видели своей основной задачей продержаться на плаву по крайней мере до июньских выборов.

Существует и еще один механизм влияния предвыборной гонки на собираемость налогов. Идеологи КПРФ откровенно демонстрировали свое сочувствие тем, кто не платит налоги «правительству национального предательства». (Об этом, в частности, заявлялось на слушаниях в Государственной Думе по проблемам социально-экономической политики 9 апреля 1996 г.) В совокупности с реальностью избрания Г.А. Зюганова на пост президента это поддерживало соответствующие настроения среди производителей.

Именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита.

Все это вело к резкому возрастанию зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке. Но ситуация на рынке государственных краткосрочных облигаций (ГКО) была и без того весьма противоречива. Сложившаяся к началу 1996 г. завышенная доходность государственных ценных бумаг справедливо рассматривалась как негативный, препятствующий инвестиционной активности фактор, и новое руководство Центрального банка во главе с С.К. Дубининым предпринимало усилия по повышению котировок ГКО. Эту задачу удалось решить к началу весны. Однако в дальнейшем котировки опять стали падать, что явилось результатом переплетения по крайней мере двух причин: во-первых,

из-за непоступления налогов правительство расширяло масштабы заимствований, удорожая тем самым кредит; во-вторых, неопределенность гособязательств в случае победы на выборах лидера компартии Г.А. Зюганова резко снижала привлекательность ценных бумаг со сроком погашения через месяц после президентских выборов.

Параллельно усугублялся инвестиционный кризис. Ни иностранные, ни отечественные предприниматели не решались вкладывать деньги в российскую экономику в преддверии выборов. Дополнительным препятствием служила и высокая доходность государственных ценных бумаг, отвлекавшая средства потенциальных инвесторов из реального сектора экономики. Возможности же государства, всегда крайне ограниченные, были практически сведены к нулю налоговыми неплатежами и необходимостью расплачиваться с бюджетными долгами по заработной плате.

Все это, вместе взятое, привело к усилению спада производства во втором квартале 1996 г. Отсутствие финансовых ресурсов (способных дать краткосрочный рост или замедление спада) и выжидательные настроения производителей не могли не сказаться отрицательно на динамике производства. Характерно, что соответствующая тенденция обнаружила себя лишь в мае – июне, отражая происшедшее в результате декабрьских выборов в Государственную Думу крайнее обострение неопределенности относительно перспектив экономической политики.

Предвыборная борьба естественным образом сказалась и на ходе приватизации. Левое большинство Думы в преддверии вероятной победы своего кандидата и обнадеженное ослаблением политических позиций А.Б. Чубайса⁴ усилило критику приватизационной практики 1992–1995 гг., стремясь придать ее результатам криминальный характер. Фактически в том же направлении действовало руководство Мо-

⁴ А.Б. Чубайс, ставший после отставки Е.Т. Гайдара ключевой реформаторской фигурой в правительстве и последовательно проводивший на протяжении 1995 г. курс на подавление инфляции, был в январе 1996 г. отправлен в отставку, сопровождавшуюся ставшими афоризмом словами Б.Н. Ельцина: «Во всем виноват Чубайс» [2010].

сквы во главе с Ю.М. Лужковым. Силами Счетной палаты был организован ряд проверок органов, связанных с приватизацией. Были поставлены под сомнение результаты залоговых аукционов осени 1995 г., что оказало дополнительное негативное влияние на поведение потенциальных инвесторов. Начала работу Комиссия Государственной Думы по проверке результатов приватизации, в которой доминировали представители КПрФ, ставившие перед собой четкие политические цели.

Наконец, снизился темп законотворческой работы. Депутаты Государственной Думы были в значительной мере сосредоточены на участии в предвыборной борьбе своих кандидатов, тем более что из 11 кандидатов в президенты 6 являлись членами нижней палаты, причем в гонке участвовали лидеры трех из четырех думских фракций, преодолевших в декабре пятипроцентный барьер. В результате тактика левого большинства в Думе свелась к принятию политических деклараций или документов откровенно популистского характера (вынуждая Б.Н. Ельцина прибегать к вето), а также к разработке пакета направленных на свертывание реформ социально-экономических документов, которые могли бы быть быстро приняты в случае избрания президентом Г.А. Зюганова.

Действия основных кандидатов в президенты еще более усугубляли экономическую ситуацию. Кандидаты не спешили с публикацией экономических программ. Особую тревогу вызывали, естественно, экономические позиции КПрФ и конкретно Г.А. Зюганова. Обстановка могла быть несколько стабилизирована заявлениями кандидатов о преемственности курса, и прежде всего обязательств по государственным заимствованиям, но это не соответствовало ни предвыборным настроениям кандидатов, ни общим представлениям большинства из них относительно перспектив своей политики (сказанное относится прежде всего к «Народно-патриотическому блоку» во главе с компартией).

Экономические программы основных кандидатов были опубликованы лишь в конце мая, т. е. за две недели до выборов, что может быть объяснено предвыборной тактикой —

нежеланием делать программы предметом тщательного рассмотрения и критики со стороны оппонентов. Кроме того, для Г.А. Зюганова существовала и еще одна проблема – противоречие воззрений (от социал-демократических до радикально-большевистских) внутри собственного блока, что затрудняло выработку документа. Официально же отсутствие программ объяснялось опасностью плагиата со стороны соперников.

Анализируя представленные программные документы основных кандидатов в президенты, можно сделать вывод о существовании более или менее целостных (в доктринальном и практическом отношении) концепций лишь в трех из них – у Б.Н. Ельцина, Г.А. Зюганова и А.И. Лебеда. Г.А. Явлинский, являющийся профессиональным экономистом, опубликовал эклектичный документ, содержащий набор «право-левых» мероприятий, практически никак не увязанных друг с другом.

Что же представляют собой реальные концепции, предложенные российскому избирателю? Стержнем программы Б.Н. Ельцина является развитие логики макроэкономической стабилизации, создание благоприятных макроэкономических, правовых и иных предпосылок, стимулирующих экономический рост. Доктрина Зюганова опирается на традиции левых правительств, т. е. предполагает активное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, резкое усиление перераспределительных процессов, подсобную роль пресловутой «макроэкономики». Наконец, Лебедь предложил концепцию «жесткого либерального государства» (по мнению многих экспертов, в логике Фрайбургской школы), т. е. государства, обеспечивающего необходимые правила экономической игры, но не вмешивающегося непосредственно в хозяйственные процессы.

Из этих трех концепций лишь две были разработаны на более или менее практическом уровне и имеют за собой набор конкретных шагов в области экономической политики. Это предложения Ельцина и Зюганова.

В предвыборный период получило широкое распространение утверждение, что, кто бы ни стал президентом России,

ему придется столкнуться с одним и тем же комплексом проблем и решать он их сможет при помощи весьма схожих методов. Однако анализ экономико-политических идей Ельцина и Зюганова показывает, что они по-разному видят способы решения социально-экономических проблем.

Ключевым является вопрос о том, как обеспечить экономический рост в современной России. Осознание этого комплекса проблем фаворитами предвыборной гонки было диаметрально противоположным. Разница заключалась уже в понимании существа роста. Для Зюганова и близких ему кандидатов суть экономического роста состоит в *«восстановлении народного хозяйства, разрушенного оккупационным режимом»*. Для Ельцина проблема состоит в *«стимулировании экономического роста»*.

Есть и второе ключевое различие двух походов. Касается оно источников инвестиций для экономического роста.

Частный сектор не может дать производственных накоплений и инвестиций – таков императив «логики восстановления». Об этом, по мнению левой оппозиции, убедительно свидетельствует опыт последних пяти лет, когда инвестиции катастрофически падали: у государства не было достаточных финансовых ресурсов, чтобы противостоять этому процессу, а частный капитал в производство практически не шел. Поэтому в ближайшее время следует максимально ужесточить контроль за финансовыми потоками, принудительными мерами сконцентрировать финансовые ресурсы в руках государства: национализировать крупнейшие банки или поставить их под правительственный контроль; обязать население под страхом длительного тюремного заключения держать сбережения, и прежде всего валютные, в принадлежащих государству банках; осуществлять централизованное распределение финансовых ресурсов по отраслям и предприятиям и т. п.

В концепции «стимулирования роста» все видится иначе. Отсутствие инвестиций – естественное следствие высокой инфляции. Помимо этого для инвестиций нужна стабильность государственных финансов, минимизация бюджетного дефицита, адекватная нормативная база, создающая для инвестора четкие «правила игры».

Принципиальные расхождения программ во многом пре-
доопределили и невозможность нахождения поля для компро-
мисса между двумя основными кандидатами в президенты.
Попытка подтолкнуть их к компромиссу была предпринята
в конце апреля 13 видными банкирами и предпринимателями
России, среди которых были руководители ЛогоВАЗа (Б.А. Бе-
резовский), группы «Мост» (В.А. Гусинский), банка «Столич-
ный» (А.П. Смоленский), ОНЭКСИМбанка (В.О. Потанин) и
др. Более того, часть политической и деловой элиты восприня-
ла их письмо как попытку заключения негласного союза с Зю-
гановым в преддверии его возможной победы на выборах.

2. Перспективы экономической политики России

Дальнейшее развитие экономико-политических процес-
сов в России определяется двумя взаимосвязанными группа-
ми факторов: итогами президентских выборов и тем слож-
ным комплексом проблем, которые в настоящее время стоят
перед экономикой страны.

Итоги выборов создают некоторые общие рамки эконо-
мической политики, которая может проводиться правитель-
ством Б.Н. Ельцина. Это важно, поскольку Б.Н. Ельцин и
Г.А. Зюганов не только демонстрировали различные подхо-
ды к решению экономических задач, но и имели принципи-
ально различное понимание существа национальных эконо-
мических проблем.

С избранием президентом Б.Н. Ельцина можно ожидать
(по крайней мере, в краткосрочной перспективе) продолже-
ния экономико-политического курса, рассматривающего
макроэкономическую стабильность в качестве важнейшей
предпосылки начала роста. Весной 1996 г. инфляция в России
опустилась ниже того порога, который делал невозможным
осуществление производственных инвестиций. Страна явно
имеет шанс достичь годового темпа роста цен на уровне ниже
40%, что снимает важнейший барьер для экономического

роста. Решена и вторая ключевая проблема – политическая стабильность, преемственность политики. Подтверждением последнего становится назначение премьером В.С. Черномырдина и заметное укрепление позиций А.Б. Чубайса, назначенного в июле 1996 г. главой Администрации Президента РФ.

Избрание Б.Н. Ельцина президентом на второй срок создает ситуацию, схожую с поражением консервативных сил в августе 1991 г. Возникает довольно широкое поле для политического маневра в направлении ускорения социально-экономических преобразований. Как и в 1991 г., консервативные (в данном случае левонационалистические) силы в немалой мере деморализованы и потому ослаблены. Еще важнее то, что перед экономическими агентами, многие из которых выжидали итогов президентских выборов, со всей остротой встала необходимость принимать решительные действия по своему выживанию в рыночной экономике. Это весьма благоприятный момент для стимулирования структурной перестройки, поскольку первые политические последствия выборов дают ясно понять, что традиционными способами адаптации (неплатежи, поиск бюджетных денег) решать свои проблемы будет уже нельзя.

Разумеется, «окно возможностей» в настоящее время значительно уже, чем пять лет назад. Консервативная оппозиция хорошо организована и достаточно сильна, имея за спиной поддержку примерно 30 млн избирателей. Она отнюдь не дезорганизована, а обладает разветвленной сетью организаций в регионах и самой крупной и дисциплинированной парламентской фракцией (а реально даже тремя фракциями) в Государственной Думе. Она имеет неплохой шанс для укрепления своих моральных и политических позиций в случае заметного успеха на предстоящих осенью 1996 г. выборах в субъектах Российской Федерации.

Словом, все это, вместе взятое, означает, что, в отличие от 1991 г., президент практически не имеет времени на оценку и отбор вариантов, а должен начать действовать немедленно. Назначение А.Б. Чубайса главой Администрации Президента РФ, по-видимому, свидетельствует об осознании

Б.Н. Ельциным факта крайней ограниченности отпущенного ему времени относительной свободы маневра. Ограниченность «окна возможностей» уравнивается самим характером проблем, которые предстоит решать в ближайшее время. Если пять лет назад вопрос стоял о необходимости осуществления радикальных мер, изменяющих социально-экономический строй страны, то в настоящее время речь идет лишь об обеспечении последовательности и эффективности проводимого курса.

При решении задачи выхода на траекторию экономического роста придется столкнуться с комплексом макроэкономических проблем. Одни из них уже заявили о себе достаточно громко, другие выйдут на поверхность в ближайшее время.

Прежде всего это проблема усиления спада производства и очередной виток снижения инвестиционной активности, давший о себе знать в середине текущего года.

В предвыборный период прогнозировалось начало активного притока капитала в российскую экономику в случае победы Б.Н. Ельцина как фактора, обеспечивающего политическую стабильность в стране. В принципе это справедливое утверждение, поскольку существует по крайней мере три источника притока иностранного капитала. Во-первых, перевод сбережений из валютной формы в рублевую, поскольку с укреплением реального курса рубля сбережения в иностранной валюте оказываются крайне невыгодными. Во-вторых, возвращение капитала, вывезенного в предыдущие годы за границу, что объясняется по крайней мере более высокой доходностью российских инвестиций. (Разумеется, для минимизации политических рисков этот капитал будет выступать на российской сцене в форме иностранного.) Наконец, в-третьих, вероятен приток портфельных иностранных инвестиций, размещаемых как в государственных, так и в частных ценных бумагах.

Отсутствие притока капитала в первые месяцы после выборов вряд ли может служить достаточным основанием для вывода о том, что иностранный капитал в Россию

не пойдет. Скорее это говорит о сохранении политической неопределенности в связи с болезнью Б.Н. Ельцина.

Вместе с тем сохраняется достаточно высокая опасность ослабления денежной политики под предлогом подталкивания экономического роста. Хотя уровень инфляции уже достиг достаточно низких показателей, использование традиционной кейнсианской модели стимулирования роста (политика «дешевых денег» в период рецессии) применительно к хозяйству, еще не оправившемуся от исключительно высокой инфляции, представляется чрезвычайно опасным. Система отношений собственности еще не настолько устойчива, чтобы можно было полагаться на то, что предприятия, получив дешевые кредиты, начнут проводить активную политику структурной адаптации, более вероятно проедание ресурсов с надеждой на получение их и в дальнейшем. Изменение денежной политики станет сигналом для практически всех экономических агентов относительно готовности правительства раздавать деньги и впредь. Тем самым предпринимательская модель поведения вновь будет подавлена поведением, ориентируемым на «поиск ренты». Постоянный мониторинг, проводимый ИЭППП среди предприятий промышленности, свидетельствует о снижении инфляционных ожиданий на протяжении последних месяцев, и перелом этой тенденции был бы крайне опасен.

Наконец, нетрудно предположить, что изменение денежной политики негативным образом может сказаться и на поведении потенциальных инвесторов (особенно зарубежных). Разумеется, дешевые деньги привлекательны для предпринимателей в краткосрочном плане. Но, во-первых, для серьезных инвесторов устойчивость, предсказуемость экономической политики правительства важнее мер краткосрочного характера. Во-вторых, для стратегических инвесторов гораздо важнее наличие развитой и устойчивой правовой базы, а также благоприятного налогового режима в стране.

Барьером для роста инвестиционной активности в ближайшее время станет ситуация на рынке государственных ценных бумаг. Необходимо снижение их доходности, что, в свою очередь, предполагает снижение их роли в покрытии

расходов федерального бюджета. В дискуссиях последнего времени о надвигающемся финансовом кризисе из-за слишком высокого уровня государственных заимствований реальной проблемой является не объем внутреннего долга сам по себе, а обозначившаяся в 1995-м и особенно в 1996 гг. исключительная зависимость госбюджета от внутренних заимствований. Именно последнее обстоятельство приводит к двум важным негативным следствиям: высокие ставки по ГКО⁵ угнетающе воздействуют на производственные инвестиции, что еще более ослабляет перспективы роста доходной части бюджета.

Реагируя на обострение этого комплекса проблем, правительство приняло специальное распоряжение, предполагающее проведение мероприятий по снижению доходности ГКО. Однако и теоретически, и практически эта проблема связана с решением двух задач. В краткосрочном плане необходимо обеспечить повышение собираемости налогов, а в среднесрочном – свести к минимуму размеры бюджетного дефицита, для чего необходимо провести реструктуризацию государственного бюджета. Тем самым удалось бы добиться снижения зависимости бюджета от ГКО.

Вероятным представляется и углубление банковского кризиса. Значительная часть отечественных банков ориентирована на высокую инфляцию с ее возможностями для спекуляций, наличием «дешевых денег», большого спроса на услуги по обналичиванию денежных ресурсов. Макроэкономическая стабилизация подрывает основы такого бизнеса. Банки должны начинать работать в условиях низкого процента, т. е. ориентируясь на массу, а не на норму прибыли. Все больше внимания они должны уделять инвестиционным процессам. Понятно, что все это под силу крупным банкам. Остальные в основной своей массе будут разоряться или поглощаться финансовыми гигантами. Причем сказанное относится не только к мелким банкам (к ним это относится в первую очередь), но и к ряду крупных финансовых институтов, которые по тем или иным причинам будут делать ошибки

⁵ ГКО – государственные краткосрочные обязательства – это ценные бумаги, инструмент заимствования бюджетных средств на внутреннем рынке [2010].

при выработке стратегии и тактики своего поведения в новых макроэкономических условиях. Но этот вполне оправданный с объективной точки зрения процесс чреват многими проблемами как микроэкономического, так и социально-политического характера – и решение этих вопросов должно будет привлечь повышенное внимание денежных властей. Именно от того, как экономика страны пройдет через банковский кризис, в значительной мере будет зависеть авторитет Центрального банка и Правительства РФ.

Острой макроэкономической проблемой будет поддержание валютного курса рубля. Однако проблемой будет не его падение (к чему страна привыкла за годы высокой инфляции), а возможный избыточный рост из-за снижения политических рисков. В условиях вероятного притока капитала Центральному банку будет непросто обеспечить обещанное экспортерам плавное снижение курса рубля. Политика может оказаться в ловушке: удержание курса в обещанном коридоре потребует значительной эмиссии, что будет воспроизводить инфляцию, а потому реальный курс рубля все равно превысит расчетные параметры. Таким образом, рубль укрепится, а экспортеры опять проиграют.

Особого внимания будет требовать структурная политика, хотя и не в том традиционном смысле, когда под ней подразумевается оказание государственной поддержки тем или иным отраслям и предприятиям, имеющим значительный лоббистский потенциал. Главная проблема структурной трансформации современной российской экономики – разрыв экономических интересов экспортоориентированных отраслей и отраслей, работающих на внутренний рынок (отраслей импортозамещения). В настоящее время их интересы оказались диаметрально противоположны. Одним нужен низкий курс рубля, другим – высокий. Одни хотят либерализации внешнеэкономического режима, для других желателен протекционизм. Одни заинтересованы в финансовой стабильности и потому готовы принять политику «дорогих денег», другим важна финансовая поддержка государства пусть даже ценой высокой инфляции. Подобный разрыв, как свидетельствует опыт многих государств второй половины

XX столетия (прежде всего латиноамериканских), может привести к тяжелым политическим последствиям, признаки которых, кстати, уже наблюдаются в России.

Наконец, в ближайшие месяцы может обостриться проблема безработицы. Здесь вновь уместна аналогия с ситуацией конца 1991 г. Тогда открывшееся «окно возможностей» было использовано для осуществления решительных мер по либерализации российской экономики, наиболее заметным проявлением чего стал отказ от государственного регулирования цен и перевод инфляции в открытую форму. Однако структурная адаптация хозяйственных агентов к рыночной экономике если и началась, то шла медленно, что находило количественное выражение в низком темпе роста официальной (открытой) безработицы. Большинство предприятий предпочитало ждать изменений экономического курса властей. Нынешняя экономико-политическая ситуация создает благоприятные условия для начала проведения последовательной реконструкции народного хозяйства. Это неизбежно будет сопровождаться переводом безработицы из скрытой формы в открытую, что не должно стать неожиданностью ни для властей, ни для экономистов.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И МАКРОЭКОНОМИКА В 1996 г.¹

Отличительной особенностью посткоммунистического развития вообще и в России особенно является высокая зависимость экономических процессов от политических. Естественным измерителем этой зависимости является изменение базовых макроэкономических показателей (прежде всего инфляции, динамики объемов производства, бюджетного дефицита и т. д.) в результате сдвигов в политической ситуации. Причем в отличие от стран с устойчивой рыночной экономикой, где политические изменения приводят к изменениям экономических параметров на проценты или их доли, выбор (или изменение вероятности выбора) одной из существующих в современной России экономико-политических альтернатив нередко ведет к изменению макроэкономических индикаторов в разы.

В таких условиях президентские выборы 1996 г. стали ключевым фактором не только политической, но и экономической жизни России. Фактически происходил выбор двух основных вариантов развития страны, и наличие этого выбора было в полной мере осознано и политической элитой, и

¹ См.: Российская экономика в 1996 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. Статья написана коллективом авторов в составе В. Мау, С. Синельникова-Мурылева, Г. Трофимова, С. Архипова, С. Баткибекова, С. Дробышевского, В. Медоева.

экономическими агентами, и собственно избирателями. Кроме того, сама по себе ситуация выборов повлияла на поведение экономических агентов, что предопределило основные проблемы экономической политики в 1996–1997 гг.

Взаимосвязь экономической политики и выборов достаточно подробно проанализирована в западной экономической литературе начиная с середины 70-х годов и особенно на протяжении последнего десятилетия. Сложились два принципиальных подхода к исследованию возникающих тут проблем. В основе первого из них лежит гипотеза о склонности любого политика (правительства, правящей партии) безотносительно к доктринальным установкам и идеологическим предпочтениям использовать элементы экономического популизма в период, непосредственно предшествующий выборам, – стимулировать повышение темпов роста производства и сокращение безработицы путем ослабления денежной политики и провоцирования инфляции². Другой подход выделяет два типа циклов в зависимости от идеологических предпочтений находящейся у власти партии, имея в виду большую склонность сил левой ориентации к стимулированию совокупного спроса и тем самым к инфляционизму, а правых партий – к макроэкономической стабильности³. С развитием демократических процессов и процедур в России и при наличии явно выраженной зависимости экономической жизни от политической возникает естественный вопрос о применимости подобных моделей для объяснения причинных связей, а также, в более широком плане, о наличии здесь сколько-нибудь устойчивых закономерностей.

Разумеется, применительно к России речь может идти пока лишь об очень приблизительном анализе. Президентские выборы 1996 г. были, по существу, первыми в истории

² Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. 42 (April); Rogoff K., Sibert A. Equilibrium Political Business Cycles // Review of Economic Studies. 1988. 55 (January); Persson T., Tabellini G. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. Harwood Academic Publishers, 1990.

³ Hibbs D. Political Parties and Macroeconomic Policy // The American Political Science Review. 1977. 7 (December); Alesina A. Macroeconomics and Politics // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies // NBER Working Paper. 1990. N 3478.

страны политически значимыми выборами. В 1991 г. избирали президента республики, еще находившейся в составе СССР и не обладавшей реальным суверенитетом ни в экономическом, ни в политическом отношении. Парламентские выборы 1993 и 1995 гг. также не могли рассматриваться в качестве существенного фактора экономической жизни из-за весьма ограниченных возможностей влияния законодателей на формирование и осуществление экономического курса.

Впрочем, влияние выборов в Государственную Думу на экономическую политику России все-таки представляет определенный интерес для анализа. Наши предшествующие исследования позволили выявить наличие искаженного политико-делового цикла применительно к взаимоотношению думских выборов и правительственного курса⁴. Для опыта 1993–1995 гг. было характерно ужесточение макроэкономической (прежде всего финансовой и денежной) политики в довыборном периоде и усиление популистских тенденций в деятельности правительства непосредственно после выборов. Так, осенью 1993 г. и на протяжении всего 1995 г. исполнительная власть более или менее последовательно осуществляла комплекс мер ортодоксальной стабилизации, что приводило к падению популярности правительства и отразилось на результатах парламентских выборов. Напротив, в 1994 г. правительство после поражения реформаторов на выборах попыталось пойти по пути «немонетарных методов борьбы с инфляцией», что привело осенью того же года к резкому обострению экономического кризиса и заставило вернуться к мерам ортодоксальной стабилизации, которую вновь пришлось осуществлять в предвыборный период.

Исключительная роль, отводимая российской Конституцией президенту, включая его практически безграничные возможности в выборе экономического курса и формировании правительства, а также сам факт существования реальных экономико-политических альтернатив предопределили зависимость всех сторон экономической жизни 1996 г.

⁴ См.: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М.: ИЭППП, 1996. С. 46–53.

от июньских выборов. Причем зависимость эта оказалась более сложной, чем можно было предполагать, а по продолжительности выходящей далеко за пределы первого полугодия, являвшегося собственно предвыборным.

Во-первых, с самого начала стоял вопрос о предвыборном экономическом курсе или, точнее, о влиянии предвыборной борьбы на политику федеральных властей. Во-вторых, не менее значимым был вопрос об ожидаемых изменениях политики в результате президентских выборов. В-третьих, экономические решения, продиктованные предвыборными соображениями, сказывались на развитии экономических процессов в послевыборный период. Наконец, в-четвертых, болезнь Б.Н. Ельцина после выборов фактически растянула рамки предвыборного периода как в смысле сохранявшейся непоследовательности экономической политики правительства, так и в связи с возможностью досрочных президентских выборов. Словом, президентские выборы стали важнейшим фактором экономической жизни и экономической политики России на протяжении всего 1996 г. Влияние это сохраняется и в 1997 г.

1. Политическая неопределенность и экономика

Наиболее характерной чертой и одновременно общей проблемой экономико-политической жизни в предвыборный период является неопределенность. Причем неопределенность как социально-экономический фактор развития России в 1996 г. существенно отличается от обычной предвыборной неопределенности, присущей развитым рыночным демократиям. Это связано с недостаточным опытом участия в выборах и соответственно прогнозирования их итогов, а также с отсутствием столь характерной для современных западных обществ уверенностью в незыблемости демократического процесса, позволяющей рассматривать каждые текущие выборы лишь как эпизод в политической жизни

страны. Ощущение того, что выборы 1996 г. могли оказаться последними свободными выборами в обозримом будущем, являлось важным фактором, формировавшим экономическое поведение россиян.

Впрочем, в рамках нашего анализа проблема предвыборной неопределенности рассматривается более узко. Речь идет о предвыборной неопределенности, воздействующей на экономическую политику правительства, с одной стороны, и поведение экономических агентов – с другой. С точки зрения обеих названных сторон хозяйственно-политического процесса (правительства и экономических агентов) предвыборная неопределенность проявлялась по крайней мере в трех отношениях.

Во-первых, как неопределенность результатов выборов. Важно, что стандартные критерии, основанные на рейтингах популярности кандидатов, в российской предвыборной кампании отнюдь не способствовали прояснению ситуации. С самого начала было лишь ясно, что выборы скорее всего будут биполярными (если не учитывать неоднозначную позицию А. Лебеда) и основная борьба развернется между Б.Н. Ельциным и Г.А. Зюгановым. Формально развитие происходило от январской ситуации, когда Зюганов по популярности намного опережал Ельцина, до майской, когда рейтинги обоих кандидатов практически сравнялись (табл. 1).

Таблица 1

Результаты ответа на вопрос: «Если во второй тур президентских выборов выйдут Ельцин и Зюганов, за кого из них вы бы проголосовали?», % от числа опрошенных

Сроки поля	За Ельцина	За Зюганова	Против обоих	Пока не определились
1	2	3	4	5
19–22.01	17,7	33,3	21,7	27,3
16–19.02	20,9	33,5	21,5	24,1
7–11.03	24,4	32,3	21,3	22,0
22–25.03	28,9	30,0	16,7	24,4

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
5–8.04	28,4	29,3	17,6	24,7
19–22.04	31,1	28,7	17,0	23,2
1–5.05	36,9	30,8	14,6	17,7
17–20.05	39,7	29,2	12,3	18,8
31.05–3.06	43,0	28,3	11,4	17,2
7–10.06	44,6	30,3	10,7	14,3
18–20.06	46,0	29,5	5,1	19,4
21–24.06	45,9	25,5	5,9	22,7
25–27.06	44,6	26,9	6,3	22,1
28–30.06	45,0	29,8	6,3	18,9

Источник: Президентские выборы 1996 г. и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996. С. 109, 113.

Однако такая картина в значительной мере запутывалась ответами на вопрос, характерный для политической жизни современной России: в тех же опросах, в которых большинство россиян отдавало предпочтение Зюганову, значительная часть избирателей (примерно равная по численности электорату КПРФ) была уверена в том, что так или иначе действующий президент сохранит свои полномочия⁵. К сказанному следует добавить не прекращавшиеся буквально до конца июня (т. е. уже после первого тура) слухи о возможном государственном перевороте, причем с неясными последствиями для самого Б.Н. Ельцина и для проводимой им экономической политики. Это усиливало неопределенность в отношении как результатов выборов, так и экономической политики, которая могла бы проводиться остающимся у власти нелегитимным режимом.

⁵ См.: Левинсон А. Воля электората и экспектации народа // Этика успеха. Вып. 9: Кредо и кодекс власти: российский избиратель. Тюмень; М., 1996. С. 121–132.

Во-вторых, неопределенными были перспективы послевыборной экономической политики. Разумеется, можно было в общем предполагать сохранение существующего курса в случае победы Б.Н. Ельцина и переход к левонационалистической модели (сочетание жесткого протекционизма с попытками стимулирования спроса через денежную накачку) при победе Г.А. Зюганова⁶. Однако отказ обоих кандидатов вплоть до конца мая опубликовать свою экономическую программу, противоречивость заявлений экономических советников слева при сохранении крайней неоднородности команды действующего президента не вносили ясности в перспективы экономического курса.

В-третьих, оставался (особенно в первом квартале 1996 г.) открытым вопрос о характере предвыборной экономической политики Б.Н. Ельцина. Причем эта неопределенность касалась не только экономических агентов, но и членов Кабинета, поскольку все в конечном счете зависело от выбора главы государства. Политическая разнородность исполнительных структур, сосуществование в них сторонников не только различных, но и прямо противоположных политических и экономических доктрин, противоречивость заявлений самого Б.Н. Ельцина в начале года, обострившаяся борьба в ближайшем его окружении, которая могла привести к самым неожиданным результатам, включая отставку премьер-министра накануне выборов, – все это значительно усиливало неопределенность курса и ставило правительство в двусмысленное положение.

Обстановка экономико-политической неопределенности сказывалась как на поведении экономических агентов, так и на политике правительства. Вопросы стратегического взаимодействия рассмотрены более подробно ниже.

⁶ Сравнение альтернативных моделей экономической политики см. в обзоре «Российская экономика в первом полугодии 1996 г.: Тенденции и перспективы». М.: ИЭППП, 1996.

2. Парламентские выборы 1995 г. и финансовая стабилизация

Роль Государственной Думы в формировании экономической политики является достаточно ограниченной. Главные рычаги влияния нижней палаты на исполнительную власть включают утверждение премьер-министра, возможность выражения недоверия правительству и собственно законодательскую практику (прежде всего утверждение федерального бюджета). Однако все названные формы активности законодателей эффективно уравниваются президентом – он представляет кандидатуру главы правительства, он имеет право выбора между отставкой Кабинета и роспуском парламента в случае вотума недоверия, наконец, при помощи вето и указов президент может эффективно воздействовать на хозяйственную жизнь в случае своего несогласия с законодательными актами. К сказанному надо добавить и то, что формирование нового Кабинета связывается в Конституции 1993 г. не с парламентскими, а с президентскими выборами.

В этих конституционных рамках предвыборная борьба 1995 г. не стала фактором, оказывавшим заметное влияние на развитие экономической ситуации. Вопреки некоторым прогнозам участие в парламентских выборах партии власти – НДР практически не привело к сколько-нибудь существенной корректировке политики финансовой стабилизации. Не были реализованы дополнительные расходные решения бюджета, не произошло резкого непредусмотренного роста государственного долга, ускорения роста денежной массы.

В результате удалось в целом реализовать намеченную на 1995 г. программу макроэкономической стабилизации. Дефицит федерального бюджета составил в 1995 г. 2,9% против 10,9% ВВП в 1994 г. и был профинансирован за счет внутренних источников в объеме 1,41% ВВП (причем прямые кредиты ЦБ РФ правительству не использовались) и внешних источников – 1,53% ВВП. Дефицит бюджета с учетом затрат на обслуживание государственного внутреннего долга (полная оценка вторичного дефицита) составил 4,2% ВВП (табл. 2).

Таблица 2

**Исполнение федерального бюджета России
за 1995 г., % ВВП**

Показатель	1.02.95	1.03.95	1.04.95	1.05.95	1.06.95	1.07.95	1.08.95	1.09.95	1.10.95	1.11.95	1.12.95	1995
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<i>Доходы</i>												
Налог на прибыль	1,7	1,8	2,2	2,6	3,0	2,8	2,7	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5
Подоходный налог	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Налог на добав- ленную стоимость, спецналог и акцизы	7,0	6,1	5,8	6,0	5,8	5,7	5,8	5,5	5,5	5,9	6,0	5,8
Налоги на внеш- нюю торговлю и внешнеэкономиче- ские операции	0,9	1,3	1,4	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Прочие налоги, сбо- ры и платежи	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Итого налогов и платежей	10,0	9,6	10,0	11,0	11,2	10,8	10,7	10,5	10,4	10,6	10,6	10,3
Неналоговые доходы	2,0	3,0	3,2	2,9	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,6	2,5
Всего доходов	11,9	12,6	13,2	13,9	13,7	13,0	12,9	13,3	13,4	13,5	14,0	13,7
<i>Расходы</i>												
Государственное управление	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Международная деятельность	0,7	0,7	0,6	0,8	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3
Национальная оборона и право- охранительная деятельность	2,4	4,1	4,5	4,6	4,6	4,3	4,1	3,8	3,6	3,8	4,2	4,1
Фундаментальные исследования	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Услуги народному хозяйству	1,4	2,0	2,7	2,3	2,7	2,7	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,2
Социальные услуги	0,5	0,9	1,2	1,0	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
Обслуживание государственного долга	2,4	1,4	2,1	3,2	2,1	2,0	1,9	1,6	2,4	1,6	1,5	1,5

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Помощь другим уровням власти	1,0	1,4	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,7	1,8	1,8
Прочие расходы	1,7	1,2	1,0	0,9	1,3	1,3	1,6	2,2	2,3	2,1	2,5	2,6
Итого расходов	10,5	12,3	14,5	15,3	14,9	14,6	14,1	13,9	14,4	14,2	15,3	15,2
Ссуды за вычетом погашений	3,3	1,5	1,8	1,8	1,5	1,6	1,5	1,3	1,6	1,6	1,3	1,4
Расходы и ссуды за вычетом погашений	13,8	13,8	16,3	17,1	16,4	16,2	15,6	15,3	16,0	15,8	16,6	16,6
Дефицит бюджета	-1,9	-1,2	-3,1	-3,1	-2,7	-3,1	-2,7	-1,9	-2,6	-2,4	-2,6	-2,9
Общее финансирование, в том числе:	1,9	1,2	3,1	3,1	2,7	3,1	2,7	1,9	2,6	2,4	2,6	2,9
внутреннее финансирование	0,2	1,5	3,8	2,9	2,4	2,2	1,8	1,2	1,9	1,4	1,4	1,4
внешнее финансирование	1,7	-0,4	-0,7	0,3	0,3	0,9	0,9	0,7	0,7	1,0	1,2	1,5
Справочно: ВВП, трлн руб.	78,2	161,0	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 110,7	1 288,7	1 469,7	1 658,9
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-2,9	-2,1	-4,2	-4,2	-4,0	-4,4	-3,9	-3,1	-3,7	-3,5	-3,8	-4,2

Источники: Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба, Госкомстат.

Благодаря сохранению жесткого контроля за денежной массой М2 ее прирост за 1996 г. составил 32,5% против 126% в 1995 г. и 200% в 1994 г. Как следствие годовая инфляция снизилась с 216% в 1994 г. и 131% в 1995 г. до 21,8% в 1996 г. Однако, несмотря на успехи первого этапа финансовой стабилизации, сохранялся вялотекущий бюджетный кризис, выражающийся в продолжающейся эрозии налоговой дисциплины и нарастании недоимок по налогам (табл. 3 и 4). По итогам 1995 г. недоимки по налогам в консолидированный бюджет составили 29% декабрьского ВВП (в декабре 1994 г. – 17% месячного ВВП). Недоимки в федеральный бюджет выросли за год до 16% ВВП (в декабре 1994 г. – 11% ВВП). В целом прирост недоимки за 1995 г. составил 2,4% годового ВВП, а если рассматривать накопленные с 1992 г. недоимки, то консолидированный бюджет получил бы дополнительные 3,3% ВВП в случае их погашения (табл. 3).

Следует отметить, что, несмотря на падение темпов инфляции в 1995 г., не удалось снизить доходность ГКО. В декабре 1995 г. реальный процент на рынке ГКО – ОФЗ составлял 33% в годовом выражении. Не удалось также изменить временную структуру государственного долга в пользу средне- и долгосрочных инструментов⁷.

Постепенно продолжал нарастать кризис неплатежей предприятий. По итогам года величина кредиторской задолженности в реальном выражении увеличилась на 31%, задолженности по выплате заработной платы – на 23 и дебиторской задолженности – на 16% (табл. 4).

Приведенные данные показывают, что кампания по выборам в Государственную Думу в целом не оказала ощутимого влияния на ход финансовой стабилизации. Основным негативный итог думских выборов заключался в том, что они дали отрицательный политический сигнал, продемонстрировав, что общественное мнение еще более сдвинулось в пользу левых

⁷ В конце января 1995 г. дюрация ГКО и ОФЗ по всем выпускам составляла около 60 дней, а в декабре 1995 г. – 107 дней, т. е. формально значительно возросла. Однако с точки зрения стоимости обслуживания долга ОФЗ следует рассматривать как краткосрочный инструмент, так как купонная ставка привязана к текущей доходности ГКО. Поэтому более показательным является незначительное изменение дюрации ГКО с 47 дней в начале 1995 г. до 65 дней в конце.

Таблица 3

**Динамика задолженности по налогам и сборам
в федеральный и консолидированный бюджет России в 1995 г.**

<i>Динамика недоимок в федеральный бюджет России в 1995 г.</i>												
	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 110,7	1 288,7	1 469,7	1 659
Недоимки, всего, млрд руб.	11 319,6	12 339,4	12 884,8	16 326,6	19 444,2	20 303,8	23 491,4	28 427,9	28 368,2	30 923,9	33 807,5	31 495,9
Инфляция, % к дек. 1991 г.	893,7	992,1	1 081,3	1 173,3	1 265,9	1 350,8	1 423,7	1 489,2	1 556,2	1 629,3	1 702,7	1 757,2
Прирост недоимок	2 050,2	1 019,8	545,4	3 441,8	3 117,6	859,6	3 87,6	4 936,5	-59,7	2 555,7	2 883,6	-2 311,6
ВВП месячный	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181	189,2
Прирост недоимок в месячн. ВВП	2,62	1,23	0,58	3,41	2,59	0,62	2,07	2,92	-0,03	1,44	1,59	-1,22
Прирост недоимок, дефляция	0,43	-0,23	-0,52	2,00	1,44	-0,33	1,47	2,59	-0,86	0,75	0,88	-1,93
Недоимки, всего, дефлированные	12,67	12,44	11,92	13,92	15,36	15,03	16,50	19,09	18,23	18,98	19,86	17,92
Недоимки всего, % месячн. ВВП	14,48	14,90	13,69	16,16	16,16	14,59	15,24	16,82	16,49	17,37	18,68	16,65
<i>Динамика задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет России в 1995 г.</i>												
	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 110,7	1 288,7	1 469,7	1 659
Недоимки, всего	19 087,6	20 055,0	20 539,5	28 508,6	38 082	37 705,0	40 122,3	52 685,0	51 273,6	53 694,4	63 190,9	54 995,7
Инфляция	893,7	992,1	1 081,3	1 173,3	1 265,9	1 350,8	1 423,7	1 489,2	1 556,2	1 629,3	1 702,7	1 757,2
Прирост недоимок	3 974,7	967,4	484,5	7 969,1	9 573,8	-3 77,4	2 417,3	12 562,7	-1 411,4	2 420,8	9 496,5	-8 195,2
ВВП месячный	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181	189,2
Прирост недоимок в месячн. ВВП	5,08	1,17	0,51	7,89	7,96	-0,27	1,57	7,43	-0,82	1,36	5,25	-4,33
Прирост недоимок, дефляция	1,40	-1,14	-1,22	5,30	5,78	-2,17	0,27	7,20	-2,43	0,01	4,16	-5,81
Недоимки, всего, дефлированные	21,36	20,22	18,99	24,30	30,08	27,91	28,18	35,38	32,95	32,95	37,11	31,30
Недоимки, всего, % месячн. ВВП	24,41	24,22	21,83	28,23	31,66	27,09	26,04	31,17	29,81	30,17	34,91	29,07

Источники: Госкомстат, Государственная налоговая служба.

Таблица 4

Динамика задолженности предприятий в 1995 г.

	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
Задолженность по выплате заработной платы (на конец месяца), млрд руб.	5 534	5 644	5 687	5 508	6 037	6 441	7 158	8 057	9 913	11 568	13 569	13 380
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 111	1 289	1 469	1 659
ВВП помесечно, трлн руб.	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181	189
Дебиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	158,8	173,8	197,7	223,3	245	263,6	285,1	303,1	326,5	333,8	353,9	362
Кредиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	186,8	206	237,6	268,3	290,2	324,2	349,7	368	406,8	434,4	454,8	482,8
Инфляция, % к дек. 1991 г.	893,7	992,1	1 081,3	1 173,3	1 265,9	1 350,8	1 423,7	1 489,2	1 556,2	1 629,3	1 702,7	1 757,2
Задолженность по выплате заработной платы (на конец месяца), % мес. ВВП	7,08	6,82	6,04	5,45	5,02	4,63	4,65	4,77	5,76	6,50	7,50	7,07
Дебиторская задолженность, % мес. ВВП	203,07	209,90	210,1	221,09	203,66	189,37	185,01	179,35	189,83	187,53	195,52	191,33
Кредиторская задолженность, % мес. ВВП	238,87	248,79	252,5	265,64	241,23	232,9	226,93	217,75	236,51	244,04	251,27	255,18
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, дефлированная	6,19	5,69	5,26	4,69	4,77	4,77	5,03	5,41	6,37	7,10	7,97	7,61
Дебиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	177,68	175,19	182,83	190,33	193,53	195,15	200,25	203,53	209,81	204,87	207,85	206,01
Кредиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	209,01	207,65	219,73	228,68	229,24	240,01	245,63	247,11	261,40	266,61	267,11	274,76

Источники: Госкомстат, Министерство экономики РФ.

и националистических сил. Кроме того, новая Дума, которая по Конституции не могла быть распущена в течение первого года после избрания, получила хорошее поле для популистской активности, используя ее для усиления пропаганды оппозиционных предвыборных программ и провоцируя своими действиями исполнительную власть на принятие аналогичных (но уже практических) шагов. В преддверии президентских выборов резко затормозился законотворческий процесс, эффективность которого по понятным причинам оказалась в полной зависимости от исхода президентских выборов.

3. Макроэкономические проблемы предвыборной борьбы 1996 г.

Альтернативы экономической политики перед выборами

Основываясь на самом факте предвыборной неопределенности и принимая во внимание отсутствие реального опыта функционирования экономики в условиях политически значимых выборов, можно было предположить, что в России в 1996 г. должны сложиться политические условия, максимально соответствующие «предвыборной близорукости электората» (включая рассматриваемых нами в данном случае экономических агентов). С одной стороны, избиратели не имели опыта участия в значимых выборах и, как казалось, не могли в полной мере осознавать свою ответственность за их результаты. С другой стороны, практически все участники предвыборной гонки участвовали в свободных президентских выборах также впервые. Поэтому избиратели были лишены возможности сравнить обещания кандидатов с реальной политикой в предшествующие периоды. Последнее было верно даже для КПРФ, поскольку она также не имела в обозримом прошлом опыта руководства экономикой в условиях господства рыночных отношений. На первый взгляд

отсутствие политического опыта должно означать «близорукое поведение», являющееся важнейшей предпосылкой «политико-делового цикла по Нордхаузу». Однако реальное развитие событий не дает оснований принять этот тезис и соответственно однозначно пойти по пути применения данной модели формирования экономической политики. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Ожидавшейся в начале 1996 г. экономической политикой должен был стать инфляционизм, вытекавший как из предвыборной политики Ельцина, так и из возможной послевыборной политики Зюганова. Ряд факторов позволял ожидать резкого усиления популистских акцентов в деятельности президента. Причем эти факторы были понятны избирателям вообще и экономическим агентам в особенности.

Показательными стали кадровые решения президента января – февраля 1996 г., прежде всего отставка А.Б. Чубайса, символизировавшего жесткий стабилизационный курс, фактическое ослабление политических позиций осуществлявшего этот курс премьера и усиление роли О.Н. Сосковца и Н.Д. Егорова, приверженных политике инфляционизма и протекционизма. Это вызывало в памяти развитие событий 1994 г., когда за успехом на выборах в Думу левых и националистов последовал отказ президента от стабилизационного курса, проводившегося Е.Т. Гайдаром и Б.Г. Федоровым осенью 1993 г. Казалось, что ситуация может повториться, тем более что теперь предстояло переизбираться самому Б.Н. Ельцину, т. е. логика предвыборного инфляционизма совпадала с логикой принятия решений в российском «вывернутом политико-деловом цикле».

В пользу этого вывода свидетельствовали и результаты думских выборов. В их ходе правительственному курсу на макроэкономическую стабилизацию противостояли силы, предлагавшие два хотя и взаимосвязанных, но все-таки различных альтернативных варианта экономической политики – инфляционистский (левый) и протекционистский (националистический). На выборах явную победу одержали представители первого варианта, к которым по очевидным

программным соображениям относятся КПРФ, аграрии и «Яблоко». Немало сторонников инфляционистского курса было и в рядах других фракций, включая проправительственный НДР.

Наконец, тональность начатой в феврале предвыборной кампании Б.Н. Ельцина явно демонстрировала его склонность к экономическому популизму. Поездки по регионам, сопровождавшиеся обещаниями значительных денежных выплат, имевшая явно популистский характер кампания за выплату долгов по зарплате (без разграничения собственных долгов федерального бюджета, долгов местных бюджетов и задолженности предприятий перед своими работниками), неожиданное предложение о выделении 16 трлн рублей Чечне сверх федерального бюджета – эти и другие решения в случае их выполнения должны были раскрутить инфляционный механизм.

Различия в поведении экономических агентов на финансовых и товарных рынках

Стандартной реакцией на заявления властей о возможной денежной экспансии должны были быть нарастание инфляционных ожиданий и соответствующий им пересмотр ценовой политики корпораций (перезаключение контрактов). Однако напрямую этого не произошло, предприятия не пошли по обычному в таком случае пути закладывания ожидаемого роста цен в заключаемые контракты.

Так, опросы руководителей предприятий относительно их собственной деятельности и поведения их контрагентов на протяжении истекшего года демонстрировали устойчивую тенденцию к снижению инфляционных ожиданий, причем фактическое снижение оказывается более глубоким, чем ожидаемое. Этот вывод не исключает наличия на протяжении года некоторых колебаний, впрочем вполне укладывавшихся в пределы возможных ошибок измерений. Однако особенно характерен факт, что ожидаемый рост цен (в отличие от фактического роста) приходится здесь не на предвыборный период, а на осень 1996 г., что отражает сезонное повышение

инфляционного индекса. Предвыборная же борьба практически никак не сказалась на инфляционных ожиданиях, что свидетельствует о формировании весьма рациональных стереотипов поведения экономических агентов, ориентирующихся в своих действиях скорее на показатели макроэкономической политики правительства, нежели на обещания тех или иных политиков (рис. 1). На рисунке представлен индекс ожиданий роста цен, построенный на основе ежемесячных опросов промышленных предприятий по представительной панели, проводимых ИЭППП с 1992 г.⁸

На протяжении 1996 г. происходило устойчивое снижение инфляционных ожиданий, кроме отмеченного выше осеннего всплеска, совпадающего с ростом фактической инфляции.

О том же свидетельствуют и сравнения прогнозных оценок инфляции, сделанные на основе регрессионной модели⁹, с фактическим трендом роста цен. На протяжении первого полугодия 1996 г. наблюдалось устойчивое расхождение прогноза инфляции, базирующегося на динамике денежной массы, и фактического тренда при отклонении последнего в сторону более низких значений. Поскольку отклонение фактической инфляции от монетарного прогноза при некоторых предпосылках может быть интерпретировано как динамика спроса экономических агентов на реальные кассовые остатки¹⁰, то из сказанного также следует вывод об отсутствии ожиданий предвыборного разгона инфляции (рис. 2).

Рациональность поведения экономических агентов особенно отчетливо проявилась в их поведении на фондовом рынке. В обстановке политической неопределенности естественно было ожидать обострения инвестиционного кризиса,

⁸ См.: Цухло С., Гершман Р. Конъюнктура промышленности // Экономико-политическая ситуация в России: Июнь 1996 г. М.: ИЭППП, 1996. С. 10.

⁹ См.: Российская экономика в первом полугодии 1996 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 15. М.: ИЭППП, 1996. С. 57; *Mau V.A., Sinelnikov S.G., Trofimov G.Yu.* Economic Policy Alternatives and Inflation in Russia // *Communist Economies and Economic Transformation*. 1996. Vol. 8. N 3. P. 307, 313.

¹⁰ Разумеется, при интерпретации отклонений фактических данных от оценок ретропрогноза следует учитывать, что эти отклонения включают не только ошибки, вызванные недоучетом динамики спроса на деньги, но и ошибки, связанные с моделированием структуры лагов.



Рис. 1. Фактический ИПЦ и директорские ожидания роста цен

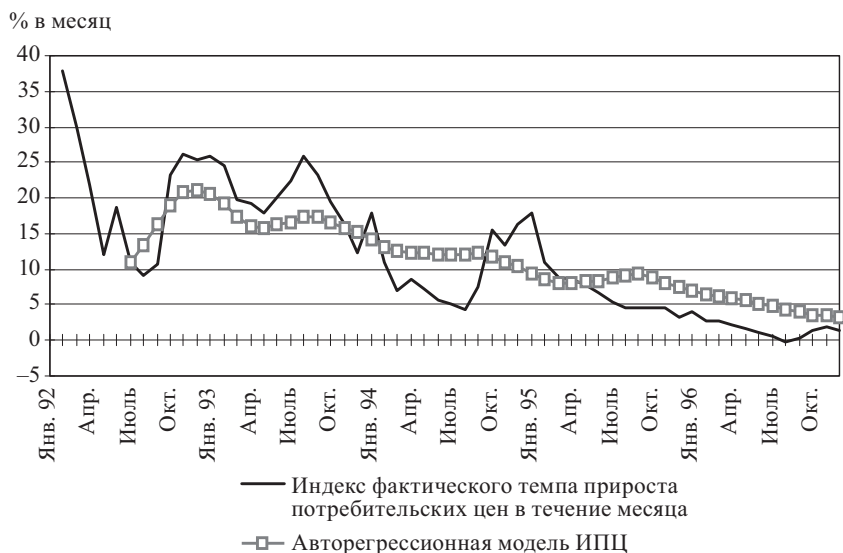


Рис. 2. Фактическая динамика потребительских цен в России с января 1992 г. по декабрь 1996 г. и ее регрессионная модель

который действительно был характерен для первого полугодия 1996 г. Однако при достаточно консервативном отношении к инвестиционной активности в действиях экономических агентов отчетливо прослеживается стремление играть на опережение, готовность участвовать в более рискованных операциях, предполагающих способность эффективного отслеживания политической конъюнктуры. В этом отношении неожиданной, хотя и вполне объяснимой, стала активизация фондового рынка, наблюдавшаяся уже с марта, т. е. с того времени, когда обозначилась тенденция к росту рейтингов Б.Н. Ельцина в опросах общественного мнения (рис. 3 и табл. 5).

Таблица 5

**Динамика ГКО – ОФЗ
с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г.**

Период	Средневзвешенная доходность ГКО – ОФЗ на вторичном рынке, % годовых	Объем ГКО – ОФЗ в обращении на конец месяца, млрд руб.	Прирост объема ГКО – ОФЗ в обращении, %	Длительность на конец месяца, дни
1	2	3	4	5
Дек. 1994		10 443,80		58,03
Янв. 1995	256,00	13 564,25	29,88	59,72
Февр. 1995	220,56	17 095,73	26,04	61,28
Март 1995	187,23	21 477,99	25,63	73,19
Апр. 1995	145,59	25 329,77	17,93	70,06
Май 1995	111,54	31 973,66	26,23	77,75
Июнь 1995	84,15	36 609,86	14,50	74,15
Июль 1995	124,88	39 271,58	7,27	73,77
Авг. 1995	156,67	43 468,97	10,69	70,92
Сент. 1995	103,68	50 186,04	15,45	87,08
Окт. 1995	93,45	58 525,87	16,62	88,13
Нояб. 1995	86,73	67 343,46	15,07	94,88
Дек. 1995	93,92	76 496,28	13,59	107,36

Окончание табл. 5

1	2	3	4	5
Янв. 1996	82,72	81 140,97	6,07	97,30
Февр. 1996	56,24	89 961,78	10,87	147,65
Март 1996	87,11	106 731,84	18,64	156,44
Апр. 1996	130,02	121 243,04	13,60	151,64
Май 1996	161,74	141 172,78	16,44	133,64
Июнь 1996	230,16	155 715,10	10,30	128,17
Июль 1996	94,29	170 984,42	9,81	135,76
Авг. 1996	86,58	184 947,12	8,17	138,25
Сент. 1996	72,44	197 719,26	6,91	140,87
Окт. 1996	67,80	212 169,96	7,31	145,57
Нояб. 1996	45,62	224 698,42	5,90	148,32
Дек. 1996	43,70	233 986,29	4,13	150,16

Источник: Министерство финансов РФ.

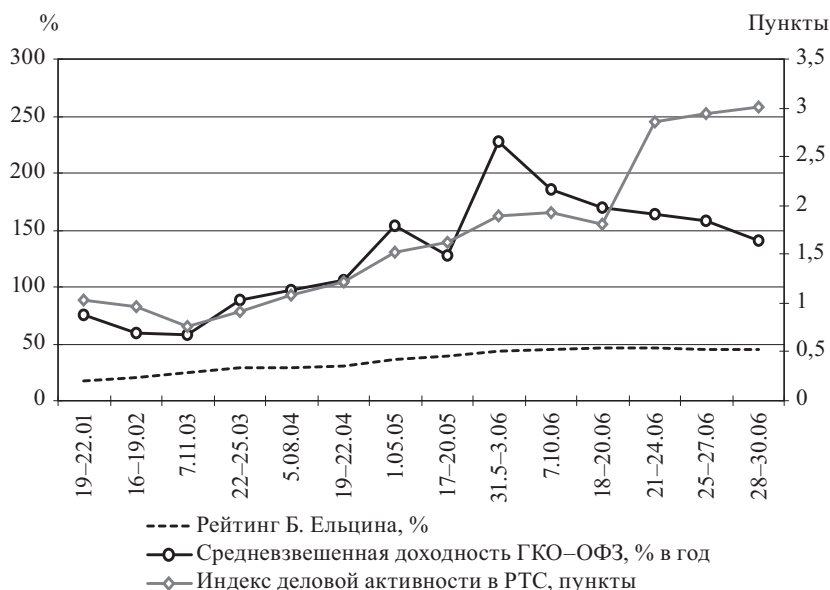


Рис. 3. Динамика рейтинга Б. Ельцина, средневзвешенной доходности и индекса деловой активности в первом полугодии 1996 г.

Динамика фондового рынка в предвыборный период обнаруживает два существенных момента: конец марта, когда вслед за публикацией очередных результатов опросов общественного мнения здесь начинается медленный рост деловой активности, и конец мая, когда резкая активизация фондового рынка совпала с явным переломом общественных настроений в пользу Б.Н. Ельцина.

Разумеется, экономическую роль этой динамики не следует преувеличивать. Крайне узкие масштабы российского фондового рынка (в абсолютном выражении и в сравнении с рынком ГКО) не позволяют говорить о сколько-нибудь серьезных масштабах абсолютных рисков. К тому же, насколько можно судить, основными агентами на рынке корпоративных бумаг являются иностранные инвесторы, доля инвестиций которых в Россию невелика, а потому невысок и их уровень риска. Но даже при всех этих оговорках динамика фондового рынка является весьма показательной, дополнительно свидетельствуя об адекватности и рациональности поведения экономических агентов в условиях политической неопределенности.

Обобщая сказанное в данном разделе, можно сделать вывод, что, судя по реальному развитию событий, в поведении экономических агентов отразилось достаточно точное понимание ими механизма инфляции. Правильно оценивая реальную макроэкономическую ситуацию, учитывая наличие у денежных властей достаточных резервов для удержания инфляции под контролем на протяжении значимого периода (по крайней мере до конца года), а также принимая во внимание соотношение политических сил в правительстве и ограниченные возможности представителей его инфляционистского крыла, экономические агенты предприняли ряд рациональных шагов по страхованию себя от рисков, связанных с упреждением возможных более отдаленных последствий инфляционистской политики и (или) политическими изменениями, которые могли бы произойти в результате президентских выборов.

Политические риски, заключающиеся в возможности коммунистической реставрации, в максимальной степени

повлияли на конъюнктуру рынка государственных обязательств и валютного рынка. Динамика инфляционных ожиданий показала понимание экономическими агентами вариантов действий правительства и ограничений его политики. Относительная независимость инфляции от политических процессов может быть объяснена различиями в механизмах, связывающих оценки рисков и динамику соответствующих параметров. Высокий уровень политического риска в первом полугодии 1996 г. вызывал изменение структуры финансовых портфелей в пользу долларовых активов. Стремление экономических агентов к уменьшению в них доли рублевых депозитов и государственных обязательств при увеличении наличной и безналичной валюты привело к резкому росту процентных ставок и усилению давления на обменный курс. Это подтверждается данными о покупке валюты населением и динамике внешних резервов. Так, доля покупок наличной валюты в расходах населения увеличилась с 12,8% в декабре 1995 г. до 16,9% в июне 1996 г. При этом уменьшалась доля расходов населения, направляемая на прирост сбережений в виде вкладов и ценных бумаг, с 7,3% в декабре 1995 г. до 3% в июне 1996 г. (табл. 7). Показательным является также снижение чистых внешних международных резервов с 5,9 млрд долл. в декабре 1995 г. до 4,1 млрд в июне и 2,5 млрд долл. в ноябре 1996 г. (табл. 6).

В то же время высокий риск изменения денежной политики во втором полугодии (в случае выигрыша на выборах кандидата от оппозиции) не повлиял или повлиял не очень значительно на ожидания будущей инфляции и соответственно на уровень реальных кассовых остатков и цен в предвыборный период. Уровень спроса на деньги в первом полугодии продолжал повышаться, несмотря на приближение выборов, хотя, возможно, менее быстрыми темпами, чем могло быть в нормальной политической среде.

Различие в интенсивности реакции на политическую неопределенность, по нашему мнению, вызвано тем, что первый эффект изменения структуры портфелей осуществляли экономические агенты из соображений выбора оптимальной структуры сбережений, в то время как второй процесс

Таблица 6

Изменение обменных курсов валют и международных резервов в 1995–1996 гг.

Период	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Официальный обмен- ный курс на конец меся- ца, руб./долл.	Темпы прироста официального обменно- го курса, %	Реальный эффектив- ный курс доллара к ру- блю (июнь 1992 г. = 100)	ИПЦ, %	M2, млрд руб.	Темпы прироста M2, %	M0, млрд руб.	Темпы прироста M0, %	Денежная база, млрд руб.	Темпы прироста денеж- ной базы, %	Денежный мультипликатор	Чистые внутренне активы, трлн руб.	Чистые международные резервы, трлн руб.	Чистые международные резервы, млрд долл.
Янв. 1995	4 048	14,0	33,2	17,8	93 800	-4,1	31 802	-12,8	44 000	-8,3	2,132	40,5	3,5	0,865
Фев. 1995	4 473	10,5	33,1	11,0	101 900	8,6	34 381	8,1	47 600	8,2	2,141	42	5,6	1,252
Март 1995	4 897	9,5	33,4	8,9	107 300	5,3	35 240	2,5	49 900	4,8	2,150	40,8	9,1	1,858
Апр. 1995	5 130	4,8	32,3	8,5	123 200	14,8	41 639	18,2	57 300	14,8	2,150	46	11,3	2,203
Май 1995	4 995	-2,6	29,2	7,9	138 200	12,2	45 459	9,2	64 000	11,7	2,159	44,2	19,8	3,964
Июнь 1995	4 538	-9,1	24,9	6,7	156 600	13,3	54 574	20,1	73 700	15,2	2,125	47,5	26,2	5,773
Июль 1995	4 415	-2,7	23,2	5,4	165 000	5,4	62 400	14,3	81 600	10,7	2,022	55,1	26,5	6,002
Авг. 1995	4 447	0,7	21,6	4,6	173 800	5,3	65 794	5,4	86 100	5,5	2,019	59,5	26,6	5,982
Сен. 1995	4 508	1,4	20,7	4,5	179 700	3,4	69 272	5,3	89 300	3,7	2,012	63,8	25,5	5,657

Окончание табл. 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Окт. 1995	4 504	-0,1	20,2	4,7	184 200	2,5	69 856	0,8	90 700	1,6	2,031	62,5	28,2	6,261
Нояб. 1995	4 580	1,7	19,9	4,5	195 200	6,0	73 995	5,9	95 400	5,2	2,046	70,7	24,7	5,393
Дек. 1995	4 640	1,3	19,5	3,2	220 800	13,1	80 800	9,2	103 800	8,8	2,127	76,5	27,3	5,884
Янв. 1996	4 734	2,0	19,4	4,1	216 700	-1,9	75 400	-6,7	100 800	-2,9	2,150	75,5	25,3	5,344
Фев. 1996	4 818	1,8	19,2	2,8	229 200	5,8	80 400	6,6	106 700	5,9	2,148	82,7	24	4,981
Март 1996	4 856	0,8	18,8	2,8	241 800	5,5	86 700	7,8	113 700	6,6	2,127	73,5	40,2	8,278
Апр. 1996	4 940	1,7	18,7	2,2	251 000	3,8	93 100	7,4	120 900	6,3	2,076	89,9	31	6,275
Май 1996	5 014	1,5	18,7	1,6	254 200	1,3	93 700	0,6	118 800	-1,7	2,140	98,8	20	3,989
Июнь 1996	5 097	1,7	18,8	1,2	266 900	5,0	104 400	11,4	129 400	8,9	2,063	108,4	21	4,120
Июль 1996	5 191	1,8	19,0	0,7	271 900	1,9	102 800	-1,5	131 100	1,3	2,074	111,6	19,5	3,757
Авг. 1996	5 348	3,0	19,6	-0,2	275 300	1,3	101 100	-1,7	129 000	-1,6	2,134	111,8	17,2	3,216
Сен. 1996	5 396	0,9	19,8	0,3	276 000	0,3	96 200	-4,8	125 600	-2,6	2,197	110,9	14,7	2,724
Окт. 1996	5 455	1,1	19,7	1,2	278 800	1,0	94 400	-1,9	124 000	-1,3	2,248	116,7	7,3	1,338
Нояб. 1996	5 508	1,0	19,6	1,9	282 300	1,3	95 800	1,5	125 000	0,8	2,258	111,2	13,8	2,505
Дек. 1996	5 560	0,9	19,5	1,4	292 500	3,6	—	—	—	—	—	—	—	—

изменения спроса на деньги связан с изменением общего спроса на потребительские и инвестиционные товары. Если меры предосторожности в области изменения структуры сбережений могут быть реализованы относительно быстро и без существенных транзакционных издержек, то снижение спроса на деньги при предвидении повышения инфляции требует принятия более серьезных и дорогостоящих решений, касающихся проведения соответствующих операций на товарных и финансовых рынках. В то же время валютный и денежный рынок реагирует на изменения или ожидания изменений экономической политики гораздо быстрее, чем товарные рынки (из-за существования товарных запасов, инерционности контрактов и т. д.). Иными словами, кризис на валютном и денежном рынках может последовать непосредственно за началом перехода к проинфляционной политике, что, однако, не означает резкого и неожиданного начала инфляции. Возможная инфляция в 1996 г. была бы предсказуемой для экономически активных агентов и, следовательно, относительно безвредной для них. Поэтому при неосуществлении мер предосторожности на случай резкого перехода к проинфляционной политике риск возникновения ущерба для сбережений экономических агентов, размещенных в финансовых и валютных активах, гораздо выше, чем риск потерь от инфляционного налога на реальные кассовые остатки.

Предвыборная конъюнктура рынка государственных ценных бумаг

Наиболее чувствительным к ситуации политической неопределенности оказался рынок государственных обязательств. Здесь отчетливо проявились как относительно низкие инфляционные ожидания, понимание невозможности резких изменений макроэкономической ситуации в рамках предвыборного полугодия, так и опасения радикальной смены экономической политики после выборов.

На начало 1996 г. суммарный объем обращающихся ГКО и ОФЗ достиг 76,5 трлн руб. (табл. 5). Рассчитанная по агрегированным данным средняя доходность к погашению в это

время составляла 94% годовых. Первая половина января определила тенденцию к снижению доходности ГКО – ОФЗ. Рост котировок объясняется умеренными по сравнению с декабрем объемами эмиссии новых выпусков в январе, а также досрочными погашениями некоторых выпусков ГКО и ОФЗ Минфином. Сам по себе этот факт означает, что Минфин РФ стремился пересмотреть временную структуру портфеля ГКО с целью экономии расходов по обслуживанию внутреннего долга. К последней неделе месяца доходность по выпускам со сроком до погашения 30–90 дней составляла в среднем 4,3% в месяц, что было близко к январскому уровню инфляции. В какой-то мере это объяснялось принятым решением о допуске в феврале 1996 г. иностранных инвесторов на рынок ГКО – ОФЗ. На начало февраля средняя расчетная ставка доходности по всем выпускам составила 82,7%, а в конце февраля – 56,2%.

Однако с середины марта рост котировок ГКО сменился противоположной тенденцией резкого роста доходности, что связано, во-первых, с падением доходов бюджета за первые два месяца года, а во-вторых, с необходимостью провести крупные погашения предыдущих выпусков в марте – апреле (рис. 4). Оба этих фактора вызвали очередной виток экспансии

Млрд руб.

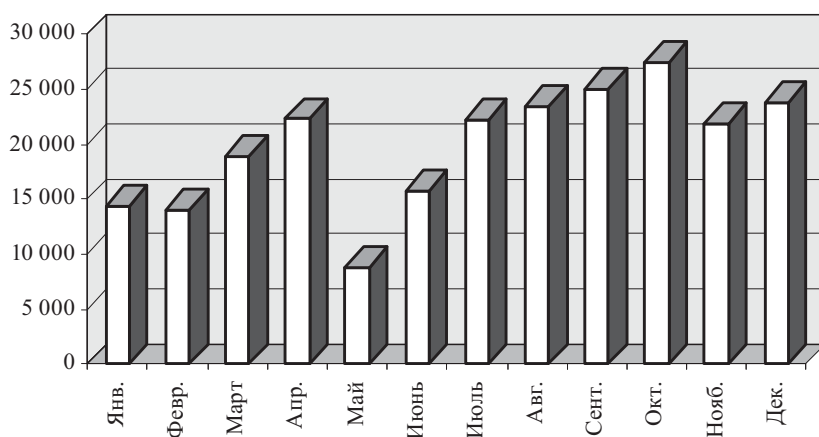


Рис. 4. Объем погашений и купонных выплат на рынке ГКО – ОФЗ в 1996 г.

предложения ГКО. Размеры необходимых погашений в мае оказались намного ниже, чем в предыдущие месяцы, однако одновременно происходило существенное увеличение социальных расходов, естественное в условиях предвыборной борьбы. Это определило высокую стоимость заимствований на внутреннем рынке.

Значительный объем погашений ГКО в апреле и потребность в средствах для финансирования бюджета вынуждали Минфин активно размещать новые выпуски, срок погашения которых приходится на период после президентских выборов. Цена обслуживания таких выпусков резко увеличилась. Так, в середине апреля аукционная ставка по трехмесячным ГКО выросла до 188,9%, а по шестимесячным – до 235,1%, т. е. до уровня декабря 1995 г. При этом Минфин был вынужден отсекаать до 90% конкурентных заявок, чтобы не допустить еще более сильного уменьшения котировок. Во второй половине апреля наблюдалось повышение доходностей до 245–271% (соответственно по трехмесячным и шестимесячным ГКО).

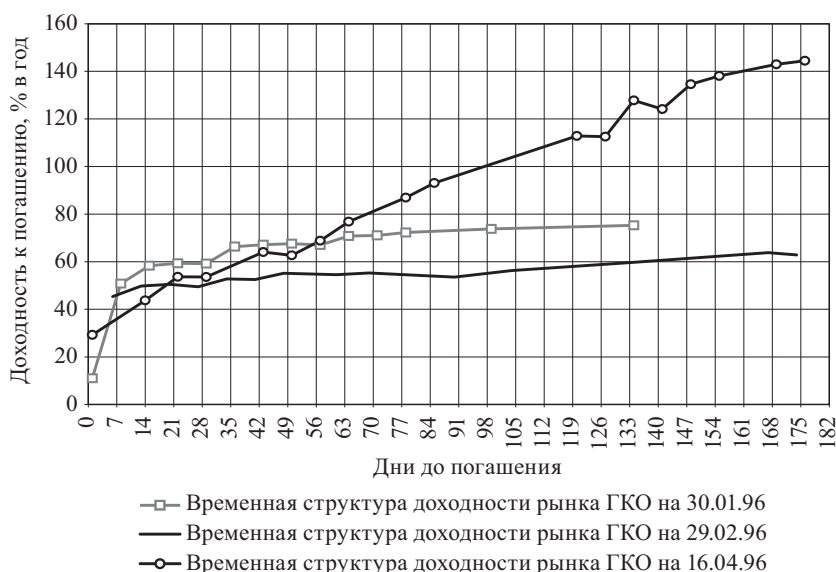


Рис. 5. Динамика временной структуры доходности рынка ГКО

Уже в апреле доходность выпусков ГКО с различным сроком до погашения хорошо отражала степень политических рисков. Средневзвешенная доходность облигаций, погашаемых до 16 июня, составляла 40,6% в год. Доходность ГКО, даты погашения которых приходились на период между первым и вторым турами, находилась на уровне 58,4% в годовом исчислении, а на период после 10 июля – 89,6% годовых (рис. 5).

Анализируя динамику доходности ГКО – ОФЗ в конце мая – начале июня, можно условно выделить три периода: первый – с 16 до 31 мая, второй – с 1 по 14 июня и третий – после первого тура президентских выборов. Первый период характеризовался ростом средней ставки доходности по всем выпускам со 160 до 230% годовых.

В последующие две недели рост доходности на вторичном рынке продолжился, хотя и со значительным замедлением темпов. Это замедление, на наш взгляд, связано с ростом рейтинга Б.Н. Ельцина как кандидата в президенты (рис. 3).

Тем не менее средние ставки по ГКО продолжали повышаться, что связано с увеличением доли выпусков со сроками погашения, приходящимися на послевыборный период. На 12 июня средняя ставка этого рынка достигла 240% годовых. Пик доходности был достигнут на аукционе по размещению шестимесячных ГКО 36-й серии, состоявшемся 13 июня (327,4%). Это было связано с дефицитом рублевых средств, обусловленным долларизацией активов в преддверии 16 июня (дня выборов).

После первого тура президентских выборов начался процесс увеличения оборотов и котировок государственных бумаг. Уже в понедельник, 17 июня, средняя доходность обращающихся ГКО – ОФЗ снизилась по сравнению с последним перед выборами торговым днем (14 июня) на 30–50% годовых по различным сериям. Результаты вторичных торгов в последующие дни отразили тенденцию дальнейшего роста цен на эти бумаги. Так, к концу июня доходность к погашению уменьшилась до 70–110% годовых по трехмесячным государственным облигациям и до 110–150% годовых

по шестимесячным ГКО, при одновременном уменьшении наклона кривой временной структуры доходности. Описанная ситуация иллюстрируется динамикой временной структуры доходностей ГКО в июне 1996 г. на рис. 6.

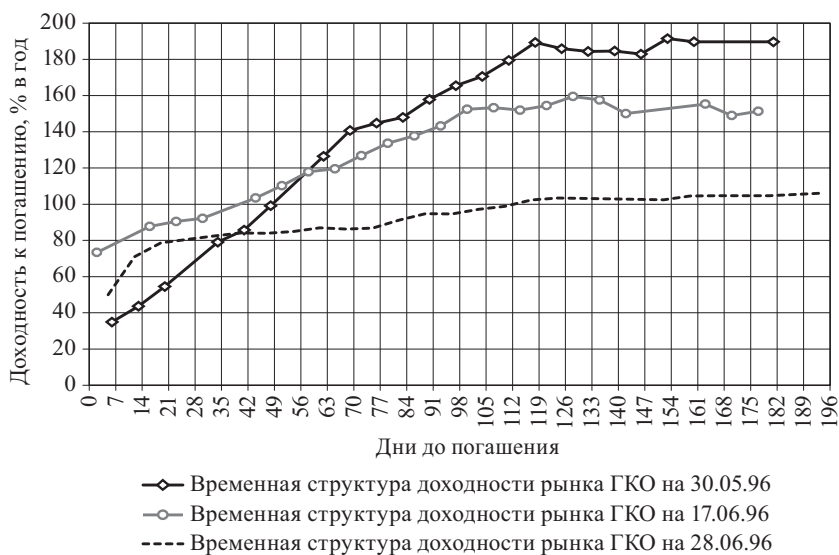


Рис. 6. Динамика временной структуры доходности рынка ГКО

В период после второго тура президентских выборов тенденция к росту котировок государственных ценных бумаг усилилась. К середине июля доходность по различным сериям установилась на уровне 60–100% в годовом исчислении.

Все сказанное подтверждает наше предположение о том, что именно рынок ценных бумаг — как государственных, так и корпоративных — стал наиболее чутким индикатором политической конъюнктуры в преддверии выборов. Эти рынки уже в конце мая просигнализировали о вероятной победе Б.Н. Ельцина, хотя рейтинги двух основных кандидатов в этот период как раз сравнивались. Происшедшее же в июне сближение доходности государственных бумаг с разным сроком погашения дополнительно подчеркнуло роль политических факторов в функционировании этого рынка.

Конъюнктура валютного рынка перед выборами

Значимым моментом с точки зрения реализации денежной программы на 1996 г., стало Совместное заявление Правительства РФ и Центрального банка РФ от 16 мая «О политике обменного курса рубля», установившее новые принципы регулирования валютного курса. Во втором полугодии действовал наклонный коридор с границами 5000–5600 руб./долл. на 1 июля и 5500–6100 руб./долл. на 31 декабря 1995 г. Темп номинального обесценения рубля во втором полугодии соответственно был задан в пределах 1,3–3% в месяц. Таким образом, на весь 1996 г. рост официального обменного курса доллара США был определен вилкой 18,5–31,5%, а фактически составил 19,8%.

В преддверии президентских выборов 1996 г. наблюдался процесс редолларизации экономики. В этих условиях рубль должен был обесцениваться быстрее, чем во второй половине 1996 г. Однако Центробанк РФ проводил валютную политику, направленную на сдерживание темпов падения номинального обменного курса рубля. Основными причинами этого явилось следующее. Во-первых, опасность усиления инфляционных ожиданий. Во-вторых, возможность использования оппозицией быстрого обесценения национальной валюты в политических целях. В-третьих, необходимость стерилизации роста денежной массы в связи со значительными покупками Центробанком государственных ценных бумаг. Вызванный этими закупками рост чистых внутренних активов в первом полугодии составил 41,7%. В результате за первое полугодие 1996 г. чистые международные резервы снизились с 27,3 трлн руб. до 21 трлн руб. Величина падения ЧМР за этот период достигла 23% (табл. 6).

Устойчивый спрос на валюту (табл. 7), переломивший характерную для лета – осени 1995 г. тенденцию к дедолларизации экономики, в основном отражал ожидания населения, склонного ориентироваться в условиях политического риска на валюту, а не на более доходные ГКО. Подобное развитие ситуации также свидетельствовало о рациональности действий экономических игроков, адекватно оценивавших способность власти поддерживать общую макроэкономическую

Таблица 7

**Динамика расходов на покупку валюты
и прирост сбережений в 1995 и 1996 гг.**

1995 г.	Расходы на покупку валюты, %	Прирост сбережений во вкладах и ценных бу- магах, %	1996 г.	Расходы на покупку валюты, %	Прирост сбережений во вкладах и ценных бу- магах, %
Январь	24,9	5,9	Январь	13,5	7
Февраль	15	4,8	Февраль	13,4	7
Март	17,8	5,3	Март	15,7	4,8
Апрель	12,4	6,2	Апрель	16,9	3,8
Май	9,7	7	Май	19	1,9
Июнь	9,8	7	Июнь	16,9	3
Июль	14,3	3,8	Июль	18,4	5,6
Август	15,7	2,6	Август	19,4	4,6
Сентябрь	14,9	3,1	Сентябрь	20,5	3,8
Октябрь	14,7	3,3	Октябрь	21,3	4,2
Ноябрь	15,2	4,1	Ноябрь	21,9	2,1
Декабрь	12,8	7,3	Декабрь	21,8	4,1

сбалансированность до выборов, но сомневавшихся в после-выборной стабильности правительственного курса – неважно, из-за результатов выборов (т. е. потенциальной победы Г.А. Зюганова) или исчерпания валютных резервов.

Налоговое поведение предприятий

Кризис налоговой системы стал еще одним важнейшим феноменом предвыборной экономики. Проблема неуплаты налогов не являлась порождением 1996 г. – ни в политическом (реакция на выборы), ни в чисто экономическом (массовое фактическое разорение предприятий и отсутствие у них средств на уплату налогов) отношениях. Внимательное изучение динамики налоговых недоимок за последние годы свидетельствует о тесной связи этого феномена с политическими кризисами в России вообще и с ослаблением федеральной

власти, ограничением сферы ее возможного маневрирования в особенности.

С лета 1993 г. до середины 1994 г. происходил процесс стремительного роста объема недоимок, когда с уровня примерно 6% месячного ВВП он увеличился до 21% месячного ВВП в июне 1994 г. Кроме того, возросла ежемесячная вариация прироста недоимок. Далее относительная стабильность доли недоимок в ВВП наблюдалась вплоть до начала 1996 г. (рис. 7).

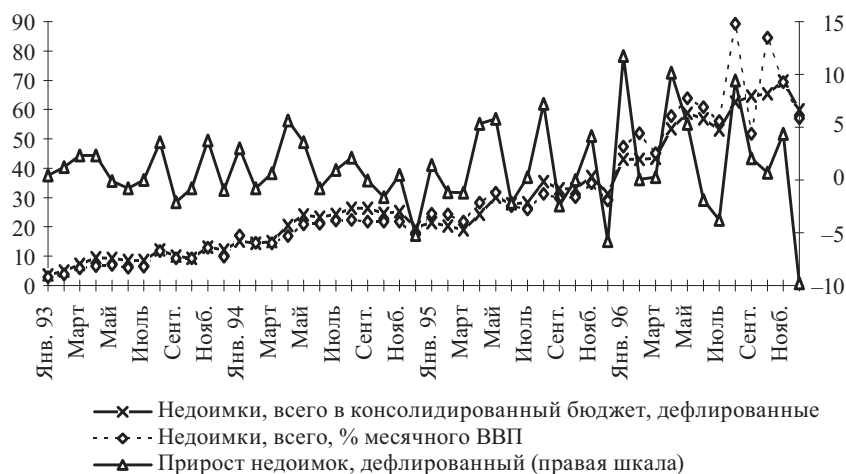


Рис. 7. Динамика недоимок в консолидированный бюджет в 1993–1996 гг.

Существенный рост недоимок по налогам начался в январе 1996 г., что явилось отражением двух взаимосвязанных обстоятельств.

Во-первых, предвыборная кампания действующего президента (а в январе было уже ясно, что Б.Н. Ельцин решил идти на выборы) не могла сопровождаться ужесточением действий исполнительной власти по отношению к будущим избирателям, т. е. решительных мер по противодействию недоимкам не предвиделось. Более того, неуплатой налогов правительству давался альтернативный механизм предвыборного смягчения денежной политики, характерного для стран с рыночной экономикой.

Во-вторых, на фискальное поведение предприятий повлияло то, что идеологи КПРФ достаточно откровенно демонстрировали свое сочувствие тем, кто не платит налоги «правительству национального предательства»¹¹. Это в совокупности с реальностью избрания Г.А. Зюганова на пост президента поддерживало соответствующие настроения среди экономических агентов. Было понятно, что в случае победы КПРФ недоимки скорее всего простят (это полностью вписывалось в установки левых о необходимости помочь предприятиям с пополнением оборотных средств), да и при успехе Ельцина вряд ли можно было ожидать преследований за ненадлежащую налоговую дисциплину¹².

Таким образом, предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил.

Определенное снижение уровня государственных доходов в первые несколько месяцев года было характерно для России начиная с 1992 г.¹³ Однако в 1996 г. падение доходов было просто обвальным. Налоговые поступления в федеральный бюджет в январе 1996 г. по сравнению с концом 1995 г. снизились

¹¹ Например, на слушаниях в Государственной Думе по проблемам социально-экономической политики 9 апреля 1996 г. Т. Карягина, экономический советник Г.А. Зюганова, заявляла буквально следующее: «Надо сказать и предпринимателям, что все, кто на самом деле даже пускай сейчас химичит, обманывает, уходит от налогов, но на самом деле тоже является патриотом государства России, тоже является государственным по своей натуре, они не должны бояться» (прихода коммунистов к власти).

¹² Министр экономики Е.Г. Ясин объяснял налоговый кризис в условиях остроты предвыборной борьбы и неопределенности ее результатов следующим образом: «Одни не платят потому, что ждут своих. Другие не хотят создавать финансовую базу для коммунистов в случае их прихода к власти».

¹³ В определенной степени это объясняется чисто техническим обстоятельством: порядок учета так называемых заключительных оборотов по бюджету предполагает отнесение части доходов, поступающих в первую декаду января, к декабрьским доходам. Определенную роль играет и сезонность налоговых поступлений, выражающаяся в некотором занижении по сравнению с реальными авансовых расчетов по прибыли, малой активностью в области внешней торговли в начале года, значительным количеством праздничных дней.

на 3,5% ВВП (с 10,3 до 6,8%; табл. 2 и 10) в первую очередь за счет налога на прибыль (на 1,5% ВВП) и налогов на товары и услуги (на 1,2% ВВП). Налоговые поступления в консолидированный бюджет снизились с 21,7% ВВП в 1995 г. до 14,4% ВВП в январе 1996 г.

Доходы консолидированного бюджета за I квартал 1996 г. составили лишь 69,7% от плана, в том числе налоговые поступления – 62,8%. Поступления налогов в I квартале остались на уровне января – февраля 1996 г. (16,4% ВВП), т. е. на 29% ниже, чем за I квартал предыдущего года (23% ВВП). Во II квартале ситуация с налогами продолжала определяться приближающимися президентскими выборами и характеризовалась низкими налоговыми поступлениями – 17,9% ВВП за первое полугодие 1996 г. против 24,7% ВВП в первом полугодии 1995 г. (рис. 8). Аналогично происходило снижение поступлений в федеральный бюджет. В январе – июне 1996 г. налоговые платежи в федеральный бюджет составили 7,7% ВВП за первое полугодие против 10,8% ВВП в первом полугодии 1995 г.



Рис. 8. Динамика налоговых доходов и дефицита консолидированного бюджета в 1995–1996 гг.

Можно выделить несколько факторов происходившего сокращения налоговых поступлений¹⁴.

1) Главной причиной снижения доходов бюджета является рост недоимки по налогам. Реальный объем недоимок за январь 1996 г. (табл. 8) увеличился на 42,1%. Однако в январе Госналогслужба РФ изменила методологию расчетов недоимок по налогам. При использовании старой методики для оценки январского роста расчеты дают 18,1%, при использовании новой методики для сравниваемых месяцев – 35,7%. Накопленный объем недоимок в консолидированный бюджет в неизменных ценах вырос в январе 1996 г. на 37,4% по сравнению с декабрем 1996 г. Отметим, что в январе 1995 г. увеличение реального объема недоимок в федеральный бюджет составило 3,5%, в консолидированный – 7,1%. Такой сезонный эффект роста недоимки во многом обусловлен увеличением объема начисленных налогов в первом месяце следующего квартала, что при недостатке ликвидных средств приводит к росту недоимки.

Количественная оценка вклада фактора роста недоимок в снижение налоговых поступлений в начале 1996 г. затруднена также из-за отсутствия информации о структуре прироста недоимок. Последние помимо не перечисленных в бюджет налогов в счет обязательств данного месяца включают сумму штрафных санкций и пени за неисполнение налоговых обязательств предыдущих периодов.

Рост недоимок дополнительно стимулировался плохо продуманным механизмом предоставления отсрочки по налогам, установленным Указом Президента РФ от 19 января 1996 г. Правом на рассрочку выплаты недоимок воспользовалось около 30 тыс. налогоплательщиков. При этом важнейшим

¹⁴ Некоторую роль в этом могли сыграть изменения налогового законодательства. В частности, с 1 января 1996 г. вступили в силу некоторые изменения в налоговом законодательстве, принятые в течение 1995 г.: были отменены налог с превышения оплаты труда над нормируемой величиной и спецналог. По нашим оценкам, данные изменения должны были привести к падению налоговых поступлений на 0,6–0,7% ВВП. Ряд других мер, например касающихся упрощенной системы налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства, изменения перечня льгот по НДС, не могли оказать существенного влияния на величину налоговых поступлений.

Таблица 8

Динамика недоимок в федеральный
и консолидированный бюджет России в 1996 г.

Динамика недоимок в федеральный бюджет России в 1996 г.												
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1659	1819	2031	2256
Недоимки, всего, млрд руб.*	44 454,1	45 818,2	48 383,0	58 938,5	61 338,3	61 430,9	62 523,7	65 804,4	72 004,6	76 884,7	78 971,3	70 532,8
Инфляция, % к декабрю 1991 г.	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,483	2 141,04
Прирост недоимок	12 958,2	1364,1	2 564,8	10 555,5	2 399,8	92,6	1 092,8	3 280,7	6 200,1	4 880,1	2 086,6	-8 438,5
ВВП месячный	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Прирост недоимок в месячном ВВП, %	7,81	0,87	1,38	5,77	1,30	0,05	0,56	2,29	2,42	3,05	0,98	-3,75
Прирост недоимок, дефлированный	7,22	0,06	0,66	4,80	0,73	-0,32	0,32	1,67	2,93	1,94	0,30	-4,46
Недоимки, всего, % месячного ВВП	26,78	29,37	26,01	32,21	33,16	32,33	32,23	46,02	28,13	48,05	37,25	31,35
Недоимки, всего, дефлированные	24,30	24,37	25,03	29,83	30,56	30,24	30,57	32,23	35,17	37,10	37,40	32,94

Окончание табл. 8

Динамика недоимок в консолидированный бюджет России в 1996 г.												
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1659	1819	2031	2256
Недоимки, всего, млрд руб.*	78 717,9	80 979,0	83 740,8	105 642	118 040	115 600	108 655	127 692	132 311	135 335	147 138	128 185
Инфляция, % к де-кабрю 1991 г.	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,	2 141,04
Прирост недоимок	21 928,4	2 261,1	2 761,8	21 901,6	12 398,5	-2 440,8	-6 944,9	19 037,7	4 618,9	3 023,3	11 803,7	-18 953
ВВП месячный	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Прирост недоимок в месячном ВВП, %	13,21	1,45	1,48	11,97	6,70	-1,28	-3,58	13,31	1,80	1,89	5,57	-8,42
Прирост недоимок, дефлированный	11,74	0,03	0,26	10,15	5,33	-1,90	-3,79	9,43	2,07	0,69	4,37	-9,81
Недоимки, всего, % месячного ВВП	43,03	43,06	43,32	53,47	58,81	56,91	53,12	62,55	64,62	65,31	69,69	59,87
Недоимки, всего, дефлированные	47,42	51,91	45,02	57,73	63,81	60,84	56,01	89,30	51,68	84,58	69,41	56,97

* Недоимки подсчитаны по методологии, отличной от использовавшейся ранее.

Источники: Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба, Госкомстат.

Таблица 9

Изменение кредиторской и дебиторской задолженности в 1996 г.

	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, млрд руб.	20 804	22 488	24 325	24 748	28 476	29 926	33 950	36 022	40 235	43 110	46 624	47 151
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1 066	1 260	1 403	1 659	1 819	2 031	2 256
ВВП помесечно, трлн руб.	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Дебиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	379,8	408,9	464,5	502,6	518,8	542,2	567	578,9	608,4	637,8	664,8	—
Кредиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	521,3	547,2	616,2	658,9	691,8	749,3	782,9	802	857,6	888,5	918,2	—
Инфляция (к декабрю 1991 г.)	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,5	2 141
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, % месяч. ВВП	12,53	14,42	13,08	13,52	15,39	15,75	17,50	25,19	15,72	26,94	21,99	20,96
Дебиторская задолженность, % мес. ВВП	228,80	262,12	249,73	274,64	280,43	285,37	292,27	404,83	237,66	398,63	313,58	—
Кредиторская задолженность, % месячного ВВП	314,04	350,77	331,29	360,05	373,95	394,37	403,56	560,84	335,00	555,31	433,11	—
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, дефлированная	11,37	11,96	12,58	12,53	14,19	14,73	16,60	17,65	19,65	20,80	22,08	22,02
Дебиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	207,63	217,45	240,29	254,40	258,47	266,92	277,19	283,58	297,14	307,80	314,85	—
Кредиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	284,99	291,00	318,77	333,52	344,66	368,88	382,74	392,86	418,84	428,79	434,86	—

обстоятельством явилось то, что на решение вопроса о предоставлении разрешения на отсрочку по недоимкам, накопившимся до января 1996 г., вновь созданная в I квартале 1996 г. задолженность не влияла.

Однако, даже учитывая смену методики расчетов недоимок, сезонный характер их динамики и механизм предоставления отсрочки, можно утверждать, что рост недоимок в январе 1996 г. был обусловлен высокой политической неопределенностью и явился важнейшим фактором развития налогового кризиса.

2) Фактором снижения налоговых поступлений стал также рост масштабов противозаконного уклонения от налогов самыми разными способами и, что очень важно, – за счет осуществления хозяйственных операций наличными деньгами, не отражаемыми в бухгалтерской отчетности. Косвенным подтверждением этого является рост доли наличных денег в денежном агрегате М2 за первое полугодие 1996 г. на 2,5 процентных пункта (табл. 6).

3) Вследствие достаточно серьезного роста дебиторской задолженности произошло снижение облагаемой базы налога на прибыль и НДС. Как видно из табл. 9, объем дебиторской задолженности в начале 1996 г. резко увеличился (со 191% ВВП в декабре 1995 г. до примерно 280% в первой половине 1996 г.). Одним из возможных факторов, ускоривших рост взаимных неплатежей, явился введенный в начале этого года запрет на отключение подачи электроэнергии потребителям в случае возникновения с их стороны неплатежей энергосистемам.

4) В качестве гипотезы, дополнительно объясняющей причины налогового кризиса, часто называют нарастающий процесс бартеризации экономики, быстрого распространения многоходовых схем безденежных взаимозачетов долгов между поставщиками и их клиентами. К этому процессу в прошлом году активно подключился Минфин России, используя казначейские обязательства, налоговые освобождения, товарный кредит и т. п. В результате многие предприятия осуществляют хозяйственную деятельность при минимальных объемах денежных средств, но отсутствие необходимых

средств на расчетных счетах приводит к росту недоимок в бюджет. Искажения цен, используемых при осуществлении зачетов между налогоплательщиками, бюджетом и получателями бюджетных средств, приводят к снижению налоговой базы. Однако существующая статистика не позволяет определить масштабы подобных операций и их значимость в экономике.

Таким образом, налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995–1996 гг., по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась существенно иной. Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине года, вновь, как мы покажем ниже, резко обозначилась осенью. И объяснение этого лишь обстановкой политической неопределенности, сохранившейся из-за болезни Б.Н. Ельцина, представляется явно недостаточным. Равно как недостаточными (хотя тоже справедливыми) являются аргументы о неэффективности налоговой системы, действительно требующей глубокого и комплексного реформирования.

Массовое уклонение от уплаты налогов, резко возросшее в 1996 г., одновременно означало переход налогового кризиса в качественно новую стадию. В 1995–1996 гг. резко возросли масштабы так называемого негативного отбора среди налогоплательщиков. Раньше налоговые нарушения были лишь способом сокращения предприятиями своих издержек без существенного влияния на общую конкурентную среду на рынке. Теперь возросшие масштабы уклонений и существование многочисленных индивидуальных льгот по налогам привели к тому, что соблюдение налогового законодательства ставит добросовестных предпринимателей в заведомо невыгодные условия, подрывающие возможности эффективной предпринимательской деятельности. Если ранее уклонение от налога или налоговая льгота (которую можно интерпретировать в качестве премии за риск применения штрафных санкций) обеспечивали предприятиям доходы выше среднего уровня,

то с распространением подобной практики соблюдение налогового законодательства уже не обеспечивает получения среднего уровня прибыли. Это объясняется тем, что величина цен формируется с учетом доминирующего уровня уклонения от налогов. В результате происходит негативный отбор: добросовестные налогоплательщики или вытесняются с рынка, или (что происходит чаще) принимают новые правила игры, заключающиеся в выбивании льгот, отсрочек и просто в противозаконном уклонении от налогов.

4. Правительство в условиях политической неопределенности

Политические факторы формирования предвыборной политики

Предвыборное поведение правительства детерминировалось рядом факторов, одни из которых являются универсальными для всех рыночных демократий, другие типичны для политически слабых и склонных к популизму режимов (причем это могут быть как слабые демократии, так и слабые диктатуры), а третьи отчетливо дали о себе знать именно в конкретной ситуации принципиально важных с экономикополитической точки зрения выборов в посткоммунистической России.

В самом общем виде действия правительства должны были быть нацелены на сохранение президентского поста за Б.Н. Ельциным как основы продолжения функционирования нынешнего Кабинета. Тем более этот мотив должен был доминировать у В.С. Черномырдина, отказавшегося от участия в предвыборной борьбе в обмен на понятные политические гарантии. Именно мотивация премьера является в данном случае наиболее существенной, и ее можно рассматривать как выражение совокупной позиции правительства¹⁵.

¹⁵ Реальная ситуация была несколько более сложной. В состав предвыборного правительства, имевшего ярко выраженные коалиционные черты, входил и ряд политиков, рассчитывавших (особенно поначалу) сохранить свои посты и в случае

Рычаги, находившиеся в руках правительства, были довольно ограниченными и сводились почти исключительно к мерам денежной и бюджетной политики, поскольку лишь они могли играть активную роль в краткосрочном предвыборном периоде. Определение курса заключалось в поиске оптимального набора мер, способного быстро дать ощутимые для избирателя позитивные результаты и одновременно не дестабилизировать послевыборную экономическую ситуацию настолько, чтобы она вышла из-под контроля исполнительной власти и обернулась острым политическим кризисом уже во втором полугодии. Последнее неизбежно привело бы к смене руководства правительства, несмотря ни на какие предвыборные договоренности.

Типичной реакцией правительства на остроту политической ситуации вообще и предвыборной ситуации в частности является ослабление денежной политики. Тем более это должно было быть верно для президентской кампании 1996 г. Здесь основной проблемой, наиболее болезненной с электоральной точки зрения и обозначенной в качестве таковой Б.Н. Ельциным, были задержки с выплатой заработной платы, связанные как с задолженностями бюджетов всех уровней (примерно 20% долгов по заработной плате), так и с долгами предприятий перед своими работниками. По сравнению с концом 1995 г., задолженность по выдаче заработной платы в реальном исчислении возросла в первой половине 1996 г. более чем на 85% (табл. 8).

Однако стандартная политика стимулирования деловой активности (сокращение безработицы) ценой инфляции приобретала несколько иной вид. В России из-за высокой скрытой безработицы воздействие денежной политики

смены президента, тем более что подобные сигналы отчетливо подавались со стороны Г.А. Зюганова и его ближайших сподвижников. Однако вскоре стало достаточно очевидно, что подобного рода мягкая трансформация режима все равно будет невозможна. С одной стороны, когда более четко обозначилась лидирующая команда КПСС, отсутствие в ней мест для представителей действующей исполнительной власти стало достаточно очевидным. С другой стороны, потенциальные «коллаборационисты» из действующего Кабинета практически не имели возможности повлиять на экономическую политику, полностью контролировавшуюся премьером и его экономической командой, не имевшей никаких шансов на политическое выживание в случае победы на выборах оппозиции.

на состояние рынка труда является весьма слабым. Инфляционные «шоки» нацелены не на рост занятости, а на снижение уровня задолженности по заработной плате. При этом замена борьбы с безработицей на борьбу с невыплатами заработной платы резко сжимает период между расширением денежной массы и ожидаемыми позитивными сдвигами в экономике, что и было продемонстрировано в начале лета, когда задолженность в бюджетной сфере действительно резко сократилась, хотя это никак не меняло существа проблемы предвыборного инфляционизма.

Реальное развитие событий пошло по иному пути. Правительство не решилось прибегнуть к форсированному наращиванию денежной массы для решения своих политических (обеспечение победы Б.Н. Ельцина) и экономических (преодоление бюджетного кризиса) проблем. Тому было несколько причин в основном политического характера.

Во-первых, обеспечиваемое с весны 1995 г. неуклонное снижение инфляции явилось практически единственным зримым достижением правительства после преодоления товарного дефицита в 1992 г. Было ясно, что обратный перелом в этой тенденции не будет принят электоратом и не сможет быть политически компенсирован выплатами долгов по пенсиям и зарплатам. Уже опыт думских выборов 1995 г. свидетельствовал, что удовлетворение требований по зарплате в том или ином регионе автоматически не ведет к росту популярности в нем правительственной партии, т. е., восприняв выплаты долгов как должное, избиратель все равно проголосует против власти, допустившей начало нового инфляционного витка.

Во-вторых, в условиях жесткого контроля за выполнением денежной программы со стороны МВФ подобное смягчение означало бы провал проводившейся политики не только в краткосрочном, но и в среднесрочном плане, поскольку неизбежно ухудшал бы послевыборное положение правительства. А по мере возрастания шансов победы Б.Н. Ельцина последний аргумент становился все более весомым.

В-третьих, у правительства отсутствовал достаточный опыт тонкого регулирования денежных механизмов.

Динамика посткоммунистической экономики не была в достаточной мере прогнозируемой для проведения рискованных экспериментов в области денежной политики. Валютный кризис октября 1994 г. наглядно продемонстрировал проблему подвижности временных лагов в условиях постоянных институциональных изменений на рынках (прежде всего финансовых), и это оказало исключительно сильное воздействие на экономические решения В.С. Черномырдина в дальнейшем.

В этой ситуации было бы естественным попытаться построить денежную политику таким образом, чтобы все позитивные последствия ее ослабления гарантированно (т. е. с учетом возможной неопределенности в вопросе о временных лагах) пришлось на предвыборный период, а негативные сказались бы уже после выборов. Правительство пошло по пути, как ему представлялось, максимально надежному. Увеличение предложения денег было максимально приближено к выборам и сжато во времени. В мае – июне ежемесячные темпы роста денежной массы М2 несколько возросли, составив в среднем за два месяца 3,1%. Воздействие власти на денежную ситуацию ограничивалось монетизацией дефицита расширенного бюджета, в целом укладывающейся в рамки денежной программы. Основными каналами денежного предложения при этом были покупки Центральным банком государственных ценных бумаг на открытом рынке и закупки у Министерства финансов валюты, драгоценных камней и металлов¹⁶.

Тем самым при выборе между ослаблением денежной политики и ослаблением бюджетной политики власти выбрали второй вариант. Это означало принятие правительством правил игры, включающей ухудшение собираемости налогов в сочетании с экспансией госрасходов и резким расширением заимствований на внутреннем рынке. Такой вариант развития событий был в чем-то хуже прямой эмиссии, поскольку лишал власти свободы маневра и сеньоража, но в чем-то

¹⁶ При покупке государственных ценных бумаг коммерческими банками также возможен рост денежной массы в случае снижения их избыточных резервов и, следовательно, денежного мультипликатора.

и лучше. При известной гибкости правительства эта тактика позволяла сохранять курс на снижение инфляции, одновременно реализуя ряд популистских мер, направленных на привлечение электората.

Помимо собственно экономических выводов можно сделать и еще один вывод общеполитического характера относительно роли демократических процедур в решении проблем макроэкономической стабилизации. Распространенным является представление, согласно которому демократия создает менее благоприятную политическую среду для стабилизационного курса, чем жесткий диктаторский режим, что связано с понятной уязвимостью первой перед лицом краткосрочных интересов борьбы за голоса избирателей¹⁷. Однако практический опыт российской стабилизации позволяет принять как минимум в качестве равноправного и другой вывод. Выборы, на которых избирателю должны быть предъявлены аргументы в виде результатов проводимой экономической политики, способствуют последовательному проведению избранного курса, а вовсе не отказу от него. Более того, опыт первых трех лет реформ в России свидетельствует, что отсутствие реальных стратегических альтернатив стабилизационной политики делает ее более уязвимой для влияния разного рода инфляционистских сил, имеющих отчетливо выраженные лоббистские интересы¹⁸. После ряда неудачных попыток осуществления макроэкономической стабилизации на протяжении 1992–1994 гг. власти смогли более решительно

¹⁷ В статье «Why voting is good for you» (The Economist. 1994. 27. 08) приводится сравнительное исследование 13 случаев экономических реформ в разных странах и подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, так как реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

¹⁸ Надо признать, что в данной ситуации российская исполнительная власть действовала в логике «слабого диктатора», вынужденного для удержания своей власти постоянно лавировать между различными влиятельными группами интересов. (Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: The World Bank, 1992. P. 14–15.)

подойти к решению этих задач именно в преддверии президентских выборов. Важно также, что стабилизация дала плоды к началу 1996 г., что было самым наглядным политическим аргументом.

Финансирование расходов государства

Итоги исполнения федерального бюджета России в I квартале являлись наиболее острой темой обсуждений в парламенте, средствах массовой информации, экономических кругах весной 1996 г. Причинами этого были как чрезвычайно низкий уровень исполнения бюджета по доходам и расходам (табл. 9), так и особый предвыборный характер политической ситуации в стране. Оппоненты власти пытались использовать обострение бюджетного кризиса для демонстрации неспособности команды Б.Н. Ельцина вывести страну из экономического спада. В то же время президент пытался нормализовать положение за счет выделения жестких приоритетов финансирования (безусловное погашение бюджетных долгов по заработной плате до 1 апреля, погашение задолженности по выплате пенсий до 1 мая и т. д.) при секвестировании остальных расходных статей и за счет разработки и осуществления мероприятий по увеличению налоговых доходов бюджета (подготовка ряда указов президента, активизация работы Госналогслужбы по взысканию недоимок и т. д.).

Снижение государственных расходов федерального бюджета в начале года было еще более масштабно, чем сокращение доходов. На прежнем уровне по сравнению с концом 1995 г. осталось лишь обслуживание государственного долга, что было связано с желанием правительства четко выполнять обязательства России перед зарубежными кредиторами. Все прочие статьи в январе 1996 г. были сокращены с 15,2% ВВП до 7,1% ВВП¹⁹ (табл. 10). В марте по сравнению с февралем общий объем расходов федерального бюджета увеличился

¹⁹ В частности, показательным является снижение расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность до 2,4% ВВП, на услуги, предоставляемые народному хозяйству, – до 1,19% ВВП, на финансовую помощь другим уровням власти – до 0,2% ВВП.

Таблица 10

Исполнение федерального бюджета России за 1996 г., % ВВП

	1.02.96	1.03.96	1.04.96	1.05.96	1.06.96	1.07.96	1.08.96	1.09.96	1.10.96	1.11.96	1.12.96	1996	% от Закона
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Доходы													
Налог на прибыль	0,94	0,94	1,11	1,27	1,28	1,34	1,34	1,36	1,32	1,29	1,31	1,44	56
Подходный налог	0,19	0,2	0,21	0,22	0,21	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,23	107
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	4,6	4,42	4,64	4,59	4,52	4,71	5,06	5,44	5,57	5,57	5,80	6,64	87
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,92	0,98	1,33	1,27	1,24	1,29	1,18	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01	77
Прочие налоги, сборы и платежи	0,13	0,17	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,21	0,20	0,29	0,33	0,38	161
Итого налогов и платежей	6,78	6,71	7,44	7,51	7,41	7,73	7,98	8,40	8,42	8,45	8,69	9,70	80
Неналоговые доходы	1,11	1,78	1,69	1,08	1,73	2,23	2,94	2,83	2,68	2,58	2,49	2,80	107
Всего доходы	7,89	8,49	9,86	9,37	9,96	10,79	10,92	11,2	11,1	11,03	11,18	12,5	86
Расходы													
Государственное управление	0,09	0,29	0,33	0,33	0,28	0,33	0,33	0,28	0,26	0,25	0,24	0,24	54
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18	99

Окончание табл. 10

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,39	3,44	3,6	4,17	4,05	4,03	3,97	4,10	4,0	3,89	3,83	4,10	80
Фундаментальные исследования	0,04	0,24	0,26	0,32	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28	0,29	0,27	0,29	64
Услуги народному хозяйству	1,19	1,63	1,46	1,61	1,63	1,61	1,53	1,61	1,51	1,52	1,56	1,84	69
Социальные услуги	0,52	0,96	1,19	1,41	1,45	1,51	1,40	1,32	1,25	1,22	1,20	1,22	65
Обслуживание государственного долга	1,5	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,07	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98	83
Помощь другим уровням власти	0,2	1,23	1,66	1,53	1,50	1,45	1,44	1,53	1,55	1,57	1,74	2,05	85
Прочие расходы	0,49	0,78	1,38	1,22	1,36	1,7	1,95	2,02	1,93	1,81	2,11	1,93	120
Итого расходов	7,1	10,48	12,04	12,57	13,42	13,68	13,66	13,88	13,59	13,37	13,46	14,83	82
Ссуды за вычетом погашений	2,26	0,81	1,19	1,15	0,87	1,13	1,33	1,57	1,23	1,14	0,99	0,96	
Расходы и ссуды за вычетом погашений	9,36	11,29	13,24	13,72	14,29	14,81	14,99	15,45	14,82	14,51	14,44	15,79	
Дефицит бюджета	-1,48	-2,8	-3,37	-4,35	-4,32	-4,01	-4,07	-4,23	-3,71	-3,48	-3,26	-3,29	91
Общее финансирование, в том числе:	1,48	2,8	3,37	4,35	4,32	4,01	4,07	4,23	3,71	3,48	3,26	3,29	91
внутреннее финансирование	0,57	1,69	2,34	2,34	1,94	2,19	1,95	2,61	2,34	2,11	1,76	1,82	81
внешнее финансирование	0,91	1,12	1,03	2,01	2,38	1,82	2,12	1,62	1,4	1,37	1,50	1,47	107
Справочно: ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1 066	1 260	1 403	1 609	1 819	2 031	2 256	
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-3,4	-4,8	-5,6	-6,7	-6,5	-6,1	-6,1	-6,5	-6,2	-6,2	-6,1	-6,2	

Источник: Министерство финансов РФ.

(накопленным итогом) почти на 2% ВВП. Однако по сравнению с планом объем квартального финансирования расходов федерального бюджета составил лишь 75,9%, из которых значительная часть пошла на погашение задолженности по заработной плате.

Несмотря на тяжелое положение с исполнением бюджета, Государственной Думой постоянно осуществлялись попытки принятия законопроектов, увеличивающих нагрузку на бюджет. Часть этих предложений нашла отражение в принятых законах о поправках к бюджету 1996 г.

Такая конвульсивность и отсутствие четкой и экономически обоснованной бюджетной политики не могли не сказаться на ситуации с исполнением бюджета.

Важным фактором, определяющим структуру расходов федерального бюджета, в первом полугодии стало стремление правительства в соответствии с предвыборными обещаниями президента погасить задолженность по заработной плате работникам отраслей, финансируемых из бюджета. За первое полугодие удельный вес заработной платы в общем объеме расходов составил более 30% при плане в 15%, причем по отраслевой структуре фактические цифры исполнения бюджета существенно отклонялись от плана. Приоритетными статьями финансирования, по которым плановые проектировки были перевыполнены, явились национальная оборона (почти на 10%), угольная промышленность (более чем на 20%), сельское хозяйство (почти на 20%), трансферты Пенсионному фонду (более чем на 100%). В то же время секвестированию подверглись инвестиции в промышленность (недовыполнение плана более чем на 75%), транспорт и связь (недовыполнение плана на 60%), культуру и искусство (недовыполнение на 60%), здравоохранение и фундаментальные исследования (недовыполнение на 40%), образование (недовыполнение на 30%).

Приведенные здесь данные помимо собственно экономического смысла могут служить косвенной характеристикой сравнительной лоббистской силы тех или иных групп в современной системе экономико-политических интересов России. Доминирование здесь угольной промышленности и

сельского хозяйства является особенно показательным в сравнении не только с другими отраслями народнохозяйственного комплекса, но и с относительно более низким уровнем перевыполнения финансирования оборонных статей. Среди же недофинансированных отраслей налицо явный разрыв между отраслями хозяйственной и социальной сфер. Последняя, имея гораздо меньший лоббистский потенциал, естественно, оказалась в наибольшей мере ущемленной при выделении суживающейся массы ресурсов федерального бюджета.

Дефицит федерального бюджета и его финансирование

Увеличение дефицита федерального бюджета в I квартале (с 2,8% ВВП в январе – феврале до 3,37% ВВП к 1 апреля) финансировалось главным образом за счет роста внутренних заимствований (рост с 1,69 до 2,34% ВВП за тот же период) путем привлечения средств на рынке ГКО – ОФЗ (табл. 5 и 10). По отчетным данным за май и июнь, дефицит федерального бюджета, рассчитанный по методологии Министерства финансов, имел тенденцию к снижению примерно на 0,3% ВВП и составил в первом полугодии чуть более 4% ВВП. В абсолютных цифрах дефицит составил 70% величины, утвержденной законом на 1996 г.

Динамика оценки вторичного дефицита с учетом процентов по ГКО²⁰ была аналогичной: в январе – апреле – 6,7% ВВП, в январе – мае – 6,5, в январе – июне – 6,1% ВВП. Финансирование первичного дефицита в первом полугодии осуществлялось примерно равными долями из внутренних и внешних источников (внешнее финансирование уменьшилось почти на 0,4% ВВП).

Отмеченный рост расходов по обслуживанию государственного долга определялся динамикой доходности государственных ценных бумаг, которая, в свою очередь, как было показано выше, находилась под значительным влиянием

²⁰ Оценки величины вторичного дефицита с учетом расходов по обслуживанию всех видов государственных ценных бумаг в целом за 1996 г. приведены в табл. 10.

предвыборных факторов и необходимости массовой экспансии Минфина России на рынке внутренних займов в условиях кризиса налоговых поступлений в бюджет. В сложившейся ситуации Минфину России пришлось проводить крупномасштабное размещение ГКО, невзирая на рыночную ситуацию. Естественным следствием этого стало чрезмерное снижение котировок государственных дисконтных бумаг. В первом полугодии 1996 г. при номинальном увеличении объема ГКО в обращении в 2 раза (табл. 11) в реальном исчислении он также увеличился весьма существенно – на 89,6%.

Это свидетельствует о том, что в ходе предвыборной кампании правительством был сделан выбор между проведением налоговой реформы с целью увеличения налоговых изъятий и дальнейшим наращиванием государственного долга в пользу последней стратегии. Это было предопределено налоговым кризисом, происшедшим в период предвыборной кампании, когда финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимым из политических соображений. В то же время такое развитие событий является, на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности²¹. В России в силу экономической и главным образом политической нецелесообразности отказа от жесткой финансовой политики перечисленные причины привели не к смягчению бюджетной политики, а к отказу от налоговой реформы (или, еще конкретнее, активной позиции правительства по вопросу об уклонении от налогов) в пользу роста внутреннего долга.

Политическая эффективность экспансионистской бюджетной политики, направленной в первую очередь на погашение долгов по заработной плате, была минимальна. Проведенный нами анализ влияния ряда социально-экономических

²¹ В работе (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // The American Economic Review. 1992. Vol. 82. P. 537–555) дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводит к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сеньоража. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 г.

Таблица 11

Государственный внутренний долг Российской Федерации в 1993–1996 гг.

Вид долга <i>1</i>	на 1 янв. 1994 г.		на 1 янв. 1995 г.		на 1 янв. 1996 г.		на 1 янв. 1997 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг	35 196,6	21,7	88 400	14,5	188 543,6	13,2	365 548,2	18,2
1. Задолженность Центральному банку	29 156,7	18,0	58 752,3	9,6	62 986*	4,4	59 583,27	3,0
2. Задолженность коммерческим банкам (гарантии, выданные правительством)	1 899,8		1 700	0,3	5 793	0,4	17 057,17	0,8
3. Задолженность по ценным бумагам, в том числе:	329,5	0,2	18 917,4	3,1	85 196,9	6,0	249 034,7	12,4
Государственный заем 1992 г.	15	0,009	22	0,0	53	0,0	55	0,0
Государственный российский внутренний заем 1990 г.	0,35	0,0002		0,0		0,0	—	—
Государственный внутренний заем 1991 г.	80	0,04	80	0,0	80	0,0	79,7	0,0
ГКО	185	0,1	10 594	1,7	66 118,7	4,6	203 600	10,1
ОФЗ					7 597	0,5	37 300	1,9
Казначейские обязательства			6 681,4	1,1	7 348,2	0,5	—	—
Казначейские векселя			1 540	0,3		0,0	—	—
Золотые сертификаты	49,1	0,03		0,0	1 000	0,1	—	—
Государственный сберегательный заем				0,0	3 000	0,2	8 000	0,4
4. Задолженность бывшего СССР по товарным долгам, в том числе:	3 204	2	3 100	0,5	2 500	0,2	5 300	0,3
Целевой заем 1990 г.	2 500	1,5	2 400	0,4	1 850	0,1	2 300	0,1
Целевые вклады, чеки на автомобили, задолженность работников АПК	704	0,4	700	0,1	650	0,0	3 000	0,1
5. Задолженность по АПК, переоформленная в казначейский вексель	0		5 441,6	0,9	30 040**	2,1	4 480	0,2

Окончание табл. II

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
6. Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК, осуществляющих северный завоз							25 000	1,2
7. Задолженность АО КАМАЗ, переоформленная в векселя Минфина							1 745,5	0,1
8. Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам							560	0,0
9. Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва							2 389,5	0,1
10. Прочее, в том числе:	276,6	0,2	153,6	0,0	2028	0,1	398,027	0,0
Задолженность Госстраху	23,8	0,01					—	—
Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	330	0,2	335	0,1	335	0,0	335	0,0
Разница в ценах на сельскохозяйственное сырье, требующая погашения	61	0,04					—	—
Дефицит республиканского бюджета в 1991 г.	63	0,04	63	0,0	63	0,0	63,027	0,0
Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка	128,8	0,08	90,6	0,0			—	—
Задолженность Пенсионному фонду					1 630	0,1	—	—
Справочно: ВВП	162 300		611 000		1 428 522		2 007 825	

* Включая задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва (1960 млрд руб.).

** Включая задолженность по централизованным кредитам организаций АПК и организаций, осуществляющих северный завоз (25 трлн руб.).

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

параметров на результаты выборов в субъектах Федерации может служить определенным подтверждением гипотезы об отсутствии связи между погашением задолженности по зарплате и итогами выборов в регионах. Однако интересным результатом этого анализа является наблюдение о наличии более тесной связи итогов выплат с январской, а не июньской задолженностью. Таким образом, предвыборные выплаты долгов практически не повлияли на результаты голосования в регионах.

Денежная политика

Следует отметить еще одну важную предпосылку осторожной финансовой политики правительства. Законодательство России обеспечивает реальную независимость позиции Центрального банка, руководство которого, сформированное в конце 1995 г., было привержено стабилизационной политике и не стало бы сотрудничать с правительством в проведении откровенно инфляционистского курса. Впрочем, нельзя сказать, чтобы Центробанк был полностью нейтрален в ситуации предвыборной гонки. Своими действиями на рынке ценных бумаг и по поддержанию валютного коридора он объективно подыгрывал кампании действующего президента. Но это может быть объяснено по крайней мере двумя группами факторов. Во-первых, его действия не выходили за рамки решения задачи макроэкономической стабилизации. (Когда же одно из действий правительства – изъятие в июне прибыли ЦБР в размере 5 трлн руб. – вступило, по мнению руководства банка, в противоречие с такой политикой, оно решительно выступило против.) Во-вторых, оппозиционная команда достаточно ясно сигнализировала о своем неприятии курса на стабилизацию национальной денежной единицы, что не могло не отражаться на позиции руководства Центробанка.

Согласно принятой на 1996 г. денежной программе Центральный банк РФ должен был обеспечить прирост денежной массы М2 в течение первой половины года на 20%. Фактически с 1 января по 1 июля 1996 г. денежная масса М2 выросла

на 20,9% (табл. 6). Средний темп роста М2 за первое полугодие 1996 г. составил 3,2%. Таким образом, эмиссионная активность ЦБ РФ с января по июнь 1996 г. включительно практически соответствовала ориентирам, заложенным в согласованную с МВФ денежную программу.

В результате такой политики в первом полугодии 1996 г. тенденция к снижению роста цен продолжилась. Если в январе ИПЦ был равен 4,1%, то за июнь потребительские цены выросли лишь на 1,2%. В целом за первые шесть месяцев инфляция составила 15,6%, что в 5 раз меньше роста цен за первое полугодие 1995 г. (рис. 9).

Тем не менее предвыборная кампания оказала значительное влияние на денежную политику. Частичная реализация обещаний, сделанных в январе – феврале президентом, привела в июне хотя и к незначительному, но все же нарушению программы, согласованной с МВФ. Фактический прирост денежной базы за первое полугодие 1996 г. составил 24,7% (табл. 6).

Наиболее важным негативным последствием президентских выборов для денежной ситуации явилось установление высоких процентных ставок на всех отечественных финансовых рынках. Это стало еще одним фактором, осложняющим кредитование предприятий реального сектора²².

* * *

Подведем итоги. Всю первую половину 1996 г. экономическая ситуация в России находилась под сильным влиянием предстоящих президентских выборов.

Во-первых, вследствие политической неопределенности резко упала налоговая дисциплина, что проявилось как в резком росте неплатежей налогов в бюджет, так и в расширении процессов уклонения от налогов.

²² Разрыв между ставками денежного рынка и ставками кредитования предприятий реального сектора определяется главным образом рисками невозврата кредитов, которые в условиях отсутствия эффективной легальной системы информента контрактов в российской экономике являются чрезвычайно высокими. В результате включение в стоимость кредитов премии за риск повышает процентные ставки до практически запретительных значений.

Во-вторых, предвыборная кампания Б.Н. Ельцина вызвала увеличение расходных обязательств бюджета и существенное изменение структуры расходов в пользу погашения задолженности по выплате заработной платы, денежного довольствия, стипендий, пенсий (в части, финансируемой из бюджета).

В-третьих, в условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск главным образом на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга.

В-четвертых, бремя расходов, по которым было проведено секвестирование в первом полугодии 1996 г., было переложено на дальнейшие периоды.

В-пятых, наибольшее воздействие политическая неопределенность оказала на финансовые рынки, тогда как на товарных рынках продолжалось снижение инфляционных ожиданий. Рост процентных ставок при редолларизации экономики, а вовсе не инфляционная денежная политика, как ожидалось многими, и стал главным негативным макроэкономическим последствием предвыборной гонки.

В-шестых, проблема внутреннего долга пока еще не столь остра, чтобы существенно воздействовать на макроэкономическую ситуацию, как это наблюдалось в ряде развитых и развивающихся стран²³.

Тем не менее в 1996 г. реальная величина долга начала увеличиваться, достигнув к началу 1997 г. 16,2% ВВП, что не так мало для страны, практикующей заимствования на финансовом рынке всего три года. Дальнейшая динамика внутреннего долга будет зависеть от степени политической

²³ За период между 1 января 1994 г. и 1 января 1996 г. величина внутреннего долга, выраженная в долях ВВП, сократилась почти в 2 раза, составив 11,4% ВВП, что объясняется относительно более быстрым обесценением задолженности правительства по прямым кредитам перед ЦБ РФ по сравнению с ростом объема заимствований на финансовом рынке (табл. 5 и 10).

стабильности и наличия у правительства достаточной воли для увеличения налоговых доходов бюджета.

Итак, предвыборная экономическая политика продемонстрировала явную склонность исполнительной власти к выбору из двух зол – ухудшения бюджетной или денежной политики. Это естественным образом предопределило основные контуры экономических проблем послевыборного периода – как второго полугодия, так и во многом 1997 г. Бюджетный кризис должен был стать главной проблемой правительства, источником напряженности не только в экономической, но и в политической сфере.

Впрочем, такое развитие событий находилось в русле общих закономерностей развития посткоммунистических стран.

Их опыт убедительно свидетельствует, что после решения первичных задач макроэкономической стабилизации правительство неизбежно оказывается в ситуации бюджетного кризиса, поскольку лишается такого испытанного механизма решения своих финансовых проблем, как инфляционный налог. Причем для России эта закономерная ситуация осложнялась двумя дополнительными факторами. Во-первых, отложенный характер стабилизации, обернувшийся четырехлетним периодом высокой инфляции, стал одним из значимых факторов деградации налоговой сферы, что выразилось в резком снижении уровня собираемости налогов. Во-вторых, предвыборный популизм, давший себя знать и в доходной, и в расходной частях бюджета, стал дополнительным фактором роста социально-экономической напряженности в стране.

Таблица 12

Исполнение консолидированного бюджета России за 1996 г., % ВВП

	1996	102.96	1.03.96	1.04.96	1.05.96	1.06.96	1.07.96	1.08.96	1.09.96	1.10.96	1.11.96	1.12.96	1996
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
ДОХОДЫ													
Налог на прибыль	3,03	3,48	3,90	4,45	4,38	4,34	4,24	4,31	4,16	4,07	4,05	4,28	
Подходный налог	2,04	2,23	2,26	2,34	2,31	2,34	2,39	2,50	2,45	2,43	2,42	2,51	
Налог на добавленную стоимость, спец-налог и акцизы	6,69	6,53	6,76	6,79	6,72	6,86	7,25	7,72	7,84	7,96	8,20	9,24	
Налоги на внешнюю торговлю и внешне-экономические операции	0,92	0,99	1,33	1,28	1,24	1,30	1,19	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01	
Прочие налоги, сборы и платежи	1,84	2,03	2,15	2,62	3,04	3,07	3,16	3,52	3,52	3,56	3,72	3,92	
Итого налогов и платежей	14,51	15,26	16,40	17,48	17,69	17,91	18,22	19,20	19,07	19,10	19,42	20,97	
Неналоговые доходы	1,65	2,31	2,47	1,83	2,43	2,92	2,78	2,60	2,46	2,39	2,20	2,58	
Всего доходы	16,60	18,09	19,85	20,34	21,20	21,91	22,12	22,99	22,69	22,63	22,81	24,76	
РАСХОДЫ													
Государственное управление	0,42	0,70	0,78	0,82	0,77	0,83	0,83	0,80	0,77	0,75	0,75	0,76	
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18	

Окончание табл. 12

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,67	3,83	4,03	4,62	4,50	4,48	4,41	4,55	4,45	4,34	4,28	4,57
Фундаментальные исследования	0,05	0,25	0,30	0,33	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,31
Услуги народному хозяйству	4,51	5,62	5,75	6,44	6,55	6,55	6,46	6,83	6,69	6,73	6,91	7,87
Социальные услуги	5,34	6,93	7,92	8,50	8,53	8,75	8,44	8,56	8,25	8,11	8,09	8,35
Обслуживание государственного долга	1,50	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,08	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98
Прочие расходы	1,13	1,49	2,03	2,01	2,15	2,50	2,76	2,87	2,75	2,65	2,68	2,79
Итого расходов	16,31	20,74	22,98	24,70	25,68	26,16	25,96	26,65	26,02	25,69	25,74	27,81
Ссуды за вычетом погашений	2,35	0,93	0,46	0,51	0,40	0,38	0,76	1,14	0,96	0,90	0,85	1,12
Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,66	21,67	23,43	25,21	26,09	26,54	26,72	27,79	26,98	26,59	26,59	28,93
Дефицит бюджета	-2,06	-3,58	-3,58	-4,87	-4,89	-4,63	-4,60	-4,80	-4,29	-3,96	-3,78	-4,17
Общее финансирование, в том числе:	2,06	3,58	3,58	4,87	4,89	4,63	4,60	4,80	4,29	3,96	3,78	4,18
внутреннее финансирование	1,15	2,47	2,55	2,87	2,52	2,81	2,78	3,18	2,89	2,58	2,28	2,70
внешнее финансирование	0,91	1,10	1,03	2,00	2,37	1,82	1,82	1,62	1,40	1,37	1,50	1,47
Справочно: ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1609	1819	2031	2256

Источник: Министерство финансов РФ.

5. Экономическая политика после президентских выборов

Победа Б.Н. Ельцина, обеспечившая преемственность курса экономической политики, создала предпосылки для начала притока средств иностранных инвесторов и репатриации вывезенного отечественного капитала. Это должно было вызвать снижение спроса на валюту и одновременно увеличение ее предложения, приведя тем самым к повторной (после середины 1995 г.) дедолларизации российской экономики. Однако ухудшение состояния здоровья президента создало дополнительную политическую неопределенность, препятствующую развитию этих процессов. Другим общим (фоновым) фактором послевыборного развития страны стал острый бюджетный кризис (табл. 12).

Налоговая и бюджетная политика

После выборов налоговые поступления в федеральный бюджет несколько увеличились – на 3,5% в постоянных ценах в июле (табл. 10). Поступления в консолидированный бюджет в постоянных ценах возросли в июле на 6,8% (табл. 12).

Дальнейшая динамика налоговых поступлений нарастающим итогом показывает их стабилизацию (на уровне 8,2–8,4% ВВП в федеральный бюджет и 19,0–19,2% ВВП в консолидированный). Как видно из табл. 8, этот процесс был обусловлен некоторым замедлением роста недоимок.

Таким образом, резкого перелома в развитии фискального кризиса с окончанием выборов не произошло. Этому факту может быть, по крайней мере, три объяснения, друг друга не исключających. Во-первых, сохранение устойчивой «антиналоговой мотивации» среди экономических агентов, вызванной как слабостью федерального правительства, так и опасением потери конкурентных позиций в случае соблюдения налоговой дисциплины. Во-вторых, вовлечение большинства субъектов Федерации в кампанию региональных выборов (в основном проходивших с сентября 1996 г.

по январь 1997 г.), что, как и в период президентских выборов, ослабляло возможности проведения жесткой политики по отношению к предприятиям. Нетрудно заметить, что все перечисленные причины обострения кризиса бюджетных доходов имеют политический характер и непосредственно связаны с выборами.

На фоне продолжающегося налогового кризиса некоторый рост расходов федерального бюджета до 15,0% ВВП в июле и до 15,5% ВВП в августе не позволил сократить дефицит бюджета до уровня, заложенного в Законе о бюджете на 1996 г. По итогам за июль, дефицит, рассчитанный по методологии Минфина России, составил около 4,1% ВВП, за август – 4,2% ВВП. Дополнительный учет затрат на обслуживание государственных заимствований увеличивает, по нашим оценкам, величину вторичного дефицита федерального бюджета до 6,1% ВВП в июле и 6,5% ВВП в августе.

Данные, представленные в табл. 10 и 12, позволяют сделать вывод о сходстве динамики бюджетных показателей консолидированного бюджета с республиканским. Единственное существенное различие заключается в том, что плавное снижение дефицита местных бюджетов несколько сглаживает его рост в федеральном бюджете.

Создание осенью Временной чрезвычайной комиссии по налоговой и бюджетной дисциплине (Указ Президента РФ от 11 октября) продемонстрировало понимание руководством исполнительной власти того факта, что преодоление бюджетного кризиса связано не только и не столько с несовершенством законодательной базы или налоговой системы, а прежде всего с наличием политически влиятельных групп интересов, экономическое благосостояние которых связано с уклонением от налогов²⁴. Косвенным подтверждением важности принятия срочных административных мер в области

²⁴ Основные задачи комиссии сводятся к контролю за своевременностью и полнотой уплаты налогов, других обязательных платежей; разработке мер по обеспечению их взимания в полном объеме; обеспечению законности и эффективности деятельности налоговых и таможенных органов, а также органов налоговой полиции; контролю за своевременным и целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

собираемости налогов явилось как некоторое усиление собираемости налогов в первый период после начала функционирования ВЧК, так и жесткое сопротивление, которое вызвала деятельность этой комиссии среди определенных хозяйственных и политических слоев.

Налоговые доходы федерального бюджета возросли с 8,4% ВВП в октябре до 8,7% ВВП в ноябре и 9,7% ВВП в декабре (с учетом заключительных оборотов). Доходы консолидированного бюджета возросли с 19,1% ВВП в октябре до 19,4% в ноябре и 21% ВВП в декабре 1996 г. В декабре при исчислении в постоянных ценах было собрано налогов в федеральный бюджет в 1,8 раза больше, чем в ноябре, рост реальных налогов, поступающих в консолидированный бюджет, составил 1,6 раза. Важнейшим источником роста налоговых поступлений послужило снижение объема недоимок, составившее 46% прироста налоговых поступлений в декабре в текущих ценах. Однако удержать эту тенденцию правительство оказалось не в состоянии. Это было связано отчасти с резко возросшим политическим давлением на исполнительную власть со стороны политически влиятельных экономических агентов и регионов, отчасти с новой болезнью Б.Н. Ельцина, вновь поставившей руководство страны перед ситуацией политической неопределенности.

Следует отметить некоторое снижение дефицита бюджета в сентябре–октябре (табл. 11). Этому способствовало снижение расходов государства в осенние месяцы. Определенную роль в ограничении бюджетных расходов сыграл Указ «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 г.» от 18 августа 1996 г., временно приостанавливающий действие всех решений об увеличении расходной части бюджета, за исключением, например, указов по выплате пенсий (от 8 апреля и от 25 января) и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. С макроэкономической точки зрения принятое решение способствовало поддержанию финансовой стабильности. Однако данный документ входил в явное противоречие с политической этикой, так как нарушал

взятые исполнительной властью обязательства, в том числе и предвыборные.

Сравнение реконструкции бюджетов 1995 и 1996 гг. (табл. 13 и 14) показывает, что в 1996 г. по сравнению с 1995 г. произошло незначительное падение налоговых поступлений консолидированного бюджета (1,7% ВВП). При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Между тем отчисления во внебюджетные фонды остались на прежнем уровне, несмотря на то что задолженность по взносам, например, в Пенсионный фонд за 1996 г. увеличилась в 2,2 раза. На этом фоне в 1996 г. имело место увеличение расходов и ссуд за вычетом погашений консолидированного бюджета (на 2,7% ВВП) в основном за счет увеличения расходов внебюджетных фондов (на 1,3% ВВП) и местных бюджетов (на 0,8% ВВП), расходов федерального бюджета – на 0,7% ВВП (без учета неконсолидируемых статей расходов). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП).

Значительно повысился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. уровень вторичного дефицита федерального бюджета: так, в 1995 г. он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание госдолга – 3,2% ВВП), тогда как в 1996 г. – 7,2% ВВП (обслуживание госдолга – 5,6% ВВП). Таким образом, можно констатировать некоторый рост первичного дефицита (с 1,5 до 1,6% ВВП).

Денежная ситуация

Инфляция и политика Центрального банка РФ. В августе 1996 г. произошло снижение индекса потребительских цен (дефляция) на 0,2%. Этот факт объясняется не только проведением жесткой денежно-кредитной политики, но и сезонными колебаниями цен. В сентябре – октябре 1996 г. тенденция к падению темпов инфляции сменилась на противоположную (рис. 9). В сентябре 1996 г. индекс потребительских цен вырос на 0,3% (3,7% в годовом исчислении), а в октябре – декабре 1996 г. инфляция составляла 1,5% в среднем в месяц.

Таблица 13

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1995 г.

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды*		Бюджет расширенного правительства		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% к итогу
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	44 245	3,1	109 020	7,6			153 266	10,7	27,0
1.1. Подоходный налог с физических лиц	3 250	0,2	33 178	2,3			36 428	2,6	6,4
1.2. Налог на прибыль предприятий	40 995	2,9	75 842	5,3	2		116 839	8,2	20,6
2. Отчисления в фонды социального страхования					120 291	8,4	120 291	8,4	21,2
2.1. Работающие по найму					2 542	0,2	2 542	0,2	0,4
2.2. Работодатели					117 749	8,2	117 749	8,2	20,7
Пенсионный фонд					79 671	5,6	79 671	5,6	14,0
Фонд социального страхования					17 569	1,2	17 569	1,2	3,1
Фонд занятости населения					5 629	0,4	5 629	0,4	1,0
Фонд социальной поддержки населения					127	0,0	127	0,0	0,0
ФОМС					14 752	1,0	14 752	1,0	2,6

Продолжение табл. 13

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Налоги на фонд заработной платы			4 345	0,3			4 345	0,3	0,8
4. Налоги на собственность	1 018	0,1	18 940	1,3			19 957,6	1,4	3,5
4.1. Налог на имущество			15 790	1,1			15 790	1,1	2,8
4.2. Земельный налог	187	0,0	3 079	0,2			3 266	0,2	0,6
4.3. Налог на операции с ценными бумагами	831	0,1	71	0,0			902	0,1	0,2
5. Внутренние налоги на товары и услуги	99 260	6,9	42 393	3,0			141 653	9,9	24,9
5.1. НДС	70 704	4,9	24 543	1,7			95 247	6,7	16,8
5.2. Акцизы	17 682	1,2	6 536	0,5			24 218	1,7	4,3
5.3. Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя									
5.4. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	1 174	0,1	5 583	0,4			6 756	0,5	1,2
5.5. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1 683	0,1	604	0,0			2 287	0,2	0,4
5.6. Спецналог	7 266	0,5	3 618	0,3			10 883	0,8	1,9
5.7. Прочие налоги на товары и услуги	753	0,1	1 510	0,1			2 262	0,2	0,4

Продолжение табл. 13

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Прочие неналоговые поступления,	35 403	2,5	40 903	2,9	6 618	0,5	46 991	3,3	8,3
в том числе трансферты и субвенции	90	0,0	29 224	2,0	6 618	0,5			
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38 878	2,7	40 903	2,9	6 618		50 466	3,5	8,9
III. КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от приватизации	3 408	0,2	1 234	0,1			4 642	0,3	0,8
ИТОГО ДОХОДОВ	226 877	15,9	235 186	16,5	141 849	0,5	567 981	39,8	100,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЯ									
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	282 066	19,7	235 282	16,5	142 903	10,0	624 318	43,7	95,8
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	4 490	0,3	7 419	0,5			11 909	0,8	1,8
2. На оборону	47 553	3,3					47 553	3,3	7,3
3. На содержание правоохранительных органов	19 194	1,3	6 388	0,4			25 581	1,8	3,9
4. На науку	4 801	0,3					4 801	0,3	0,7
5. Социальные и коммунальные услуги	18 649	1,3	108 335	7,6	127 428	8,9	254 412	17,8	39,0
5.1. Образование	8 643	0,6	47 818	3,3			56 461	4,0	8,7
5.2. Культура и искусство	1 123	0,1	5 898	0,4			7 021	0,5	1,1

Продолжение табл. 13

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5.3. Средства массовой информации	1 644	0,1	746	0,1			2 390	0,2	0,4
5.4. Здравоохранение и физкультура и спорт	3 464	0,2	36 946	2,6			40 410	2,8	6,2
5.5. Социальная политика	3 775	0,3	16 927	1,2			20 703	1,4	3,2
5.6. Социальные услуги за счет внебюджетных фондов					127 428	8,9	127 428	8,9	19,5
Пенсионный фонд					88 709	6,2	88 709	6,2	13,6
Фонд социального страхования					17 458	1,2	17 458	1,2	2,7
Фонд занятости					6 400	0,4	6 400	0,4	1,0
Фонд социальной поддержки населения					128	0,0	128	0,0	0,0
ФОМС					14 733	1,0	14 733	1,0	2,3
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству:	36 198	2,5	101 773	7,1	15 475	1,1	153 446	10,7	23,5
– за счет внебюджетных фондов					15 475	1,1	15 475	1,1	2,4
7. Прочие функции	151 182	10,6	11 367	0,8			126 617	8,9	19,4
В том числе по внебюджетным фондам	6 618	0,5							
7.1. Прочие расходы	46 632	3,3	11 277	0,8			57 908	4,1	8,9

Продолжение табл. 13

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	21 492	1,5					21 492	1,5	3,3
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга, в том числе:	38 236	2,7					38 236	2,7	5,9
7.3.1. По обслуживанию ГКО, ОФЗ	28 960	2,0					28 960	2,0	4,4
7.4. Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга	15 599	1,1					15 599	1,1	2,4
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления	29 224	2,0	90	0,0					
II. ССУДЫ за вычетом ПОГАЩЕНИЯ	22 463	1,6	5884	0,4			27 590	1,9	4,2
1. Бюджетные ссуды	12 188	0,9	5884	0,4			17 314	1,2	2,7
В том числе другим уровням государственного управления	667	0,0	90	0,0					
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-2653	-0,2					-2653	-0,2	-0,4
3. Недоперечислено доходов Центральным банком	5 038	0,4					5 038	0,4	0,8
4. Иностранные кредитные ресурсы, предоставленные предприятиям	8 175	0,6					8 175	0,6	1,3
5. Кредит на конверсионные нужды	169	0,0					169	0,0	0,0

Продолжение табл. 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Кредит на инвестиционные нужды	132	0,0					132	0,0	0,0
7. Государственные кредиты странам СНГ	-585	0,0					-585	0,0	-0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЯ	304 529	21,3	241 165	16,9	142 903	10,0	651 908	45,6	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЯ	-77 653	-5,4	-5 979	-0,4	-1 054	-0,1	-83 927	-5,9	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1. Внутреннее финансирование									
1.1. Кредиты ЦБ РФ на финансирование бюджетного дефицита (нетто)	-1 145	-0,1					н/д	н/д	н/д
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-2 376	-0,2	71	0,0	1 054	0,1	н/д	н/д	н/д
1.3. Государственные краткосрочные обязательства (с ОФЗ)	53 554	3,7					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	28 543	2,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	-1 037	-0,1					н/д	н/д	н/д

Окончание табл. 13

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.4. Сберегательный заем (нетто)	1 965	0,1					н/д	н/д	н/д
1.5. Золотые сертификаты (нетто)	-1	0,0					н/д	н/д	н/д
1.6. Государственные казначейские векселя (нетто)	-1 502	-0,1					н/д	н/д	н/д
1.7. Казначейские обязательства (нетто)	2 473	0,2					н/д	н/д	н/д
1.8. Прочие государственные ценные бумаги (нетто)	-586	0,0	1 059	0,1			н/д	н/д	н/д
1.9. Прочие внутренние заимствования (нетто)	-93	0,0	4 894	0,3			н/д	н/д	н/д
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52 290	3,7	6 024	0,4	1 054	0,1	н/д	н/д	н/д
2. Внешнее финансирование									
2.1. Кредиты международных финансовых организаций (нетто)	29 560	2,1					н/д	н/д	н/д
2.2. Прочие иностранные кредиты (нетто)	-6 126	-0,4					н/д	н/д	н/д
2.3. Изменение остатков средств на счетах в иностранной валюте	1 929	0,1	-45	0,0			н/д	н/д	н/д
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	25 363	1,8	-45	0,0			н/д	н/д	н/д
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	77 653	5,4	5 979	0,4	1 054	0,1	н/д	н/д	н/д

Источники: ИЭПП, Росстат.

Таблица 14

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1996 г.

Показатель	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Бюджет расширенного правительства		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% к итогу
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>I</i>									
ДОХОДЫ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	37 632	1,9	115 732	5,8			153 363	7,6	19,76
1.1. Налог на прибыль	32 512	1,6	64 145	3,2			96 657	4,8	12,45
1.2. Подоходный налог с физических лиц	5 120	0,3	51 447	2,6			56 567	2,8	7,29
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	0	0,0	140	0,0			140	0,0	0,02
2. Налоги на фонд оплаты труда	0	0,0	7 708	0,4			7 708	0,4	0,99
3. Налоги на товары и услуги	152 137	7,6	56 253	2,8			208 390	10,4	26,85
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, произведенные на территории Российской Федерации, и услуги	83 466	4,2	42 081	2,1			125 547	6,3	16,17
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	18 311	0,9	0	0,0			18 311	0,9	2,36
3.3. Акцизы, в том числе	45 258	2,3	8 159	0,4			53 417	2,7	6,88
нефть, включая газовый конденсат	13 104	0,7	0	0,0			13 104	0,7	1,69

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	2 765	0,1	2 326	0,1			5 091	0,3	0,66
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	2 337	0,1	3 688	0,2			6 024	0,3	0,78
4. Налоги на имущество	299	0,0	36 636	1,8			36 935	1,8	4,76
4.1. Налог на операции с ценными бумагами	299	0,0	12	0,0			311	0,0	0,04
4.2. Другие налоги на имущество	0		36 624	1,8			36 624	1,8	4,72
5. Платежи за использование природных ресурсов	4 340	0,2	16 835	0,8			21 175	1,1	2,73
5.1. Плата за недра	2 016	0,1	8 517	0,4			10 534	0,5	1,36
5.2. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1 679	0,1	2 268	0,1			3 947	0,2	0,51
5.3. Земельные налоги и арендная плата за землю	423	0,0	4 840	0,2			5 262	0,3	0,68
5.4. Прочие платежи за использование природных ресурсов	222	0,0	1 210	0,1			1 432	0,1	0,18
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	22 846	1,1	1	0,0			22 847	1,1	2,94
6.1. Импортные пошлины	14 839	0,7	0	0,0			14 839	0,7	1,91
6.2. Прочие налоги на импорт	0	0,0	1	0,0			1	0,0	0,0
6.3. Экспортные пошлины	8 008	0,4	0	0,0			8 008	0,4	1,03
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1 467	0,1	21 107	1,1			22 574	1,1	2,91

Продолжение табл. 14

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Отчисления в фонды социального страхования	0				165 540	8,2	165 540	8,2	21,33
8.1. Работающие по найму	0				3 903	0,2	3 903	0,2	0,50
8.2. Работодатели	0				161 636	8,1	161 636	8,1	20,82
Пенсионный фонд	0				109 297	5,4	109 297	5,4	14,08
Фонд социального страхования	0				24 557	1,2	24 557	1,2	3,16
Фонд занятости населения	0				5 517	0,3	5 517	0,3	0,71
Фонд социальной поддержки населения	0				73	0,0	73	0,0	0,01
ФОМС и территориальные ФОМС	0				22 193	1,1	22 193	1,1	2,86
9. Прочие внебюджетные фонды	0				19 686	1,0	19 686	1,0	2,54
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	218 722	10,9	254 272	12,7	185 226	9,2	658 219	32,8	84,80
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	5432	0,3	3 589	0,2			9 021	0,4	1,16
1.1. Перечисление прибыли Центрального банка РФ	5000	0,2	0	0,0			5 000	0,2	0,64
1.2. Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	432	0,0	3 589	0,2			4 021	0,2	0,52
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	825	0,0	1741	0,1			2 566	0,1	0,33

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Доходы от реализации государственных запасов	17 675	0,9	0	0,0			17 675	0,9	2,28
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	6	0,0	132	0,0			138	0,0	0,02
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0	0,0	0	0,0			0	0,0	0,00
6. Административные платежи	10	0,0	522	0,0			532	0,0	0,07
7. Штрафные санкции	180	0,0	555	0,0			735	0,0	0,09
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	13 972	0,7	16	0,0			13 988	0,7	1,80
9. Прочие неналоговые доходы	1 153	0,1	8 499	0,4			9 653	0,5	1,24
10. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	28	0,0	46 327	2,3	8 160	0,4			
10.1. Дотации	0	0,0	2 085	0,1	8 160	0,4			
10.2. Субвенции	0	0,0	2 651	0,1					
10.3. Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	28	0,0	18 202	0,9					
10.4. Трансферты	0	0,0	23 389	1,2					
11. Прочие безвозмездные поступления	0	0,0	259	0,0			259	0,0	0,03
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0	0,0	738	0,0			738	0,0	0,10
13. Поступления доходов на счета налоговых органов	0								

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов	0		2 487	0,1					
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов	0				37 893	1,9	37 893	1,9	4,88
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	39 281	2,0	64 866	3,2	46 053	2,3	93 199	4,6	12,01
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	22 878	1,1	5 076	0,3			27 954	1,4	3,60
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	1 855	0,1	1 276	0,1			3 131	0,2	0,40
ВСЕГО ДОХОДОВ	279 026	13,9	322 938	16,1	231 279	11,5	776 241	38,7	100,00
РАСХОДЫ									
1. Государственное управление	5 355	0,3	11 868	0,6			17 222	0,9	0,02
2. Международная деятельность	26 680	1,3					26 680	1,3	0,03
3. Национальная оборона	63 891	3,2					63 891	3,2	0,07
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	28 541	1,4	10 638	0,5			39 180	2,0	0,04
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6 632	0,3	416	0,0	800	0,0	7 848	0,4	0,01
6. Государственные услуги народному хозяйству, в том числе:	41 424	2,1	136 028	6,8	20 006	1,0	197 459	9,8	0,21
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26 246	1,3	12 650	0,6			38 896	1,9	0,04

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	8 486	0,4	16 721	0,8			25 207	1,3	0,03
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1 998	0,1	914	0,0			2 912	0,1	0,00
6.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	703	0,0	16 300	0,8			17 002	0,8	0,02
6.5. Развитие рыночной инфраструктуры	0		269	0,0			269	0,0	0,00
6.6. Жилищно-коммунальное хозяйство	0		88 619	4,4			88 619	4,4	0,09
6.7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3 992	0,2	555	0,0			4 547	0,2	0,00
6.8. За счет территориальных дорожных фондов					20 006	1,0	20 006	1,0	0,02
7. Социальные услуги	31 341	1,6	160 889	8,0	173 808	8,7	366 038	18,2	0,39
7.1. Образование	11 366	0,6	72 385	3,6			83 751	4,2	0,09
7.2. Культура и искусство	964	0,0	8 584	0,4			9 548	0,5	0,01
7.3. Средства массовой информации	1 049	0,1	1 106	0,1			2 154	0,1	0,00
7.4. Здравоохранение и физическая культура	4 302	0,2	51 949	2,6			56 251	2,8	0,06
7.5. Социальная политика	13 661	0,7	26 865	1,3			40 526	2,0	0,04
7.6. За счет внебюджетных фондов	0				173 808	8,7	173 808	8,7	0,18
Пенсионный фонд	0				125 039	6,2	125 039	6,2	0,13
Фонд соц. страхования	0				20 099	1,0	20 099	1,0	0,02

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Фонд занятости	0				6 753	0,3	6 753	0,3	0,01
Фонд социальной поддержки населения	0				71	0,0	71	0,0	0,00
ФОМС и территориальные ФОМС	0				21 846	1,1	21 846	1,1	0,02
8. Обслуживание государственного долга	126 672	6,3					126 672	6,3	0,13
8.1. Обслуживание внутреннего долга	105 667	5,3						5,3	
В том числе обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	92 496	4,6						4,6	
8.2. Обслуживание внешнего долга	21 005	1,0						1,0	
9. Пополнение государственных запасов и резервов	8 999	0,4					8 999	0,4	
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	16 473	0,8	4 423	0,2			20 897	1,0	
11. Прочие расходы	64 388	3,2	15 012	0,7	29 159	1,5	51 557	2,6	
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти:	46 327	2,3	28	0,0	2 487	0,1			
Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО	0								
Дотации, переданные ЗАТО	2 085	0,1							
Субвенции	2 651	0,1			2 487	0,1			
Трансферты для выравнивания доходов	15 239	0,8							
Трансферты за счет НДС	8 150	0,4							
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	18 202	0,9	28	0,0					

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9 901	0,5	14 984	0,7			24 884	1,2	
11.3. Дотации внебюджетным фондам	8 160	0,4							
11.2. Прочие расходы внебюджетных фондов	0				26 672	1,3	26 672	1,3	
ИТОГО РАСХОДОВ	420 396	20,9	339 275	16,9	223 774	11,1	926 442	46,1	
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	21 746	1,1	3 538	0,2			20 113	1,0	
1. Бюджетные ссуды	13 697	0,7	3 538	0,2			12 065	0,6	
Ссуды бюджетам	10 424	0,5	112	0,0					
Возврат ссуд бюджетами	5 278	0,3	88	0,0					
Зачет ссуд бюджетами	0								
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	11 066	0,6	8 247	0,4			19 313	1,0	
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	2 515	0,1	4 733	0,2			7 248	0,4	
2. Государственные кредиты странам СНГ	-3 281	-0,2					-3 281	-0,2	
Предоставлено кредитов	66	0,0					66	0,0	
Погашено кредитов	3 347	0,2					3 347	0,2	
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-5 584	-0,3					-5 584	-0,3	
Предоставлено кредитов	776	0,0					776	0,0	
Погашено кредитов	6 360	0,3					6 360	0,3	

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюджетного дефицита	-175	0,0					н/д	н/д	н/д
Получение кредитов	0						н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	175	0,0					н/д	н/д	н/д
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	4 708	0,2	635	0,0	-7 505	-0,4	н/д	н/д	н/д
Остатки на начало периода	8 452	0,4	5 254	0,3			н/д	н/д	н/д
Остатки на конец периода	3 744	0,2	4 619	0,2			н/д	н/д	н/д
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	101 121	5,0					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	284 698	14,2					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	183 577	9,1					н/д	н/д	н/д
1.4. Облигации федерального займа – переменный купонный доход	25 839	1,3					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	34 480	1,7					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	8 641	0,4					н/д	н/д	н/д
1.5. Облигации федерального займа – постоянный купонный доход	3 800	0,2					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	3 800	0,2					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д	н/д

Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.6. Сберегательный заем	7 328	0,4					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	10 328	0,5					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	3 000	0,1					н/д	н/д	н/д
1.7. Золотые сертификаты	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д	н/д
1.8. Государственные казначейские векселя	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д	н/д
1.9. Казначейские обязательства	-6 264	-0,3					н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	6 264	0,3					н/д	н/д	н/д
1.10. Прочие государственные ценные бумаги	-615	0,0	3 564	0,2			н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	-27	0,0	13 885	0,7			н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	588	0,0	10 321	0,5			н/д	н/д	н/д
1.11. Кредит, полученный от государственных внебюджетных фондов	0	0,0	513	0,0			н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0	832	0,0			н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0	319	0,0			н/д	н/д	н/д

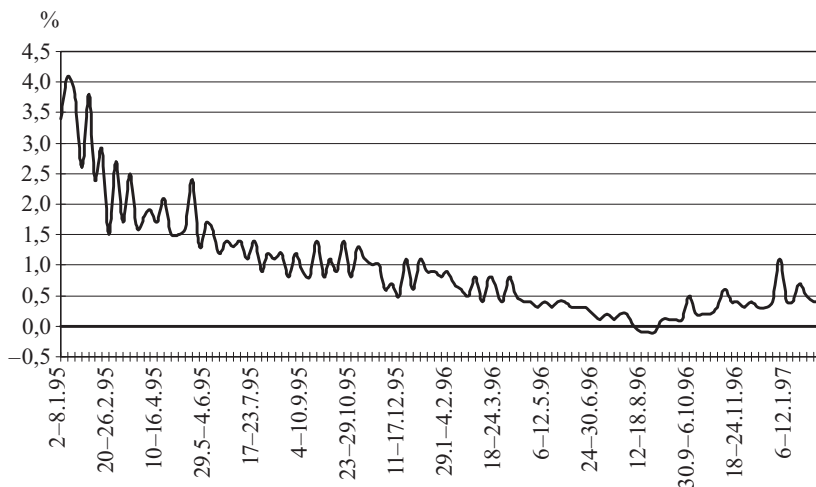
Продолжение табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.12. Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0	0,0	5 155	0,3			н/д	н/д	н/д
Получение ссуд	0	0,0	10 433	0,5			н/д	н/д	н/д
Зачет ссуд	0	0,0	0	0,0			н/д	н/д	н/д
Возврат ссуд	0	0,0	5 278	0,3			н/д	н/д	н/д
1.13. Прочие внутренние заимствования	-5 882	-0,3	10 031	0,5			н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	11 185	0,6	17 935	0,9			н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	17 067	0,9	7 905	0,4			н/д	н/д	н/д
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	129 860	6,5	19 898	1,0	-7 505	-0,4	н/д	н/д	н/д
2. Внешнее финансирование									
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	22 473	1,1					н/д	н/д	н/д
Получение кредитов:	25 076	1,2					н/д	н/д	н/д
• связанных	3 446	0,2					н/д	н/д	н/д
• несвязанных	21 631	1,1					н/д	н/д	н/д
Курсовая разница по кредитам:	136	0,0					н/д	н/д	н/д
• связанным	136	0,0					н/д	н/д	н/д
• несвязанным	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы долга по кредитам:	2 740	0,1					н/д	н/д	н/д
• связанным	0	0,0					н/д	н/д	н/д
• несвязанным	0	0,0					н/д	н/д	н/д

Окончание табл. 14

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, представленные Российской Федерации	10 783	0,5					н/д	н/д	н/д
Получение (использование) кредитов	17 179	0,9					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	6 396	0,3					н/д	н/д	н/д
2.3. Кредиты Внешторгбанка	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Получение кредитов	0	0,0					н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	0	0,0					н/д	н/д	н/д
2.4. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	0		-23	0,0			н/д	н/д	н/д
Остатки на начало периода	0		73	0,0			н/д	н/д	н/д
Остатки на конец периода	0		97	0,0			н/д	н/д	н/д
2.5. Прочее внешнее финансирование	0						н/д	н/д	н/д
Получение кредитов	0						н/д	н/д	н/д
Курсовая разница	0						н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	0						н/д	н/д	н/д
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	33 256	1,7	-23	0,0			н/д	н/д	н/д
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	16 3116	8,1	19 875	1,0	-7 505	-0,4	н/д	н/д	н/д

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭПП, Росстат.



**Рис. 9. Недельный индекс потребительских цен
за январь 1995 – февраль 1997 г.**

Динамика денежных агрегатов за январь – август 1996 г. свидетельствует о превышении фактических величин над ограничениями, заданными согласованной с МВФ денежной программой Правительства РФ и ЦБ РФ на 1996 г. Так, по состоянию на 1 августа денежная база составила 131,1 трлн руб. при ограничении 127,9 трлн руб., т. е. превышение составило 2,5% (табл. 10). Ускорение темпов роста цен в сентябре – октябре 1996 г. свидетельствует о том, что увеличение спроса на деньги не смогло компенсировать излишнюю эмиссионную активность в предвыборный период.

В октябре, второй раз за 1996 г., Россия не получила от МВФ очередной транш кредита по программе EFF. Жесткая позиция руководства МВФ была вызвана ухудшившейся в августе – сентябре 1996 г. ситуацией со сбором налогов. Возобновление финансирования по программе EFF произошло лишь в январе 1997 г.

Тем не менее одновременно с задержкой транша в октябре ведущие агентства Standard & Poors Corp., Moody's Investor Services и IBCA объявили о присвоении России международных кредитных рейтингов ВВ (для правительственных займов) и Вa2 (для российских корпораций). По рейтингу стран-

заемщиков Россия заняла 15-е место – более высокое, чем ожидали эксперты правительства и зарубежные инвесторы.

Значительное снижение доходности на финансовых рынках позволило Центробанку 21 октября снизить ставку рефинансирования (рис. 10). Ее новое значение было установлено на уровне 60% годовых, что соответствовало реальному проценту, равному 40% в год. В это время средневзвешенная доходность ГКО составляла 68%.

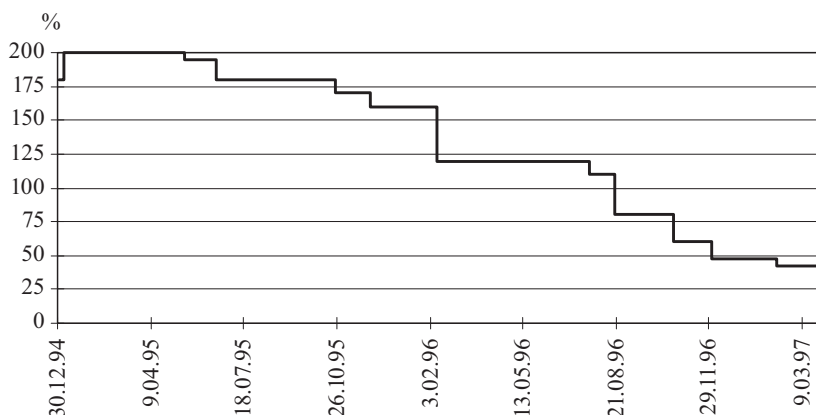


Рис. 10. Ставка рефинансирования ЦБ РФ

В октябре произошло дальнейшее развитие системы рефинансирования. Было принято решение о разделении дилеров рынка ГКО – ОФЗ на первичных и остальных. Первичные дилеры за обязательство выкупать на первичных аукционах не менее 1% очередной эмиссии получили возможность использовать окна ликвидности, т. е. брать у ЦБ РФ однодневные беззалоговые кредиты, и право совершать операции по схеме репо²⁵.

С 1 ноября 1996 г. вступили в силу новые нормативы обязательного резервирования для коммерческих банков. Так, по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней ставка снизилась с 18 до 16%, до 90 дней – с 14 до 13%. По валютным счетам норматив повышен с 2,5 до 5%.

²⁵ В данном случае первичный дилер может продавать свои ценные бумаги Центробанку с обязательством их последующего выкупа, причем ЦБ РФ определяет ставку репо в годовых процентах и лимит по данной операции.

В декабре 1996 г. произошло значительное увеличение объемов рефинансирования с помощью данного механизма (до 3,5 трлн руб., что составляет больше 60% среднемесячного прироста М2 в 1996 г.).

Во втором полугодии 1996 г. наметилась тенденция к некоторому абсолютному сокращению наличной денежной массы и одновременному росту денежной массы М2. Так, за первые четыре месяца второго полугодия 1996 г. наличные деньги (М0) сократились на 10,2%, денежная база – на 4,2% против роста денежной массы М2 на 4,4% (табл. 6). Это отражает увеличение денежного мультипликатора с 2,07 на конец июля до 2,25 на конец октября. Среди основных причин можно отметить следующее. Во-первых, сокращение денежной базы вызвано соответствующей валютной политикой Центробанка, вынужденного проводить валютные интервенции на биржевом рынке и изымать рубли из обращения. Во-вторых, с 11 июня было проведено снижение резервных требований по вкладам в коммерческие банки на 2 п.п. В-третьих, в условиях политической неопределенности из-за выборов Президента РФ и его последующей болезни повысился спрос населения на свободно конвертируемую валюту. Это привело к снижению доли наличных, находящихся на руках у населения, и соответственно к росту кредитного мультипликатора М2.

Конъюнктура рынка государственных ценных бумаг. Динамика процента на рынке ГКО – ОФЗ во втором полугодии в большей мере определялась фундаментальными факторами, нежели краткосрочными эффектами ликвидности и политическими рисками. Это проявилось в том, что в отличие от 1995 г. и первой половины 1996 г. все меньшее воздействие на стоимость обслуживания внутренних заимствований оказывали объемы размещаемых Министерством финансов облигаций. Такая ситуация объясняется притоком на данный рынок средств иностранных инвесторов. Увеличение масштабов допуска на рынок нерезидентов, в свою очередь, позволило Министерству финансов элиминировать эффекты ограничений ликвидности на финансовых рынках и сгладило колебания процентных ставок при сохранении достаточно

высоких темпов роста объема государственных ценных бумаг в обращении (табл. 5 и рис. 4).

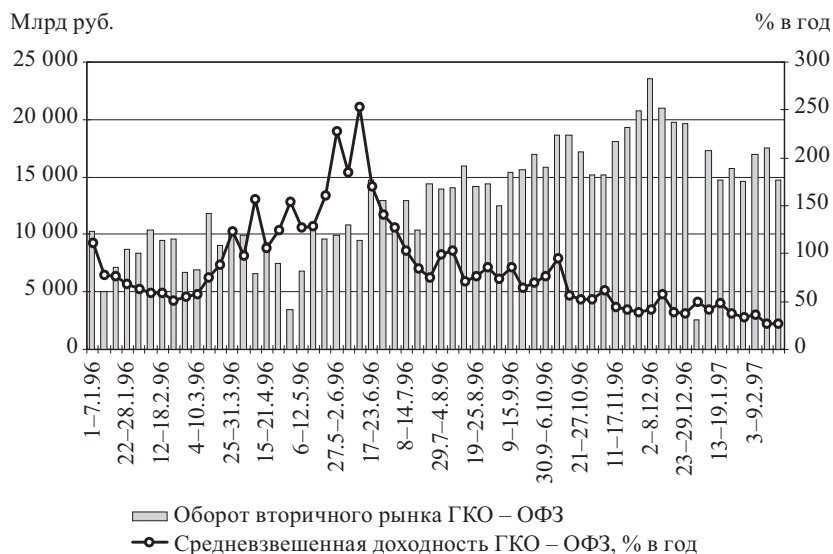


Рис. 11. Динамика рынка ГКО – ОФЗ в 1996–1997 гг.

В сентябре–октябре 1996 г. общий уровень доходности снизился с 1,5–1,6% (78–83% годовых) в начале сентября до 1,1–1,2% в неделю (57–62% годовых) в последней трети октября (рис. 11). Ряд всплесков доходности, наблюдавшихся на рынке за данный период, объяснялись в значительной степени циркуляцией слухов о состоянии здоровья президента РФ.

За октябрь средневзвешенная доходность к погашению составила 58% годовых при продолжающемся росте объемов размещения. Обороты вторичного рынка также продолжали расти с 12–15 трлн руб. в неделю на начало сентября до 16–19 трлн руб. к концу октября. В ноябре на рынке государственных ценных бумаг продолжалась тенденция к росту цен по всем сериям. Средневзвешенная доходность к погашению упала с 80–90% годовых в начале октября до 45–55% годовых во второй половине месяца. Снижение уровня политической неопределенности в связи с успешным проведением операции Б.Н. Ельцина привело в ноябре к дальнейшему падению

доходности облигаций. Обороты вторичного рынка в октябре – ноябре оставались стабильными на уровне 16–19 трлн руб. в неделю.

В ноябре Министерство финансов РФ увеличило месячную квоту для нерезидентов с 1,5 до 2 млрд долл. США. Наличие значительного спроса со стороны иностранных инвесторов способствовало дальнейшему снижению доходности государственных облигаций до 40% годовых к последней трети ноября.

Важным событием с точки зрения финансирования дефицита государственного бюджета и формирования ориентиров для внутреннего денежного рынка стало размещение 15 ноября 1996 г. первого транша еврооблигаций на сумму 1 млрд долл. Срок обращения данных ценных бумаг составляет 5 лет, купонная процентная ставка – 9,25% годовых. Условия размещения для России оказались более выгодными, чем ожидалось²⁶.

В конце ноября на рынке ГКО – ОФЗ наряду с повышением котировок наблюдался значительный рост оборотов (рис. 11, табл. 5). В декабре 1996 г. рынок государственных ценных бумаг продемонстрировал дальнейший устойчивый рост цен. Так, если в ноябре средневзвешенная доходность ГКО к погашению составляла около 45–50% годовых, то к последней декаде декабря она снизилась до 38% за год. Общее снижение доходности на рынке государственных ценных бумаг позволило Центробанку РФ снизить с 5 декабря для нерезидентов гарантированный уровень валютной доходности до 13%.

Валютная политика. После выборов Центральный банк достаточно резко изменил свое поведение на валютном рынке. Объемы долларовых интервенций снизились, а темпы роста курса доллара возросли до 3% в августе (рис. 12).

Среднемесячные темпы роста курса во втором полугодии составили 1,45%. Такое изменение политики было продиктовано главным образом значительным снижением за предвыборный период объемов валютных резервов: их величина

²⁶ Предполагаемая цена заимствования для российских бумаг согласно рейтингу Standard & Poors Corp. (BB–) оценивалась на 1,5–2,5 п.п. выше.



Рис. 12. Индекс потребительских цен и прирост официального обменного курса доллара США за месяц

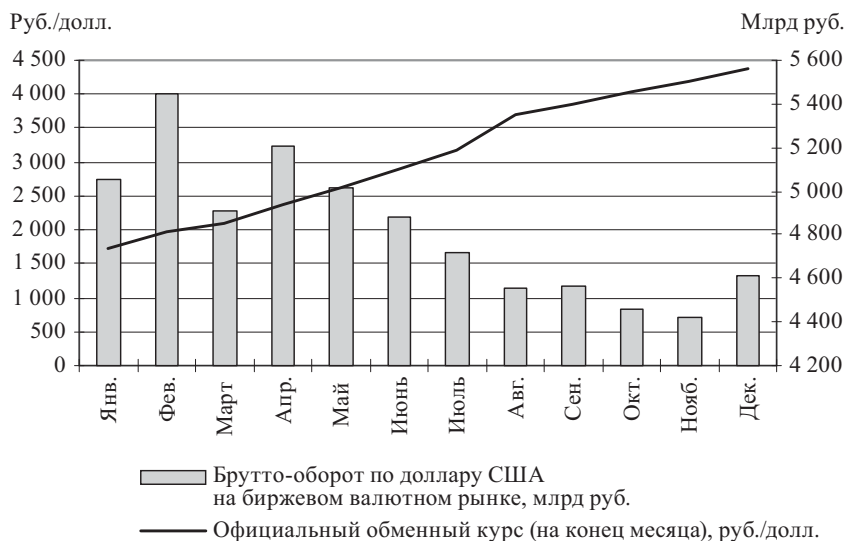


Рис. 13. Динамика официального обменного курса доллара США и брутто-оборота ММВБ в 1996 г.

сократилась в первом полугодии на 3,6 млрд долл. После выборов ослабла политическая необходимость поддержания низких темпов роста курса. Поэтому ЦБ смягчил курсовую политику, снизив масштабы долларовых интервенций, и допустил увеличение темпов роста курса доллара. Динамика официального курса доллара в 1996 г. показана на рис. 13.

Дополнительным фактором ускорения темпов роста обменного курса доллара в третьем квартале могло послужить стремление замедлить увеличение реального курса рубля. Хотя благодаря снижению инфляции рост реального курса рубля резко замедлился уже в первом полугодии, составив лишь 5,4% (за аналогичный период 1995 г. – 27,9%). В связи с введением в июле 1996 г. наклонного валютного коридора ЦБ РФ перешел во втором полугодии к политике плавного номинального обесценения рубля. Рост номинального курса за 1996 г. составил 19,8%. В результате к концу 1996 г. реальный курс рубля практически вернулся на уровень конца 1995 г. Как видно из рис. 14, в течение года выделяются три различных периода. Первый период (с января по май) характеризуется продолжением начавшейся в 1995 г. тенденции роста реального курса рубля. К середине мая 1996 г. рубль подорожал по отношению к декабрю 1995 г. на 3,5%. В связи с введением наклонного валютного коридора Центробанк РФ

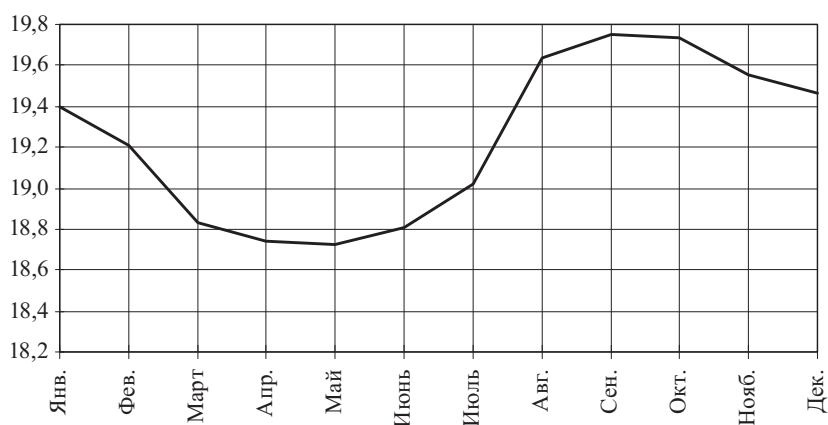


Рис. 14. Изменение реального эффективного курса доллара к рублю в 1996 г. (июнь 1992 = 100)

перешел к политике плавного реального обесценения рубля. Таким образом, с мая по сентябрь 1996 г. реальный курс снизился на 5,4%. В сентябре, со сменой тенденции на противоположную, начался третий период.

К концу 1996 г. реальный курс рубля практически вернулся на уровень декабря 1995 г. В связи с этим важно подчеркнуть, что рост реального курса происходил в результате использования стабилизационного механизма номинального якоря в 1995 г., когда по инерции сохранялись относительно высокие темпы роста цен. В 1996 г. данный эффект перестал действовать благодаря подавлению инфляции.

Осенью 1996 г. продолжалось снижение чистых международных резервов ЦБ (табл. 6). Этот процесс определялся продолжавшейся редолларизацией экономики, связанной с сохранявшейся политической неопределенностью. Кроме того, в статистических данных отразились операции ЦБ, связанные с выкупом рублевых сумм погашенных ГКО, принадлежавших нерезидентам. К концу года чистые международные резервы несколько увеличились, составив на конец ноября 2,51 млрд долл. (против минимального значения 1,34 млрд долл. на конец октября).

Политика Центробанка, направленная на снижение доходности на финансовых и денежных рынках, внесла значительную степень предсказуемости в динамику обменных курсов, снизив тем самым привлекательность валютного рынка для банков. Уменьшение в сентябре – октябре арбитражного спреда между официальными и рыночными котировками доллара свидетельствует о стабилизации данного сектора финансового рынка.

Таким образом, стабилизация политических ожиданий к концу 1996 г. повысила доверие экономических агентов к обязательствам денежных властей. В частности, сохранилась устойчивость проводимой ЦБ РФ политики валютного курса, несмотря на резкое снижение валютных резервов в сентябре – октябре. В этой ситуации целесообразно продолжение проводившейся во втором полугодии 1996 г. политики управляемого курса, согласованного с темпами инфляции.

Высокая степень прогнозируемости динамики валютного курса во втором полугодии 1996 г. расширила возможности для проведения арбитражных операций на валютном рынке. С одной стороны, в условиях относительной мобильности капитала снижение валютного риска способствовало увеличению объемов инвестиций в рублевые активы. С другой – в таких условиях динамика валютного курса должна согласовываться со значением дифференциала процентных ставок по рублевым и долларовым активам. Поэтому к концу года динамика основных параметров на финансовых рынках определялась в основном условием процентного паритета. Иными словами, прирост курса доллара был примерно равен дифференциалу процентных ставок по рублям и валюте с учетом незначительной премии за риск.

В 1997 г. Центробанк РФ намерен сохранить политику наклонного валютного коридора. Его верхняя граница к концу года задана на уровне 6350 руб./долл., а нижняя – 5750 руб./долл. Как и прежде, ширина коридора составляет 600 руб., а возможный прирост обменного курса за год не превышает 14,2%. Однако ЦБ РФ не будет устанавливать ежедневные верхнюю и нижнюю границы, что позволяет ему более гибко регулировать темпы изменения обменного курса рубля в течение года.

В случае благоприятного развития событий процесс дедолларизации в 1997 г. создаст проблемы, аналогичные положению, сложившемуся в первом полугодии 1995 г. и приведшему к нарушению ограничений на рост денежной базы. Поддержание установленной Центробанком нижней границы наклонного коридора может привести к дополнительной рублевой эмиссии. По нашему мнению, защита нижней границы не является абсолютно необходимой мерой с точки зрения поддержания доверия к антиинфляционной политике. Однако ЦБ скорее всего будет вынужден поддерживать доллар из-за давления со стороны групп интересов производителей-экспортеров и МВФ. Это представляется целесообразным и с точки зрения стимулирования экономического роста.

6. Феномен отложенного роста

Современные российские концепции экономического роста

Центральным пунктом экономико-политических дискуссий послевыборной России стали вопросы поиска адекватной модели экономического роста. Строго говоря, выдвижение этих сюжетов на передний план произошло несколько раньше, уже в конце 1995 г. В ходе думской предвыборной кампании вполне оформились три основные модели к решению проблем роста: правительственная (на основе макроэкономической стабилизации), левая (инфляционистская, предполагающая стимулирование производства через искусственное расширение совокупного спроса) и националистическая (протекционизм и опора на существующие в экономике монополистические структуры). Причем последние две модели в современной России политически и содержательно тесно взаимосвязаны²⁷.

Важным отличием правительственной модели от оппозиционных является понимание связи проблемы роста с задачами глубокой структурной реформы российской экономики, тогда как для двух других моделей начало роста предполагает прежде всего реставрацию дореформенной структуры народного хозяйства. Это противоречие является весьма существенным и отражает не просто наличие разных отраслевых предпочтений, вытекающих из той или иной модели роста. Концепция реставрации означает акцентирование проблемы безработицы, выдвижение ее на первый план по отношению к проблеме экономической эффективности, что всегда является характерным для позиций левых и националистических партий. Тем самым именно вопрос об экономическом росте (а не о макроэкономической стабилизации, как это было раньше) стал кристаллизатором оформления позиций основных социально-политических сил и соответственно значимых политических партий России.

²⁷ Подробнее см.: Российская экономика в 1995 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1996.

Несмотря на острую полемику предшествующих лет о роли макроэкономической стабилизации для экономического роста, которую вела оппозиция с правительством, именно обуздание инфляции стало основной причиной усиления внимания политиков к проблематике роста. Связь между началом экономического подъема и снижением инфляции до уровня ниже 50% годовых достаточно хорошо изучена в экономической литературе последних лет²⁸. Этот эмпирический факт лежал в основе экономической политики российского правительства на протяжении всех лет радикальных экономических реформ. И в то же время данная стратегия развития постоянно подвергалась жесткой критике со стороны основных оппозиционных партий, доказывавших невозможность поддержания низкой инфляции на протяжении достаточно длительного периода (такой позиции придерживался Г.А. Явлинский) или настаивавших на принятии радикальных шагов по «восстановлению народного хозяйства» при отказе от антиинфляционной денежной политики (позиция КПРФ).

Тем самым политическая борьба вокруг стратегии и тактики экономической политики переместилась в несколько иную плоскость. Теперь в центре внимания оказался вопрос о том, является ли относительно низкая инфляция действительно необходимым условием для начала роста, точнее, можно ли в условиях фактически совершившейся макроэкономической стабилизации некоторым ослаблением денежной политики добиться стимулирования экономической активности.

С методологической точки зрения фактически произошло повторение дискуссии рубежа 1991–1992 гг. Политическое решение о проведении либерализации сопровождалось немалыми сомнениями относительно того, адекватно ли отреагирует на этот шаг российская экономика, нет ли в ней каких-то скрытых механизмов (дефектов), из-за которых либерализация не повлечет преодоления товарного дефицита и усиления интереса экономических агентов к рублю. Аналогичные вопросы, но уже в связи с соотношением инфляции и экономического роста, возникли в 1996 г.

²⁸ Fisher S., Sahay R., Vegh C.A.. Stabilisation and growth in Transition Economies: The Earlier Experience // IMF Working Paper. 1996. N 31. P. 11–15.

Впрочем, здесь существует и ряд особенностей. Если либерализация цен является не только необходимым, но и достаточным условием для ликвидации товарного дефицита, то одного лишь подавления инфляции может оказаться недостаточным для начала роста. В экономике могут сохраняться специфические механизмы, блокирующие рост, что показывает опыт ряда стран Латинской Америки и Африки. Причем вопрос начала роста в России в настоящий момент является уже не только экономическим, но и политическим аналогично роли антиинфляционной политики при решении задач макроэкономической стабилизации, когда уровень инфляции фактически отражал баланс сил между основными группами социально-экономических интересов²⁹.

Политические предпосылки роста

Само по себе отсутствие официально регистрируемого роста на протяжении 1996 г. не идет вразрез с теми макроэкономическими закономерностями, которые выявлены экономистами на основе стабилизационного опыта других стран, прежде всего посткоммунистических. Так, статистически выявленной устойчивой закономерностью для последних является начало роста через полтора-два года после того года, когда инфляция опустилась ниже 50% (т. е. для России этим рубежом является как раз истекший год). Именно такая логика – осторожная денежная политика, учитывающая ожидаемое начало роста, – и лежит в основе послевыборной деятельности правительства. Это нашло отражение в проекте федерального бюджета на 1997 г., который будет рассмотрен ниже.

Однако при оценке эффективности подобной логики необходимо принять во внимание по крайней мере два принципиальных вопроса. Во-первых, является ли временной лаг в один-два года, естественный с макроэкономической точки зрения, допустимым политически, т. е. достаточно ли стабильна социально-политическая ситуация в стране, чтобы пройти крайне болезненную ситуацию депрессии без потрясений? Во-вторых, насколько успешно формируются другие (помимо

²⁹ Подробнее см. в обзорах ИЭППИ «Российская экономика: Тенденции и перспективы» за 1993–1994 гг.

инфляции) предпосылки, необходимые для возобновления роста? Именно от ответа на эти два вопроса и зависит решение ключевой на сегодняшний день проблемы: будет ли начало экономического роста в России отложенным?

Вопрос об устойчивости социально-политической ситуации не поддается строгому анализу. Хотя наиболее уязвимые точки здесь достаточно очевидны – низкий уровень бюджетного финансирования социальной сферы, вооруженных сил и других получателей бюджетных средств, неплатежи бюджета и задолженность по заработной плате, рост дифференциации доходов и т. д. Эти факторы могут приобрести решающее значение для развития событий на протяжении предстоящего года.

Более определенно можно судить о факторах экономического роста, среди которых существенны как макроэкономические, так и чисто политические. Прежде всего существен вопрос о политической стабильности как предпосылке повышения инвестиционной активности и для отечественных инвесторов, и для зарубежных. Победа на выборах Б.Н. Ельцина и успешная операция создали базовые предпосылки для политической стабильности в стране. Это уже нашло отражение и в присвоении России довольно высокого (для начала) рейтинга инвестиционной надежности, и в успешном размещении первой серии евробондов в ноябре 1996 г. Позитивным фактором является также то, что конституционно-правовые механизмы позволили пройти период вынужденной политической пассивности президента без сколько-нибудь серьезных потрясений.

Обретенная во втором полугодии политическая стабильность оказалась даже большей, чем ожидалось, о чем свидетельствуют как послевыборная тактика КПРФ, так и деятельность профсоюзов. Оппозиция пошла по пути своего организационного оформления при одновременном постепенном вращении в структуры власти. Важным итогом президентских выборов для Г.А. Зюганова явилось осознание того, что даже всего левонационалистического электората недостаточно для победы на выборах, что привело к изменению его тактики. С одной стороны, руководство КПРФ стало активно искать популярности у несоциалистических слоев (интеллигенции, представителей делового мира), для чего необходимо

демонстрировать демократическую респектабельность. С другой стороны, с долгосрочной точки зрения более удобным оказывается ведение диалога с исполнительной властью и внедрение в нее своих представителей на вторых ролях, тем более что и среди членов Кабинета, и в среднем звене правительственного аппарата находится немало сторонников КПРФ.

Руководство правительства со своей стороны продемонстрировало готовность к сотрудничеству с левой оппозицией. К этому толкали отчасти расстановка сил в Государственной Думе, где поддержка фракции КПРФ является критически важной, особенно в ситуации, когда имеющее демократический имидж «Яблоко» категорически отказывается от всякого сотрудничества с исполнительной властью, отчасти ожидаемое усиление левых сил в Совете Федерации в результате осенних региональных выборов. Включение А.М. Тулеева в состав Кабинета хотя и не обеспечило правительству парламентского большинства (в силу особых конституционных условий России), но усилило взаимодействие премьера с лидерами левого большинства.

После выборов твердо обозначилась готовность лидеров профсоюзов (ФНПР) сотрудничать с президентом и правительством. Это было наглядно продемонстрировано в ходе осенних (ноябрьских) митингов и забастовок, которые возглавлялись ФНПР и были удержаны в мирных, правовых рамках. ФНПР достаточно успешно (хотя и не полностью) нейтрализовывала активность левых экстремистов в рабочей среде.

Тем самым политическое развитие событий в послевыборный период продемонстрировало устойчивость и относительную надежность конституционно-правового режима посткоммунистической России как необходимые предпосылки для начала инвестиционной активности. Более сложно обстоит дело с проведением институциональных реформ, сутью которых является обеспечение незыблемости прав собственности.

Разумеется, победа на президентских выборах Б.Н. Ельцина устранила основную угрозу экономической стабильности, обусловленную негативным отношением большинства других кандидатов к приватизации и намерением КПРФ пересмотреть ее итоги и пойти по пути национализации в значительных масштабах. Однако законодательство,

регулирующее права собственности и гарантии иностранным инвесторам, является пока крайне неразвитым, причем ни Дума, ни правительство не демонстрируют готовности к быстрому принятию соответствующих нормативных актов³⁰.

Серьезные проблемы имеются с комплексом макроэкономических параметров, оказывающих непосредственное влияние на перспективы экономического роста. Начало роста зависит прежде всего от состояния федерального бюджета. Сохраняющийся уровень бюджетного дефицита требует обширных внутренних заимствований, что негативно сказывается на перспективах инвестиционной активности экономических агентов. Правда, этот тезис нельзя воспринимать однозначно, сводя все задачи к сокращению бюджетного дефицита по мере преодоления инфляции и перехода к фазе роста. Опыт посткоммунистических стран показывает, что при прочих равных условиях решение задач стабилизации сопровождается некоторым ростом дефицита бюджета³¹, по крайней мере, на протяжении первых одного-двух лет, следующих за годом стабилизации. Иными словами, речь идет как раз о том временном интервале, который отделяет снижение годовой инфляции до уровня ниже 50% и начало собственно экономического роста³². Увеличение бюджетного дефицита в этой ситуации обычно используется правительством в качестве дополнительного рычага для проведения структурных реформ.

В России ситуация складывается иначе. С одной стороны, после выборов не был преодолен кризис государственных доходов. Как было показано выше, налоговые поступления, несколько возросшие в летние месяцы, вновь сократились осенью, несмотря на некоторое оживление производственной активности и рост инфляции. С другой стороны, продолжал нарастать кризис расходной части бюджета. Проблема постоянного сокращения расходов бюджета

³⁰ Более того, внесенный осенью в Думу правительственный законопроект об иностранных инвестициях содержал значительный перечень областей, в которые иностранный капитал не допускается.

³¹ Fisher S., Sahay R., Vegh C.A.. Stabilisation and growth in Transition Economies: The Earlier Experience // IMF Working Paper. 1996. N 31. P. 10b.

³² Исключением здесь являются, естественно, страны, имеющие соответствующие законодательные ограничения, например Эстония, конституция которой запрещает принятие бюджета с дефицитом.

в реальном исчислении, происходящего по мере развития налогового кризиса, заслуживает отдельного, более подробного рассмотрения в связи с утверждением федерального бюджета на 1997 год.

Бюджетная политика 1997 г. и экономический рост

Анализ динамики государственных расходов (включая внебюджетные фонды) в долях ВВП за 1991–1996 гг. показывает, что произошло почти двойное их сокращение (табл. 15). При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы на оборону, на народное хозяйство³³, на науку и ссуды за вычетом погашений. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне. Такой вывод на первый взгляд противоречит соображениям о том, что в условиях невыполнения бюджетных планов по доходам секвестирование расходов, осуществляемое под давлением различных лобби, приводит, как правило, к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы давления.

Таблица 15

Расходы бюджета расширенного правительства России в 1991–1996 гг.

	Расходы бюджета расширенного правительства, % ВВП						Реальные расходы бюджета расширенного правительства, млрд руб.					
	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	901	724	493	421	335	336

³³ Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 г. и ее резкое снижение в 1993 г., как отмечалось выше, во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.

Продолжение табл. 15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	0,6	0,6	0,9	1,2	0,8	0,9	8	7	9	10	6	6
2. На оборону	6,3	4,7	4,4	4,6	3,3	3,2	82	53	45	39	24	23
3. На содержание правоохранительных органов	1,5	1,4	1,6	1,9	1,8	2,0	20	15	16	16	13	14
4. На науку	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	8	7	6	4	2	3
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:	16	13,8	18,0	18,5	17,8	18,2	208	153	183	159	131	130
Образование	0	3,8	4,3	4,5	4,0	4,2		42	43	39	29	30
Культура, искусство и средства массовой информации	0	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6		7	7	7	5	4
Здравоохранение и физкультура	0	2,6	3,3	3,2	2,8	2,8		29	34	28	21	20
Социальное обеспечение	0	6,8	9,7	9,8	10,4	10,7		76	99	86	76	76
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	18,3	20,9	12,7	11,2	10,7	9,8	238	232	129	97	79	70
7. Прочие функции, в том числе:	9,3	9,4	8,0	7,3	9,3	11,7	121	104	81	63	65	78
Прочие расходы	0	5,8	3,3	3,4	4,1	4,1		64	33	29	25	29
Расходы на внешнеэкономическую деятельность	0	2,3	3,8	0,8	1,5	1,3		26	39	7	11	9
Расходы по обслуживанию внутреннего госдолга	0	0,7	0,6	2,6	2,7	5,3		7	6	23	20	37

Окончание табл. 15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга	0	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0		7	3	4	8	7
8. Ссуды за вычетом погашений***	16,7	13,8	2,3	3,8	1,9	1,0	217	153	24	32	14	7

* Расходы российского бюджета и союзного бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. оценка субсидий импортерам по текущему курсу рубля составила 119 млрд руб. в ценах 1991 г. (10,5% ВВП), в 1993 г. – 12 млрд руб. (1,1% ВВП).

*** В 1992 г. кредиты странам СНГ составили 94 млрд руб. в ценах 1991 г. (8,7% ВВП), в 1993 г. – 3 млрд руб. (0,3% ВВП).

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

Однако важно принимать во внимание различную степень ригидности отдельных видов расходов. Так, объем ценовых субсидий определяется их величиной в расчете на единицу товара и объемом производства или реализации соответствующей продукции. Аналогично обстоит дело с субсидированием обменного курса импортерам, объем которого зависит еще и от величины реального обменного курса рубля. Сельскохозяйственные дотации и дотации убыточным предприятиям зависят от объемов производства. При сокращении масштабов экономики подобные виды расходов могут быть относительно легко уменьшены (хотя сам по себе процесс падения ВВП может вызывать дополнительные расходы, связанные с ростом безработицы, и т. п.). До определенного уровня относительно легко могут быть сокращены государственные инвестиции (проблемы начинаются, когда объем соответствующих затрат перестает обеспечивать нормальное функционирование инфраструктуры, требования экологической и ядерной безопасности и пр.). Аналогично оборонные расходы могут быть уменьшены при сокращении производства и закупок вооружения, при снижении численности армии. Расходы на государственное управление, особенно в части отраслевого управления, существенно зависят от масштабов экономики.

Напротив, социальные расходы слабо зависят от величины экономической активности или масштабов таких видов деятельности государства, как обеспечение обороноспособности, правопорядка или национальной безопасности. Более того, при сокращении экономической активности и названных видов деятельности государство вынуждено увеличивать расходы социального характера (пособия по безработице, строительство жилья для увольняемых военно-служащих, расходы на переквалификацию высвобождаемых работников и т. п.).

Величина отдельных видов социальных расходов зависит от особенностей экономической политики государства. Так, дотации жилищно-коммунальному хозяйству, носящие социальный характер, но отражающиеся в разделе народнохозяйственных расходов, могут быть замещены прямыми трансфертами нуждающимся слоям населения. То же касается субсидирования отдельных продуктов питания, медикаментов и т. д.

Таким образом, доля социальных расходов в ВВП является показателем, достаточным для сравнения ситуации в различных странах или в одной и той же стране в различные периоды при стабильной динамике ВВП. Последнее условие не выполняется для России: валовой внутренний продукт в 1996 г. по отношению к 1991 г. сократился на 38%. Аналогичные процессы наблюдались практически во всех постсоциалистических странах. Исходя из такого серьезного сокращения душевого ВВП для получения представления о реальном положении дел в области государственных финансов необходим анализ бюджетных расходов, исчисленных в постоянных ценах. Таблица 15 показывает, что реальные расходы государства за период с 1991 по 1996 г. сократились в 2,7 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились в 1,6 раза. Примерно такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

При оценке реальных расходов консолидированного бюджета на социальные цели следует учитывать до сих пор осуществляющийся процесс передачи социальной инфраструктуры предприятий на баланс местных властей и

необходимость увеличения бюджетных расходов³⁴. Отсутствие соответствующего роста означает, что падение реальных расходов на социальные цели было еще большим, чем показано в табл. 15, в которую не включена оценка квазигосударственных социальных расходов предприятий.

Подобное сокращение, необходимое с точки зрения стабилизации финансов и поддержания краткосрочного равновесия бюджета, явно превышает пределы, позволяющие обеспечить устойчивое долгосрочное равновесие. Уменьшение степени государственного вмешательства в экономику – необходимый и неизбежный процесс для всех постсоциалистических стран. Снижение государственных расходов и соответственно налогового пресса на экономику позволяет обеспечить условия для роста частных сбережений и инвестиций, отличающихся высокой эффективностью. В России этот процесс деэтактизации начиная со второй половины 1993 г. проходил на фоне нарастания кризисных тенденций в фискальной сфере, неуправляемого снижения налоговых поступлений в бюджетную систему. Налоговый кризис обусловил тот факт, что для обеспечения финансовой стабилизации потребовалось столь резкое уменьшение государственных расходов. Эта же самая причина – кризис налоговых поступлений, выражающийся в плохо предсказуемом снижении объема государственных доходов, – привела к формированию нерациональной структуры расходов. В условиях недовыполнения бюджетных планов по доходам, типичного для пореформенного периода, секвестирование расходов осуществляется под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектор и др.). Таким образом, этот процесс не поддается контролю и неизбежно приводит к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы давления.

³⁴ Социальные расходы предприятий включают затраты на содержание жилищно-коммунального хозяйства, которые после передачи жилья местным органам должны находить отражение в статье расходов на народное хозяйство и на содержание учреждений образования, здравоохранения и культуры, учитываемых в разделе социальных расходов.

В результате сложившаяся к настоящему времени структура расходов государства явно нерациональна и неспособна обеспечивать ни условий для роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. При существующем уровне доходов расходы на социальные цели могли бы быть значительно выше, поскольку бюджет имеет резервы для сокращений практически по всем другим статьям расходов. На оборону, народное хозяйство, государственное управление и пр. тратится больше, чем необходимо для обеспечения экономической и социальной стабильности. Однако в краткосрочной перспективе эти расходы не поддаются сжатию и бюджет не имеет значительных резервов сокращения расходов и возможностей изменения их структуры. Среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема.

Так, необходимость значительного снижения оборонных расходов в среднесрочном периоде совершенно очевидна. Однако этот процесс может быть осуществлен лишь в условиях проведения военной реформы и существенного сокращения Вооруженных сил, что в свою очередь неизбежно требует временного роста государственных расходов.

Без проведения реформы сохранение существующего уровня финансирования будет приводить к ухудшению качественного состояния Вооруженных сил. Аналогично положение с правоохранительными органами.

Требуют дальнейшего сокращения расходы на народное хозяйство, включающие такие статьи, как государственная поддержка базовых отраслей промышленности, воспроизводство минерально-сырьевой базы, конверсия оборонной промышленности и строительство. Здесь для уменьшения величины расходов необходимо изменение их структуры, сопровождаемое сокращением дотаций и увеличением расходов на санацию и закрытие неэффективных производств.

Необходимо резкое уменьшение расходов на содержание органов государственной власти, однако это также должно сопровождаться проведением соответствующих мероприятий, требующих времени и финансовых затрат.

При анализе принятого Государственной Думой ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 г.» видно, что правительство не предполагает никаких реальных шагов в рассмотренных нами направлениях (табл. 16). В расходной части бюджета планируется увеличение расходов по всем статьям, за исключением расходов на международную деятельность, которые составят 0,38% ВВП, что на 0,8% ВВП ниже, чем в 1996 г. Расходы на государственное управление планируется увеличить почти вдвое – до 0,43% ВВП по сравнению с 0,2% ВВП за 1996 г., на национальную оборону – на 1% ВВП (без всяких планов о реформировании армии), на народное хозяйство – на 1,2% ВВП, на социальные услуги – на 0,8% ВВП. Общие расходы бюджета должны возрасти почти на 5% ВВП, что определит дефицит бюджета в размере 3,5% ВВП, который более чем наполовину будет профинансирован из внутренних источников и увеличит размер государственного внутреннего долга до 23% ВВП по сравнению с 16,2% ВВП на 1 января 1997 г.

Таблица 16

Проект федерального бюджета на 1997 г.

Показатели	Федеральный бюджет			
	Закон на 1996 г., % ВВП, 2100 трлн руб.	Исполнение за 1996 г., % ВВП	Исполнение за 1996 г., % от Закона	Закон на 1997 г., % ВВП, 2727 трлн руб.
1	2	3	4	5
<i>Доходы</i>				
Налоговые доходы, из них:	13,0	9,7	80	13,74
Налог на прибыль	2,7	1,4	56	2,81
Подоходный налог	0,2	0,2	107	—
Налог на добавленную стоимость	6,1	4,5	79	6,3
Акцизы	2,0	2,0	107	2,78

Продолжение табл. 16

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Спецналог	0,6	0,1	18	0
Платежи за использование природных ресурсов	0,3	0,2	72	0,42
Налог на покупку иностранных денежных знаков	—	—	—	0,08
Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя	0,1		—	0,13,
Налог на операции с ценными бумагами	0,1	0,0	0	0,73
Налоги на внешнюю торговлю и внешне-экономические операции	1,4	1,0	77	0,80
Прочие налоги, сборы и пошлины	0,2	0,3	161	0,25
Неналоговые доходы	1,9	1,9	107	0,93
Целевые бюджетные фонды	0,6	0,9	161	1,25
Итого доходов федерального бюджета	15,7	12,5	86	15,93
<i>Расходы</i>				
Государственное управление	0,4	0,2	54	0,43
Международная деятельность	1,3	1,2	99	0,38
Национальная оборона	3,8	2,8	79	3,83
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,9	1,3	74	1,82
Фундаментальные исследования и содействие НТП	0,5	0,3	64	0,56
Народное хозяйство	2,8	1,8	69	2,98
Образование	0,7	0,5	77	0,68
Культура, искусство и СМИ	0,2	0,09	48	0,23
Здравоохранение и физкультура	0,4	0,2	54	0,42
Соц. политика	0,6	0,4	72	0,66
Погашение и обслуживание государственного долга*	2,6	2,0**	83	2,87**
Пополнение гос. запасов	0,5	0,4	86	0,39
Прочие расходы, в том числе:	3,3	3,7	120	2,68
Финансовая помощь другим уровням власти	2,7	2,1	84	2,33
Расходы целевых бюджетных фондов	0,7	0,7	107	1,51

Окончание табл. 16

1	2	3	4	5
Всего расходов	19,6	14,8	81	19,43
Превышение доходов над расходами	–3,9	–3,3	91	–3,50
Внутреннее финансирование	2,4	1,8	81	1,82
Внешнее финансирование	1,5	1,5	107	1,68

* Без учета затрат на обслуживание ГКО – ОФЗ.

** Без погашения госдолга.

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Доходы бюджета при самых оптимистичных сценариях развития событий (при предположении неувеличения недоимок в реальном исчислении) составят около 11,4 % ВВП, т. е. на 4,5 % ВВП меньше, чем предусмотрено Законом, соответственно расходы будут исполняться в меру поступления доходов и мобилизации средств на финансирование дефицита, составляющего 3,1% ВВП, т. е. не превысят 14,5% ВВП (см. ниже). При этом их структура, которая и в Законе не слишком сильно отличается от фактической структуры 1996 г., в ходе исполнения скорее всего максимально к ней приблизится в силу примерного сохранения баланса политических сил, стоящих за соответствующими статьями расходов.

В настоящее время рядом авторов выдвигается тезис о том, что важнейшим препятствием на пути экономического роста в России является высокий уровень государственных доходов и расходов³⁵. По нашему мнению, такой подход базируется на завышенных оценках уровня государственного вмешательства в экономику России и на одностороннем понимании механизмов государственного интервенционизма и вытеснения частных инвестиций государственными. Следует учитывать, что уровень государственных доходов и расходов не может однозначно оцениваться как фактор, высокое значение которого негативно влияет на экономическое разви-

³⁵ См., например: *Илларионов А.* Теория «денежного дефицита» как отражение платежного кризиса в экономике // Вопросы экономики. 1996. № 12. С. 40–60; *Дмитриев М.* Бюджетная политика России в условиях финансовой стабилизации. М.: Московский центр Карнеги, 1996. С. 64.

тие. В экономической литературе³⁶ показано, что параметры экономического роста тесно связаны с уровнем доходов, темпами роста населения, распространением среднего образования, долей капитальных вложений в ВВП. Эмпирический анализ бюджетного дефицита, инфляции, реального курса³⁷ демонстрирует значимую отрицательную связь между этими параметрами и экономическим ростом, причем выявлена причинная зависимость роста от указанных макроэкономических факторов. В то же время государственные расходы оказывают противоречивое воздействие на экономический рост³⁸: например, расходы на образование, медицинское обслуживание, создание инфраструктуры ускоряют рост. Однако налоговые изъятия, обеспечивающие осуществление соответствующих затрат, замедляют экономическое развитие. Таким образом, принимая во внимание зависимость величины доходов и расходов государства от уровня экономического развития страны, можно говорить о том, что увеличение в определенных пределах государственных расходов на социальные, образовательные и инфраструктурные цели способствует экономическому росту.

В период социалистического этапа своей истории Россия характеризовалась крайне высокими расходами государства,

³⁶ Kuznets S. *Modern Economic Growth*. New Haven, 1966; *Idem*. *Total Output and Production Structure*. Cambridge, 1971; *Chenery H., Syrquin M.* *Patterns of Development, 1950–1970*. L., 1975; *Idem*. *Patterns of Development, 1950–1983*. Washington, 1988; *Mankiw N., Romer D., Weil D.* *A Contribution to the Empirics of Economic Growth* // *Quarterly Journal of Economics*. 1992. 107.

³⁷ *Fischer S.* *The Role of Macroeconomic Factors in Growth* // *Journal of Monetary Economics*. 1993. Vol. 32. P. 485–512.

³⁸ *Easterly W., Rebelo S.* *Fiscal Policy and Economic Growth* // *Journal of Monetary Economics*. 1993. Vol. 32. P. 417–58.; *Barro R.* *Economic Growth in Cross Section of Countries* // *Quarterly Journal of Economics*. 1991. Vol. 106. P. 40–43.; *Khight M., Loayza H., Villanueva D.* *Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth* // *IMF Staff Papers*. 1993. Vol. 40 (N 3). P. 512–541; *Aschauer D.* *Is Public Expenditure Productive?* // *Journal of Monetary Economics*. 1989. Vol. 23. P. 177–200; *Masden K.* *Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence* // *World Bank Working Papers* 605. Washington, 1983; *Cshin P.* *Government Spending, Taxes and Economic Growth* // *IMF Staff Papers*. 1995. Vol. 32. N 2. P. 237–269; *Chenery H., Robinson S., Syrquin M.* *Industrialization and Growth*. New York, 1986; *Summers R., Heston A.* *The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988* // *The Quarterly Journal of Economics*. 1991. P. 327–367; *Lin S.* *Government Spendings and Economic Growth* // *Applied Economics*. 1994. Vol. 26. P. 83–94.

если их величину сравнивать с расходами стран с рыночной экономикой, имеющих примерно тот же уровень экономического развития. Большие масштабы государственных расходов, превратившиеся в 70–80-е годы в одну из основных причин бюджетного кризиса, обеспечивали в социалистическую эпоху поддержание высокого образовательного уровня населения, сохранение сильной, многодисциплинарной научной школы, существование эффективной системы здравоохранения, развитие социальной инфраструктуры. Все это является важными факторами, создающими потенциал будущего роста России либо обеспечивающими необходимый уровень социально-политической стабильности в обществе. Поэтому было бы крайне нерационально потерять за короткий исторический промежуток времени эти сравнительные преимущества вследствие спонтанного снижения уровня финансирования социальной сферы.

Таким образом, выход из бюджетного кризиса и обеспечение бюджетного равновесия в средне- и долгосрочной перспективе может быть достигнут только путем стабилизации и некоторого увеличения доходов бюджета. Рост доходов консолидированного бюджета на 3–5% ВВП по сравнению с 1996 г. позволит предотвратить деградацию социальной сферы и провести реструктуризацию расходов государства. Нам представляется, что эта цель может быть достигнута путем не общего усиления налоговой нагрузки, а повышения уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с противозаконным уклонением от налогов.

Нельзя не упомянуть и важнейшую проблему повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе на социальные цели. Речь идет в первую очередь о повышении адресности социальных расходов. Так, в настоящее время бесплатными и субсидируемыми услугами государства в области здравоохранения, образования, коммунального хозяйства пользуются лица, не только действительно нуждающиеся в государственной поддержке, но и достаточно хорошо обеспеченные, способные полностью финансировать соответствующие расходы.

7. Варианты экономической политики

Одновременно с усложнением денежно-финансовой ситуации во втором полугодии резко обострилось политическое давление на исполнительную власть с требованиями ослабления денежной политики, в том числе и ценой инфляции. Это давление идет, во-первых, со стороны экономических агентов, для которых период стабилизации без роста действительно является болезненным и которые испытывают реальную нехватку средств на развитие производства, во-вторых, со стороны Совета Федерации, который в результате прихода в него новоизбранных глав администраций стал органом, менее зависимым от федерального правительства. Новая перестановка политических сил делает положение исполнительной власти гораздо более сложным, чем в характерной до последнего времени ситуации противостояния правительства и Государственной Думы.

В результате проблема бюджетной политики приобретает в современной России две принципиально важные особенности, отличающие ее от большинства посткоммунистических стран на соответствующей стадии проведения в них экономических реформ. Во-первых, бюджетная политика и бюджетный дефицит не являются здесь чисто (и даже преимущественно) экономическим феноменом, будучи в первую очередь явлением политическим. Во-вторых, бюджетная политика не стала механизмом, дающим правительству дополнительные возможности для активизации необходимых структурных реформ. Напротив, для снижения бюджетного дефицита необходимо проведение весьма болезненных и требующих дополнительных ресурсов структурных сдвигов в организации экономики, и особенно ее государственного сектора.

Выход из этой ситуации требует прежде всего политических решений. И от того, какими они окажутся, зависит в конечном счете ответ на вопрос, будет ли экономический рост в России отложенным, как отложенной оказалась ранее макроэкономическая стабилизация. Причем здесь возможны два варианта развития событий.

Один вариант предполагает стимулирование роста через решительное преодоление налогового кризиса и связанной с ним зависимости бюджета от внутренних заимствований. Параллельно должны будут проводиться институциональные и социальные реформы. Задача первых состоит в формировании эффективных прав собственности. Вторые должны повысить гибкость и эффективность бюджетной политики на федеральном и региональном уровне.

Другой вариант основывается на гипотезе о принципиальной неспособности частного бизнеса накапливать капитал и инвестировать его в производство. Тем самым в центр инвестиционной активности ставится государство, которое рассматривается в качестве основного рычага накопления капитала и инвестиций и максимально использовать для этого прямое регулирование основных макроэкономических параметров³⁹, включая ценовой контроль на важнейшие товары и услуги, т. е. оно должно концентрировать в своих руках ресурсы и перераспределять их в соответствии с национальными экономическими интересами. Фактически же внимание государства оказывается здесь сфокусированным на выполнении перераспределительных функций главным образом в отношении экспортно-ориентированных секторов в отечественном машиностроении.

Последнее является критически важным. Разрыв между экспортными секторами национальной экономики и отраслями, ориентированными на импортозамещение, является в настоящее время ключевой структурной и одновременно социальной проблемой развития российских реформ. Разрыв между интересами этих двух крупнейших секторов народного хозяйства лежит в основе фундаментальных расхождений ведущих политических сил относительно перспектив экономической политики России. И наоборот, отсутствие такого разрыва является необходимым условием консенсуса относительно базовых элементов социально-экономической

³⁹ Характерным в этом отношении являлось, например, требование о «повышении количества денег в народном хозяйстве до уровня развитых государств», сформулированное рядом коммунистических депутатов в ходе бюджетных дебатов в Государственной Думе в ноябре 1996 г.

политики, характерного практически для всех посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы.

Кризис в отношениях между ними отчетливо обозначился уже в начале минувшего года и вполне оформился в противостоянии основных кандидатов на президентских выборах. Однако сам по себе факт победы Б.Н. Ельцина не означал автоматического выбора определенной модели, поскольку сохранялась и сохраняется ситуация объективной противоположности интересов между этими двумя секторами. Этот конфликт к настоящему времени вышел на первый план по сравнению с господствовавшим ранее антагонизмом инфляционной и антиинфляционной моделей развития и стоящих за ними групп интересов.

Более того, борьба вокруг этого вопроса, по-видимому, будет обостряться, что связано с ожидаемым вступлением в нее ведущих российских финансовых структур. По мере того как российские банки все активнее вовлекаются в реальный сектор, приобретая пакеты акций приватизированных предприятий, система их экономико-политических предпочтений начинает все более детерминироваться интересами развития тех или иных производств. В истекшем году появились первые признаки такого расхождения интересов в среде крупных российских банков, и можно предположить, что в ближайшем будущем этот конфликт будет одним из наиболее значимых при формировании правительственного курса.

Выбор той или иной экономико-политической модели с неизбежностью потребует консолидации политической власти, и прежде всего формирования более целостного правительства. Иными словами, решение задач начала экономического роста связано с переходом, по крайней мере на время, от концепции коалиционного правительства к правительству команды единомышленников, в чем можно проследить определенные аналогии с рубежом 1991–1992 гг., хотя политическая программа этой команды пока не может быть четко определена, поскольку выбор между двумя моделями экономического роста еще только предстоит сделать.

Движение в этом направлении уже началось. Происходит перегруппировка сил среди либеральных экономистов

и связанных с ними политиков демократической ориентации. Те же цели преследует активизация отношений левой оппозиции с близкими ей по взглядам членами действующего Кабинета. Обе стороны в конце 1996 г. имели примерно равные политические шансы поставить консолидацию политики под свой контроль. Хотя выбор еще не сделан, но именно он будет определять основные контуры экономического развития начиная с 1997 г. и связанной с ним политической борьбы.

1997 г.

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1997 г.¹

1. Введение

Экономическая ситуация 1997 г. в России определялась двумя ключевыми факторами, которые сформировались в основном в течение двух предшествующих лет. С одной стороны, правительству удалось решить задачу макроэкономической стабилизации, а с другой – явно стабилизировались политические процессы.

Уже в 1996 г. инфляция опустилась ниже уровня, запретительного для производственных инвестиций, и проблема начала экономического роста перешла в практическую плоскость (рис. 1). Устойчивость и прогнозируемость денежной политики, размеры валютных резервов Центрального банка (несмотря на снижение чистых монетарных резервов во втором полугодии 1996 г.), продемонстрированный

¹ См.: Российская экономика в первой половине 1997 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 17. М.: ИЭППП, 1997. Статья написана коллективом авторов в составе В. Мау, С. Синельникова-Мурылева, Г. Трофимова, С. Архипова, С. Баткибекова, С. Дробышевского, И. Трунина, Т. Хохловой.

правительством отказ от инфляционизма даже в условиях предвыборной борьбы 1995–1996 гг. обеспечили подавление инфляционных ожиданий. Ожидания начала экономического роста во многом характеризовали настроения проправительственных политических сил с середины 1996 г. Однако ограничения политического характера в значительной мере сдерживали возможность выхода из ловушки постстабилизационной стагнации.

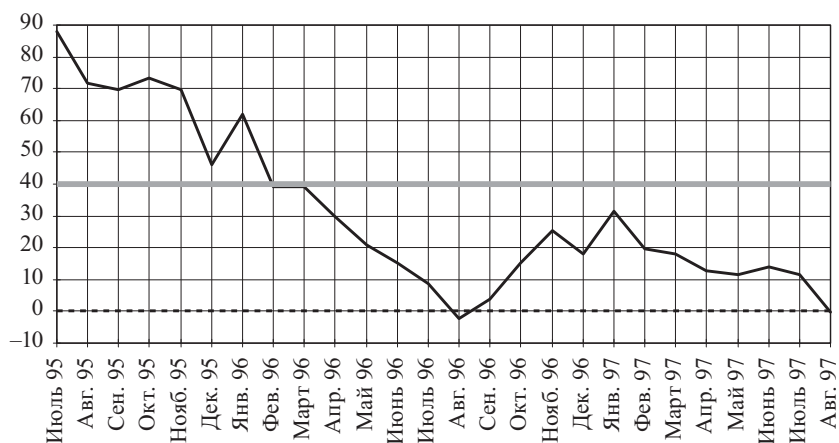
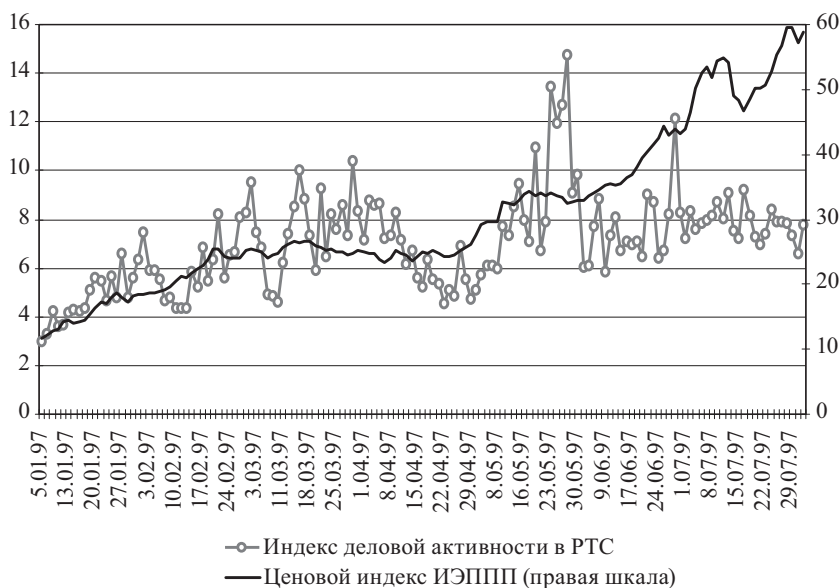


Рис. 1. Динамика индекса потребительских цен в России в июле 1995 – августе 1997 г., % в год

Проблема формирования минимального набора политических предпосылок для устойчивого экономического развития России также пришлась в основном на 1996 г. Подготовка к президентским выборам, а затем тяжелая болезнь Б.Н. Ельцина стали факторами сохранения высокой неопределенности при принятии хозяйственных (прежде всего инвестиционных) решений, в значительной мере нейтрализуя позитивные эффекты макроэкономической стабилизации. Лишь в начале 1997 г. политическая обстановка стала демонстрировать признаки достаточной устойчивости. Наличие двух названных общих предпосылок в их взаимосвязи – макроэкономической и политической стабильности – обусловило ряд важных для экономики России последствий, наиболее важными среди которых являются следующие.

Прежде всего отчетливо изменилось направление потоков финансовых ресурсов. Бегство капитала сменилось его притоком, что наиболее отчетливо отражается в динамике фондового рынка и быстром росте чистых международных резервов в структуре денежной базы. Собственно рост фондового индекса явно обозначился уже осенью 1996 г., однако из-за небольших размеров рынка корпоративных акций, ограниченного к тому же почти исключительно «голубыми фишками», он являлся скорее политическим, нежели хозяйственным индикатором². В текущем году здесь продолжился быстрый рост, причем российский рынок частных ценных бумаг стал самым динамично развивающимся в мире, опережая со значительным отрывом аналогичные показатели других стран (табл. 9, рис. 2).



**Рис. 2. Динамика фондовых индексов
в первом полугодии 1997 г.**

² Политическая детерминированность фондового индекса особенно наглядно проявилась в предвыборный период, т. е. в первом полугодии 1996 г., когда его динамика практически полностью повторяла динамику рейтинга Б.Н. Ельцина. (Подробнее см.: Российская экономика в 1996 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. См. с. 194 настоящего издания.)

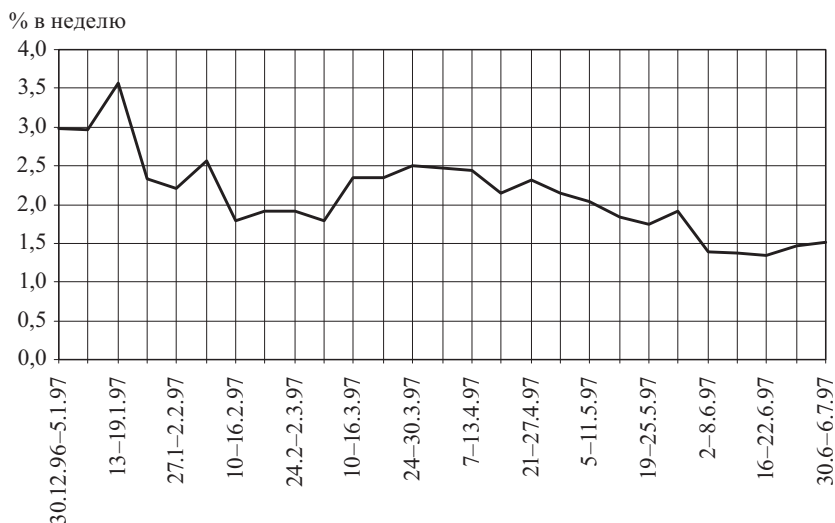


Рис. 3. Реальная ставка процента по ГКО в первой половине 1997 г.

Разумеется, капитализация корпоративного рынка остается пока незначительной, но его тренд свидетельствует о растущем доверии инвесторов к экономико-политической ситуации в стране.

Одновременно происходило снижение реальной ставки процента, что явилось в значительной степени результатом снижения зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке³ (рис. 3). В этом пункте переплелось несколько характерных макроэкономических проблем.

Во-первых, это означало преодоление в деятельности правительства последнего масштабного популистского компонента, обусловленного во многом характером президентской гонки при недоступности (или политической опасности) других источников предвыборного популизма. В частности, правительство в первом полугодии 1996 г. резко ускорило темпы наращивания государственного долга. Во-вторых, снижение зависимости от денежного рынка являлось признаком укрепления исполнительной власти, свидетельствующим о том,

³ См.: Российская экономика в 1995 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 14. М.: ИЭППП, 1996. См. с. 161 настоящего издания.

что последняя может позволить себе идти на принятие необходимых экономически, но достаточно жестких в социально-политическом отношении мер, требующихся для перехода от депрессии к росту. В-третьих, сама возможность ослабления этой зависимости была связана с укреплением доверия к экономико-политическим процессам в России со стороны внешних заемщиков, что отразилось в присвоении России осенью 1996 г. достаточно высокого кредитного рейтинга и успешным разрешением евробондов в конце 1996 и начале 1997 г.⁴ Наконец, в-четвертых, снижение реальной процентной ставки оказалось процессом, идущим параллельно со снижением темпов образования «новых» кредиторских задолженностей (по данным ЦЭК при Правительстве РФ, удельный вес долгов кредиторам, просроченных более чем на 3 месяца, в общей сумме просроченной кредиторской задолженности составлял на начало июля 1997 г. 75,1% против 72% в январе 1997 г.). Кроме того, в июле 1997 г. отмечено абсолютное снижение суммарной задолженности по заработной плате.

Сочетание экономических и политических факторов стабилизации позитивно отразилось и на социальной и на криминальной статистике. Впервые с 80-х гг. в России было зафиксировано снижение количества насильственных преступлений (табл. 1).

Однако, несмотря на наличие целого комплекса важных позитивных сдвигов, к весне 1997 г. социальная и политическая ситуация резко обострилась. Это было связано с острым бюджетным кризисом, повлекшим быстрое нарастание невыплат зарплат в отраслях бюджетной сферы, включая Вооруженные силы. Опасность дестабилизации ситуации в армии становилась все более очевидной, особенно в случае, когда военное руководство демонстрировало явную неспособность предложить (и тем более реализовать) сколько-нибудь осмысленную и последовательную концепцию военной реформы.

⁴ В марте 1997 г. был осуществлен второй выпуск российских еврооблигаций объемом 2 млрд немецких марок сроком на 7 лет при доходности 9% годовых. В конце июня произошло размещение десятилетних облигаций Правительства России на сумму 2 млрд долл., причем объем заявок в 2 раза превысил размеры предложения.

Таблица 1

Динамика насильственных преступлений в 1996–1997 гг.

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	Июль 1996 г.	Декабрь 1996 г.	Июль 1997 г.
Зарегистрировано преступлений, тыс.	2 761	2 800	2 633	2 756	1 534	2 625	1 392
Из них:							
убийство и покушение на убийство	23	29	32	32	17,9	29,4	17
разбой	30	40	38	38	19,7	34,6	18,5
грабеж	165	184	149	141	67,4	121	62
кража	1 651	1 580	1 315	1 368	691	1 207	615

Кроме того, за неплатежами бюджета следовал рост платежей зарплаты на коммерческих предприятиях, причем бюджетные долги нередко служили прикрытием для теневой или неэффективной деятельности менеджмента. Образовался порочный круг взаимных долгов предприятий и бюджета.

Принципиально важным событием начала 1997 г. стало формирование нового Правительства России, в основу которого был положен командный принцип. В обзорах ИЭППП начиная с осени 1996 г. (т. е. после формирования послевыборного Кабинета) неоднократно подчеркивался вывод о неизбежности перехода в ближайшее время от «коалиционного правительства» (правительства согласований) к «правительству команды». Решение постстабилизационных задач требовало принятия комплекса последовательных и решительных шагов, которые не могли быть согласованы различными группами интересов, так или иначе представленными в коалиционном правительстве.

Оставался, впрочем, открытым вопрос о политическом профиле команды – последовательная политика могла проводиться как в националистических (левоинфляционистских), так и в либерально-рыночных рамках⁵.

⁵ Характеристика постстабилизационных альтернатив макроэкономической политики была подробно проанализирована в обзоре ИЭППП «Российская экономика в 1996 г.: Тенденции и перспективы». Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. См. с. 194 настоящего издания.

Сформированное в марте правительство, ключевые позиции в котором заняли В.С. Черномырдин, А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов, должно было решить одновременно комплекс сложных проблем, сутью которых в тактическом отношении было преодоление бюджетного кризиса, а в стратегическом – выход на траекторию устойчивого экономического роста. Для этого предстояло провести ряд структурных и институциональных реформ, одинаковых, впрочем, и со стратегической, и с тактической точек зрения.

Характерной особенностью социально-политического профиля нового Кабинета было полное отсутствие при его формировании влияния представителей традиционного советского хозяйственного истеблишмента – «красных директоров». Процесс их вымывания из властных структур начался сразу же с падением коммунистической системы, но после восстановления их позиций во второй половине 1992 г. вряд ли кто мог ожидать, что этот реванш окажется кратковременным. После 1994 г. политический вес «красных директоров» неуклонно сокращался, но их представители продолжали занимать те или иные руководящие посты в правительстве – на уровне вице-премьеров и руководителей отраслевых ведомств. В правительстве августа 1996 г. они уже занимали достаточно символические (хотя и видные) посты, а в марте 1997 г. их роль полностью элиминировалась как в персональном (отставка А.А. Большакова, О.И. Лобова), так и в организационном (ликвидация отраслевых ведомств) отношении. Что же касается В.С. Черномырдина, то ни по логике его политики, ни по экономическим интересам близкой ему газовой промышленности его никак нельзя отнести к этой уходящей части хозяйственно-политической элиты.

Можно выделить следующие основные направления деятельности исполнительной власти после ее реорганизации в марте 1997 г.

Во-первых, борьба за повышение доходов бюджета, и прежде всего уровня собираемости налогов. Основные меры, на которые была сделана ставка, состояли в организационной работе по сокращению недоимок и увеличению текущих налоговых платежей. Важное место заняла работа

по реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом. Процедура реструктуризации требует учета конкретных особенностей предприятий и применима в первую очередь в отношении крупных неплательщиков. Однако в условиях высокой концентрации неплатежей (на долю 102 предприятий приходится 40% всей задолженности бюджету) реструктуризация их задолженности может принести существенные результаты.

Во-вторых, повышение эффективности расходов бюджета, с чем был связан предложенный пакет документов по социальной реформе, реформе ЖКХ, военной реформе⁶. Эти же цели преследовали и попытки внедрения конкурсных начал при распределении бюджетных средств.

В-третьих, были приняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие в том числе подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий⁷. Впервые после 1991 г. правительство предприняло шаги по прямому вмешательству в механизм ценообразования.

Наконец, в-четвертых, федеральная власть предприняла попытку продемонстрировать свою решимость в борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В известном смысле в этом отношении произошел существенный сдвиг в самом понимании существа коррупции и экономической преступности. Впервые после 1992 г. власти стали вырабатывать систему мер, направленных на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры, прежде всего в экономической области. На это были нацелены Указ

⁶ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О программе социальных реформ в РФ на период 1996–2000 гг.», законопроекты «О социальном обслуживании семьи и детей», «О государственных минимальных социальных стандартах», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» и т. д.; Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218–I в ред. от 21 апреля 1997 г. «Об основах федеральной жилищной политики».

⁷ Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий», постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 950 «О мерах по сокращению перекрестного субсидирования потребителей по отдельным видам услуг связи».

Президента РФ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд», содержавшееся в Послании Президента РФ поручение Минфину полностью перейти в 1998 г. на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, перевести бюджетные счета из коммерческих банков в систему Федерального казначейства и усилить конкурсность при использовании государством услуг коммерческих банков, а также меры по регулированию естественных монополий. Одновременно традиционная линия была представлена приданием новых контрольных функций и полномочий МВД, а также кампанией вокруг сбора деклараций о доходах госчиновников с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

Вообще характер экономико-политических проблем и соответственно приоритетов 1996–1997 гг. обусловил необходимость существенного уточнения представлений об особенностях постстабилизационного развития страны. Это касается прежде всего бюджетного процесса в период снижения уровня инфляции, предшествующего началу экономического роста⁸.

Другим важным выводом из опыта функционирования российской экономики в постстабилизационный период стало изменение в понимании существа структурной реформы, по крайней мере применительно к посткоммунистическому развитию. Традиционно структурная реформа трактовалась как изменение соотношения роли отдельных отраслей (в первую очередь производственных) и обеспечение условий для преимущественного развития «наиболее перспективных» из них (мы оставляем в данном случае в стороне вопрос о существовании этого понятия). Однако к концу 1996 г. пришло ясное осознание того, что структурные реформы в современных условиях – это прежде всего реформы отраслей бюджетной

⁸ Названные процессы достаточно типичны практически для всех посткоммунистических стран, причем прослеживаются определенные закономерности между интенсивностью бюджетного кризиса и продолжительностью периода высокой инфляции. (Подробнее об этом см.: *Гайдар Е.* «Детские болезни» постсоциализма: К вопросу о природе бюджетных кризисов этапа финансовой стабилизации // Вопросы экономики. 1997. № 4.)

сферы, неадекватность которых общим экономическим условиям функционирования российской экономики обостряет кризис и дестабилизирует положение в промышленности, сельском хозяйстве и других секторах.

2. Бюджетная политика

Обострение бюджетного кризиса 1996–1997 гг.

Резкое обострение бюджетного кризиса в 1996 г. имеет многие причины, но главная из них состоит в том, что правительство при сокращении бюджетного дефицита в 1993–1995 гг. не пыталось начать фундаментальную налоговую реформу. Не происходило позитивных изменений в структуре государственных расходов. Фактически правительство ограничивалось сокращением объема государственных расходов, достигая этой цели их неполной индексацией в соответствии с уровнем текущей инфляции и секвестированием при нехватке доходов и привлекаемого финансирования.

Иллюзия отсутствия проблем в области государственных финансов существовала еще и потому, что с 1992 г. до середины 1993 г. удавалось поддерживать достаточно высокий уровень налоговых поступлений за счет совершенствования техники налогообложения, а также относительно медленной эрозии налоговой дисциплины. Однако уже в 1993 г. начался неуправляемый процесс снижения налоговых поступлений. Поэтому без проведения радикальных налоговых реформ развитие фискального кризиса в 1996 г. было неизбежно.

В 1996 г. произошло падение налоговых поступлений консолидированного бюджета, составившее 1,7% ВВП. При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП). Значительно увеличился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. уровень вторичного дефицита федерального бюджета: так, в 1995 г. он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание госдолга – 3,2% ВВП), тогда как

Таблица 2

Реконструкция бюджета расширенного правительства России в 1996 г.

Показатели	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет рас- ширенного правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
ДОХОДЫ								
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	37 632	1,9	115 732	5,8			153 363	7,6
2. Налоги на фонд оплаты труда			7 708	0,4			7 708	0,4
3. Налоги на товары и услуги	152 137	7,6	56 253	2,8			208 390	10,4
4. Налоги на имущество	299	0,01	36 636	1,8			36 935	1,8
5. Платежи за использование природных ресурсов	4 340	0,2	16 835	0,8			21 175	1,1
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	22 846	1,1	1	0,0			22 847	1,1
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1 467	0,1	21 107	1,1			22 574	1,1
8. Отчисления в фонды социального страхования					165 540	8,2	165 540	8,2
9. Прочие внебюджетные фонды					19 686	1,0	19 686	1,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	241 600	10,9	254 272	12,7	185 226	9,2	658 219	32,8

Продолжение табл. 2

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ								
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	5 432	0,3	3 589	0,2			9 021	0,4
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	825	0,04	1 741	0,1			2 566	0,1
3. Доходы от реализации государственных запасов	17 675	0,9	0	0,0			17 675	0,9
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	13 972	0,7	16	0,0			13 988	0,7
5. Прочие неналоговые доходы	1 153	0,1	8 499	0,4			9 653	0,5
6. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	28	0,0	46 327	2,3	8 160	0,4		
7. Доходы от государственных внебюджетных фондов			2 487	0,1				
8. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					37 893	1,9	37 893	1,9
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	39 281	2,0	64 866	3,2	46 053	2,3	93 199	4,6
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	22 878	1,1	5 076	0,3			27 954	1,4
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (–)	1 855	0,1	1 276	0,1			3 131	0,4
ВСЕГО ДОХОДОВ	279 026	13,9	322 938	16,1	231 279	11,5	776 241	38,7
РАСХОДЫ								
1. Государственное управление	5 355	0,3	11 868	0,6			17 222	0,9
2. Международная деятельность	26 680	1,3					26 680	1,3

Продолжение табл. 2

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Национальная оборона	63 891	3,2					63 891	3,2
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	28 541	1,4	10 638	0,5			39 180	2,0
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6 632	0,3	416	0,02	800	0,04	7 848	0,4
6. Государственные услуги народному хозяйству	41 424	2,1	136 028	6,8	20 006	1,0	197 459	9,8
6.1. Социальные услуги	31 341	1,6	160 889	8,0	173 808	8,7	366 038	18,2
6.2. Обслуживание государственного долга	126 672	6,3					126 672	6,3
6.3. Обслуживание внутреннего долга	105 667	5,3					105 667	5,3
В том числе обслуживание ГКО, ОФЗ	92 496	4,6					92 496	4,6
6.4. Обслуживание внешнего долга	21 005	1,0					21 005	1,0
7. Пополнение государственных запасов и резервов	8 999	0,4					8 999	0,4
8. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	16 473	0,8	4 423	0,2			20 897	1,0
9. Прочие расходы	64 388	3,2	15 012	0,7	29 159	1,5	51 557	2,6
ИТОГО РАСХОДОВ	420 396	20,9	339 275	16,9	223 774	11,1	926 442	46,1

Продолжение табл. 2

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
КРЕДИТОВАНИЕ минус ПОГАШЕНИЕ	21 746	1,1	3 538	0,2			20 113	1,0
1. Бюджетные ссуды	13 697	0,7	3 538	0,2			12 065	0,6
2. Государственные кредиты странам СНГ	-3 281	-0,2					-3 281	-0,2
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-5 584	-0,3					-5 584	-0,3
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	13 650	0,7					13 650	0,7
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком	2 161	0,1					2 161	0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	442 142	22,0	342 813	17,1	223 774	11,1	946 556	47,1
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	-163 116	-8,1	-19 875	-1,0	7 505	0,4	-170 315	-8,5
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							н/д	н/д
1. Внутреннее финансирование							н/д	н/д
1.1. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках	4 708	0,2	635	0,03	-7 505	-0,4	н/д	н/д
1.2. Государственные краткосрочные обязательства	101 121	5,0					н/д	н/д
1.3. Сберегательный заем	7 328	0,4					н/д	н/д

Окончание табл. 2

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
1.4. Казначейские обязательства	-6 264	-0,3					н/д	н/д
1.5. Прочие государственные ценные бумаги	-615	0,03	3 564	0,2			н/д	н/д
1.6. Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета			5 155	0,2			н/д	н/д
1.7. Федеральный заем – постоянный купонный доход	3 800	0,2					н/д	н/д
1.8. Прочие внутренние заимствования	-5 882	-0,3	10 031	0,5			н/д	н/д
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	129 860	6,5	19 898	1,0	-7 505	-0,4	н/д	н/д
2. Внешнее финансирование							н/д	н/д
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	22 473	1,1					н/д	н/д
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставляющие Российской Федерации	10 783	0,5					н/д	н/д
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	33 256	1,7	-23	0,0			н/д	н/д
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	163 116	8,1	19 875	1,0	-7 505	-0,4	н/д	н/д

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭПП, Госкомстат.

в 1996 г. – 7,2% ВВП (обслуживание госдолга – 5,6% ВВП). Таким образом, можно констатировать некоторый рост первичного дефицита – с 1,5 до 1,6% ВВП (табл.2).

Существенную роль в обострении налогового кризиса 1996 г. сыграл фактор политической неопределенности. Предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил. Это подтверждает тот факт, что начало заметного роста налоговых неплатежей пришлось на декабрь 1995 – январь 1996 г., когда перспективы победы Б.Н. Ельцина на президентских выборах практически отсутствовали. Экономические агенты понимали, что действующее правительство не сможет активно противостоять уклонению от налогов.

В определенной мере оно само спровоцировало кризис неплатежей в бюджет выпуском налоговых освобождений и других суррогатов в качестве компенсации за собственную задолженность бюджетным организациям. Последние нуждались больше всего в ликвидных денежных средствах для выплаты заработной платы собственным работникам. Поэтому суррогаты не использовались бюджетными организациями для погашения задолженности перед поставщиками и взаимозачетов по цепочке неплатежей, а продавались со значительным дисконтом на денежном рынке тем участникам, которые имели возможность добиться погашения этих инструментов. В результате бюджет получал вместо живых денег свои же суррогаты, которые, однако, не могли широко использоваться для финансирования текущих государственных расходов.

Налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995–1996 гг., по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась существенно иной.

Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине 1996 г., вновь резко обозначилась осенью.

Массовое уклонение от уплаты налогов, усилившееся в 1996 г., означало переход налогового кризиса в качественно новую стадию. В 1995–1996 гг. резко возросли масштабы так называемого негативного отбора среди налогоплательщиков. Раньше налоговые нарушения были лишь способом сокращения предприятиями своих издержек без существенного влияния на общую конкурентную среду на рынке. Теперь возросшие масштабы уклонений и многочисленные индивидуальные льготы по налогам привели к тому, что во многих секторах экономики соблюдение налогового законодательства ставит добросовестных предпринимателей в заведомо невыгодные условия, подрывающие возможности эффективной предпринимательской деятельности. Если ранее уклонение от налогов или налоговые льготы обеспечивали предприятиям доходы выше среднего уровня (которые можно интерпретировать как премию за риск применения штрафных санкций), то с распространением подобной практики соблюдение налогового законодательства уже не обеспечивает получения среднего уровня прибыли. Это объясняется тем, что величина цен формируется с учетом доминирующего уровня уклонения от налогов. В результате происходит негативный отбор: добросовестные налогоплательщики или вытесняются с рынка, или (что происходит чаще) принимают новые правила игры, заключающиеся в выбивании льгот, отсрочек и просто в противозаконном уклонении от налогов.

В условиях резкого усиления налогового кризиса в ходе предвыборной кампании правительство стояло перед дилеммой: проведение налоговой реформы с целью увеличения налоговых изъятий или дальнейшее наращивание государственного долга – выбор был сделан в пользу последней стратегии. Такое решение было предопределено еще и тем, что финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимо по политическим соображениям. Такое развитие событий является, на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности⁹. Обычно в подобной

⁹ В статье (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // The American Economic Review. Vol. 82. 1992. P. 537–555) дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая

ситуации действующий Кабинет склонен увеличивать долю инфляционного налога для финансирования государственных расходов вместо совершенствования налоговой системы. Однако Правительству России не имело смысла отказываться от жесткой финансовой политики, так как это было бы равносильно отказу от основного политического козыря – победы над инфляцией. Поэтому социально-политические приоритеты предвыборной борьбы привели не к смягчению бюджетной политики, а к неприятию исполнительной властью активных действий против уклонения от налогов и в итоге – к наращиванию внутреннего долга.

В условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск в первом полугодии 1996 г. главным образом на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга и бремя расходов, по которым было проведено секвестирование в первом полугодии 1996 г., было отложено во времени. Таким образом, расходы на обслуживание ГКО и ОФЗ по итогам года составили около 4,1% ВВП, что является пятой частью всех расходов федерального бюджета.

3. Исполнение бюджета в первом полугодии 1997 г.

Как видно из табл. 3 и 4, в 1997 г. происходило дальнейшее развитие фискального кризиса. Первый квартал 1997 г. отличался рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Так, например, в январе налоговые поступления в федеральный

нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводят к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сеньоража. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 г.

бюджет составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ниже, чем соответствующий показатель 1996 г. В целом по итогам квартала поступление налоговых платежей в федеральный бюджет вышло на уровень, равный соответствующему периоду 1996 г. (7,5% ВВП). Подобное падение уровня налоговых платежей в начале года во многом объясняется не объективными экономическими, а субъективными причинами, среди которых неспособность сформированного в августе 1996 г. правительства к решительным мерам по сокращению недоимок в бюджет, отсутствие каких-либо действий, противодействующих росту недоимок, откладывание налоговой реформы.

Второй квартал был ознаменован сменой состава правительства и декларированием жесткой политики с целью повышения собираемости налогов. В итоге уровень налоговых поступлений заметно повысился и даже достиг уровня 9,2% ВВП за первые пять месяцев, а уровень общих доходов впервые преодолел 10% ВВП. Тем не менее, несмотря на некоторый рост собираемости доходов бюджета, первоначальный план поступлений в бюджет без учета секвестра был выполнен в первом полугодии лишь на 64%.

Таблица 3

**Исполнение консолидированного бюджета
в первом полугодии 1997 г., % ВВП**

Показатель	1996 г.	1997 г.					
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8
ДОХОДЫ							
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	6,8	4,1	4,4	4,9	5,6	6,0	6,0
1.1. Налог на прибыль	4,3	2,0	2,2	2,7	3,3	3,6	3,5
1.2. Подоходный налог с физических лиц	2,51	2,1	1,9	2,23	2,34	2,38	2,47
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Налоги на товары и услуги	9,2	6,2	6,6	7,6	8,6	9,0	8,7
4. Налоги на имущество	1,6	0,6	0,6	0,8	1,2	1,5	1,5

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6	7	8
5. Платежи за использование природных ресурсов	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
7. Прочие налоги, сборы и пошлины		1,0	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	21,0	13,0	14,1	16,1	18,4	19,7	19,4
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ							
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
5. Прочие неналоговые доходы	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	2,6	1,8	2,1	2,0	1,7	1,7	1,7
ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,3	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (–)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВСЕГО ДОХОДОВ	24,8	15,3	16,8	18,6	20,8	22,2	22,1
РАСХОДЫ							
1. Государственное управление	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,7	1,6	1,6	2,0	2,0	2,1	2,0
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
6. Государственные услуги народному хозяйству	7,9	3,9	4,3	5,3	5,9	6,2	6,2
7. Социальные услуги	8,4	5,5	6,8	8,0	8,5	8,8	9,3
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6	7	8
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
11. Прочие расходы	1,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,2
ИТОГО РАСХОДОВ	27,8	16,3	19,1	23,1	24,9	25,9	25,8
КРЕДИТОВАНИЕ минус ПОГАШЕНИЕ	1,1	1,9	1,0	0,4	0,4	0,3	1,0
1. Бюджетные ссуды	0,8	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,9
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	28,9	18,2	20,1	23,5	25,3	26,2	26,8
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	-4,2	-2,9	-3,3	-4,9	-4,5	-4,0	-4,7
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							
1. Внутреннее финансирование							
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюджетного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
1.5. Казначейские обязательства	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.6. Прочие государственные ценные бумаги	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4
1.8. Прочие внутренние заимствования	0,5	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	2,7	2,4	2,1	3,0	2,6	2,1	2,1

Окончание табл. 3

1	2	3	4	5	6	7	8
2. Внешнее финансирование							
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	4,2	2,9	3,3	4,9	4,4	4,0	4,7

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 4

**Исполнение федерального бюджета
в первом полугодии 1997 г., % ВВП**

Показатель	1996 г.	1997 г.					
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь
1	2	3	4	5	6	7	8
ДОХОДЫ							
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,3
1.1. Налог на прибыль	1,4	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2
1.2. Подоходный налог с физических лиц	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
2. Налоги на товары и услуги	6,7	4,2	4,6	5,4	6,3	6,6	6,3
3. Платежи за использование природных ресурсов	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
5. Прочие налоги, сборы и пошлины	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,7	5,7	6,5	7,5	8,6	9,2	8,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ							
1. Доходы от государственной собственности или деятельности	0,2	0,1	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5	6	7	8
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,0	0,7	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
9. Прочие неналоговые доходы	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,9	1,2	1,5	1,3	1,1	1,0	1,0
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (–)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,5	7,3	8,4	9,2	10,2	10,7	10,3
РАСХОДЫ							
1. Государственное управление	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,3	1,3	1,3	1,6	1,6	1,6	1,5
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,8	0,9	0,9	1,4	1,6	1,6	1,5
7. Социальные услуги	1,2	0,5	1,7	2,2	2,3	2,4	2,4
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,7	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Прочие расходы	2,9	0,7	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7
ИТОГО РАСХОДОВ	14,8	7,3	9,6	12,7	13,6	14,1	13,4

Продолжение табл. 4

1	2	3	4	5	6	7	8
КРЕДИТОВАНИЕ минус ПОГАШЕНИЕ	1,0	1,7	0,9	0,3	0,3	0,2	1,0
1. Бюджетные ссуды	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
4. Иностранные кредитные ресур- сы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	15,8	9,0	10,5	13,1	13,9	14,3	14,4
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ за вычетом ПОГАШЕНИЙ	-3,29	-1,7	-2,12	-3,84	-3,68	-3,55	-4,10
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							
1. Внутреннее финансирование							
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюд- жетного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,0	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,7
1.3. Государственные краткосроч- ные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,8	1,2	0,9	1,9	1,8	1,7	1,5
2. Внешнее финансирование							
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6	7	8
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	3,3	1,7	2,1	3,8	3,7	3,5	4,1

Источник: Министерство финансов РФ.

Финансирование расходов бюджета

В I квартале произошло некоторое снижение по сравнению с 1996 г. финансирования расходов федерального бюджета, что было предопределено резким падением доходов бюджета.

Благодаря некоторому улучшению ситуации с доходами во втором квартале 1997 г., правительству удалось значительно повысить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне). Наибольший рост наблюдался по разделу «Социальные услуги», что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению части задолженности перед бюджетниками.

Невозможность полного финансирования расходов послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 108 трлн руб. При этом одни статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные – лишь на 30%. Кроме того, правительство предлагало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии, а в ответ Министерство финансов стало на практике следовать нормативам секвестра, что фактически ввело в действие законопроект.

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена без учета секвестра на 68%, фактические расходы увеличивались в среднем на 1% ВВП в месяц за полугодие. Следствием такого положения стало недофинансирование 31% от суммарной величины запланированных расходов бюджета.

Дефицит бюджета

Как было отмечено выше, показатели бюджетного дефицита несколько превысили законодательно зафиксированный уровень. За I квартал 1997 г. федеральный бюджет был сведен с дефицитом 23,3 трлн руб. (по методологии Минфина России), или 3,8% ВВП (29,4% к общей сумме расходов бюджета в I квартале), при установленном предельном размере дефицита 3,5% ВВП (18,01% суммы расходов). На 50,7% дефицит федерального бюджета был покрыт за счет внутреннего финансирования – в основном за счет выпуска государственных бумаг (ГКО и ОФЗ). Величина внутреннего финансирования дефицита составила в первом квартале 11,8 трлн руб. Из внешних источников было профинансировано 49,3%, или 11,5 трлн руб. По итогам полугодия дефицит федерального бюджета (по методологии Минфина) составил 4,1% ВВП, что на 0,6% ВВП выше утвержденного уровня.

Динамика полной оценки вторичного дефицита (с учетом обслуживания ГКО и ОФЗ) представлена в табл. 5. Как видно, во II квартале правительству удавалось удерживать его величину в рамках 7% ВВП, несмотря на параллельный рост первичного дефицита.

Таблица 5

Динамика вторичного дефицита в первом полугодии 1997 г., % ВВП

1996 г.	1997 г.						
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль
7,5	4,7	5,4	7,0	7,0	6,7	7,6	7,4

Источник: Министерство финансов РФ.

Задолженность по налогам

Позитивная тенденция 1997 г. заключается в том, что начиная с марта происходит постепенное сокращение величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Динамика реального объема недоимок представлена в табл. 6. В общей величине недоимок 65% приходится на недоимки по налогу на добавленную стоимость, 11% – по налогу на прибыль, 14% – по акцизам.

Ответной причиной такой динамики задолженности предприятий перед бюджетом явились жесткая позиция правительства весной 1997 г. и его настойчивость, которые привели к резкому росту не только объема погашения недоимок (из числа крупнейших недоимщиков, к 1 августа существенно сокративших свою задолженность бюджету, выделяются такие предприятия, как Севергазпром, Пермьтрансгаз, Сургутгазпром, Астраханьгазпром, Горьковская железная дорога, Куйбышевская железная дорога, Камчатскэнерго, Рязанский НПЗ, Норильскгазпром, Роснефть–Пурнефтегаз и др.), но и величины сбора текущих налогов. Как видно из табл. 7, в первом полугодии был зафиксирован динамичный рост текущих налоговых поступлений (налоговые поступления за вычетом погашения недоимки). Особенно выделяются показатели марта, объясняющиеся во многом сменой состава правительства и более решительными действиями по увеличению налоговых доходов федерального бюджета. В то же время в июле произошло значительное сокращение текущих налоговых платежей, которое продолжилось и в августе. Одна из причин такого снижения, как нам представляется, состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции правительства по отношению к неплательщикам налогов. Смягчение правительственной позиции проявилось, в частности, в отсутствии сколько-нибудь жестких действий по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать свои долги в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 марта 1997 г. № 254, в принятии постановления от 4 июля 1997 г. № 928, предполагающего

Таблица 6

**Динамика задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет
(в ценах декабря 1996 г.) в первом полугодии 1997 г.**

Задолженность по налоговым платежам	1996 г.	1997 г.				
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Июнь
Всего, млрд руб.	57 886	62 669	63 559	60 169	58 035	57 617
Изменение недоимки, всего, %		8,3	1,4	-5,3	-3,5	-0,7
По НДС, млрд руб.	42 057,5	48 368,1	49 520,3	47 264,8	45 009,9	45 351,9
Изменение недоимки по НДС, %		15,0	2,4	-4,6	-4,8	0,8
По налогу на прибыль, млрд руб.	9 218,4	8 734,3	8 789,4	8 144,1	9 527,1	10 166,5
Изменение недоимки по налогу на прибыль, %		-5,0	0,6	-7,3	16,9	6,7
						-4,5

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 7

Налоговые поступления в 1997 г., млрд руб. (если не указано иное)

	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.
Накопленные налоговые поступления	10 000	23 499	46 995	75 794	97 079	123 924	141 234	159 240
В том числе погашение недоимки с начала года	1 005	2 824	10 498	19 427	28 976	37 403	42 895	45 681
Налоговые поступления помесячно	10 000	13 499	23 496	28 799	21 285	26 845	17 310	12 600
В том числе помесячное погашение недоимки	1 005	1 819	7 674	8 929	9 549	8 427	5 492	2 786
Текущие платежи	8 995	11 680	15 822	19 870	11 736	18 418	11 818	9 814
Темпы изменения текущих платежей, %		29,8	35,5	25,6	-40,9	56,9	-35,8	-16,9
Текущие платежи, % месячного ВВП	4,5	5,8	7,8	9,7	5,7	8,6	5,3	4,2
Помесячный ВВП, трлн руб.	201	200	204	205	207	215	222	234

Источник: Министерство финансов РФ.

крайне мягкую схему зачета долгов бюджета (с учетом долга бюджетных организаций) и налоговых недоимок в ТЭК и решение о прощении недоимок по штрафам и пени и др.

Для решения проблемы неплатежей в бюджет помимо реструктуризации долгов предполагается предпринять попытки проведения обратных зачетов, т. е. по цепочке от налоговой задолженности предприятий, а не от задолженности правительства, как это безуспешно делалось ранее. Чтобы избежать продаж обязательств правительства на рынке суррогатов с большим дисконтом, необходим административный контроль прохождения взаимозачетов по всей цепочке неплатежей, что наталкивается на ряд технических ограничений. В то же время всеобщая секьюритизация задолженности предприятий позволяет в принципе обходиться без построения цепочек взаимозачетов. Угроза перераспределения собственного капитала в пользу государства является более эффективным средством, чем организация вексельного обращения по цепочке неплатежей. Важно, что механизм перераспределения собственности вполне применим в условиях, когда проведение банкротств наталкивается на серьезные институциональные барьеры.

Проект бюджета на 1998 г.

Подготовленный в августе проект бюджета на 1998 г. исходит из более жестких процедур распределения государственных средств, чем бюджеты предшествующих лет (табл. 8). В частности, ведомства получают лимиты финансирования и теряют возможность торга с правительством. Благодаря реализации основных положений нового Налогового кодекса предполагается снизить налоговую нагрузку на экономику при росте уровня собираемости и уменьшении масштабов противозаконного уклонения от налогов. Фискальные отношения с субъектами Федерации будут строиться на основе более жесткой зависимости регионов – получателей трансфертов от центральных органов. Проект бюджета предусматривает сокращение первичного дефицита (без учета обслуживания государственного долга) до 0,5% ВВП (3,3% ВВП

в 1996 г.). Приоритетными статьями расходной части бюджета становятся ассигнования на проведение военной реформы, социально-культурную сферу, здравоохранение.

Таблица 8

**Основные показатели проекта
федерального бюджета на 1998 г., % ВВП**

Показатели	1996 г. (фак- тическое исполнение)	1998 г. (проект)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,6	12,37
В том числе:		
I. НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	9,7	10,52
В том числе:		
1. Налог на доход (прибыль) предприятий	1,4	1,04
2. Налог на доходы от капитала	0	0,36
3. Налог на добавленную стоимость	3,7	5,38
4. Акцизы	2,0	2,40
5. Платежи за пользование природными ресурсами	0,2	0,28
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,98
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1,9	0,94
В том числе:		
1. Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности	0,2	0,16
2. Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности	0,04	0,22
3. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,29
III. ДОХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,90

Окончание табл. 8

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
ВСЕГО РАСХОДОВ	15,8	17,17
В том числе:		
I. Государственное управление и местное самоуправление	0,2	4,13
II. Международная деятельность	1,2	0,77
III. Национальная оборона	2,8	2,97
IV. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,3	1,58
V. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,49
VI. Промышленность, энергетика и строительство	1,2	0,89
VII. Социальная политика	1,2	1,35
VIII. Обслуживание государственного долга	2,0	4,38
IX. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,24
X. Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,1	1,40
XI. Целевые бюджетные фонды	0,7	0,90
ДЕФИЦИТ	-3,29	-4,80

Источник: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

3. Денежно-кредитная политика

В первом полугодии 1997 г. продолжилась реализация жесткой денежно-кредитной политики, начавшаяся в 1995 г. Двумя основными причинами значительного снижения уровня инфляции, наблюдаемого в 1996–1997 гг., являются в первую очередь контроль за ростом денежной массы в соответствии с основными положениями денежно-кредитной и валютной политики Центрального банка РФ на 1996 и 1997 гг., согласованными с Международным валютным фондом, и серьезное сокращение бюджетного дефицита за счет урезания расходной части.

По данным Банка России, за первое полугодие 1997 г. прирост денежного агрегата М2 составил 24%. (За весь 1996 г. прирост денежной массы был 33,5%.) На начало июля объем денежной массы достиг 367 трлн руб., или более 15% годового ВВП. Отношение наличной денежной массы вне банковской системы к М2 несколько снизилось по сравнению с 1996 г. и составило к началу марта 1997 г. 33,2%. Отношение денежной базы к М2 немного выросло, достигнув 43% к началу июня.

Денежная масса М2 за первые пять месяцев 1997 г. выросла чуть больше (15,0%), чем денежная база (13,2%). Это отражает снижение денежного мультипликатора с 2,4 на конец января 1997 г. до 2,29 на начало мая (рис. 4).

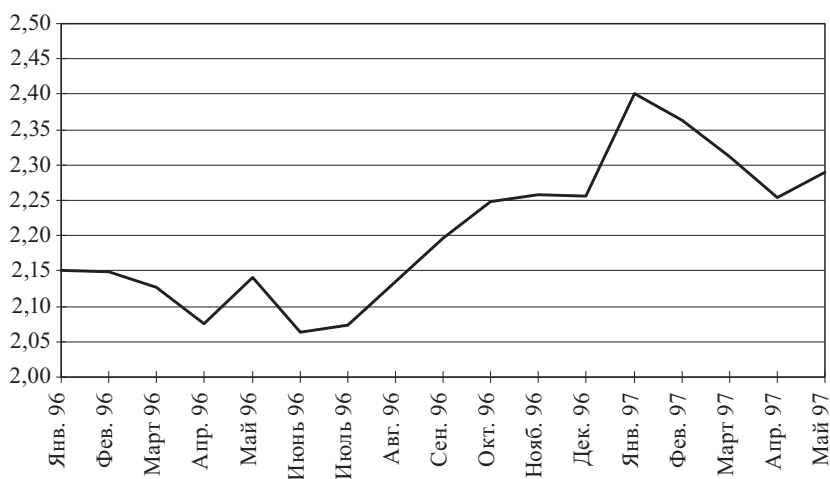


Рис. 4. Динамика денежного мультипликатора в 1996–1997 гг.

Накопление Центробанком внешних резервов (рис. 5) и усиление давления на рубль в сторону его повышения может быть вызвано как значительным положительным сальдо торгового баланса России, притоком иностранного капитала, так и развитием процесса дедолларизации, т. е. замены части активов экономических агентов, выраженных в иностранной валюте, на активы, номинированные в рублях.

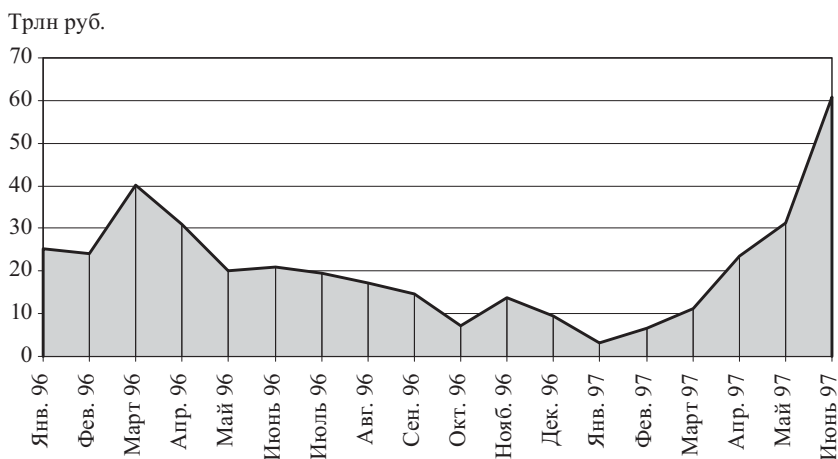


Рис. 5. Динамика чистых международных резервов в 1996–1997 гг.

Имеющаяся статистика не позволяет точно определить масштабы названных процессов. Так, за первое полугодие 1997 г. коммерческими банками было ввезено в Россию наличной валюты на сумму 15,55 млрд долл. США, а вывезено – на сумму 0,16 млрд долл. На первый взгляд эти данные говорят о том, что накопление валютных резервов в большей степени связано с притоком валюты в страну за счет положительного внешнеторгового сальдо и дедолларизацией активов предприятий, так как население, согласно данным Госкомстата (рис. 6), среди различных инструментов сбережения продолжает отдавать предпочтение иностранной валюте. Однако такой вывод может оказаться ошибочным, поскольку показатель объема вывезенной валюты не учитывает ее вывоза физическими лицами в наличной форме по разрешениям, выдаваемым банками, и с помощью систем кредитных карт. Нам представляется, что значительная часть ввезенной валюты используется населением не для осуществления сбережений, а в качестве оборотного капитала для неорганизованного импорта (челночной торговли) и импорта услуг, главным образом туристических. Кроме того, населением осуществляются в значительных масштабах неучитываемые статистикой

трансферты в иностранной валюте в страны СНГ (в целях материальной поддержки родственников). Сказанное подтверждается и относительной стабильностью доли расходов населения на покупку валюты начиная с лета 1996 г. Высказанная гипотеза означает, что в платежном балансе России следует уменьшить положительное сальдо внешней торговли путем расширения импорта и увеличить позицию «пропуски и ошибки».

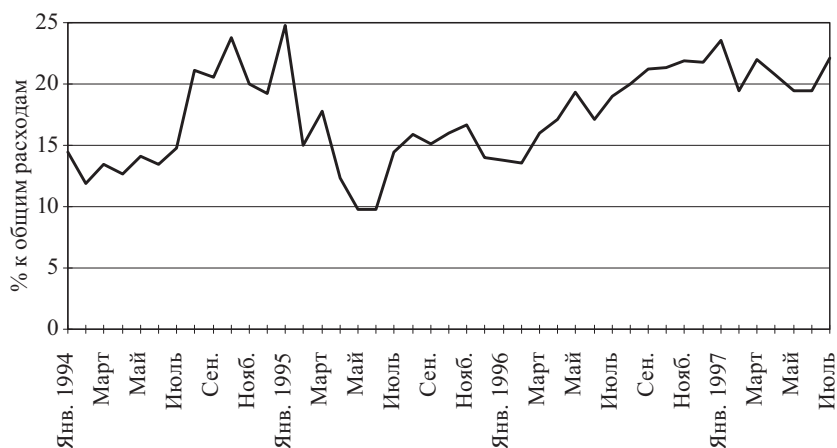


Рис. 6. Расходы населения на покупку валюты

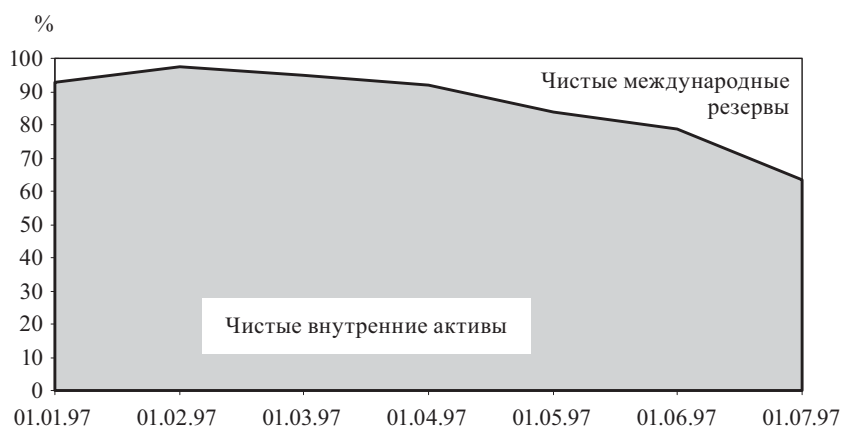


Рис. 7. Структура источников денежной базы в 1997 г.

Чистые внутренние активы денежно-кредитных органов изменялись за данный период крайне незначительно: их величина уменьшилась с начала года на 0,6%, составив к началу мая 122,2 трлн руб. (рис. 7).

Рост денежной базы произошел в основном за счет увеличения официальных внешних резервов во втором квартале (рис. 7). За первое полугодие 1997 г. валовые активы ЦБР (включая нерезервные статьи) выросли с 18,5 млрд до 23,8 млрд долл., т. е. на 29% (прирост во втором квартале – 22%). В значительной мере это объясняет процесс ускоренного накопления золотовалютных активов ЦБР в мае – июне 1997 г.

Заметим, что степень мобильности международных финансовых потоков заметно усилилась после выборов и снятия в июне 1996 г. ограничений на конвертируемость рубля по текущим операциям. Это ставит перед валютной политикой новые проблемы, аналогичные тем, с которыми столкнулись ранее некоторые развивающиеся страны. Чувствительность к политическим событиям и некоторая стадность поведения, характерные для западных инвесторов, создают угрозу спекулятивных атак, не мотивированных фундаментальными факторами (так называемые самореализующиеся валютные кризисы). Поэтому с точки зрения долговременной стабильности валютного рынка накопление значительного запаса валютных резервов (23,8 млрд долл.) вполне обоснованно. В отношении к денежной базе валютные резервы ЦБР составляют приблизительно 77%, что на самом деле соответствует уровню второго полугодия 1995 г.

По данным платежного баланса, приток иностранных инвестиций в государственные ценные бумаги в 1996 г. составил 7,2 млрд долл. По данным Центробанка, в I квартале 1997 г. размеры портфельных инвестиций в Россию достигли 5,3 млрд долл., увеличившись почти в 3 раза по сравнению с I кварталом 1996 г. Это отразилось на динамике фондового индекса. В частности, доходность от вложений на российском фондовом рынке за рассматриваемый период была существенно выше доходности на вторичном рынке ГКО (рис. 8 и табл. 9).

% в неделю



Рис. 8. Доходность фондового рынка и рынка ГКО в первой половине 1997 г.

% в месяц

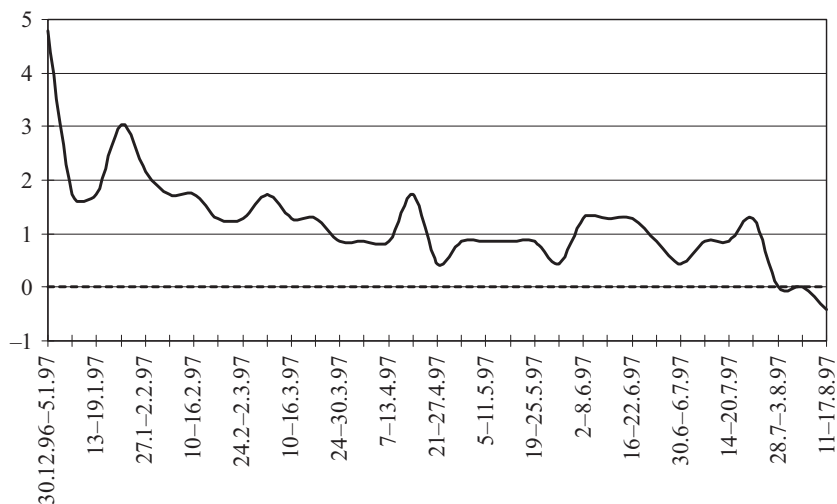


Рис. 9. Недельный индекс потребительских цен за январь – август 1997 г.

Таблица 9

Индикаторы финансовых рынков в 1997 г.

Показатель	Месяц							
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
Месячная инфляция, %	2,3	1,5	1,4	1	0,9	1,1	0,9	-0,1
Расчетная годовая инфляция по тенденции данного месяца, %	31,4	19,6	18,2	12,68	11,4	14,03	11,4	-1,2
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, %	48	42	42	36	36	24	24	24
Аукционная ставка по ГКО (на конец месяца), %	31,85	31,01	36,55	30,64	27,26	18,64	18,84	18,75
Аукционная ставка по ОФЗ (на конец месяца), %	35,12	35,12	43,18	36,65	35,58	25,84	24,63	18,17
Аукционная ставка по ОГСЗ (на конец месяца), %	52,7	35,2	35,2	39,7	34,61	20,42	18,22	18,22
Доходность к погашению выпусков ГКО, % в год, со сроками:								
менее 1 месяца	30,55	23,9	31,39	27,40	22,00	17,84	17,68	17,5
1-3 месяца	33,5	28,78	33,69	32,16	24,13	19,61	17,49	18,5
3-6 месяцев	35,71	31,01	33,66	33,62	28,24	21,69	18,93	18,5
Средняя ставка по всем выпускам, %	34,67	29,35	33,00	32,17	26,65	20,28	18,28	18
Средняя по всем выпускам доходность к погашению ОФЗ, % в год	41,9	31,0	48,1	39,7	35,4	31,5	27,1	27,5
Оборот рынка ГКО – ОФЗ за месяц, млрд руб.	64 982	65 586	77 117	90 230	77 011	82 445	71 841,6	60 000
Суммарный объем ГКО – ОФЗ в обращении, трлн руб.	246,8	261,85	276,7	285,7	295,1	302,3	314,2	317

Окончание табл. 9

<i>I</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
Номинальный прирост объема ГКО – ОФЗ в обращении к предыдущему месяцу, %	4,1	6,1	5,7	3,2	3,3	2,4	3,9	0,9
Ставка МБК–INSTAR, % в год на конец месяца, по кредитам на:								
1 день	12,82	24,57	14,93	26,49	7,71	15,13	8,97	7,5
1 неделю	26,13	20,67	27,80	24,06	9,90	20,34	19,51	16
2 недели	28,0	35,0	29,95	28,56	16,75	21,04	16	15
1 месяц	25,0	31,0	30,00	30,40	22,13	20,00	23	23
Оборот рынка МБК за месяц, млрд руб.	42 270	50 920	56 625	69 912	67 535	74 768	78 821,8	95 000
Курс USD на конец месяца на ММВБ, руб.	5 629	5 676	5 729	5 762	5 773	5 782	5 798	5 827
Курс DM на конец месяца на ММВБ, руб.	3 441	3 364	3 418	3 327	3 394	3 352	3 160	3 250
Средний темп роста курса USD за месяц по тенденции, % в год	15,95	10,3	11,80	7,8	2,32	1,89	3,37	6,17
Средний темп роста курса DM за месяц по тенденции, % в год	–41,3	– 23,8	18,92	–27,7	22,1	–1,24	–46,68	40,07
Суммарный оборот по USD и DM на ММВБ за месяц, млрд руб.	1 495,5	588,3	892,7	1 157,4	1 956	1 700	1 713,8	2 050
Оборот фондового рынка в РТС за месяц, млн долл. США	865,6	818	565,4	575,76	804,0	948,74	1 575,16	1 600
Средняя доходность фондового рынка в РТС, % годовых	54,5	31,06	–4,86	13,89	6,07	24,85	39,66	7
Риск рыночного портфеля в РТС, %	282	149,65	41,37	125,71	53,72	78,33	237,86	125

Инфляция в первом полугодии устойчиво снижается после некоторого ее повышения в конце 1996 г. Если в январе 1997 г. индекс потребительских цен составлял 2,3% в месяц, то во втором квартале снизился до примерно 1% (рис. 9). По итогам первого полугодия рост цен составил 8,6%, что несколько выше ориентира денежной программы на 1997 г. Для сравнения: в первом полугодии 1996 г. инфляция была почти в 2 раза выше – 15,5%.

Устойчивое отставание темпов инфляции от роста денежной массы происходит с 1995 г., когда в результате стабилизационных мер начал расти реальный спрос на деньги. В 1996 г. объем реальной денежной массы увеличился на 9,6%, а в первом полугодии 1997 г. – на 14,2%. Увеличение спроса на деньги было вызвано главным образом процессом финансовой стабилизации, которая привела к сокращению альтернативной стоимости хранения денег за счет снижения инфляции и ставки процента, а также расширением сделок на внутреннем финансовом рынке.

Однако все это не означает, что Центробанк получает значительные возможности маневра в денежно-кредитной сфере. Рост реального спроса имеет свои границы, которые помимо прочего обусловлены инфляционными ожиданиями экономических агентов. Непредвиденное увеличение номинального предложения денег может создать ощущение отклонения политики ЦБР в сторону дискреционизма и вызвать инфляционный сдвиг в ожиданиях. Такой сдвиг характерен для любой системы денежно-кредитного регулирования, не опирающейся на стабильные правила денежного контроля или не основанной на более современном механизме таргетирования инфляции.

С этой точки зрения не имеет значения обеспеченность дополнительных денежных инъекций увеличением официальных золотовалютных резервов. Внутренние активы Центробанка представлены в значительной мере высоколиквидными инструментами ГКО – ОФЗ. Часть пакета этих инструментов, так же как и иностранная валюта, может быть продана ЦБР на внутреннем рынке, если возникнет необходимость антиинфляционного денежного сжатия.

В результате интенсивного роста денежной массы в первом полугодии 1997 г. весьма вероятно превышение к концу года фактического прироста цен над ожидавшимся правительством уровнем инфляции 11,8% в год. Это возможно, даже несмотря на сезонную низкоинфляционность III квартала (0,7–0,9% в месяц) и надежды на оживление производства во втором полугодии.

В 1997 г. Центральный банк РФ продолжил политику гибкого поддержания ликвидности коммерческих банков через дисконтное окно в рамках сохраняющегося контроля за приростом денежной массы. В частности, получила продолжение политика размещения ломбардных кредитов, выдаваемых под залог ГКО по фиксированной процентной ставке. По-видимому, дисконтное окно постепенно станет доминирующим каналом денежного регулирования. Это вполне логичное изменение механизма денежной политики в постстабилизационных условиях, когда инфляция снижена до 13–15% годовых, а динамика процентных ставок денежного рынка постепенно приближается к паритетному уровню (учитывающему прирост обменного курса доллара, трансакционные издержки и незначительную премию за риски конвертации и неуплаты). В частности, средневзвешенная величина процента по ломбардным кредитам составила в апреле 1997 г. 24,4% годовых, т. е. была существенно ниже ставки рефинансирования ЦБР (рис. 10). Последняя составляла в апреле 42% и была понижена 28 апреля до 36%. Последующее значительное понижение ставки рефинансирования до 24% произошло 16 июня.

В целом логичным изменением политики ЦБР в условиях стабильной и контролируемой инфляции (в интервале 10–15% в год) был бы акцент на контроль за сверхкороткими ставками денежного рынка, опирающийся на механизм ломбардного кредитования. К началу июня 1997 г. доля сверхкоротких кредитов (не более 7 дней) в общем объеме непогашенных ломбардных кредитов составляла 90%.

С 1 мая 1997 г. Центральный банк изменил нормативы обязательных резервов для коммерческих банков по рублевым и валютным вкладам. В частности, была снижена норма

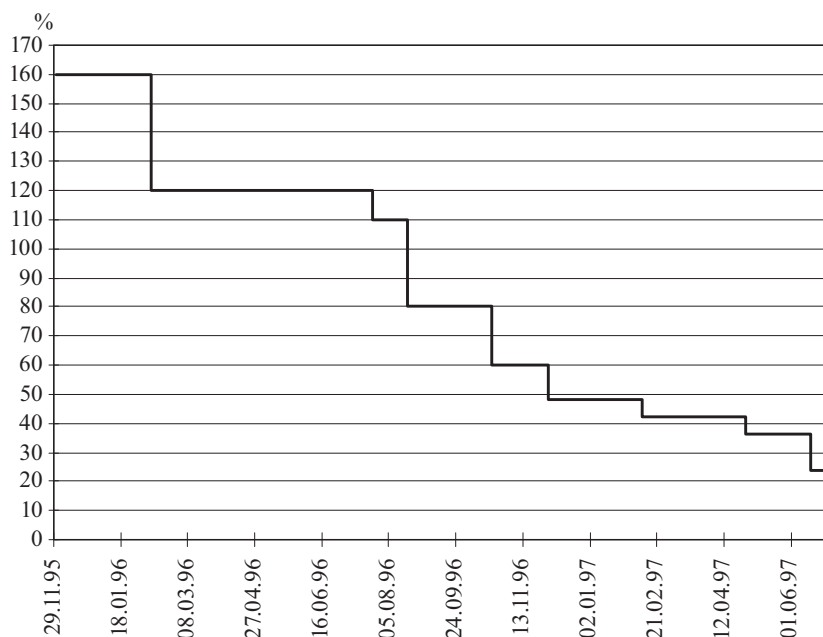


Рис. 10. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 1996–1997 гг.

резервирования по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней с 16 до 14% (20% в июне 1996 г.), по обязательствам от 31 до 90 дней – с 13 до 11%, от 91 дня и более – с 10 до 8%. Норма резервирования по привлекаемой банками иностранной валюте увеличена с 5 до 6%. В комментариях руководства ЦБР неоднократно звучали высказывания о продолжении постепенного сближения норм резервирования по валютным и рублевым депозитам (что, на наш взгляд, не вполне оправданно при стремлении денежных властей к дедолларизации).

Решение о снижении норм резервных отчислений хотя и отражает некоторое смягчение денежной политики, но само по себе вполне согласуется с ориентирами роста денежной массы, установленными в денежной программе на 1997 г. Снижение норм резервирования происходило параллельно с пересмотром ставки рефинансирования и снижением ставок ломбардного кредитования.

Проводящееся смягчение денежной политики вполне логично в условиях роста спроса на реальные кассовые остатки. Повышение ставок резервов на долларовые средства целесообразно для стимулирования процесса дедолларизации, начавшегося в конце 1996 г. После подавления инфляционных ожиданий в 1995 г. Центральный банк России утвердил свою антиинфляционную репутацию. Причем это относится не только к последовательному проведению антиинфляционной политики, но и к заметному усилению акцента на нормативное регулирование банковской деятельности. Поэтому незначительное смягчение политики по усмотрению Центрального банка не представляет угрозы для финансовой стабильности.

4. Рынок государственных долговых обязательств

За первые четыре месяца 1997 г. объем государственного внутреннего долга по ГКО – ОФЗ увеличился на 21,1%. Номинал обращающихся на внутреннем рынке государственных бумаг составил к концу апреля 285,7 трлн руб., или 8,8% ВВП (табл. 9). За этот же период объем размещения ГКО – ОФЗ составил 160,3 трлн руб. Продажа государственных бумаг позволила выручить 133,5 трлн руб., из которых в бюджет было привлечено 7,5 трлн руб. К началу августа стоимость ГКО – ОФЗ по номиналу выросла до 311 трлн руб.

В то же время устойчиво продолжалось снижение доходности ГКО – ОФЗ, а следовательно, и стоимости обслуживания номинированного в рублях государственного долга. Однако доходность по государственным бумагам на первичном рынке была весной относительно высока по сравнению с доходностью других финансовых инструментов (депозиты, кредиты межбанковского рынка и др.).

В марте 1997 г. был осуществлен второй выпуск российских еврооблигаций объемом 2 млрд немецких марок сроком на 7 лет при доходности 9% годовых (первый выпуск

еврооблигаций на сумму 1 млрд долл. со сроком 5 лет и доходностью 9,25% состоялся в ноябре прошлого года). В конце июня произошло размещение десятилетних еврооблигаций Правительства России на сумму 2 млрд долл., причем объем заявок в 2 раза превысил размеры предложения. Решение об ограничении эмиссии было продиктовано лимитами внешних заимствований на текущий год. Доходность нового транша еврооблигаций несколько повысилась, составив 10,4% годовых, однако с учетом увеличения срока до погашения и размеров эмиссии такое повышение незначительно. Все это свидетельствует о продолжающемся повышении интереса со стороны иностранных инвесторов к российским финансовым рынкам и сохраняющемся доверии к проводимой российским правительством экономической политике.

В апреле – мае на внутреннем рынке государственного долга происходило достаточно плавное снижение ставок. На конец мая пришелся некоторый скачок цен, что было связано скорее всего со спросом нерезидентов, стремящихся в максимальной степени использовать возможности данного рынка. Дело в том, что Центральным банком было заранее объявлено о снижении фиксированной валютной доходности по государственным бумагам для этой категории инвесторов. В августе 1997 г. валютная доходность по операциям с ГКО – ОФЗ была снижена с 11 до 9% годовых.

В результате роста котировок к началу июня процентные ставки по безналоговым сериям снизились до 15–20%, а по налоговым – до 23–27%. Установившийся уровень ниже 20% по безналоговым сериям должен стать нормальным в сложившихся макроэкономических и политических условиях, что и было подтверждено резким снижением ставки рефинансирования в середине июня с 36 до 24%.

В связи с падением доходности ГКО – ОФЗ заметно возрос интерес инвесторов к муниципальным облигациям, которые в I квартале еще не относились к высокодоходным инструментам. Кроме того, с 20 июня на ММВБ начались торги сельскими облигациями со сроками до погашения 1, 2 и 3 года, в которые переоформлены долги субъектов РФ Правительству

России за товарные кредиты, выданные Министерством финансов в 1996 г. Общий объем долга составляет 9,1 трлн руб.

Развитие рынка внутреннего долга после президентских выборов опровергло распространенные ранее опасения о том, что Минфин создает финансовую пирамиду. С июля 1996 г. динамика внутреннего долга, доходности и стоимости обслуживания резко изменилась (рис. 11). В этом помимо устранения политической неопределенности сыграл большую роль официальный допуск нерезидентов на внутренний рынок государственных бумаг в феврале прошлого года. В результате снижения доходности заметно упала стоимость обслуживания, а накопление долга пошло по логистической кривой (которая была близка к экспоненте на начальном периоде развития рынка ГКО, что и наводило на подозрения о создании финансовой пирамиды).



Рис. 11. Рынок ГКО – ОФЗ

Стабилизация динамики внутреннего долга позволяет Министерству финансов РФ в полном объеме реализовывать одну из основных целей политики управления этим долгом, а именно максимальное удлинение сроков до погашения государственных облигаций. В середине августа 1997 г. средний

срок до погашения (дюрация) ГКО – ОФЗ составлял 199 дней, тогда как в начале 1996 г. – 105 дней. Удлинению сроков обращения способствует выпуск новых серий ОФЗ, и в частности с фиксированным купоном, а также переоформление 15 марта 1997 г. задолженности Минфина Центробанку в 13 новых траншей ОФЗ со сроком до погашения от 4 до 16 лет. В июле ЦБР объявил о плане продажи пакета этих ОФЗ стоимостью 30,7 трлн руб. на вторичном рынке.

По нашему мнению, в настоящий момент цель удлинения сроков до погашения представляется оправданной, поскольку удлинение периода обращения облигаций снимает с правительства риск повышения стоимости обслуживания долга, позволяя более четко предвидеть соответствующие расходы в бюджетных проектировках. Отношение долгосрочных ставок денежного рынка к краткосрочным чувствительно реагирует на изменение инфляционных ожиданий. Отсутствие значительных отклонений между доходностью государственных ценных бумаг с короткой (несколько дней) и более продолжительной (около одного года) дюрацией демонстрирует высокую степень доверия контрагентов к денежно-кредитной политике правительства и Центрального банка РФ (рис. 12).

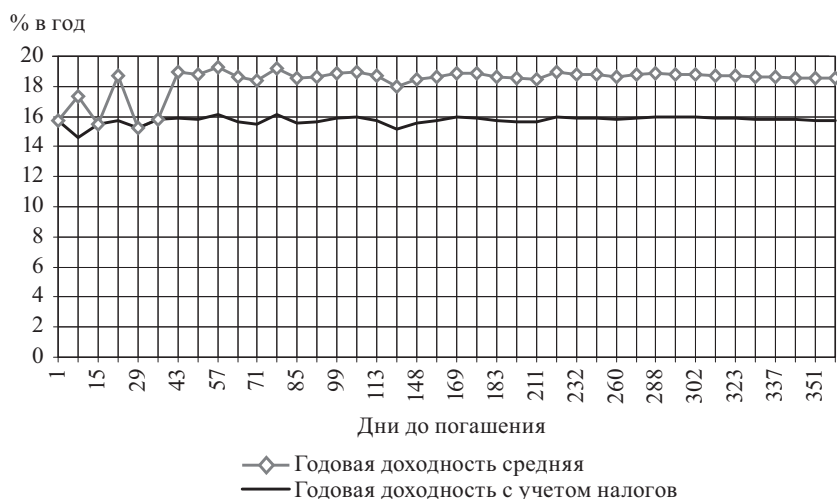


Рис. 12. Временная структура доходности ГКО на 2 сентября 1997 г.

Наконец, проблема накопления внутреннего долга пока еще не столь остра, чтобы существенно воздействовать на макроэкономическую ситуацию, как это наблюдалось в ряде развитых и развивающихся стран. За период между 1 января 1994 г. и 1 января 1996 г. величина внутреннего долга, выраженная в долях ВВП, сократилась почти в 2 раза, составив 11% ВВП, что объясняется относительно более быстрым обесценением задолженности правительства по прямым кредитам перед ЦБ РФ по сравнению с ростом объема заимствований на финансовом рынке. Тем не менее в 1996 г. реальная величина внутреннего долга начала быстро увеличиваться, достигнув к началу 1997 г. 16,2% ВВП. Дальнейшая динамика государственного долга будет зависеть от степени политической стабильности и наличия у правительства достаточных возможностей для увеличения налоговых доходов бюджета.

5. Валютная политика

Несмотря на фактор политической неопределенности в течение почти всего 1996 г., валютный рынок сохранял стабильность. Потенциальная угроза достигла пика к октябрю, когда чистые валютные резервы ЦБР упали до чрезвычайно низкого уровня 1,3 млрд долл. (в пересчете по текущему официальному курсу). Однако валовых иностранных активов оказалось вполне достаточно, чтобы сохранить политику плавного обесценения рубля при минимальных колебаниях курса доллара 0,8–2,8% в месяц.

В ноябре 1996 г. Центральный банк и Министерство финансов РФ объявили о продлении действия наклонного валютного коридора и в 1997 г. В частности, обменный курс доллара США был задан как 5500–6100 руб. за доллар на 1 января текущего года и 5750–6350 руб. за доллар на 31 декабря. Сдвиг середины интервала за год должен составить около 6% (рис. 13).

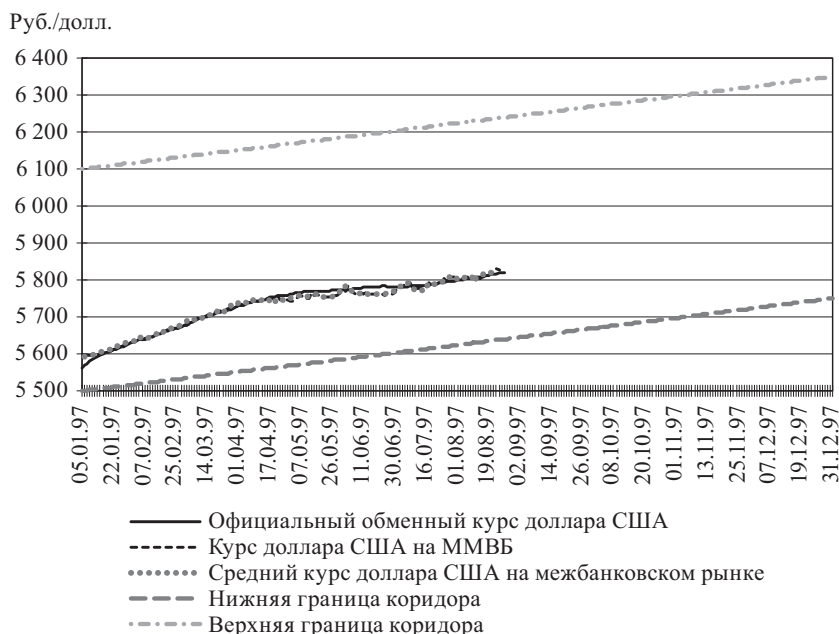


Рис. 13. Динамика официального, биржевого и среднего межбанковского обменного курса доллара США и границы валютного коридора в 1997 г.

В I квартале 1997 г. официальный и рыночный курс доллара устойчиво рос примерно одинаковыми темпами 0,6–0,7% в месяц (или 7–8% в годовом исчислении). В начале II квартала рыночные котировки стали отставать от официального курса. В апреле доллар на ММВБ вырос лишь на 0,3% (3,6% в год), а на межбанковском внебиржевом рынке упал на 0,4%. В мае – июне практически прекратился рост официального курса. Однако в июле курс доллара увеличивался более быстрыми темпами.

Такая динамика доллара связана не только с сезонным увеличением экспортной выручки, но и с благоприятной для России макроэкономической ситуацией. В условиях возросшего притока капитала Центральный банк будет вынужден поддерживать курс доллара, сохраняя, насколько возможно, ориентиры денежной программы. В отличие от лета 1995 г. текущая ситуация облегчается отсутствием

валютного коридора с явно заданными границами курсовых колебаний. Однако поскольку Центральный банк не заинтересован в дестабилизации финансовых рынков, то, по всей видимости, массивные рублевые интервенции могут быть предприняты. Однако дальнейший рост денежной базы наталкивается на ограничения денежной программы. В целях стерилизации экспансионистского эффекта рублевых интервенций на динамику денежной массы и процентных ставок Центральный банк должен будет продать часть своих запасов ГКО – ОФЗ. Реструктуризация портфеля ЦБР в сторону увеличения валютных активов, в частности, реализуется в объявленной Центробанком в конце июля продаже облигаций с постоянным купоном со сроком обращения более 4 лет на сумму 30 трлн руб. (Эти облигации являются частью долга Минфина по кредитам ЦБ, выданным в 1992–1994 гг. и переоформленным в пакет облигаций на 80 трлн руб.)

6. Тенденции развития экономической политики в 1997–1998 гг.

Первые позитивные результаты деятельности нового правительства проявились уже во II квартале. Точнее, в них совместились позитивные предпосылки 1995–1996 гг. с набором последовательных мер исполнительной власти по преодолению постстабилизационного бюджетного кризиса.

Прежде всего новое правительство смогло несколько улучшить ситуацию с собираемостью налогов (табл. 7). Принятые меры носили, впрочем, почти исключительно организационный и политический характер, однако именно эти шаги и требовались от правительства в первую очередь. Массовый характер неуплаты долгов привел к тому, что реформирование налоговой системы определилось как задача действительно, необходимая и ставшая предметом широких дискуссий политической и хозяйственной элиты страны.

Был принят комплекс мер по выплате бюджетных долгов по зарплате и пенсиям. С одной стороны, это способствовало заметному снижению социально-политической напряженности в обществе, что, в частности, проявилось в заметном ослаблении накала забастовочной борьбы, резко нараставшей в январе – марте, а затем пошедшей на спад (табл. 10). С другой стороны, произошло замедление роста задолженности по зарплате в негосударственных секторах экономики.

Таблица 10

Динамика забастовок в первом полугодии 1997 г.

Показатель	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль
Число предприятий и организаций, в которых прошли забастовки	5 716	5 360	4 413	1 218	381	52	63
Число участников, тыс.	189	172	309	50,2	26,5	18	11,1
Не отработано рабочего времени, тыс. человеко-дней	1 565	989	869	463	258	251	49,7

Правда, пока еще нельзя говорить об окончательном разрешении проблемы бюджетных долгов. Даже при росте собираемости налогов появление средств на выплату задолженности было результатом прежде всего продажи государственных пакетов акций некоторых крупных и привлекательных компаний («Связьинвест», «Норильский никель» и др.). Вопрос о возникновении этой проблемы вновь в настоящее время оказывается связанным со способностью правительства обеспечить по крайней мере неснижение уровня собираемости налогов, а также с характером бюджета 1998 г. – нереалистичность последнего вела бы к гарантированному воспроизводству ситуации с долгами перед отраслями бюджетной сферы.

Среди других социальных последствий осуществляемого курса можно выделить также сокращение показателей социальной дифференциации населения (табл. 11). Это также является естественным следствием торможения инфляции и начала структурной трансформации экономики страны.

Таблица 11

Динамика показателей социальной дифференциации населения в первом полугодии 1997 г.

Показатель	Январь	Январь – февраль	Январь – март	Январь – апрель	Январь – май	Январь – июнь	Январь – июль
Коэффициент концентрации доходов (индекс Джини)	0,373	0,371	0,37	0,369	0,369	0,368	0,369
Соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения, разы	12,8	12,6	12,5	12,4	12,4	12,4	12,5

Вместе с тем названные факторы и их последствия не смогли привести к статистически фиксируемому, несомненному росту национальной экономики.

Новая фаза посткоммунистической трансформации России, ясно обозначившаяся в 1997 г., обуславливает в свою очередь ряд новых социальных тенденций и появление ряда новых проблем, которые будут в кратко- и среднесрочной перспективе находиться в центре политических дискуссий и борьбы.

Прежде всего структурные сдвиги, обуславливаемые бюджетным кризисом и мерами по его преодолению, вступают в решающую стадию. Ситуация оказывается достаточно болезненной в социальном отношении – оздоровление (балансирование) бюджета происходит до реструктуризации бюджетной (т. е. социальной) сферы. Впрочем, иного и быть не могло, поскольку, пока финансовые ресурсы из бюджета выделяются или хотя бы обещаются, мало кто из политиков решился бы на проведение непопулярных социальных реформ. Иными словами, реальные реформы в сферах, непосредственно связанных с жизнью населения, должны начаться только теперь, что станет источником повышенной напряженности предстоящих лет. Болезненность подобной ситуации не будет компенсирована даже вероятным в 1998 г. началом статистически фиксируемого экономического роста, поэтому состояние социальных отраслей (включая пенсионную систему) займет, по-видимому, центральное положение в политической борьбе ближайших лет.

Успех нового этапа посткоммунистических реформ в значительной мере зависит от эффективности бюджетной политики исполнительной власти. Реалистичность бюджета 1998 г. является одной из важнейших предпосылок как экономической, так и политической стабильности развития страны. Между тем вероятность его принятия достаточно низка.

Экономико-политическая практика последних лет подтверждает наличие парадоксального факта: состояние перманентного бюджетного кризиса устраивало практически все политические силы и ветви власти. Благодаря ему правительство получало возможность маневра, выбирая между теми или иными вариантами расходования средств, которых все равно было недостаточно для выполнения всех бюджетных программ. Руководители министерств и ведомств (включая силовые) ссылались на невыполнение бюджетных обязательств могли прикрывать неэффективность своей деятельности. Аналогично могли поступать и руководители субъектов Федерации, сваливая на федеральный Центр ответственность за положение дел в регионах. Корруптированное чиновничество получало от этого выбора очевидные материальные дивиденды. Законодатели имели возможность путем раздувания бюджета демонстрировать свою заботу об избирателях и бесконечно обвинять правительство в слабом руководстве и нарушении Закона о бюджете. Наконец, поддержание и усугубление бюджетного кризиса с очевидностью подрывало доверие населения к действующей исполнительной власти и делало победу оппозиции на предстоящих парламентских и президентских выборах практически неизбежной без особых дополнительных усилий с ее стороны.

По всем названным причинам отношение законодательной власти к проекту федерального бюджета на 1998 г. будет преимущественно негативным. По политическим причинам бюджет будет трудно провести через оппозиционное большинство в Государственной Думе, по экономическим – через Совет Федерации, поскольку проект правительства предполагает существенное снижение средств, идущих на трансферты регионам.

Дискуссия вокруг правительственного законопроекта о бюджете (а также о непосредственно связанном с ним

Налоговом кодексе) имеет одним из своих политических последствий роспуск Думы и проведение досрочных парламентских выборов. Этот выход вряд ли является предпочтительным для правительства, чьи экономические успехи пока явно недостаточны для значимого роста его поддержки со стороны электората. Досрочные выборы, как правило, малопривлекательны и для оппозиции, поскольку ее положение в настоящее время является достаточно комфортным. Подобная ситуация позволяла, несмотря на ряд острых политических кризисов, избегать досрочных выборов после 1993 г.

Однако в настоящий момент ситуация может измениться. Лидеров левых и националистов в Государственной Думе не может не тревожить обозначившаяся тенденция ослабления их популярности среди избирателей, причем в случае успеха нового этапа реформ привлекательность оппозиции может еще более снизиться. С этой точки зрения проведение досрочных парламентских выборов могло бы быть выгодно оппозиции, особенно части руководства КПРФ. Однако при такой постановке вопроса неизбежно будет спровоцирован конфликт между руководителями оппозиционных партий, чье переизбрание гарантировано, и основной массой рядовых депутатов, которые в случае досрочных выборов могут лишиться своего нынешнего положения. Поэтому лишь практическое развитие событий покажет, как может разрешиться возникающий здесь конфликт интересов.

Еще одним аспектом постстабилизационного развития является дальнейшая трансформация социально-политических интересов российской элиты. Как было отмечено выше, в 1997 г. произошло окончательное вымывание из хозяйственно-политической элиты представителей традиционного советского истеблишмента – «красных директоров». И одновременно наметился раскол между ведущими представителями новой элиты, связанной прежде всего с финансовым капиталом.

Ключевой проблемой политической стабилизации посткоммунистической России является формирование консенсуса среди ведущих представителей нового отечественного бизнеса, причем здесь возникает непростая проблема характера

и меры этого консенсуса. С одной стороны, единство взглядов и интересов бизнес-элиты должно быть достаточным, чтобы не дестабилизировать конституционно-политические основы существующего режима, соответствующего критериям рыночной демократии. С другой стороны, опасно возникновение ситуации, когда экономическое пространство страны было бы поделено (хотя бы неформально) между ведущими хозяйственно-политическими группировками, заложником в руках которых неизбежно оказалось бы государство. Последнее и было бы реальной системой олигархического правления, об опасности которой в настоящее время часто говорят политические и экономические эксперты. Причем, по нашему мнению, подобная система еще не стала в России господствующей.

Как известно, верхушка отечественного бизнеса нашла общий язык для объединения усилий в преддверии президентских выборов с целью недопущения победы левонационалистических сил. Это был важный признак формирования консенсуса среди ведущих экономико-политических групп. Контур исполнительной власти конца 1996 – начала 1997 г., казалось бы, свидетельствовали о слиянии ведущих предпринимателей с властью и о разделе сфер влияния между ними. Наиболее типичными примерами такого развития событий стали назначения на государственные должности В.О. Потанина и Б.А. Березовского, а также резкое усиление позиций В.А. Гусинского (передача 4-го канала НТВ) и А.П. Смоленского (фактическая передача СБС Агропромбанка) при помощи государства.

Однако формирование «правительства команды» в совокупности с обострением финансовых проблем обусловило шаги государства по пересмотру складывавшихся олигархических отношений. Тезис А.Б. Чубайса о недопустимости получения предпринимательскими структурами «контрольного пакета» над правительством лишь обозначил возникшую проблему. Конфликт вокруг аукциона по акциям «Связинвеста» и «Норильского никеля» продемонстрировал не только процесс концентрации собственности в руках одной финансовой группировки (ОНЭКСИМ-банка), но и стремление

правительства изменить правила игры, предполагающие его прямую зависимость от бизнеса. Этот же смысл имеют и предпринятые летом шаги по изъятию средств крупнейших бюджетных организаций (вроде таможни) из коммерческих банков и передаче этих счетов в Центральный банк.

Последовавший за этим острый кризис отношений между правительством и значительной частью предпринимательской элиты явился, следовательно, не случайным, а исключительно знаменательным. Это кризис стабилизации и роста, поскольку от его разрешения зависят принципиальные особенности дальнейшего функционирования экономической и политической системы России, причем зависят в двух отношениях. С одной стороны, стоит вопрос о зрелости бизнеса, его способности достичь взаимопонимания по базовым ценностям развития страны – здесь идет речь о готовности бизнеса воспринять ценности рынка и демократии в качестве универсальных безотносительно к возможностям поиска собственной «политической ренты». С другой стороны, стоит вопрос о способности государственной власти выступать арбитром в сложной системе хозяйственно-политических отношений, ее возможности противостоять интересам отдельных фирм (пусть даже крупнейших), не допуская ни «приватизации государства», ни превращения его в устойчивый источник получения «политической ренты».

Итак, вопросы консенсуса и конкуренции предпринимательской элиты, разрешения налогового и фискального кризиса, а также связанная с этим болезненность запаздывающих реформ социальной сферы являются ключевыми вопросами, стоящими перед правительством в перспективе ближайших одного-двух лет. В современной ситуации их решение имеет для страны стратегический характер.

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В 1997 г.¹

Исходя из сложившейся на конец 1996 г. политико-экономической ситуации в России можно было предположить, что 1997 год ознаменует возможность создания ситуации большого «окна возможностей»², когда при подавленной (не заинтересованной в решительном противостоянии) Государственной Думе и доверии президента «правительство команды» получит возможность разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу независимо от степени популярности предусмотренных ею мер.

К началу 1997 г. проблемы макростабильности отходят на задний план. Динамика инфляции, снижение доходности ГКО, позитивная динамика социальных показателей демонстрируют, что при сохранении проблемы бюджетного кризиса основная причина торможения начала экономического роста перемещается в институциональную сферу.

Заинтересованность оппозиционного большинства Государственной Думы в продолжении вялотекущего экономического кризиса, с одной стороны, и коалиционный состав правительства, явившийся результатом послевыборного компромисса между исполнительной властью и бизнесом, –

¹ См.: Российская экономика в 1997 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 18. М.: ИЭППП, 1998.

² Первое такое «окно возможностей» было в конце 1991 – начале 1992 г.

с другой, привели к созданию ситуации политического тупика, когда четко обозначенные разнонаправленные частные интересы препятствуют проведению последовательной экономической политики.

Возможными на начало 1997 г. представлялись два варианта дальнейшего развития событий. Первый вариант – переломить ситуацию и интенсифицировать реформенный процесс, предприняв решительные шаги в направлении преодоления бюджетного кризиса, реструктуризации естественных монополий, социальной сферы и т. д. Второй вариант – двигаться в сторону олигархического развития, когда состояние устойчивого кризиса в финале даст победу оппозиции или недемократическое развитие событий.

В этих условиях к весне окончательно назрела необходимость перехода от «правительства коалиции» к «правительству команды»³. Формирование обновленного Кабинета весной 1997 г. с выдвижением А.Б. Чубайса на ключевую позицию первого вице-премьера и министра финансов положило конец затянувшейся ситуации политической неопределенности и способствовало созданию политических предпосылок экономического роста.

Основной, стратегически важной с точки зрения перспектив экономического развития страны проблемой, с которой столкнулось новое правительство, стало преодоление бюджетного кризиса.

Можно выделить ряд причин бюджетного кризиса в России как экономического постстабилизационного кризиса в преддверии начала роста.

Во-первых, при деградации действующей налоговой системы кризис государственных доходов усугубился отсутствием инфляционного налога.

Во-вторых, откладывание структурной реформы бюджетной сферы обусловило кризис государственных расходов. В свою очередь, урезание государственных расходов оказало крайне отрицательное воздействие на систему социальной

³ Подробнее см.: Российская экономика в первом полугодии 1997 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 17. М.: ИЭППП, 1997. См. с. 308 настоящего издания.

защиты населения, отрасли непроизводственной сферы и армии. В случае отказа от решения проблем реформирования бюджетного сектора в 1997 г. бюджетный кризис грозил приобрести гораздо более устойчивый и политически опасный характер.

В целях достижения сбалансированности бюджета правительство принимало меры в нескольких направлениях.

Во-первых, исходя из того, что именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке, обновленное правительство развернуло решительную борьбу за повышение доходов бюджета. Основные меры, на которые сделало ставку правительство, – это изменения в порядке и очередности сбора налогов и финансировании расходов, а также реструктуризация и секьюритизация задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с уклонением от налогов ориентирован и предложенный Государственной Думе Налоговый кодекс.

Во-вторых, повышение эффективности расходов бюджета предполагало принятие мер по реформированию социальной системы, ЖКХ и армии.

В-третьих, были приняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие в том числе и подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий.

Наконец, *в-четвертых*, первая половина 1997 г. ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Принципиальная новизна данного этапа состоит в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры⁴.

⁴ Второе направление представлено, например, Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд», содержащимся в Послании Президента РФ указанием Минфину полностью перейти в 1998 г. на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, а также мерами по регулированию естественных монополий. Одновременно

Очевидно, что принимаемые правительством меры, особенно в области повышения налоговых поступлений, носили болезненный характер для представителей влиятельных групп экономических интересов.

Изменяется характер приватизации. Если в 1992–1995 гг. приватизация преследовала ярко выраженные социально-политические цели, то в 1997 г. произошел явный сдвиг в сторону решения фискальных задач (табл. 1).

Таблица 1

**Доходы федерального бюджета
от приватизации, 1995–1997 гг.**

Виды доходов (без учета деноминации)	Фактический доход 1995 г.	Фактический доход 1996 г. **	Фактический доход 1997 г. ***
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. Доходы от продажи имущества, млрд руб.	1 105*	1 081	—
1.1. Акции акционерных обществ	—	1 076	15 646
1.2. Предприятия, не являющиеся акционерными обществами	—	5	26
2. Дивиденды по акциям, млрд руб.	92,8	—	407
3. Аренда госсобственности, млрд руб.	116,7	3	305
4. Акции, переданные в залог, млрд руб.	3 573,7	—	—
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе, млрд руб.	1 543,5	—	—
6. Облигации нефтяной компании «ЛУКОЙЛ», млрд руб.	887,6	—	—
7. Продажа предприятий-должников, млрд руб.	—	39	168

традиционную линию развивали придание новых контрольных функций и полномочий МВД (передача в подчинение МВД Госналогслужбы, налоговой полиции, таможи и службы валютного и экспортного контроля) и шумная кампания подачи декларации о доходах с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

Окончание табл. 1

1	2	3	4
8. Продажа недвижимости	—	24	67
9. Продажа земли	—	33	46
10. Прочие	—	352	542
Всего, млрд руб.	7 319,4	1 532	18 654

* В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 г. (Закон от 27 декабря 1995 г.) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд руб. при общем запланированном доходе 4991,8 млрд руб. Формально это бюджетное задание было выполнено (и перевыполнено) за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 таблицы) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

** При бюджетном задании на 1996 г. 12,3 трлн руб.

*** Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов приводятся за 1997 г., прочие статьи дохода – за январь – ноябрь 1997 г.

Источник: данные Госкомстата, Мингосимущества России, РФФИ.

К этому же периоду относится и вымывание представителей бизнес-групп из исполнительной власти, прежде всего уход с поста первого вице-премьера В.О. Потанина. Другими словами, приход к власти «правительства команды» весной 1997 г. открывал новый этап в политико-экономическом развитии страны, основное содержание которого состоит в дистанцировании государства от бизнеса, национальных интересов от частных.

Увеличению свободы маневра для правительства способствовал ряд факторов. Несомненно, большую роль здесь сыграли достижение финансовой стабилизации и рост доверия инвесторов, во-первых, и стадия электорального цикла, во-вторых. Однако был и третий фактор, ставший особенностью 1997 г.

Основной структурной проблемой 1995–1996 гг. было разделение российской экономики (прежде всего промышленности) на два крупных сектора. С одной стороны, отрасли экспортно-ориентированные, заинтересованные в макроэкономической стабильности, открытой внешнему миру

экономике, минимальном государственном регулировании хозяйственной деятельности. С другой – отрасли импортозамещающие (точнее, потенциального импортозамещения), которые в силу низкой конкурентоспособности страдали от рыночной либерализации и требовали протекционизма, госинвестиций и «дешевых денег». Качественно новой чертой 1997 г. по сравнению с 1995–1996 гг. является преодоление биполярности и формирование нескольких типов экономических агентов, чьи интересы находятся в сложном взаимодействии.

Анализ происходящих структурных сдвигов позволяет выделить четыре группы отраслей в зависимости от их характера и требуемых для их устойчивого развития параметров экономической политики.

Во-первых, сырьевые и энергетические отрасли, являющиеся преимущественно экспортно-ориентированными. Их положение зависит практически исключительно от уровня мировых цен на соответствующие виды продукции и от характера внешнеэкономического режима страны. Они заинтересованы в либеральной экономической системе, отсутствии протекционизма, макроэкономической стабильности как условия эффективной инвестиционной деятельности.

Во-вторых, отрасли экспорта «промежуточной продукции», прежде всего черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их положение зависит от факторов, аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента – цен на продукцию и услуги естественных монополистов. Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

В-третьих, производители продукции, конкурентной на внутреннем рынке. Прежде всего машиностроение и металлообработка, часть химии, медицинская и микробиологическая промышленность (особенно в части лекарственных средств), мукомольная, комбикормовая, пищевая промышленность. Для этих отраслей ключевое значение имеют стабильность национальной валюты (как фактор обеспечения устойчивости внутреннего спроса), высокий реальный курс рубля (как

фактор противодействия импорту), обуздание естественных монополий. Протекционистская политика, будучи для этих секторов бессмысленной, не имеет для их развития ключевого значения, а для ряда производств (требующих импортных комплектующих и оборудования) протекционизм прямо противопоказан.

Наконец, *в-четвертых*, те сектора экономики, которые не могут адаптироваться к условиям рыночной конкуренции и требуют для своего развития господдержки (и госрегулирования), «дешевых денег», «защиты отечественного товаропроизводителя».

Очевидно, что лишь предприятия четвертой группы имеют ярко выраженные антирыночные приоритеты. Все остальные так или иначе находят свое место в открытой рыночной экономике.

Происходящие в российской экономике структурные сдвиги непосредственно определяют как расклад сил между влиятельными группами экономических интересов, так и возможности федеральной власти влиять на социально-экономические процессы, т. е. имеют серьезные политические последствия.

Прежде всего происходит ослабление антирыночных групп, составляющих базу левых партий. Благодаря этому можно прогнозировать ослабление социальной напряженности в обществе и постепенное вымывание из политической элиты сторонников ортодоксальной импортозамещающей линии (дешевые кредиты, высокие импортные тарифы, перераспределение прибыли из экспортных отраслей в машиностроение, жесткое регулирование). В пользу этого свидетельствуют хотя бы изменения в составе правительства на протяжении последних двух лет.

В этих условиях у правительства появляются дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы⁵.

⁵ Преодоление биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов кладут конец ситуации, когда власть должна была выбирать между поддержкой одной или другой стороны этого конфликта. Теперь правительство имеет возможность опираться в своих решениях на более

Однако уже в середине года наметился кризис программы правительства, выразившийся в отклонении Государственной Думой пакета социальных законопроектов, а также в недостаточной решимости исполнительной власти в проведении последовательной реформаторской политики (снижение поступления налогов, отказ от принятия жестких мер по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать задолженность перед бюджетом, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т. д.). В результате мероприятий правительства с начала года происходит постепенное сокращение величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Однако к началу мая общая величина задолженности федеральному бюджету повысилась за счет новых недоимок и составила около 82,4 трлн руб. В целом же, несмотря на некоторый рост собираемости доходов бюджета, первоначальный план поступлений в бюджет выполнен в первом полугодии лишь на 64% (по оценкам Минфина). Хотя расходная часть бюджета исполнена на 68%, фактические расходы увеличивались и недофинансирование составило 31% суммарной величины запланированных расходов бюджета.

Можно выделить несколько причин кризиса в реализации этой программы.

Во-первых, недооцененной оказалась заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вялотекущего экономического кризиса. Одновременно в 1997 г. со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах Федерации в конце 1996 – начале 1997 г. привели к повышению ответственности региональной власти перед населением и к усилению независимости регионов от федерального Центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных

широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп (скажем, поддерживая общий либеральный режим, ужесточать контроль за деятельностью естественных монополий, что совсем недавно было по политическим причинам невозможно, так как требовало поддержки антирыночных, антилиберальных сил) или противоречия между финансовыми группами, заинтересованными в развитии различных отраслей и производств.

в избранных. У федерального Центра, в свою очередь, как показал опыт Приморья, не оказалось действенных рычагов влияния на региональную власть⁶.

Во-вторых, причиной кризиса правительственной программы явилась борьба новых групп интересов за контроль над правительством.

И наконец, *в-третьих*, конфликты внутри самого правительства. Произошедший в июле 1997 г. конкурс по продаже пакета акций АО «Связьинвест» и вызванные им политические скандалы дали серьезный негативный сигнал инвесторам. Позиции А.Б. Чубайса и некоторых его коллег заметно ослабили, сам он лишился поста министра финансов. В результате ослабления позиций правительства изменилась оценка инвесторов, прежде всего зарубежных, и перспектив начала экономического роста в 1997 г. Надежды на начало быстрого экономического роста в 1997 г. в России не оправдались.

Еще одним тяжелым ударом по перспективам роста стал азиатский финансовый кризис. Ключевыми здесь являются два момента.

С одной стороны, несмотря на болезненность антикризисных шагов, они были предприняты своевременно и достаточно решительно, правительству совместно с Центробанком удалось удержать макроэкономическую ситуацию в стране под контролем. Помимо прочего это стало и демонстрацией правительством своей возросшей независимости от влиятельных групп экономических интересов, для многих из которых действия денежных властей должны были иметь весьма болезненные последствия.

Эффективность принятых мер позволила не допустить дестабилизации рубля, тогда как девальвация была проведена в большинстве *emerging market economies*, включая относительно стабильные европейские посткоммунистические

⁶ В этой ситуации федеральный Центр попытался стимулировать противостояние региональных властей с властями более низкого (муниципального) уровня. Был создан Совет по местному самоуправлению. Новый толчок получило обсуждение проблем бюджетного федерализма (в том числе принятие Закона о местном самоуправлении), прозрачности финансовых потоков.

страны. Тем самым Россия пока остается одной из двух стран аналогичного инвестиционного рейтинга, не снизивших курса национальной валюты.

Демонстрация эффективности политики денежных властей в условиях сохранения нестабильности на мировых валютных и фондовых рынках привела к усилению позиций экономического блока правительства как внутри Кабинета, так и в диалоге с законодательной властью. Вместе с тем усилилась и борьба за контроль над правительством со стороны бизнес-групп.

С другой стороны, в связи с этим ключевое значение для перспектив экономического роста в стране приобретает решимость правительства в поддержании стабильного курса национальной валюты. Отказ от такого курса может быть равносителен откату назад, к ситуации дофинансовой стабилизации с присущими ей проблемами инфляционных ожиданий, отсутствия инвестиций и т. п.

Подводя итоги года, можно утверждать, что по ряду направлений социально-экономической политики прослеживается продвижение вперед.

Во-первых, налицо начало экономического роста в целом ряде отраслей народного хозяйства, а также в общей динамике ВВП. Однако главное даже не в этом росте как таковом, а в отчетливо наметившихся структурных сдвигах, особенно в промышленности (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика производства по отраслям
промышленности в 1997 г., % к соответствующему
периоду предыдущего года**

Отрасль промышленности	I квартал	Первое полугодие	Январь – сентябрь	Январь – октябрь	Январь – ноябрь	Январь – декабрь
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7
Электроэнергетика	94,0	95,2	96,4	96,5	97,3	97,9
Топливная	99,4	99,1	99,8	100,0	100,2	100,3

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Черная металлургия	99,5	99,2	100,7	101,3	101,2	101,2
Цветная металлургия	106	102,3	102,9	103,8	104,6	105,0
Химическая и нефтехимическая	100,1	100,7	101,6	101,9	102,2	102,0
Машиностроение	101,0	101,9	103,2	103,0	103,1	103,5
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	890	98,7	101,2	101,0	101,1	101,2
Производство строительных материалов	89,0	92,9	94,5	95,0	95,5	96,0
Легкая	94,0	95,0	95,9	96,5	97,2	96,1
Пищевая	92,0	95,1	98,3	98,3	98,5	97,6
Микробиологическая	102,0	101,2	102,2	102,4	104,4	99,2
Медицинская	105,0	108,6	114,1	115,1	115,5	115,1
Полиграфическая	102,0	102,9	103,7	13,9	105,0	107,1

Источник: Госкомстат.

В 1997 г. основными точками роста оказались предприятия, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса, т. е. успешно конкурирующие на внутреннем рынке с иностранным товаропроизводителем. Причем характерно, что эти процессы стали разворачиваться без каких бы то ни было мер протекционистского характера, без административного вытеснения иностранных конкурентов. Происходящие процессы связаны в первую очередь с активизацией внутреннего спроса (результат макроэкономической стабилизации) и с адаптацией предприятий (особенно собственников и менеджмента) к рыночной среде.

Тем самым Россия преодолевает политически опасный конфликт между экспортно-ориентированным и импортозамещающим секторами экономики, что будет способствовать стабилизации общей политической ситуации и обеспе-

чивает большие возможности государства по проведению оптимального курса экономической политики.

Во-вторых, явно усилился процесс по разграничению сферы деятельности государства и бизнеса. Федеральная власть предприняла важные шаги по ослаблению своей зависимости от предпринимательских структур и разного рода групп интересов. Это, в свою очередь, породило ряд острых политических конфликтов, которые, по-видимому, будут продолжаться и в 1998 г. В центре этих конфликтов по-прежнему обещают оставаться приватизация и связанные с ней проблемы прав собственности.

В-третьих, правительству удалось существенно ослабить действие главного дестабилизирующего фактора в социальной сфере на начало 1997 г. – долгов по заработной плате и пенсиям. Летом правительство рассчиталось по долгам с пенсионерами, к осени была закрыта задолженность по денежному содержанию военнослужащих, к новому году полностью перечислены в регионы средства для погашения федеральной задолженности по заработной плате бюджетникам. Решение этих и ряда других проблем привело к заметному снижению (после марта) накала забастовочной борьбы. Количество забастовок, численность их участников и потери рабочего времени от забастовок с апреля по декабрь оказались значительно меньше, чем за первые три месяца 1997 г.

В-четвертых, правительство смогло разработать и предложить законодателям ряд реальных и действенных реформ, которые были конкретны и технологичны. Прежде всего это Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, пакет социальных реформ, концепция пенсионной реформы, предложения по реформе здравоохранения. Хотя по политическим причинам большая часть этих документов не получила официального одобрения законодателей, появление их исключительно важно, поскольку закладывает основы решения этих острых проблем в дальнейшем, т. е. исполнительная власть теперь имеет достаточно ясное представление о конкретных направлениях своих действий в соответствующих областях.

В-пятых, на протяжении значительной части 1997 г. удавалось обеспечивать оздоровление и поддержание стабильности денежно-кредитной системы (табл. 3). Инфляция в России в 1997 г. была ниже, чем в «передовых» посткоммунистических странах, включая Польшу.

Таблица 3

Динамика денежных показателей в 1997 г.

1996– 1997 гг.	М0 (на конец месяца)		Денежная мас- са М2 (на конец месяца)		Денежная база (на конец месяца)		Денежный мульти- пликатор
	трлн руб.	изм. в %	трлн руб.	изм. в %	трлн руб.	изм. в %	М2/ДБ
Декабрь	103,8	8,35	295,2	4,57	130,9	4,72	2,26
Январь	96,3	–7,23	297,4	0,75	123,9	–5,35	2,40
Февраль	102,0	5,92	307,6	3,43	130,2	5,08	2,36
Март	105,2	3,14	315,0	2,41	136,3	4,69	2,31
Апрель	115,2	9,51	328,4	4,25	145,7	6,90	2,25
Май	120,4	4,51	339,4	3,35	148,2	1,72	2,29
Июнь	136,8	13,62	363,8	7,19	167,0	12,69	2,18
Июль	140,3	2,56	375,5	3,22	171,4	2,63	2,19
Август	141,6	0,93	377,7	0,59	174,7	1,93	2,16
Сентябрь	134,8	–4,80	376,2	–0,40	169,8	–2,80	2,22
Октябрь	135,7	0,67	382,3	1,62	170,4	0,35	2,24
Ноябрь	128,7	–5,16	371,1	–2,93	163,8	–3,87	2,27
Декабрь	137,0	6,45	379,5	2,26	164,5	0,43	2,31

В-шестых, важным итогом года стало вступление России в Парижский и Лондонский клубы. Российский рынок ценных бумаг был в 1997 г. наиболее быстро растущим в мире.

Наконец, *в-седьмых*, появились изменения в позитивную сторону целого ряда социальных показателей, включая продолжительность жизни, заболеваемость, преступность и раскрываемость преступлений и т. п.

Разумеется, не все проблемы были решены и тем более далеко не все проблемы были решены последовательно. Среди основных неудач исполнительной власти особенно выделяются следующие.

1. Собираемость налогов. Хотя снижение доли государства в ВВП в 1997 г. резко замедлилось, сам по себе процесс продолжается. Показатель для России сегодня оказывается меньше соответствующей цифры не только большинства других посткоммунистических стран, но и доли государства в ВВП США.

2. Неплатежи между предприятиями продолжали расти, хотя темп их роста замедлился.

3. Бюджетный дефицит сохраняется на уровне, опасном с точки зрения экономического роста (при низкой монетизации ВВП возможности заимствования на внутреннем рынке оказываются весьма ограниченными).

4. Очень вялые шаги предпринимались правительством в области регулирования естественных монополий.

Центральной задачей правительства в 1998 г. должно быть продолжение курса 1997 г. и особенно усиление последовательности проводимых мероприятий. Причины такого характера задач достаточно очевидны. 1997 год стал, по существу, первым годом постстабилизационного развития экономики. Инфляция была подавлена, и на передний план вышли бюджетные проблемы и проблемы стимулирования экономического роста. Решение их носит долгосрочный характер и в любом случае (даже при очень благоприятной политической конъюнктуре, которой не было в 1997 г.) выходит за рамки одного года.

Представляется возможным выделить следующие ключевые моменты экономической политики 1998 г., которые могли бы рассматриваться в качестве индикаторов устойчивости курса правительства.

Первым таким индикатором должно стать недопущение возобновления долгов федерального бюджета по зарплатам и пенсиям. Эти долги не только дестабилизируют экономическую ситуацию, но и подрывают политические позиции

правительства, ставят его в положение постоянно оправдывающегося. Объективно такая ситуация исключительно выгодна для оппозиции, в том числе в Государственной Думе, которая и по популистским, и по политическим соображениям будет склонна принимать решения, необоснованно раздувающие расходы бюджета. В такой ситуации Дума сможет демонстрировать свой народный характер и одновременно затруднять положение исполнительной власти.

Вторым индикатором должно стать стремление правительства ограничивать и преодолевать другие источники роста задолженности в народном хозяйстве. Один шаг в этом направлении – решение Конституционного Суда о порядке взыскания долгов перед бюджетом (ст. 855). Принципиальным здесь является то, что преимущественное положение обязательств по зарплате на деле стимулирует задержки зарплаты (так как позволяет не платить налоги). Другой шаг, который необходимо сделать, – это усилить ответственность руководителей предприятий за невыплату зарплаты. Ситуация, при которой предприятия работают, но отгружают продукцию в долг, в настоящее время (в отличие, например, от 1992 г.) является признаком ухода от налогообложения. Словом, наличие задолженности по зарплате должно быть основанием для вмешательства правоохранительных органов.

Третьим индикатором явится решение налоговых проблем. Строго говоря, здесь следует разграничивать две группы вопросов, тесно связанных между собой, но далеко не одинаковых с точки зрения осуществления практической политики. Решительность правительства в сборе текущих платежей, реструктуризация задолженности, во-первых, и проведение через Федеральное Собрание Налогового кодекса, во-вторых, позволили бы очистить экономическое поле от наслоения прошлых проблем и упорядочить налоговую систему, остановить ее деградацию и не допустить в дальнейшем восстановления роста задолженности по налогам.

Эффективность решения проблем бюджета должны отражать и два следующих индикатора: принятие социального

законодательства, позволяющего разгрузить бюджет и создать действенную систему гарантий и стимулов (*четвертый индикатор*), и упорядочение финансовых потоков в регионах, обеспечение прозрачности потоков консолидированного бюджета (*пятый индикатор*).

Наконец, *шестым* индикатором может стать продолжение и наращивание мер по государственному контролю за деятельностью естественных монополий. Прежде всего, здесь необходимо обеспечить прозрачность финансовых потоков и формирования инвестиционной политики, а также рационализацию тарифной политики.

Важным политическим уроком 1997 г. должно стать понимание того, что на болезненной стадии преодоления депрессии и начала роста незаинтересованность Думы в резкой конфронтации является необходимым, но недостаточным условием создания ситуации «окна возможностей». Сегоднешний этап – этап оформления реальных вариантов перспективного развития, структуризации экономических интересов и связанного с этим обострения борьбы бизнес-групп за влияние на действия государственной власти. Поэтому реальное проведение в жизнь политики постстабилизационного этапа экономической реформы (социальных, собственности, бюджетных преобразований) возможно только при условии совместной согласованной работы законодательной и исполнительной ветвей власти. В этом смысле представляется, что на данном этапе «окно возможностей» создает не «правительство команды», а, так сказать, государство команды.

Вместе с тем зависимость Думы от избирателей и невозможность для нее, согласно Конституции, оказать реальное влияние на политику правительства сами по себе стимулируют тенденцию к дистанцированию Думы от деятельности правительства. Приближение парламентских выборов, усиление давления групп интересов в данной ситуации позволяют предположить нарастание агрессивности оппозиционного большинства Государственной Думы. Одновременно позиция правительства в диалоге с Думой в ситуации депрессивного роста имеет тенденцию к ослаблению.

Отсюда вероятным представляется возрастание противостояния между исполнительной и законодательной ветвями власти, а также размывание в начале – первой половине 1998 г. «правительства команды» и переход к правительству коалиционному не с точки зрения партийной принадлежности его членов, а с точки зрения репрезентативности различных групп интересов. Таким образом, большое значение для судьбы российских реформ приобретают грядущие парламентские выборы.

1998 г.

ПРИРОДА И ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА¹

Многие трудности перехода к рыночной экономике могут быть объяснены исходя из существования в России слабой власти. Проблему слабости власти не учитывают большинство простых рецептов и программ оздоровления экономики. Однако все попытки ускорения рыночных реформ наталкивались именно на эту проблему. Такое положение наглядно демонстрирует, что слабость власти в условиях переходного периода есть не некая случайность, а фундаментальная проблема всей экономической политики в России.

Эта проблема связана не с конституционными вопросами, не с концентрацией власти у президента или парламента, она связана с проблемами социалистического наследия и отсутствием согласия в выборе ключевых направлений общественного развития. Слабость власти проявляется во всем, что связано с системной трансформацией, со структурными реформами, бюджетной, денежной политикой, пирамидами ГКО и финансовым кризисом. Все это очень сильно отличает

¹ См.: Российская экономика в январе – сентябре 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭППП, 1998. Статья написана в соавторстве с С. Синельниковым-Мурылевым, С. Баткибековым, И. Труниным, Т. Хохловой. Авторы выражают свою признательность Е.Т. Гайдару и Р.М. Энтову за многочисленные ценные замечания, высказанные ими при подготовке данного текста.

революционную трансформацию в России от гораздо более последовательной и мягкой трансформации в значительной части стран социалистического блока Восточной Европы. Там такое согласие было обеспечено потому, что процесс трансформации носил характер национально-освободительного движения, в рамках которого общественное согласие обеспечить гораздо легче.

Опасность представляет медленное проведение системных преобразований, вызванное слабостью власти и отсутствием согласия между российскими политическими элитами. Растянутый процесс реформ неизбежно усиливает фактор риска при их осуществлении².

Мировая практика дает примеры успешного осуществления финансовой стабилизации при сочетании жесткой денежной политики и мягкой бюджетной. Так, Польша прошла такой период в 1991–1992 гг. Но процесс трансформации был при этом сжатым во времени и польские реформы проходили в этот период при благоприятной финансовой конъюнктуре. С началом подъема экономики в 1992–1993 гг. проводимая политика благополучно закончилась макроэкономической стабилизацией и установлением бюджетного равновесия, которое позволило подвести надежную основу под жесткую антиинфляционную политику. Однако такое сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политики не бывает долгосрочно устойчивым.

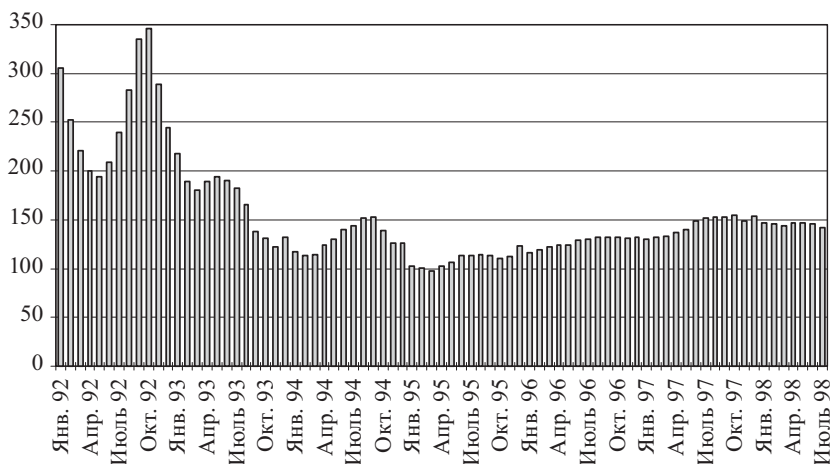
В России процесс стабилизации при высоком бюджетном дефиците оказался крайне растянутым и риск наложения незавершенной бюджетной стабилизации на неблагоприятную мировую экономическую конъюнктуру был постоянной серьезной угрозой, которая резко ограничивала область допустимых значений экономической политики. В конце концов, именно это сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса и резкого оттока капиталов из стран с развивающимися рынками привело к такому жесткому разворачиванию кризиса в 1998 г.³

² См.: *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

³ См.: *Домбровский М.* Фискальный кризис в период трансформации: динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы. Варшава: CASE, 1996; Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998.

1. Общеэкономические тенденции 1997–1998 гг.

Кризисное состояние не является чем-то новым для России. Собственно, в состоянии кризиса страна существует вот уже более 10 лет. Однако на протяжении 1995–1997 гг. наблюдались определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 г. Месячная инфляция измерялась десятными долями процента, выросла реальная денежная масса (рис. 1), снизились номинальные и реальные процентные ставки, стал увеличиваться объем кредитов банков реальному сектору. Все это привело к прекращению спада и началу экономического роста. Благоприятные сдвиги наметились в структуре промышленности: в 1997 г. наиболее быстрыми темпами росли отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение, и особенно автомобилестроение, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные сектора легкой и пищевой промышленности), т. е. способные конкурировать с иностранными производителями



Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

**Рис. 1. Денежная масса M2
в ценах декабря 1991 г., млрд руб.**

в условиях отсутствия жестких протекционистских ограничений. На этом фоне происходило некоторое улучшение социальных индикаторов – снижались уровень преступности, заболеваемость, стабилизировалась продолжительность жизни⁴.

Эта стабилизация оказалась неустойчивой и не смогла заложить основы здорового экономического роста. В 1998 г. рост производства остановился в первом полугодии, а с августа началось его стремительное падение, связанное с девальвацией и раскручиванием нового витка инфляции. Вряд ли стоит искать причины происходящего кризиса в развитии каких-либо тенденций 1998 г. Фундаментальные процессы, протекавшие в российской экономике на протяжении последних лет, были весьма схожи, что и обусловило как неустойчивость стабилизации, так и срыв в новый макроэкономический кризис.

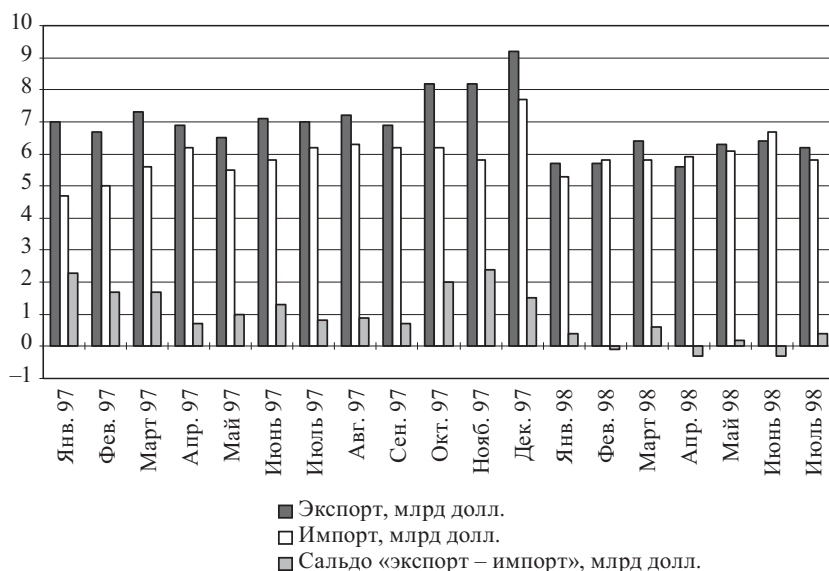
Прежде всего правительству, несмотря на многочисленные заявления, так и не удавалось в последние годы (за исключением 1995 г.) обеспечить принятие реального бюджета. Одностороннее (без одобрения Федеральным Собранием) секвестирование федерального бюджета в 1997 г. не обеспечило стабильности в стране. Правительство не смогло добиться прохождения через Думу реального бюджета на 1998 г.

В результате процесс макроэкономической стабилизации – снижение темпов инфляции, обменного курса рубля, процентных ставок – осуществлялся за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов приводил к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, и являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

С осени 1997 г. при реальном укреплении рубля и на фоне падения мировых цен на энергоносители происходило

⁴ См.: Российская экономика в 1997 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1998. См. с. 362 настоящего издания.

дальнейшее понижение конкурентоспособности российского экспорта. Быстро сокращалось положительное сальдо торгового баланса – с 23,1 млрд долл. в 1996 г. до 17,3 млрд долл. в 1997 г. и 0,9 млрд долл. за семь месяцев 1998 г. (рис. 2).



Источник: Госкомстат.

Рис. 2. Показатели внешней торговли

Устойчиво сокращалась валютная выручка от экспорта нефти. Без улучшения внешнеэкономической конъюнктуры перспективы устойчивого развития России оказывались весьма сомнительными. Платежный баланс по счету текущих операций в III квартале 1997 г. впервые стал отрицательным. Кроме тенденции ухудшения торгового баланса на состояние счета текущих операций повлияло существенное увеличение затрат на обслуживание внешнего долга государства и частного сектора.

Однако проблемы были связаны не только с ухудшением тенденций в области платежного баланса, к которым мы вернемся ниже. Достигнутый в 1997 г. рост производства не сопровождался инвестиционной активностью предприятий и

уже поэтому не мог быть устойчивым. Несмотря на начавшийся рост производства, показатель объема инвестиций обнаруживает устойчивую негативную динамику на протяжении всего периода 90-х годов. И хотя спад инвестиций в 1997 г. несколько замедлился, он продолжал быть весьма существенным – на уровне 3,6% в год. Этот тренд продолжился и в первой половине 1998 г.

Замедление спада инвестиций и начало экономического роста в некоторой степени могут быть связаны с процессом снижения реальных процентных ставок, проходившим со второй половины 1996 до осени 1997 г. (рис. 3). Падение доходности на рынке государственного долга и снижение банковского процента приводят к увеличению предложения кредитов реальному сектору экономики и соответственно к менее строгому рационированию кредита, увеличивающему объем кредитных вложений в экономику.



Источники: ЦЭК, ИА «Финмаркет», ИЭППП.

Рис. 3. Промышленное производство и процентные ставки

В процессе расширения кредитования некоторое значение имеет рост спроса на кредиты, так как снижение процентных ставок делает более эффективным привлечение кредитов на пополнение оборотных средств предприятий. При этом речь о существенном изменении эффективности инвестиционных проектов, характеризовавшихся ранее отрицательной чистой приведенной стоимостью, вряд ли может идти, так как реальные процентные ставки в 1997 г. по-прежнему были на весьма высоком уровне. Одновременный рост котировок акций на фондовом рынке также повышает возможности привлечения предприятиями кредитных ресурсов.

Таким образом, снижение процентных ставок, вызывающее рост кредитных вложений в экономику, по-видимому привело к определенному оживлению экономической активности⁵. При этом следует отметить, что в ситуации возобновления роста после значительного (в 2 раза и более) падения производства инвестиционный фактор на первых порах не является решающим. Рост происходит как реакция на увеличение спроса (в нашем случае как следствие роста реальных доходов населения) и в основном за счет использования и обновления имеющихся мощностей. Именно это и происходило в России 1997 г.

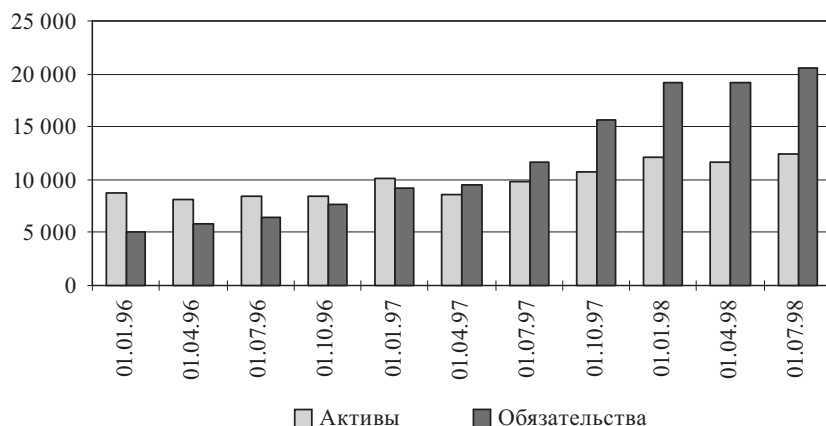
Схоже обстоит дело и с производительностью труда. Хотя в 1997 г. произошел некоторый рост этого показателя, рассчитываемого по ВВП (причем темпом, превышающим рост ВВП), уже в начале 1998 г. его динамика изменилась на противоположную.

В условиях быстрого роста курса доллара в 1992–1994 гг. в структуре активов коммерческих банков преобладали валютно-номинированные кредиты. Быстрое обесценение рублевых обязательств позволяло финансировать даже

⁵ Статистические данные о динамике кредитных вложений в экономику противоречивы. В частности, по информации Госкомстата РФ, с июля 1996 г. по сентябрь 1997 г. данный показатель вырос с 218,8 до 251,4 трлн руб. (или на 0,69% в реальном выражении). В то же время, по данным консолидированного баланса российских коммерческих банков, объем требований к частному сектору увеличился за рассматриваемый период со 151,2 до 205,2 трлн руб., или на 18,9% в реальном выражении.

малоэффективные в валютном выражении проекты. При относительно стабильном курсе рубля ситуация изменилась: высокая реальная ставка по рублевым обязательствам требовала более эффективного размещения активов. Поэтому в 1995–1996 гг. происходил процесс увеличения валютно-номинированных пассивов коммерческих банков. В I квартале 1997 г. их величина превысила валютные активы банков (рис. 4). При этом за год, к концу I квартала 1998 г., валютные обязательства коммерческих банков выросли примерно в 2 раза: с 9,5 млрд до 19,2 млрд долл. На 1 июля 1998 г. их величина достигла 20,5 млрд долл.

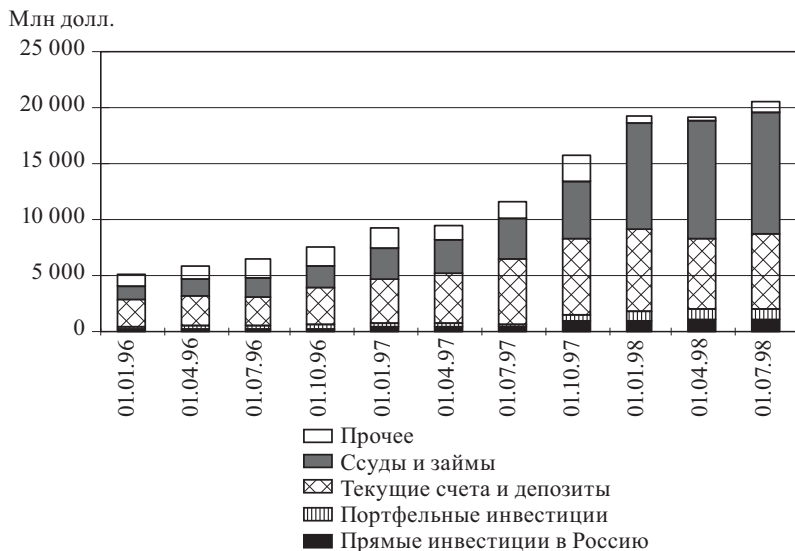
Млн долл.



Источник: ЦБ РФ.

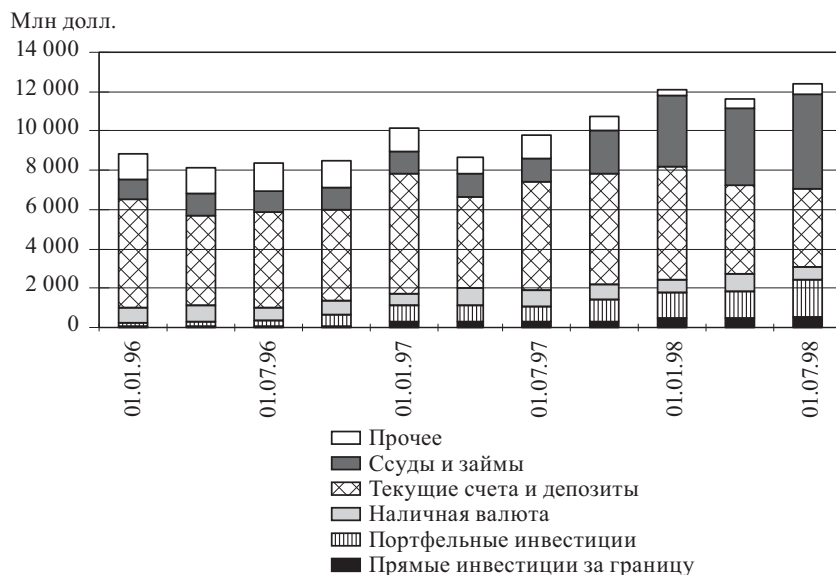
Рис. 4. Динамика валютных активов и пассивов КБ в 1996–1998 гг.

Это увеличение было следствием быстрого роста привлекаемых ссуд и займов при относительно стабильной величине текущих валютных счетов и депозитов (рис. 5). Валютные активы за этот период возросли примерно до 12,1 млрд долл. Причем рост происходил в основном за счет увеличения выдаваемых кредитов (рис. 6). Очевидно, что такая структура баланса банковской системы (наряду с ее общей слабостью в финансовом отношении, вызванной протекционистским отношением государства к большинству крупных банков)



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Структура валютных обязательств КБ в 1996–1998 гг.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 6. Структура валютных активов КБ в 1996–1998 гг.

сделала ее крайне уязвимой к девальвации национальной валюты. Кроме того, высокие объемы иностранных кредитов привлекались под залог ценных бумаг, падение котировок которых в ходе развития финансового кризиса, потребовавшее доведения средств на депозитные счета, инициировало начало развертывания банковского кризиса.

Следует отметить набор экзогенных факторов, способствовавших дестабилизации финансово-экономической обстановки в России. Это начавшийся в Азии и вскоре приобретший мировой характер финансовый кризис, а также отмеченное выше падение мировых цен на энергоресурсы и сырье – важнейшие статьи российского экспорта. Однако сама по себе уязвимость российской экономики является результатом собственных внутренних проблем функционирования экономико-политической системы, которые и представляют основной интерес как для понимания причин кризиса, так и для определения путей выхода из него.

2. Бюджетный кризис как проблема политическая и конституционная

Ключевой проблемой посткоммунистической экономики оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делала необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 г.) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики. Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений на фоне высоких расходных обязательств государства (табл. 1).

Важным явлением, характеризующим фискальный кризис в России, стал быстрый рост задолженности предприятий по налогам. В табл. 2 приведены данные о динамике недоимки по платежам в бюджет (без внебюджетных фондов),

Таблица 1

Доходы, расходы, дефицит и структура финансирования федерального бюджета в 1992–1998 гг., % ВВП							
Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	I полугодие 1998 г.
Доходы бюджета	17,7	14,7	13,1	15,9	13,9	13,8	11,1
Расходы бюджета	47,2	24,5	25,2	21,3	22,0	20,5	15,1
Дефицит	–29,4	–9,8	–12,2	–5,4	–8,1	–6,7	–4,0
Внутреннее финансирование	18,6	7,8	11,2	3,7	6,5	4,4	1,1
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,8	1,7	2,3	2,9
Всего общее финансирование	29,4	9,8	12,2	5,4	8,1	6,7	4,0
Доходы, расходы, дефицит и структура финансирования бюджета расширенного правительства в 1992–1998 гг., % ВВП							
Доходы бюджета	40,4	40,6	37,5	39,7	38,7	40,5	33,4
Расходы бюджета	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	47,9	38,5
Дефицит	–24,7	–8,0	–11,5	–5,9	–8,5	–7,5	–5,1
Внутреннее финансирование	13,7	6,1	10,6	4,2	6,6	5,1	2,2
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,7	1,9	2,3	2,8
Всего общее финансирование	24,7	8,0	11,2	5,9	8,5	7,5	5,0

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭППП, Госкомстат.

Таблица 2

**Годовой прирост недоимки
в 1992-м – первом полугодии 1998 г., % ВВП**

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. I полуго- дие
Прирост недоимки в федераль- ный бюджет	0,3	1,2	2,0	2,1	1,0	1,2	2,1
Прирост недоимки в бюджет расширенного правительства	0,5	2,0	3,0	3,9	1,7	2,9	3,9

Источник: Госналогслужба РФ.

из которых видно, что начиная с 1992 г. наблюдался их устойчивый рост. Как показала практика 1996–1998 гг., периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты.

Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. В предыдущих обзорах ИЭППП было показано, что наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов – тогда, когда власть временно консолидировалась⁶.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый

⁶ Подробнее см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 297–302.

рост в экономике общего уровня неплатежей, в том числе и налоговых⁷.

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику⁸. Этот вопрос особенно важен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса.

Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в

⁷ О связи между несбалансированностью бюджета и уровнем неплатежей см. там же. С. 1032–1033.

⁸ Гипотеза о существовании положительной связи между уровнем расходов государства и уровнем экономического развития страны впервые была отчетливо сформулирована в форме закона Вагнера (*Wagner A.H. Finanzwissenschaft. Leipzig: C.F.Winter, 1877. Bd I; 1890. Bd II*). В ходе экономического развития расходы государства увеличиваются вследствие следующих факторов: индустриализация ведет к более комплексному характеру экономической деятельности, что требует большей роли государства для ее регулирования; рост доходов увеличивает спрос на люксовые блага с эластичностью больше единицы; рост масштабов инвестиций требует участия в проектах государства (*Musgrave R.A. The Theory of Public Finance, New York: McGraw-Hill, 1959*). Соответственно увеличиваются и доходы государства. Следует учитывать и причины роста государственных доходов и расходов, связанные с воздействием на принятие соответствующих государственных решений электората, являющегося одновременно налогоплательщиком, реципиентом государственных трансфертов и потребителем общественных благ (*Atkinson A.B., Stiglitz J.E. Lectures on Public Economics. L.: McGraw-Hill, 1980*). Эмпирические исследования, подтверждающие наличие зависимости между долей государственных доходов и расходов в ВВП и уровнем экономического развития страны, описаны, например, в: *Martin A., Lewis W.A. Patterns of public revenue and expenditure // The Manchester school of economic and social studies. 1956. Vol. XXIV. P. 203–244; Lotz J.R., Mores E.R. Measuring tax effort in developing countries // IMF Staff Papers. 1967. Vol. XIV. P. 478–499. P. 87–124; Bahl R.W. A regression approach to tax effort and tax ratio analysis // IMF Staff Papers. Mars 1972. P. 87–124.; Chenery H., Syrquin M. Patterns of Development. 1950–1970. L., 1975; Ibid. Patterns of Development. 1950–1983. Washington, 1988; Chelliah R.J. Trends in Taxation in Developing Countries // IMF Staff Papers. Juill. 1972. P. 254–331; Kravis I., Heston A., Summers R. World Product and Income. International Comparisons of Real Gross Product. The Johns Hopkins University Press, 1982.*

них продукта. Причем ключевой здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример дают страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия). Однако при прочих равных условиях страны, заметно отстающие по уровню своего развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

Возможный уровень сбора налогов определяется такими факторами, зависящими от уровня экономического развития страны, как структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации, а также общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов.

Известно также, что потенциально более высокие налоги могут быть собраны в странах с высоким уровнем социальной и этнографической однородности вследствие больших возможностей достижения общественного консенсуса в данной области. Важное значение имеют также традиции добровольной уплаты налогов, которые сильнее в странах, налоговые системы которых эволюционировали из систем самообложения.

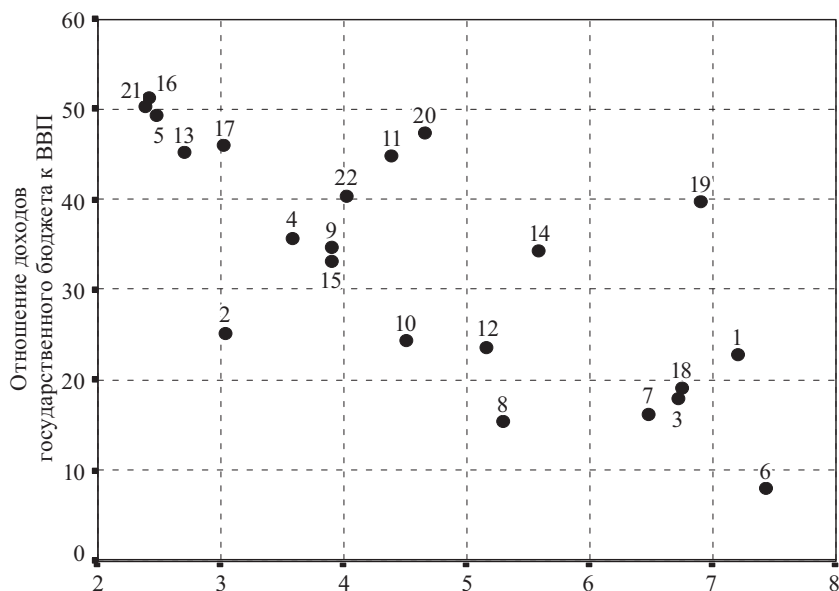
Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой необходимости снижения бюджетной нагрузки, или, иными словами, снижения расходных обязательств государства.

Величина снижения обязательных налоговых изъятий в виде доли ВВП в странах с переходной экономикой определяется как отмеченными выше общими мировыми закономерностями (в первую очередь структурой экономики, уровнем образования населения, развитостью налогового законодательства, зависящими от уровня экономического развития страны), так и экономической политикой, осуществляемой в ходе постсоциалистической трансформации.

Серьезное влияние на уровень налоговых доходов бюджета в постсоциалистических странах оказывают темпы экономических преобразований. Одним из показателей, характеризующих темпы и последовательность осуществления реформ, является длительность периода высокой инфляции, следующего за либерализацией цен, и уровень этой инфляции. Как показывает анализ опыта ряда постсоциалистических стран, чем выше уровень накопленной инфляции между моментом либерализации цен и финансовой стабилизацией, тем ниже доля налоговых изъятий в ВВП (рис. 7)⁹. Содержательно такая зависимость объясняется тем, что в условиях мягкой финансовой политики широкое распространение получают бартер, неплатежи, отрицательно воздействующие на величину сбора налогов. Одновременно у экономических агентов формируются стереотипы поведения, несовместимые с высоким уровнем налоговой дисциплины, и соответствующий набор приемов и методов легального и нелегального уклонения от налогов¹⁰. Одновременно в таких условиях государство не проявляет должной твердости в борьбе с уклонением от налогов, ростом

⁹ См.: *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

¹⁰ Показательным фактом является неуклонное увеличение количества убыточных предприятий. Их доля с 14% в 1992 г. достигла 60% в 1997 г. (в промышленности – 7 и 47% соответственно). Рост убыточности сохранился и в 1998 г. По крайней мере два фактора объясняют этот процесс. Во-первых, медленный процесс адаптации к рыночной конкуренции, длительное сохранение мягких бюджетных ограничений, недейственность процедуры банкротства – все это, тормозя структурную перестройку на предприятиях, становилось фактором усиления их убыточности. Во-вторых, убыточность (точнее, сокрытие прибыли) является важнейшей предпосылкой уклонения от налогов – явления более чем типичного для современной России.



Примечание: Азербайджан – 1, Албания – 2, Армения – 3, Болгария – 4, Венгрия – 5, Грузия – 6, Казахстан – 7, Кыргызстан – 8, Латвия – 9, Литва – 10, Македония – 11, Молдова – 12, Польша – 13, Россия – 14, Румыния – 15, Словакия – 16, Словения – 17, Таджикистан – 18, Украина – 19, Хорватия – 20, Чехия – 21, Эстония – 22.

Источники: International Financial Statistics, ИЭППП.

**Рис. 7. Логарифм накопленной инфляции
(1991–1995 гг.)**

налоговых недоимок и разрастанием налоговых льгот, так как оно имеет возможность покрывать часть своих потребностей с помощью сеньоража, а также не полностью индексировать бюджетные расходы.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США¹¹. Бюджетный кризис в посткоммунистической России является

¹¹ The World Bank. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240–241; Россия в меняющемся мире / Под ред. А. Илларионова. М.: ИЭА, 1997. С. 160–257.

политическим не потому, что у правительства не хватает политической воли бороться с сокращением налогов и налоговых недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражает несовместимость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны.

Непонимание описанной природы бюджетного кризиса предопределило ошибочные действия по его преодолению. На протяжении 1995–1998 гг. периодически осуществлялись попытки улучшения собираемости налогов (в том числе сокращения или хотя бы прекращения роста недоимки) путем как улучшения системы налогового администрирования, так и путем совершенствования налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителя международными финансовыми институтами при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Объявлялись кампании по борьбе с налоговыми недоимками¹². Расширялись функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-премьера. На протяжении 1997–1998 гг. осуществлялись попытки увязать выполнение текущих обязательств по налогам с реструктуризацией задолженности в бюджет и внебюджетные фонды.

¹² Следует отметить, что применявшаяся до 1998 г. практика сокращения недоимки путем проведения зачета между неуплаченными налогами и бюджетными расходами приводила к ряду крайне негативных последствий, среди которых создание негативных стимулов для налогоплательщиков, стремившихся не платить текущие налоги, с тем чтобы впоследствии осуществить зачет обязательствами бюджета; искажение структуры относительных цен товаров, включенных в цепочки взаимозачетов; ухудшение структуры государственных расходов (так как финансировались в большей степени расходы, которые могли быть (с учетом формировавшихся цепочек) зачтены с недоимкой; возникновение потерь бюджетополучателей в размере дисконта, взимавшегося посредниками в формировании цепочек; нарушение прозрачности механизма финансирования государственных расходов, усиливавшее коррупцию.

Однако не будет преувеличением сказать, что все принимавшиеся меры давали весьма ограниченный и краткосрочный результат, затем собираемость налогов вновь падала до прежнего уровня или ниже. Как следует из сказанного выше, это объясняется тем, что в современной экономике России любые попытки значительно повысить уровень обязательных налоговых изъятий обречены на провал. Можно спорить о том, какой именно уровень налоговых поступлений в наибольшей степени соответствует уровню развития отечественной экономики, ее отраслевой структуре, уровню благосостояния граждан, структуре их потребления, традициям подчинения законодательству, степени его проработанности и многим другим факторам. Однако тот факт, что уровень возможного сбора налогов не превышает 30% ВВП плюс–минус несколько процентных пунктов, можно считать доказанным хозяйственной практикой.

Следует отметить, что сказанное нисколько не умаляет важнейшего значения и не отменяет необходимости проведения налоговой реформы в России. Однако ее цель заключается не в том, чтобы собирать больше налогов и тем самым решить проблему бюджетного кризиса, а в том, чтобы сделать российскую налоговую систему более справедливой по отношению к налогоплательщикам, находящимся в разных экономических условиях (в частности, ликвидировать ситуации, при которых одни налогоплательщики несут полное налоговое бремя, а другие уклоняются от налогов законными и незаконными методами¹³) и одновременно повысить уровень ее нейтральности по отношению к установлению общего экономического равновесия (налоги должны вносить минимум искажений в систему относительных цен, в процессы формирования сбережений, в распределение времени между досугом и работой и т. д.).

Таким образом, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов,

¹³ С этой точки зрения становятся важными усилия по борьбе с недоимками в бюджет, поскольку накопление недоимки позволяет предприятиям существенно снижать эффективный уровень налогового бремени, причем этот процесс усиливает асимметричность существующей системы налогообложения.

включая их сокращение, – вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точки зрения. Представленные табл. 3, 4 содержат данные о расходах консолидированного бюджета России (включая внебюджетные фонды) за 1991 – первое полугодие 1998 г.

Таблица 3

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 1991–1998 гг., % ВВП**

Показатель	1991 г.*	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	47,9	38,5
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	0,6	0,6	0,9	1,2	0,8	0,9	1,2	1,1
2. На оборону	6,3	4,7	4,4	4,6	3,3	3,2	3,4	1,9
3. На содержание правоохранительных органов	1,5	1,4	1,6	1,9	1,8	2,0	2,5	1,6
4. На науку	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:								
образование	н/д	3,8	4,3	4,5	4,0	4,2	4,7	3,7
культура, искусство и средства массовой информации	н/д	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,7	0,5
здравоохранение и физкультура	н/д	2,6	3,3	3,2	2,8	2,8	4,6	3,6
социальное обеспечение	н/д	6,4	9,5	9,8	10,4	10,7	9,9	9,3
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	18,3	20,9	12,7	11,2	10,7	9,8	10,7	7,0

* Расходы российского бюджета и бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. субсидии импортерам по текущему курсу рубля, по оценкам, составили 10,5% ВВП, в 1993 г. – 1,1% ВВП.

*** Первое полугодие.

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭППП, Госкомстат.

Таблица 4

**Реальные расходы бюджета расширенного правительства
в 1991–1998 гг., млрд руб., в ценах 1991 г.**

Показатель	1991 г.*	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	901	724	493	421	335	336	355	138
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	8	7	9	10	6	6	9	4
2. На оборону	82	53	45	39	24	23	25	7
3. На содержание правоохранительных органов	20	15	16	16	13	14	18	6
4. На науку	8	7	6	4	2	3	3	1
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:	208	153	183	159	131	130	147	62
образование	н/д	42	43	39	29	30	35	13
культура, искусство и средства массовой информации	н/д	7	7	7	5	4	5	1
здравоохранение и физкультура	н/д	29	34	28	21	20	34	25
социальное обеспечение	н/д	76	99	86	76	76	74	33
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	238	232	129	97	79	70	79	25

* Расходы российского бюджета и бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. субсидии импортерам по текущему курсу рубля, по оценкам, составили 10,5% ВВП, в 1993 г. – 1,1% ВВП.

*** Первое полугодие.

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат, ИЭППП.

Анализ динамики государственных расходов в долях ВВП показывает, что за 1992–1998 гг. произошло их существенное сокращение. При этом в наибольшей степени сокращению

подверглись расходы на оборону, на народное хозяйство¹⁴, на науку. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне. В то же время реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились примерно на треть. Такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

Из анализа табл. 3 и 4 вытекают два вывода. Во-первых, общий объем сокращения расходов государства проходил крайне медленно и явился совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Во-вторых, в условиях невыполнения бюджетных планов по доходам, типичных для всего пореформенного периода, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой секторы и др.), что привело к формированию крайне нерациональной структуры расходов.

Сложившаяся структура расходов государства не способна обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. В то же время в краткосрочной перспективе большая часть конкретных видов расходов не поддается дальнейшему сжатию. Сокращение расходов на управление, на оборону, на правоохранительные органы, на дотации региональным бюджетам и т. д. требует проведения радикальных реформ в соответствующих сферах. Причем часто среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема. Отдельно стоит вопрос о сокращении социальных расходов. Груз социальных расходов, равный 16–19% ВВП, является непосильным для страны такого уровня развития, как Россия. В то же время существуют серьезные ограничения на его снижение, связанные

¹⁴ Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 г. и ее резкое снижение в 1993 г. во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.

с привычным уровнем государственной поддержки населения, сложившимся при социализме. Кроме того, поддержка населением проводимых экономических преобразований в значительной степени определяется динамикой социальных расходов государства. Важно учитывать и то обстоятельство, что расходы государства, обеспечивающие поддержание высокого образовательного уровня населения (а сюда входит целый ряд бюджетных расходов, связанных с финансированием социальной сферы), являются одним из важных факторов, создающих возможности экономического роста. Тем не менее резервы такого сокращения существуют и заключаются в переориентации всей системы социальной помощи населения на адресную поддержку, при которой происходит концентрация финансовых ресурсов на социально не защищенных группах населения.

Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997–1998 гг.) предпринимало попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а Кабинетом С.В. Кириенко в июне – июле 1998 г. была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет¹⁵. Однако по существу принимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания отдельных расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало невозможным без опасного наращивания государственного долга.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов», принятое во исполнение Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» от 26 мая 1998 г. № 597, было нацелено на сокращение неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд руб. На решение той же задачи были направлены постановление Правительства РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины» от 12 мая 1998 г. № 438, Указ Президента РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» от 14 мая 1998 г. № 554, распоряжение Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

На решение задачи сокращения расходных обязательств государства серьезное влияние оказали особенности российской конституционной системы. Заложенный в Конституцию 1993 г. механизм формирования институтов власти препятствует ее разрешению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не только ограждала правительство от популизма, но и ставила депутатов в комфортную и политически беспроектную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. Особенно болезненно такое положение проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

В современных конституционных условиях у депутатов не только нет желания разделить ответственность с правительством за социальные последствия осуществления реального по расходам бюджета, но и, более того, у них (особенно у оппозиционного большинства Думы) появляется стимул к противоположным действиям.

КРИЗИС 1998 г. В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПЕРВЫЕ ИТОГИ¹

1998 год прошел в России под знаком резкого обострения кризиса – экономического, политического, социального. В августе этот кризис принял открытые, очевидные для всех формы, хотя назревание августовских событий происходило постепенно на протяжении значительного периода. Причины кризиса не перестали действовать и после августа, хотя их экономические и политические формы несколько видоизменились. Наконец, сам августовский кризис остается важнейшим фактором развития экономики и политики России в текущем 1999 г.

1. Хронология кризиса финансовой системы в России 1997–1998 гг.

Можно выделить четыре крупных этапа в процессе развития кризисных процессов: ноябрь – декабрь 1997 г.; январь 1998 г.; февраль – апрель 1998 г.; май – август 1998 г.

¹ См.: Российская экономика в 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 20. М.: ИЭПП, 1999. Статья написана в соавторстве с С. Баткибековым, С. Дробышевским, С. Синельниковым-Мурылевым, Т. Хохловой, А. Шадриним.

На протяжении всего указанного периода оценка риска, связанного с ведением бизнеса в России, неуклонно возрастала. Речь идет о риске конвертируемости валюты, изменении кредитного рейтинга страны и внутренних контрагентов, потере репутации, неблагоприятном для инвесторов изменении в системе налогообложения, отрицательной трансформации правового пространства. Причем произошла реализация самых негативных вариантов развития событий.

Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 г. (средневзвешенная доходность на рынке ГКО – ОФЗ опустилась до уровня 20% годовых, индекс РТС–1 составлял около 500 пунктов) позволила Б.Н. Ельцину заявить о том, что Россия начиная с 1999 г. откажется от финансовых программ, предоставляемых МВФ (выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля). В то же время А.Б. Чубайс по итогам 1997 г. был признан лучшим в мире министром финансов, что, безусловно, повысило авторитет российского правительства и послужило сигналом для западных инвесторов о стабильности курса рыночных реформ и устойчивости ситуации в России.

Таким образом, еще в начале осени 1997 г. российская экономика в целом имела позитивную динамику конъюнктуры. Однако финансовая стабилизация и бурное развитие российских финансовых рынков происходили на фоне обострения фундаментальных экономических проблем: фискального кризиса, значительного ухудшения состояния платежного баланса, нарастания нестабильности банковской системы. Внушало серьезные опасения соотношение краткосрочных обязательств государства, находящихся у нерезидентов, и внешних резервов Центрального банка. После политических скандалов, происшедших в связи с проведенным в июле 1997 г. конкурсом по продаже пакета акций АО «Связьинвест», оценка инвесторами уровня стабильности политической ситуации и возможностей команды молодых реформаторов значительно снизилась.

27 октября 1997 г. индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину – 554 пункта, и эту дату можно

считать началом финансового кризиса в России, разрушившего все достигнутые к 1997 г. макроэкономические результаты и повлекшего смену курса экономических преобразований. Разумеется, обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде emerging markets, было лишь спусковым крючком для начала разрушительных процессов в России.

Уже в течение первой недели кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22 до 28% годовых. Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более чем в 2 раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций.

Центральному банку пришлось выбирать между плохими и очень плохими решениями. Первый вариант сводился к защите рубля от резкой девальвации путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Второй вариант заключался в удержании процентных ставок на относительно низком уровне путем проведения операций на открытом рынке. К сожалению, в ноябре 1997 г. Центробанк России выбрал второй вариант, увеличивая свой пакет ГКО.

Только 11 ноября 1997 г. ЦБ РФ увеличил ставку рефинансирования с 21 до 28%, что было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственного долга. Интервенции на рынке ГКО позволили Банку России вплоть до последней недели ноября предотвращать повышение ставок выше 30%. Однако возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продавших свои пакеты государственных облигаций, привел к быстрому сокращению золотовалютных резервов и поставил под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд долл. до 16,8 млрд долл. Ноябрьская потеря резервов вызвала резкий рост отношения величины краткосрочного долга к международным резервам – с 1,9 до 2,7.

Описанная политика представляется ошибкой, которая в значительной мере определила дальнейшее развитие кризиса. Банку России не следовало поддерживать низкий уровень

процентных ставок на рынке ГКО – ОФЗ, необходимо было допустить их рост до установления рыночного равновесия. При этом с 1 января 1998 г. не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли. При своевременном и существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла быть гораздо менее интенсивной.

Политика повышения процентных ставок могла быть дополнена более высокими темпами обесценения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом об увеличении риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована путем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона. Однако 10 ноября 1997 г. Центробанк России, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998 – 2000 гг. (расширив границы валютного коридора), на практике не воспользовался возможностями ускорения темпов обесценения рубля. Таким образом, Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля.

Очевидно, что рассмотренные меры (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) весьма противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог посчитать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска. Более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее наиболее вероятным результатом такой политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов.

Наряду с неадекватной политикой ЦБ правительство не имело конкретной программы по сокращению государ-

ственных расходов и снижению уровня дефицита государственного бюджета. Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября 1997 г. изменения в составе правительства. Эти изменения означали окончательный отказ от программы правительства молодых реформаторов. Инвесторы потеряли веру в способность исполнительной власти проводить осмысленную, последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября 1997 г. Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО – ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40% годовых.

В конце 1997 – начале 1998 г. происходило нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии. Это вызвало у крупных инвестиционных фондов перераспределение лимитов на инвестиции в различные страны, очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО – ОФЗ.

В январе 1998 г. произошло серьезное падение котировок российских ценных бумаг, составившее около 30%. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 г. до конца января достигло 50,9%. Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробитие уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, тем самым усиливая кризис на рынке.

В результате оттока портфельных инвестиций из России усилившееся давление на рубль вызвало в начале года быстрый рост официального обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Попытки ЦБ в январе способствовать ускорению темпов обесценения рубля привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает тот факт, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком

государственном долге, высокой доле нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является крайне сложно реализуемым решением.

Во второй половине января вновь обострились политические процессы. В правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А.Б. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В.С. Черномырдина, Б.Е. Немцов потерял контроль над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов еще больше ухудшило ожидания инвесторов.

В феврале – апреле 1998 г. на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени подобные положительные тенденции были следствием нескольких шагов президента и правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. В частности, президент заявил об ужесточении бюджетной политики и достижении уже в 1998 г. первичного профицита федерального бюджета. Правительство после проведенных перестановок разработало 12 крупных мер по социально-экономической политике. Документ определял персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента за реализацию мероприятий в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т. д.

Произошел также ряд дополнительных событий, послуживших позитивными сигналами для инвесторов. Так, в феврале МВФ принял решение о продлении на год трехлетнего кредита России. Исполнительный директор МВФ М. Камдесю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн долл. и при выполнении всех договоренностей будет получать кредиты до 2000 г. 24 февраля Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.

10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте

на уровне ВВ+ и оставила краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне – В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Ва2 до Ва3 и по банковским депозитам в иностранной валюте – до В1.

23 марта 1998 г. президент отправил в отставку Кабинет министров России. Исполняющим обязанности премьер-министра был назначен С.В. Кириенко. Краткосрочная реакция финансовых рынков на реформирование правительства была достаточно позитивной. Однако далее экономические агенты были дезориентированы пятинедельным отсутствием назначения председателя правительства и соответствующей политической неразберихой.

С приходом нового правительства главным направлением экономической политики становится оздоровление бюджета. Анализ бюджетной политики весной и в начале лета 1998 г. показывает, что Кабинету С.В. Кириенко удалось предотвратить дальнейшее углубление кризиса.

Ситуация с налоговыми поступлениями в первом квартале 1998 г. складывалась несколько лучше, нежели в 1997 г. В то же время исполнение расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов в первом полугодии 1998 г. разительно отличается от предшествующего. Фактически сокращению подверглись практически все статьи обоих бюджетов, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия 1998 г. были примерно на 11,5% ВВП ниже уровня предыдущего года.

Если рассмотреть реконструкцию бюджета расширенного правительства России (включая внебюджетные фонды) в первом полугодии 1998 г., то видно, что уровень налоговых поступлений в первом полугодии 1998 г., по сравнению с 1997 г., снизился (с 32,6 до 30,7% ВВП). Изменения в величине общих доходов были значительнее – 36,5 против 33,4% ВВП. Большее сокращение расходной части консолидированного

бюджета (с 43,2 до 38,5% ВВП) привело к уменьшению дефицита консолидированного бюджета на 1,6% ВВП.

Кульминационная стадия финансового кризиса в России протекала в следующих условиях: при тяжелом положении в государственных финансах, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковском кризисе наблюдалось нарастание политической нестабильности, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при правильной, последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав инвесторов и т. п., существует значительная вероятность дальнейшего углубления проблем. При этом объективно имеет место несимметричная реакция рынков: любая ошибка экономической политики или плохая новость вызывают серьезные негативные последствия, а правильные шаги не вызывают положительного отклика рынков.

В середине мая (сразу после утверждения Кабинета) произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг. Возросли обороты вторичного рынка, на 40% упал фондовый индекс РТС-1, усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май сократились на 1,4 млрд долл. (почти на 10%).

Государственная Дума приняла, а президент подписал Закон об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других АО электроэнергетики, находящимися в федеральной собственности. Закон нарушал права собственников, так как ограничивал долю иностранных инвесторов (не более 25% акций).

В мае председатель Центрального банка РФ С.К. Дубинин на заседании правительства заявил об угрозе кризиса финансовой системы и катастрофическом нарастании государственного долга. Вызванный этим заявлением шок усиливался отсутствием прозрачной статистики, характеризующей денежную и валютную политику.

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса: в Токобанке, имевшем значительные кредиты от западных банков, было введено внешнее управление.

Объявление 26 мая об отмене продажи «Роснефти» (из-за падения стоимости акций) лишило бюджет 2,1 млрд долл., что явилось негативным сигналом для инвесторов.

Несмотря на разрастание кризиса на российских финансовых рынках, реакция правительства была замедленной, что само по себе усиливало развитие кризиса. Лишь к концу мая только что созданное правительство С.В. Кириенко начинает заниматься разработкой антикризисных мер. 17–19 мая были сделаны заявления правительства (о приверженности курсу на макроэкономическую стабильность), Центрального банка (о неизменности валютной политики и недопустимости эмиссионных методов финансирования бюджета), Министерства финансов (о плане жесткой экономики бюджетных расходов), ФКЦБ (об обеспечении прав инвесторов).

29 мая правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 г. Спустя несколько дней после своего назначения главой Налоговой службы Б.Г. Федоров обозначил основные пути повышения уровня собираемости налогов в России. Определенный оптимизм на финансовых рынках начал появляться после визита А.Б. Чубайса в Вашингтон 29–30 мая, в ходе которого обсуждалась проблема предоставления России большого пакета финансовой помощи. В первую неделю июня доходность государственных обязательств снизилась до 51%, а во вторую неделю – до 46%.

Тем не менее отсутствие систематических действий правительства по преодолению кризиса привело к нарастанию недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации в июне явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ о выделении крупного пакета помощи.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО – до 50%. Снижение фондового индекса за июнь составило 20%. Это резко повысило давление на обменный курс рубля и потребовало

масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд долл. под ставку 11,75%. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд долл. уже под 12,75%. Высокая цена заимствований послужила негативным сигналом для инвесторов и снизила котировки других обращающихся евробондов.

17 июня Б.Н. Ельцин назначил А.Б. Чубайса спецпредставителем президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-премьера, что было позитивно воспринято участниками российских финансовых рынков. 23 июня Совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн долл. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского правительства, принимающего меры по поддержанию национальной валюты и недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 г. правительство активно разрабатывало меры антикризисной программы, среди которых особенно можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменения налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежащих государству пакетов акций крупных российских корпораций (в частности, 5% акций РАО «Газпром» и государственного пакета акций АО «Связь-инвест»). Пакет антикризисных законопроектов С.В. Кириенко представил Государственной Думе по частям в начале июля 1998 г.

В эти дни средневзвешенная доходность на рынке государственных ценных бумаг достигла 126% годовых. 8 июля 1998 г. Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению ГКО и ОФЗ. 13 июля 1998 г. Правительство России объявило о намерении предложить держателям ГКО

конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах, с погашением в 2005 и 2018 гг. Улучшение ситуации произошло после объявления 13 июля 1998 г. о том, что МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд долл. финансовой помощи. Из этой суммы 5,6 млрд долл. должны быть предоставлены сразу после завершения заседания Совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53%. Индекс РТС-1 за эту неделю вырос на 34%. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся, и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объявлено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета, предлагавшегося правительством в июне – июле 1998 г., были отклонены Государственной Думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств российской стороны перед МВФ при получении финансовой поддержки, то можно было предположить некоторое снижение ее размеров. Тем не менее в результате переговоров А.Б. Чубайса с руководством МВФ размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд до 4,8 млрд долл. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи.

Несмотря на снижение величины первого транша, финансовые рынки положительно отреагировали на это событие. Доходность государственных обязательств уменьшилась до 45%. Таким образом, дальнейшее развитие событий во многом зависело от четких сигналов рынку об очередных шагах российского руководства по нормализации ситуации. Однако мероприятия, демонстрирующие наличие у правительства обдуманного плана действий, не были реализованы.

Правительство сочло, что временная стабилизация рынка в 20-х числах июля является устойчивой тенденцией, и провело встречу председателя правительства с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий правительства

по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу только через неделю, 27 июля. Однако убедительно показать, что Россия справляется со своими обязательствами до конца 1998 г. на основе данных о повышении налоговых поступлений, об увеличении уровня международных резервов, правительству не удалось.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости правительства, не способного провести через Государственную Думу пакет согласованных с МВФ законопроектов, следует отметить ряд дополнительных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали дальнейшим тенденциям неуправляемый характер.

Во-первых, это ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Во-вторых, это сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов, осуществляемое накануне летних отпусков. Важнейшей причиной явилось серьезное обострение банковского кризиса. Оно было спровоцировано ухудшением ситуации на финансовых рынках на фоне жесткой денежной политики первого полугодия 1998 г. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных валютных ценных бумаг, служивших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными банками. В результате такого падения возникли дополнительные депозитные требования к российским банкам по увеличению страховочных средств (margin call). Для доведения этих средств банки предприняли продажи имеющихся в их портфелях ГКО – ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту. Такая политика банков вызвала дополнительную nervoznost на финансовых рынках, в том числе на рынке российских бумаг, номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить свои обязательства перед зарубежными кредитными учреждениями, стали «СБС-Агро» и «Империал».

В результате действия отмеченных выше факторов финансовая ситуация между моментом получения кредита

МВФ и первыми числами августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56%, ускорилось падение фондового рынка. Индекс РТС-1 за время, прошедшее с момента выделения стабилизационного кредита МВФ до 17 августа, упал почти на 30%. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд долл., то на 31 июля – 18,4 млрд, на 7 августа – 16,3 млрд долл.

Подводя итоги кульминации кризиса, следует отметить, что наряду с рассмотренными ниже фундаментальными причинами наиболее важными факторами, не позволившими России в августе избежать девальвации рубля, оказались два: отсутствие поддержки антикризисной программы правительства со стороны Государственной Думы и недостаточный объем помощи со стороны МВФ. К середине месяца ситуация, возможно, могла бы быть выправлена за счет срочной помощи стран «Большой семерки» в размере 10–15 млрд долл. Однако в существовавшей политической ситуации получение таких средств было нереальным. Единственным возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.

План правительства, обнародованный 17 августа, включал три группы мер: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительная реструктуризация долгов по ГКО – ОФЗ.

15–16 августа план правительства был согласован с МВФ. Объявление 17 августа 1998 г. программы без схемы реструктуризации внутреннего государственного долга вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал дополнительно на 29%. С недельным опозданием Правительством РФ была обнародована схема реструктуризации. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд руб. (42,2 млрд долл. по курсу на 14 августа 1998 г.) В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд руб. со сроками погашения в 2000–2001 гг.

Программа правительства С.В. Кириенко не была реализована в первоначальном виде. 23 августа произошли отставка правительства, возглавляемого С.В. Кириенко, и назначение В.С. Черномырдина исполняющим обязанности председателя правительства. Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Во-первых, эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ в части как программы расширенного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Во-вторых, политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики.

Отмеченные факторы вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. 26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов на поддержку рубля при низких ценах доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок для сохранения своих золотовалютных резервов. С 28 августа приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за снижения уровня валютных резервов (12,46 млрд долл. на 1 сентября).

В сентябре 1998 г. произошло дальнейшее обострение экономического и финансового кризиса, связанного с девальвацией рубля и снижением доверия к российской национальной валюте. Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7%, а в сентябре – на 38,4%.

В дальнейшем одновременно со снижением курса доллара США темпы инфляции замедлились. Это в большой степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводимой Центральным банком РФ. В августе практически не произошло изменения денежной базы, несмотря на то что Банк России потратил тогда 5,95 млрд долл. из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные интервенции были стерилизованы в результате операций на открытом рынке

с государственными обязательствами и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

В сентябре денежная база выросла на 9,5% при резком замедлении темпов снижения внешних резервов. Одновременно инфляционное воздействие эмиссии в значительной степени компенсировалось сокращением денежно-кредитного мультипликатора вследствие изъятия вкладов населения из коммерческих банков.

При отсутствии рынка внутренних государственных заимствований единственным показателем процентных ставок по российским обязательствам стал рынок ОВВЗ и евробондов. Котировки ОВВЗ 3-й серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40% от номинала по сравнению с 90% на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали до 10% от номинальной стоимости. Евробонды котируются на уровне 20–30% от номинала (70–85% до кризиса).

В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./долл., то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб./долл. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./долл. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября 1998 г. котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./долл. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4%.

После августовского падения котировок в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2%, то в сентябре его уменьшение составило 33,2%. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89%, а с начала октября 1997 г. – на 92,3%.

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450% годовых, по кредитам на три дня – 130% годовых. Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объем сделок в сентябре упал по сравнению с августом в 10 раз.

2. Основные факторы развития финансового кризиса в 1998 г. Бюджетный дефицит и государственный долг

Основной причиной, обусловившей происшедший финансовый кризис, была неспособность ни одного правительства России обеспечить принятие и, главное, реализацию реалистичного бюджета². В результате позитивные тенденции 1996–1997 гг. – снижение темпов инфляции, стабилизация валютного курса рубля, снижение процентных ставок, начало экономического роста – происходили исключительно за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов, приводя к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США и уступает Великобритании. Бюджетный кризис в посткоммунистической России является политическим не потому, что у правительства не хватает политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражает несовместимость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны³.

² Политические, экономические, социальные и конституционные факторы бюджетного дефицита подробно рассмотрены нами в обзоре ИЭППП «Российская экономика в январе – сентябре 1998 г.: Тенденции и перспективы» Вып. 19.

³ В принципе возможный уровень сбора налогов определяется такими факторами, зависящими от уровня экономического развития страны, как структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации; общий уровень законопослушности

Непонимание описанной природы бюджетного кризиса предопределило ошибочные действия по его преодолению.

Реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились примерно на треть. И тем не менее сокращение расходов государства проходило крайне медленно и оказалось совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Кроме того, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой секторы и др.), что привело к формированию крайне нерациональной структуры расходов, которая не способна была обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности.

С 1995 г. началось быстрое нарастание внутреннего государственного долга, в первую очередь за счет заимствований на рынке ценных бумаг (табл. 1). К началу 1998 г. внутренний долг увеличился до 18,7% ВВП, к концу 1998 г. – до 26,0% ВВП (в годовом исчислении).

Таблица 1

**Динамика государственного внутреннего долга
и расходов на его обслуживание**

Показатели	На 1 января 1994 г.		На 1 января 1995 г.		На 1 января 1996 г.	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7
Государственный внутренний долг, в том числе:	35,2	21,7	88,4	14,5	188	13,2
задолженность по ценным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,1	85,2	6,0

граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов, уровень социальной и этнографической однородности общества.

Авторитарные режимы могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах.

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
задолженность Центральному банку	29,2	18,0	58,8	9,6	61,0	4,3
Обслуживание внутреннего долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,7
	На 1 января 1997 г.		На 1 января 1998 г.		На 1 января 1999 г.	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в том числе:	365,5	18,2	501	21,4	751	28,6
задолженность по ценным бумагам	249	12,4	449	19,2	480	18,3
задолженность Центральному банку	59,6	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обслуживание внутреннего долга	105,7	5,3	96,3	4,1	106,6	4,1

Источники: Министерство финансов РФ, ЦБ РФ, ИЭППП.

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. С 1995 по 1996 г. их величина возросла с 2,6 до 4,8% ВВП. В 1997 и первом полугодии 1998 г. эти расходы хотя и несколько сократились, тем не менее составляли 3,6 и 3,9% ВВП соответственно.

Одновременно в 1996–1998 гг. началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в табл. 2.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8% ВВП (на 1 января 1998 г.), если сравнить с ситуацией в других странах мира, можно оценить как относительно низкий⁴.

⁴ Величина собственно российского долга на 1 января 1998 г. составила 7,6% ВВП, т. е. 25,2% общей суммы. За восемь месяцев 1998 г. доля долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включающем задолженность бывшего СССР, достигла 36,7%.

Таблица 2

Динамика внешнего долга России

Год	Долг СССР, млрд долл.	Долг РФ, млрд долл.	Обслуживание, % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат, ИЭППП.

Особенность ситуации с внутренним долгом, сложившейся в России к 1997 г., определяется его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежащего нерезидентам.

Дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО – ОФЗ) выросла за 1995 г. с 60 до 90 дней, за 1996 г. – до 150 дней, за 1997 г. – до 250 дней. И хотя к августу 1998 г. данный показатель составил около 330 дней, средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух-трехлетним купонным бумагам, ОФЗ), достигли в первой половине 1998 г. 10–15% месячного ВВП.

Динамика отношения краткосрочного внутреннего долга к банковским депозитам населения, характеризующим объемом внутренних финансовых сбережений в России, показывает быстрое опережение внутреннего долга, продолжавшееся вплоть до осени 1997 г., причем весной 1996 г. данное отношение превысило единицу.

Эта ситуация предопределила решение о допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. При сложившемся объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора не было. Нужно было либо сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

С 1 января 1998 г. Центральный банк и Правительство РФ объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены гарантированный уровень доходности и ограничения на срок репатриации прибыли). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО – ОФЗ неуклонно росла. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 г. доля нерезидентов составляла около 28% объема рынка.

Следует также отметить, что существенное ослабление контроля за иностранным капиталом и соответствующее снижение стоимости обслуживания государственного долга создали у правительства иллюзию об отсутствии проблем с обеспечением финансирования дефицита государственного бюджета по крайней мере в среднесрочной перспективе. С этой точки зрения допуск нерезидентов на рынок внутреннего долга оказал негативное влияние на экономическую политику, усилив моральные риски выбора мягкой бюджетной политики, не предполагавшей резкого снижения бюджетного дефицита и соответственно потребностей в государственных заимствованиях.

Внешние заимствования являются более длинными по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке, однако начиная с 1999 г. Россия вступает в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 г. будет необходимо нести расходы по погашению размещенных в 1997–1998 гг. евробондов. В течение ближайших 10 лет ежегодные затраты только на погашение долгов международным финансовым организациям и процентные выплаты инвесторам, купившим российские еврооблигации, составят от 3,5 до 5 млрд долл. Кроме того, в 2002 г. кончается льготный период обслуживания долгов Лондонскому и Парижскому клубам, что также означает значительный рост годового объема внешних выплат.

Тем не менее можно говорить о том, что в 1997–1998 гг. политика управления государственным долгом недостаточно учитывала преимущества внешних заимствований по сравнению с внутренними. Внешние заимствования характеризуются более долгосрочным характером и отсутствием для инвесторов риска изменения курса рубля, что делает

их цену менее зависимой от текущей курсовой политики. Попытка увеличить объем внешних займов за счет размещения евробондов в этот период проводилась, на наш взгляд, недостаточно последовательно. За 1997–1998 гг. величина размещения еврозаймов составила 14,9 млрд долл. Если бы консолидация (т. е. замена краткосрочного долга на долгосрочный путем изменения соотношений внутренних и внешних заимствований) осуществлялась более интенсивно, то угрозу финансового кризиса можно было несколько снизить.

3. Экономические и политические последствия финансового кризиса

Среди важнейших экономических последствий финансового кризиса в России, особенно обострившегося к августу 1998 г., можно выделить следующие.

- Снижение доверия как внешних, так и внутренних инвесторов к правительству, Центральному банку и Министерству финансов РФ означает утрату возможностей занимать деньги как на внешних, так и на внутренних рынках, а также отток зарубежных инвестиций и как следствие дальнейшее отдаление перспектив экономического роста.
- Закрытие как внешних, так и внутренних источников финансирования дефицита государственного бюджета означает в сложившейся ситуации переход к инфляционному характеру финансирования и возвращение к практике кредитования Центробанком Правительства России. Это, в свою очередь, повысит темпы роста денежной массы и неизбежно скажется на росте потребительских цен и общем ослаблении жесткости денежно-кредитной политики.
- Кризис отечественного банковского сектора, происходящий не только из-за потерь на финансовых рынках⁵,

⁵ Пакет ГКО – ОФЗ в активах российских банков на момент дефолта составил около 40 млрд руб. (без учета Сбербанка РФ). Потери российских банков, хеджировавших курсовые риски иностранных инвесторов, в результате обвальной девальвации рубля составляют, по разным оценкам, от 15 до 22 млрд долл.

но и из-за самого факта ликвидации основного источника и взаимосвязанных источников получения доходов – рынка ГКО – ОФЗ, приведет к обострению кризиса неплатежей.

- Обвал на российском рынке акций, отразивший реальную привлекательность портфельных инвестиций в российский корпоративный сектор (индекс РТС-1 с начала октября 1997 г.⁶ до начала сентября 1998 г. упал на 90%), приведет к дальнейшему снижению возможностей российских предприятий по привлечению финансирования.

- Ожидаемого усиления деловой активности в нефтегазовом и других экспортно-ориентированных секторах экономики благодаря изменению соотношения «затраты в рублях/выручка в валюте» может не произойти, поскольку в условиях обострения бюджетного кризиса государство может выбирать все дополнительные прибыли из сектора за счет как введения дополнительных налогов, так и просроченной задолженности в бюджет. Точно так же не все отечественные импортозамещающие отрасли могут быстро нарастить выпуск продукции, воспользовавшись резким падением реального курса рубля и соответствующим снижением конкурентоспособности импортных товаров. Эти перспективы зависят также от уровня предстоящей инфляции.

Социально-политические последствия проведенной 17 августа девальвации также являются достаточно очевидными и не нуждаются в подробных комментариях. Основными моментами здесь являются следующие.

Во-первых, произошло усиление социального недовольства из-за инфляционного скачка. Причем особенно сильно пострадали как раз те слои и группы населения, которые являются сторонниками существующей социально-экономической и политической системы, – новый средний класс (работники быстро растущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.

Во-вторых, резкое ослабление политических позиций президента. Настаивая на утверждении С.В. Кириенко на пост премьера, Б.Н. Ельцин фактически взял на себя

⁶ Максимальное за всю историю значение индекса РТС-1, зафиксированное 6 октября 1997 г., составило 571,66.

ответственность за результаты деятельности нового Кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по президенту, а увольнение Кабинета и переплетение политического кризиса с финансовым привели к новому снижению уровня доверия к Б.Н. Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя и переизбрания президента. Объективно это усилило позиции законодательной ветви власти. А назначение поддерживаемого Думой Е.М. Примакова на пост премьера сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

В-третьих, заметная перегруппировка и изменение влиятельности различных групп интересов. Прежде всего произошло резкое ослабление политической роли олигархов, в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом, из-за фактического банкротства многих крупных банков и снижения финансовых возможностей энергетического экспорта. Происходит политическое усиление ВПК, хотя пока неясно, каково будет здесь соотношение сил его экспортно-ориентированной и неконкурентоспособной частей. Усиливается и аграрное лобби.

Кризис и экономико-политические альтернативы

Серьезные экономические и политические изменения, происшедшие в августе – сентябре 1998 г., ознаменовали новый рубеж в новейшей истории России. Существующие определения наступившего за ним этапа более или менее схожи – речь идет о конце эпохи Ельцина, эпохи либеральных реформ, а порой и о реставрации коммунистического правления. Эти определения имеют свои основания и могут быть логически или исторически мотивированы. Однако за всеми этими преимущественно политологическими интерпретациями, как правило, не стоит анализ экономических процессов, которые всегда и в нынешней российской ситуации в особенности задают рамки возможного и необходимого, определяют многое в деятельности правительства,

позволяя оценивать не только принимаемые решения, но и среднесрочные перспективы.

Сформированное в сентябре 1998 г. правительство во главе с Е.М. Примаковым недвусмысленно заявило о своем стремлении к решительной смене осуществлявшегося в стране экономического курса. Подобных заявлений исполнительная власть не делала, по крайней мере, с конца 1992 г. И вот в сентябре 1998 г. речь открыто зашла о смене вех. Это было совершенно естественно.

Во-первых, правительство Е.М. Примакова было сформировано при активной поддержке и участии левых политических сил и фракций – прежде всего коммунистической и аграрной. Разумеется, представители КПРФ и аграриев не раз входили в состав предыдущих правительств, однако тогда они занимали в Кабинете второстепенные посты. Теперь ситуация существенно изменилась. Видные, знаковые деятели левых заняли в правительстве ключевые позиции, с которых можно оказывать решающее влияние на деятельность Кабинета. Большинство из них сочетало принадлежность или близость к коммунистической партии с принадлежностью к традиционному советскому хозяйственному истеблишменту, имевшему на протяжении последних десятилетий отчетливо выраженную лоббистскую природу. Типичными представителями нового правительства в этом отношении стали Ю.Д. Маслюков, Е.В. Густов, В.В. Геращенко, Г.А. Кулик. В отличие от большинства стран Западной Европы, где происходит все большее фактическое сближение левых и правых, левые взгляды на экономику и политику в современной России отличаются от представлений и опыта некоммунистических политиков радикально.

Во-вторых, необходимость решительного поворота диктовалась масштабом и глубиной экономического кризиса. Взрыв августа 1998 г. являлся не только финансовым феноменом, он не мог не повлечь тяжелые потрясения социального и политического характера. Скачок цен и потеря сбережений населения, резкое расширение масштаба безработицы, причем среди слоев, наиболее активно включенных в рыночную экономику, кризис на потребительском рынке, сжатие спроса

и ухудшение условий для предпринимательской деятельности – все это обрушилось на страну, как казалось многим, неожиданно. Требование смены курса стало всеобщим, хотя различные социально-политические силы вкладывали в это понятие совершенно разный смысл.

Однако при всем том открытым остается вопрос: в чем именно должен состоять поворот и какой курс должен прийти на смену предыдущему? Как показывает анализ, реальные варианты действий правительства были весьма ограничены и достаточно очевидны. Они логически вытекали из практического опыта осуществления экономической политики в посткоммунистический период, и особенно на протяжении 1995–1998 гг.

Итак, правительство Е.М. Примакова с самого начала своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти и между альтернативами которого не существовало компромиссов. Один путь состоял в возвращении к практике 1992–1994 гг., с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой путь – в сохранении жесткой денежной политики и стабилизации валютного курса, дополняемых коренными бюджетными реформами, что позволяет обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны, т. е. добиться соответствия, взаимной согласованности деятельности Минфина и Центробанка. Выбор между этими двумя путями имел исключительно политический характер.

Первый путь – инфляционный. В экономике проводится наращивание денежного предложения, за чем следуют рост цен и обесценение национальной валюты. Предполагается, что тем самым обеспечивается решение социальных проблем, преодоление кризиса неплатежей, пополняются оборотные средства предприятий, расширяется спрос на товары отечественного производства, благодаря чему последнее начинает расти. Этот путь хорошо известен России по 1992–1994 гг., когда после краткосрочной (на 2–3 месяца) стабилизации производства происходило ускорение инфляции и падение рубля. Принимая во внимание усиление коммунистического

влияния на правительство, вероятной реакцией на рост цен могут быть попытки их замораживания, а также введение принудительного курса доллара. Последствия подобных экспериментов абсолютно предсказуемы – расцвет черного рынка и быстрое нарастание товарного дефицита. Поскольку же обеспечить тотальный контроль за ценами в нынешних условиях уже не представляется реальным, то вероятной перспективой становится сочетание инфляции с товарным дефицитом.

Второй путь – стабилизационный (антиинфляционный). Здесь предполагается достижение жесткого бюджетного равновесия и макроэкономической стабилизации, которые являются базовыми предпосылками восстановления экономического роста. Предполагается проведение решительных мероприятий по обеспечению профицита государственного бюджета, рестриктивной денежной политики (вплоть до введения режима *currency board*), более последовательной либерализации хозяйственной жизни. Следующие за этими шагами структурные и бюджетные реформы должны создать условия для адаптации экономических агентов к конкуренции и определения своей ниши на рынке.

Оба пути были озвучены буквально в ближайшие дни и недели после начала в середине августа полномасштабного финансового кризиса. С последовательно инфляционистских и дирижистских позиций выступило большинство Отделения экономики РАН во главе с Д.С. Львовым, опубликовавшее открытое письмо правительству с изложением соответствующих взглядов и конкретных предложений. Противоположный курс – на жесткую стабилизацию – был сформулирован в программных предложениях группы либеральных экономистов во главе с Е.Т. Гайдаром⁷.

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является во многом политическим. В тот момент выбор курса, безусловно, зависел не только от выбора власти, от тех или иных идеологических, политиче-

⁷ См.: Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту РФ, Федеральному Собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Гайдар Е. и др. Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 окт.

ских и социальных предпочтений правительства, но и от логики развития событий и обстоятельств. В частности, отсутствие источников внешнего и внутреннего финансирования после отставки правительства С.В. Кириенко толкало в сторону выбора инфляционного пути развития. Но тем не менее этот выбор сам по себе не являлся абсолютно предопределенным предыдущим развитием и именно правительству предстояло его сделать.

Главной политической проблемой выбора между инфляционным и стабилизационным путями являлся выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной курс экономической политики. Две эти модели были принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном пути выигрывают прежде всего банки. Банковский сектор России обязан своему расцвету именно инфляции 1992–1994 гг., и теперь, когда многие банки находятся в исключительно тяжелом положении, спасены они могут быть за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка – «дешевых денег». Сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию, причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдают крупные города – промышленные центры. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревень и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа уже наглядно продемонстрировало, что именно

крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков.

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывной частью является ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хозяйственных агентов – как производственных предприятий, так и финансовых структур. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной. Вероятен рост безработицы, которая гораздо болезненнее проявляется в провинции, где возможности найти работу гораздо меньше, чем в больших городах.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть общие политические последствия – весьма неприятные, но практически неизбежные. В обоих случаях происходит снижение расходов, в том числе социальных, обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно – через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция ведет к тем же результатам, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, однако второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен страдают в первую очередь беднейшие слои населения.

Разработка экономической программы

Разумеется, правительство Е.М. Примакова не было с самого начала политически нейтральным, оно не осуществляло чистого выбора между двумя путями экономического курса. В момент формирования от него ожидали поворота к инфляционизму и популизму, на вероятность чего указывали как явное доминирование в нем представителей аграрных и коммунистических сил, так и многочисленные заявления поддерживавших это правительство политиков и экономистов. Премьер обещает в считанные месяцы, если не недели, выплатить задолженность бюджетникам и пенсионерам, разрешить проблему неплатежей, обеспечить устойчивость рубля, навести порядок. Слова о необходимости начала контролируемой и управляемой эмиссии, пересмотра итогов приватизации, осуществления национализации различных секторов хозяйства, введения принудительного обменного курса, а то и запрещения хранить иностранную валюту и т. п. можно было слышать практически ежедневно, причем от политиков самого высокого уровня.

У инфляционного пути были и объективные предпосылки, которые не сводятся лишь к левому (коммунистическому) облику нового Кабинета. Значительный дефицит бюджета и отсутствие внешних источников его покрытия явно толкали правительство к использованию печатного станка. Конечно, возможен был и путь резкого сжатия расходов, однако он был для правительства неприемлем по политическим причинам, во всяком случае в краткосрочной перспективе.

Предложения о включении печатного станка дополнялись своеобразными институциональными идеями, также вызывавшими серьезные опасения относительно адекватности оценки, которую формировавшийся Кабинет давал ситуации в стране, и возможных действий властей⁸.

⁸ Характерными являются предложения Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева по поводу мер, которые необходимо было бы принять в экономической политике буквально в ближайшие дни. Эти программные по существу своему тезисы были выдвинуты практически сразу же после назначения Е.М. Примакова, чью кандидатуру Председатель Думы активно поддерживал: «Необходимо временно приостановить деятельность валютной биржи и директивой Центробанка

Если бы новое правительство начало действовать строго в соответствии с этими ожиданиями, то последующие события было бы нетрудно предугадать. Ведь предлагавшаяся советниками из Думы и Академии наук модель не была оригинальна, она прошла апробацию на протяжении послевоенных десятилетий в десятках стран мира, и особенно в Латинской Америке. В специальной литературе эта модель получила название экономики популизма и была достаточно подробно изучена⁹.

установить фиксированный курс рубля к доллару из расчета 7 рублей за доллар... Провести переговоры с финансовыми структурами Запада с просьбой временно приостановить хождение валютных кредитных пластиковых карт для того, чтобы валюта не уходила за границу... Временный запрет обменным пунктам продавать валюту населению. Эти пункты должны лишь покупать доллары... Имеющуюся у коммерческих банков валюту надо направлять исключительно на закупки продовольствия и товаров первой необходимости, медикаментов» (Коммерсантъ. 1998. 11 сент. С. 2). К этому можно добавить и предложения новых руководителей правительства осуществить ренационализацию убыточных предприятий военно-промышленного комплекса, что плохо сочеталось с элементарной логикой действий правительства в условиях бюджетного кризиса. (Характерным для оценки доктринальных установок Кабинета было то, что речь шла о национализации именно убыточных, а не прибыльных экспортно-ориентированных предприятий.)

⁹ Экономическая политика популизма в ходе своей практической реализации включает четыре основные фазы, устойчиво, хотя и с некоторыми вариациями повторяющиеся от страны к стране.

На первой фазе правительство пытается ускорить промышленный рост путем перекачки ресурсов из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно машиностроение) при одновременном наращивании денежного предложения. Экономика в ответ на эти меры действительно начинает расти, поднимается и благосостояние народа. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей – ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики – далеко не всем из них). Нарастают трудности с бюджетом, но внимания на «временные мелочи» в ситуации, когда налицо ускорение темпов роста промышленности, обычно не обращают.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свободных цен. Попытки заморозить цены ведут к углублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции.

Представления о том, какие ожидания господствовали как внутри страны, так и за рубежом в связи с формированием нового Правительства России, были достаточно четко изложены позднее самим Е.М. Примаковым перед иностранными предпринимателями – участниками сессии Давосского форума в Москве: «Нам предрекали еще совсем недавно: национализация как основной путь движения правительства – нет этого, отмену результатов приватизации... фиксирование курса рубля нам предрекали – нет этого, мы не фиксируем этого курса, он плавающий. Нам предрекали неконтролируемую эмиссию – нет этого, нам предрекали запрет на хождение доллара в стране – нет этого, нам предрекали прекращение импорта – нет этого... нам предрекали поддержку отечественного производства в ущерб иностранным капиталовложениям – нет этого, говорили, что мы не будем платить долги, – нет этого». Перечень является весьма показательным, поскольку подобного рода ожидания действительно имели место: основанием для них служили как менталитет приходящего к власти вместе с Е.М. Примаковым традиционного советского истеблишмента, так и риторика и традиции коммунистов посткоммунистической России.

На практике правительство Е.М. Примакова стало действовать гораздо более осторожно по сравнению с тем, что от него ожидали. Однако сам факт ожиданий подобного рода не мог не сыграть негативную роль и еще более осложнить и без того непростое положение Кабинета. Ведь инфляционные ожидания могут оказаться самореализующимся прогнозом, влияя не только на настроения, но и на поведение экономических агентов. Кроме того, эти ожидания (опасения) действительно имели определенные основания, поскольку они входили органической частью в проекты программных

Ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы ни предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство.

На четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрезвычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации (*Dornbusch R., Edwards S. (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991. P. 7–13).*

документов, рассматривавшихся правительством при подготовке своей экономической программы.

Програмотворчество Кабинета Е.М. Примакова, да и экономические идеи самого премьера, претерпели за время руководства страной заметные изменения. На первых этапах в программных документах господствуют откровенно инфляционистские и дирижистские настроения, причем очень конкретные, когда вещи называют своими именами и о необеспеченной эмиссии считается возможным говорить открыто. В более же поздних вариантах речь уже идет о массе технических деталей, конкретных решений, но вопросы эмиссии, бюджетного дефицита авторы старательно обходят.

В исходном пункте деятельности правительства лежали идеи, разработанные в Отделении экономики РАН. О серьезности отношения к этой программе свидетельствует уже то, что именно из авторов этих документов была образована первая группа правительства по разработке его экономической программы и именно с академиками – членами этой группы Ю.Д. Маслюков проводил регулярные консультации на протяжении примерно первого месяца существования нового Кабинета.

«Программа академиков» представляла собой документ, воплощавший в наиболее последовательной и жесткой (если не сказать крайней) форме идеи популизма, инфляционизма и дирижизма. По форме это была достаточно целостная и последовательная система мер, которые могли быть легкоформализуемы в нормативные документы. Причины кризиса видятся авторам программы в порочности всего проводимого с конца 1991 г. экономического курса, и прежде всего в либерализме экономической политики, неиспользовании широких административных возможностей государства, преувеличении роли макроэкономического регулирования по сравнению с проведением институциональных преобразований. Стержнем позитивной части программы являются две взаимоувязанные идеи: повышение спроса населения и загрузка простаивающих мощностей.

Программа предполагала значительные денежные вливания для решения социальных проблем, повышения спроса как фактора преодоления спада, расшивки платежной системы, борьбы с банковским кризисом. Причем была даже высказана мысль о целесообразности введения механизма «автоматического» включения печатного станка для недопущения в будущем возникновения неплатежей (любых, отнюдь не только бюджетной задолженности). Словом, печатный станок рассматривался здесь в качестве универсального средства решения практически всех экономических проблем страны. Одновременно предполагалось ввести меры жесткого валютного контроля, включая отсечение спроса населения на валюту.

С самого начала своего появления программа была подвергнута жесткой критике, причем не столько за ее теоретическую сомнительность (откровенный инфляционизм), сколько за очевидную оторванность от реальных экономических процессов. Многие из содержащихся в ней мер открывали невиданное доселе поле для злоупотреблений со стороны как госаппарата (при раздаче дешевых кредитов), так и бизнеса. Идея автоматического кредитования экономических агентов при возникновении неплатежей означала, что практически любой предприниматель обретал неограниченный доступ к «дешевым деньгам». А тотальное гарантирование вкладов населения давало возможность банкиру собрать средства под любые проценты и объявить себя банкротом. Перечень примеров можно было бы продолжить.

К началу октября в правительстве появился и собственный вариант экономической программы. Этот документ, не получивший официального подтверждения, был разработан в Министерстве экономики и разослан заинтересованным лицам в Кабинете в последних числах сентября. Документ вызвал резко негативную реакцию в обществе, включая средства массовой информации, что обусловило фактическое дезавуирование его Е.М. Примаковым. Между тем этот вариант программы заслуживает специального рассмотрения, поскольку по сравнению с более поздними версиями он является наиболее последовательным и конкретным.

И по форме, и по сути этот вариант очень близок к «программе академиков». Он также ориентирован на активное использование печатного станка для решения экономических и социальных проблем в сжатые сроки, резкое ужесточение государственного вмешательства в экономику, включая меры по запрету на использование доллара в качестве не только средства накопления, но и средства сбережения. Предполагается введение масштабного государственного регулирования цен и тарифов («на продукцию базовых отраслей промышленности, продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости» и т. д.), протекционизма и господдержки импортозамещающих отраслей.

Однако здесь появляется и некоторое новшество. Будучи документом очень конкретным по форме, программа называет ведомства, ответственные за реализацию намечаемых решений. Но в отличие от версии академиков здесь среди «ответственных исполнителей» уже почти не фигурирует Центробанк, а вся ответственность за реализацию задачи увеличения спроса падает на Минфин. Документ теряет свою искреннюю непосредственность, столь свойственную «программе академиков».

Руководство правительства явно начало бояться собственных инфляционных намерений и еще более всеобщих инфляционных ожиданий. Не спешило с эмиссией и руководство Центрального банка. Уроки прошлого не прошли бесследно, и понимание прямой связи между эмиссией и инфляцией было усвоено в достаточной мере для того, чтобы от разговоров о благотворности эмиссии не переходить немедленно к включению печатного станка. Да и В.В. Герашенко явно не желал брать на себя ответственность за раскрутку инфляции и поэтому настаивал на принятии Думой соответствующих решений в области денежной политики.

Умеряя эмиссионные аппетиты, правительство явно стремится сделать больший упор на свои административные возможности. Идеи ужесточения валютного контроля прописаны здесь весьма четко. Одновременно с неофициальной публикацией программы прозвучало и предложение Э.Э. Россея о запрете хождения в России доллара, поддержанное,

по его словам, президентом. Это совпадение не было случайным, хотя вряд ли являлось преднамеренным. Просто подобные настроения в тот момент господствовали среди той части политической элиты, которая была тесно связана с правительством. Упование на Центробанк, валютный контроль и иные формы государственного вмешательства приходит на смену идеям безграничного инфляционизма и как бы прикрывает их.

Здесь следует отметить, что лозунг сильного государства является одним из самых популярных в настоящее время. Однако его активные сторонники, как правило, ошибочно оценивают причины слабости государственной власти в посткоммунистической России. Считается, что слабое государство является результатом реализации либеральной идеологии, стремившейся к выведению государства за рамки экономической жизни, в результате чего страна лишилась эффективного рычага реализации экономической политики, борьбы с «провалами рынка». Отсюда следует, что для восстановления экономической и политической мощи государства необходимо признать ошибочность предыдущей доктрины и начать работать над укреплением власти, и особенно через расширение ее функций в хозяйственной жизни страны.

Между тем реальная ситуация существенно иная. Дело не в либерализме, поскольку либеральная идеология как раз предполагает сильное, но находящееся в жестких правовых рамках, ограниченное законом государство. Отсутствие такого государства является как раз препятствием на пути либеральной экономической политики. Слабое же государство является фундаментальной чертой современной российской действительности, что стало результатом сложного комплекса факторов посткоммунистического развития России. Первейшим признаком слабого государства является его неспособность собирать налоги, навязать предприятиям жесткие бюджетные ограничения. Другим признаком слабости государства является преступность – коррупция в госаппарате, с одной стороны, и наличие мощных преступных групп, которые берут на себя выполнение многих функций государственной власти (арбитраж, обеспечение исполнения

контрактов, защита собственности) – с другой. Расширение возможностей вмешательства государственных чиновников в хозяйственную жизнь в этих условиях означает не укрепление государства, а рост коррупции и бюрократического произвола.

С конца октября программный документ становится еще более умеренным и менее конкретным. Точнее, в нем присутствует огромное количество разрозненных мероприятий в социальной и производственной областях, в вопросах налоговой политики и межбюджетных отношений. Однако существо экономического курса здесь прописывается с явной неохотой. Среди анализа причин кризиса уже меньше говорится об ошибочном курсе прошлого и больше – о роли бюджетного кризиса и проблемах его преодоления. А Ю.Д. Маслюков даже начинает делать заявления, что новое правительство намерено сделать все то, что намечали, но не смогли реализовать его предшественники (заявление на встрече с участниками Давосского форума в Москве 4 декабря).

В программе исчезает стержневая идея. Уже нет упования на эмиссию. Напротив, появляется четкое осознание опасности эмиссионной накачки экономики, что находит явное отражение в фиксируемой проблеме «критического разрыва между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии», признается «опасность срыва в гиперинфляцию». Надежды на сильное и мудрое государство также оказываются сведены к вполне ритуальным словам о необходимости «укрепления государственности как важнейшего ресурса повышения эффективности экономики». В результате «программа» переименовывается по решению премьера в документ «О мерах по...», тем самым подчеркивается, что речь идет именно о совокупности разрозненных мероприятий.

Весьма специфичным моментом всех рассматриваемых программ является закладываемая в них микроэкономическая концепция роста. Прежде всего минимальное значение придается проблеме защиты частной собственности, которая в большинстве документов практически не упоминается. Показательно, например, что в опубликованной 27 августа

версии программы понятия «частная собственность», «частный» отсутствовали вообще, а из 14 упоминаний собственности в 13 случаях речь шла о той или иной форме государственной собственности. Полностью отсутствовало понятие «приватизация». И это при том, что правительство постоянно демонстрирует свое предпочтительное отношение к прямым инвестициям по сравнению с портфельными.

Впрочем, было бы неверно сводить программоторчество правительства к набору программных документов и их проектов. Программную роль играли и играют, безусловно, еще два документа – концепция налоговой реформы и проект федерального бюджета на 1999 г. Они заслуживают специальной краткой характеристики, которая приведена несколько ниже.

Таким образом, к концу 1998 г. правительство в процессе своего программоторчества, осмысления проблем, стоящих перед страной, и путей решения этих проблем оказалось в весьма противоречивом положении. Правительство пришло к осознанию опасности рецептов из арсенала «экономической политики популизма», однако адекватной замены изначальной (популистской, эмиссионной) программе действий найдено так и не было. У Кабинета не было желания, а у премьера воли признать неприятный факт наличия всего двух реальных вариантов действия – жестко инфляционистского или жестко стабилизационного – и соответственно необходимость выбора именно из этих двух вариантов.

Нежелание делать выбор подтолкнуло Е.М. Примакова к тактике непринятия принципиальных решений, откладывания их на возможно более долгий срок. Политический мандат, выданный премьеру, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволяли использовать подобную тактику. Однако развитие реальных экономических процессов все более сужало поле для маневра. А практическая деятельность правительства, какой бы приземленной, неидеологизированной она ни была, все равно не являлась политически нейтральной и объективно подталкивала к столь неприятному выбору принципиального курса.

Контуры экономической политики правительства Е.М. Примакова

Реальный курс правительства характеризуется как конкретными действиями в экономической сфере, так и набором принимаемых правительством нормативных документов. В связи с этим разнообразные действия Кабинета могут быть объединены в две группы. С одной стороны, это традиционные для советского хозяйственного истеблишмента меры, ориентированные на поиск компромисса между ведущими и также традиционными для советской системы группами интересов – аграрного и машиностроительного лобби. С другой – это действия по демонтажу решений, принятых предыдущими кабинетами, и особенно правительством С.В. Кириенко, касающихся в основном налогово-бюджетной сферы и упорядочивания финансовых потоков. Впрочем, эти группы имеют и точки пересечения. Правительство отменяло те нормативные акты, которые не вписывались в политику установления баланса сил между основными лоббистскими группами, но принимало те, что им было выгодно. Примерами последнего могут быть подтверждение решений, направленных на снижение налогов, разрешение продажи продукции ниже себестоимости и тому подобные меры, которые, разумеется, интерпретировались как шаги по поддержанию реального сектора экономики.

При анализе бюджетной политики правительства можно выделить два принципиально различных подхода и соответственно две группы решений, оказывавших существенно разное воздействие на перспективы экономического развития страны: с одной стороны, решения, подрывавшие доходную базу бюджета и связанные прежде всего с действиями в области налоговой политики, с другой – формирование бюджета на 1999 г., в основу которого закладываются принципы минимального эмиссионного финансирования дефицита. Конфликт этих двух подходов в значительной мере объясняется эволюцией макроэкономических воззрений Кабинета от инфляционизма сентября – октября к пониманию необходимости ужесточения курса в ноябре – декабре. Однако у этого конфликта есть и очевидная практическая

основа – стремление Кабинета и лично премьера избежать резких действий, обеспечить максимальную политическую поддержку даже непопулярных решений. Ведь обеспечение политической поддержки является императивом деятельности Е.М. Примакова и важным фактором принятия им решений в экономической области.

Таким образом, решения и действия правительства распадаются на две группы и соответственно на две фазы в его практической деятельности. Первая – популистские решения первых трех месяцев, вторая – разработка осторожного бюджета на 1999 г., опубликование и принятие которого уже является самостоятельным фактором развития экономической ситуации. Остается ожидать третьей фазы, которая покажет, насколько правительство способно реализовать свои бюджетные идеи на практике.

Принимавшиеся на протяжении октября – декабря решения в области бюджетной политики оказывали негативное воздействие прежде всего на доходную часть федерального бюджета. Ухудшение ситуации с бюджетными доходами идет по трем направлениям. Во-первых, решения по сокращению денежных поступлений в бюджет. Во-вторых, появление негативных сигналов относительно намерений правительства, приводящих к снижению готовности экономических агентов платить налоги. Наконец, в-третьих, принятие решений, которые непосредственно сокращают налоговую базу федерального бюджета. Понятно, что на протяжении первых месяцев работы правительства Е.М. Примакова наиболее действенно проявляли себя первые два направления, поскольку решения по изменению налоговой системы требуют для практической реализации гораздо большего времени, так как нуждаются в утверждении законодателями.

Уже в первые месяцы своего существования правительством был принят ряд новаций, продемонстрировавших уязвимость его перед разного рода лоббистами и готовность жертвовать доходами федерального бюджета в интересах отдельных групп интересов. Причем характерно, что большинство из принятых в этом отношении шагов предполагали пересмотр решений предыдущих правительств, которые

на собственном опыте убеждались в порочности мер типа взаимозачетов, индивидуализации схем уплаты налогов, потворства финансовой безответственности крупных фирм и т. п.

В поисках политической поддержки правительство пошло по пути заключения индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками относительно сроков и механизмов выполнения их обязательств перед бюджетом. Первый такой договор был заключен с «Газпромом», и было объявлено о готовности и далее развивать подобную практику. Более того, по заявлению руководства ГНС, «Газпром» получил право увязывать свои платежи бюджету с объемом задолженности перед ним со стороны бюджетных организаций.

Одновременно были приняты решения о целесообразности проведения масштабных зачетов долгов предприятий и бюджетов всех уровней, что соответствовало всем программным документам нового правительства. Практика 1996–1997 гг. недвусмысленно показала, что даже упоминание о взаимозачете приводит к резкому снижению поступления налогов в казну. Это должно было стать неизбежным, когда по пути взаимозачетов решило пойти правительство, известное своим мягко-благожелательным отношением к предприятиям реального сектора практически безотносительно к их финансовому положению, тем более что параллельно с объявлением о взаимозачете правительство отказалось от решительных действий по отношению к предприятиям–неплательщикам налогов. Процедура ускоренного банкротства была фактически дезавуирована как незаконная. А отмену процесса по банкротству УралАЗа (благодаря поддержке последнего Ю.Д. Маслюковым) нельзя рассматривать иначе как недвусмысленный сигнал остальным неплательщикам. В том же направлении действовали и многочисленные заявления о намерении объявить налоговую амнистию. Еще одним шагом по сокращению доходов стала готовность получать часть долгов натурой.

В налоговой области было отменено решение о переходе на уплату НДС по методу начислений¹⁰ и осуществлен

¹⁰ См.: Решение Верховного Суда РФ от 2 октября 1998 г. № ГКПИ 98–448.

возврат к широкому списку товаров, облагаемых НДС по ставке 10%¹¹. Несмотря на то что осуществление более серьезных изменений налоговой системы, согласно планам правительства, было приурочено к принятию бюджета на следующий год, начавшееся обсуждение предлагаемых налоговых послаблений уже осенью 1998 г. явилось сигналом, дающим понять, что производственная деятельность предприятия важнее уплаты налогов. Это соответственно приводило к снижению уровня налоговых поступлений.

В качестве меры по стабилизации обменного курса рубля указанием Центрального банка от 11 сентября был восстановлен порядок обязательной продажи 50% валютной выручки предприятий. В краткосрочной перспективе такая мера дала определенный положительный эффект. Однако она создает серьезные дополнительные стимулы по занижению валютной выручки, переводимой в Россию.

Противоречивыми по характеру, но одинаковыми по последствиям для бюджета стали решения правительства в области агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны.

С одной стороны, были предприняты шаги по облегчению положения сельских товаропроизводителей и связанных с ними предприятий промышленности. Прежде всего правительство в соответствии с устойчивой коммунистической традицией последних четырех десятилетий реструктурировало на 5 лет под 5% годовых (т. е. фактически списало) бюджетную задолженность сельхозпроизводителей бюджету. Тем самым всем было дано понять, что не платить государству можно и экономически оправданно, а исправные налогоплательщики в очередной раз смогли убедиться в нерациональности своего поведения.

С другой стороны, правительство решительно пошло на снижение импортных пошлин, которые были подняты правительством С.В. Кириенко в целях расширения доходной базы федерального бюджета. Не дожидаясь официального утверждения «программы мер», пошлины были снижены на многие продукты питания, прежде всего мясную и молочную

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1203.

продукцию¹². Эти решения могли быть объяснены и типичным для советского хозяйственного руководства опасением возникновения продовольственного дефицита (что обычно и происходит в результате собственной экономической политики), и снижением конкурентоспособности импортной продукции в результате девальвации, и давлением связанных с продовольственным импортом групп интересов, и сложностями обеспечения повышенного тарифа в условиях таможенного союза (особенно с Белоруссией). Однако в любом случае два аспекта этого решения являются очевидными: определенные потери бюджета и ослабление конкурентных позиций отечественного производителя. Причем очевидно, что обе группы решений обусловлены не идеологическими соображениями, а элементарным лоббизмом заинтересованных групп давления, во многом связанных с коррумпированными структурами госаппарата.

Свою роль должна сыграть и необходимость платить по политическим счетам. Новые контуры политики предполагали укрепление тесного союза с Белоруссией. Посетив с первым официальным визитом Минск, Е.М. Примаков заявил о готовности учитывать в своей деятельности позитивный опыт этой страны. Стремление к интеграции с Белоруссией предполагало готовность поступиться собственными экономическими интересами ради союзника. Здесь отчетливо просматриваются, по крайней мере, два направления. Во-первых, было принято решение об уплате белорусских долгов России продукцией, прежде всего сельскохозяйственной, что было равнозначно отказу от части денежных налоговых поступлений от «Газпрома». Во-вторых, предстояло закрыть глаза на наличие «таможенной дыры» на границе с Белоруссией, чье правительство отнюдь не демонстрировало готовности координировать свою таможенную политику с Россией. Фактически это означало решение Правительства России платить по политическим счетам.

Среди других решений правительства, имеющих во многом символическое значение, можно назвать восстановление механизма предоставления государственных гарантий

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 21 октября 1998 г. № 1226.

отдельным видам хозяйственной деятельности¹³, обращение к западным правительствам с настоятельной просьбой об оказании гуманитарной продовольственной помощи, отмену решения С.В. Кириенко о переводе счетов учреждений культуры в органы государственного казначейства. Эти и некоторые другие подобные решения объединяет ряд общих черт. Во-первых, все эти документы открывают широкие возможности для развития коррупции госаппарата и теневого предпринимательства. Во-вторых, их характеризует откровенно лоббистская направленность – во всех отчетливо просматриваются интересы соответствующих лоббистских групп. И наконец, в-третьих, подобные решения явно способствуют не укреплению, а ослаблению государственной власти, одновременно усиливая возможности бюрократического произвола в интересах отдельных лиц и групп.

Естественным последствием рассмотренных выше решений является существенное сокращение реальных доходов бюджета, денежной составляющей этих доходов и тем самым сжатие неэмиссионных источников финансирования расходов.

4. Динамика производства и социальная стабильность

По данным Центра экономической конъюнктуры¹⁴, прекращение паники на потребительском рынке в совокупности

¹³ Это решение вообще было уникальным. По сути дела, впервые в обозримой экономической истории было принято решение *о восстановлении действия* нормативных актов, отмененных два-три года назад. Это было не только хозяйственное решение, но и символический политический акт. Ведь вместо принятия обычного документа о введении госгарантий Е.М. Примаков пошел на беспрецедентное восстановление отмененного, что носило откровенно демонстративный характер. Как и с постановлением Думы о восстановлении памятника Ф. Дзержинскому, правительство явно продемонстрировало свою органическую связь с идеологией и практикой реставрации советской и неосоветской практики.

¹⁴ Индексы интенсивности промышленного производства (январь 1990 – октябрь 1998). М.: ЦЭК, 1998 (ноябрь); Деловая активность базовых промышленных предприятий России в ноябре 1998 г. М.: ЦЭК, 1998; Темпы динамики промышленного

с девальвацией рубля активизировало процесс импортозамещения, в результате чего спад промышленного производства в октябре и ноябре оказался ниже, чем это прогнозировалось на основе инерционной оценки динамики производства.

На протяжении ноября – января в ряде отраслей рост происходил по отношению не только к предшествующему месяцу, но и к соответствующим периодам 1997–1998 гг. В январе 1999 г. по сравнению с январем 1998 г. увеличился выпуск машиностроительной продукции на 2,3%, лесной и деревообрабатывающей – на 5,8, промстройматериалов – на 2, стекольной и фарфоро-фаянсовой – на 2,6, микробиологической – на 0,4%. Конечно, это немного, но не будем забывать, что год назад российская экономика уже начинала расти и соответствующее сопоставление связано отнюдь не с самым низким уровнем посткоммунистического кризиса (табл. 3).

Возникает вопрос о причинах этих позитивных сдвигов. В конце 1998 г. правительству удалось в основном обеспечить стабильность макроэкономического курса (прежде всего не допустить раскрутки инфляции), относительно нормализовать систему платежей и расчетов.

В целом можно говорить о двух главных группах факторов, оказавших воздействие на тенденцию производства к росту.

С одной стороны, девальвация рубля, вызвавшая резкое снижение конкурентоспособности многих видов импортной продукции, обусловила соответственно резкий рост эффективности ряда отечественных производителей. Этот фактор будет продолжать действовать при сохранении уровня реального курса рубля, т. е. при совпадении темпа инфляции и темпа падения обменного курса. Сохранение высокой инфляции само по себе будет сводить на нет потенциал роста. Остановка же инфляции (при использовании фиксированного или квазификсированного курса) будет связана с повышением реальной стоимости рубля и исчерпанием «девальвационного» источника конкурентоспособности отечественного производства.

Таблица 3

Динамика промышленного производства в 1998 г., % к предыдущему месяцу

	01.98	02.98	03.98	04.98	05.98	06.98	07.98	08.98	09.98	10.98	11.98	12.98
Промышленность в целом	93,2	101,2	100,4	95,8	93,2	100,9	94,5	99,3	96,9	110,1	100	110,1
Электроэнергетика	96,8	91,4	92,7	84,4	76	86	98	98,2	110,5	131,3	126,4	110,3
Топливная	99,4	93	106,1		98,9	97	103	98,9	96,8	107,4	97	104,9
Черная металлургия	104,5	95,1	107,3	98,3	102	89,5	100,1	97,8	96,8	104,2	94,6	117,1
Цветная металлургия	116,9	97,2	106,5	92,1	106,5	113,2	111,5	99,2	92,8	95,1	92,1	103,2
Химическая и нефтехимическая промышленность	99,5	98,5	113,1	102,5	93	88,2	98,1	96,2	100	114,1	99,4	104,5
Машиностроение и металлообработка	103,5	108,4	112,1	98,5	78,5	115,4	87,2	95,7	93,4	118,2	93,3	111,4
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	96,1	111,3	113,1	88,1	74,8	120,6	100,3	95	92,9	100,5	92,6	140,1
Промышленность строительных материалов	87,9	100,1	115,9	112,6	99,5	110,2	98,8	98,7	98,1	100,2	86,7	101,3
Легкая	109,5	109,5	102,3	98,3	71,8	102	81,1	105	107,9	7	95,7	107,1
Пищевая	93,2	113	117,2	98,2	98,8	97,7	98,6	95,2	98,1	112,1	91,6	102

Источник: Госкомстат.

С другой стороны, рост последних месяцев связан с вхождением экономики в режим высокой инфляции. Из опыта многих стран мира хорошо известно, что расширение эмиссионного финансирования экономики на первых порах (на протяжении нескольких месяцев) стимулирует экономический рост благодаря возникновению «денежной иллюзии», т. е. впрыскиваемые в народное хозяйство деньги создают иллюзию расширения спроса. Население получает деньги и приобретает товары. Фирмы воспринимают сигналы рынка как увеличение спроса и начинают расширять производство. Растет спрос на товары промежуточного (производственного) назначения. Снижается реальный уровень неплатежей в экономике. Этот фактор является сугубо краткосрочным и вскоре оборачивается возобновлением спада.

Таким образом, к началу 1999 г. в российской экономике действовали два различных механизма стимулирования роста, в краткосрочном периоде вполне совмещаемых, но имеющих совершенно разную направленность в плане среднесрочном (выходящем за рамки полугода). Устойчивость позитивных тенденций декабря – января будет связана в первую очередь с характером экономического курса, который намерено проводить правительство. Без адекватных макроэкономических и институциональных решений правительства невозможно сохранять благоприятные тенденции, возникшие на рубеже 1998–1999 гг.

В краткосрочном же отношении действие этих факторов было преимущественно благоприятным. В связи с расширением спроса в несколько раз возросла доля предприятий, увеличивших объем производства. Осенью начало расти производство в таких отраслях промышленности, как машиностроение, химия и нефтехимия, черная и цветная металлургия, нефтедобыча и нефтепереработка (при этом с сентября 1997 г. по август 1998 г., т. е. в период макроэкономической стабильности, этот показатель снижался).

Важным моментом стало и то, что благодаря поддержке правительства Думой, удалось принять Закон о разделе продукции, который блокировался на протяжении нескольких лет. Это дало некоторые позитивные сигналы инвесторам, особенно иностранным.

Были предприняты шаги по ужесточению контроля за ценообразованием в отраслях естественных монополий. Одни тарифы были заморожены, а другие даже снижены (например, на перевозку по железным дорогам отдельных видов товаров первой необходимости, включая продовольствие).

Статистические и социологические данные свидетельствуют также о стабилизации и улучшении ситуации на предприятиях. После резкого спада производства в сентябре происходила стабилизация выпуска, рос спрос на продукцию предприятий, увеличивалась загруженность мощностей – прежде всего в ТЭК, легкой и пищевой промышленности.

Благоприятные изменения происходили и в социальной сфере. Правительству из эмиссионных источников удалось погасить некоторую часть накопленной задолженности по зарплатам и пенсиям. Несмотря на то что эти долги обесценились в несколько раз, настроение населения складывалось скорее в пользу существующей власти. Двойственность экономической ситуации нашла отражение и в динамике забастовок. В сентябре более чем в 50 раз возросло количество бастовавших предприятий, в 40 раз увеличилось число участников забастовок, а в октябре оба показателя еще удвоились. Хотя в ноябре забастовочное движение пошло на спад, достигнув сентябрьских показателей (причем подавляющее большинство забастовок – 97% – приходится на учреждения образования), в декабре его рост возобновился (табл. 4).

Таблица 4

Динамика забастовочного движения в 1998 г.

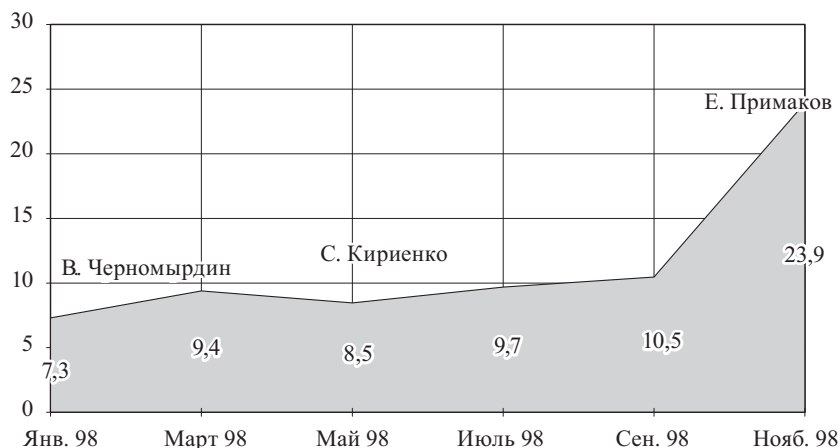
Месяц	Число предприятий и организаций, на которых происходили забастовки	Число участников забастовок, тыс. человек
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Январь	246	19,6
Февраль	78	8,1
Март	70	9,7
Апрель	946	52,3
Май	362	25,4

Окончание табл. 4

1	2	3
Июнь	92	13,9
Июль	31	5,4
Август	47	2,1
Сентябрь	2394	78,5
Октябрь	4229	196,1
Ноябрь	2135	65,5
Декабрь	5305	134,3

Источник: Госкомстат.

Тем не менее, по данным социологических опросов, в ноябре 1998 г. 53,2% опрошенных не поддерживали бы выступления протеста с требованием отставки правительства. Происходил также рост личной популярности Е.М. Примакова, который в опросах общественного мнения вошел в пятерку наиболее вероятных кандидатов на президентский пост (рис. 1).



Источник: Мониторинг ВЦИОМа.

Рис. 1. Премьер как политик, вызывающий наибольшее доверие (доля указавших премьер-министра в числе политиков, вызывающих наибольшее доверие, % к числу опрошенных)

Таким образом, реальное развитие событий оказывается весьма близким к описанной выше логике экономической политики популизма. Эмиссионное финансирование даже в относительно ограниченном масштабе оказывает краткосрочный положительный эффект на производство и популярность правительства. Но именно денежные индикаторы (в совокупности с платежным балансом) несут первую тревожную информацию в то время, когда показатели реального производства еще продолжают демонстрировать благоприятную динамику.

5. Перспективы социально-экономического развития России

Реальные перспективы развития экономики в 1999 г. будут определяться воздействием прежде всего двух следующих факторов. Во-первых, влиянием тех решений (прежде всего в налоговой и структурной сферах), которые уже были приняты правительством на протяжении первых 100 дней своего существования. Во-вторых, способностью власти практически реализовать принятый бюджет, обеспечивая стабильность и ответственность бюджетно-денежной политики. Разумеется, будут и другие факторы, однако в настоящий момент они являются труднопрогнозируемыми.

Можно выделить три основные проблемы, стоящие перед Кабинетом Е.М. Примакова и являющиеся принципиальными для обеспечения макроэкономической стабильности в стране. Во-первых, решение задач внешнего финансирования, и прежде всего заключение соглашений с международными финансовыми институтами. Во-вторых, недопущение раскрутки инфляционных процессов. В-третьих, расчистка политического поля для собственной политической деятельности.

Переговоры с МВФ и другими кредиторами шли очень тяжело. В принципе можно говорить о наличии политического желания Запада оказать помощь в реструктуризации долгов и в перспективе даже о списании какой-то их части.

Очевидна готовность Всемирного банка выделить ряд кредитов, особенно на инвестиционные проекты. Однако существует ряд проблем, которые непросто будет преодолеть.

Прежде всего это опасение МВФ вновь совершить ошибку и предоставить помощь незадолго перед очередным кризисом. Поэтому там стремятся растянуть процесс наблюдения за развитием событий и дать деньги в последний момент, когда подойдет срок платежа, если к этому времени не случится очередного обвала. При прочих равных условиях заключение сделки может произойти к маю. Правительству к этому времени надо будет максимально продемонстрировать устойчивость принятого бюджета.

Между тем сохранить обозначившиеся в начале 1999 г. тенденции к стабилизации будет совсем непросто. Весной правительство всегда сталкивается с резким ростом лоббистской активности, нацеленной на получение дополнительных бюджетных ресурсов. Основными здесь являются требования о выделении средств (льготных кредитов) на посевную и на «северный завоз».

Аграрный лоббизм является одним из самых сильных не только в нашей стране, но и во всем мире. За «северным завозом» стоят не только (иногда кажется не столько) северяне, но и банковские структуры, желающие этот завоз осуществлять (под дешевые государственные кредиты, разумеется). Мало какое правительство в прошлом было способно противостоять этому давлению. К тому же предстоят выборы, являющиеся дополнительным фактором политического давления в направлении финансовой дестабилизации.

Для укрепления своих политических позиций Е.М. Примаков предпринял ряд нетривиальных шагов. Прежде всего он выступил с инициативой о подписании договора об общественном согласии, главным (если не единственным) содержательным пунктом которого было положение об отказе сторон от попыток отправить Кабинет в отставку. (Понятно, что это создавало гарантии лишь премьеру, поскольку отставка других членов правительства происходит в рабочем порядке.) Несмотря на резко негативную реакцию при появлении письма, содержащего эту инициативу, в конце февраля

Б.Н. Ельцин заявил о намерении доработать свой президентский срок с Е.М. Примаковым в качестве премьера. (Правда, аналогичные заявления относительно членов правительства в прошлом также неоднократно раздавались и практически никогда не выполнялись.)

Непросто обеспечивать популярность главы правительства в условиях резкого, фактически двукратного снижения реальных расходов (и соответственно обязательств) государства, включая отказ от индексации бюджетных зарплат и пенсий при двукратном увеличении цен. Развертывание борьбы с коррупцией оказывается в этой ситуации эффективным методом отвлечь внимание общественного мнения хотя бы на несколько месяцев. В этих целях со стороны премьера раздаются обещания о предстоящих масштабных арестах по обвинению в коррупции, а также явно популистские заявления относительно частной собственности¹⁵.

Е.М. Примаков поддержал также стремление губернаторов к контролю за федеральной собственностью, предложив компромиссное решение в виде выделения части федеральной собственности в траст региональному руководству. Уже имеющийся опыт трастовых соглашений государства в промышленности показывает, что фактически это означает превращение трастодержателя в полновластного (хотя и временного) хозяина соответствующего объекта.

Наконец, Е.М. Примаков открыто выступил с идеей перехода от выборности глав субъектов Федерации и местных самоуправлений к их назначению соответствующими вышестоящими органами исполнительной власти. Таким образом, губернаторам было предложено получить возможность назначать руководителей муниципалитетов в обмен на отказ от всенародного избрания их самих. Эта сделка может оказаться весьма привлекательной для большинства губернаторов. Они давно добиваются полного контроля за муниципалитетами

¹⁵ Примером последнего могут быть следующие слова, произнесенные Е.М. Примаковым в Совете Федерации: «Мы поставили точку на "Пурнефтегазе". Сейчас он возвращен. На очереди ряд других предприятий, которые, может быть, и по закону, но вопреки логике и здравому смыслу были вынуты из бюджета» (Интерфакс, 17 февраля).

(особенно за городами), что резко расширило бы возможности их контроля за региональными финансовыми потоками. Отстаивание же своих позиций в коридорах власти для многих из них гораздо комфортнее, нежели участие в выборной борьбе.

Важные шаги по укреплению своих политических позиций делает правительство и в топливно-энергетическом секторе. Вслед за созданием корпорации угольных предприятий в Кузбассе правительство выразило готовность объединить принадлежащие государству нефтяные компании («Роснефть», «Славнефть», ОНАКО). И хотя коммерческая эффективность подобных проектов вызывает сильные сомнения, в определенный момент они могут быть использованы как источник ресурсов для проведения предвыборных кампаний.

Наконец, премьеру удастся нейтрализовывать потенциальных политических конкурентов и даже делать их своими вынужденными союзниками. В феврале стало известно о вероятном назначении В.С. Черномырдина председателем Совета директоров «Газпрома». Помощь федерального центра пришла и А.И. Лебедю в борьбе за влияние на финансовые потоки в Красноярском крае. Одновременно происходит консолидация финансовых ресурсов, которые при необходимости могут быть использованы в политических целях. Словом, серьезным конкурентом Е.М. Примакова остается только Ю.М. Лужков.

Особое воздействие на экономическую и политическую ситуацию будет оказывать практическая реализация федерального бюджета, триумфально проведенного правительством через Государственную Думу.

6. Заключение

В начале 1999 г., по прошествии шести месяцев своей деятельности, правительство продолжает находиться в состоянии выбора своего экономико-политического курса. Стремление к жесткому бюджету противоречит выбранному

направлению налоговой реформы и не подкрепляется мерами по повышению эффективности государственных расходов, декларации об ограничении инфляции 30% в 1999 г. совмещаются с проведением мягкой денежной политики.

В экономической области главными последствиями проводимого курса будут следующие:

- снижение реальных денежных поступлений бюджета расширенного правительства в результате непродуманной налоговой реформы. Существенное уменьшение реальных расходов расширенного правительства и, как следствие, выход на новый уровень бюджетного равновесия, характеризуемого налоговыми изъятиями около 27–28% ВВП (32,6% ВВП в 1997 г.) и расходами государства на уровне 32–33% ВВП (против примерно 43% в 1997 г.¹⁶);
- ускорение инфляционных процессов в 1999 г. при опасности входа в режим экстремально высокой инфляции;
- дальнейшее снижение уровня жизни работников бюджетной сферы и пенсионеров, увеличение доли населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, усиление дифференциации доходов;
- демонетизация ВВП, усиливающая спад производства.

Серьезные проблемы возникают в политической сфере. Здесь речь может идти о реальном ослаблении государственной власти, несмотря на многочисленные заявления премьера о своей приверженности государственно-идеологической идеологии и об укреплении государства как приоритете своей деятельности во главе Кабинета. Основными факторами ослабления государства, действие которых будет нарастать, являются следующие:

- сокращение возможности власти влиять на положение дел в стране, на решение не только экономических, но и политических и военных задач из-за сокращения доходов федерального бюджета;
- потеря контроля за государственными расходами как на федеральном, так и на региональном уровне. Резкое

¹⁶ В 1997 г. доходы бюджета расширенного правительства, включая неналоговые, составили 36,4% ВВП, дефицит бюджета и объем его финансирования – 6,7% ВВП.

усиление лоббистских сил внутри Кабинета, невозможность его функционирования как достаточно целостной политической команды делают нереалистичным проведение сколько-нибудь последовательной политической линии;

- ослабление центральной власти будет означать укрепление позиций губернаторов. Раскручивание инфляционной спирали неизбежно приведет к ослаблению зависимости региональных властей от Центра. Регионы начнут изобретать собственные способы борьбы с инфляцией, которые, скорее всего, будут плохо сочетаться с нормами федерального законодательства. Особенно опасными стали бы попытки регулирования цен, поскольку возникающий в результате товарный дефицит становится для регионов важнейшим побудительным мотивом ограничивать движение товаропотоков, ведя к разрыву единого экономического пространства страны.

Общий вывод, который следует из анализа первых итогов работы правительства Е.М. Примакова, свидетельствует о том, что страна настойчиво и неуклонно приближается к новому витку социально-экономического кризиса. Новый этап кризиса будет гораздо более острым и болезненным, чем в середине 1998 г. Это будет кризис, характеризующийся высокой инфляцией, неуклонным падением рубля и общей макроэкономической и социальной неразберихой. Более того, в силу ряда социально-психологических и политических факторов этот кризис может оказаться гораздо более болезненным, чем это было в начале рыночных реформ.

Правительство и лично премьер, похоже, осознают эти опасности. После периода колебаний и откровенного стремления избегать резких шагов Е.М. Примаков продемонстрировал понимание того, что существо кризиса находится в денежно-бюджетной, т. е. макроэкономической, сфере. Проект бюджета свидетельствует о стремлении обеспечить единство денежной и бюджетной политики не в логике «экономики популизма», т. е. не путем ослабления первой (денежной), но посредством ужесточения последней (бюджетной).

Однако здесь возникает, по крайней мере, три проблемы. Во-первых, уже сделан ряд серьезных ошибок, прежде всего в налоговой сфере, которые будут в дальнейшем негативно

влиять на бюджетную ситуацию. Во-вторых, предложенные параметры бюджета, не предусматривающие соответствующих структурных реформ, политически плохо реализуемы. В-третьих, негативную роль может сыграть стремление премьера к политическим компромиссам, которые весьма желательны, однако не всегда практически реализуемы без принципиальных потерь для экономической политики. Е.М. Примаков, естественно, стремится сберечь имеющийся политический капитал – относительную популярность в обществе и поддержку в Государственной Думе. Однако проблема состоит в том, что отсутствие решительных действий может привести к постепенному ухудшению экономического, а затем и социального фона, в результате чего последствия могут оказаться гораздо более тяжелыми.

Дипломатические способности премьера известны и могут быть полезны. Однако экономическая политика требует умения сделать выбор. В отличие от современной внешней политики, основанной на компромиссах и балансе интересов, в экономической политике нельзя найти компромисс между снижением бюджетных доходов и расширением расходов, между печатным станком и здоровой валютой. Предстоит четко определиться с курсом экономической политики.

Обстоятельства будут все настойчивее подталкивать правительство к необходимости выбора между жестким стабилизационным вариантом и экономической политикой популизма. Уклониться от этого выбора будет невозможно. Нежелание сделать этот выбор приведет лишь к тому, что он будет навязан логикой экономических обстоятельств. Это будет и выбор курса, и выбор социальных сил, которые должны будут платить за тот или иной курс.

1999 г.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ 1999 г.¹

Финансовый кризис, резкое обострение которого произошло летом 1998 г., был вызван рядом фундаментальных факторов, определяющих слабость российской экономики. Среди них в первую очередь выделяются бюджетные проблемы, заключающиеся в неспособности российской власти в 1992–1998 гг. привести расходы государства в соответствие с его доходами и, как следствие, в большом бюджетном дефиците и быстром увеличении государственного долга. Важным фактором стало ухудшение состояния платежного баланса, вызванное увеличением расходов государства и частных заемщиков на платежи по внешнему долгу и неблагоприятными условиями внешней торговли России. Проблемы, связанные с уязвимостью российской банковской системы, также сыграли значительную роль в развитии финансового кризиса. Разумеется, заметным фактором, определившим сроки и форму выражения кризиса в России, стало развертывание мирового финансового кризиса, а также ряд ошибок в экономической политике, допущенных в 1997–1998 гг.

¹ См.: Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000.

1. Социальные последствия стабилизационной политики

По оценкам Госкомстата, после кризиса осени 1998 г. происходило падение жизненного уровня всех слоев населения, включая 20% самых богатых. Согласно данным на январь 1999 г., 38,2% населения оказалось за чертой бедности. К февралю 1999 г. реальный размер назначенной среднемесячной пенсии сократился по сравнению с докризисным уровнем вдвое, реальная начисленная заработная плата на одного работника – более чем на 42%. На начало 1999 г. соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума составило менее 1,5 раза. Реальные денежные доходы населения в августе 1999 г. достигли лишь 80% показателя августа 1998 г.

Вместе с тем сравнение величин официального и субъективного прожиточного минимума приводит к парадоксальному на первый взгляд выводу. Начиная с ноября 1998 г. величина субъективного прожиточного минимума начинает сокращаться, а в период с января по июль 1999 г. субъективный прожиточный минимум, т. е. тот доход, который респонденты ВЦИОМа готовы были признать минимально необходимым, оказывается даже несколько ниже официального прожиточного минимума, рассчитываемого Госкомстатом (рис. 1).

Можно предположить, что в основе данного явления лежит влияние следующих факторов.

Во-первых, прогнозируемый многими экономистами и политиками коллапс экономики (паралич финансовой системы, гиперинфляция, возвращение к временам всеобщего дефицита, карточное распределение) не наступил. Рисунок 2 показывает, что, согласно данным ВЦИОМа, после пика начала осени 1998 г. (т. е. сразу после кризиса) доля респондентов, оценивающих экономическое положение как в своем населенном пункте, так и в России как плохое и очень плохое, в целом имеет тенденцию к снижению.

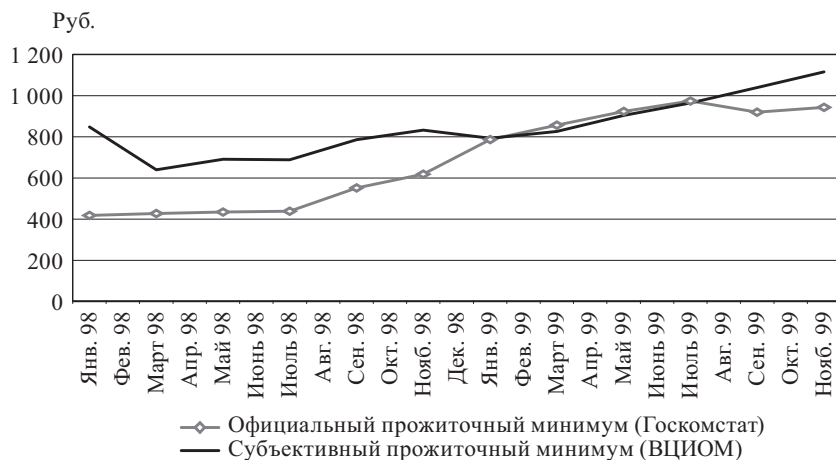
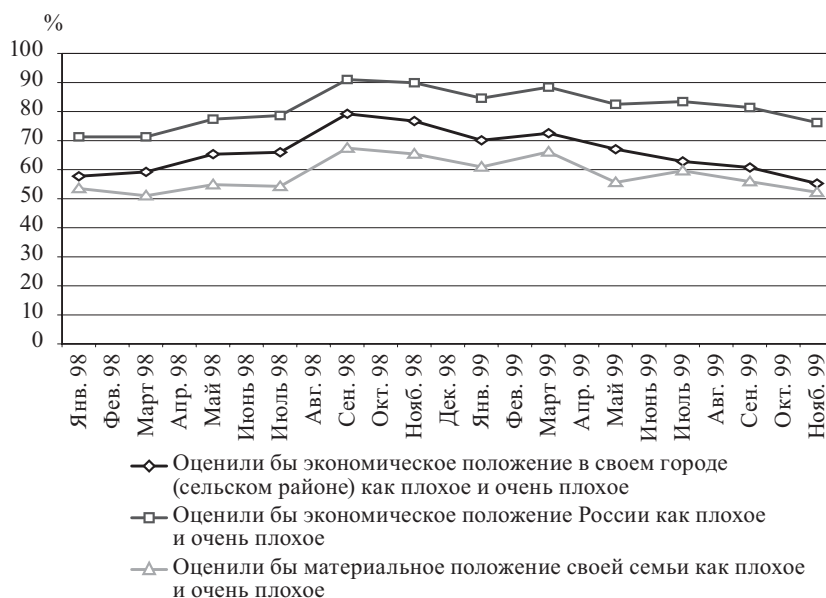


Рис. 1. Официальный и субъективный прожиточный минимум



Источник: ВЦИОМ.

Рис. 2. Оценка материального положения семьи, экономического положения в городе (поселке) и в стране как плохого и очень плохого

Во-вторых, долларовые сбережения населения, преобладавшие в структуре сбережений населения, несмотря на наметившуюся к 1998 г. тенденцию к росту других видов сбережений, после девальвации значительно «подорожали» в рублях, кроме того, возросла их субъективная ценность для владельцев.

В-третьих, рост производства и сокращение доли бартера (рост монетизации экономики), ставшие одним из следствий девальвации национальной валюты во второй половине 1998 г., в свою очередь в определенной мере компенсировали падение реальных доходов населения за счет более стабильной выплаты заработной платы в денежной форме и сокращения задолженности по заработной плате² (рис. 3).

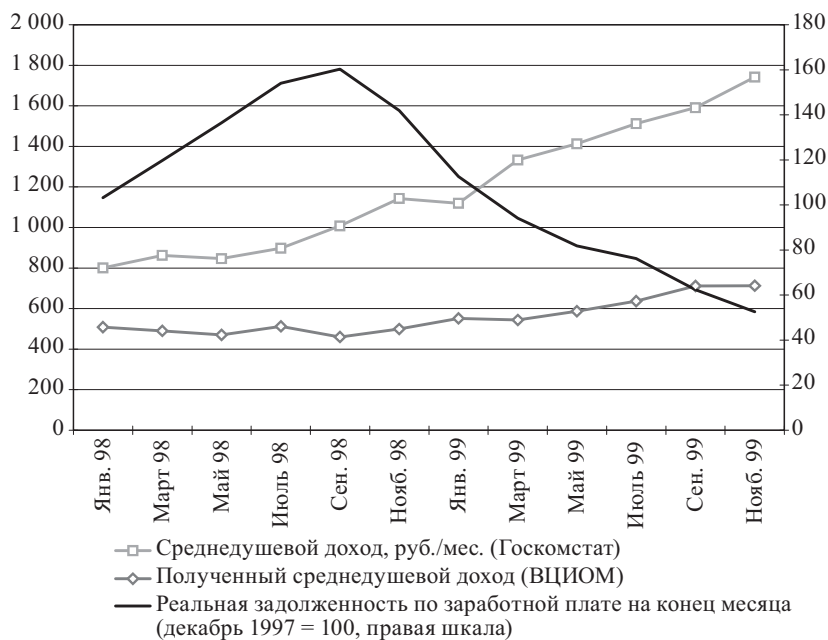


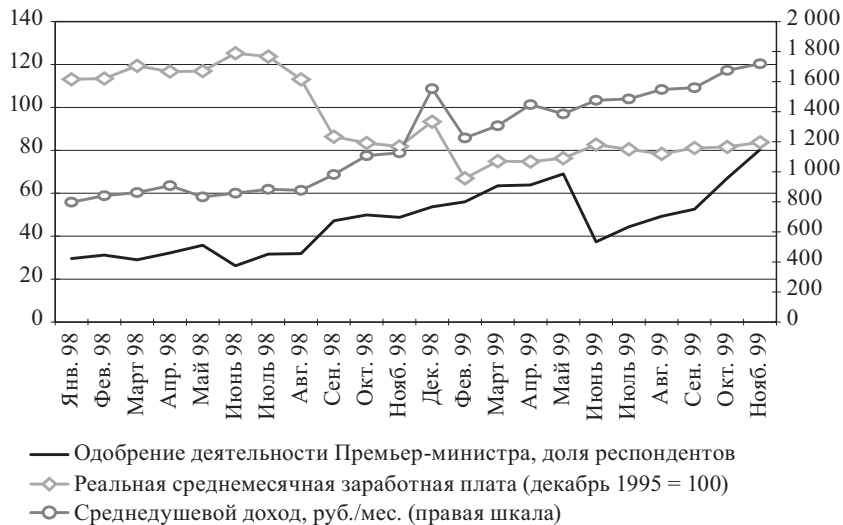
Рис. 3. Реальная задолженность по заработной плате и динамика доходов населения

² Между сокращением реальной задолженности по заработной плате и ростом промышленного производства отмечается тесная связь – коэффициент отрицательной корреляции равен 0,98. Коэффициент корреляции между индексом интенсивности промышленного производства и величиной субъективного среднедушевого дохода положителен и достигает 0,73.



Источник: Госкомстат.

Рис. 4. Динамика забастовок



Источники: ВЦИОМ, Госкомстат.

Рис. 5. Одобрение деятельности премьер-министра, динамика реальной заработной платы и номинальных среднедушевых доходов

После пика, достигнутого осенью 1998 г., по мере сокращения реальной задолженности по заработной плате, а также роста реальных полученных доходов с ростом производства численность участников забастовок и потери рабочего времени идут на убыль (рис. 4).

Рассмотренный выше механизм компенсации снижения доходов населения через увеличение фактических выплат в денежной форме объясняет в том числе и феномен роста доверия граждан к деятельности руководителя правительства на фоне ухудшения официальной статистики жизненного уровня (рис. 5).

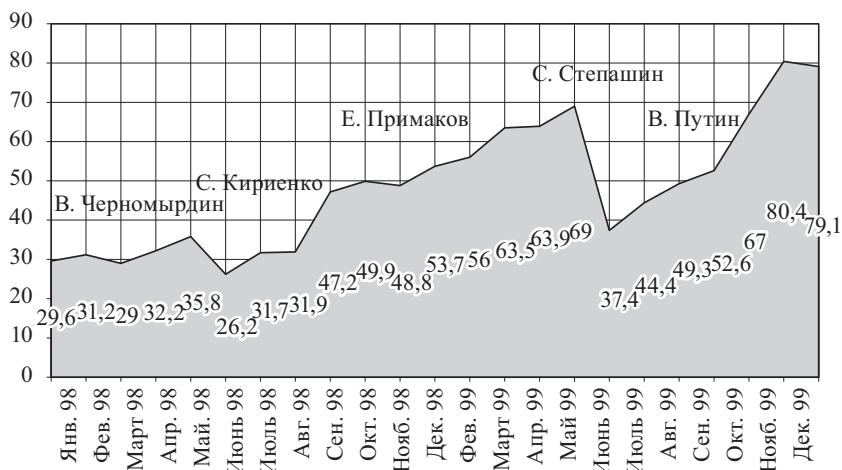
На рис. 6 представлена динамика доверия премьер-министру и реальной задолженности по заработной плате. За исключением резкого спада, связанного с отставкой С.В. Степашина и назначением на пост председателя правительства никому не известного В.В. Путина, рост доверия премьер-министру идет параллельно снижению задолженности.



Источники: ВЦИОМ, Госкомстат.

Рис. 6. Одобрение деятельности премьер-министра и реальная задолженность по заработной плате

«Эффект компенсации» падения доходов позволил при сокращении социальных обязательств государства в реальном выражении обеспечить высокий уровень доверия населения к деятельности правительства (рис. 7).



Источник: ВЦИОМ.

Рис. 7. Доля респондентов, одобрявших деятельность премьер-министра, % к числу опрошенных

2. Экономико-политическая ситуация и выборы

Новый политический контекст: формирование консенсуса

Два взаимосвязанных фактора представляются особенно важными для оценки того нового состояния российского общества, которое сложилось в 1999 г. и которое будет оказывать влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране в обозримой перспективе: это исчерпание задач собственно посткоммунистической трансформации и начало сближения политических позиций ведущих политических сил страны. Названные обстоятельства свидетельствуют и

о приближении к концу периода радикальной, революционной трансформации общества, для которого характерны непримиримая политическая борьба и порождаемая этим противостоянием слабость государственной власти.

Россия стала страной с рыночной экономикой и с демократической Конституцией. Дальнейшее развитие России, ее успехи или трудности, прорывы и кризисы будут определяться именно этим.

Конечно, возможны колебания и повороты вспять. Демократическая система не является еще полностью укоренившейся. Страна не гарантирована и от срыва в популистские эксперименты с соответствующими последствиями для денежного и товарного рынков. Однако все эти и другие возможные кризисы уже не будут прямым следствием коммунистического наследия, а будут связаны с текущей политической борьбой, с поиском ответов на новые вызовы экономической и политической жизни.

О справедливости вывода о преодолении коммунистического наследия свидетельствует и опыт преодоления финансового (а фактически финансово-политического) кризиса 1998 г. Несмотря на ожидания полного развала, возвращения к товарному дефициту и политической диктатуре, страна смогла найти выход из кризиса в рамках существующей и принятой в современных рыночных экономиках системы мер — преимущественно мер денежной и бюджетной политики.

В результате названных факторов, а также ряда других обстоятельств на рубеже 1999–2000 гг. сложилась уникальная политическая ситуация с точки зрения дальнейших перспектив проведения экономических реформ.

Состоявшиеся 19 декабря 1999 г. выборы в Государственную Думу и победа в первом туре президентских выборов В. Путина продемонстрировали, что влияние левых партий не только прекратило расти, но и, напротив, несколько снизилось. Впервые после 1993 г. обнаружилась тенденция роста голосов за политические объединения, которые так или иначе можно рассматривать как проправительственные или некоммунистические. Расклад сил в Думе если и не гарантирует прохождения всех желательных для правительства законов,

то уж во всяком случае позволяет блокировать практически любые нежелательные законопроекты.

Прошедшие одновременно с выборами в Государственную Думу выборы глав исполнительной власти ряда субъектов Федерации также привели к поражению прокоммунистических кандидатов в губернаторы (например, в Тверской, Новосибирской и Московской областях).

Однако не только относительное ослабление левых и националистов в Думе стало фактором укрепления позиций правительства и лично В.В. Путина. Гораздо важнее, что 1999 год продемонстрировал наличие явного тренда политических элит к сближению, к преодолению раскола, который стал терять черты борьбы на уничтожение одной из сторон. Можно выделить некоторые явления экономико-политической жизни последнего года, свидетельствующие о сближении элит: во-первых, практическую деятельность неокommунистического Кабинета Е.М. Примакова, во-вторых, анализ предвыборных экономических программ партий и, в-третьих, январские уже 2000 г. политические маневры в новой Думе.

Впервые процесс сближения элит обозначился в период премьерства Е.М. Примакова, когда левый Кабинет пошел на реализацию беспрецедентных по социальной жесткости мер бюджетной и денежной политики и одновременно были фактически подтверждены результаты основных институциональных реформ (прежде всего приватизации). Выяснилось, что возможные варианты колебания экономического курса не так велики, как это казалось в то время.

Еще более интересным стал ход предвыборной кампании осени 1999 г. Непримируемая борьба политических партий не помешала тому, что их экономические программы обнаружили явную тенденцию к сближению, во всяком случае по сравнению с 1995–1996 гг. Различия, конечно, остаются, и весьма существенные. Но в основном программные документы написаны уже в рыночной парадигме, различия между ними перестали напоминать дискуссию слепого с глухим (или, точнее, здорового человека со слепоглухонемым), а стали похожи на острейшие дискуссии британских лейбористов и консерваторов примерно рубежа 40–50-х гг.

Действительно, все признают уже важность частной собственности и никто всерьез не говорит о необходимости масштабной национализации. Вопрос о пересмотре итогов приватизации практически все сводят к судебной процедуре на основании несоблюдения исходных условий приватизации. Конечно, к этому можно поставить много вопросов (например, о независимости судов в условиях «диктатуры пролетариата» или при авторитарном лидере регионального масштаба), однако сама по себе такая постановка вопроса существенно отличается от простых заклинаний о грабительском характере приватизации.

Все признают важность макроэкономической стабильности, неинфляционной денежной политики, сбалансированного бюджета. А расхождения по вопросам организации валютного контроля при всей экзотичности предложений о запрете на конвертируемость рубля не столь уж нетипичны для западных демократий середины XX в. Близки позиции по налоговой политике, нет непреодолимой пропасти и в вопросах внешнеэкономической деятельности. Наконец, весьма показательным оказалось формирование блока между коммунистическими и пропутинскими силами буквально в первый же день работы Государственной Думы 17 января 2000 г. Политические силы, декларирующие существенно различные идеологические приоритеты, намеренные по-разному строить свою законопроектную деятельность, смогли легко договориться между собой об организации руководства нижней палатой. И хотя в дальнейшем можно ожидать довольно интенсивной (даже несколько демонстративной) борьбы между этими силами, не следует преувеличивать радикальность этого раскола.

В формировании нового консенсуса существенную роль сыграла отставка Б.Н. Ельцина. Выяснилось, что непримиримость левой оппозиции и правительства была результатом не столько идеологии, сколько личности первого президента и его острой взаимной неприязни с коммунистами. Легкость голосования левым большинством за неидеологизированных премьеров в мае и августе 1999 г. уже позволяла сделать вывод о неантагонистическом характере противоречий между

правительством и оппозицией. А с уходом Б.Н. Ельцина в отставку серьезных препятствий на пути к преодолению раскола элиты уже, по-видимому, не осталось.

Консолидирующим общество и элиту фактором, как это и бывало всегда на завершающей фазе революции, должны были стать успешные военные действия. Обострение конфликта в Чечне на протяжении осени 1999 г. также играло важную роль в процессах формирования социального консенсуса. Хотя для того чтобы этот фактор устойчиво работал на укрепление единства сил, война должна восприниматься как успешная и быть непродолжительной. Подобное развитие событий непосредственно отразилось и на позиции региональных властей. Если еще в середине 1999 г. губернаторский корпус был расколот и ориентировался на различные политические силы (колеблясь между правительством, «Отечеством», «Всеi Россией», «Голосом России» и КПРФ), то к началу 2000 г. подавляющее большинство губернаторов присягнуло на верность В.В. Путину и фактически стало поддерживать «Единство» как партию власти. Причем поскольку (в отличие от Б.Н. Ельцина) новый лидер не скрывает своих симпатий по отношению именно к данной политической структуре, то и поддержка региональных властей оказывается гораздо более явной.

Другой стороной процесса является то, что верхняя палата вновь станет, скорее всего, надежной опорой главы государства, что довольно важно как при лояльной Думе, так и при возможных конфликтах с ней. В первом случае гарантировано прохождение иницилируемых правительством законопроектов, во втором – исполнительная власть ставит надежный заслон нежелательному законотворчеству. Все это впервые создавало базу для конструктивного сотрудничества ветвей исполнительной и законодательной власти, причем как нижней палаты, так и верхней.

Еще одним фактором, способствующим укреплению общественной стабильности, являются низкие социальные ожидания, сформировавшиеся в результате того острого шока, который был испытан после августовского кризиса 1998 г. В стране сложилась и продолжает сохраняться уникальная

ситуация, когда субъективные оценки прожиточного минимума существенно ниже уровня, установленного государством. Социальные обязательства государства, резко обесцененные правительством Е.М. Примакова – Ю.Д. Маслюкова, остаются на низком уровне. Все это позволяет проводить осторожный и ответственный макроэкономический курс, избегая опасностей популизма.

Ограничению популизма способствует и характер предвыборной президентской кампании. Здесь существенны следующие обстоятельства. Во-первых, сжатые сроки кампании оставляли мало времени для популистских экспериментов в области бюджетной и денежной политики. Во-вторых, наличие явного лидера гонки и пребывание его у власти снижают ценность популистских шагов – они оказываются ненужными и даже вредными, поскольку с их последствиями, скорее всего, придется бороться этому же лидеру. В-третьих, низкие социальные ожидания и крайне низкий уровень реальных социальных расходов позволяют осуществлять привлекательные для электората меры по их номинальному повышению, сохраняя неизменным реальный уровень.

В.В. Путин и перспективы его экономического курса

В данной ситуации остается открытым вопрос, сможет ли и захочет ли новое (послеельцинское) политическое руководство страны в полной мере воспользоваться благоприятной ситуацией для придания большего динамизма социально-экономической политике. Особенностью же складывающейся объективно ситуации является то, что возможными могут быть практически любые варианты развития событий – от последовательного экономического либерализма до дирижизма, а то и крайнего популизма.

Первые шаги В.В. Путина были ориентированы на то, чтобы вплоть до президентских выборов максимально скрывать свои экономико-политические предпочтения. Это понятная политическая тактика, однако она не может быть основой курса, т. е. новому руководству страны неизбежно придется определяться в своих предпочтениях.

Первые заявления и.о. президента демонстрировали его склонность к умеренной популистской риторике, к упованию на жесткие, силовые подходы в организации государственной власти, а также на некоторое увлечение административными рычагами в регулировании хозяйственной жизни.

Популистская риторика обозначилась в обещаниях В.В. Путина существенно повысить пенсии и зарплаты бюджетников (прежде всего работников сферы образования), что являлось, впрочем, вполне естественным шагом кандидата в президенты.

Одновременно последовали заявления о необходимости укрепления правопорядка, о «диктатуре закона» как важнейшей доминанте действий государственной власти. Заявления такого рода подвержены различной интерпретации и требуют существенной конкретизации. Наконец, первые дни исполнения обязанностей президента показали, что он не чужд принятия административных решений в собственно экономической сфере. Об этом свидетельствовала поддержка предложения Центробанка о введении 100%-й продажи валюты экспортерами, а также о понижении учетной ставки. Безотносительно к оценке экономических последствий принятия таких решений заявления о них определенным образом характеризуют стиль действий новой власти.

Проблемой может быть и некоторая неопытность нового руководителя. В этом отношении его деятельность в январе 2000 г. отчасти напоминала шаги В.С. Черномырдина в первые два месяца его пребывания во главе Кабинета, когда многие из принимавшихся в спешке решений (от госрегулирования цен до запрета на машины с правосторонним рулем) в скором времени отменялись. Ситуация со 100%-й продажей валюты и административным снижением ставки рефинансирования относится к случаям подобного рода. Однако есть и существенное отличие: на рубеже 1992–1993 гг. мнение нового премьера было неокончательным, над ним стоял Б.Н. Ельцин, с его политическим опытом и более или менее устоявшимися взглядами и предпочтениями относительно экономико-политического курса.

Однако на реальное развитие ситуации, в том числе и на формирование реальной экономической политики, помимо субъективных предпочтений нового президента будет оказывать воздействие ряд факторов развития страны. При определении контуров курса экономической политики на ближайшую перспективу нетрудно выделить основные характеристики и ограничители предстоящего этапа. Эти параметры заданы логикой развития последнего десятилетия и являются рамочными для любого правительства России. Игнорирование этих рамок было бы чревато серьезным кризисом. Основными характеристиками ситуации, как они выглядят на начало 2000 г., являются следующие.

1. Отсутствие инвестиций в значительном объеме из-за сохранения высокого уровня недоверия к политическим и экономическим институтам.

2. Крайняя ограниченность бюджетных ресурсов, которых не будет хватать на осуществление государственных инвестиций.

3. Продолжение утечки капитала, в том числе в форме сохранения сбережений в иностранной валюте.

4. Сохранение высокого уровня номинальных неплатежей между предприятиями при резком сокращении бюджетных платежей.

5. Ненадежность банковской системы, отсутствие доверия к институтам финансового рынка.

6. Продолжение роста, происходящего за счет более полной загрузки мощностей и рационализации производств. Такой рост может быть довольно существенным, но остается неустойчивым из-за отсутствия необходимых инвестиций.

7. Необходимость сохранения и некоторого увеличения первичного профицита бюджета.

8. Сохранение режима плавающего валютного курса, причем на нынешнем заниженном уровне. В качестве ориентира может быть принято сохранение стабильности реального курса рубля.

Помимо перечисленных собственно экономических параметров существует ряд других факторов, которые также

будут оказывать непосредственное влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране.

Во-первых, динамика мировых цен на основные продукты российского экспорта (энергоресурсы, металлы, продукция химической промышленности), от которой в значительной мере зависит реалистичность бюджетных проектировок. Значение этого фактора не является однозначно положительным. Высокие цены на продукты российского экспорта не только облегчают положение властей, но и, как правило, ослабляют интерес правительства к проведению реформ.

Во-вторых, способность урегулировать отношения с внешними кредиторами и структура внешнего долга, которая сформируется в результате этих договоренностей.

В-третьих, возобновление предоставления России заимствований по линии международных финансовых организаций, прежде всего МВФ. Этот фактор в настоящее время практически полностью определяется политическими обстоятельствами и в этом смысле также является внешним для экономической политики.

В-четвертых, перспективы завершения военных действий в Чечне, где важны как результат, так и сроки осуществления кампании.

Нетрудно заметить, что все перечисленные факторы тесно связаны друг с другом и с перспективами бюджетной (и вообще макроэкономической) стабильности России. Все они непосредственно влияют или на доходы бюджета, или на его расходы, а следовательно, и на политику валютного курса.

С учетом перечисленных факторов, непосредственно воздействующих на экономическую политику любого правительства России, оптимальным из возможных вариантов действий в краткосрочной (примерно двухлетней) перспективе была концентрация усилий власти на создании благоприятных предпосылок для будущего экономического роста на основе увеличения инвестиций. Достаточно очевидно, что до создания благоприятных условий для увеличения инвестиций экономический рост будет возможен, однако преимущественно на основании платежеспособного спроса и за счет наличия существенных резервов производственных мощностей.

Это обстоятельство определяет основные задачи макроэкономической политики, сутью которой является здесь поддержание стабильности, т. е. примерно существующего, хотя и довольно неустойчивого, равновесия. Перед правительством будет стоять задача при помощи инструментов валютной и бюджетной политики поддерживать благоприятные условия для роста, к которым относятся поддержание стабильности реального курса рубля (недопущение его быстрого роста в реальном выражении), рационализация политики бюджетных расходов, стимулирование экспорта. Однако критически важным является способность денежных властей удержаться от искушения инфляционного расширения спроса как через необоснованно низкие процентные ставки, так и финансируя бюджетный дефицит за счет Центрального банка. Это будет тем более сложно, что при продолжении выплат внешнего долга за счет резервов Центробанка неизбежно будет происходить заметный рост денежной базы.

Вне макроэкономической сферы основное внимание правительства должно быть сконцентрировано на следующих двух ключевых направлениях деятельности. Во-первых, на решительном укреплении институтов государственной власти, преодолении синдромов и последствий слабого государства, характерного для России с конца 80-х годов. Во-вторых, на качественном улучшении инвестиционного климата. Обе эти задачи тесно связаны друг с другом. Благоприятный инвестиционный климат немыслим без укрепления государства. А укрепление институтов власти без повышения инвестиционной активности может привести к возникновению бедного полицейского государства. Каждая из этих двух задач распадается на ряд конкретных действий и решений, предполагающих соответствующее нормативное и политическое оформление.

Целью укрепления институтов государственной власти является резкое ослабление ее зависимости при принятии решений от групп экономических интересов, восстановление способности государственных органов при выработке экономической политики опираться на более широкий общест-

венный спектр мнений. Попытка такого рода поворота уже предпринималась правительством в 1997 г., однако тогда А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов, инициировавшие такой поворот, потерпели поражение от объединенных сил лоббистских группировок. Это поражение предопределялось отчасти существовавшей на тот момент структурой элиты, а отчасти падением мировых цен на нефть, объективно ослаблявшим возможности правительства.

Теперь объективная ситуация существенно изменилась. Во-первых, августовский кризис привел к глубокой трансформации российской элиты, к краху некогда мощных, претендовавших на звание олигархических финансовых структур. Во-вторых, сложившаяся после кризиса (и отчасти благодаря девальвации) структура экономических интересов характеризуется меньшей поляризацией и более равномерным распределением лоббистского потенциала между различными секторами хозяйства. В-третьих, заметно ослабла зависимость государства от финансовых структур. И наконец, в-четвертых, как отражение перечисленных выше изменений, произошло сближение позиций отдельных групп политической элиты. Все это вместе создает объективные предпосылки для того, чтобы новая попытка консолидации власти дала устойчивые результаты.

Можно выделить ряд направлений, в которых можно ожидать активизации деятельности президента и правительства для укрепления государства. Прежде всего следовало бы обеспечить адекватное финансирование правоохранительной системы, включая суды и налоговые органы. Именно эти институты определяют каркас устойчивости государственной власти, в том числе и устойчивости экономической системы. Одновременно следует обеспечить реальную независимость судебных и налоговых органов от влияния исполнительных властей, что в настоящее время особенно отчетливо проявляется на уровне субъектов Федерации.

Принципиально важно решение комплекса задач по укреплению позиций федерального Центра по отношению к субъектам Федерации. Некоторая нечеткость соответствующих разделов действующей Конституции не должна

препятствовать более точному распределению полномочий и недопущению нарушения федерального законодательства со стороны региональных властей. Основными направлениями действий здесь могут быть следующие:

- обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному, проведение ревизии существующих региональных нормативных актов и соглашений с регионами;
- разработка и принятие механизма отстранения губернаторов от должности за действия, несовместимые с Конституцией РФ;
- усиление роли представителей президента в субъектах Федерации;
- дерегулирование экономики, ослабление возможности региональных властей по регулированию рынков (прежде всего по установлению барьеров входа на рынок);
- усиление роли муниципального уровня власти, в том числе и в отношении формирования собственной финансовой базы.

Среди других инструментов укрепления государственной власти можно выделить проведение реформы госслужбы, разработку специальной антикоррупционной программы, а также принятие ряда нормативных актов (включая еще не принятые конституционные законы). Меры по укреплению государства сами по себе должны способствовать улучшению инвестиционного климата. Однако существует и комплекс собственно экономических действий по повышению привлекательности страны для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Прежде всего необходимо обеспечить защиту прав законно приобретенной собственности. Это должны быть как специальное заявление президента о незыблемости прав собственности и готовности власти защищать эти права, так и меры по разрешению ряда конкретных случаев нарушения прав собственников (со стороны других юридических лиц или же трудовых коллективов), получивших широкую огласку в 1999–2000 гг. Для стабилизации отношений собственности было бы полезно и внесение соответствующих поправок в Гражданский кодекс РФ (в частности, в 181-ю статью).

Улучшению инвестиционного климата способствовало бы и принятие ряда ключевых нормативных актов. Основными из них являются Налоговый кодекс (существенные корректировки первой части и принятие второй части), Земельный кодекс, Трудовой кодекс, Гражданский кодекс (третья часть) и Кодекс об административных правонарушениях. К этим же мерам примыкают укрепление и законодательное оформление бюджетного федерализма (с учетом интересов муниципалитетов), а также преодоление тупика в соглашениях о разделе продукции, повышение прозрачности бухгалтерской системы.

2000 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: В НАЧАЛЕ НОВОЙ ФАЗЫ¹

1. Стабилизация политическая и экономическая

Главной отличительной чертой 2000 г. была стабильность и даже предсказуемость основных характеристик экономического и политического развития России. Последняя неожиданность 1999 г. – досрочная отставка Б.Н. Ельцина – стала одновременно и исходным пунктом формирования системы устойчивых отношений между основными участниками политической жизни. А это, в свою очередь, выступило важнейшим фактором достижения экономической стабильности.

Подобное развитие событий подтверждает неоднократно делавшиеся нами выводы о политической природе российского экономического кризиса². Главным источником *экономической*

¹ См.: Вопросы экономики. 2001. № 3. Название этой статьи основано на исторической аналогии. Ровно 10 лет назад в «Коммунисте» (1991. № 2) была опубликована статья Е.Т. Гайдара «В начале новой фазы», которая содержала системный анализ сложившейся в советской экономике ситуации и обозначала возможные направления развития событий.

² См., например: Мау В. Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики. 1999. № 11. С. 4–19.

нестабильности 90-х годов был перманентный *политический кризис*, неспособность ведущих политических сил и групп интересов достигнуть консенсуса относительно базовых проблем и ориентиров экономической политики. При всей важности и сложности структурной адаптации старой советской системы к рыночным требованиям, при всей важности внешних факторов и шоков сама способность хозяйственных агентов адекватно реагировать на них зависит от способности политической элиты создать соответствующие условия и институциональные рамки, понятные и устойчивые правила игры и обеспечить их практическую реализацию.

Признаки политической стабилизации наметились еще в 1999 г. Бесконфликтная отставка поддерживаемого думским большинством правительства Е.М. Примакова, провал попыток начать процедуру импичмента, легкость назначения новых премьеров (С.В. Степашина и В.В. Путина) уже обозначили новые реалии политической жизни. Впрочем, эти события могли свидетельствовать лишь об изменении тактики оппозиционных партий, потерявших интерес к кремлевским интригам и решивших сосредоточиться на подготовке к более важным событиям – парламентским и президентским выборам.

Однако думская избирательная кампания продемонстрировала наличие более серьезных оснований для смягчения конфликтов. Предвыборные программы ведущих политических сил выявили сближение позиций по важнейшим вопросам социально-экономического развития, включая макроэкономическую политику, налогово-бюджетную политику, отношения собственности и т. д.³ При всем различии подходов и предложений думские партии оставались в парадигме рыночной экономики и различия между ними вписывались в противоречия, естественные для позиций правой и левой частей политического спектра.

Для такого развития были объективные экономические основания. Одним из важных последствий финансового кризиса 1998 г. и резкой девальвации рубля стало преодоление

³ Подробнее см.: Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1999. С. 313–319.

конфликта между экспортными секторами российской экономики и отраслями потенциального импортозамещения. Внешнеэкономическая конъюнктура благоприятствовала экспорту, а низкий валютный курс рубля защищал позиции российских товаропроизводителей на внутреннем рынке, стимулировал их развитие. Конфликт, казавшийся в середине 90-х годов непреодолимым и представлявший наиболее серьезную опасность для стабильности экономических и политических институтов посткоммунистической России, практически перестал существовать. И это не могло не отразиться на позициях политических сил, которые выражали интересы соответствующих экономических групп.

Результатом парламентских выборов декабря 1999 г. стало формирование Государственной Думы с такой политической структурой, которая дает исполнительной власти возможность провести через нижнюю палату почти любой законопроект. Представленные в ней политические партии и блоки могут быть разбиты на три примерно равные по силе части политического спектра: левые, проправительственные, а также центр и правые. В такой ситуации, по сути, любое предложение президента или правительства должно получать поддержку в Думе: за него автоматически голосуют правительственные фракции, а также либо правые, либо левые. Отличие правых от центра или левых от националистов оказывается важным только тогда, когда речь идет о принятии законопроектов, требующих конституционного большинства, но и в этих случаях удастся найти общий язык с Думой. Таким образом, в России сложился парламентский механизм, известный в западной политической практике как «машина для голосования» (его не следует путать с единогласием советского времени).

Его действие было продемонстрировано уже на первых заседаниях Государственной Думы в январе 2000 г., когда позиции в руководстве палаты были поделены левыми и правительственными фракциями фактически без учета интересов правых и центристов. Возникшие в тот момент опасения, что подобного рода блок будет устойчивым, отражающим политические предпочтения новой администрации, оказались

напрасными. На протяжении всего года исполнительная власть формировала временные коалиции то с одними фракциями, то с другими, добиваясь принятия нужных ей результатов. Причем в этих коалициях просматривалась закономерность: по вопросам социально-экономической политики правительство опиралось на правоцентристские силы, а по вопросам «символического» характера – на левых⁴.

Подобное политическое маневрирование является в принципе естественным для режима, выходящего из длительного периода нестабильности⁵. Заметно снижаются политические и финансовые издержки принятия законопроектов, поскольку в большинстве случаев нет необходимости идти на компромиссы, убеждая идеологических противников проголосовать за предлагаемый документ. Все могут голосовать в соответствии со своими идеологическими предпочтениями. Эта система создает благоприятные условия для принятия ответственных экономических решений, что показали голосования по Налоговому кодексу. Произошло знаменательное событие: впервые за все посткоммунистические годы бюджет был принят без поддержки компартии и аграриев, т. е. как раз тех сил, за голоса которых надо платить макроэкономической стабильностью.

В то же время сложившаяся ситуация несет и потенциальную опасность, поскольку автоматически принимаемые решения могут становиться препятствием при изменении политической конъюнктуры или задач. Например, компромисс при формировании руководящих органов нынешней Думы, отдавший все социальные комитеты в руки левых фракций, резко затруднил работу над соответствующими законопроектами, включая такие важные, как Трудовой кодекс или пенсионное законодательство.

⁴ Впрочем, тесное сотрудничество законодателей с исполнительной властью пока не означает полной координации их действий. В 2000 г. президент 12 раз использовал право вето, причем все отклоненные законы должны были регулировать социально-экономическую сферу.

⁵ В марксистской экономической литературе такой режим определялся как «бонапартистский». Его основной характеристикой считается маневрирование между различными политическими силами для обеспечения устойчивости системы власти.

Можно говорить о новом этапе и в развитии федеративных отношений, где также главной тенденцией выступают стабилизация и упорядочение политических процессов. Основными характеристиками изменений здесь являются, во-первых, выравнивание условий функционирования политических институтов субъектов Федерации; во-вторых, усиление контроля федерального Центра за ситуацией в регионах и формирование единых правил игры; в-третьих, более четкое разделение сфер ответственности уровней государственной власти. Кризис 90-х годов привел к формированию «особых отношений» отдельных регионов с федеральным Центром, когда политическая слабость Центра заставляла его «покупать» поддержку ценой отступления региональных властей от федерального законодательства, нередко даже ценой нарушения положений Конституции. Эта практика оформлялась принятием двусторонних соглашений («договоров о разграничении предметов ведения») между федеральным Центром и регионами, возможность которых была закреплена даже в первой (т. е. неизменяемой) главе Конституции РФ.

Важным шагом на пути формирования устойчивой экономико-политической системы является выравнивание условий хозяйствования в регионах. Речь идет не об абсолютном выравнивании, поскольку у регионов в соответствии с их компетенцией должны оставаться значительные возможности для конкуренции друг с другом за привлечение инвестора, а о ликвидации в отдельных регионах более благоприятных условий, недоступных другим субъектам Федерации. Это касалось прежде всего специальных налоговых режимов в Татарии и Башкирии, которые могли оставлять большую по сравнению с другими регионами часть налоговых поступлений у себя в республиках, не перечисляя ничего федеральному Центру. Такая ситуация, еще недавно казавшаяся непреодолимой, стала меняться в марте 2000 г., причем внешне сами руководители обеих республик выступили с инициативой по изменению особого статуса.

Общее упорядочение и стабилизация отношений между Центром и регионами требовали проведения более глубоких политических реформ. Они и стали первой законодательной

инициативой нового президента, с которой он выступил в первый же месяц после своего вступления в должность. Были приняты конституционные законопроекты, которые изменяли порядок формирования Совета Федерации и давали президенту право смещать руководителей регионов и распускать их представительные органы власти в случае нарушения ими федерального законодательства. Такое изменение статуса региональной власти имело два последствия. Во-первых, стимулировались самостоятельные действия региональных властей по приведению своих нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством – множественность подобного рода актов делала практически невозможным их пересмотр только по инициативе сверху. Во-вторых, руководители регионов лишались парламентской неприкосновенности и могли быть отстранены от должности за неисполнение решений федеральных органов, принятых в соответствии с их компетенцией.

Укреплению единого правового пространства должен был способствовать и институт представителей президента в федеральных округах, сформированных одновременно с реформой верхней палаты. Именно эта задача ставилась поначалу перед ними в качестве основной. Кроме того, представители президента должны обеспечивать координацию деятельности федеральных органов власти в регионах, выведя их из-под контроля региональных властей. Последнее тоже было одной из серьезных политических и экономических проблем 90-х годов, поскольку влиятельные местные руководители могли оказывать существенное воздействие на функционирование институтов, которые должны находиться вне сферы их влияния (суды, прокуратура, налоговые органы).

Наконец, большую активность стал проявлять и сам президент, инициировавший отмену явно незаконных решений ряда субъектов Федерации (Архангельской, Владимирской, Оренбургской, Воронежской, Тверской областей), что должно было демонстрировать решительность действий федеральных властей по приведению законодательства субъектов Федерации в соответствие с общероссийской нормативной базой. Большинство отмененных актов отражало стремление

региональных властей вводить избыточные и противозаконные ограничения на предпринимательскую деятельность.

Принципиально важной является также реформа бюджетных отношений Центра и регионов. Федеральное правительство отказалось от практики расширения «нефинансируемых мандатов», означавшей перекладывание ответственности за финансирование отдельных расходов (как правило, социальных) на регионы. Федеральный Центр взял на себя функции по выполнению тех программ, которые были предписаны законодательством, однако вместе с тем была существенно увеличена доля поступающих в федеральную казну налогов. При этом законодатели пошли на подобное перераспределение финансовых ресурсов.

Реформа взаимоотношений Центра и регионов включает мероприятия, призванные несколько смягчить радикальность принимаемых решений для отдельных представителей региональных властей. Изменение бюджетного статуса Татарии и Башкирии сопровождается принятием специальных механизмов (программ), позволяющих им адаптироваться к сокращению остающихся в их распоряжении налоговых поступлений. Для этого федеральное правительство обязалось на первом этапе возвращать в республики большую часть поступающих ему финансовых ресурсов, а также принять специальные программы развития этих республик. Были одобрены законодательные поправки, фактически продлевающие сроки полномочий ряда влиятельных региональных руководителей (включая Президента Татарии) почти на десятилетие. Была принята «мягкая» процедура ротации Совета Федерации. Наконец, был создан Государственный совет из руководителей субъектов Федерации, участие в работе которого должно как-то восполнить потерю ими парламентского статуса.

Стабилизация привела к изменению роли приватизации, ее места в политической и экономической жизни страны. С одной стороны, приватизация потеряла свое значение в качестве важнейшего фактора обеспечения политической поддержки режима, т. е. функции, доминировавшей в течение 1992–1997 гг. С другой – благоприятная экономическая конъюнктура, рост налоговых поступлений резко ослабили значимость фискальной функции приватизации, что было

особенно важно в 1997–1998 гг. В результате появилась возможность обратить большее внимание на экономические задачи приватизации, на ее соответствие целям повышения эффективности экономической системы. В 2000 г. велись активные дискуссии о дальнейших путях проведения приватизации, но в них элемент политической борьбы был уже практически незаметен. Наконец, стабилизация привела к существенным подвижкам в структуре российской элиты, к изменению соотношения экономических и политических групп влияния, роли и статуса «олигархов». Для ситуации 90-х годов было характерно прямое воздействие групп экономических интересов на исполнительную власть, не опосредуемое политическими институтами (партией, парламентом), как это присуще стабильным демократиям. Теперь ситуация иная. Политические институты приобретают самостоятельный вес, постепенно становятся равноправными партнерами в диалоге с бизнесом и даже начинают играть в таком диалоге ведущую роль. Отчасти это связано с общей тенденцией укрепления политической системы, однако для подобной трансформации существуют и серьезные макроэкономические основания.

Во второй половине 90-х годов неспособность власти балансировать бюджет и необходимость постоянной подпитки его доходной части за счет ресурсов финансового рынка делали ее уязвимой перед лицом основных игроков финансового рынка. Судьба правительства и даже устойчивость политической системы были обусловлены ситуацией на рынке ГКО, что на практике означало его зависимость от действий нескольких владельцев крупнейших финансовых структур. Их действия на финансовом рынке – прежде всего решения покупать или продавать ценные бумаги – могли привести к падению как рубля, так и Кабинета министров, а то и всей политической системы страны. Именно это и превращало их в олигархов. Зависимость от олигархов носила тем самым не только субъективно-личностный, но и институциональный характер, и с каждым новым дефицитным бюджетом укреплялся реальный контроль олигархов над действиями власти.

Теперь всего этого нет: сбалансированный бюджет позволил покончить с зависимостью власти от бизнеса, политическая роль банков существенно ослабла. Правительство

наконец оказалось способным обещать то, что оно реально может сделать, и потому нет особой необходимости залезать в долги. У государства появилась свобода маневра. Социальная поддержка, конечно, важна, однако теперь открывается возможность опираться на различные группы интересов, использовать противоречия между ними для стабилизации политической власти. Разумеется, все это не означает ослабления коррупции, возможностей сохранения «особых отношений» представителей бизнеса и власти. Но теперь эта проблема носит в большей степени персональный, а не институциональный характер.

Другое дело, возможности организованных действий предпринимательских кругов по лоббированию своих корпоративных интересов (что проявилось, например, в противодействии правительственным предложениям по изменению налогообложения прибыли предприятий осенью 2000 г.). После кризиса «старой олигархии» началось формирование более адекватной системы взаимоотношений власти и бизнеса. Покупка предпринимательской элитой «торговой марки» РСПП стала важным шагом в оформлении этих отношений, которые в дальнейшем, вероятно, примут форму французского патроната.

Новые политические условия знаменовали начало нового этапа социально-экономического развития России, формируя предпосылки для разработки новой программы социально-экономического развития страны.

2. Стратегическая программа социально-экономического развития России

Непосредственным поводом к разработке Стратегической программы развития и реформирования России стало формирование новой администрации во главе с В.В. Путиным. Однако более глубокие причины связаны с реальным (а не только формальным) завершением первого этапа посткоммунистических реформ и появлением объективных и

субъективных обстоятельств, свидетельствующих о начале новой фазы развития страны.

Первая программа посткоммунистических преобразований была в общих чертах сформирована в 1991–1992 гг. и отражала принципиальные намерения правительства Е.Т. Гайдара по реформированию российской экономики. Основными целями этой программы были либерализация экономики (прежде всего цен и внешнеэкономической деятельности), макроэкономическая стабилизация (бюджетная и денежная) и, наконец, приватизация как важнейшая задача институциональной трансформации при формировании рыночной системы. Реализация этой программы заняла более продолжительный период, нежели изначально предполагалось, но к концу 90-х годов цели программы были достигнуты. Тем самым были созданы условия для перехода к следующему этапу посткоммунистического развития – этапу структурных и институциональных реформ, обеспечивающих стабильность экономического роста.

Политическая стабилизация, постепенное преодоление кризиса власти и ее консолидация, сближение позиций элитных групп по фундаментальным вопросам сделали возможным начало дискуссии по долгосрочным проблемам развития страны, что и нашло отражение в разработке Стратегической программы, получившей также название «программа Грефа». Она должна была задать принципиальные ориентиры социально-экономического развития России, определить базовые механизмы, которые обеспечивали бы рост российской экономики темпом, позволяющим сокращать разрыв с наиболее развитыми странами мира. Иначе говоря, программа должна быть ориентирована на обеспечение устойчиво высоких темпов экономического роста с учетом вызовов постиндустриального общества.

В ходе экономико-политических дискуссий 1999–2000 гг. ясно обозначились три принципиальных подхода к решению названных задач.

1. Характерная для левых сил *этатистская* модель, в соответствии с которой государство является основным хозяйственным субъектом и только оно может взять на себя

ответственность за инвестиционные процессы. Здесь предполагается максимальная концентрация финансовых ресурсов в руках государства (прежде всего ренты и экспортной выручки) и перераспределение их с учетом национальных приоритетов. Не менее важен протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм.

2. Модель роста, основанная на *стимулировании предпринимательской деятельности*, активной политике государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

3. Модель, предполагающая резкое *сокращение бюджетной нагрузки* на экономику, приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития (снижение бюджетной нагрузки с 35–36 до 20–22% ВВП в рамках бюджета расширенного правительства).

В процессе работы над новой Стратегической программой обсуждались все возможные варианты концепции, включая этатистский (и даже его мобилизационная разновидность). В этом проявилась открытость новой администрации, готовой рассматривать любые предложения и не отвергающей их по чисто идеологическим или политическим соображениям⁶. Однако после непродолжительных дискуссий этатистский подход был отвергнут по следующим причинам:

⁶ Подобного рода прагматизм власти не может быть оценен однозначно. С одной стороны, стремление к идеологической нейтральности является важной предпосылкой политической стабильности, способности власти находить общий язык с различными группами интересов. С другой – всегда возникает опасность того, что излишний прагматизм может привести к принятию внешне привлекательных предложений, но принципиально не вписывающихся в систему вызовов современного (постиндустриального) мира. Наличие идеологических приоритетов и ограничений, если они соответствуют особенностям данной фазы развития общества, позволяет избегать излишних шахааний и экспериментов, чреватых тяжелыми потрясениями. Популистские рецепты внешне часто выглядят привлекательно и соответствуют «здравому смыслу», хотя могут быть чрезвычайно опасны для стабильности.

- государство доказало свою неэффективность в принятии инвестиционных решений. Оно может концентрировать ресурсы, но с высокой степенью вероятности использованы они будут не самым эффективным образом;
- этот подход противоречит федералистским основам построения Российской Федерации, поскольку предполагает решительную концентрацию ресурсов в центре;
- он плохо совместим с демократией и обеспечением прав собственности;
- и, наконец, он не соответствует требованиям постиндустриальной эпохи, для которой главное – стабильность прав собственности и стимулирование предпринимательской активности.

Основная дискуссия развернулась между сторонниками второго и третьего подходов. И уже сам этот факт стал знаменательным событием в политической и экономической жизни посткоммунистической России. Оба этих подхода тесно взаимосвязаны и по своей сути являются либеральными. Формирование новой институциональной среды предполагает определенное снижение бюджетной нагрузки на экономику, поскольку при таком условии у экономических агентов остается больше ресурсов для инвестиций. Сокращение же бюджетной нагрузки как стержневая проблема роста, в свою очередь, предполагает формирование той же институциональной среды, т. е. характерной для рыночной демократии (прежде всего гарантии прав собственности). В 90-х годах различия между этими подходами были практически незаметны на политическом уровне, поскольку их сторонники были объединены в противостоянии этатистской (и популистской) альтернативе. И лишь в 2000 г. размежевание в рамках либеральной модели стало для всех очевидным и вышло из области чисто экономической полемики в политическую сферу.

Само по себе начало этой полемики явилось показателем вступления российских экономических реформ в новую фазу. Центр экономико-политической дискуссии сместился в правую (либеральную) часть спектра, тогда как доктринальные установки левых во все большей степени вытеснялись

из сферы реальных, практических дебатов в область умозрительных построений.

«Программа Греха» была разработана в основном в первой половине 2000 г. Принципиальной особенностью этого документа является политическая и идеологическая последовательность – впервые после программы 1992 г. В основу экономической политики здесь положено формирование институциональных условий, стимулирующих предпринимательскую активность как фундамент устойчивого экономического роста. Одобрение базовых подходов Стратегической программы В.В. Путиным в апреле 2000 г. означало принципиальный выбор в пользу предлагаемой данным документом экономико-политической модели. Полный текст программы не получил тогда официального оформления, однако она стала базой для подготовки более технологических документов – программы мер на 18 месяцев, на 2002–2004 гг. и проектов нормативных актов, разрабатываемых правительством.

Такое развитие событий вполне естественно. Идеологически последовательный документ может заложить фундамент и обрисовать перспективы политики не благодаря своему формальному утверждению, а в зависимости от того, насколько точно он отражает объективные тенденции развития социально-экономических процессов⁷. Формальное же утверждение предполагает многочисленные межведомственные согласования, что или существенно затягивает процесс, или привносит в документ элементы непоследовательности. Последнее также неизбежно в условиях реального политического процесса как результата взаимодействия различных групп интересов.

В центре внимания Стратегической программы находится комплекс институциональных и структурных реформ, включая политические, при поддержании общей макроэкономической стабильности (прежде всего адекватной бюджетной и денежно-кредитной политики).

⁷ Например, программа 1992 г. так и не была официально одобрена. Она подвергалась жесткой критике со стороны большинства политических сил, но все-таки была реализована, поскольку отражала реальные потребности российской экономики.

Важнейшими компонентами институциональных реформ, которые должны быть осуществлены в России в соответствии с «программой Грефа», являются следующие.

1. Налоговая реформа и сокращение налогового бремени.
2. Реформирование бюджетной системы. Речь идет не о формальном сокращении бюджетных расходов, а о проведении глубоких структурных реформ бюджетного сектора, обеспечивающих рост эффективности использования государственных средств.
3. Дерегулирование хозяйственной деятельности или, что то же самое, повышение эффективности государственного регулирования. Снижение барьеров для входа на рынок, упрощение систем регистрации, лицензирования и контроля над частнопредпринимательской деятельностью, упрощение реализации инвестиционных проектов.
4. Обеспечение гарантий частной собственности, включая интеллектуальную. Повышение эффективности использования государственной собственности.
5. Снижение и унификация таможенных тарифов.
6. Развитие финансового рынка и финансовых институтов. Особой проблемой является укрепление надежности и эффективности банковской системы.
7. Реформа естественных монополий, предполагающая повышение их инвестиционной привлекательности через разделение на монопольный и конкурентный секторы, что требует максимальной прозрачности их деятельности и максимально возможного стимулирования конкуренции.
8. Реформирование системы социальной поддержки в направлении концентрации ресурсов на помощи малоимущим.
9. Реформирование пенсионной системы в направлении развития накопительных принципов.

Главная особенность Стратегической программы состоит в отсутствии в ней отраслевых приоритетов, что является важнейшей характеристикой документа, нацеленного на решение задач постиндустриальной эпохи. Фактически здесь признается два обстоятельства. Во-первых, пока не пришло время говорить о сравнительных преимуществах российской экономики в отраслевом разрезе – только практика покажет,

в каких секторах страна может на равных конкурировать с наиболее передовыми мировыми производителями. Вторых, наиболее перспективными и конкурентоспособными могут оказаться не отрасли, а конкретные предприятия. Последнее вообще характерно для стран, решающих задачи догоняющего развития⁸.

Наконец, Стратегическая программа предполагает решение ряда принципиальных задач, выходящих за рамки собственно социально-экономической политики. Здесь особенно актуальными являются административная и судебная реформы. От них зависит достижение практически всех экономических целей, поскольку предпринимательская активность будет «скована» в условиях коррупции государственного аппарата и несправедливости судебных решений. Признание этого факта означает также, что в современной российской ситуации проблема исполнения законов выходит на передний план и оказывается даже более важной, чем принятие новых нормативных актов.

3. Экономическая программа и экономическая политика

Практическая реализация Стратегической программы началась еще до какого бы то ни было ее утверждения. Уже в мае 2000 г. в Государственную Думу были внесены важнейшие законопроекты, означавшие коренное реформирование налоговой системы. Они же были положены в основу при разработке бюджета на 2001 год.

Налоговая реформа

В характере налогового пакета и его соотношении с бюджетными расчетами проявились важные специфические черты деятельности новой администрации, о которых следует

⁸ На это обращал внимание еще А. Гершенкрон (*Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962. P. 7).*

сказать особо. Традиционно в основе налоговых идей российских властей лежало фактическое признание так называемой кривой Лаффера, т. е. расчет на рост объема поступлений в бюджет при снижении налогового бремени⁹, несмотря на отсутствие серьезных эмпирических подтверждений данного тезиса.

В 2000 г., предложив снизить налоги, правительство не стало закладывать в бюджет следующего года ожидание роста доходов, невзирая на критику со стороны ряда депутатов. Причем дело здесь не столько в скептическом отношении к «кривой Лаффера» и даже не столько в консерватизме бюджетного планирования нового правительства, сколько в принципиальной позиции относительно снижения налогового бремени на экономику. Иначе говоря, снижение бюджетной нагрузки является одной из принципиальных задач властей – важнейшим фактором стимулирования экономического роста.

Другая особенность налоговой реформы состоит в том, что она ориентируется на приведение финансовых запросов государства в соответствие с реальными возможностями по сбору налогов. В предложенной системе (прежде всего плоская шкала подоходного налога и единый социальный налог) за данность берется ограниченность административного потенциала слабого государства. Иными словами, власть пытается уйти от ситуации, когда ею предъявляются экономическим агентам требования, которые ни она, ни они заведомо не способны выполнить.

Новая налоговая система обладает явными социальными ориентирами, будучи привлекательной для широких общественных слоев, но особенно для предпринимателей, на поддержку которых правительство рассчитывает в первую очередь.

Наконец, новая налоговая система может иметь важные политические последствия. Радикальное снижение подоходного налога и отказ от прогрессии создают условия для формирования в будущем политической силы социал-демократической ориентации. Вплоть до настоящего времени

⁹ Наиболее отчетливо эти подходы артикулировало правительство Е.М. Примакова.

в России не было экономической базы для появления партии, которая в качестве программного требования выдвигала бы повышение налогов и использование дополнительных доходов в социальных и экономических целях (а именно в этом состоит суть социал-демократической экономической программы). Высокое налоговое бремя заставляло всех, включая крайне левых, выступать за его снижение, что делало левую платформу чрезвычайно противоречивой. Теперь ситуация меняется, и в скором времени следует ожидать появления политических сил, ставящих во главу своей экономической платформы формирование «более справедливой» налоговой системы.

Таможенное регулирование

Схожая логика лежала в основе действий по реформированию импортных тарифов. Было решено сократить количество тарифных ставок, максимально укрупнив товарные позиции. Такой подход противоречит существующим в современном мире тенденциям, поскольку благодаря развитию информационных систем появляется больше технических возможностей для контроля над пересекающими границы товарами и соответственно для использования более тонких, диверсифицированных методов таможенного регулирования. Однако ограниченный административный ресурс российских властей не позволяет пока осуществлять эффективный таможенный контроль, и правительство демонстрирует готовность признать это обстоятельство в своей таможенной политике.

Дискуссия вокруг новых таможенных тарифов отразила противоречивость положения правительства в формируемой системе экономических интересов. Предложения по снижению таможенного тарифа получили широкую поддержку среди политической элиты. В правительстве не нашлось влиятельных сил, которые бы настаивали на «защите отечественного производителя» методами таможенного регулирования. По-видимому, этому способствовали два обстоятельства: во-первых, сохранявшийся низкий курс рубля послужил

барьером на пути иностранных товаров; во-вторых, начавшийся экономический рост актуализировал для многих отраслей и фирм задачу импорта технологий, оборудования, комплектующих, что делало важным снижение тарифов на соответствующую продукцию.

Однако развитие событий осенью 2000 г. оказалось не столь простым. Задержка с окончательным одобрением и публикацией новых таможенных норм привела к активизации тех групп, которые не были заинтересованы в либерализации внешнеэкономической политики. Как выяснилось, к их числу относились участники инвестиционных соглашений, действующих на территории России (автосборочные проекты), а также предприятия легкой промышленности. Их давление нарастало прямо пропорционально укреплению реального курса рубля.

Официальное одобрение (или неодобрение) новых импортных тарифов – важный критерий, позволяющий оценить не только экономические ориентиры, но и прочность политических позиций правительства.

Реформа бюджетных расходов

Если в 2000 г. центральной темой реформирования финансовой системы были вопросы доходной части бюджета (налоговая реформа, пересмотр соотношения доходов между федеральным и региональными бюджетами), то в 2001 г. первостепенное внимание должно быть уделено реструктуризации расходов федерального бюджета.

Бюджетные расходы пока не были объектом сколько-нибудь систематического реформирования. Их формирование происходит в значительной мере стихийно, с ориентацией на возможные доходы, вне продуманной системы экономических и политических приоритетов, вне представлений о стратегических направлениях развития страны. Практика убедительно показывает, что без системной трансформации этой сферы не только бюджет, но и вся экономическая, социальная и политическая жизнь страны будет оставаться потенциально (а может быть, и реально)

неустойчивой. Система бюджетных расходов является комплексной проблемой, в которой переплетаются вопросы макроэкономической политики, структурной реформы, а также собственно политические.

С одной стороны, трансформация системы формирования и осуществления бюджетных расходов выступает предпосылкой преодоления зависимости финансовой системы России от колебаний мировой экономической конъюнктуры, снижения долговой нагрузки на экономику. Без этого даже сбалансированность бюджета остается не до конца достижимой целью, поскольку бюджет оказывается уязвимым перед любыми неблагоприятными обстоятельствами. С другой стороны, эта реформа закладывает предпосылки для улучшения предпринимательского климата и представляет собой один из основных компонентов структурной реформы. Она должна дать ориентиры получателям бюджетных средств и, главное, задать приоритеты использования финансовых ресурсов государства на среднесрочную перспективу.

Изменение и уточнение механизмов распределения бюджетных средств – еще одно направление этой реформы. Тем самым предполагается придать ей антикоррупционный характер и способствовать улучшению предпринимательского климата в стране.

Наконец, реформа бюджетных расходов связана и с решением ряда политических проблем. Определение стратегических приоритетов и «прозрачных» процедур бюджетного финансирования должно установить «ограничитель» на популистские тенденции в деятельности власти, особенно в ситуации, когда ей доступны дополнительные ресурсы благодаря благоприятной экономической конъюнктуре.

Предпринимательский климат и дерегулирование

Критерием оценки эффективности деятельности правительства будет и его способность обеспечить официальное одобрение и практическую реализацию программы дерегулирования. Ее контуры были сформулированы в Стратегической программе, а также в перечне первоочередных мер.

Первый пакет нормативных актов был разработан и внесен на согласование в правительство в конце 2000 г. Речь идет об упрощении порядка регистрации предприятий, упорядочении системы лицензирования и контроля за бизнесом. Каждый из этих сюжетов важен как с экономической, так и с политической точки зрения.

С экономической потому, что здесь сосредоточены наиболее серьезные препятствия для предпринимательской деятельности. Всевластие бюрократии проявляется прежде всего в тех препятствиях, с которыми сталкивается предприниматель в начале своей работы, а также при проведении разного рода проверок. Число контролирурующих инстанций достигает трех десятков, продолжительность и частота проверок не регламентированы, требования, предъявляемые к бизнесу, зачастую невыполнимы, а размеры штрафов таковы, что приводят к закрытию предприятия. Естественно, особенно тяжелым оказывается положение малых и средних фирм, причем дело здесь не только в бюрократическом давлении и вымогании взятки. Эти же инструменты могут использоваться и для «выдавливания» конкурента с рынка, и для сведения счетов властей с недостаточно лояльными предпринимателями.

С политической потому, что судьба пакета мер по дерегулированию станет показателем способности правительства концентрировать политическую волю на приоритетных направлениях и достигать своей цели, преодолевая сопротивление бюрократии. Несмотря на всеобщее понимание важности предлагаемых мер, каждая из них будет встречать серьезное бюрократическое сопротивление, поскольку данные шаги ограничивают права большого числа уважаемых ведомств как федерального, так и регионального уровня.

Небезынтересной будет и судьба названия соответствующего пакета решений. Дерегулирование может квалифицироваться и как комплекс мер по повышению эффективности государственного регулирования экономики. Разумеется, меры важнее названия. Но то, какой подтекст будет доминировать в названии, также станет показателем политических тенденций в современном российском обществе.

Реформирование естественных монополий

В 2000 г. в этой сфере отчетливо обозначилась принципиально новая тенденция. Если раньше руководители соответствующих секторов национальной экономики энергично сопротивлялись попыткам правительства осуществить их реструктуризацию, то теперь именно они становятся движущей силой перемен. Прежде всего это касается железнодорожного транспорта и электроэнергетики. Речь не идет о том, что правительство превращается в тормоз на пути преобразований. Оно заинтересовано в проведении реформ. Однако в отличие от прошлых лет сейчас естественные монополии сами стремятся возглавить процесс своего реформирования. Тому есть, по крайней мере, три причины.

Во-первых, общая экономическая и политическая стабилизация позволяет и делает необходимым уделять повышенное внимание перспективам развития отраслей. Для роста нужны капиталовложения, причем уже стало очевидным, что на государственные средства рассчитывать не приходится. Речь должна идти о частных инвестициях, но в нынешнем своем финансовом и организационном виде естественные монополии, за исключением «Газпрома», не представляют интереса для крупных частных инвесторов.

Во-вторых, произошла смена типа (поколения) менеджмента соответствующих компаний. К их руководству за последние годы пришли люди, умеющие и готовые работать в логике рынка. Сказанное относится не только к новому типу менеджмента в РАО «ЕЭС» или «Транснефти». Существенно изменился и стиль действий руководителей МПС. Отсюда новый уровень дискуссий (как экономических, так и политических), которые ведут руководители естественных монополий с правительством.

В-третьих, новый менеджмент заинтересован в упрощении своего контроля над «своими» компаниями, хорошо понимая, что прежде всего этого можно добиться через реструктуризацию и частичную приватизацию. Отслеживая информационные потоки, высшие менеджеры находятся в гораздо более благоприятном положении с точки зре-

ния контроля над своими отраслями, что также укрепляет их позиции в ходе любых структурных реформ.

К сказанному надо добавить резкую активизацию действий мониторинговых акционеров компаний и/или потенциальных инвесторов. Они также начинают оказывать давление в направлении принятия более предпочтительных для них условий реструктуризации, позволяющих им получить контроль с минимальными издержками. Отчасти это оправдано готовностью вкладывать свои средства в развитие отраслей, но в значительной мере речь идет лишь о стремлении спекулятивного капитала выиграть на колебаниях цен акций.

В новой ситуации изменяется и роль государства. Теперь главной задачей власти становится не побуждение к проведению реформаторских шагов, а тщательное изучение поступающих со стороны различных групп интересов предложений относительно трансформации этих секторов. Государство должно выступать прежде всего верховным арбитром в дискуссиях. Причем эту задачу оно не должно выполнять прямолинейно. В условиях асимметрии информации оптимальной становится тактика стимулирования конфликтов между различными группировками, заинтересованными в реформировании данной отрасли, дискуссия между которыми сделает возможным тщательный и реалистичный анализ рекомендаций.

При всей специфике отдельных естественных монополий можно выделить ряд общих принципов их реорганизации. Во-первых, обеспечение устойчивости, бесперебойности функционирования, что предполагает ответственность самих руководителей этих отраслей за проведение реорганизации. Во-вторых, разделение функций государственного управления и хозяйственной деятельности (это касается МПС и Минатома). В-третьих, обеспечение финансовой «прозрачности», что предполагает переход на международные стандарты бухгалтерского учета. В-четвертых, разделение монопольного и потенциально конкурентных секторов деятельности. В-пятых, обеспечение равной доступности пользователей услуг или продукции этих отраслей.

Финансовые рынки

Наконец, важным направлением является реформа финансовой системы, и прежде всего банков. Именно здесь в настоящее время находится одно из основных препятствий на пути трансформации сбережений в инвестиции. Отсутствие согласованности действий между правительством и Центральным банком относительно принципов реформирования банковской системы, повышения ее надежности в значительной степени усложняет сегодняшний политический процесс. Однако при всей сложности этого вопроса он не должен решаться путем ослабления независимости ЦБ РФ и подчинения его исполнительной власти. Это было бы неправильно как из общетеоретических соображений (независимость ЦБ РФ является одним из важнейших завоеваний первого посткоммунистического десятилетия как фактор стабильности денежной системы), так и с точки зрения практических аргументов. На самом деле главным источником нестабильности финансовой системы служит не только и не столько ее правовая база или организационная структура (при всей их важности), сколько низкий уровень доверия экономических агентов друг к другу – вкладчиков к банкам, а банков к заемщикам. Отсюда ситуация, когда частные вкладчики предпочитают Сбербанк другим банкам, а банки предпочитают хранить средства на счетах в Центробанке при отрицательной реальной процентной ставке или в государственных бумагах с очень низкой доходностью по сравнению с коммерческим кредитом.

Однако проблема доверия лишь в ограниченной степени может разрешаться при помощи совершенствования законодательства. Здесь гораздо важнее хорошая «кредитная история», т. е. определенное время. Поэтому устойчивость экономического и политического курса является на сегодня ключевой предпосылкой для улучшения функционирования финансовых рынков. Хотя, разумеется, необходимы и серьезные действия властей по улучшению ситуации в этой сфере, особенно в таких направлениях, как укрупнение банков, повышение их надежности, демонополизация рынка кредитных услуг (прежде всего конечных), привлечение на рынок иностранных банков.

Факторы дестабилизации

В начале 2001 г. стали отчетливо проявляться факторы, дальнейшее развитие которых может стать источником дестабилизации экономико-политической ситуации в стране.

Рост реального валютного курса закономерен для обществ, выходящих из длительного периода макроэкономической нестабильности. Заниженный курс не может быть постоянным феноменом, причины этого явления исчерпываются по мере восстановления устойчивого экономического роста. Однако именно низкий курс был одним из факторов экономико-политического консенсуса 1999–2000 гг., позволившего примирить интересы экспортных отраслей и импортозамещения. Теперь этот фактор сходит на нет. Само по себе это было бы не так опасно, если бы рост курса происходил на фоне увеличения инвестиционной активности и, главное, притока иностранного капитала. Однако имевший место в 2000 г. рост инвестиций недостаточен для компенсации роста курса, что находит отражение в высоком уровне ликвидности банковской системы, когда денежные средства банков лишь в очень ограниченном масштабе направляются в реальный сектор. Отсутствие соответствующих условий приводит к некоторым неприятным последствиям, обозначившимся в IV квартале 2000 г., когда существенно замедлился экономический рост и стал увеличиваться импорт.

Сохраняется высокая зависимость национальной экономики от мировых цен на сырьевые товары российского экспорта, прежде всего от цен на нефть. Серьезной проблемой здесь является как слишком низкий, так и слишком высокий уровень этих цен. Отрицательное воздействие низких цен (ниже 10 долл. за баррель) на положение страны и правительства достаточно очевидно. Однако не менее проблематичны и экстремально высокие цены, что было в полной мере продемонстрировано в 2000 г., особенно во втором полугодии. Можно выделить три негативных последствия складывающейся ситуации.

Во-первых, создается избыточное давление на курс рубля в сторону его повышения. Для экономического роста предпочтительно сохранять низкий курс национальной валюты

или, по крайней мере, сдерживать рост реального валютного курса.

Во-вторых, приток иностранной валюты в условиях вялого роста инвестиций становится фактором ускорения инфляции, поскольку денежные власти, сдерживая рост реального курса, вынуждены покупать валюту и эмитировать рубли. Причем в специфических российских условиях, когда сохраняется «августовский синдром», ограничено применение инструментов стерилизации денежной массы: напуганные крахом ГКО политики не решаются активно пойти на восстановление рынка государственных ценных бумаг. В результате ЦБ РФ приходится балансировать между инфляцией и ростом валютного курса, вызывая нарекания у всех основных общественно-политических сил.

Наконец, в-третьих, высокие цены на нефть создают серьезные трудности для бюджетной политики правительства, делая его жизнь в чем-то даже более сложной, чем при низких ценах. Дополнительные доходы бюджета провоцируют активность лоббистских группировок. Проблемы есть во всех секторах, и все требуют денег, даже те, кто за последние годы уже отвык от претензий к бюджету. Осенью прошлого года подобное давление приобрело огромные масштабы. В результате вновь возрастает опасность повторения пути СССР 70-х и России середины 90-х годов.

Проблема не ограничивается давлением со стороны хозяйственных лоббистов. Все ветви власти сталкиваются с искушением повысить свою популярность путем принятия решений о повышении зарплат, пенсий, разного рода социальных выплат. Такие решения вполне понятны, однако экономически и политически они чрезвычайно опасны. Экономически – поскольку закладывают уровень государственных обязательств, которые нельзя будет обеспечивать в случае изменения внешнеэкономической конъюнктуры. К тому же дополнительный потребительский спрос в конкретных условиях повышения реального курса рубля в значительной мере может ориентироваться на импортные товары, т. е. не станет фактором поддержания роста внутри страны.

А потенциально серьезная политическая проблема связана с расхождением позиций президента и правительства. Президент, стремясь обеспечить политическую стабильность и поддержать уровень своей популярности, может оказаться более склонным к принятию популистских решений, нежели технократическое правительство. Отсюда возможно нарастание трений внутри самой власти.

Поэтому такое развитие событий требует проведения глубокой реструктуризации системы бюджетных расходов (о чем говорилось выше), а также принятия специального механизма использования дополнительных бюджетных ресурсов, получаемых благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре (т. е. не зависящих от экономической активности внутри страны). Речь может идти о специальном Стабилизационном фонде, который бы позволял накапливать ресурсы, не допуская их неэффективного использования под воздействием различного рода лоббистских группировок. Принципиально важна фиксация направлений распределения дополнительных доходов до, а не после их появления.

Зависимость экономического развития от мировой экономической динамики обусловлена не только конъюнктурой цен на экспортируемые сырьевые ресурсы. Российская посткоммунистическая экономика активно интегрируется в мировое хозяйство и впредь будет находиться под влиянием общемировой конъюнктуры. Например, замедление темпов роста развитых стран Запада, прогнозируемое в 2001 г., скажется и на динамике российской экономики. Определенную роль будет играть и циклический характер динамики, вообще характерный для рыночной системы. Всем этим моментам еще предстоит сложиться в единую систему факторов, воздействующих на динамику российской экономики. Данная система будет постепенно вытеснять элементы, характерные для посткоммунистического развития. Итак, *роль посткоммунистических закономерностей постепенно отходит на второй план, а в число основных детерминантов социально-экономической динамики выдвигаются стандартные факторы функционирования рыночного хозяйства.*

Фактором, сдерживающим развитие, предпринимательскую активность и экономический рост, является слабость правоприменительной и особенно судебной системы. Укрепление механизмов, обеспечивающих исполнение законов и контрактов, служит важнейшей предпосылкой снижения трансакционных издержек и, следовательно, обеспечения устойчивости экономического роста.

Наконец, нельзя недооценивать и проблемы, связанные с уровнем поддержки обществом деятельности властей. Уровень этот исключительно высок, а доля населения, оценивающего свое положение как «не ухудшившееся», находится на уровне 1997 г. (причем «улучшение» положения зафиксировано в наибольшем количестве ответов среди всех обследований 1987–2000 гг.). Однако в 2000 г. вновь наблюдается характерная для 90-х годов тенденция к расхождению официального прожиточного минимума и субъективной его оценки, получаемой в результате опросов общественного мнения. Хотя пока это расхождение не следует драматизировать, динамика данного индикатора заслуживает пристального внимания.

4. Приоритеты 2001 г.

Задачи, стоящие в настоящее время перед правительством, сложны и противоречивы. Они требуют комплексного и последовательного решения. Однако существует опасность того, что признание комплексности задачи может воспрепятствовать концентрации усилий на приоритетных задачах. Между тем характер российской политической системы таков, что исполнительная власть имеет ограниченный ресурс воздействия как на законодательную власть, так и на бюрократическую бюрократию. Поэтому распыление внимания и попытка решать все вопросы одновременно (как бы важны и взаимосвязаны они ни были) могут привести к серьезной пробуксовке реформ.

Приоритетами ближайших одного-двух лет, по нашему мнению, являются следующие:

- начало судебной реформы, без которой трудно решать задачи институциональных реформ, обеспечения благоприятного инвестиционного климата;
- начало административной реформы, т. е. глубокое реформирование государственного аппарата. Речь идет о пересмотре функций государства и его чиновников, об упорядочении этих функций в соответствии с задачами ускоренного экономического роста. Административная реформа не может быть сведена к повышению зарплаты работников госаппарата. Эту реформу следует проводить в контексте мероприятий по дерегулированию. И лишь в рамках такой трансформации может рассматриваться вопрос о повышении зарплаты аппарата;
- комплекс мер по дерегулированию и дебюрократизации, который является центральной экономической задачей ближайшего времени;
- продолжение налоговой реформы, где основное внимание должно быть сосредоточено на совершенствовании корпоративных налогов, включая налогообложение прибыли и снижение этих налогов;
- разработка и реализация программы реструктуризации расходов бюджета, которая непосредственно связана с решением как макроэкономических, так и структурных проблем;
- реформа банковской системы.

Нетрудно заметить, что все эти мероприятия ориентированы на решение одной центральной задачи – формирование благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, достижение устойчивости экономического роста. Способность обеспечить продвижение в этих направлениях станет показателем эффективности деятельности властей в ближайшей перспективе.

2001 г.

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ 2001 г. И ПЕРСПЕКТИВЫ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА¹

1. Итоги первого десятилетия посткоммунистических реформ

2001 год завершает первое десятилетие посткоммунистической трансформации, развития России в условиях рыночной демократии. В эти годы разворачивались сложные и многоплановые процессы преобразования «развитого социализма» в нормальное общество. Непростой и противоречивый характер трансформации породил острые дискуссии о самом существовании проводившихся реформ, об их эффективности и адекватности, о наличии альтернативных путей решения стоявших перед страной задач.

Одним из ключевых в дискуссиях был вопрос о том, насколько специфичны российские проблемы, в какой мере они детерминируются историческим опытом и национально-культурными особенностями развития страны и соответственно в какой мере допустимо использование универсальных подходов и опыта других стран для разработки и

¹ См.: Вопросы экономики. 2002. № 1.

осуществления программы посткоммунистической трансформации России. Итоги десятилетия реформ позволяют сделать некоторые обобщения и выводы и, что еще более важно, обрисовать перспективы дальнейшего развития страны на путях демократии и рынка.

В конце 1980-х годов перед Россией (точнее, перед СССР) в полный рост встали четыре масштабных исторических вызова, ответ на которые потребовал преобразований по четырем направлениям. Не будучи непременно внутренне связанными друг с другом, они оказались в России тесно переплетенными. И именно эти преобразования в полной мере предопределяли развитие страны на протяжении 1990-х годов.

Во-первых, страна столкнулась с вызовом постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелыми структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 1970-е годы. СССР вследствие благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала абсолютно неизбежной. Структурный кризис советской хозяйственной системы, который в полной мере проявился в масштабном спаде уже российской экономики, стал проявлением тех же процессов, которые применительно к западным странам 1970-х годов описывались термином «стагфляция»².

На протяжении 1990-х годов много спорили о характере структурной трансформации российской экономики. Спад в ряде традиционных секторов индустриальной экономики характеризовался некоторыми авторами как деиндустриализация, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих структурных сдвигах и ростки новой, постиндустриальной структуры (табл. 1). Бурно развиваются отрасли телекоммуникаций и связи,

² Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей (*Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy. Amsterdam: Rodopi, 1993; Rosser J.B., Rosser M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collaps of Soviet-Block Socialism // Review of Political Economy. 1997. Vol. 9. N 2.*

электронная промышленность³ (после 1998 г. производство растет более чем на $\frac{1}{3}$ ежегодно). Прогрессивные сдвиги происходят в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии. Заметно увеличилось количество образовательных учреждений, число студентов и аспирантов. К сожалению, эта тенденция не является абсолютно устойчивой и ее укрепление будет в значительной мере зависеть от эффективности экономической политики, от способности правительства стимулировать благоприятные сдвиги в экономике.

Таблица 1

Некоторые показатели социально-экономического развития России в 1990-е годы, % (1991 г. = 100%)

	1992 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
<i>1</i>	2	3	4	5
Образование				
Число вузов	103,3	176,1	180,8	183,5
Численность студентов в вузах	95,5	130,3	147,5	171,7
Выпущено специалистов из вузов	104,4	123,0	136,3	155,9
Численность профессорско-преподавательского состава	109,1*	113,6	116,5	
Производство				
Видеокассеты	107,7	1157	944	
Доля производства прогрессивных лакокрасочных материалов в общем объеме производства последних	72	82	85	
Доля электростали и кислородно-конвертерной стали в общем объеме выплавки стали	50,0	72,0	72,0	72,6

³ За 1990-е годы электронная промышленность освоила производство порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, 800 видов товаров народного потребления. Рост производства составил в 1999 г. 46%, а в 2000 г. – 37,7%. За последние годы значительно возрос экспорт электронной продукции, достигая 70–80 млн долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья. (См.: *Смирнов В. Большие перспективы микротехнологий и схем // Красная звезда. 2001. 17 марта; Он же. Российская электроника – богач и бедняк // Российская газета. 2001. 17 апр.*)

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
Доля стали, полученной с машин непрерывного литья	28,0	52,0	50,0	49,7
Производство цветных металлов	99,4	111,4	117,0	120,6
Транспорт				
Обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями, на 1000 человек населения	107,9	192,1	201,7	
Автомобильных дорог с твердым покрытием на 1000 кв. км территории	103,3	111,1	111,3	
Связь				
Число телефонных аппаратов сети общего пользования	101,6	123,8	130,7	135,7
Обеспеченность населения домашними телефонными аппаратами (на 100 семей)	105,0	137,6	147,6	
Протяженность междугородных телефонных каналов	106,3	252,8	351,1	
Доля протяженности цифровых каналов в общей протяженности междугородных телефонных каналов	1,5	56,9	69,1	
Число зарегистрированных факсов	206,2	1 706**		
Число пейджеров	100	3 838	4 118	
Число сотовых телефонов	100	12 695	23 600	

* 1993 г.

** 1997 г.

Источник: Госкомстат.

Во-вторых, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Это был поистине уникальный эксперимент. Никогда еще в мировой истории не осуществлялся переход от тотально государственной экономики к рыночной. Естественно, наиболее сложным процессом здесь являлась трансформация собственности – приватизация в национальном масштабе. Одновременно с Россией посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем

Россия не была первопроходцем: ряд стран начал этот переход на два-три года раньше, накопив определенный, хотя и не очень богатый опыт, в чем-то помогавший постсоветским республикам.

В-третьих, Россия столкнулась с масштабным макроэкономическим кризисом, ставшим результатом популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980-х годов), что привело к развалу бюджетной и денежной системы, исключительно высоким темпам инфляции, падению производства.

Впрочем, феномен макроэкономического кризиса к концу XX столетия был уже хорошо изучен и найдены пути борьбы с ним. В послевоенный период схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела определенный позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 гг.).

Наконец, *в-четвертых*, экономико-политические, макроэкономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 1980–1990-х годов, осуществлялись в условиях полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и представляет собой сущностную характеристику революции⁴. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что обуславливало гораздо более медленные темпы преобразований, чем в ряде других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований уникален среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно нов в европейской истории.

⁴ Подробнее см.: Стародубовская И., Мау В. Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001. С. 313–317 // Мау В.А. Соч. Т. 3. М., 2010.

Таким образом, развитие России последнего десятилетия было действительно весьма специфичным. Однако специфика эта предопределялась не столько факторами культурно-исторического характера, сколько самим фактом одновременного протекания четырех обозначенных выше процессов. Каждый из этих процессов не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно их переплетение и породило специфику российской трансформации, поставившую в тупик многих исследователей посткоммунизма.

К концу 90-х годов обозначилось завершение, по крайней мере, трех из четырех трансформационных процессов.

Прежде всего была проведена *макроэкономическая стабилизация*. Переходный кризис оказался довольно продолжительным (около восьми лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), и ее успешное завершение сформировало основу для восстановления экономического роста. Разумеется, решение задач стабилизации не является раз и навсегда данным. Экономическая система не застрахована от ошибок власти, от ее неадекватных и популистских решений. В 1999–2001 гг. власть прошла через первое серьезное макроэкономическое испытание «медными трубами» – испытание благоприятной ценовой конъюнктурой на товары российского экспорта.

Практически завершены *процессы революционной трансформации*. Налицо восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 г. показывал, что базовые ориентиры основных политических сил при всех различиях между ними сближаются⁵. Возникает общая

⁵ Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319 (см. с. 457 настоящего издания); *Дмитриев М.* Эволюция экономических программ ведущих политических партий и блоков // Вопросы экономики. 2000. № 1.

система базовых ценностей, которые не являются уже предметом политической борьбы. В частности, никто не ставит под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации остаются противоречивыми); никто не выступает с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все (даже левые) поддерживают политику снижения налогового бремени; все согласны с необходимостью перенесения центра тяжести реформ на проведение глубоких институциональных преобразований. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различаются, но различия эти уже не настолько глубоки, чтобы разрушить политическую стабильность. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность является важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного кризиса⁶.

2001 год привнес новые элементы в складывающуюся в современной России модель постреволюционной экономико-политической стабилизации. Если в 2000 г. в Государственной Думе уже сложилась ситуация фактического доминирования исполнительной власти, которая могла рассчитывать на поддержку пропрезидентской фракции и правых или левых (в зависимости от характера законопроекта), то теперь в нижней палате формируется устойчивое проправительственное большинство. Теперь практически любой правительственный законопроект может рассчитывать на поддержку в парламенте, что имеет немалое значение для дальнейшего функционирования политического режима. С одной стороны, ослабевает роль политического торга вокруг каждого конкретного законопроекта, что обеспечивает устойчивость

⁶ Высокая инфляция служит не только экономическим, но и политическим индикатором. Действительно, неспособность государственной власти обеспечить реализацию набора мер макроэкономической стабилизации является результатом ее слабости, зависимости от баланса различных групп интересов, которым выгодна слабая денежная и бюджетная политика. Именно поэтому макроэкономическая стабилизация возможна лишь при укреплении политических институтов, т. е. выступает одним из важнейших критериев политической стабилизации.

и последовательность осуществления избранного правительством курса. С другой – формируется стандартная для стабильных демократических обществ система взаимоотношений власти (имеющей большинство в парламенте) и оппозиции (парламентского меньшинства).

Можно говорить и о *выполнении задач посткоммунистической трансформации*. Этот вывод нередко вызывает особенно острые возражения и поэтому требует пояснений. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике и товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни⁷. К концу 1990-х годов в России все они были изжиты. Это не означает, разумеется, что был полностью преодолен кризис, с которым страна вступила в 1990-е годы. Однако тяжелые структурные и макроэкономические проблемы, которые продолжают стоять перед Россией и делают ее очень уязвимой перед угрозой внешних шоков, строго говоря, порождены не только коммунизмом. Они являются и следствием кризиса индустриальной системы, недаром практически все страны, которым приходилось решать задачи вступления в постиндустриальное общество, сталкивались со схожими вызовами.

Итак, доминирующей социально-экономической проблемой современной России является кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ постиндустриального общества. Этот процесс предопределяет существо происходящих в настоящее время преобразований и серьезные вызовы, с которыми будет сталкиваться страна на протяжении ближайшего десятилетия.

⁷ Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента (см.: Бруцкус Б. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1–3; Новожилов В. Недостаток товаров // Вестник финансов. 1926. № 2). Любопытно, что это было фактически признано И. Сталиным в «Экономических проблемах социализма в СССР»: в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества назван «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (Сталин И. Соч. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

2. Экономико-политические итоги 2001 г.

Приоритетом нынешнего этапа экономических реформ стали институциональные преобразования. Именно они выдвинулись на передний план после успешного решения задач макроэкономической стабилизации. Строго говоря, и на протяжении первого посткоммунистического десятилетия вопросы формирования новой системы институтов играли существенную роль (ведь приватизация представляет собой одно из самых значительных институциональных преобразований)⁸. Однако лишь после решения задач экономической и политической стабилизации институциональные преобразования могли приобрести более целенаправленный и последовательный характер. И это неудивительно, поскольку общественная нестабильность, резко повышая неопределенность хозяйственной жизни, подрывает возможность устойчивого функционирования рыночных институтов, и прежде всего института частной собственности.

2001 год стал первым годом реализации Стратегической программы, разработанной в 2000 г. по инициативе В.В. Путина и получившей название «программа Грефа». Охватывающая примерно десятилетний период программа должна быть конкретизирована в документах, рассчитанных на более короткие периоды и содержащих перечень нормативных актов, которые предстояло разработать и принять для достижения поставленных в программе целей. Соответственно летом 2000 г. был одобрен комплекс мер на 2000–2001 гг., который и реализовывался (с некоторыми уточнениями) в 2001 г., а весной 2001 г. была одобрена программа мероприятий на 2002–2004 гг.⁹ Главными задачами, которые

⁸ Поэтому, кстати, не могут не вызывать удивление регулярно повторяемые критиками российских реформ обвинения реформаторов 1990-х годов в недооценке важности институциональных преобразований.

⁹ Говоря более точно, были разработаны следующие документы: Основные направления социально-экономической политики Правительства РФ на долгосрочную перспективу (одобрены на заседании Правительства РФ 28 июня 2000 г.); План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг. (утвержден распоряжением Правительства РФ от

правительство поставило в программе, были налоговая реформа, реформа бюджетной системы, Земельный кодекс, трудовое законодательство, пенсионная реформа, дерегулирование (дебюрократизация), реформа естественных монополий, банковская реформа, реформа таможенного законодательства, развитие финансовых рынков, движение в направлении присоединения к ВТО. Важными политическими компонентами экономических реформ должны стать унификация законодательства по территории страны (преодоление регионального сепаратизма), судебная реформа и реформа системы государственного управления. Все эти преобразования имеют целью *формирование благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата* и на этой основе *выход на траекторию устойчивого экономического роста*.

Такая широкая повестка дня сама по себе угрожала практической реализации программы, поскольку могла привести к распылению усилий. Между тем вокруг реализации программы складывалась неоднозначная ситуация. *С одной стороны*, необходимо было обеспечить максимально быструю реализацию (или хотя бы начало реализации) основных намеченных преобразований. Это связано как с особенностями политического цикла (наличие высокого кредита доверия к Президенту РФ В.В. Путину), так и со своеобразной «революцией ожиданий», охватившей не только население, но и инвесторов. *С другой стороны*, институциональные реформы должны быть индивидуализированы применительно к каждой стране и потому требуют гораздо большей технической (экономической, правовой) подготовки, чем решение задач финансовой стабилизации (здесь существует практически универсальный международный опыт), а потому и гораздо большего времени. Выделение же приоритетов и концентрация усилий на их доведении до практического (политического) воплощения, по крайней мере, в законопроекты

26 июля 2000 г. № 1072-р, скорректирован распоряжением Правительства РФ от 14 июля 2001 г. № 933-р); Стратегия социально-экономического развития России на период до 2010 г. (обсуждена Правительством РФ и направлена Президенту РФ в мае 2001 г.); Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу: 2002–2004 гг. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г. № 910-р).

оказывались задачей, не имевшей теоретического решения: наилучшим было бы решение основной массы стоящих перед страной институциональных задач в комплексе.

Все это выразилось в весьма своеобразной логике осуществления программы 2000–2001 гг. Сразу же после формирования новой администрации В.В. Путина и правительства М.М. Касьянова в мае 2000 г. были предприняты важные шаги по реорганизации федеративных отношений и по изменению налоговой системы. Реформа Совета Федерации и введение института полномочных представителей президента в федеральных округах должны были способствовать унификации правового пространства на территории страны. Резкое снижение подоходного налога и введение регрессивной шкалы социальных платежей продемонстрировали готовность власти идти на решительные шаги по улучшению экономического климата.

Однако после реализации этих двух первых шагов ход реформ замедлился. Начались длительные межведомственные согласования проектов документов в правительственных органах, а также между различными группами интересов, представленными в парламенте. Свою роль играли, разумеется, и отмеченные выше сложности технической и особенно правовой проработки проектов нормативных актов, многие из которых почти не имели аналогов в практике других стран. Дерегулирование, реформа естественных монополий, банковская реформа и ряд других мер требовали не только декларирования общих подходов к их осуществлению, но и множества конкретных документов, не допускающих двусмысленного толкования и вписанных в российское правовое поле.

Все это было вполне естественно. Однако политические последствия такого замедления хода реформ могли быть весьма неприятными. Инвесторы хотя и приветствовали Стратегическую программу, но изначально выражали сомнения в способности власти воплотить ее в жизнь. И такие сомнения, казалось, подтверждались. К апрелю 2001 г. из более чем ста пунктов, намеченных к реализации на 2000–2001 гг.,

было полностью выполнено чуть более десятка¹⁰. Многие в лучшем случае только-только прошли согласование в правительстве и имели невысокие шансы быть одобренными депутатами, так как некоторые правительственные ведомства намеревались противодействовать их принятию на стадии прохождения через Думу.

Законопроекты по дерегулированию с трудом продвигались через правительство, так как задевали интересы большинства ведомств, не желавших поступаться своими полномочиями. Новые разделы Налогового кодекса (прежде всего налогообложение прибыли предприятий) наглухо застряли в думских комитетах: был запущен практически бесконечный процесс согласования интересов отдельных отраслей и секторов экономики (обладавших мощным лоббистским потенциалом), которые стремились обеспечить себя максимальным количеством льгот, апеллируя к специфике той или иной отрасли и необходимости активизации в ней инвестиционной деятельности. Аналогичным образом обстояли дела с налогообложением дохода от эксплуатации природных ресурсов, где стремление учесть все возможные нюансы различных месторождений вело к усложнению системы обложения, тем самым усиливая ее «коррупциогенность». В многочисленных согласованиях увязли пенсионное и земельное законодательства. В Думе «столкнулись» три версии нового Трудового кодекса. Реформа РАО «ЕЭС» вызвала острейшую борьбу внутри самой исполнительной власти, к которой в качестве возможных арбитров были подключены губернаторы. Разработанная и одобренная правительством новая система таможенных тарифов так и не была введена в действие.

Правда, была одобрена концепция реформы железнодорожного транспорта, однако принятая модель трансформации

¹⁰ Точнее, к 15 марта 2001 г. из 119 пунктов Плана действий правительства должны были быть выполнены 78. По факту полностью или частично было реализовано 51 мероприятие. На практике же это означало, что большинство документов, которые должны были быть введены в действие, находилось в стадии доработки или согласования в самом правительстве. А ведь многие из них представляли собой законопроекты, которым еще предстояло пройти через Федеральное Собрание. (Мониторинг хода реализации программы проводился Российско-европейским центром экономической политики – RECEP.)

ориентировалась на идеи, изначально выдвигавшиеся МПС (создание супермонополии ОАО «РЖД» как исходный пункт реформы), что вызывало сомнения в прозрачности и эффективности дальнейших шагов.

Наконец, события, связанные с выплатой долга Парижскому клубу в начале 2001 г., также не способствовали укреплению благоприятного имиджа новой «волны» российских реформ. Все здесь было неудачно: и попытка одностороннего отказа от выплаты долга, и выплеснувшаяся на публику ожесточенная полемика внутри исполнительной власти (между правительством и администрацией президента), и отказ от первоначально принятого решения. Даже если принятое в итоге решение соблюдать график выплаты долга признать по существу справедливым и экономически наиболее целесообразным, такого рода колебания власти никогда не идут на пользу восприятию ее в глазах общества.

Словом, к весне 2001 г. стала очевидной необходимость предпринять какие-то действия для существенного и быстрого выправления ситуации. И вскоре стало очевидным наступление нового этапа укрепления власти одновременно по двум направлениям.

С одной стороны, активизировались процессы политической консолидации как в законодательном корпусе, так и в обществе. По мере трансформации Совета Федерации в постоянно действующую палату из новых ее членов было сформировано полуформальное объединение «Федерация», жестко ориентированное на поддержку инициативы исполнительной власти и по сути получившее контрольный пакет в Совете. Тем самым было нарушено неписаное правило о внефракционности верхней палаты и ее ориентации исключительно на интересы регионов.

Важные процессы протекали и в Государственной Думе. Объединение «Единства», «Отечества» и «Всей России» в общероссийскую партию означало формирование пропрезидентского большинства в нижней палате. Ранее, в 2000 г., большинство это было фактическим: пропрезидентские фракции всегда могли блокироваться или с правыми, или с левыми, однако для обеспечения поддержки правительственной

инициативы неизбежны были поиск взаимопонимания, формирование большинства для каждого вносимого законопроекта. Теперь же сложилась ситуация автоматической поддержки любой инициативы исполнительной власти. Впервые в новейшей российской истории у власти в стране оказывается правительство парламентского большинства.

Это, естественно, упрощает реализацию правительственного курса. Однако одновременно резко возрастает ответственность Кабинета министров за качество разрабатываемых и вносимых в парламент решений, поскольку теперь высока вероятность включения механизма «машины голосования», тем более что поддержка парламентом правительства является не прямой, а опосредованной отношениями с президентом: именно президента, а не правительство поддерживает, строго говоря, думское большинство, и поддержка эта является в значительной мере персонифицированной и деидеологизированной. Тем самым заметно снижается возможность тщательной экспертизы вносимой инициативы — для парламентского большинства источник законопроекта будет более важен, чем его существо. Поэтому именно в правительстве теперь будет концентрироваться реальный центр принятия решений в экономической области.

С другой стороны, заметно активизировалась деятельность по доработке и проведению в Думе социально-экономических законопроектов. От ведомств потребовали быстрого согласования документов. В Думу были внесены законопроекты по дерегулированию, по пенсионной реформе. Отчасти исполнительная власть пошла на компромисс — прежде всего это касалось Земельного кодекса, из которого были исключены вопросы оборота земель сельскохозяйственного назначения. Трудовой кодекс стал, скорее, предметом формального, а не реального соглашения — за основу взяли проект, разработанный рядом депутатов, однако он был близок к правительственной позиции.

Наконец, в налоговом законодательстве удалось осуществить прорыв, сопоставимый с достижениями 2000 г. После длительных и бесплодных согласований уровней налогообложения прибыли и возможных льгот правительство и

Дума пошла на решительный шаг – налог на прибыль был резко снижен (до уровня 24%) с одновременной отменой практически всех льгот, в том числе инвестиционного характера. Аналогичные решения были приняты и по ресурсным налогам, которые были сведены к одному налогу на добычу полезных ископаемых при максимальном упрощении его администрирования.

В реформировании естественных монополий также наметились определенные подвижки. Правительство одобрило концепции реформирования МПС и РАО «ЕЭС», а в «Газпроме» произошла смена руководства. Разумеется, это только начало, и сами принятые концепции подвергаются острой критике со стороны различных политических и экономических групп. Пока, впрочем, речь идет преимущественно о предварительных стадиях в осуществлении реформ – разрабатываются нормативные акты, которые должны быть внесены в правительство и в Думу. Реально о характере трансформации можно будет судить тогда, когда эти документы выйдут от их разработчиков и станут предметом дискуссии в законодательном корпусе.

Таким образом, в настоящее время работа по правовому обеспечению намеченных институциональных реформ находится в самом разгаре. Несмотря на заметное продвижение вперед, о реальном прорыве говорить пока рано. Ряд аспектов законотворческой деятельности, их успешное развитие или пробуксовка могут рассматриваться в качестве критериев эффективного продвижения реформ. Среди них:

- принятие закона о регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения. Основным вопросом здесь является, естественно, готовность или неготовность исполнительной власти настаивать на распространении конституционного положения о частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения;
- принятие Гражданского кодекса. Наиболее важными вопросами здесь являются принятие 3-й части ГК, а также внесение поправки, сокращающей срок исковой давности по приватизационным сделкам с десяти до трех лет;
- дальнейшие меры по принятию Налогового кодекса;

- принятие находящегося в Думе пенсионного законодательства. Особенно важен вопрос о механизме функционирования частных пенсионных фондов, об их конкуренции между собой и устойчивости на рынке;
- перспективы развития работы по дерегулированию. Принятые законы о регистрации, лицензировании и контрольно-инспекционной деятельности являются только первыми шагами в данном направлении. Эти законы должны быть конкретизированы в поправках в нормативные акты, регулирующие деятельность милиции, санэпиднадзора и других инстанций, а также через принятие ряда дополнительных законов по регулированию предпринимательской деятельности (о сертификации и стандартизации, об организациях саморегулирования).

Продвижение в решении перечисленных выше задач станет серьезным шагом по формированию в России институциональной системы, соответствующей представлениям о рыночной демократии в постиндустриальную эпоху. Однако при всей важности решения этих проблем к ним не сводится список приоритетных задач, которые должна решить страна в 2002 г. и которые будут доминировать в повестке дня исполнительной власти, идущей к выборам.

3. Стратегические приоритеты социально-экономической политики

Центральной задачей экономической политики России в настоящее время и на среднесрочную перспективу остается обеспечение условий для достижения высоких темпов экономического роста при одновременной структурной трансформации экономики страны в логике постиндустриализма. Речь идет о решении задач догоняющего развития – тех самых, которые примерно столетие назад уже приходилось решать России, но тогда еще применительно к вызовам индустриальной эпохи. Проблема догоняющего развития выступает предметом самостоятельного исследования, выходящего далеко

за рамки настоящей статьи. Здесь мы лишь обратим внимание на те факторы и механизмы социально-экономической политики, которые вышли в России на первый план.

В настоящее время наметился новый поворот дискуссии по вопросу о механизме выхода на траекторию устойчивого экономического роста. В 2000 г. при подготовке Стратегической программы обозначились три принципиальных варианта политики обеспечения устойчивого роста: дирижистский (через усиление регулирующей и перераспределительной роли государства, через его прямое участие в инвестиционной деятельности), либеральный (через радикальное снижение реальной бюджетной нагрузки) и институциональный (разработка и внедрение правил игры, стимулирующих предпринимателей и инвесторов к работе в России)¹¹. В своей Стратегической программе правительство фактически избрало третий из перечисленных выше подходов. Однако практическое развитие событий – в области как реализации экономической политики, так и непосредственно бизнеса – выдвинуло на повестку дня новые вопросы.

Вновь обозначились три возможных варианта построения отношений власти и бизнеса. Это, во-первых, проведение государством активной промышленной политики, во-вторых, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм (финансово-промышленных групп, или вертикально-интегрированных компаний) и, в-третьих, развитие и укрепление институтов рыночной демократии. Эти три варианта генетически связаны, по крайней мере, с двумя из перечисленных выше трех альтернативных стратегий. Однако главное различие состоит в том, что если дискуссия 2000 г. носила несколько умозрительный характер и основывалась главным образом на представлениях экономистов о желательном пути развития, то теперь выводы базируются на анализе тенденций, которые наблюдаются в развитии отечественной экономики.

Точнее, этих тенденций две. С одной стороны, правительство более или менее последовательно реализует концепцию

¹¹ Подробнее см.: Российская экономика в 2000 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001. С. 18. См. с. 476 настоящего издания.

институциональной трансформации, предпринимает усилия для создания благоприятного инвестиционного климата. С другой – резко активизировались процессы формирования вертикально-интегрированных компаний, которые, вбирая разнородные производственные структуры и банки, начинают проводить активную инвестиционную политику. Считается, что в рамках подобного образования создается более благоприятный инвестиционный климат, так как инвестирование внутри корпорации ведет к существенному снижению транзакционных издержек, которые связаны с ограниченностью возможностей государства обеспечить соблюдение условий контракта¹². Естественно, в обществе начались дискуссии о путях подхлестывания экономического роста, преодоления ограниченности (или негативных тенденций) обоих перечисленных направлений экономической политики.

Один вариант развития событий связан с активизацией промышленной политики государства. Он предполагает выделение структурных (прежде всего отраслевых) приоритетов и поощрение инвестиций; существенное расширение государственного спроса и использование его как важнейшего фактора повышения деловой активности, укрепление реального курса рубля для облегчения импорта необходимого оборудования и комплектующих, возможную поддержку импортозамещающих отраслей при помощи мер тарифной политики. Опора на развитие интегрированных бизнес-групп неотделима от этой модели, поскольку последние теоретически могут рассматриваться как инструменты и проводники промышленной политики государства¹³. Главными недостатками такой модели являются принципиальная невозможность

¹² Подробнее см.: *Дынкин А., Соколов А.* Интегрированные бизнес-группы – прорыв к модернизации страны. М., 2001. С. 13.

¹³ А. Белоусов предлагает, пожалуй, наиболее аккуратное и сбалансированное изложение такой модели: «Этот путь требует внятной экономической политики, направленной на стимулирование потребления и инвестиций, и конечно, исключает девальвацию рубля. Здесь основной ограничитель – низкая конкурентоспособность внутренне ориентированного сектора, которую вряд ли можно быстро повысить без целенаправленной промышленной политики государства» (Экономическая конъюнктура в октябре – ноябре: Обзор макроэкономических тенденций № 32. М.: Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. 2001).

выбора отраслевых приоритетов в условиях постиндустриального общества, очень высокая цена ошибки такого выбора, не говоря уже о неоднократно подтверждавшейся на практике низкой эффективности государственных инвестиций. К тому же промышленно-финансовые конгломераты склонны навязывать свои интересы обществу путем как «национализации убытков», так и максимального ограничения властью конкуренции со стороны иностранных компаний.

Другой вариант предполагает активизацию усилий государства по привлечению частных инвестиций как в экспортно-ориентированные, так и в импортозамещающие отрасли. На это должна быть нацелена макроэкономическая, институциональная и внешняя политика государства. Макроэкономическая политика в отличие от вышеописанной модели ориентируется здесь на ограничение роста реального курса рубля и снижение реальной бюджетной нагрузки на экономику (при росте абсолютных размеров бюджета). Активизируется работа по созданию благоприятных предпосылок для инвестиций – как общего (снижение налогового бремени, снятие бюрократических барьеров предпринимательства, повышение эффективности судебной системы и т. п.), так и специального характера (свободные экономические зоны, соглашения о разделе продукции и др.). Наконец, ведется работа по расширению участия России в мирохозяйственных связях, включая вступление в соответствующие международные организации, а также сближение национального хозяйственного законодательства с законодательством других рыночных стран.

В жизни две описанные модели экономической политики не являются абсолютно противоположными¹⁴. Они, конечно, альтернативны по своему существу, однако политическая

¹⁴ В этом, кстати, состоит одно из важнейших отличий нынешней ситуации от положения, характерного для большей части 1990-х годов. На первом этапе посткоммунистических преобразований представителями разных групп интересов и политических сил выдвигались абсолютно несовместимые требования к проведению экономической политики: инфляционная накачка или жесткая стабилизация, бездефицитный бюджет или поддержка отечественного товаропроизводителя из бюджета, либерализация внешнеэкономической деятельности или меры жесткого протекционизма. Список можно еще долго продолжать.

практика может в какой-то мере сочетать их, уравнивая отдельные недостатки и выдвигая на первый план достоинства. Например, при определенных обстоятельствах может быть целесообразным и использование государственного спроса как инструмента стимулирования экономического роста (если он только не связан с бюджетным популизмом и не является результатом кредитования бюджета денежными властями), не говоря уже о том, что реальное развитие событий не зависит только от решений правительства, его траектория ограничена тенденциями, объективно складывающимися в народном хозяйстве.

Скажем, с высокой степенью вероятности можно предположить, что развитие вертикально-интегрированных компаний будет одной из неперенных особенностей развития страны в ближайшие годы, что они, скорее всего, будут играть важную роль как в инвестиционной сфере, так и на политической арене. Это значит, что правительство должно разработать адекватные такому развитию событий меры макроэкономической и институциональной политики, которые поддерживали бы инвестиционную активность финансово-промышленных групп и одновременно нейтрализовывали бы их тенденции к монополизации рынков. У власти имеется достаточно рычагов для решения подобной задачи.

При таком развитии событий (а оно представляется весьма вероятным) ясно очерчиваются три сферы экономико-политических решений, где власть должна будет действовать.

Во-первых, последовательное проведение либеральной внешнеэкономической политики. Ключевым моментом здесь выступает присоединение к ВТО. Именно открытость российского рынка для конкуренции со стороны иностранных товаропроизводителей является одним из основных факторов противодействия монополистическим тенденциям крупнейших отечественных компаний. Недаром некоторые из них в 2001 г. активизировали усилия по противодействию присоединению России к ВТО. Вместе с тем движение в этом направлении не означает принципиального отказа от защиты отечественного производства, что может достигаться, скажем, мерами курсовой политики.

Во-вторых, исключительно актуальным становится проведение глубоких реформ в тех сферах общественной жизни, которые находятся вне экономики, но оказывают существенное (а подчас и определяющее) влияние на экономическую активность, – это реформы судебной системы, государственного управления (включая правоохранительную деятельность) и военная. От позитивных изменений в данных сферах зависят общий предпринимательский климат в стране (прежде всего снижение транзакционных издержек), а также возможность противодействия попыткам крупнейших фирм поставить под контроль институты государственной власти.

В-третьих, проведение специальной политики стимулирования предпринимательства. В центре этой работы должны находиться антимонопольная политика и поддержка конкуренции, для чего особенно важно решение комплекса вопросов по дерегулированию (снижению административных барьеров в предпринимательской деятельности), а также стимулирование инновационного сектора и малого бизнеса. Все это факторы формирования благоприятной институциональной рыночной среды постиндустриального общества.

Эти три сферы в совокупности и задают набор приоритетов социально-экономической политики государства на ближайшие несколько лет.

4. Европейские экономические институты как ориентиры институциональных реформ на среднесрочную перспективу

В 2001 г. произошло событие, которое может оказаться ключевым для развития посткоммунистической России. В мае на саммите России и ЕС была высказана идея о целесообразности формирования единого европейского экономического пространства.

Необходимость формирования зоны свободной торговли между ЕС и Россией была зафиксирована еще в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, подписанном на Корфу

24 июня 1994 г. и вступившем в силу 1 декабря 1997 г. В качестве одной из целей развития партнерских отношений было провозглашено «создание необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Сообществом, охватывающей в основном всю торговлю товарами между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала». В 1998 г. намечалось изучить вопрос о том, насколько обстоятельства позволяют начать переговоры относительно формирования зоны свободной торговли.

Задача «интеграции России в общеевропейское экономическое и социальное пространство» была сформулирована и в Коллективной стратегии ЕС по отношению к России (3–4 июня 1999 г.), в которой говорится о «создании в будущем между ЕС и Россией *зоны свободной торговли*», а затем и *единого экономического пространства* в результате постепенного сближения законодательств и стандартов.

В этих предложениях пока еще много недоговоренностей и неясностей¹⁵. Однако при всех неясностях и недоговоренностях, при всех технических и правовых проблемах, с которыми столкнется практическая реализация подобной идеи, заявление о формировании единого экономического пространства трудно переоценить. По сути речь идет о формировании принципиальных институциональных ориентиров социально-экономической трансформации России, своего рода целевых установок посткоммунистических реформ. Впервые после краха коммунизма российское общество может прийти к осознанию и формулированию долгосрочной траектории своего развития. Если это так, то Россия получит одновременно и достаточно ясный набор критериев,

¹⁵ Дело в том, что в Европе уже существует Европейское экономическое пространство (European Economic Area – ЕЕА), которое включает страны ЕС, а также Норвегию, Исландию и Лихтенштейн. Последние три страны и Швейцария входят и в Европейскую зону свободной торговли. Участие в ЕЕА предполагает не только формирование «общего рынка», но и существенное продвижение по пути гармонизации законодательства. Фактически участие в ЕЕА означает принятие входящими в него странами законодательства и стандартов ЕС. Вместе с тем участие в ЕЕА не предполагает формирования наднациональных органов (за исключением механизма разбирательства споров).

по которым можно будет оценивать принимаемые экономико-политические решения и результаты их реализации. Именно на адаптацию европейских институтов к российским условиям ориентирована *по своему существу* Стратегическая программа до 2010 г. Теперь эта целевая установка может быть конкретизирована и представлена в явной форме. В качестве стратегических ориентиров среднесрочного развития страны могли бы выступить критерии вступления в ЕС. Их можно рассматривать как институциональные рубежи, к которым Россия намерена подойти в ходе своего развития в следующие 10–15 лет. Эти критерии достаточно проработаны и соответствуют культурному и экономическому развитию современной России. Уровень экономического развития, уровень образования, структура ВВП, социальная структура населения, да и сама существующая политическая система делают выбор в пользу европейских критериев наиболее естественным.

Вывод о целесообразности использования европейских критериев в качестве стратегических ориентиров требует, однако, нескольких уточнений. Во-первых, использование этих параметров как базовых не должно отождествляться с задачей вступления в ЕС. Последнее является вопросом политическим, и в настоящее время российское общество еще не готово обсуждать подобную проблему.

Во-вторых, параметры эти на сегодня остаются расплывчатыми. Необходима специальная работа по переложению Маастрихтских и Копенгагенских критериев, а также специальных докладов Европейской комиссии (по оценке уровня готовности отдельных стран) для выработки более конкретных целевых установок для России.

В-третьих, нецелесообразно непосредственное приложение всех критериев ЕС к российской практике. По некоторым социально-экономическим решениям (институтам) Россия уже в настоящее время опережает ЕС. Прежде всего это касается налоговой системы, бюджетной политики (ориентация на бездефицитный бюджет), трудового законодательства. Надо признать и то, что аграрная политика современной России (в первую очередь принципы взаимоотношений

между государством и аграрным сектором) является гораздо более эффективной, нежели в ЕС. Недопустимо формальное сближение российских институтов с европейскими, если это ослабляет конкурентные преимущества России.

В-четвертых, это должны быть критерии, разрабатываемые в России и для России. Это ни в коем случае не могут быть параметры, разработанные совместно с ЕС или под контролем европейских структур. Суть данного решения – определение Россией собственных ориентиров, но не оформление стремления вступить в ЕС.

Оставаясь в рамках экономической проблематики, адаптацию европейских критериев целесообразно осуществлять прежде всего в следующих направлениях: 1) создание действующей рыночной экономики; 2) способность обеспечивать эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил (дерегулирование и создание благоприятных условий для развертывания конкуренции, стабильность законодательства и прозрачность бюджетной политики); 3) проведение структурной реформы, особое внимание в которой должно уделяться защите собственности, действенности законодательства о банкротстве, эффективности налоговой системы, стабильности банковской системы, устойчивости финансовых рынков; 4) денежная и бюджетная политика, обеспечивающая стабильный экономический рост; 5) создание адекватных европейским стандартам административных и государственных институтов.

Финансовые нормы конкретизируются Маастрихтскими соглашениями, которые вводят следующие критерии: 1) стабильность цен (уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5% средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции); 2) дефицит (национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3%); 3) задолженность (государственный долг не может быть выше 60% ВВП); 4) стабильность валютного курса (национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних двух лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,5%, предусмотренном Европейской валютной системой); 5) долгосрочные процентные ставки не должны превышать

2 п.п. над средним уровнем этого показателя по трем странам ЕС с наиболее стабильными ценами.

С учетом этого особый интерес в настоящее время представляют критерии, связанные с созданием действующей рыночной экономики, способностью обеспечить эффективное функционирование конкурентного механизма и рыночных сил, проведением структурной реформы и адаптацией стандартов. Административная реформа также важна в той части, в какой она не затрагивает процедур, непосредственно касающихся вступления в ЕС.

Комплекс задач, связанных с макроэкономическими проблемами, разумеется, не теряет значимости, но их острота в последние годы стала значительно меньше. Нетрудно заметить, что по ряду этих критериев Россия в настоящее время ориентируется на гораздо более жесткие параметры, чем это требует членство в ЕС. При благоприятном развитии событий положение России в Европе в стратегической перспективе могло бы быть схоже с нынешним партнерством между ЕС и Норвегией (имеется в виду прецедент, а не конкретные формы).

Естественными этапами на пути движения к европейским институтам являются присоединение России к Всемирной торговой организации и вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (формальная заявка на вступление в ОЭСР была подана еще в 1996 г.).

5. Вызовы текущей экономической конъюнктуры

События 11 сентября 2001 г. и общее ухудшение мировой экономической конъюнктуры являются двумя основными факторами, которые будут определять развитие российской экономики в 2002 г. При всем драматизме событий их влияние на отечественную экономику не должно интерпретироваться с однозначностью негативно. Ведь помимо внешних, объективных факторов существует и сознательная реакция

властей, набор возможностей смягчать негативные последствия, а иногда даже обращать их себе на пользу. Скажем, политические обстоятельства в настоящее время оборачиваются на пользу России, поскольку после 11 сентября тенденция сближения с Западом получила мощный импульс. А падение цен на нефть, будучи дискомфортным с бюджетной точки зрения, может оказаться важнейшим стимулом активизации структурной перестройки. Словом, очень многое зависит от адекватности действий власти, от ее способности принимать эффективные и разумные решения.

В условиях ухудшающейся мировой конъюнктуры и связанного с этим падением цен на основные продукты российского экспорта ведущая проблема для страны состоит в том, чтобы не допустить развития по популистскому варианту, тем более что обстоятельства как раз провоцируют принятие популистских решений для поддержания экономического роста. По нашему мнению, в современной ситуации российские власти должны будут предпринять следующие действия.

В области монетарной политики целесообразно пойти на плавное снижение реального курса рубля, следуя за той объективной динамикой, которая будет складываться на валютном рынке. Это полезно с разных точек зрения. Во-первых, позволит укрепить положение отечественного товаропроизводителя на внутреннем рынке, чьи позиции за последнее время существенно ослабли в связи с ростом реального курса в 2000–2001 гг. Во-вторых, даст возможность не допустить чрезмерного снижения валютных резервов. В-третьих, низкий реальный курс может стать дополнительным фактором притока инвестиций в страну (снижение деловой активности в мире является не самым благоприятным для этого фоном, однако с учетом объема вывезенного капитала возможности его репатриации остаются значительными). В-четвертых, такая политика не будет провоцировать спекулятивную игру против рубля.

Напротив, укрепление рубля или поддержание нынешнего его реального курса стало бы опасным испытанием для валютных резервов страны, потребовало бы ужесточения таможенного контроля (а возможности в этой области являются

более чем скромными). Кроме того, такая политика, скорее всего, привела бы к ослаблению доверия к денежным властям со стороны финансового сектора, поскольку состояние валютных резервов в совокупности с ожидаемыми объемами операций по долгу не позволит ЦБР защищать сильный рубль в течение длительного периода. А это сделало бы атаки на рубль практически неизбежными.

В области бюджетной политики важно совершить маневр, не допустив отказа от принципа сбалансированности и в то же время более активно используя бюджет как фактор поддержания деловой активности. Это возможно только при проведении глубокой реформы бюджетного сектора. Прорыв, достигнутый в предыдущие два года в области доходов бюджета (в налоговой сфере), теперь должен быть дополнен адекватными решениями в сфере бюджетных расходов. Речь идет не о прямолинейном сокращении расходов, а о комплексе организационных, политических и структурных мер, обеспечивающих существенный рост эффективности использования бюджетных средств. Предстоит пересмотреть роль и функции ведущих получателей бюджетных ресурсов, бюджетные процедуры и др. А на этой основе можно было бы и предпринять шаги по использованию бюджетных ресурсов в целях поддержания экономического роста, концентрируя их на наиболее эффективных с точки зрения роста направлениях.

Подчеркнем еще раз: мы не выступаем здесь против использования государственного спроса для стимулирования деловой активности. Мы лишь утверждаем, что такая политика не может быть эффективной при нынешней структуре бюджетополучателей и нынешних процедурах распределения бюджетных средств. Именно поэтому в современных условиях реформа бюджетных расходов становится не только важной, но и критически необходимой задачей правительства. И именно эта реформа может стать ключевым звеном структурной трансформации страны, ослабления ее зависимости от мировых цен на энергоносители.

Проведение этих реформ еще более повышает актуальность тех неэкономических, но тесно связанных с экономикой

реформ, о которых выше уже шла речь: судебной, административной и военной. Первая обеспечивает основную институциональную предпосылку развития устойчивой деловой активности, дополняя меры денежной и бюджетной политики по репатриации вывезенного капитала. Вторая и третья являются важнейшими предпосылками повышения эффективности бюджетных расходов.

Наконец, все эти меры в ситуации падения цен на нефть и политического сближения с Западом позволили бы активизировать переговоры об изменении условий выплаты советского долга с возможностью списания определенной его части. Данный аспект должен приниматься во внимание при принятии решений о сотрудничестве с ОПЕК, готовности снижать объемы экспорта нефти. Между этими двумя направлениями существует очевидный конфликт.

* * *

Российское правительство в общем успешно выдержало испытание высокими ценами на нефть, не допустив принятия хорошо известных по прошлому популистских решений. Однако сейчас предстоит новое испытание – низкими ценами на основные продукты отечественного экспорта¹⁶. Если мы пройдем его успешно, без существенной экономической и политической дестабилизации, это будет означать, что Россия полностью преодолела кризисы переходной эпохи, что российская элита консолидировалась и страна способна устойчиво функционировать в постиндустриальном мире.

¹⁶ Так виделась ситуация в конце 2001 г. Однако на практике цены на энергоносители продолжали расти до 2008 г. [2010].

2002 г.

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ 2002 г. И ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В ПРЕДДВЕРИИ ВЫБОРОВ¹

1. Эволюция политической жизни

В 2002 г. в России продолжались процессы консолидации политической элиты при укреплении основных институтов государственной власти в логике рыночной демократии западного типа. Это подтверждается как характером экономико-политических дискуссий последнего времени, так и событиями собственно политической жизни.

В истекшем году происходила дальнейшая консолидация и структуризация политических сил и институтов, что наблюдается как в центристской, так и в левой части политического спектра. Формирование на базе центристских фракций Государственной Думы («Единство», ОВР, «Регионы России») пропрезидентской партии «Единая Россия», нацеленной на завоевание большинства в парламенте, – закономерный результат эволюции как этих организаций, так и вообще

¹ См.: Вопросы экономики. 2003. № 2. (Автор выражает признательность И.Д. Иванову и В.В. Новикову за помощь в работе над настоящей статьей.)

постреволюционного российского общества². Движения, различавшиеся лишь именем лидера, под которого они были созданы, естественным образом сливаются, когда вопрос с лидером на ближайшие годы однозначно определился. Одновременно активизировались своеобразные поиски идеологической доктрины этой партии.

В левой части политического спектра происходило размежевание на сторонников тесного сотрудничества с президентской властью и сторонников сохранения оппозиционного облика КПРФ. Строго говоря, разница между этими двумя вариантами является преимущественно тактической. Обе левые группы признают верховенство действующей Конституции РФ и не посягают на изменение основ конституционного строя (во всяком случае, в обозримой перспективе), тем более что и в КПРФ уже происходят процессы, свидетельствующие о ее эволюции. На передний план здесь выдвигается (похоже, правда, не без помощи действующей власти) С.Ю. Глазьев, совершивший за прошедшее десятилетие эволюцию от работы в правительствах Е.Т. Гайдара и В.С. Черномырдина через союз с А.И. Лебедем к союзу с Г.А. Зюгановым. С.Ю. Глазьев, фактически сменивший Ю.Д. Маслюкова на посту «главного экономиста» КПРФ, демонстративно не является членом компартии. Развиваемые им экономические концепции являются по сути своей дирижистскими (антилиберальными), но никак не коммунистическими. Тем самым происходит смена идеологии компартии в ключевой для практической жизни страны области – экономической. Экономическая платформа С.Ю. Глазьева при всей своей старомодности (она ориентируется на реалии ускоренной индустриализации первой половины XX столетия) не является в строгом смысле коммунистической.

Одновременно происходила консолидация нижней палаты парламента. Сразу после выборов 1999 г. в Государственной Думе была сформирована широкая коалиция между центристами и левыми по распределению думских

² На начальном этапе создания движений, образующих в настоящее время «Единую Россию», в качестве их важнейших принципов провозглашались или деидеологизация, или центризм (что по сути является синонимом деидеологизации).

портфелей³. Тогда же, в 2000 г., сформировалась «нетрадиционная» модель функционирования правительства: в парламенте ему надо было договариваться с левыми и центристами, контролировавшими подавляющее большинство комитетов, а в своей практической экономической политике опираться на либеральную (правую) идеологию. Такая ситуация на протяжении 2000–2001 гг. регулярно создавала искусственные трудности при проведении социально-экономической политики, поскольку руководители думских комитетов из КПРФ (особенно комитетов по экономической политике, социальной политике и конституционному законодательству) имели достаточно механизмов для торможения правительственных и президентских законопроектов. В 2002 г. в Думе произошел пересмотр прежних соглашений, в результате которого практически все комитеты оказались под контролем центристов и правых. Это была перегруппировка в направлении организации власти, присущей развитым демократическим обществам: правительство стало опираться на парламентское большинство. Подобные сдвиги представляются очень важными, так как знаменуют *фактическое повышение роли парламента* в политической жизни страны. При продолжении этой тенденции опора правительства на парламентское большинство станет в России не эпизодом, а нормой (традицией), несмотря на отсутствие соответствующей нормы в Конституции РФ.

Дальнейшая консолидация политической системы посткоммунистической России будет в значительной мере зависеть от результатов парламентских выборов в декабре 2003 г. Вряд ли верховная власть переместится в левую часть политического поля. Поэтому результаты, которые продемонстрируют правые и центристы, станут решающими для облика правящей коалиции – будет ли она чисто лидерской (и в партийно-политическом отношении оппортунистической, поскольку центристы готовы «переварить» и озвучить практически любую идеологию) или же власть будет более идеологически разборчивой, более последовательно

³ Подробнее см.: Российская экономика в 2000 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 22. М.: ИЭПП, 2001. С. 8–9. См. с. 476 настоящего издания.

опирающейся на ценности рыночной демократии западного типа.

Не менее важен будет и результат левых. Успех на выборах левоцентристов Г.Н. Селезнева даст нынешней власти дополнительных союзников и одновременно будет способствовать ее сдвигу влево. Дело в том, что подобный союз во всех отношениях (как тактических, так и программных) был бы для правоцентристов гораздо более естественным, нежели сближение с правыми из СПС, поскольку особенностью обоих центристских блоков является крайне сниженная роль идеологии. В случае же подтверждения КПРФ своих позиций (что представляется вполне вероятным) можно будет ожидать консолидации власти в правоцентристском секторе при продолжении работы над коммунистической партией в сторону ее дальнейшей эволюции к социал-демократии.

В любом случае от предстоящих выборов можно с высокой степенью вероятности ожидать появления в России правящей партии, т. е. партии, обладающей большинством в нижней палате парламента. Это не будет означать на данном этапе формального перераспределения полномочий от президента к парламенту, тем более что правящая партия, если она действительно возникнет, станет таковой не из-за популярности пропагандируемых ею идей, а преимущественно благодаря опоре на личную популярность В.В. Путина. Но, завоевав парламентское большинство, партия вряд ли останется лишь инструментом в руках президентской администрации, обеспечивая ей «машину для голосования». Партия, имеющая большинство в законодательном корпусе, скорее всего, попытается реализовать собственные корпоративные интересы и вступит в гораздо более жесткий торг с представителями исполнительной власти. Уже опыт 2002 г. показал, что, усилившись за счет коммунистов, центристские фракции, склонные демонстрировать свою независимость от Кремля и правительства, все активнее стали торговаться по предлагаемым им законопроектam.

Нередко можно встретить утверждение, что российская демократия является не вполне демократией, что ей далеко

до западных стандартов. Однако при сравнении российской политической системы с западной следует принимать во внимание особенности той или иной фазы демократического развития общества. Формирующийся политический ландшафт России действительно не вполне соответствует современным принципам функционирования политических институтов стран Запада. Однако если провести сравнение с этапами развития западных обществ, качественно сопоставимыми с современным российским положением, то можно выделить ряд общих черт и закономерностей.

В данном случае мы имеем в виду два обстоятельства функционирования демократических систем прошлых десятилетий. Во-первых, особенности демократических обществ, лишь недавно порвавших с тоталитаризмом или авторитаризмом. Во-вторых, функционирование этих систем в условиях жесткого противостояния правых и левых партий. В первом случае типичным примером является Италия, в которой на протяжении ряда десятилетий сохранялась «полуторапартийная» система власти, когда ведущая правительственная партия бессменно оставалась у власти – единолично или в союзе с малыми партиями, а вторая по величине партия (коммунистическая) всегда оставалась в оппозиции. По-видимому, такой режим на протяжении некоторого времени будет иметь место и в России.

«Полуторапартийная» демократия, как показывает опыт, создавая в стране политическую стабильность, способна обеспечить устойчивый экономический рост на протяжении определенного периода. Однако в этот режим встроены и серьезные ограничители, поскольку создается питательная среда для широкого развития коррупции. Длительное нахождение у власти одной и той же партии не способствует развитию механизмов демократического контроля, а механизмы контроля, характерные для авторитарных систем, здесь также отсутствуют. Способность такого режима обеспечивать экономический рост будет зависеть от того, в какой мере гражданскому обществу удастся сохранить свою относительную независимость от власти и обеспечить элементарный общественный контроль за деятельностью бюрократии.

Другой особенностью современной России в сравнении с развитыми демократиями Запада является сохранение существенных различий между правыми и левыми силами. Это различие уже вышло из состояния абсолютного антагонистического конфликта, когда противоположные группы не имели общего поля для дискуссий, поскольку находились в принципиально разных системах координат, имели диаметрально противоположные ценности и представления о принципах развития страны. Когда правые работали над формированием в России основ рыночной демократии, коммунисты могли говорить только о «свержении антинародного режима» и ностальгировать по СССР и энтузиазму сталинской поры. Теперь ситуация изменилась как на программном уровне⁴, так и в практической политике партий. Однако, несмотря на некоторое сближение позиций, на появившуюся способность партий вести диалог друг с другом, разрыв между ними остается еще очень существенным – примерно таким, какой был характерен для западных стран в 30–50-е годы XX в. Отсюда проистекает большая жесткость взаимоотношений правительства и оппозиции, чем это в настоящее время свойственно для развитых демократий.

Тем не менее российские базовые ценности по существу своему уже являются ценностями западных демократий, те или иные аспекты которых считают приемлемыми для России различные политические силы. Эта тенденция на двух последних парламентских выборах проявилась, например, в виде апелляции к европейскому опыту блока «Социал-демократы» в 1995 г. («Хотите жить, как в Европе, – голосуйте за «Социал-демократов!») и СПС в 1999 г. («Жить, как в Европе, не выезжая из России»). Не только в научных, но и в политических дискуссиях широко используются междустрановые сравнения, материалы Всемирного банка (на них чаще ссылаются дирижисты), опыт Новой Зеландии (важный для либералов) и др. Таким образом, можно констатировать фактическое завершение дискуссии об исключительности

⁴ Сравнительный анализ программ представленных в Думе партий см. в: Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319. См. с. 457 настоящего издания.

России. Эта ситуация имеет как минимум одно важное следствие – если в прошедшее десятилетие использование западного опыта в большей степени было вопросом здравого смысла, а не принадлежности к определенной идеологии, то теперь более четко обозначились альтернативы экономической политики в рамках сделанного «западного выбора».

Сказанное прослеживается при анализе дискуссий, которые ведутся в настоящее время в России: о путях консолидации экономического роста, о вступлении в ВТО и перспективах сближения с ЕС, о дерегулировании, о реформе естественных монополий и вообще антимонопольной политике. Ниже мы рассмотрим некоторые из этих дискуссий более подробно. Здесь же заметим лишь, что любая из перечисленных тем и существующие в их рамках разногласия в принципе не могли содержательно обсуждаться при сохранении противостояния «универсалистов» и сторонников российской исключительности, характерного для 1990-х годов. Сегодня же российские дискуссии достаточно сходны с дискуссиями на аналогичные темы на Западе.

Данная тенденция «интеграции» экономических идей в общемировое пространство имеет соответствия и в других важнейших сферах общественной жизни. *Во-первых*, это стремление правительства создать относительно открытую экономику, что проявляется и в работе по созданию «общего европейского экономического пространства», и в переговорах по вступлению в ВТО. *Во-вторых*, это появление «открытой политики» в смысле, аналогичном смыслу термина «открытая экономика». Разумеется, эти два явления имеют тесную связь. Таким образом, многие важнейшие события международной жизни прошедшего года имели отношение и к России, а российская политическая жизнь была тесно связана с вопросами внешней политики.

Общая стабилизация экономической и политической жизни находит отражение и в том, что правительство все активнее прибегает к инструментам долгосрочного ориентировочного планирования социально-экономического развития. Уже с 2000 г. регулярно разрабатываются и уточняются программные документы социально-экономической политики

на один и на три года. А в 2002 г. было положено начало процессу среднесрочного бюджетного планирования: дважды – весной и в декабре – правительство обсуждало трехлетние ориентиры бюджета. Последнее также стало результатом выхода страны из полосы затяжного финансового кризиса и превращения долговой проблемы из политической в преимущественно техническую.

2. Дискуссия об экономическом росте

Центральная проблема экономико-политических дискуссий 2002 г. – экономический рост. В дискуссии приняли участие практически все ведущие политики и экономисты России, включая Президента РФ В.В. Путина. У дискуссии имелась объективная основа – замедление темпов роста, происходящее вот уже на протяжении трех лет.

С самого начала 2002 г. вопросы темпов роста стали предметом острейшего обсуждения. Первоначально это было связано со стагнацией в зимние месяцы. В принципе осенне-зимняя стагнация прослеживается в российской экономике уже на протяжении ряда лет, однако каждый раз аналитиками ставится один и тот же вопрос: является ли эта остановка вновь сезонным явлением или же страна оказывается перед угрозой полномасштабной рецессии? Вопрос этот стоял тем более остро, что в 2001 г. наметились негативные тенденции в развитии мировой экономики и, естественно, возникли опасения, не является ли российская стагнация частью общемировых процессов.

К весне 2002 г. экономика России вновь продемонстрировала рост, однако темп его был ниже, чем в предыдущие два года. Если в 2000 г. ВВП вырос на 9%, в 2001 г. – на 5, то в 2002 г. – уже на 4,3%. И хотя темп роста российской экономики все равно превышал показатели ЕС и Северной Америки, его параметры стали поводом для жесткой критики правительства со стороны различных групп политиков и экономистов. Суть критики состояла в том, что такими

темпами Россия очень скоро достигнет нынешнего уровня даже наиболее бедных стран ЕС и уж точно проиграет в соревновании с быстрорастущим Китаем. В.В. Путин также несколько раз в течение весны высказывался на эту тему, призывая правительство ставить перед собой «более амбициозные задачи». Таким образом, проблема роста в этой дискуссии выступила не столько как экономическая, сколько как политическая. Главными здесь были оценка эффективности деятельности правительства и соответственно вопрос об альтернативах как проводимому курсу, так и осуществляющим этот курс персоналиям.

Вопрос, впрочем, не может быть ограничен и узкополитическим аспектом проблемы роста, каким бы важным он ни представлялся. В 2002 г. была четко сформулирована ключевая задача предстоящих лет (или даже десятилетий): преодоление разрыва между Россией и наиболее передовыми странами мира. Такого рода проблемы достаточно хорошо известны из экономической истории последних двух столетий как «догоняющее развитие». Решение этой проблемы может стать объединяющей общество идеей, на отсутствие которой нередко жаловались представители российской элиты в 1990-е годы. Однако принципиальной особенностью стоящей перед Россией задачи является необходимость осуществления прорыва в условиях постиндустриального мира, прорыва от индустриального общества к постиндустриальному. Такой задачи пока еще никому решать не приходилось⁵.

Признание названной проблемы в качестве ключевой уже в исходном пункте позволяет выделить некоторые характеристики роста, который следует обеспечить для современной России. Во-первых, необходим устойчивый рост в средне- и долгосрочной перспективе, а потому важно не допускать принятия популистских решений, которые приводят к краткосрочному эффекту, т. е. обеспечивают красивые цифры роста в ближайшие годы, за чем следует тяжелый кризис. Во-вторых, рост должен сопровождаться прогрессивными структурными сдвигами. В-третьих, радикальные структурные сдвиги

⁵ Подробнее о постиндустриальных проблемах развития современной России см.: *Май В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.

предполагают формирование такой институциональной системы, которая обеспечивает высокую адаптивность экономики и отдельных экономических агентов к постоянно меняющимся вызовам времени.

Экономический рост – проблема многоаспектная, тем более когда речь идет о стране, только выходящей из длительного периода революционных потрясений и стоящей перед необходимостью решать задачи глубокой структурной трансформации своей экономики. Разные экономические и политические группировки, участвующие в такой ситуации в дискуссии о росте, пытаются решить в ней свои, причем существенно различные, задачи.

Вопрос о росте становится полем для борьбы различных групп влияния за власть. Причем менее всего эта борьба может ассоциироваться с позицией левых сил. Они, конечно, также имеют свои представления о «правильной», т. е. обеспечивающей экономический рост, системе мероприятий, однако отнюдь не КПРФ играла ведущую роль в критике правительства. Наиболее активными здесь были как раз группировки, так или иначе связанные с исполнительной властью – уже находящиеся в структурах власти, но стремящиеся к укреплению своего положения и расширению сферы своего влияния на правительство.

В содержательном отношении дискуссия развивалась вокруг четырех базовых направлений консолидации экономического роста.

Дирижистская модель основана на применении принципов традиционной промышленной политики, включая выделение отраслевых приоритетов и государственную (финансовую и нефинансовую) поддержку этих секторов. Сторонниками этой модели выступали представители как левых сил, так и действующих структур власти и связанных с ними экономистов. Данная модель основывается на этатистской идеологии, на вере в возможность государства объективно определять приоритеты и формировать долгосрочную стратегию роста. Не менее важен в этой модели протекционизм как способ защиты отечественного производителя от конкуренции более сильных иностранных фирм.

Таким образом, эта модель предполагает проведение активной «промышленной политики» в традиционном (отраслевом) значении этого слова.

Развитие финансово-промышленных групп, повышение инвестиционной (и вообще организаторской) роли конгломератов крупнейших фирм. Предполагается, что такие образования обеспечивают концентрацию ресурсов (финансовых, интеллектуальных), а также обеспечивают снижение трансакционных издержек (благодаря соединению финансовых, производственных и исследовательских организаций)⁶.

Резкое сокращение бюджетной нагрузки на экономику (реформа формирования и расходования бюджетных средств), приведение ее в соответствие с параметрами, характерными для стран аналогичного уровня экономического развития⁷.

Институциональные реформы, нацеленные на стимулирование предпринимательской деятельности, проведение активной политики государства по созданию благоприятных условий для инвесторов – как отечественных, так и иностранных. Для этого необходимо формирование адекватной системы институтов, включая соответствующее законодательство и эффективную правоприменительную систему.

Достоинством этой модели стоит считать неявное признание того факта, что сегодня возможности для роста лежат не только в увеличении инвестиций, предполагающем уменьшение текущего потребления, но и в реформе ряда институтов, позволяющей добиться роста при одновременном повышении текущего благосостояния. Или, другими словами, административные барьеры не позволяют экономике в полной мере использовать уже имеющийся потенциал.

Правительство М.М. Касьянова делает очевидный упор на последнюю модель консолидации роста, которая является, по нашему мнению, наиболее адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, но и наименее эффективной с точки зрения

⁶ См.: Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики. 2002. № 4.

⁷ См., например: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9.

публичной политики. Консервативная макроэкономическая политика, налоговая реформа, дерегулирование, переговоры о вступлении в ВТО и об общеевропейском экономическом пространстве, разработка нового трудового и пенсионного законодательства, постепенное реформирование естественных монополий – эти и другие направления работы правительства реализуются, хотя и непоследовательно, с 2000 г., но именно они создают базу для устойчивости российской экономики, осуществления в ней структурных реформ.

Однако такая политика оказывается очень уязвимой для критики со стороны тех, кто верит в «экономические чудеса» или просто заинтересован в смене Кабинета. Естественно, возникают разного рода предложения или об активизации промышленной политики в смысле назначения отраслевых приоритетов и их финансовой и нефинансовой поддержки со стороны государства, или о резком снижении бюджетной нагрузки на экономику, или о заметной девальвации рубля как способе защиты отечественных товаропроизводителей от иностранной конкуренции.

Проблема консолидации роста имеет несколько аспектов, которые следует принимать во внимание при выработке решений практической политики. Во-первых, это особенности современного этапа технологического развития, когда перед страной стоит, как было отмечено выше, задача постиндустриального прорыва. Во-вторых, существуют некоторые особенности роста, совпадающего с решением задач глубокой структурной трансформации национальной экономики. В-третьих, в условиях глобализации и открытости российской экономики ее состояние не может не реагировать на состояние мировой конъюнктуры (было бы странно ожидать высоких темпов роста в случае мировой рецессии). В-четвертых, на рост влияет и специфика постреволюционной ситуации. Все четыре перечисленных обстоятельства непосредственным образом влияют на современный российский экономический рост, а их переплетение в значительной мере предопределяет специфику решения стоящих перед страной социально-экономических задач.

Ключевой проблемой при выработке политики роста является признание постиндустриального характера стоящих перед современной Россией вызовов. Механизм решения задач догоняющего развития в постиндустриальном мире существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации, к которой привыкли апеллировать критики проводившейся в 2000–2002 гг. экономической политики. Главной особенностью современных производительных сил является резкое повышение динамизма и разнообразия (вплоть до индивидуализации) потребностей, с одной стороны, и возможностей их удовлетворения – с другой. Это означает, в свою очередь, резкое сужение временных горизонтов, на которые можно делать ответственные прогнозы относительно особенностей и приоритетных направлений технологического развития стран и отдельных секторов. Если в индустриальную эпоху можно было наметить приоритеты роста на 20–30 лет и при достижении их действительно войти в ряды передовых стран, то теперь приоритеты быстро меняются. И сейчас можно попытаться превзойти весь мир по производству компьютеров на душу населения, разработать программы производства самых лучших в мире самолетов и телефонов, но к моменту их успешного осуществления выяснится, что мир ушел далеко вперед, причем ушел в направлении, о возможности которого при разработке программы всеобщей компьютеризации никто и не догадывался.

На протяжении 2002 г. в связи с развернувшейся вокруг проблемы экономического роста политической борьбой предпринимались (и еще будут предприниматься в дальнейшем) попытки определения долгосрочных отраслевых приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Однако пока все попытки такого рода проваливались, поскольку на самом деле не существует объективного критерия для выделения отраслевых приоритетов. Дальнейшая дискуссия может привести лишь к тому, что в качестве приоритетных будут выделены секторы, обладающие максимальными лоббистскими возможностями.

Специфика постиндустриального прорыва предполагает выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Причем адаптивность гораздо важнее формальных показателей уровня экономического развития, измеряемого данными о среднедушевом ВВП.

Не следует также забывать, что перед Россией стоит в настоящее время не только (и даже не столько) задача обеспечения роста, но прежде всего необходимость проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е годы). Это связано отчасти с тем, что новые секторы (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка⁸. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования (например, в Белоруссии), однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее.

Постиндустриальное общество структурно отличается от индустриального тем, что доля услуг в ВВП и в занятости становится преобладающей. Движение в этом направлении уже обозначилось в современной России, однако надо придать ему более целенаправленный и последовательный характер. Стратегия прорыва (а не повтора) должна ориентировать на усиленное развитие сектора услуг, и прежде всего высокотехнологичных услуг. Хотя дальнейшая отраслевая конкретизация и здесь была бы опасна.

⁸ См.: Мельянцева В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

Что же касается «промышленной политики», то она ни в коем случае не должна ориентироваться ни на «назначение приоритетов», ни на «выбор победителей». Оба таких подхода означали бы консервацию формирующихся пропорций. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

Акцент на секторе высокотехнологичных услуг не означает забвения других секторов, по которым у страны есть определенные перспективы развития. К таковым относятся, например, автомобилестроение и самолетостроение. Однако надо отдавать себе отчет в том, что при всей важности развития этих секторов (с политической, технологической и социальной точек зрения) они вряд ли станут точками прорыва в постиндустриальную систему координат.

Есть также ряд приоритетных в логике постиндустриального общества, но выходящих за рамки собственно экономической сферы секторов, на которых государство должно сосредоточиться в первую очередь. К ним относятся:

- развитие образования. Россия имеет здесь сравнительные преимущества, поскольку уровень и качество образования у нас превышают параметры, характерные для стран с аналогичным уровнем экономического развития. Между тем именно вложения в образование являются важнейшим фактором обеспечения экономического рывка;
- развитие здравоохранения. Эта отрасль помимо гуманитарной составляющей имеет, по-видимому, значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.;
- военная реформа, включая изменение системы комплектования армии с выходом на контрактную армию в самые короткие сроки. В настоящее время массовое стремление молодежи к уклонению от службы в армии оказывает

существенное искажающее влияние на состояние рынка труда, а также на спрос на образовательные услуги (включая отъезд на учебу и работу за границу).

К этому перечню надо добавить реформу судебной системы и реформу государственного управления, о чем также на протяжении 2002 г. велись активные дискуссии среди экспертов, разрабатывались соответствующие документы. Более того, реальное развитие событий все более подводит к выводу, что именно в реформе политических институтов находится сейчас узкое место экономического развития. В условиях несовершенства политических институтов (судебной и правоохранительной системы, а также госуправления) дальнейшее совершенствование экономического законодательства будет давать все меньшую и меньшую отдачу. Ведь экономическое законодательство лишь формирует определенные правила игры, реализация которых зависит от правоприменительной практики, т. е. от состояния прежде всего институтов политической организации общества.

Помимо рекомендаций проведения традиционной промышленной политики существует еще один комплекс рекомендаций по стимулированию экономического роста. В центре внимания здесь находятся вопросы денежной политики, и прежде всего противодействия укреплению реального курса рубля или его допущения. Сторонники «слабого рубля» мотивируют свою позицию тем, что при таком развитии событий национальный производитель оказывается более защищен от иностранной конкуренции. Сторонники же «сильного рубля» утверждают, что такого рода защита от конкуренции сдерживает структурную перестройку экономики и консервирует отсталость. Реальная ситуация выглядит несколько иначе.

Во-первых, ограниченными являются возможности денежных властей воздействовать на реальный курс в условиях высокой зависимости предложения валюты на внутреннем рынке. Высокая ценовая конъюнктура на товары российского экспорта объективно толкает рубль вверх, и власти могут сдерживать его рост лишь в ограниченном масштабе и лишь при некоторых дополнительных условиях. Скажем, в 2002 г.

реальный курс рубля практически остался прежним, несмотря на благоприятную ценовую конъюнктуру для российского экспорта, поскольку одновременно происходило укрепление евро по отношению к доллару. Тем самым, несмотря на значительный приток иностранной валюты, рубль по отношению к евро не укрепился, а значит, это не повлияло негативно на конкурентоспособность российских товаропроизводителей (поскольку основная часть импорта поступает в Россию из Европы).

Во-вторых, укрепление национальной валюты с точки зрения его воздействия на экономику само по себе не может оцениваться ни положительно, ни отрицательно. Рост обычно сопровождается укреплением местной валюты, однако исключительно важным является источник этого процесса. Положительное влияние укрепления рубля на рост будет наблюдаться только в случае притока иностранных инвестиций, т. е. когда происходит повышение производительности труда и соответственно конкурентоспособности внутреннего производства. Напротив, укрепление рубля в результате притока экспортной выручки является опасным феноменом, способным лишь подорвать внутреннее производство, став причиной «голландской болезни».

Если постиндустриальные вызовы задают стратегические контуры политики роста, то специфика постреволюционного развития определяет набор тактических проблем, которые должно принимать во внимание правительство при проведении курса, ориентированного на рост. Для постреволюционной экономики характерны две важные особенности. Во-первых, наличие так называемых восстановительных закономерностей роста, которые проявляются практически во всякой экономике, пережившей тяжелый спад и восстанавливающей свой докризисный уровень. Во-вторых, сохранение высокого уровня трансакционных издержек из-за слабости ряда политических институтов (прежде всего судебной, административной и правоохранительной систем), а также из-за отсутствия (или наличия негативной) кредитной истории большинства экономических агентов, включая государство.

Применительно к современной России существенным моментом проявления восстановительных закономерностей служит затухающий характер этого роста. Проблема состоит в том, что параллельно с восстановлением докризисного уровня производства необходимо запустить механизм нового роста, ориентированного на структурное обновление экономики, а это требует очень сложного комплекса мер, о которых выше шла речь. Несовпадение же во времени затухания восстановительных темпов и начала нового роста может стать источником политического кризиса, связанного с неготовностью элиты примириться с периодом относительно низких темпов. Возникает искушение прибегнуть к набору экзотических и крайне опасных мер, как это уже было в СССР в конце 1920-х годов⁹.

Для ускорения экономического роста необходимо также существенное снижение транзакционных издержек, находящихся в постреволюционной стране на высоком уровне. Эта проблема характерна для всех стран, выходящих из периода социально-политической нестабильности, причем априори невозможно сказать, сколько времени потребуется для восстановления доверия инвесторов к функционированию институциональной системы данной страны. Очевидно, что для снижения транзакционных издержек следует обеспечить устойчивое функционирование политических и правовых институтов, о которых выше шла речь – госаппарата, судебной и правоохранительной системы и т. п. Не менее важно избегать принятия государством решений, сомнительных в представлении нормального частного инвестора.

В принципе, исполнительная власть в 2002 г. в основном стремилась следовать этой логике – обеспечения стабильности и предсказуемости своего поведения, отказа от принятия

⁹ Именно такая ситуация возникла в СССР во второй половине 1920-х годов, когда темп роста по мере исчерпания восстановительных процессов стал быстро падать и правительство пошло на резкую смену курса. В результате высокий рост был обеспечен при помощи превращения широкомасштабного насилия в ключевой фактор экономической жизни и ценой многомиллионных человеческих жертв. Среди первых жертв оказались экономисты, анализировавшие закономерности экономического развития постреволюционной России. (См. подробнее: *May B.A. Реформы и догмы // May B.A. Соч. Т. 1. М., 2010. С. 360–367.*)

мер, которые можно было бы отнести к экзотическим. Следует положительно оценить действия правительства, которое, несмотря на мощное давление с разных сторон, не пошло на принятие популистских мер и продолжало осуществление политики планомерных институциональных преобразований. Осторожной оставалась и денежная политика, которая позволила в 2002 г. не допустить серьезного укрепления реального курса рубля.

Вместе с тем в процессе выработки и осуществления реформ, которые способствовали бы преодолению затухающей динамики восстановительного процесса и активизации прогрессивных структурных сдвигов, наметилась явная пробуксовка. Продвижение в реализации Стратегической программы 2000 г. было налицо, однако темпами гораздо более низкими, чем в предыдущий период.

Продолжали осуществляться институциональные реформы. Так, был принят принципиально важный Закон о техническом регулировании, обеспечивающий снижение административных барьеров и открывающий новые возможности для кооперации с иностранными партнерами, хотя и не удалось принять другой важный для дерегулирования закон — о саморегулирующихся организациях. Активно работала комиссия правительства по снижению административных барьеров, которая рассматривала функции действующих регулирующих и контролирующих инстанций и принимала решения об упрощении их структуры, об упорядочении их функций. Однако дебюрократизация продвигается медленнее, чем хотелось бы, причем это связано не столько с работой законодательства, сколько с сохраняющейся практикой избыточного административного регулирования, а это уже сопряжено с проблемами эффективности всей правоприменительной системы.

Важные, хотя и компромиссные, решения были приняты в 2002 г. в области земельного, трудового и пенсионного законодательства.

Неоднозначно складывается ситуация в области налоговой реформы. Снижение налогов привело не к снижению эффективной ставки, а к сближению этой ставки с номинальной.

Естественно, при новой системе для определенной части добросовестных налогоплательщиков произошло облегчение налогового бремени, однако часть производителей, ранее уклонявшаяся от уплаты налогов, реального облегчения не почувствовала. Это вызывает недовольство бизнеса, подталкивающего власти к дальнейшему снижению налогов как предпосылке повышения темпов роста.

Существует и ряд негативных моментов в реализации институциональных и тактических задач стимулирования экономического роста. Обозначилось торможение по направлениям, имеющим принципиальное значение для стратегических перспектив инвестиционной и предпринимательской деятельности, среди которых реформа естественных монополий (особенно газовой отрасли и электроэнергетики), реформа отраслей социального сектора, реформирование бюджетных расходов, банковского сектора, а также военная реформа. Без активного преобразования в этих секторах экономический рост останется неустойчивым и вряд ли будет сопровождаться серьезными структурными реформами.

С тактической точки зрения остается весьма острой проблема принятия властью решений, понятных предпринимателям (инвесторам) и признаваемых ими справедливыми, не требующими специальных объяснений и обоснования. Начиная с 2000 г. практически все действия властей были понятны бизнес-сообществу и принимались им. Однако в конце 2002 г. было предпринято действие, создающее опасный прецедент с точки зрения репутации страны. Состоявшийся в декабре аукцион по продаже принадлежащего государству контрольного пакета акций «Славнефти» вызвал вопросы относительно серьезности намерений власти быть «равноудаленной» от большого бизнеса, обеспечивать равные условия и прозрачные процедуры принятия хозяйственно-политических решений. Проблема здесь не в том, справедливой ли была цена, по которой нефтяная компания была куплена «Сибнефтью», и даже не в том, какую сумму потерял федеральный бюджет из-за отстранения от аукциона некоторых крупных участников. Главная проблема состоит в том, что общественное мнение (и особенно мнение предпринимателей) признало результаты

состоявшейся сделки несправедливыми. Тем самым был нанесен урон деловой репутации современной России. Пока еще рано говорить, в какой мере это событие повлияет на поведение иностранных инвесторов, однако, несомненно, оно не добавит им энтузиазма.

Пробуксовка реформ в сочетании с низкими темпами экономического роста стала причиной обострения полемики по вопросам экономического роста, начавшейся в последние месяцы 2002 г. уже внутри самого правительства и в рамках правительственной логики институциональных реформ. Подводя итоги истекшего года и первых трех лет президентства В.В. Путина, руководство Минэкономразвития России выступило с серией заявлений о недостаточно глубокой либерализации российской экономики, включая сохранение высокого уровня налоговой нагрузки (порядка 35% ВВП), медленное и неэффективное дерегулирование (снижение административных барьеров), непринятие специальных мер по привлечению иностранных инвестиций (в частности, законодательства об особых экономических зонах), торможение реформирования естественных монополий и т. п. Именно в этом виделся источник замедления темпов роста, недоиспользования преимуществ, полученных Россией от политической стабилизации.

Главным оппонентом Минэкономразвития выступил Минфин, фактически поддержанный Министерством налогов и сборов. Естественно, финансовые ведомства выступили за более консервативный подход к институциональным и налоговым реформам. В частности, было предложено на один-два года снизить темп изменения налогового законодательства, не идти на стимулирование инвестиционной активности через специальные льготы (прежде всего СЭЗ/ОЭЗ), крайне осторожно относиться к дальнейшей либерализации валютного режима и любым решениям, напоминающим налоговую амнистию (например, Минфин возражал против отмены контроля за доходами при вложении средств в жилье), и т. п. Словом, речь шла о фиксации на некоторое время сложившихся правил игры, для того чтобы и бизнес, и государство адаптировались к новой системе.

Тезис о спаде в осуществлении институциональных реформ является справедливым, хотя из него нельзя делать столь однозначных выводов о влиянии такого замедления на темпы экономического роста. Как было показано выше, возникающие проблемы имеют гораздо более сложную природу.

3. Внешнеэкономические факторы консолидации экономического роста: ВТО и ЕС

Важные факторы стратегии повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста находятся во внешнеэкономической сфере. Это предполагает повышение эффективности тарифной политики России (включая принятие нового Таможенного кодекса), завершение процесса переговоров о присоединении России к ВТО, а также продвижение по пути к Общему европейскому экономическому пространству (ОЕЭП).

Однако при любом обсуждении участия России в различных международных соглашениях стоит помнить о том, что ее сегодняшние проблемы несопоставимы с проблемами, например, Республики Беларусь. Это означает, что современный российский уровень экономического развития не требует «международных гарантов» адекватности экономической политики, а ставит вопрос о конкурентоспособности российской экономической политики, ее способности быть более привлекательной, чем политика развитых рыночных стран. Понимание этого делает очевидным, что прямое и полное копирование иностранных институтов не может помочь уменьшить отставание России от ведущих стран.

В 2002 г. процесс присоединения к ВТО вступил в решающую фазу. Переговорный процесс заметно активизировался и сосредоточился преимущественно на технических вопросах, а правительство сосредоточилось на доработке пакета законопроектов, принятие которых является предпосылкой членства в ВТО. Наконец, США и ЕС приняли важные

политические решения относительно признания России страной с рыночной экономикой, что также является существенным шагом на пути в ВТО.

Правда, одновременно обозначились и дополнительные препятствия, связанные с позицией отдельных стран. Так, Китай, ставший членом ВТО, пытается получить согласие на упрощение условий деятельности своих граждан на территории России. Предпринимаются и попытки привязки присоединения к ВТО к решению политических вопросов, существующих в отношениях России с отдельными странами (например, с Грузией). Однако все эти моменты не являются серьезными препятствиями.

У проблемы присоединения к ВТО есть важный внутриполитический аспект, который и является для нас ключевым. Речь идет о четком осознании целей (точнее, о построении иерархии целей) присоединения страны к этой организации. В принципе существует четыре таких цели.

Во-первых, присоединение ради присоединения, ради участия в основных международных институтах, однако требующее защиты отечественного товаропроизводителя от иностранной конкуренции. В этом случае необходимо отстаивать максимальные защитные меры, ни в коем случае не форсируя присоединение к ВТО, процесс которого может продолжаться сколь угодно долго.

Во-вторых, поддержка российских экспортеров, которые благодаря ВТО получают новые инструменты для защиты своих интересов, включая возможности противодействия антидемпинговым процедурам. В центр внимания здесь ставятся интересы российской металлургии, химии, некоторых других отраслей.

В-третьих, стимулирование развития новых секторов (прежде всего высокотехнологичных услуг), которые принципиально важны для стратегического прорыва России в постиндустриальный мир. Эта логика основана на признании того, что успешное решение задач постиндустриального прорыва возможно только при экспортной ориентации национальной экономики, при развитии новых секторов в кооперации и при конкуренции с иностранными производителями.

В-четвертых, развитие конкуренции и ограничение влияния отечественных финансово-промышленных групп, стремящихся к расширению своего экономического и политического контроля.

Лишь с учетом построения приоритетов по перечисленным выше вопросам можно выстраивать дальнейшую стратегию на переговорах со странами – членами ВТО, равно как и отношения с основными группами влияния внутри страны. Представляется, что ключевое значение применительно к современной России имеет достижение третьей и четвертой целей. Действительно, в стране растут и укрепляются крупные финансово-промышленные группы, которые способны решать определенные стратегические задачи и не могут стать объектом примитивной, прямолинейной борьбы. Но главное – это создание благоприятных условий для формирования и экспансии новых секторов экономики. Хотя этому вопросу в настоящее время не уделяется особого внимания, он является ключевым.

Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную «защиту отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО, а затем и по вопросам формирования общего европейского экономического пространства. Политика должна быть ориентирована не на защиту неэффективных отраслей, а на обеспечение проникновения на мировые рынки перспективных производств и высокотехнологичных услуг. Такой подход предполагает принципиально иное, нежели теперь, представление о том, зачем нам нужно вступление в ВТО.

Актуализация вопроса о присоединении к ВТО резко обострила внутривнутриполитическую дискуссию по данному вопросу. В ней приняли участие представители практически всех групп бизнеса. Особенно остро звучали заявления руководителей крупнейших промышленных групп, объединившиеся годом раньше в бюро РСПП. Хотя дискуссия порой принимала не вполне корректные формы (включая публикацию фальшивых писем об опасности присоединения), прошедшая за последние годы стабилизация позволила упорядочить и институционализировать дискуссию: РСПП сформировал специальную

группу, в которой сосредоточилась основная полемика представителей большого бизнеса по данному вопросу.

Здесь важно отметить, что по поводу вступления в ВТО и принципиальной необходимости открытия экономики сформировался широкий общественный консенсус. Разногласия в большей мере касаются не общего вектора либерализации внешнеторгового режима, а скорости такой либерализации и защиты отдельных предлагающихся той или иной группой в качестве приоритетов отраслей.

Стоит также помнить, что снижение российских таможенных барьеров и вступление в ВТО не являются однозначно взаимосвязанными вопросами. Если целью первого стоит считать скорее благосостояние российского потребителя, то второе наиболее эффективно в качестве инструмента помощи российским производителям, ограждающего их от некоторых попыток других стран ограничить свободу торговли.

Особой задачей является также выстраивание отношений с Европейским Союзом. После его расширения примерно половина внешнеторгового оборота России будет приходиться на ЕС, и это необходимо учитывать при выработке стратегических вопросов социально-экономического развития страны.

За прошедшие два-три года российская политическая и экономическая элита существенно продвинулась в осознании перспектив отношений России и ЕС. После 2000 г. диалог России и ЕС заметно активизировался, начался процесс реального сближения, в основу которого была положена идея общего европейского экономического пространства, впервые официально сформулированная в мае 2001 г. В.В. Путиным и Р. Проди. Вместе с тем прошедший год показал, что сближение является делом непростым и на этом пути предстоит преодолеть немало препятствий.

В настоящее время вполне отчетливо выделяется несколько групп проблем, решение которых предопределяет характер взаимоотношений России и ЕС в обозримой перспективе. Во-первых, принципы политического и экономического взаимодействия России и ЕС. Во-вторых, перспективы расширения ЕС и готовность Евросоюза учитывать интересы

России. В-третьих, контуры общего европейского экономического пространства.

Дискуссии последних двух лет продемонстрировали неготовность обеих сторон идти на политическую интеграцию России в объединенную Европу. Это создавало бы серьезные проблемы для ЕС, принимая во внимание размеры России и ее геополитическое положение. Это было бы нецелесообразно и с точки зрения интересов развития самой России. Последнее имеет как политическое, так и экономическое основание.

С политической точки зрения Россия остается крупным и преимущественно национальным государством, т. е. государством нового времени, стремящимся к предельно ясному оформлению своего геополитического положения с четкими границами и внутривнутриполитической структуризацией. Этим посткоммунистическая Россия оказывается близка к организации политической жизни в США и более далека от Европы, в которой все более происходит трансформация в направлении государства «постмодерна»¹⁰ – с размытым национальным суверенитетом и прозрачными границами. Кстати, именно поэтому политический диалог с США складывается у России в последние годы проще, чем с ЕС.

С экономической точки зрения полная адаптация европейского законодательства (*acquis communautaire*), что является неременным условием полноценного членства в ЕС, также не может быть признана целесообразной. *Acquis* накладывает на государства финансовые обязательства, несовместимые с уровнем экономического развития России и с решением задач постиндустриального прорыва. Россия может использовать *acquis* в качестве ориентира для построения новой институциональной системы в весьма ограниченном объеме и лишь по тем параметрам, которые стимулируют, а не тормозят экономический рост¹¹. Скажем, внедрение в практи-

¹⁰ См.: Эмерсон М. Слон и Медведь: Европейский Союз, Россия и их ближайшее зарубежье. М.: ИЕ РАН, 2001. С. 8–9.

¹¹ Эта тема подробно рассмотрена в: *Aslund A., Warner A. EU Enlargement: Consequences for the CIS Countries. A paper presented to the conference «Beyond Transition: Development Perspectives And Dilemma» (CASE, Warsaw, 2002). Mimeo; Мау В., Новиков В. Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.*

ку современной России принятых в ЕС норм социального, трудового, экологического и особенно сельскохозяйственного законодательства создавало бы лишь дополнительные препятствия на пути экономического роста. В то же время, вероятно, вполне целесообразным было бы применение правил и процедур законодательства о банкротстве, банковского законодательства, европейской системы стандартизации и технического регулирования.

В этом направлении и происходит постепенная адаптация действующего российского законодательства. В 2002 г. был принят Закон о техническом регулировании, который создает правовые рамки, близкие к европейским, и должен способствовать существенному облегчению сотрудничества европейских и российских фирм. То же можно сказать и о Кодексе корпоративного поведения, разработанном и принятом в минувшем году ФКЦБ совместно с профессиональными участниками фондового рынка.

Таким образом, вместо полномасштабной интеграции России в ЕС в обозримой перспективе предполагается проведение политики сближения, центральным элементом которого будет, по-видимому, формирование ОЕЭП¹². В настоящее время обозначились три основных направления, по которым должно происходить продвижение в этом направлении: во-первых, сближение законодательства (в представлении европейцев, речь должна идти о принятии Россией законодательства ЕС); во-вторых, формирование условий для свободной торговли товарами и услугами; в-третьих, решение отдельных конкретных проблем, в которых общеевропейское сотрудничество особенно актуально или особенно целесообразно.

Как было показано выше, применение законодательства ЕС в России было бы обоснованно лишь по ограниченному кругу вопросов. Другое дело – создание условий для расширения сферы свободной торговли. Несмотря на существующие сомнения в конкурентоспособности значительной части российского производства, взаимное открытие рынков было

¹² ОЕЭП – Общее европейское экономическое пространство.

бы весьма благоприятно с точки зрения стратегических интересов России, выхода на новый уровень технологического развития. Это, с одной стороны, позволило бы ограничить монополистические тенденции, усиливающиеся в последнее время в российской экономике, с другой – способствовало бы преодолению преимущественно сырьевой направленности российского экспорта, поскольку частные фирмы (не входящие в монополистические сектора) нашли бы нишу для реализации своих товаров и для производственной кооперации. Именно так развивались события в первой половине 1990-х годов в странах Центральной и Восточной Европы, для которых были в значительной мере открыты рынки ЕС, что стало важным фактором их роста на первом этапе посткоммунистического развития.

Практика последнего времени показывает, что ЕС неохотно идет на открытие своих рынков для российских конкурентов. Причем это проявляется не только в переговорах по ОЕЭП, но и в вопросах присоединения к ВТО, частью чего должно было стать принятие странами ЕС решения о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой. В 2002 г. были приняты соответствующие решения как в США (весной), так и в ЕС (осенью). Однако сам ход переговоров и характер принятого решения свидетельствуют о серьезном опасении в ЕС конкуренции со стороны российских товаропроизводителей и, следовательно, весьма туманных перспективах либерализации торгово-экономических отношений и построения ОЕЭП.

Сняв упоминание России в нерыночных регламентах, Комиссия ЕС перенесла ряд претензий в рыночные процедуры, где они фактически нацелены против российского экспорта. Это касается распространения практики использования ненациональных (суррогатных и даже мировых) цен при проведении антидемпинговых расследований уже в отношении стран с рыночной экономикой. Кроме того, скорректированные правила позволяют применять санкции не только по отношению к отдельным производителям, но и к целой стране, даже если ее экономика официально признана рыночной.

Таким образом, ряд позиций и санкций, применявшихся к нерыночным странам, теперь внесен в рыночные регламенты, причем сделано это было достаточно демонстративно в связи с принятием политического решения о предоставлении России статуса рыночной экономики.

Тем не менее в 2002 г. продолжалась работа по выработке концепции общего европейского экономического пространства, по изучению факторов и механизмов его формирования. В рамках специально созданной «комиссии высокого уровня» в составе В.Б. Христенко и К. Паттена началась проработка концептуальных и экономических докладов, включая обзоры состояния отдельных секторов и перспектив их функционирования в условиях единого европейского рынка (черной и цветной металлургии, автомобилестроения и др.). ЕС было принято решение о распространении на Россию мандата деятельности Европейского инвестиционного банка. Продолжались, хотя и не особенно эффективно, контакты в области энергодиалога и совместного решения экологических проблем.

Одной из ключевых с точки зрения перспектив развития отношений России и ЕС в 2002 г. стала проблема Калининградской области, становящейся после расширения ЕС эксклавной российской территорией в ЕС. В минувшем году основное внимание уделялось проблемам визового режима при передвижении между Калининградской областью и остальной территорией России. Однако в скором времени на передний план должны будут выйти вопросы экономического развития. Калининградскую область иногда предлагалось рассматривать в качестве «пилотного региона» взаимоотношений России и ЕС. Пока этого не получалось как по политическим, так и по экономическим проблемам. Но обеим сторонам все равно необходимо будет определиться относительно готовности идти на глубокую интеграцию этой области в европейскую экономику, что может стать базой для дальнейшей интеграции российской и европейской хозяйственных систем. Пока с обеих сторон прослеживаются настороженность и недоверие к партнеру. Однако при принятии ясного политического решения в пользу экономической интеграции

без формального членства России в ЕС интеграция калининградской экономики в европейскую уже не сможет рассматриваться Россией как шаг к отделению области, а ЕС – как способ незаконного внедрения российских конкурентов на свои рынки.

4. Проблемы и приоритеты экономической политики в 2003 г.

Ключевым политическим фактором, который будет влиять на экономическую политику 2003 г., являются предстоящие парламентские (в декабре) и президентские (в марте 2004 г.) выборы. Проблемы политико-делового цикла, хорошо изученные на материале устойчивых демократий Запада, пока еще являются достаточно новыми для того, чтобы делать теоретически значимые выводы применительно к современной России. С одной стороны, прошедшее десятилетие не дает еще статистически значимого материала для серьезного количественного изучения проблемы. С другой – фаза глубоких системных реформ вообще дает мало оснований для выявления устойчивых закономерностей. Словом, выборы станут важнейшим фактором экономической политики в предстоящем периоде, однако влияние выборов на экономическую политику в лучшем случае может быть пока лишь предметом спекулятивного анализа.

Принимая во внимание высокую вероятность переизбрания В.В. Путина на президентский пост, вряд ли следует ожидать усиления популистских тенденций в макроэкономической политике предстоящего года. Сложнее обстоит дело с политикой институциональной, т. е. с проведением реформ, стимулирующих модернизацию и экономический рост. Иными словами, специфика российского политико-делового цикла, как он складывается в настоящее время, состоит не в ухудшении макроэкономических параметров накануне выборов, а в замедлении институциональных и структурных реформ.

Во-первых, эти реформы требуют поддержки законодательного корпуса. Депутаты Государственной Думы в ожидании выборов будут крайне осторожны в принятии решений, которые не только могут оказаться болезненными, но даже могут быть интерпретированы как таковые. Администрация президента, нацеленная на формирование в результате парламентских выборов формального парламентского большинства («правлящей партии»), также вряд ли будет настаивать на принятии непопулярных (или недостаточно популярных) актов. И напротив, в 2003 г. вполне можно ожидать усиления законотворческого популизма – если не макроэкономического, то по крайней мере институционального.

Во-вторых, источником торможения институциональных реформ может стать складывающаяся модель организации власти, которая консолидируется на бюрократической, а не на идеологической основе. Политические группы, являющиеся прообразом «правлящей партии», не имеют четкой идеологии и стратегии реформ, которая как бы «привносится» им со стороны президента или правительства. В случае обретения ими власти (или гарантий прихода к власти) резко снижается их интерес к проведению серьезных преобразований, пусть даже и способствующих экономическому росту¹³. Еще более остро эта проблема встанет в случае консолидации политического режима по модели «полуторапартийной демократии».

В-третьих, в правительстве в 2002 г. уже наметилась естественная усталость, склонность взять паузу после двух лет интенсивного институционального реформирования.

В принципе замедлению темпа институциональных реформ может воспрепятствовать президент. Это связано с двумя обстоятельствами: с одной стороны, высокая личная популярность позволяет ему избегать популизма в предвыборный год, с другой – среди основных решений, принятие которых

¹³ При определенных обстоятельствах такая позиция правящей партии может быть даже полезной: тогда, когда экономика уже набрала определенную инерцию и излишнее вмешательство власти было бы нежелательно. Однако пока российская экономика не достигла такого положения, и потому еще рано говорить о консервации институциональных реформ.

в настоящее время является актуальным, практически нет действий, имеющих негативные социально-политические последствия. Напротив, затягивание с назревшими реформами само по себе может влиять на ухудшение экономической ситуации (например, тормозя инвестиционную активность), и потому перенесение их на следующий электоральный цикл может ухудшить социально-политический климат в стране. Дело в том, что институциональные реформы обычно требуют достаточно длительного периода до того, как их позитивные результаты реализуются на практике. Поэтому достижение значимых результатов второго президентского срока, включая решение ключевой задачи – консолидации экономического роста, требуют своевременной реализации соответствующей программы институциональных преобразований.

От правительства в предвыборный год будет требоваться очень аккуратная политика, стимулирующая рост экономики при прогрессивных структурных сдвигах. Необходимо балансировать между стимулированием спроса на отечественную продукцию и активизацией импорта технологического оборудования, между сохранением доходов от экспорта сырьевых товаров и наращиванием машиностроительного экспорта, а в дальнейшем и новых высокотехнологичных секторов. Эти задачи потребуют крупных экономико-политических решений.

В перечне приоритетных направлений экономической политики 2003 г. можно выделить две группы проблем: выработка концептуальных решений по некоторым стратегическим вопросам развития страны и реализация экономико-политических мер, разработанных в последние годы.

Среди проблем первой группы критически важным является преодоление сырьевой зависимости российской экономики. Эта задача была поставлена Минэкономразвития России в 2002 г., однако требуется большая работа по формулированию соответствующего комплекса мероприятий.

Другая важнейшая проблема – определение стратегии бюджетной политики после прохождения пика платежей по внешнему долгу в 2003 г. Поскольку вопрос задолженности фактически перестал быть политическим и перешел в разряд

технических, управление долгом не будет однозначно требовать проведения политики бюджетного профицита. Предстоит определиться, следует ли в дальнейшем продолжать формировать бюджет с профицитом, накапливая тем самым резерв (Стабилизационный фонд), или же отказаться от профицита и снизить налоговое бремя.

Обе названные концептуальные проблемы тесно взаимосвязаны. Необходимость Стабилизационного фонда обусловлена значительной ролью, которую играют доходы от сырьевого экспорта в российском бюджете. Поэтому ослабление сырьевой зависимости российской экономики сопровождалось бы ослаблением роли финансового резерва и расширением поля бюджетного маневра для снижения налоговой нагрузки.

Необходимо определиться с концепцией реформирования бюджетных расходов. У этой проблемы есть два аспекта, и оба представляются исключительно важными. Во-первых, структурная реформа бюджетного сектора и повышение эффективности использования бюджетных ресурсов. Во-вторых, сокращение бюджетной нагрузки на экономику, что также требует рационализации бюджетных расходов. Реформирование бюджетных расходов должно было следовать за налоговой реформой, однако за прошедшие два года продвижения в этом направлении не произошло. Вряд ли можно ожидать начала реформы этого сектора уже в 2003 г. с учетом предвыборной ситуации, однако выборы не могут помешать выработке концепции.

Предстоит четко сформулировать и начать реализовывать концепцию административной реформы, включая реформу госслужбы. В 2002 г. проводилась большая предварительная работа по анализу функций правительственных ведомств и определению оптимальной системы их построения и взаимодействия. Завершение концептуальной и организационной работы над этими вопросами позволило бы начать новый президентский срок с новой системой функционирования государственного аппарата.

Наконец, существенное продвижение должно быть достигнуто в военной реформе, прежде всего в изменении

принципов комплектования Вооруженных сил. Это важно не только с политической и военной, но и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной творческой деятельности. Дискуссии 2002 г. в сочетании с расширением открытости расходов на оборону в бюджете 2003 г. создают базу для принятия более решительных мер по переходу к профессиональной армии, чем это делалось до сих пор, тем более что программа изменения правил призыва стала бы привлекательным элементом предвыборной программы действующего президента.

Среди практических задач, которые предстоит решать в 2003 г., прежде всего могут быть выделены следующие:

- завершение переговоров о присоединении к ВТО и принятие необходимых для этого законодательных актов. Дальнейшее затягивание переговоров чревато перенесением практического решения этой задачи на неопределенный срок в связи с перспективами реформирования самого ВТО;
- реформирование естественных монополий – продолжение реформ МПС, принятие законодательной базы реформы РАО «ЕЭС России», начало реального реформирования «Газпрома» (последнее, впрочем, маловероятно);
- доработка и принятие законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления и особенно обеспечивающего его финансовые основы;
- продолжение реализации программы дерегулирования (дебюрократизации), включая принятие закона о саморегулируемых организациях и упорядочение функций регулирующих и контролирующих инстанций. Эта работа на концептуальном уровне тесно связана с административной реформой;
- развитие нормативно-правовой базы и повышение эффективности функционирования финансовых институтов. Продолжение реформирования банковской системы для повышения ее надежности.

Разумеется, приведенный список задач 2003 г. не является исчерпывающим, однако в нем приведены направления, относящиеся, по нашему мнению, к приоритетным. Здесь

важно обратить внимание на значительный объем концептуальных вопросов, по которым следовало бы определиться в 2003 г. Это также связано с особенностями экономикополитического цикла современной России: в предвыборный год и с учетом высокой вероятности переизбрания действующего президента основное внимание может быть сконцентрировано на выработке повестки следующего электорального периода.

2003 г.

ИТОГИ 2003 г. И ИТОГИ ЧЕТЫРЕХЛЕТΙΑ: ПОЛИТИКА ПРОТИВ ЭКОНОМИКИ¹

Экономическое развитие страны в 2003 г. представляет интерес не только само по себе, но и с точки зрения итогов деятельности правительства, впервые в новейшей российской истории просуществовавшего полный электоральный цикл. Уже одно лишь это обстоятельство – явление уникальное. Оно, несомненно, указывает на завершение революционной трансформации и переход к «нормальным» механизмам формирования и функционирования институтов власти. Другим важным обстоятельством является то, что в минувшем году важные институциональные реформы 2000–2001 гг. должны были, по-видимому, начать оказывать практическое влияние на экономическую жизнь. В предшествующий период развитие находилось преимущественно под влиянием факторов конъюнктурных, отличавшихся краткосрочностью, воздействие же факторов институциональных проявляется в экономической жизни лишь с определенным лагом.

Как свидетельствуют данные таблицы², экономическая ситуация в стране складывалась в 2003 г. весьма благополучно. Перечислим основные факторы, которые определяли

¹ См.: Вопросы экономики. 2004. № 2.

² См.: Приложение на с. 808–823 настоящего издания.

характер российской экономической политики в 2003 г. Таких факторов три.

Во-первых, это *продолжение экономического роста, сопровождавшегося резким повышением темпа роста инвестиций*. Главным здесь является то обстоятельство, что впервые с 2000 г. произошло повышение темпов роста, т. е. был преодолен затухающий тренд.

Во-вторых, *благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура*. Сохранялись высокие цены на основные продукты российского экспорта, причем цены на энергоресурсы не снижались, несмотря на политические колебания в мире. Достаточно благоприятной оказалась и валютная ситуация — при существенном снижении курса доллара (в реальном и номинальном выражении) минимальным (только на 2%) оказалось реальное укрепление рубля по отношению к евровалюте основных импортеров, что сдерживало конкурентное давление на отечественных товаропроизводителей. Такая ситуация создает впечатление высокой стабильности экономической ситуации, а тем самым и дополнительные риски для этой стабильности. Чувство отступившей экономической опасности провоцирует на принятие экзотических экономических и популистских бюджетных решений, на шаги по переделу собственности, а в конечном счете подталкивает к политической дестабилизации.

В-третьих, *обострение политической борьбы, развернувшейся на фоне благоприятной экономической ситуации*. Предвыборный характер 2003 г. предопределял его специфику лишь отчасти. Главные политические баталии были связаны не только и не столько с электоральным циклом, сколько с логикой постреволюционной стабилизации — стабилизации, происходящей в расколотом обществе, которое только начало продвигаться к сближению позиций основных социальных групп и которому еще предстоит пройти длинный путь для достижения национального консенсуса по базовым ценностям и приоритетам.

Налицо некоторое повышение оптимизма в общественных настроениях, что фиксируется как опросами обществен-

ного мнения, так и наметившимся в 2002–2003 гг. ростом рождаемости.

Наконец, так и не произошло никаких катастроф технологического или денежного характера, которые на протяжении всего предшествующего десятилетия прогнозировались на 2003 г. Проблемы технологического старения решались эволюционным путем, что нашло отражение в высокой инвестиционной активности. А проблема пика долговых выплат была снята правительством благодаря продуманной политике управления долгом в предшествующие три года.

1. Социально-политические проблемы и их влияние на экономическое развитие России

Преобладающим фоном, на котором осуществлялась экономическая политика России, стало приближение парламентских и президентских выборов. Однако влияние выборов оказалось существенно иным, нежели можно было ожидать, опираясь на традиционные представления о политико-деловом цикле³. Не наблюдалось ни явных признаков бюджетного популизма, ни тем более ослабления денежной политики. Популизм, если он и проявлялся, носил политический, а не фискальный характер.

Предвыборный характер прошедшего года проявился прежде всего в замедлении экономических реформ, а также в ужесточении политической борьбы вокруг итогов прошедшего десятилетия и понимания того, насколько справедлива – в социальном плане – сформировавшаяся в России система собственности и власти. Строго говоря, все эти темы связаны с выборами лишь отчасти в том смысле, что предвыборная борьба стимулирует постановку одних проблем и тормозит решение других. Хотя сами эти проблемы отнюдь

³ Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington D.C.: The World Bank, 1992.

не являются порождением выборов (в отличие от стандартных колебаний денежно-бюджетной политики, привязанных к электоральному циклу).

Правительство смогло продвинуться по ряду важных направлений повышения эффективности российской экономики, среди которых начало практической реализации реформы РАО «ЕЭС России» и железнодорожного транспорта, начало пенсионной реформы, начало реформы системы местного самоуправления, принятие либерального валютного законодательства. По другим направлениям начался процесс интенсивного обсуждения и поиска возможных вариантов решения – административная реформа, реформа отраслей бюджетной сферы (прежде всего образования и здравоохранения), развитие системы ипотечного кредитования, формирование современного миграционного законодательства.

Основные проблемы на пути практического продвижения в названных направлениях связаны не столько с самим фактом приближения выборов, сколько с внутренними проблемами правительства: сказывается накопившаяся усталость, груз обязательств и компромиссов, накопленный за минувшие четыре года, имеет место дефицит практических разработок. С формированием в Государственной Думе еще в 2002 г. правительственного большинства ускорилось прохождение законопроектов, и теперь узким местом становится экспертно-аналитический ресурс исполнительной власти для разработки соответствующих документов – законов и подзаконных актов.

Лишь в отдельных случаях торможение с принятием назревших мер было результатом предвыборной обстановки. К таким примерам относится реформа «Газпрома» – последней крупной естественной монополии, существующей практически в том же виде, в каком она была создана незадолго до краха СССР. Концепция реформирования «Газпрома» была проработана в правительстве, дважды выносилась на заседание Кабинета министров, но оба раза снималась с обсуждения.

Миграционное законодательство также представляется результатом предвыборной обстановки. Поначалу был принят популистский и неэффективный вариант регулирования

миграционных потоков, существенно затрудняющий приток граждан СНГ в Россию и совершенно не соответствующий административным возможностям государства по борьбе с нелегальной миграцией. Впрочем, уже вскоре после принятия этого закона президент предложил внести в него перечень поправок, одобрение которых было практически гарантировано, но отложено на послевыборный период.

Словом, отнюдь не в политике правительства проявилось в наибольшей мере влияние приближающихся выборов. Главным стал резкий рост популизма в риторике и в действиях властей в политической сфере. Подобные действия будут оказывать непосредственное и скорее всего долгосрочное влияние на поведение экономических агентов и, следовательно, на перспективы экономического развития страны. В связи с этим надо выделить несколько новых и важных явлений.

Взаимоотношения власти и бизнеса. Наиболее ярким явлением предвыборного периода стала ситуация вокруг нефтяной компании «ЮКОС». Проблема была связана не только с политической активностью М. Ходорковского, практически открыто декларировавшего свои амбиции по отношению к Думе и к исполнительной власти. Эти декларации явились лишь поводом для активизации курса на силовое разделение бизнеса и политики, указывающего бизнесу его место: вне политики и под контролем власти. Влияние этого события на экономические процессы будет долгосрочным и неоднозначным.

Непосредственным результатом возникновения проблем «ЮКОСа» стало усиление оттока капитала из России в III квартале 2003 г., однако уже в IV квартале отток капитала сменился чистым притоком. Впрочем, отток портфельного капитала в нынешних макроэкономических условиях являлся благоприятным фактором, сдерживавшим укрепление рубля.

Другое дело – реакция бизнеса, за которым стоят прямые инвестиции. Здесь пока трудно делать однозначные выводы. С одной стороны, иностранные инвесторы, вкладывающие капитал в новые рынки, привыкли работать с жесткими (авторитарными) режимами и нередко предпочитают их слабым демократиям. С другой – российская ситуация остается неопределенной, и здесь пока нельзя однозначно говорить

ни об авторитаризме, ни о демократии. А вот эта-то неопределенность и является наиболее неприятным фактором для стратегических инвесторов. Отказ *ExxonMobil* от покупки «ЮКОСа» пока не показателен – этот шаг в сложившейся ситуации был вполне естественным. Однако ряд данных относительно ситуации с иностранными инвестициями вызывал тревогу. При том что отток капитала существенно сократился, произошло это в основном за счет притока кредитов в банковский сектор, что вполне естественно при данной конъюнктуре цен на энергоносители и ослаблении доллара. В корпоративном же секторе отток капитала увеличился, и впервые с 1994 г. произошло сокращение прямых иностранных инвестиций.

Нервная реакция проявляется со стороны российского бизнеса. Главная проблема для него – потеря ясного ориентира относительно правил игры, по которым будут развиваться отношения власти и бизнеса. Сложность здесь состоит в том, что любые заверения со стороны власти будут в лучшем случае оставаться не услышанными, а в худшем – вызывать настороженность. Для бизнеса важны практические действия, которые он должен понять и к которым должен привыкнуть. Именно за практическими действиями власти бизнес будет теперь наблюдать особенно пристально. Наблюдать и выжидать.

Важным вопросом здесь будет и собственно процессуальная сторона дела, включая возможность оказаться под арестом на время следствия. Проблема физической безопасности личности вообще является одной из ключевых, о чем свидетельствовал еще опыт ранних стадий экономического роста⁴.

Реакция отечественного бизнеса является критически важной для дальнейшего развития экономики еще и потому,

⁴ Среди основных факторов начала современного экономического роста упоминают и принятие в Англии в конце XVII в. Habeus Corpus Act, гарантировавшего неприкосновенность личности, при том что политические права еще долго, на протяжении двух столетий, оставались уделом меньшинства. Схожая история описана и применительно к начальному периоду нэпа, когда на вопрос юриста, понесут ли предприниматели деньги в банк после принятия декрета, гарантирующего сохранность вкладов, его собеседник-нэпман ответил отрицательно, поскольку никто не гарантировал «неприкосновенность вкладчика» (см. *May B.A.* Реформы и догмы // *May B.A.* Соч. Т. 1. М., 2010. С. 304).

что приход иностранного капитала происходит только на фоне широкой инвестиционной активности отечественного бизнеса. Тем более это важно в России, где значительный объем капитала был вывезен за рубеж и в настоящее время возвращается, как правило, в форме капитала иностранного.

Еще одной проблемой становится перспективная структура делового сообщества. Начатая политическая кампания может иметь двоякого рода последствия. С одной стороны, усилившаяся антиолигархическая риторика и конкретные действия правоохранительных органов могут способствовать ослаблению (в том числе политическому) крупнейших корпораций и укреплению за этот счет экономических и политических позиций малого и среднего бизнеса. С другой – начавшаяся кампания может быть воспринята на местах как сигнал к началу борьбы с местным (региональным) бизнесом, что повлечет тяжелые последствия для предпринимательской активности на всех уровнях. К концу 2003 г. наблюдались обе тенденции, и пока нельзя точно сказать, какая из них возобладает.

Наконец, развитие событий вокруг «ЮКОСа» по-новому высвечивает и одну интересную теоретическую дискуссию, которая вот уже на протяжении нескольких лет идет в западной экономической литературе относительно проблем институционального развития российской экономики. Мы имеем в виду знаменитый тезис о *state capture* – захвате бизнесом контроля за решениями государственной власти и использовании этого контроля в узкоэгоистических интересах⁵. Теперь становится ясно, что роль этой проблемы была сильно преувеличена и, по крайней мере, не менее важной оказывается проблема *business capture*⁶.

⁵ *Hellman J., Janes G., Kaufmann D.* Seize the State, Size the Day: State capture, Corruption, and Influence in Transition. The World Bank. Policy research working paper – 2444. Washington D.C.: IBRD and EBRD, 2000.

⁶ Судьба этой дискуссии во многом напоминает обсуждение концепции виртуальной экономики, которая была чрезвычайно популярна в западной литературе 1997–1999 гг. Казалось, что обнаружена универсальная теория, объясняющая все проблемы российской экономики на длительный период. Однако после кризиса 1998 г. выяснилось, что все эти построения совершенно невозможно приложить к реальности всего лишь в результате девальвации рубля.

Усиление популизма. Произошло резкое усиление популистской риторики и популистских партий. Это проявляется и в той полемике, которая ведется в обществе относительно итогов и перспектив экономической политики, и в перечне партий, которые прошли в Государственную Думу по итогам парламентских выборов. Откровенно популистскими являются КПРФ, блок «Родина» и ЛДПР – организации, или вообще не имеющие экономической программы, или имеющие программу, носящую отчетливо выраженный перераспределительный характер.

Можно говорить об усилении как экономического, так и политического популизма. Это проявлялось в националистической риторике, в воспевании бедности, в призывах посадить в тюрьму отдельных политиков и предпринимателей, в требованиях пересмотра итогов приватизации, повышения налогов и увеличения бюджетных расходов. Даже сделав поправку на накал предвыборных страстей, нельзя не увидеть поворот электоральных предпочтений в направлении левой и реставраторской идеологии.

Реставраторской, поскольку больших успехов добились силы, апеллирующие к опыту и успехам СССР как сверхдержавы, способной вести войну со всем миром. Активное использование такого рода ностальгии было характерно для всех партий, прошедших в Думу.

О начале ренессанса левой экономической идеологии можно говорить в связи с двумя важными вопросами предвыборной полемики.

С одной стороны, был остро поставлен вопрос о пересмотре итогов приватизации. И хотя пересмотр ее в значительных масштабах представляется маловероятным, интерес избирателей к этой теме был продемонстрирован в полной мере – в том числе и в Москве. Действительно, вопрос об итогах приватизации в не меньшей мере, чем олигархов хозяйственных, касается и олигархов хозяйственно-политических, наиболее ярким представителем которых является Ю.М. Лужков. Не говоря уже о том, что начало пересмотра итогов приватизации в Москве было бы чревато тяжелейшими потрясениями.

С другой стороны, впервые активно заявили о себе силы, выступающие за повышение налогового бремени. Если КПРФ и выступала за рост бюджетных расходов, то делала она это преимущественно на уровне лозунгов, без указания конкретных механизмов решения этой задачи. Блок «Родина» открыто провозгласил лозунг пересмотра налоговой системы в сторону фактического повышения налогов, включая отказ от важнейшего достижения первого президентства В.В. Путина – плоской шкалы подоходного налога.

Успех популистской риторики явился своеобразной реакцией на преодоление кризиса и тягот прошедшего десятилетия. В прошлом, когда угроза экономической катастрофы была очень велика, избиратели в значительной своей массе поддерживали ответственные политические силы, которые не скрывали своей антипопулистской позиции. Теперь же, на волне продолжающегося пять лет экономического роста, создается иллюзия, что можно расслабиться и поиграть в популизм, поддержать тех, кто обещает всего «много и быстро».

Такая реакция хорошо известна из опыта Латинской Америки, когда политические силы, осуществившие экономическую стабилизацию и добившиеся роста, вызывают усталость избирателей, которые предпочитают им левых популистов. Последние доводят страну до экономического кризиса, и новые потрясения вновь заставляют призвать правых либералов.

Впрочем, применительно к России пока еще рано говорить о таком сценарии развития событий. Несмотря на заметный успех популистских партий, большинство голосов в Думе получила «Единая Россия», которая претендует на то, чтобы занять в отечественном политическом спектре правопоцентристскую нишу. Еще нет достаточных оснований для вывода о том, займет ли она это место в действительности, однако само намерение ориентироваться на правые ценности дает некоторый шанс избежать колебаний латиноамериканского типа.

Новая политическая система. Впервые в российской истории в результате выборов в парламенте оказалась партия,

обладающая большинством голосов и не являющаяся единственной. Как бы ни относиться к этой партии и причинам ее электорального успеха, нельзя не признать возникновение принципиально новой ситуации, дотоле отечественной политической практике неизвестной ни в недавнем, ни в далеком прошлом. Данный факт требует серьезного осмысления и, несомненно, окажет неоднозначное влияние на дальнейшее экономическое и политическое развитие страны. Обратим внимание на несколько обстоятельств, представляющихся нам в связи с этим особенно важными.

Прежде всего налицо новый поворот в конституционной истории новейшей России. Теперь центр тяжести в принятии решений и в разработке законопроектов перемещается в исполнительные структуры власти – к президенту и в правительство. Дело не только в том, что «Единая Россия» абсолютно лояльна президенту. Гораздо важнее, что думское большинство будет автоматически поддерживать вносимые в парламент законопроекты, не обеспечивая ту глубокую экспертизу, которая возможна лишь в ходе политической борьбы и необходимости формирования коалиционного большинства по каждому принимаемому законопроекту. Опыт принятия бюджета на 2004 г. уже вполне ясно продемонстрировал новую механику прохождения законопроектов: еще до внесения проекта бюджета в Думу было устроено «нулевое чтение» – обсуждение проекта с фракциями, образующими большинство, после чего бюджет прошел практически без изменений.

Складывающаяся конституционная ситуация имеет несколько альтернативных вариантов развития с учетом исторического опыта парламентаризма.

Так, вполне вероятно утверждение модели так называемой полуторапартийной демократии, известной из послевоенного опыта Японии и Италии. После некоторого периода острой парламентской борьбы в этих странах произошло формирование крупных партий, идеологически неоднородных и состоящих из нескольких враждующих фракций, но объединенных двумя важными задачами – сохранить власть в своих руках и не допустить прихода к власти

левых. Идеологические принципы занимают в подобной партии третьестепенное место. Подобная модель имеет внутренний потенциал, может обеспечить успешное экономическое и относительно устойчивое политическое развитие. Здесь вероятны политические кризисы, но обычно они локализуются внутри самой партии путем перераспределения должностей между различными ее фракциями. Однако серьезной проблемой этой модели является ее крайняя коррупционная уязвимость, что вполне естественно, если организация находится у власти на протяжении длительного периода и практически не может быть сменена другой политической силой.

Другой вариант развития событий связан с опытом британской парламентской модели. В результате формирования парламентского большинства мы получаем ситуацию, когда исполнительная власть концентрирует у себя практически все рычаги принятия решений, получая автоматическое одобрение в парламенте. Британский премьер-министр обладает огромной реальной властью, имея возможность принимать практически любое решение (включая решение о роспуске парламента). Правда, применительно к современной России эта власть сосредоточивается преимущественно у президента, но и председатель правительства может играть здесь весьма значительную роль. Разумеется, такой вариант развития событий пока лишь потенциален. Для его практической реализации должна существовать реальная альтернативная политическая сила, которой избиратель может на очередных выборах отдать власть. Без этого воспроизводится описанная выше модель «полуторапартийной демократии»⁷.

Наконец, при неблагоприятном развитии событий нельзя исключать и движения к конституционно-авторитарному образцу, когда при сохранении действующей конституции власть фактически сосредоточивается в одних руках.

Отношение к действующей Конституции РФ будет одним из важнейших критериев при оценке характера и перспектив

⁷ О сравнении конституционного режима современной России с британской моделью см.: *Мау В.* Конституция 1993 г. и экономические реформы в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.

складывающейся в России политической и экономической модели. Сохранение Конституции представляется важнейшим условием постепенного формирования в России устойчивой демократии. Ведь на самом деле формирование устойчивой демократии опирается не только и даже не столько на букву конституционного текста, сколько на незыблемость правил игры (разумеется, если они в принципе демократические). Укрепление демократии в России требует прежде всего накопления соответствующих традиций, а действующая Конституция дает для этого основу.

2. Экономическая политика и экономический рост

Вопросы экономического роста оставались в 2003 г. центральной темой экономико-политической дискуссии. Этому способствовал и президент, выдвинувший в Послании Федеральному Собранию задачу удвоения ВВП в течение 10 лет, что стимулировало обсуждение вопроса о возможности и целесообразности достижения такой цели.

Изменение модели роста

Главным стало изменение тренда экономического роста. На протяжении 2000–2002 гг. темпы роста замедлялись, равно как и темпы инвестиций. Существовало два объяснения этого феномена. Одни связывали замедление темпов с неэффективностью правительственного курса, с неспособностью властей воспользоваться благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Другие видели в «затухающей кривой» проявление так называемых восстановительных закономерностей, известных из истории нэпа⁸. В соответствии с этой логикой после глубокого и длительного спада первая фаза роста связана исключительно с политической стабилизацией, восстановлением спроса и соответствующим вовлечением в производство незадействованных мощностей. По мере исчерпания свобод-

⁸ См. подробнее: Мау В.А. Реформы и догмы // Мау В.А. Соч. Т. 1. М., 2010. С. 273.

ных ресурсов темп роста неизбежно должен затухать. Новое же повышение темпов должно произойти позднее и будет связано с ростом инвестиционной активности, т. е. с переходом от роста, основанного на вовлечении имеющихся мощностей, к росту на основе новых инвестиций. Когда произойдет этот поворот, не может сказать никто, поскольку он связан с комплексом сложных и неоднозначных факторов, определяющих инвестиционный климат в данной стране.

Истекший год позволяет выдвинуть осторожную гипотезу о начале перехода к новой модели экономического роста. В 2003 г. по сравнению с 2002 г. возросли не только темпы роста ВВП (с 4,7 до 7,3%), но и объем инвестиций (с 2,6 до 12,5%). Производство машиностроительной продукции возросло на 7,4%, выйдя по этому показателю на второе место после топливной промышленности. Но окончательные выводы относительно формирования новой модели роста делать пока рано.

Во-первых, неочевидны структурные последствия инвестиционного бума. Иначе говоря, все еще отсутствует четкий и ясный ответ на вопрос о том, свидетельствует ли этот бум о возможностях роста всех отраслей народного хозяйства или же он является по преимуществу следствием благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. В общем объеме инвестиций 2003 г. продолжала доминировать топливная промышленность, оставаясь по этому показателю на уровне 2001–2002 гг. – 21–22%. Вместе с тем необходимо отметить: доминирование ТЭКа не является однозначно негативным фактором, он может стать и локомотивом для других отраслей.

Во-вторых, сохранение высокой конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта объективно тормозит структурную перестройку отечественной экономики. Благоприятные для бюджета высокие цены на нефть будут оказывать все более угнетающее воздействие на экономику, завышая как реальный курс рубля, так и отдачу на капитал в сырьевых отраслях и делая инвестиции в несырьевые сектора относительно менее эффективными. По нашему мнению, эта проблема не может быть решена столь популярными сейчас методами налоговой политики.

В-третьих, устойчивость новой тенденции к инвестиционному росту зависит от политических обстоятельств и особенно от способности власти создать благоприятные условия для инвесторов, как отечественных, так и иностранных. А этот последний вопрос остается открытым, причем политические события второй половины 2003 г. не способствовали его прояснению.

Переход от восстановительного роста к инвестиционному очень уязвим, если рассматривать этот процесс с точки зрения существующих политических реалий. Уязвимость эта является результатом переплетения двух тенденций. С одной стороны, происходит укрепление власти, а ей непременно нужен рост, из которого власть хочет и может получить максимальные дивиденды. С другой – свое влияние оказывают отсутствие глубинной политической стабильности, сохранение высокого уровня недоверия между участниками экономико-политического процесса – государством, собственниками, работниками (отсутствие у всех необходимой «кредитной истории», понимаемой как в экономическом, так и в политическом смысле). Внешне кажется, что стабилизация состоялась и политическая обстановка благоприятствует предпринимательской активности. Однако ощущается отсутствие консенсуса между основными политическими силами в видении глубинных проблем функционирования страны, и это сдерживает предпринимательскую активность. Возникает конфликт между властью, которая ждет немедленных экономических дивидендов, и хозяйственным сообществом. Власть начинает искать виноватых в предпринимательской или в политической среде, среди бизнеса, чиновников, политических партий. А это еще более осложняет ситуацию, становится дополнительным препятствием на пути экономического роста⁹.

⁹ Именно так развивалась ситуация в конце 1920-х годов. Политическое руководство СССР было недовольно замедлением темпов экономического роста, видя причины этого в происках частного бизнеса, а также в неправильной или «вредительской» деятельности многих видных экономистов и чиновников правительственных учреждений. Результатом этого конфликта стал слом нэпа и переход к политике насильственной индустриализации, сопровождавшейся огромными человеческими потерями.

К стандартным факторам недовольства политикой добавляются особенности нынешней внешнеэкономической конъюнктуры, которая создает дополнительную иллюзию устойчивости. Тем самым еще более обостряется недовольство экономической политикой, которая, как кажется, дает меньше, чем могла бы дать. Между тем внешнеэкономические факторы в данной ситуации не столько являются источником устойчивости, сколько создают дополнительные опасности для выхода на модель устойчивого экономического роста. Конъюнктура экспортных цен становится фактором повышения неопределенности, поскольку их динамика непредсказуема на том временном интервале, который необходим для принятия экономико-политических решений. Кроме того, благоприятная конъюнктура создает серьезные искушения для отказа от осторожной экономической (прежде всего бюджетной) политики и выхода в сферу популистских решений. Неудивительно, что популистская риторика на протяжении последнего года неуклонно нарастала.

Дискуссия о политике роста

На этом фоне разворачивалась острая дискуссия о характере и перспективах экономического роста. Ее накал не охладило повышение темпов роста по сравнению с 2002 г. И неудивительно, поскольку вопрос о росте является лишь поводом в борьбе различных политических сил за власть. Дискуссия разворачивалась вокруг проблем темпов экономического роста и обеспечения благоприятных структурных сдвигов, т. е. преодоления сырьевой направленности экономики (и экспорта) и ускоренного развития новых секторов. Тезис о необходимости удвоения ВВП за 10 лет стимулировал обсуждение вопросов о методах решения этой задачи, о совместимости ее с задачами структурного обновления экономики, о роли конкретных инструментов ускоренного экономического роста. На повестку дня встала и выработка концепции ускоренного (или догоняющего) роста.

Еще год назад можно было выделить четыре модели консолидации роста, которые обсуждались в дискуссиях того

времени: левую (дирижистскую) модель; стимулирование развития финансово-промышленных групп (чеболизацию); радикально либеральную модель (резкое снижение бюджетной нагрузки на экономику); модель, основанную на выращивании современных экономических и политических институтов¹⁰. Теперь в дискуссии явно доминируют только две из них – дирижистская и институциональная.

Правительство предложило свое видение ответа на этот вопрос, сформулированное в той же логике, в какой оно действовало на протяжении предыдущих трех лет. Фактически речь шла о реализации набора мер макроэкономического, институционального и отраслевого характера, вместе составлявших развернутую программу действий.

В макроэкономической сфере предполагается проводить осторожную, консервативную политику, нацеленную на обеспечение денежной и финансовой стабильности, включая сбалансированность бюджета и плавающий валютный курс. Бюджетная политика правительства вызывает острую критику сторонников популистских решений, требующих более активного использования бюджетных ресурсов (и даже резервов Центрального банка) для стимулирования ускорения экономического роста и осуществления структурных сдвигов. Впрочем, с подобной критикой сталкиваются все правительства, приверженные консервативной политике, – даже при наличии высоких темпов роста их упрекают в сдерживании наращивания экономической мощи страны¹¹.

Институциональная политика истекшего года также продолжала линию предыдущих лет. По одним направлениям удалось начать движение вперед, это касается реформы естественных монополий (кроме «Газпрома»), пенсионной реформы, развития бюджетного законодательства (прежде всего формирование Стабилизационного фонда), создания

¹⁰ См. подробнее *May B.A.* Реформы и догмы // *May B.A.* Соч. Т. 1. М., 2010.

¹¹ Типичный пример из отечественной истории – политика министра финансов и затем премьер-министра России в 1909–1913 гг. В.Н. Коковцова, которого упрекали в увлечении задачами финансовой и денежной стабильности в ущерб экономическому росту, который в то время составлял порядка 6% в год (*Kahan A.* *Government Policies and Industrialization of Russia* // *Kahan A.* *Russian economic History. The Nineteenth Century.* Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1989).

системы гарантирования банковских вкладов физических лиц, либерализации валютного законодательства, ряда законов в области регулирования внешнеэкономической деятельности и др. По другим – резко интенсифицировалась работа по формированию концепции и законодательной базы, включая административную реформу и бюджетную реформу (реформу отраслей социальной сферы и военную реформу, рассматриваемую сквозь призму повышения эффективности бюджетных расходов). В общем, можно сказать об определенном заделе, который появился в 2003 г. Однако реализация этого задела – дело следующих нескольких лет.

Отраслевые проблемы – наиболее сложный вопрос формирования современной экономической политики. Продолжая линию, намеченную еще в Стратегической программе 2000 г., правительство принципиально отказывалось от определения явных отраслевых приоритетов с трансформацией их в решения бюджетного характера. Отказ от отраслевых приоритетов связан с особенностями современного этапа технологического развития, когда оказывается практически невозможным априорно определять перспективные сектора и соответственно централизованно выделять им финансовые ресурсы. Поэтому мероприятия традиционной промышленной политики, характерной для первой половины XX в., – «назначение победителей», установление отраслевых приоритетов бюджетного финансирования – представляются неприемлемыми¹².

В то же время задача диверсификации производства и экспорта, ускоренного развития секторов «новой экономики» становится одной из ключевых. В 2003 г. к ее обсуждению правительство и Минэкономразвития обращались неоднократно, велась работа над концепцией диверсификации. В связи с этим был поставлен вопрос об использовании специальных мер отраслевой политики, отличных от общих (макроэкономических и политических) факторов обеспечения благоприятного инвестиционного климата. Правда, здесь опять имеется в виду не специальная поддержка отдельных отраслей и предприятий. Примером является создание

¹² Более подробно этот вопрос рассмотрен в кн.: Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 24. М.: ИЭПП, 2003. С. 20–21. См. с. 532 настоящего издания.

особых экономических зон (ОЭЗ) – территорий, на которых бизнес получает особенно благоприятные условия для инвестирования и производства (упрощенный административный режим и налоговые льготы). Принципиальной особенностью этого подхода выступает отказ от четкого определения приоритетных предприятий, а льготы предоставляются любому предприятию, удовлетворяющему установленному набору критериев.

Использование специальных механизмов стимулирования роста и диверсификации вызывает острые дискуссии внутри самого Кабинета. Понятно, что финансовые и налоговые структуры скептически относятся к подобным предложениям, опасаясь, что результатом станут многочисленные финансовые нарушения, которые были характерны для России в 90-е годы и от которых только в последнее время удастся уходить. Возможность нарушений должна приниматься во внимание при принятии подобных решений, однако надо учитывать и то, что за последние годы произошел некоторый рост административного ресурса (способности власти обеспечивать достижение стоящих перед ней целей), а потому возросли и возможности использования специальных методов стимулирования экономического роста. Принципиально важным является использование этих методов без априорного «назначения победителей».

Таким образом, в правительственной концепции экономической политики акцент делается на создании необходимых институциональных предпосылок, а также на обеспечении макроэкономической стабильности в качестве общей базы экономического роста. Предполагается, что этот подход может обеспечить устойчивый и долгосрочный рост, ориентированный на реальные, а не на искусственные (навязанные государственными чиновниками или отраслевыми лоббистами) приоритеты. Однако эта модель политически уязвима. В ней нет внешних эффектов, она предполагает длительную, кропотливую и довольно скучную работу по «выращиванию» институтов. Кроме того, эта модель диверсификации в значительной мере зависит от внешнеэкономической конъюнктуры – сохранение высоких цен на нефть будет серьезно тормозить прогрессивные структурные сдвиги.

Оформилось и альтернативное представление о механизме подстегивания темпов экономического роста и структурных сдвигов. Этот подход, характерный для левых сил, наиболее последовательно прослеживается у лидеров блока «Родина». Программа блока включает стандартный набор макроэкономических шагов, характерных для левопопулистских партий и правительств Латинской Америки 30–50-х годов XX в. Основными элементами этой программы являются:

- перераспределение собственности и доходов («обеспечение справедливости»);
- повышение для этого налогов. Правда, применительно к современной российской ситуации акцент делается прежде всего на возврат к прогрессивному налогообложению – как по подоходному налогу, так и по ренте;
- проведение активной промышленной политики в традиционном смысле этого понятия, т. е. выделение приоритетов (отраслей «национальной гордости») и поддержка их методами бюджетной и налоговой политики;
- изъятие сверхдоходов у отраслей «компрадорской буржуазии», а по сути – у ориентированных на экспорт отраслей и использование их в приоритетных направлениях. Применительно к современной России этот тезис выступает как требование изъятия ренты у сырьевого сектора (прежде всего ТЭК) и использования ее в государственных интересах;
- макроэкономическая дестабилизация, включая не только отказ от профицита федерального бюджета, но и допустимость дефицита на уровне 3% ВВП с направлением средств на увеличение государственного спроса. Выдвигаются даже предложения об использовании на цели развития экономики резервов Центрального банка;
- частичное восстановление государственного регулирования цен.

Это неоригинальная концепция. Опыт латиноамериканских стран показал крайнюю опасность ее применения даже по отношению к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически все следовавшие этим рецептам страны не смогли решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые резко

увеличили свое отставание (например, Аргентина). Вот как описывается стандартная последовательность событий при реализации подобного рода программ в классической работе Рудигера Дорнбуша и Себастьяна Эдвардса «Макроэкономика популизма в Латинской Америке»¹³. На *первой* фазе правительство ускоряет рост, перекачивая ресурсы из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно машиностроение) и одновременно стимулируя спрос через повышение оплаты труда; экономика и благосостояние начинают расти, а с ними и популярность власти. На *второй* фазе появляются макроэкономические дисбалансы (ухудшение торгового и платежного балансов, сокращение валютных резервов, увеличение внешнего долга; нарастают трудности с бюджетом), однако на фоне экономического роста эти мелочи мало кого заботят. На *третьей* фазе быстро увеличивается товарный дефицит в контролируемом государством секторе и резко ускоряется рост свободных цен; попытки заморозить цены ведут к усугублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции; ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет, снижается уровень благосостояния народа. На *четвертой* фазе происходит падение правительства, а новые (нередко военные) власти принимают радикальные меры по стабилизации социально-экономической ситуации по рецептам правых либералов. Вряд ли есть серьезные основания утверждать, что подобный сценарий никак не применим к современной России.

Есть ряд дополнительных аргументов, заставляющих сомневаться в эффективности популистской политики.

При попытке проведения данного курса «выбор» приоритетов гарантированно станет результатом взаимодействия коррумпированных чиновников и лоббистов традиционных секторов. Ведь именно традиционные сектора являются наиболее финансово состоятельными, чтобы навязывать государству в качестве национальных интересов свои собственные. Но даже если бы у нас была абсолютно прозрачная

¹³ The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991.

система принятия решений, выделение отраслевых приоритетов было бы невозможно по принципиальным соображениям, о которых выше уже шла речь.

Отказ от плоской шкалы налогообложения означал бы радикальный пересмотр той налоговой политики, которая последовательно реализуется на протяжении последних лет – политики упрощения налоговой системы и прежде всего перехода к плоской шкале без прогрессий и льгот. Движение в этом направлении было связано не столько с либеральными идеологическими установками правительства, сколько со стремлением привести экономическую (в том числе налоговую) политику в соответствие с доступными государству возможностями обеспечить исполнение законодательства. Именно неспособность пользоваться тонкими налоговыми инструментами и, в частности, собирать прогрессивные налоги подтолкнула к принятию плоской шкалы. Причем бюджетный эффект от принятия этой меры превзошел все ожидания. Произошло бы возвращение к ситуации, когда требования государства не соответствовали бы возможностям обеспечить их реализацию. А фискальная эффективность была бы принесена в жертву левым представлениям о «социальной справедливости».

Серьезные вопросы вызывают и предложения по изъятию и перераспределению ренты. Дело не в самом тезисе о целесообразности более высоких изъятий в бюджет из доходов экспортно-сырьевых секторов – в условиях нынешней конъюнктуры мировых цен такое изъятие вполне возможно. Однако существует ряд вопросов, требующих конкретизации, и без ответа на эти вопросы нельзя ответственно обсуждать тему повышения налогообложения в этом секторе.

Во-первых, упования на ренту носят конъюнктурный характер, т. е. привязаны к нынешнему высокому уровню мировых цен. Однако остается открытым вопрос о том, где бюджет будет брать ресурсы после падения цен. Это особенно важно, если снижение конъюнктуры произойдет по прошествии некоторого периода, в течение которого российская экономика попадет в устойчивую зависимость от нефтяных доходов в гораздо большей степени, чем в настоящее время.

Собственно, и крах СССР стал результатом того, что советское руководство в 1970-е годы, поверив в стабильность очень высокого уровня цен на природные ресурсы, подстроило советскую экономику под этот уровень. Когда же цены изменились, рухнула и ориентированная на них система.

Во-вторых, важен вопрос о направлении использования дополнительных ресурсов, получаемых от ренты. Должно ли усиление обложения экспортных секторов сопровождаться снижением общего уровня налогообложения или речь идет об увеличении доходов государства?

В-третьих, необходима ясность относительно механизма изъятия дополнительных доходов из сырьевых отраслей. Рента в данном случае предполагает индивидуализацию обложения источников соответствующих ресурсов, поскольку речь идет о необходимости выравнивания условий для предпринимателей, которые должны получать отдачу, соответствующую собственным усилиям, а не эксплуатировать природный ресурс. Принятие такого подхода означало бы возврат к ситуации, когда решение о справедливой ставке изъятия ренты отдается на откуп чиновнику, т. е. способно резко повысить коррупционность государственной политики в отношении сырьевого сектора. Именно это было бы одним из наиболее очевидных и опасных последствий отказа от недифференцированного налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

Приведенные соображения не являются в полной мере аргументами против повышения изъятия средств в бюджет из отраслей сырьевого экспорта. В условиях благоприятной ценовой конъюнктуры такое изъятие представляет собой меру, вполне возможно, целесообразную. Однако важно делать это, не провоцируя рост коррупции и не усиливая зависимость страны (и бюджета) от колебаний цен на энергоресурсы. Повышение изъятий из ТЭК может быть достигнуто при сохранении универсального подхода: путем повышения НДПИ, увеличения экспортных изъятий, а также при осуществлении институциональной реформы «Газпрома».

Наконец, нельзя не отметить тот факт, что дискуссия о ренте носит преимущественно политический характер и имеет слабое отношение к реальным действиям политиков.

Это в полной мере выявилось при голосовании в июне истекшего года в Думе предложения правительства повысить уровень НДС, что способствовало бы выравниванию рентабельности сырьевых и несырьевых отраслей. И левые, и центристы проголосовали тогда против этого предложения, включая тех, кто строит свою политическую кампанию на призывах изымать ренту в бюджет.

Административная реформа

Повышение эффективности принимаемых властью решений является одним из приоритетов повышения эффективности экономической политики. Ограниченность возможностей государства решать стоящие перед ним задачи, обеспечивать выполнение законов является важным фактором, ограничивающим набор доступных инструментов экономической политики. Этому вопросу правительство в 2003 г. попыталось уделить повышенное внимание.

Административная реформа становится одним из основных приоритетов политики государства. Возможности обеспечения устойчивого роста при помощи собственно экономических рычагов практически исчерпаны. Налицо «падающая производительность» экономического законодательства, когда каждое новое продвижение в деле улучшения нормативно-правовой базы экономической жизни будет все менее и менее результативным при данной системе политических институтов. Можно сколь угодно долго улучшать банковское законодательство, заниматься проблемами дерегулирования или совершенствованием трудового законодательства, однако во всем этом не будет большого смысла без заметного улучшения ситуации в таких сферах, как государственное управление, судебная и правоохранительная системы, без проведения глубокой военной реформы.

Тема эта не нова. При разработке в 2000 г. Стратегической программы в нее включили и раздел, посвященный вопросам госуправления, но тогда было решено, что правительственная программа должна касаться преимущественно экономических вопросов. В конце 2002 г. правительство стало более активно заниматься проработкой проблем административной

реформы. А во второй половине 2003 г. была создана комиссия под руководством вице-премьера Б.С. Алешина, которая провела работу по подробному и скрупулезному анализу функций различных правительственных ведомств с целью их упорядочения и оптимизации.

У проблемы административной реформы есть две особенности, существенно осложняющие работу над ней. Во-первых, осуществление этой реформы требует длительного периода. Здесь эффект достигается постепенно, в результате долгой и последовательной работы по изменению правил игры государственного аппарата. Изменение традиций, привычек и даже поколения работников в сфере госуправления гораздо важнее, чем изменение соответствующей правовой базы. В отличие от налоговой реформы здесь нельзя получить быстрые и очевидные результаты. Таким образом, осуществляющее эту реформу правительство должно иметь широкий временной кругозор.

Во-вторых, административная реформа должна проводиться силами самих же работников госаппарата, т. е. теми, кого она более всего затрагивает. Это противоречит общему принципу проведения реформ: сами игроки не должны устанавливать правила своей игры и не могут быть арбитрами при оценке своей деятельности. Известно, что генералы не должны осуществлять военную реформу. Однако нельзя сказать по аналогии, что административную реформу должны проводить «нечинovníки», – больше никому. Это обстоятельство становится серьезным тормозом реформ и требует четкого выражения и последовательного проведения политической воли высшего руководства страны.

Было бы неправильно сводить административную реформу к вопросу о структуре исполнительной власти, к количеству министерств и ведомств. Эта реформа является комплексной проблемой, включающей решение целого круга серьезных задач. Основные из них следующие:

- реформа госслужбы, нацеленная на повышение эффективности и ответственности работников государственного аппарата;

- уточнение, упорядочение и конкретизация функций министерств и ведомств, включая разделение политических и контрольных функций, а также предоставления услуг;
- реформа бюджетных расходов, понимаемая как структурная (а не фискальная) задача, которая должна обеспечить повышение отдачи от бюджетных средств путем изменения правил и процедур бюджетирования, а также реструктуризации бюджетной сети;
- обеспечение снижения численности занятых в госсекторе, которая, несмотря на рыночные реформы, устойчиво растет.

Комиссия по административной реформе в 2003 г. занялась преимущественно анализом функций, выполняемых органами государственного управления. Одновременно вот уже на протяжении двух-трех лет ведется работа по реформе госслужбы и бюджетных расходов.

Сосредоточившись на функциях, комиссия заместителя Председателя Правительства РФ Б.С. Алешина принципиально отказалась заниматься формированием новой, «оптимальной» структуры министерств и ведомств. Это действительно было бы работой достаточно бессмысленной хотя бы потому, что в демократическом обществе вопрос об оптимальном количестве ведомств и соотношении их функций не может быть поставлен в принципе¹⁴. В демократической системе министерств должно быть столько, сколько нужно для обеспечения устойчивости правительства в парламенте. В предельных вариантах под каждую функцию можно создать свое ведомство или, напротив, все функции могут быть сосредоточены в одном ведомстве (суперминистерстве). Практическое решение находится где-то посередине.

Что действительно важно сделать в настоящее время, так это определиться с концепцией функционирования системы государственного управления, а также упорядочить перечень его функций. Важным продвижением на концептуальном

¹⁴ Так называемое оптимальное количество министерств может устанавливаться только в тоталитарной системе. Недаром в Конституции СССР 1936 г. содержалась отдельная статья, в которой был приведен полный перечень народных комиссариатов (министерств), однако при первых же проблесках демократизации эта статья была исключена.

уровне стало признание того, что в одном и том же органе власти не следует объединять выработку политики, разработку правил и норм и осуществление контрольно-инспекционной деятельности, и это совершенно справедливо, поскольку приводит к конфликту интересов по хорошо известной схеме: сначала разрабатывают неисполнимые правила, а потом с нарушителей собирают штрафы (или взятки). А те функции, которые может выполнять частный сектор, должны быть ему переданы. Примером последнего является вывод о том, что деятельность по технической инвентаризации объектов недвижимости (т. е. функция БТИ) может осуществляться как услуга на рынке. Аналогичные предложения касаются техосмотра, сосредоточение которого в руках МВД приводит лишь к монополизации этого рынка со всеми вытекающими последствиями. Принципиально важным моментом может оказаться отмена права контрольно-надзорных органов приостанавливать функционирование бизнеса во внесудебном порядке.

Можно выделить следующие важные направления проведения административной реформы по ограничению и повышению эффективности государственного вмешательства в экономику:

- разработка и внедрение системы бюджетирования по результатам, т. е. выделения бюджетных средств для решения задач, которые определены достаточно четко;
- обеспечение открытости информации о деятельности государственных органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение системы, при которой органы власти, предлагающие введение новых форм государственного вмешательства в экономику, обязаны публично доказывать необходимость такого вмешательства;
- введение процедур периодической оценки эффективности используемых мер госрегулирования с отказом по ее результатам от тех или иных форм регулирования;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- полный отказ от совмещения функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов;

- разработка законодательной базы для обеспечения деятельности саморегулируемых организаций, которые должны взять на себя ряд функций, выполняемых ныне государством.

Наконец, за анализом функций, исполняемых государством, должна будет последовать гигантская работа по изменению огромного числа нормативных актов, так или иначе регулирующих деятельность государственного аппарата. А таких документов очень много – от федеральных законов до бесчисленных ведомственных инструкций. Ведь смысл появления практически любого нового документа по сути состоял в прибавлении дополнительного веса какому-то ведомству (его руководителю).

Административная реформа находится в начале пути, и в этой области предстоит еще сделать гораздо больше, чем сделано. Определенно ясно одно – это будет сложная работа. Сложная и в техническом отношении (приходится анализировать огромный объем материала), и в политическом плане (интересы слишком многих влиятельных сил она затрагивает).

3. Тенденции и приоритеты экономической политики на предстоящий период

Подведение итогов 2003 г. предполагает определение приоритетов не только на следующий год, но и на более длительный период – на весь следующий политический цикл.

Эти вопросы стали предметом интенсивной дискуссии в администрации главы государства и в правительстве, а также среди близких к правительству экономистов уже с середины 2003 г. Фактически параллельно работало несколько групп, состоявших из политиков, экономистов и юристов, идеологически достаточно близких друг другу:

- собственно правительство и его эксперты, разрабатывавшие приоритеты законотворчества на 2004 г. Фактически же здесь речь шла о приоритетах на более длительный период.

Особое место здесь занимала работа Комиссии по административной реформе;

- рабочая группа под руководством заместителя Руководителя Администрации Президента РФ И.И. Шувалова. Изначально она была сформирована из представителей различных политических сил и общественных групп для выявления и дальнейшей проработки важнейших вопросов социально-экономического развития, которые могут рассчитывать на широкую общественную поддержку и потому оказаться включенными в список приоритетов на следующие четыре года. В ходе предварительной дискуссии было выработано пять тем, которые рассматривались как приоритетные, – реформа образования, здравоохранения, развитие ипотеки и жилищного строительства, военная реформа (прежде всего в части решения социальных проблем военнослужащих), а также решение проблем Калининградской области как эксклавной территории Российской Федерации. После выделения этих приоритетов началась интенсивная проработка их с ведущими экспертами и правительственными чиновниками;

- Минэкономразвития России и связанный с ним Центр стратегических разработок (ЦСР). Как и в 2000 г., ЦСР стал одной из основных площадок для проведения широких общественных дискуссий по вопросам экономической политики. Здесь же была организована работа по подготовке ряда важных нормативных документов, которые могут быть представлены в Думу уже после президентских выборов.

Важным является то обстоятельство, что работы всех названных групп экспертов довольно тесно переплетаются и не могут считаться альтернативными. Скорее следует говорить о взаимном дополнении работы этих групп.

Среди важнейших вопросов продвижения экономических реформ на среднесрочную перспективу можно выделить следующие:

1. Проведение административной реформы как общее условие повышения эффективности государственного управления, в том числе и реализации собственно экономической политики.

2. Завершение концептуальной проработки и начало масштабной реформы бюджетной сферы. Необходимо существенно пересмотреть процедуры принятия решений в бюджетной сфере, обращая особое внимание при этом на развитие системы бюджетирования по результатам, изменение процедуры предоставления бюджетных средств, а также на сеть бюджетополучателей (перечень и статус организаций, принципы их функционирования). Существенным моментом здесь является также постепенный переход к среднесрочному бюджетному планированию. Реформирование бюджетных расходов должно было следовать за налоговой реформой, однако за прошедшие два года продвижения в этом направлении не произошло.

3. Доработка концепции преодоления сырьевой зависимости российской экономики и трансформация ее в систему соответствующего комплекса мероприятий.

4. В развитие двух предыдущих пунктов (реформы бюджетных расходов и диверсификации) необходимо начать работу по повышению эффективности здравоохранения. Эта отрасль помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект для развития других секторов экономики, поскольку она создает цепочку спроса во многих других секторах и отраслях, причем речь идет о спросе, ориентированном на реальные, а не на надуманные потребности. Принципиальным направлением развития здесь является переход к преимущественно страховому принципу, причем не только при консолидации, но и при расходовании средств (иными словами, переход к индивидуальным страховым схемам в здравоохранении).

5. Существенное продвижение должно быть достигнуто в военной реформе, прежде всего в изменении принципов комплектования Вооруженных сил. Это важно не только с политической и военной, но и с экономической точки зрения: решение задач постиндустриального прорыва плохо совместимо с отвлечением молодежи на длительные сроки от активной творческой деятельности. Дискуссии 2002 г. в сочетании с расширением открытости расходов на оборону в бюджете 2003 г. создают базу для более решительных

шагов по переходу к профессиональной армии, чем это делалось до сих пор.

6. Продолжение реформирования естественных монополий.

7. Завершение переговоров о присоединении к ВТО и принятие необходимых для этого законодательных актов. Дальнейшее затягивание переговоров чревато перенесением практического решения этой задачи на неопределенный срок в связи с перспективами реформирования самого ВТО.

8. Развитие нормативно-правовой базы и повышение эффективности функционирования финансовых институтов. Продолжение реформирования банковской системы с целью повышения ее надежности. Впрочем, полноценное решение этой проблемы будет возможно только по мере формирования кредитной истории основной массы экономических агентов (фирм, банков, граждан, государства).

9. Уточнение политики по отношению к ЕС как основному внешнеэкономическому партнеру России. В 2003 г. стало уже ясно, что в обозримом будущем ЕС увязнет в собственных проблемах (расширение, единая валюта) и вряд ли станет активно заниматься вопросами общего экономического пространства. Тем важнее России определиться относительно значимости европейского законодательства (институтов) для внутреннего употребления и соответствующим образом ориентировать свое нормотворчество.

И наконец, все более актуальной темой становится сохранение того, что было сформировано и достигнуто. Это касается как общих принципов функционирования страны, так и многих конкретных институтов. В политической сфере это в первую очередь сохранение демократической системы и Конституции 1993 г. В экономической сфере одной из важнейших проблем становится сохранение складывавшейся в 2000–2003 гг. модели налоговой системы, предполагающей низкие налоги при плоской шкале и минимизации льгот.

2004 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В 2004 г.: ПОИСК МОДЕЛИ КОНСОЛИДАЦИИ РОСТА¹

С количественной точки зрения экономическое развитие России в 2004 году можно считать вполне успешным². Правда, по некоторым важным макроэкономическим показателям не удалось достигнуть параметров, намеченных в политических документах на этот год: темп роста оказался несколько ниже, а инфляция – несколько выше. Однако это «недовыполнение плана» само по себе не является индикатором приближения кризиса, не несет чего-то катастрофического в экономическом аспекте (хотя может стать поводом для оргвыводов политического характера – но именно поводом, а не причиной). В конце концов не следует превращать темпы роста в фетиш, они все равно остаются выше, чем в наиболее развитых странах мира. Да и отклонение инфляции от прогнозируемой величины в пределах 2 п.п. не может иметь решающего значения для социально-экономического развития страны.

Гораздо более существенны те тенденции экономической политики государства, которые являются результатом текущих экономических процессов и одновременно могут стать

¹ См.: Вопросы экономики. 2005. № 1.

² См.: Приложение на с. 808–823 настоящего издания.

долгосрочным фактором экономического развития. Именно ожидаемая от властей политика выступает на сегодня важнейшим фактором, определяющим среднесрочные решения экономических агентов. Из анализа тенденций политики можно делать выводы относительно поведения бизнеса и соответственно перспектив экономического роста.

Можно выделить комплекс основных политических и экономических факторов, которые определяли социально-экономическое положение России в 2004 г. Прежде всего это состоявшиеся в марте президентские выборы. Уверенная и всеми предсказывавшаяся победа на них В.В. Путина способствовала сохранению базовой политической стабильности в том виде, как она формировалась на протяжении последних нескольких лет. В связи с президентскими выборами ожидалось открытие нового «окна возможностей» для начала нового этапа экономических реформ. Вопрос об эффективности его использования должен стать предметом специального обсуждения. Получили дальнейшее развитие тенденции укрепления политического и административного потенциала центральной власти, которые в последнее время принято характеризовать как «укрепление исполнительной вертикали». Это нашло отражение в формировании конституционного большинства пропрезидентских сил в Государственной Думе и в Совете Федерации, в образовании нового правительства. В этом же ряду и радикальное изменение модели формирования исполнительной власти субъектов Федерации. Естественно, важным фактором развития российской экономики являлись высокие цены на нефть и иные экспортные товары. Однако было бы по крайней мере поспешно делать однозначные выводы о положительном воздействии внешнеэкономической конъюнктуры на ситуацию в стране. Необходим более скрупулезный подход при анализе влияния цен на энергоресурсы на экономические и политические процессы в современной России.

Надо также обратить внимание на новые тенденции во внешнеполитической сфере, связанные с нарастанием антироссийских настроений среди основных западных партнеров. Это сопровождается усилением антизападной риторики

внутри страны и активизацией поиска новых стратегических партнеров, что может иметь долгосрочные экономико-политические последствия.

1. Этапы экономических реформ и вызовы настоящего времени

Сегодня можно говорить о наступлении третьего этапа экономических реформ в посткоммунистической России.

На *первом этапе*, охватившем большую часть 1990-х годов, были созданы базовые институты рыночной демократии и восстановлена стабильность – макроэкономическая и политическая. Наведение экономического и политического порядка в основном было завершено к 1999 г., результатом чего стало начало экономического роста.

К концу 1991 г. в России практически полностью отсутствовали институты, которые должны обеспечивать устойчивое функционирование и даже существование любой страны. Были разрушены экономические институты, что привело к спаду производства, тотальному товарному дефициту, угрозе голода и холода. Но еще большую опасность представляло то, что в России рухнули институты государственной власти. Поэтому первой задачей было восстановление институтов, без которых не может функционировать ни одна страна: государственных институтов, хотя бы элементарных экономических механизмов, отношений собственности.

К концу 1990-х годов были созданы и укрепились базовые политические институты (Конституция РФ и упорядочение федеративных отношений); осуществлена макроэкономическая стабилизация, которая дала стране устойчивую валюту и сбалансированный бюджет; проведена массовая приватизация, заложившая основы перехода российской экономики на рыночные рельсы.

Второй этап в основном относится к 1999–2002 гг. (даты, естественно, условны). Суть его состояла в том, чтобы на базе достигнутой стабильности начать формирование экономических институтов, характерных для современного общества

и более точно ориентированных на российскую специфику. Главное внимание здесь уделялось созданию таких базовых институтов рыночной экономики, как Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Трудовой и Земельный кодексы, пенсионное законодательство, начались процессы дерегулирования (снижения административных барьеров к предпринимательской деятельности), совершенствовались межбюджетные отношения (федеральный бюджет, регионы и местное самоуправление), сделана попытка приступить к реформированию естественных монополий и многое другое. Были сделаны значительные шаги по присоединению к ВТО, активизировались интеграционные процессы с ближайшими соседями России – странами СНГ. Признанием успешности социально-экономического развития России стало предоставление ей Европейским Союзом и США статуса страны с рыночной экономикой, а также последовательное повышение кредитного рейтинга международными агентствами. Реализация данных реформ позволила России продвинуться по пути экономических преобразований, обеспечить экономический рост. Начал обновляться производственный потенциал. Быстро росли золотовалютные резервы Центрального банка, постепенно снижалась инфляция.

Экономический рост на этом этапе носил преимущественно восстановительный характер, т. е. опирался на активное вовлечение в производство не задействованных в период кризиса производственных мощностей. Обратим внимание на то, что особенностью восстановительного роста является его постепенное затухание по мере исчерпания свободных и пригодных для использования мощностей³.

В 2003 г. задачи второго этапа трансформации исчерпали себя. С одной стороны, появились признаки перехода к новой модели экономического роста – от восстановительного роста к инвестиционному⁴. С другой – настало время разработки стратегии и тактики социально-экономического прорыва,

³ См.: Гайдар Е. Восстановительный рост и некоторые особенности современной экономической ситуации в России // Вопросы экономики. 2003. № 5.

⁴ См.: Мау В. Итоги 2003 г. и итоги четырехлетия: политика против экономики // Вопросы экономики. 2004. № 3. См. с. 567 настоящего издания.

определения инструментов, которые обеспечили бы решительное сокращение разрыва между Россией и наиболее развитыми странами мира.

Теперь можно говорить о переходе к *третьему этапу* экономических реформ и соответственно экономической политики. *Речь должна идти о выработке стратегии социально-экономического прорыва в условиях современного постиндустриального общества.* Задача эта исключительно сложна, и сам по себе факт перехода к данному этапу реформ еще не гарантирует достижения стоящих перед страной стратегических целей. Успех или неуспех дальнейшего развития зависит от политики власти. На этом этапе ключевыми становятся так называемые проблемы третьего поколения – вопросы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, а также задачи укрепления и совершенствования политических институтов. Главное теперь не решение макроэкономических проблем (они в основном преодолены) и даже не совершенствование экономических институтов (они уже в основном сложились). Главное состоит в том, что конкурентное преимущество современной высокоразвитой страны связано с человеческой личностью и теми факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность человека. К таковым относятся устойчивая политическая демократия, образование, здравоохранение, жилищное хозяйство, инфраструктурные отрасли.

Это абсолютно новые задачи, практически нет успешного зарубежного опыта достижения подобных целей, на который можно было бы ориентироваться⁵. Однако сама постановка

⁵ Вывод об ограниченной роли зарубежного опыта при проведении реформ «третьего поколения» ни в коей мере не означает призыва к игнорированию этого опыта и тем более не тождествен выводу о приоритете пресловутого «третьего пути», отличного от пути западных демократий. Речь идет лишь о том, что в настоящее время мы столкнулись с задачами, которые не имеют успешного опыта решения в современном мире. Всем странам, достигшим определенного уровня развития (или даже существенно превышающим его), придется решать схожие задачи повышения эффективности вложений в развитие «человеческого капитала». Сказанное относится и к устранению серьезнейшего ограничителя экономического роста – неэффективности государственного управления. Эти проблемы не могут быть решены согласно сколько-нибудь типовому стандарту – всем странам, которым удалось с ними справиться, пришлось находить собственные пути их решения.

задач «третьего поколения» свидетельствует о довольно высоком уровне развития современной России – только передовые страны выдвигают развитие человеческого потенциала в качестве приоритетной задачи. Понятие приоритета, «точки роста» применительно к современным экономикам существенно меняется по сравнению с тем, как оно трактуется в менее развитых обществах. Приоритетными теперь являются не отдельные отрасли и сектора промышленности, а институты, связанные с развитием личности и через человека влияющие на состояние экономики. Эта особенность современного мира была отражена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2004 г., где в качестве главных приоритетов были обозначены образование, здравоохранение, жилищная политика и другие социальные отрасли.

Существует три главные особенности этого этапа. Во-первых, вырабатываются исключительно тонкие механизмы настройки экономических процессов, требующие очень осторожного вмешательства в ткань экономической жизни. Во-вторых, за последние годы существенно возрос административный ресурс власти – государство укрепились и теперь может позволить себе быть более активным, чем на протяжении большей части 1990-х годов (хотя вопрос о целесообразности, рамках и формах подобного вмешательства остается открытым). В-третьих, как было отмечено выше, Россия подошла к такому моменту создания новых институтов, когда опыт других стран начинает играть крайне ограниченную роль.

На предыдущих этапах при формировании базовых предпосылок современной рыночной экономики можно было опираться на достижения других стран, учитывать их ошибки. Это касалось прежде всего денежной и бюджетной стабилизации, мер по дерегулированию, отработке гражданского и банковского законодательства и т. д. Хотя даже тогда по ряду проблем уже надо было искать оригинальные решения, которые оказывались весьма эффективными на практике (например, налоговое законодательство).

Однако учет опыта других в лучшем случае позволяет избежать грубых ошибок (и то далеко не всегда), помогает

сформировать необходимые условия устойчивого развития. Все успешные случаи социально-экономического рывка, быстрого преодоления отсталости наблюдались тогда, когда догоняющей стране помимо соблюдения самых общих правил хорошего тона в экономике удавалось найти какие-то свои, оригинальные меры⁶. Словом, теперь предстоит решать гораздо более тонкие и сложные задачи, чем в предыдущее десятилетие. И главная опасность здесь – искушение преувеличить административные возможности власти и смягчить жесткие бюджетные ограничения (а это породит постоянное лоббистское давление на правительство с просьбой дать денег).

Существенной особенностью третьего этапа реформ является то, что практически полностью исчерпанными оказываются резервы повышения экономической эффективности, консолидации роста исключительно на базе совершенствования собственно экономической сферы, экономического законодательства. Страна подошла к такой фазе, когда дальнейшее экономическое развитие будет предопределяться состоянием политических и правовых институтов.

Для экономического рывка сейчас недостаточно иметь хорошее трудовое и земельное законодательство, законы о банках и банкротстве, налоговое и бюджетное законодательство. Все эти нормы и правила должны эффективно реализовываться на практике, а это требует действенного госаппарата, справедливого суда, достойной правоохранительной системы. Ни один самый лучший закон не даст результатов, которых от него ждут, если органы государственной власти не обеспечат его исполнение, а суд не защитит гражданина при нарушении его прав. Российская элита все глубже осознает важность этих проблем: весьма активно в 2004 г. обсуждались вопросы административной и судебной реформ, реформы комплектования армии. Однако понимание остроты этих проблем различно, больше всего в истекшем году

⁶ Rodrik D. Growth Strategies. Mimeo, 2004. К последнему тезису надо относиться очень осторожно. Подавляющее большинство решений, претендующих на оригинальность, сводятся к элементарному бюджетно-денежному популизму и приводят к экономической катастрофе.

говорили об административной реформе, она находилась в центре внимания исполнительной власти.

Сложнее обстояли дела с судебной реформой. Подавляющее большинство экономической элиты и значительная часть политической элиты осознают, что сохранение нынешнего уровня коррупции резко тормозит предпринимательскую деятельность. На необходимость повышения эффективности судопроизводства, преодоления судейской коррупции неоднократно указывал В.В. Путин, осенью 2004 г. резкое заявление по этому поводу сделал В.Д. Зорькин⁷. На остроту проблемы указывают и международные эксперты. Например, при анализе уровня конкурентоспособности России в рамках Всемирного экономического форума состояние судейской и правоохранительной систем было оценено ниже, чем средний рейтинг России (88-е и 85-е места против 70-го соответственно), и значительно ниже, чем состояние макроэкономической среды (56-е место)⁸. Укрепление вертикали власти и проведение судебной реформы привели к некоторым сдвигам в деятельности судебной власти, однако их нельзя считать однозначно положительными. Скорее, имеет место замена одних серьезных проблем судебной системы другими, ничуть не менее сложными. По мнению некоторых наблюдателей, произошло ослабление давления на суд со стороны

⁷ Нет ничего удивительного в том, что именно Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин решительно поставил вопрос о коррупции в судебной системе. Конституционный Суд является уникальным судебным заведением, непосредственно связанным с верховной властью и не имеющим разбросанной по стране сети, в этом отношении он действительно свободен от коррупции в ее вульгарном понимании (получение судьей взятки за принятие того или иного решения). И столь же естественно, что с отповедью В.Д. Зорькину выступил Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, представляющий систему наиболее «несконцентрированного» (по территории и по количеству решаемых проблем) судопроизводства.

⁸ Интересно отметить, что при оценке сильных и слабых сторон общественных институтов эксперты Всемирного экономического форума выделяют у России семь «конкурентных недостатков» (включая состояние судебной системы, защиту прав собственности, влияние организованной преступности на бизнес и др.) и ни одного конкурентного преимущества в этой сфере, в результате чего по этому параметру Россия занимает 89-е место. В то же время общая оценка макроэкономической среды выводит Россию на 56-е место с рядом сильных сравнительных преимуществ (профицит бюджета, сбережения и др.). Наконец, по технологическому уровню Россия в этом рейтинге оказалась на 67-м месте.

криминала и частных структур, но усилилось традиционное для советской системы влияние институтов власти на принятие судебных решений⁹. Таким образом, несмотря на исключительную актуальность этой проблемы, сколько-нибудь внятного механизма ее разрешения пока не найдено. Судебная реформа началась несколько лет назад, и считается, что проходит она успешно, а само судейское сообщество не склонно признавать наличие у себя пороков. Поэтому именно состояние институтов государственной власти выходит сейчас на передний план, становится главным узким местом.

Подчеркивая приоритетность институциональных проблем, нельзя забывать о необходимости обеспечивать и укреплять макроэкономическую стабильность, достигнутую за предыдущее десятилетие. Денежная и финансовая стабилизация является важнейшим достижением России, ее существенным отличием от многих других переходных экономик, условием формирования благоприятного инвестиционного климата. Главными факторами обеспечения макроэкономической стабильности в настоящее время выступают проведение сбалансированной бюджетной политики, сохранение режима плавающего валютного курса, значительные золотовалютные резервы ЦБР, а также Стабилизационный фонд.

2. Экономический рост: дискуссии и проблемы

Как и в предыдущие годы, проблемы экономического роста находились в центре экономико-политической дискуссии. В.В. Путин придал дополнительный импульс этой дискуссии как в идеологическом, так и в практически-политическом отношениях. Соответствующее заявление вновь было

⁹ «Сегодня заметно снизилось давление со стороны криминала, поскольку страсти по дележу собственности пошли на убыль, уменьшилось и давление “денежных мешков”, но действует пресловутое “телефонное право”, которое столько критиковали еще в советские времена» (Жукова Н. Будет ли в России справедливый суд // Российская Федерация сегодня. 2004. № 14).

включено в Послание Федеральному Собранию, причем данный тезис был даже несколько усилен требованием удвоить среднедушевой ВВП к 2010 г. (т. е. за 10 лет с момента избрания В.В. Путина), а также обеспечить быстрое подавление инфляции и достижение полной конвертируемости рубля¹⁰. Снижение инфляции до 3% в год действительно является важной задачей властей, поскольку при сохранении двузначной (или близкой к двузначной) инфляции макроэкономическая стабилизация выглядит не вполне завершенной, а экономика остается уязвимой. Однако нельзя не признать, что решительное и быстрое подавление инфляции в нынешней ситуации не совпадает с задачей ускорения роста: стремительный экономический рост вообще плохо совместим с подавлением инфляции, а в данном случае решительная дезинфляция будет сопровождаться дополнительным повышением реального курса рубля.

Смена правительства в феврале 2004 г. была интерпретирована многими в аспекте необходимости консолидации роста. Само правительство однозначно поставило обеспечение высоких темпов роста (не менее 7–8% в год) своей центральной задачей и немедленно включилось в дискуссию о том, как эту задачу решить. В истекшем году данный вопрос поднимался практически на всех заседаниях Правительства РФ, он был предложен в качестве центрального для созданного М.Е. Фрадковым правительственного Совета по конкурентоспособности и предпринимательству.

Экономический рост России нужен не сам по себе, не любой ценой, но сопровождаемый прогрессивными структурными сдвигами, диверсификацией экономики и экспорта, развитием «новой экономики»; он также должен быть устойчивым, т. е. продолжаться в течение достаточно длительного времени; и, наконец, должен обеспечивать сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира, т. е. превышать их темпы роста.

Снижение в 2004 г. темпов роста ВВП до 6,9% по сравнению с 7,3% в 2003 г. заложило основы политической и

¹⁰ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Стенограмма выступления от 26 мая 2004 г. М.: Известия, 2004. С. 22, 28.

общественной дискуссии. Вопрос: много это или мало? – не имеет простого ответа и требует нескольких уточняющих вопросов. Каковы причины замедления темпов роста по сравнению с 2003 г.? Как данные темпы соотносятся с темпами роста в наиболее развитых странах мира? Каково соотношение темпов экономического роста в России и в других посткоммунистических (и особенно постсоветских) странах? Как оценить подобный рост с точки зрения возможностей, предоставляемых благоприятной конъюнктурой российского экспорта?

Наиболее очевиден компаративный аспект проблемы роста. Прежде всего Россия развивается намного быстрее, чем наиболее развитые страны мира, что позволяет признать достигнутый темп роста удовлетворительным с точки зрения сокращения разрыва. Для сравнения: по данным за II квартал 2004 г., в развитых странах были зафиксированы следующие темпы роста: в США – 2,5%, в 25 странах ЕС – 3,6, во Франции – 3,6, в Германии – 1,9, в Великобритании – 2,5%. Сопоставимыми с Россией темпами росли в 2004 г. только что вступившие в ЕС страны Центральной и Восточной Европы (Чехия – 4,1%, Словакия – 5,4, Венгрия – 4, Эстония – 5,9, Латвия – 7,7, Литва – 7,3%). Очевидно, рост в этих странах никак не связан с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Можно сказать даже обратное: вступление в ЕС при всем его положительном влиянии не могло не создать для новых стран ряд трудностей, учитывая обострение конкуренции, а также серьезные социальные и иные обязательства, которые принимают на себя члены ЕС.

Большинство стран СНГ по темпам роста ВВП опережают Россию (табл. 1). Но лишь в Казахстане и Азербайджане это можно объяснить влиянием высоких цен на нефть. Конечно, определенную роль локомотива в экономике других стран СНГ играет Россия, благодаря чему они тоже находятся под воздействием нефтяной конъюнктуры. Однако роль России в развитии стран ближнего зарубежья не следует преувеличивать, тем более что большинство из них демонстрируют более высокие темпы роста, чем «локомотив».

Таблица 1

ВВП стран СНГ, в постоянных ценах

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	I полугодие 2004 г.
Россия	107,7	105,0	104,3	107,3	107,4
Азербайджан	111,4	109,9	110,6	111,2	110,6
Армения	106,0	109,6	112,9	113,9	109,2
Белоруссия	106,0	104,1	104,7	106,8	110,3
Грузия	101,9	104,5	105,4	108,6	109,4
Казахстан	109,6	113,2	109,5	109,2	109,1
Киргизия	105,0	105,3	99,5	106,7	109,2
Молдавия	101,9	106,1	107,2	106,3	106,1
Таджикистан	108,3	110,2	109,1	110,2	111,1
Украина	106,0	109,1	104,6	109,3	112,7

Некоторое снижение темпов роста в 2004 г. не опровергает гипотезу о завершении восстановительного периода и переходе к инвестиционному росту, об этом говорят достаточно высокая инвестиционная активность, а также увеличение производительности труда. Но очевидно, что колебания темпов роста не могут свидетельствовать о наличии или об отсутствии новой основы роста. Действительно, достигнутый темп является результатом взаимодействия разного рода факторов, и было бы неверно сводить все к экономической политике в узком смысле слова, т. е. к набору мер, непосредственно влияющих на экономику. Здесь важны и собственно политические факторы, такие, как понятность и привлекательность проводимого властями курса.

А в этой области в истекшем году нарастали проблемы. Инвестиционный климат не демонстрирует признаков улучшения, более того, появился ряд факторов, вызывающих сомнения относительно инвестиционных перспектив России. Во-первых, у экономических агентов продолжает вызывать крайнее раздражение неэффективность судебной системы, отсутствие сколько-нибудь заметных сдвигов к лучшему, признаков того, что в обозримом будущем положение в этой

сфере хоть как-то изменится. Во-вторых, сохраняется низкая эффективность работы аппарата управления, тормозит административная реформа¹¹. В-третьих, нет прогресса в преодолении монополистических тенденций, что сдерживает развитие малого и среднего бизнеса, а также укрепляет сомнения бизнеса в намерении власти продвигаться в направлении современной рыночной демократии. Особенно остра ситуация с реформированием естественных монополий, прежде всего «Газпрома». В-четвертых, нарастают сомнения в политических перспективах: ожидания изменений в Конституции порождают неопределенность в средне- и долгосрочной перспективе. И главной проблемой здесь являются не столько опасения слишком резкого усиления «вертикали власти» (для предпринимателей порядок важнее политических свобод), сколько неопределенность и непредсказуемость действий государственных органов, непонимание того, каковы конечная точка политической эволюции и сроки ее достижения. По-видимому, именно этими причинами объясняются такие негативные результаты 2004 г., как меньшие темпы увеличения инвестиций, а также возобновившийся рост оттока частного капитала – параметр, который на протяжении двух предыдущих лет снижался.

Наконец, специальной проблемой является оценка влияния внешнеэкономической конъюнктуры на темпы экономического роста. В 2004 г. среди аналитиков продолжала оставаться популярной точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в значительной мере был обусловлен высокой ценой на нефть и другие продукты российского экспорта¹², т. е. при снижении цен на нефть темп роста российского ВВП существенно сократится или даже может сместиться спадом. Не вызывает сомнения, что роль сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора в российской экономике исключительно велика, заметим, как и в поздне-

¹¹ По некоторым оценкам, доля экспертов, указавших на снижение эффективности работы правительства, достигла осенью 2004 г. 62%, увеличившись почти вдвое по сравнению с весной (Консенсус-прогноз на 2004–2005 гг.: Опрос профессиональных прогнозистов, 22 октября – 2 ноября 2004 г. М.: Центр развития, 2004).

¹² OESD. Accounting for Russia's post-crisis growth. [http:// ideas. repec. org/p/oed/aecdec/404. html](http://ideas.repec.org/p/oed/aecdec/404.html).

советской экономике. Признание этого факта предполагает и признание принципиальной уязвимости не только экономической, но и политической системы – ведь крах СССР был в значительной мере связан с резким снижением высоких цен на нефть, к которым за 1970-е годы адаптировалась советская экономика. Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Необходимо принять во внимание два обстоятельства. С одной стороны, крах системы был связан не просто с колебаниями цен на нефть, а с безответственной структурной политикой советского руководства в предыдущие десятилетия (мы еще вернемся к этому вопросу). С другой – при адекватной экономической политике падение цен на нефть не только не будет фатальным фактором, а может, напротив, дать дополнительный импульс к экономическому росту в стране. Косвенно об этом свидетельствуют высокие в последнее время темпы роста тех посткоммунистических стран, которые не являются экспортерами энергоресурсов. Высокие цены на нефть, стимулируя экономический рост в одних секторах, создают и серьезные препятствия на пути долгосрочного роста, обеспечивающего структурные сдвиги.

Можно перечислить ряд факторов, оказывающих негативное влияние на экономическую ситуацию в условиях высоких цен на нефть. *Во-первых*, механизм, известный под названием «голландская болезнь», способствуя повышению реального курса национальной валюты, снижает конкурентоспособность значительной части экономики. Меры, принимаемые денежными властями для сдерживания реального курса рубля, подхлестывают инфляцию. *Во-вторых*, отрыв доходности сырьевых отраслей отнюдь не стимулирует инвестиции в иные сектора. Тем самым сдерживается структурная трансформация, подрываются стимулы к диверсификации. Замедляются и структурные реформы. *В-третьих*, возникает конфликт между интересами бюджета и интересами экономического развития. «Дешевые деньги» облегчают положение бюджета и возможности бюджетного маневра. В то же время значительная часть экономических агентов отнюдь не заинтересована в снижении конкурентоспособности отраслей, работающих на внутренний спрос. *В-четвертых*,

государственная власть подвергается испытанию экономическим популизмом. Наличие крупных финансовых ресурсов провоцирует усиление лоббистской активности, которая захватывает не только предпринимателей, но и представителей власти, отвечающих за решение конкретных отраслевых проблем. Правительству все труднее сопротивляться этому давлению, и с течением времени бюджетные расходы могут начать неконтролируемо расти, усиливая опасность макроэкономической дестабилизации в будущем.

Таким образом, влияние снижения цен на нефть на экономическое развитие России представляется не столь уж однозначным. Здесь нельзя делать каких-либо количественных оценок, но с качественной точки зрения очевидно, что, снижая роль внешнеэкономического источника роста, более низкие цены на нефть открывают дополнительные механизмы развития национальной экономики. Однако для этого необходима адекватная экономическая политика, причем адекватной она должна быть в двух отношениях: она должна быть ответственной на этапе высокой ценовой конъюнктуры, не допуская усиления бюджетной зависимости от «дешевых денег», и точно реагировать на этапе ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры прежде всего посредством регулирующей деятельности денежных властей.

Адекватность политики в настоящее время предполагает прежде всего недопущение усиления структурной зависимости экономики от высоких цен на нефть. Главная опасность здесь состоит в том, что, если хозяйственная структура (спрос и его удовлетворение, структура импорта и потребления) подстроится под высокую экспортную конъюнктуру, после падения цен на экспортные товары последует тяжелый структурный кризис, который с высокой вероятностью будет сопровождаться кризисом политическим. Эти проблемы хорошо известны из нашего недавнего прошлого, о том же свидетельствует и опыт ряда других стран, богатых природными ресурсами.

Как отмечалось выше, экономический крах советской системы был связан с неосторожной хозяйственной и прежде всего инвестиционной политикой в 1970-е годы, когда резкое

повышение цен на нефть обернулось экономико-политической эйфорией. Были свернуты экономические реформы, разрабатывавшиеся на рубеже 1960–1970-х годов и нацеленные на повышение эффективности советской экономики, на ее адаптацию к новым вызовам (которые позже стали называться вызовами постиндустриального общества). Одновременно начались структурная трансформация, отход от сложившегося к 1960-м годам равновесного состояния со слабой зависимостью от внешней конъюнктуры и резкое усиление влияния мирового рынка на положение дел в стране. Менее чем за десятилетие советское хозяйство попало в импортную кабалу: требовались огромные валютные ресурсы для обеспечения нужд потребительского рынка (в том числе и продовольственного), ввозилась и продукция машиностроения для добычи дополнительных энергоресурсов. Фактически в стране осуществлялась программа «нефть (и газ) в обмен на продовольствие». Такая политика позволила поддерживать экономический рост на определенном уровне (хотя и не очень высоком, но на тот момент выше, чем во многих странах Запада, столкнувшихся с проблемой стагфляции) и отложить назревшие экономические и структурные реформы. Однако в стратегическом плане она окончилась полным провалом.

Еще один пример демонстрирует Мексика. Получив благодаря высоким ценам на нефть огромные ресурсы, правительство страны решило, что нашелся простой способ преодоления всех проблем¹³. Мексика встала на путь резкого повышения темпов роста и обеспечения экономической самостоятельности через развитие госсектора. Развивались разные инвестиционные программы, среднегодовой рост инвестиций составлял 16%, в результате темпы роста экономики возросли с 3–4% (1975–1977 гг.) до 8–9% (1978–1981 гг.). Правда, оставался дефицитным бюджет, поскольку в ожидании будущих доходов правительство шло на масштабные заимствования. Ситуация начала ухудшаться с изменением

¹³ Президент Мексики Хосе Лопес Портильо тогда не без гордости заявил, что «нашей главной задачей является управление ростом благосостояния». Он же стал использовать термин «административное изобилие».

тренда нефтяных цен в начале 1980-х годов: ВВП стал снижаться, песо было девальвировано более чем на 40%, внешний долг вырос с 40 млрд долл. в 1979 г. до 97 млрд долл. в 1985 г., ширилось бегство капитала, золотовалютные резервы упали до 1,8 млрд долл.¹⁴

Наконец, стоит упомянуть Иран – еще одну страну, режим которой первоначально выиграл от роста нефтяных доходов, а затем потерпел полное фиаско. Причем в Иране крах произошел на пике нефтяной конъюнктуры, а не в результате ее ухудшения. Ключевым фактором дестабилизации здесь стала ускоренная модернизация, проводившаяся шахским правительством. Она в значительной мере оказалась «модернизацией сверху», не имеющей глубоких корней в различных экономических и социальных сферах. В результате напряженность в обществе стала резко нарастать, и в конце 1970-х годов последовал взрыв «исламской революции».

Оправданием правительств нефтедобывающих стран 1970-х годов может послужить хотя бы то, что к тому времени мировая экономика не знала примеров негативной динамики цен на нефть. Сегодня ситуация существенно иная: практика показала, что цены на основные товары российского экспорта могут идти как вверх, так и вниз и что их динамика непредсказуема. Ответственная экономическая политика должна учитывать все эти факторы. Но чем дольше сохраняется нынешний уровень цен, тем чаще можно слышать утверждения, что теперь это навсегда. Однако такие выводы никак не являются убедительными и динамика цен на нефть остается непредсказуемой. Подобные вещи хорошо «предсказываются назад», когда находятся очень убедительные аргументы, почему данное событие произошло.

Важным инструментом обеспечения ответственной экономической политики может стать Стабилизационный фонд. Для России это совершенно новый инструмент, а опыт его

¹⁴ Если в первые годы правления на Портилло возлагали большие надежды как внутри страны, так и за рубежом, то к исходу президентского шестилетия его обвиняли в «растранижении нефтяных доходов страны, экстравагантных внешних заимствованиях, в раздувании бюджетных расходов». После отставки Портилло вынужден был уехать из страны.

использования в других странах является ограниченным. Соответствующая законодательная норма была принята в 2003 г., а в 2004 г. началось его формирование. Вокруг Стабилизационного фонда ведутся острые дискуссии – относительно его предельных размеров, принципов формирования и возможных направлений использования. Ответ на эти вопросы зависит от задач, которые призван решать данный инструмент.

Стабилизационный фонд может выполнять четыре функции и соответственно ориентироваться на четыре цели.

Во-первых, он должен стать «фондом будущих поколений», т. е. аккумулировать доходы от использования невосполнимых природных ресурсов для их реализации в отдаленном будущем, как бы компенсируя потомкам их возможные потери. Однако одновременно звучат и предложения использовать средства фонда для реализации крупных инвестиционных проектов, которые будут полезны в будущем. Эти предложения не имеют под собой серьезных оснований – ни теоретических, ни практических. С одной стороны, практически нет позитивного опыта такого рода инвестиций, скорее, они становятся объектом для ненадлежащего использования, питательной средой для коррупции. Более или менее осторожное отношение к подобным инвестициям можно увидеть лишь в некоторых наследственных нефтяных монархиях, т. е. там, где понятие «будущее поколение» имеет конкретный, персонифицированный характер. С другой – сомнительна сама идея о необходимости компенсировать что-то будущим поколениям в условиях резкого ускорения технического прогресса и усиления его непредсказуемости¹⁵. У будущих поколений будут свои серьезные проблемы, но их сейчас представить себе никто не может.

¹⁵ Действительно, то, что сегодня является благом, невосполнимым богатством, через поколение может оказаться бременем. Говорить о важности сохранения нефти для будущего бессмысленно, поскольку никто не может сказать, какова будет судьба нефти через несколько десятилетий. В пользу этих сомнений говорит и история угольной промышленности: в прошлом наличие угольных регионов было благом для развития страны, а в настоящее время большинство угольных регионов становятся средоточием социальных проблем, источником политической дестабилизации, головной болью для властей.

Во-вторых, он должен служить финансовой «подушкой», страхующей бюджет на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Зафиксированная в законе величина Стабилизационного фонда 500 млрд руб. достаточно условна, хотя и предполагается, что этих средств хватит для компенсации выпадающих доходов бюджета примерно на 3 года в случае снижения цен на нефть до 15 долл. за баррель. Эта схема понятна, однако вряд ли она сможет послужить серьезным источником стабильности, если своевременно не прибегнуть к другим, более действенным мерам денежно-финансовой политики (ужесточение бюджетных ограничений, девальвация и др.).

В-третьих, Стабилизационный фонд в России выступает способом стерилизации денежной массы, инструментом сдерживания укрепления реального курса рубля. Это практическая функция, имеющая отношение не к абстрактному будущему, а к текущим проблемам экономического регулирования. Выполняя данную функцию, фонд становится важным инструментом усиления воздействия государства на экономику.

В-четвертых, он может стать инструментом сдерживания нежелательных структурных сдвигов, подстройки экономики под благоприятную ценовую конъюнктуру, что чревато тяжелым кризисом в будущем. Фонд становится ограничителем бюджетной экспансии, основанной не на росте производительности труда, а на временных и как бы «падающих с неба» доходах, подталкивает правительство к консервативной, ответственной бюджетной политике.

Очевидно, что третья и четвертая функции имеют непосредственное отношение к решению стоящих в настоящее время перед страной задач и потому являются наиболее реальными. Именно им следует уделять особое внимание при формировании и использовании средств Стабилизационного фонда. В частности, решая задачи обеспечения устойчивого роста в среднесрочной перспективе, целесообразно не допускать расходования накопленных в нем средств внутри страны, а направлять их на досрочное погашение внешнего

долга. Реальное предотвращение структурных дисбалансов требует ограничения доступа бюджета к «дешевым деньгам» безотносительно к их объему. Кроме того, имеет смысл отказаться от ограничения величины Стабилизационного фонда.

Реализация этих задач крайне сложна с точки зрения практической политики. Давление в сторону использования в экономике средств Стабилизационного фонда при высоких ценах на нефть будет только возрастать, и сопротивляться ему будет все труднее, тем более что в социально-экономической жизни России действительно есть проблемы, решение которых требует значительных ресурсов. Наличие подобных политических рисков – дополнительное основание расходовать средства Стабилизационного фонда на погашение внешнего долга и не искушать избыточными ресурсами политиков. В вопросе же о размерах фонда компромиссным может стать предлагаемый Минфином вариант его установления в долях ВВП, а не в абсолютных величинах.

3. Экономический рост и среднесрочная программа Правительства РФ

Позиция Правительства РФ по вопросам экономического роста должна была найти отражение в его программных документах. В 2004 г. таковыми стали Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2008 г. и Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.). Оба документа носят комплексный, системный характер. Хотя предыдущая среднесрочная программа была утверждена только в августе 2003 г. и охватывала период 2004–2007 гг., правительство приняло решение о разработке нового документа. Это представляется вполне естественным, поскольку сформированный весной новый Кабинет должен был сам очертить параметры своей деятельности, тем более что новый «плановый период» совпадает со вторым президентским сроком

В.В. Путина, т. е. экономические рамки естественным образом оказываются совмещенными с политическими.

В центре обсуждения были поставленные в Послании Президента РФ задачи, прежде всего связанные с обеспечением высоких темпов экономического роста. Мы уже отмечали наличие в российском экспертном и политическом сообществе четырех подходов к консолидации экономического роста: институциональный подход (акцент на создании институтов, способствующих экономическому росту); дирижистский (усиление прямого участия государства в хозяйственной жизни); упор на формирование финансово-промышленных групп; радикальное снижение бюджетной нагрузки на экономику (доли бюджета расширенного правительства в ВВП)¹⁶. В ходе дискуссии последнего года ясно обозначилось доминирование первых двух подходов, что и отразилось в среднесрочной программе.

Как и в предыдущих аналогичных документах, в среднесрочной программе особое внимание уделено формированию институтов, обеспечивающих устойчивое функционирование и быстрое развитие современной рыночной экономики. Набор предлагаемых мер соответствует задачам третьего этапа реформ. Приоритетными направлениями экономической политики на ближайшие годы выступают:

- создание условий для повышения конкурентоспособности человека, повышение эффективности систем здравоохранения, образования, социальной защиты, пенсионной системы, жилищно-коммунального комплекса, последовательное преодоление бедности;
- укрепление государства, включая проведение административной реформы, повышение эффективности судебной и правоохранительной систем, институтов, обеспечивающих исполнение законодательства;
- развитие институтов гражданского общества – важнейшего фактора консолидации экономического роста;
- укрепление гарантий прав собственности, включая интеллектуальную собственность, а также продолжение при-

¹⁶ Подробнее см.: *Мау В.* Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // *Вопросы экономики.* 2003. № 2.

ватизации и повышение эффективности управления государственной собственностью;

- развитие механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, переход к разработке бюджетных докладов ведомств, а также к новым принципам разработки федерального бюджета, а затем и региональных бюджетов;
- развитие конкуренции и сокращение нерыночного сектора, совершенствование антимонопольного законодательства и практики деятельности антимонопольных органов, включая либерализацию условий хозяйственных сделок (слияний) при усилении ответственности за монополистические действия;
- устранение узких мест, прежде всего инфраструктурного и технологического характера, включая реформирование естественных монополий, повышение эффективности их функционирования;
- повышение конкурентоспособности российских компаний, развитие малого и среднего бизнеса, в том числе и как фактора привлечения инвестиций, модернизация экономики;
- стимулирование инновационного развития экономики, повышение роли научных исследований и разработок, рост их вклада в диверсификацию экономики;
- развитие российских регионов, поддержка региональных стратегий социально-экономического развития, а также создание условий, стимулирующих субъекты Федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста;
- интеграция в мирохозяйственные связи и повышение открытости российской экономики, что предполагает присоединение к ВТО, развитие интеграционных связей в рамках СНГ и иных интеграционных соглашений (ЕврАзЭС, Единое экономическое пространство, Союзное государство), углубление сотрудничества с ЕС, вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Сторонники институциональной модели консолидации роста скептически относятся к возможностям выработки отраслевых приоритетов экономического развития.

Предполагается, что государство в современном постиндустриальном мире в принципе не может определить, какие сектора экономики будут приоритетными в средне- и долгосрочной перспективе. К тому же потенциал стать лидером и локомотивом роста национальной экономики имеют сегодня практически все сектора без исключения.

Параллельно прорабатывался и другой подход к консолидации роста, предполагающий расширение непосредственного участия государства в хозяйственных процессах, в развитии отдельных отраслей. В основе его лежит предположение, что без направляющей роли государства рост будет затухать и задача удвоения ВВП за десятилетие окажется сорванной. Среди основных инструментов этого подхода к экономическому регулированию надо особо выделить следующие.

Отраслевые (или секторальные) стратегии роста должны выявить важнейшие проблемы, узкие места социально-экономического развития и предложить пути их решения. По сути, речь идет о программах действий министерств и ведомств по решению стоящих перед ними задач. Эти документы могут также стать основой для оценки эффективности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и их руководителей.

Серьезная проблема состоит, однако, в том, что подобные стратегии могут разрабатываться практически при отсутствии бюджетных ограничений. Представители отраслей определяют направления развития, точки роста, которые они считают желательными или необходимыми, и разрабатывают программу их развития (или «расшивки» соответствующего узкого места), закладывая в нее, естественно, максимальные потребности по финансированию. В результате объем финансовых ресурсов, требуемых для реализации всех разработанных в 2004 г. отраслевых стратегий, приближается, по некоторым оценкам, к 1 трлн долл. И хотя в расчетах предполагается использование и государственных, и частных ресурсов, отсутствуют серьезные обоснования для привлечения и тех и других. Минфин слабо связан с разработкой стратегий и не воспринимает их как серьезный инструмент, способный предъявить требования бюджету.

Готовность же частного бизнеса участвовать в реализации такого рода стратегий и масштабы его участия зависят в гораздо большей степени от политических перспектив развития страны, нежели от стратегических документов, даже очень хорошо проработанных.

Предполагается, что *нормативный (или целевой) прогноз* может стать основой макроэкономической политики страны. Этот термин впервые появился в 2004 г. при подготовке Основных направлений деятельности правительства и породил острые дискуссии. Его сторонники видели в нем способ не просто анализировать тенденции развития национальной экономики, но и выстраивать тренды развития с учетом тех или иных действий правительства, которые в этом случае становятся экзогенными для прогноза и влияют на ожидаемые результаты. Иными словами, нормативный характер прогноза отражает его зависимость от осуществляемой политики, т. е. набор экономико-политических альтернатив может сформировать набор прогнозов, один из которых и будет целевым. Критики такого подхода обращали внимание на то, что по сути своей он мало чем отличается от традиционной для СССР системы народнохозяйственного планирования и тем самым сдерживает возможность действия рыночных сил, которые могут предложить решения более эффективные, хотя и не запланированные властью.

Государственная инвестиционная деятельность – один из ключевых моментов любой дирижистской политики. Предполагается, что государство должно вкладывать деньги в те сектора экономики, которые недостаточно привлекательны для частного бизнеса, но могут дать мощный импульс экономическому росту. Предложение об активизации инвестиционной деятельности государства имело и еще одно основание: институциональные реформы достаточно длительны, причем их влияние на ускорение экономического роста опосредовано значительным, практически непредсказуемым временным лагом. Иное дело инвестиции, которые сказываются на росте немедленно. И раз есть требование президента обеспечить рост на уровне 7–8% ежегодно, государственные инвестиции начинают рассматриваться как

важный инструмент выполнения политической задачи¹⁷. Однако лишь со временем выяснится, насколько эффективны эти инвестиции и могут ли они стать фактором роста не только в текущем периоде, но и в перспективе. Не следует забывать, что имеющийся у нас (и в СССР, и в посткоммунистической России) опыт использования бюджетных ресурсов в инвестиционных целях в основном негативен.

В 2004 г. получила широкое распространение идея использования такого инструмента, как *государственно-частное партнерство* (ГЧП, как его немедленно стали называть). Суть его состоит в совместной реализации крупных проектов государством и частным бизнесом. Предполагается, что государство будет создавать инфраструктуру, вокруг которой бизнес сможет развивать производство. В принципе этот механизм в некоторых случаях оказывается эффективным, однако он требует очень высокого уровня доверия между государством и бизнесом, а такого доверия пока нет, сколько бы ни приветствовали идею ГЧП представители обеих сторон.

Еще одним инструментом прямого государственного участия в хозяйственной жизни могли бы стать *особые экономические зоны* (ОЭЗ). По сути, это тоже форма ГЧП, причем предполагающая наличие четко установленных правил взаимодействия экономических агентов. На протяжении ряда лет

¹⁷ Решение задач обеспечения высоких и устойчивых темпов текущего экономического роста приводит подчас к неожиданным последствиям. Первостепенное внимание начинают уделять не столько долгосрочным и эффективным проектам, сколько проектам, удовлетворяющим двум критериям: они уже сегодня должны находиться в высокой стадии готовности для практической реализации и они должны в кратчайшие сроки начать обеспечивать высокие темпы экономического роста. Этим требованиям в современной России более всего удовлетворяют инвестиции в ТЭК: в силу высокого уровня развития этой отрасли и наличия огромного кадрового потенциала здесь имеются и проработанные инвестиционные проекты, и возможности вносить зримый вклад в прирост ВВП как на стадии строительства, так и при экспорте. В результате сторонники активизации государственной инвестиционной политики нередко оказываются в двойственном положении: с одной стороны, они видят задачу государственных инвестиций в диверсификации российской экономики, а с другой – предлагают сконцентрировать инвестиционную деятельность власти на развитии инфраструктуры топливно-энергетического комплекса. Понятно, что вторая задача плохо согласуется с задачей диверсификации экономики и экспорта.

велась активная дискуссия по этой проблеме, инициированная Минэкономразвития России. Однако в 2004 г. тема ОЭЗ привлекала значительно меньше внимания, поскольку теперь в поле зрения оказались новые и гораздо более противоречивые инструменты государственного вмешательства в экономику.

В истекшем году вновь после большого перерыва на политическом уровне стали обсуждаться идеи введения *государственного регулирования цен*. Пока речь шла о восстановлении регулирования внутренних цен на черные металлы и нефть в связи с их резким увеличением, а также об ограничении экспорта этой продукции¹⁸. Соответствующие вопросы особенно активно муссировались депутатским корпусом, причем в декабре 2004 г. Дума даже официально обратилась к Правительству РФ с рекомендацией приступить к регулированию цен на нефть.

Некоторые предложения об усилении государственного вмешательства обусловлены реальными проблемами, с которыми сталкивается современная российская экономика. Однако именно в современной российской экономике существуют и фундаментальные препятствия для практической реализации дирижистских идей: во-первых, характерные для нынешнего этапа технологического развития крайне ограниченные возможности прогнозирования отраслевых и структурных приоритетов; во-вторых, недостаточное развитие политических и правовых институтов (что само по себе является барьером для использования инструментов госрегулирования, поскольку отсутствие эффективной системы исполнения законодательства препятствует выработке и отбору государством действительно эффективных проектов);

¹⁸ Было бы неверно однозначно связывать такого рода идеи с наследием советского прошлого. Стремление к урегулированию рыночных проблем путем введения госрегулирования цен было характерно и для периода индустриализации Российской империи на рубеже XIX–XX вв. В период, предшествовавший Первой мировой войне (особенно в 1907–1910 гг.), Государственная Дума неоднократно обращалась к теме роста цен на нефть, видя его причины в монополистическом сговоре нефтепромышленников. Депутаты (в основном представители правых партий) требовали от правительства принять меры – от введения госрегулирования цен до установления государственной монополии в нефтяном секторе.

в-третьих, отсутствие доверия между всеми участниками хозяйственной жизни – домохозяйствами, фирмами и государством. *Иными словами, пока неэффективны институты, обеспечивающие правопорядок, пока решения власти продолжают пугать или изумлять предпринимателей, пока недофинансированным остается развитие человека, неэффективным будет и прямое государственное вмешательство в экономику (и прежде всего госинвестиции).*

Поиск средств для бюджетной экспансии побуждает некоторых экспертов и политиков обращать внимание на два источника средств – Стабилизационный фонд и золотовалютные резервы. Предложение об использовании последних является откровенно экзотическим, свидетельствует о непонимании природы резервирования: использование золотовалютных резервов тождественно прямому кредитованию Центробанком народного хозяйства, поскольку рублевая масса, соответствующая резервам, уже была эмитирована при покупке иностранной валюты. Фактически предлагается использовать те же валютные ресурсы для выпуска рублей вторично, что становится необеспеченной эмиссией.

Стабилизационный фонд теоретически может расходоваться на цели текущего финансирования, но тогда он не сможет решить основной задачи – снижения зависимости экономики от временной и непредсказуемой внешнеэкономической конъюнктуры. Однако вокруг Стабилизационного фонда неизбежна острая политическая борьба. При наличии источника свободных средств главному финансовому ведомству страны очень трудно (даже невозможно) сопротивляться объединенному давлению отраслевых органов и иных групп интересов, тем более когда речь идет о фактически воюющей стране, обремененной большими социальными обязательствами. Стремясь сохранить принципиальные направления своей деятельности, Минфин предложил компромиссные шаги, среди которых использование в 2005 г. части средств фонда на покрытие дефицита Пенсионного фонда, а также повышение с 2006 г. «цены отсечения» для формирования фонда с 20 до 21 долл. за баррель с направлением полученных за счет этого бюджетом средств (порядка 60 млрд

руб.) на инвестиционные цели, определяемые Минэкономразвития¹⁹. Это, несомненно, прецедент, и принципиально важен вопрос, станет ли такой компромисс отражением тенденции ослабления жесткости бюджетной политики. Впрочем, в бюджете 2005 г. ресурсы Стабилизационного фонда, превысившие пороговый уровень, разрешено использовать только на покрытие дефицита Пенсионного фонда и досрочное погашение внешнего долга, что соответствует и последнему Бюджетному посланию Президента.

Некорректны предложения об усилении инвестиционной активности государства в условиях высоких цен на нефть. Принимая подобное решение, необходимо быть готовым ответить на ряд непростых вопросов: что делать в случае, если после начала осуществления проектов, требующих масштабных государственных вливаний, цена на нефть упадет и поток нефтедолларов иссякнет? какая судьба ждет сектора, не охваченные государственным вниманием, когда в результате расширения финансовой активности государства еще более укрепится рубль, следствием чего станет снижение конкурентоспособности значительной части экономики? как нейтрализовать последствия снижения кредитного рейтинга страны, что произойдет в случае роста бюджетной напряженности?

На стадии разработки среднесрочной программы на 2005–2008 гг. велась острая полемика между сторонниками институционального и дирижистского подходов. В конечном счете в программе внимание по преимуществу уделяется развитию институтов современной рыночной экономики, но добавлены и некоторые сюжеты отраслевого характера. Отчасти это выжимка из разрабатывавшихся отраслевых стратегий, отчасти описание отраслевых проблем, типичных для большинства предыдущих документов такого рода.

¹⁹ Разумеется, предложение о расширении инвестиционной деятельности государства сопровождается заявлениями о создании условий для максимально эффективного использования этих средств. По словам А.Л. Кудрина, «будет поручено Минэкономике и Минпромэнерго с участием Минфина подготовить порядок формирования подобного рода фонда в составе бюджета и впоследствии выработать порядок отбора проектов и расходования средств. Это будут, безусловно, международная экспертиза, независимая оценка, тендеры, независимые, нанятые менеджеры, а не госчиновники» (ИНТЕРФАКС-АФИ. 2004. 4 нояб.).

Важнее всего то, что в среднесрочной программе четко указано на необходимость обеспечения макроэкономической стабильности, соблюдения бюджетных ограничений при осуществлении любых экономико-политических решений. В частности, в ней отмечается, что важнейшим условием формирования благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата служит взвешенная макроэкономическая политика, основными характеристиками которой являются предсказуемость, адаптивность к внешним изменениям, прозрачность.

Тем не менее данный факт еще не свидетельствует о доминировании институционального подхода в современной экономико-политической жизни. Гораздо важнее реальная экономическая политика в ближайшей перспективе, а она будет зависеть от динамики цен на нефть. Сохранение высоких цен на основные экспортные товары будет укреплять позиции тех, кто прогнозирует их неизменность в долгосрочной перспективе, а тем самым провоцировать поворот к смягчению бюджетной политики, к популизму.

4. Взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти

В политической области в 2004 г. продолжилось движение к «полуторапартийной» системе, суть которой состоит в наличии крупной правящей партии и ряда других, постоянно находящихся в меньшинстве. Эта конструкция может быть весьма устойчивой, о чем свидетельствует опыт Японии и Германии 1950–1980-х годов, хотя, разумеется, только будущее покажет, насколько стабильной она станет в России. После победы на думских выборах в декабре 2003 г. и формирования в Государственной Думе конституционного большинства «Единой России» происходила консолидация этой системы с точки зрения как организации законодательной власти, так и создания для нее нормативно-правовой базы. С одной стороны, единороссы взяли под полный контроль

руководство Думой и всеми ее комитетами, с другой – был принят ряд законопроектов, обеспечивающих преимущество крупным партиям (увеличение минимальной численности федеральной партии в 5 раз – до 50 тыс. человек, переход к формированию Думы исключительно на основе партийных списков, отмена запрета на членство в партии членов правительства, переход к фактическому назначению губернаторов президентом).

Произошло естественное в такой ситуации формирование в Думе «машины для голосования». При наличии убедительного большинства «Единой России» практически любой законопроект Президента РФ или Правительства РФ принимается автоматически в обеих палатах Федерального Собрания. Правда, единороссы предпринимают определенные шаги для преодоления подобного имиджа, стремясь время от времени демонстрировать свою самостоятельность. Это проявляется в периодической критике правительства. Звучат и заявления, что курс Кабинета партия поддерживает далеко не в полной мере (что, впрочем, не мешает голосовать за предложения исполнительной власти). Другим содержательным инструментом влияния партии на политику является работа созданного «Единой Россией» Экспертного совета, а также организация совместно с Правительством специальных рабочих групп для предварительного обсуждения вносимых в Думу документов по важнейшим направлениям социально-экономических реформ (например, по комплексу законопроектов в области жилищно-коммунального хозяйства, по реформе образования и др.). В результате правящей партии удастся оказывать определенное воздействие на выработку экономической политики страны.

Несмотря на эти усилия, заметно сужается поле для лоббирования различных групп интересов в системе законодательной власти. Лоббистам иногда удастся решать некоторые вопросы на стадии парламентских голосований, но, как правило, это относится отнюдь не к самым важным сферам (например, вопросы рекламы пива или земельного налога на научные учреждения).

Реальный центр выработки и принятия решений полностью сосредоточился в органах исполнительной власти. Туда же переместился и центр тяжести лоббизма. Тем самым ситуация в чем-то становится похожей на первую половину 1990-х годов, когда наблюдалась фактическая парламентаризация правительства. В таком случае правительство становится местом сосредоточения и переплетения реальных интересов, присутствующих в обществе. Эта ситуация может несколько ослабить единство действий Кабинета, поскольку различные его члены (прежде всего руководители отраслей) все более активно ассоциируют себя с теми или иными секторами и их интересами.

Весной произошла реорганизация самого правительства, ставшая одним из ключевых элементов административной реформы. В 2004 г. работа сосредоточилась на вопросах, непосредственно связанных с деятельностью исполнительной власти: на разработке и принятии новой структуры правительства; упорядочении структуры федеральных органов исполнительной власти с четким разграничением политических, регулирующих и контролирующих ведомств; уточнении функций министерств и ведомств, в результате чего им были оставлены только функции, зафиксированные в законах и указах президента; сокращении и оптимизации сети подведомственных учреждений и организаций.

К этим мерам надо добавить начатую работу по подготовке бюджетных докладов, которые должны переориентировать деятельность министерств и ведомств на конкретные результаты. Был сделан важный шаг по выработке системы показателей, по которым можно было бы сформировать систему количественно определенных задач, стоящих перед министерствами и ведомствами, и по ним оценивать эффективность работы, включая эффективность использования выделяемых им бюджетных средств. Работа над этими докладами находится еще в самой начальной стадии, и одной из наиболее сложных методологических проблем здесь будет выявление минимально необходимой и непротиворечивой системы индикаторов.

В результате отделения политических (нормотворческих) функций от функций оказания государственных услуг и осуществления контроля, а также из-за сокращения численности Кабинета усилились позиции министров. В новом правительстве министры являются политическими фигурами, напрямую работающими с президентом. По своим функциям они сопоставимы с вице-премьерами в предыдущих правительствах, курируя соответствующие блоки федеральных органов исполнительной власти и тем самым занимаясь преимущественно политикой, а не бюрократией. Однако здесь возникают и новые проблемы. Обеспечить единство действий такого Кабинета – Кабинета политических личностей, а не бюрократов – гораздо сложнее, чем раньше. Эта сложность связана и с размытостью идеологии парламентского большинства, на которое опирается правительство, а не с самим по себе фактом усиления политических позиций министров.

Практически все признают, что административная реформа пока не дала зримых результатов в аспекте улучшения условий хозяйственной деятельности. Увлечение вопросами организации и управления, фиксации перечня министерств и ведомств, а также количества заместителей министров и иных руководителей не могло не ослабить внимание к вопросам совершенствования законодательства, проведения собственно социальных и экономических реформ. Поэтому «окно возможностей», открывшееся после президентских выборов, не было использовано для улучшения законодательства столь эффективно, как в 2000 г. Правда, надо признать, что роль «окна возможностей» в настоящее время не так велика, как в первый год президентства В.В. Путина: наличие устойчивого большинства в парламенте позволяет правительству проводить свои решения по мере готовности, а не только в моменты благоприятной политической конъюнктуры.

В результате налицо некоторое торможение реформ. В числе крупных разработок в 2004 г. законодателям были представлены законопроекты по монетизации льгот, комплекс законов в области жилищно-коммунального хозяйства

(включая развитие ипотечного кредитования), масштабные уточнения в действующие законодательные акты, связанные с принятыми ранее законами о разграничении полномочий между уровнями государственной власти и муниципального управления.

В то же время нет существенного продвижения по таким важным направлениям, как повышение эффективности бюджетного сектора, включая реформирование бюджетных организаций, реформы в здравоохранении и образовании. Затормозились реформы в электроэнергетике, остается не-реформированным «Газпром». Летний банковский кризис вновь напомнил о необходимости достижения большей стабильности и доверия в этом секторе. Впрочем, оценивая ситуацию в данных сферах, нельзя не видеть, что назревшие здесь реформы являются исключительно сложными в интеллектуальном и практическом отношении. Их трудно разработать и не менее трудно согласовать между разными министерствами и ведомствами. Реформы, актуальные на нынешнем, третьем этапе, требуют очень тщательной проработки, и, как отмечалось выше, позитивный международный опыт в их реализации помочь не может по причине отсутствия такового.

Но нельзя упускать из виду и временные ограничения, связанные с характером политического цикла. Хотя наличие устойчивого большинства в парламенте и позволяет отойти от логики «окна возможностей», нельзя игнорировать и то, что реформаторская активность может затихнуть примерно за полтора года до новых парламентских выборов. Тем самым, если выборы будут проведены в срок, на активную законотворческую деятельность в области социально-экономических реформ остается примерно год. Да и при таком графике существуют серьезные социально-политические риски, поскольку по многим направлениям экономической политики воплощение в жизнь реформ, которые в настоящее время разрабатываются и принимаются, придется как раз на предвыборные 2007–2008 годы.

5. Риски предстоящего периода

Главные риски устойчивого развития страны в среднесрочной перспективе связаны с внешнеэкономическими факторами. Обычно принято видеть основной источник нестабильности в возможном падении цен на нефть и другие товары российского экспорта. Однако сохранение благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры в настоящих условиях представляет даже большую опасность, поскольку сохранение высокой цены на нефть усиливает популистские настроения, требующие расширения бюджетной экспансии за счет нефтедолларов.

Для обеспечения устойчивости российской экономики необходимо проводить сдержанную бюджетную политику, а это сделать все труднее и труднее, когда страна имеет огромное положительное сальдо торгового и платежного (по счету текущих операций) балансов. Давление сторонников бюджетной экспансии дает о себе знать: произошло некоторое смягчение бюджетной политики, на которое пошли финансовые органы в бюджете 2005 г. Это и повышение расчетной цены на нефть в бюджетном прогнозе до 28 долл. за баррель, и заявления о готовности использовать часть средств Стабилизационного фонда на инвестиционные цели.

Еще более рискованной ситуация может оказаться в случае существенного замедления темпов экономического роста. Этот сценарий исключать нельзя даже при сохранении благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, поскольку опасения за политическую и правовую ситуацию в стране будут сдерживать инвестиционную и предпринимательскую активность бизнеса. Если рост начнет заметно тормозиться, да еще при сохранении высоких цен на нефть, резко возрастет опасность перехода к популистской политике, и прежде всего к широкой бюджетной экспансии. Разумеется, такое развитие событий не является неизбежным, но исключать его нельзя, поскольку популярность политики бюджетной экспансии за последний год отчетливо нарастала среди политической и интеллектуальной элиты.

С точки зрения стимулирования предпринимательской активности и тем самым сохранения приемлемых темпов экономического роста исключительную важность приобретают перспективы развития судебной и правоохранительной систем. Отсутствие заметных, понятных всем улучшений в этой сфере станет одним из главных препятствий на пути развития предпринимательства – как внутреннего бизнеса, так и иностранных инвесторов. Причем этот фактор особенно важен именно для отечественного бизнеса, у которого нет альтернатив.

Наконец, принципиальный вопрос – предсказуемость действий власти, которая не должна ни пугать, ни изумлять инвесторов и предпринимателей. Это касается и крупных политических вопросов, и собственно экономической политики. К первым относится незыблемость конституционной системы, заявления о приверженности которой неоднократно делал в 2004 г. В.В. Путин. Стабильность правил игры и предсказуемость их изменения являются, несомненно, ключевым условием обеспечения устойчивого экономического роста.

2005 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В 2005 г.: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ¹

1. Основные итоги 2005 г.

Экономико-политическая ситуация в 2005 г. в основном продолжала логику и тенденции предыдущего года, причем главным было сохранение достаточно высоких темпов экономического роста при нарастающей роли государства в экономической жизни страны.

Среди основных характеристик 2005 г. можно выделить следующие.

Первое, сохранение благоприятной экономической динамики на фоне высокой конъюнктуры цен на основные товары российского экспорта (табл. 1).

Экономический рост достиг более высоких значений, чем прогнозировалось на рубеже 2004–2005 гг., – 6,4% ВВП против ожидавшихся 5,9%. Причем экономика росла, несмотря на сохранение двух обстоятельств, способных негативно влиять на процесс роста: продолжалось укрепление курса рубля и усиливалось вмешательство государственной

¹ См.: Вопросы экономики. 2006. № 2. Автор благодарит В. Новикова за помощь при подготовке настоящей статьи.

власти в хозяйственную жизнь. Приток нефтедолларов, создавая проблемы для денежных властей, одновременно способствовал решению бюджетных проблем страны, таких как досрочное погашение внешнего долга и его снижение до беспрецедентно низкого уровня, за чем последовало присвоение России суверенных инвестиционных рейтингов ведущими рейтинговыми агентствами. Не менее важно, что темпы роста российской экономики превышали аналогичный показатель наиболее развитых стран, а также большинства посткоммунистических стран (табл. 2).

Таблица 1

**Основные показатели социально-экономического
развития России в 2001–2005 гг.**

Показатель	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Прирост ВВП за год, %	5,1	4,7	7,3	7,4	6,4
Прирост промышленного производства за год, %	4,9	3,7	7	6,1/8,3*	4,0*
Прирост инвестиций в основной капитал за год, %	8,7	2,6	12,5	10,9	10,5
Прямые иностранные инвестиции, млрд долл.	3,98	4	6,78	9,42	13,1
Стабилизационный фонд, млрд руб.	—	—	—	522,3	1237
Инфляция (ИПЦ), %	18,6	15,1	12	11,7	10,9
Профицит федерального бюджета, % к ВВП	3,0	1,4	1,7	4,3	7,5
Золотовалютные резервы, млрд долл.	36,6	47,8	76,9	124,5	182,24
Внешнеторговый баланс, млрд долл.	48,1	46,3	59,9	85,8	120,2
Платежный баланс по текущим операциям, % к ВВП	11,1	8,4	8,2	10,3	12,2
Индекс РТС (конец декабря)	260	359	567,3	607,57	1 125,6

* Динамика промышленного производства приводится по видам экономической деятельности.

Источники: Росстат, Министерство финансов РФ.

Таблица 2

**Динамика ВВП в России и в ряде других стран,
% к предыдущему году**

Страны	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.*
Россия	5,1	4,7	7,3	7,2	7
Великобритания	2,1	1,7	2,1	3,1	1,7
Германия	0,8	0,2	–0,1	1,6	3,0
Италия	1,8	0,4	0,3	1,2	
США	0,8	1,9	3,0	4,4	3,5
Франция	2,1	1,2	0,5	4,4	1,6
Япония	0,4	–0,3	2,5	3,7	3,0
Украина	9,2	5,2	9,4	12,1	2,8
Белоруссия	4,7	5	7	11	8,7
Армения	9,6	15,1	13,9	10	11,6
Грузия	5,2	5,4	11,6	7,7	7,7
Казахстан	13,5	9,8	9,3	9,4	8,8
Польша	1	1,4	3,8	5,3	3
Чехия	2,6	1,5	3,7	4,6	5,1
Венгрия	3,8	3,5	2,9	4,6	4,4

* Январь – сентябрь к соответствующему периоду предыдущего года.

Источники: Росстат, United Nations Statistics Division.

Второе, в политике Правительства РФ продолжали сохраняться элементы разных подходов к достижению высоких темпов экономического роста:

- с одной стороны, совершенствование общих условий хозяйствования – продолжение административной, налоговой и бюджетной реформ, монетизация льгот и ряд других преобразований;
- с другой – формирование механизмов частно-государственного партнерства (ЧГП), что предполагало появление принципиально новых инструментов экономической политики, обеспечивающих прямое участие государства

в выработке и реализации конкретных хозяйственных проектов (особые экономические зоны, инвестиционный фонд, концессионное законодательство).

Непреодолимого противоречия между двумя перечисленными подходами нет. Создание особых экономических зон *в принципе* можно рассматривать как способ частичной либерализации экономики в отсутствие возможностей для полномасштабной либерализации. Аналогично концессионное законодательство может рассматриваться как альтернатива более рыночным инструментам – аренде и приватизации – в тех случаях, когда политические факторы требуют вменить в обязанность частным управляющим решение некоторых социально-экономических задач. Противоречие появляется только тогда, когда второй подход рассматривается как самостоятельный и применяется в тех случаях, когда политические обстоятельства *позволяют* реализовывать меры первого подхода.

Третье, продолжалась интенсивная дискуссия относительно среднесрочной программы социально-экономической политики и приоритетов деятельности власти. Второе полугодие 2005 г. ознаменовалось в этой области двумя принципиально важными решениями. В сентябре были обозначены новые приоритеты, в результате чего центральными в деятельности власти стали не чисто экономические, а социальные ориентиры. А в декабре правительство после почти двухлетних дебатов смогло наконец сформулировать среднесрочную программу своей деятельности.

Четвертое, на фоне высоких цен на основные товары российского экспорта продолжалось усиление зависимости российской хозяйственно-политической жизни от развития топливно-энергетического сектора и условий экспорта его продукции. Строго говоря, эту тенденцию нельзя оценить однозначно. С одной стороны, зависимость бюджета от поступления нефтедолларов, несомненно, возросла, поскольку расширились масштабы использования этих средств на инвестиционные и социальные цели бюджета. С другой – эта зависимость остается не столь уж значительной по сравнению с тем, какой она могла бы быть с учетом исключительно

высоких цен на продукцию ТЭКа, что обеспечивается наличием Стабилизационного фонда и сохраняющейся пока достаточно консервативной бюджетной политикой.

Не следует сбрасывать со счетов и такой аспект усиления зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, как сохранение значительных масштабов внешней задолженности. В то время как суверенная задолженность продолжала сокращаться, общая задолженность оставалась в абсолютном выражении весьма существенной. Частные коммерческие организации (как финансовые, так и нефинансовые) активно заимствовали средства за рубежом, чему способствовали исключительно благоприятные макроэкономические показатели России и низкие ставки по кредитам на мировых финансовых рынках. В принципе подобная задолженность сама по себе не является негативным фактором, поскольку при прочих равных условиях свидетельствует об инвестиционной активности в стране и естественна при экономическом росте. Однако пока остается открытым вопрос о том, насколько естествен сам экономический рост, не свидетельствует ли он о «перегреве экономики», о чем время от времени говорят аналитики и руководители «экономического блока» Правительства РФ². Если «перегрев» все же имеет место, то возникает опасность массовой и систематической ошибки предпринимателей в расчетах своих инвестиционных и кредитных рисков³. А это, в свою очередь, может поставить под угрозу благополучие ряда отраслей российской экономики и обслуживающих их финансовых институтов. В таком контексте рост задолженности может являться тревожным индикатором.

Наконец, 2005 год показал, что нефтегазовый аспект российской политики не сводится лишь к проблемам усиления бюджетной зависимости от сырьевого экспорта. За последние

² См. интервью А.Л. Кудрина Интерфаксу (http://www1.minfin.ru/off_inf/1361.htm) и доклад Г.О. Грефа на заседании Правительства РФ по теме «Основные параметры прогноза социально-экономического развития на 2006–2008 гг.» (http://www.economy.gov.ru/wps/portal/!ut/p/.cmd/cp/.c/6_0_69/ce/7_0_2ES/p/5_0_1BV/pm/H?helpMode=Detail_default.jsp&documentId=1118924266938).

³ Rothbard Murray N. America's Great Depression. Kansas City: Sheed and Ward, 1972. P. 8–9 (<http://www.mises.org/rothbard/agd.pdf>).

12 месяцев стало очевидным, что нефть выступает важнейшим инструментом социальной политики России, а газ – чем-то вроде последнего довода внешней политики. Решение о строительстве газопровода по дну Балтийского моря и газовое противостояние с Украиной стали важнейшими событиями минувшего года, которые будут иметь весьма долгосрочные последствия.

Пятое, впервые за последние 6–7 лет власти пришлось столкнуться с массовыми проявлениями общественного недовольства. Монетизация льгот в начале 2005 г. встретила сильное противодействие со стороны населения, причем особенно активными здесь оказались пенсионеры. В результате власти пришлось отступить и существенно пересмотреть объемы намечавшихся социальных выплат и компенсаций, что означало возникновение новых значительных бюджетных обязательств. Однако отнюдь не бюджетные проблемы являются в этой ситуации наиболее важными.

Политический кризис вокруг монетизации льгот выявил две важные проблемы, которые могут иметь существенное влияние на развитие экономико-политических процессов в среднесрочной перспективе.

С одной стороны, низка эффективность механизма выработки и принятия важных решений при существующей автоматической поддержке правительства парламентским большинством – гарантированное прохождение законопроекта снижает качество законотворческой деятельности депутатов, которые более не считают себя ответственными за принимаемые решения. Здесь проблема не только в том, что работа министерств, по сути, подменила работу представительного органа (парламента), но и в том, что министерства осуществляли эту деятельность «не по-парламентски»: закрыто, без проведения общественных обсуждений, без максимального учета существующих интересов, без ориентации на консенсус и т. д. Другими словами, налицо существенное отклонение от принципов качественного государственного управления, которые сформулированы ООН⁴.

⁴ Описание выдвинутых ООН принципов государственного управления можно найти на: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

С другой стороны, впервые за всю историю посткоммунистической России создан прецедент пересмотра властью принятых решений под воздействием народного недовольства. Последнее, разумеется, опасно не само по себе (если решение неудачное, то его следует пересмотреть), а в контексте возможности в дальнейшем принимать непопулярные решения, которые могут затрагивать интересы гораздо более влиятельных групп, чем городские пенсионеры, выступившие против монетизации льгот.

Шестое, продолжался кризис функционирования институтов государственной власти, прежде всего административного аппарата, судебной и правоохранительной систем. В результате в 2005 г. Россия продолжила движение вниз по основным существующим в мире рейтингам, отражающим качество государственного управления: в рейтинге экономической свободы Россия переместилась со 114-го на 124-е место (схожие позиции у Индонезии и Камеруна); в рейтинге коррупции, составляемом Transparency International, – с 90-го на 126-е место, оказавшись в окружении Нигера, Албании и Сьерра-Леоне⁵. Схожая ситуация и с рейтингом конкурентоспособности Всемирного экономического форума, где место России изменилось с 70-го на 75-е. Россию по этому показателю опережают не только все развитые страны мира, но и подавляющее большинство посткоммунистических стран, не говоря уже о коммунистическом Китае⁶.

Седьмое, несмотря на слабость институциональной среды в стране нарастала инвестиционная деятельность. Повышенную активность проявляли иностранные инвесторы: прямые иностранные инвестиции выросли в 1,5 раза и их

⁵ Впрочем, ухудшение ситуации с коррупцией продемонстрировали практически все нефтедобывающие страны, за исключением институционально развитой Норвегии.

⁶ Разумеется, значение рейтингов нельзя преувеличивать. Подобные рейтинги всегда включают значительный субъективный компонент и к тому же очень зависят от степени информационной открытости той или иной страны (поэтому нельзя удивляться, что Россия в них позиционируется ниже не только Китая, но подчас и Белоруссии). Однако, какими бы ни были претензии к качеству рейтингов, нельзя отрицать, что ситуация с коррупцией и конкурентоспособностью в России не демонстрирует признаков улучшения.

объем впервые превысил приток в другие посткоммунистические страны – 13,1 млрд долл. (в долях ВВП этот показатель остается, естественно, невысоким – 2,4%, однако он выше, чем на Украине в 2005 г.). Правда, отечественные инвесторы продолжают проявлять сдержанность или предпочитают инвестировать из-за рубежа, т. е. в форме иностранных инвестиций. Отчасти эта осторожность связана с «проблемой 2008 г.» – бизнес хочет не только знать имя будущего президента России, но и понять реальный механизм, который будет задействован для появления этой фигуры. В связи с этим стоит обратить внимание на фактическую стагнацию инвестиционной активности в отраслях ТЭКа, несмотря на исключительно благоприятную ценовую конъюнктуру и резкую активизацию инвестиций в странах, добывающих нефть в схожих природно-климатических условиях (например, в Канаде).

Эти проблемы становятся важнейшими в условиях завершения трансформационного кризиса и выхода на траекторию современного экономического роста.

2. Экономический рост: дискуссии и политика

Рост и национальные приоритеты

В центре внимания политиков и экономистов в 2005 г., как и в предыдущие годы, находились проблемы экономического роста. Однако в отличие от предыдущих лет вопрос удвоения ВВП, хотя и не ушел с повестки дня, перестал быть центральным. От решения этой проблемы, разумеется, никто не отказывался: на эту тему неоднократно высказывались Президент РФ В.В. Путин и – особенно часто – Премьер-министр России М.Е. Фрадков, периодически вспыхивала дискуссия о возможности решения этой задачи в установленный десятилетний период. Однако основной акцент обсуждения все более смещался на вопросы качества роста, его механизмов и структурных приоритетов. И это совершенно естественно, поскольку сами по себе цифры экономического

роста еще не могут дать нужного стратегического результата – социально-экономического прорыва в направлении становления современного постиндустриального общества.

Дискуссия о темпах роста продолжалась, однако причина ее состояла не столько в сложности определения конкретных цифр, сколько в удобстве этой темы для выяснения отношений между различными политическими группами в исполнительной власти. М.Е. Фрадков на протяжении всего года настаивал на поиске инструментов, позволяющих решить «задачу удвоения», поскольку для премьер-министра это важнейший политический ориентир, который всегда будет центральным пунктом в его отчете перед президентом. Отсутствие ясного понимания механизмов удвоения выдвигалось в качестве главной причины отказа от официального одобрения среднесрочной программы социально-экономического развития страны вплоть до конца декабря 2005 г. С кризисного 1992 г. в России не было ситуации, когда правительство существовало бы год без программы своей деятельности, а теперь такой программы не существовало в течение без малого двух лет. Но М.Е. Фрадков обоснованно считал, что для него отсутствие программы с политической точки зрения лучше наличия программы, не содержащей ясного ответа на вопрос об удвоении ВВП. Со своей стороны Минэкономразвития, ответственное за разработку программы, не хотело брать на себя полную политическую ответственность за экономический рост. И это вполне логично, поскольку экономический рост в современной России находится в прямой зависимости от состояния институтов не только (и не столько) экономических, но и политических и правоохранительных.

Экономический рост – феномен очень сложный, результирующий по отношению ко многим экономическим, политическим и социальным факторам. Было бы неверно искать решения задачи удвоения только в экономической сфере. Более того, можно утверждать, что в настоящее время мы живем в условиях «падающей производительности» экономических факторов роста. На передний план выдвигаются политические и правовые факторы, т. е. состояние государственного управления, судебной, правоохранительной и политической

систем, парламентских институтов, способность государства обеспечить исполнение действующего законодательства. И это неудивительно: бизнес, чтобы быть конкурентоспособным, должен иметь возможность пользоваться общественными благами, предоставляемыми государством, и главным из этих благ является обеспечение исполнения контрактов. Если судебная и правоохранительная системы этого не гарантируют, то все заботы по обеспечению исполнения контрактов ложатся на плечи самих предпринимателей, что значительно повышает издержки и снижает конкурентоспособность.

Не менее важной проблемой является личная безопасность предпринимателей. Вот как ответил один нэпман в начале 1920-х годов на вопрос о том, доволен ли он новым декретом советской власти о неприкосновенности вкладов в банках: «Неприкосновенность вкладов? А где неприкосновенность вкладчиков?»⁷. Этот ответ остается актуальным и в настоящее время. Ведь современный экономический рост в Англии начался после того, как в результате «Славной революции» 1688–1689 гг. эта страна приняла знаменитый Билль о правах, гарантировавший безопасность личности и собственности.

Наконец, в 2005 г. все более распространялось понимание того очевидного факта, что экономический рост нужен стране не любой ценой и не сам по себе. Существует несколько обстоятельств, которые надо принимать во внимание при выработке адекватной политики экономического роста. Во-первых, высокие темпы роста нужны в долгосрочной перспективе, а не для отчета о деятельности в ближайшие 2–3 года. Во-вторых, высокие темпы осмысленны лишь тогда, когда они сопровождаются необходимыми структурными сдвигами, прежде всего диверсификацией экономики, ослаблением зависимости от топливно-энергетического комплекса, ускоренным развитием постиндустриальных секторов. Более того, на определенных этапах прогрессивные структурные сдвиги могут сопровождаться снижением темпов роста. В-третьих, это должен быть реальный рост,

⁷ Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8–9. С. 27.

не фальсифицируемый в угоду политической конъюнктуры и для удовольствия политических лидеров. В-четвертых, есть некоторая опасность ориентации государственной политики непосредственно на задачи экономического роста, минуя отдельное обсуждение вопросов качества экономической политики. Дело в том, что рост может быть достигнут путем не только естественной инвестиционной и сберегательной активности, но и формирования сходной с советской «мобилизационной экономики», основанной на «принудительных сбережениях» и «затягивании поясов».

Именно в силу указанных соображений вопросам структуры, качества и институтов экономического роста уделялось повышенное внимание в ходе дискуссий 2005 г. В немалой мере этому способствовали выработка и обсуждение стратегических приоритетов социально-экономической политики России.

На протяжении всего посткоммунистического развития страны общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития России. Как правило, под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных и налоговых мер, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как политического (текущего), так и экономического (стратегического) характера.

Политически определение приоритетов было невозможно в условиях социальной борьбы, характерной для революционной трансформации 1990-х годов. Это было время острого социального противостояния, отсутствия консенсуса по базовым ценностям и ориентирам развития российского общества и государства. Теперь эти проблемы преодолеваются и возникает принципиальная возможность выработки некоторого набора стратегических ориентиров.

С экономической точки зрения сложность определения приоритетов состояла в неправильной по существу постановке задачи, исходившей из традиционного для индустриального

общества понимания приоритетов⁸. Однако в современном мире, отличающемся повышенным динамизмом производства и потребностей, определение государством промышленных или других секторальных приоритетов представляется просто невозможным – развитие постиндустриальной системы оказывается несопоставимо менее предсказуемым, чем индустриальной. Характерной особенностью современного развития, как свидетельствует опыт наиболее развитых стран, становятся инвестиции в человека, в развитие человеческого капитала.

Инвестиции в человеческий капитал создают условия для устойчивого и динамичного роста, для постоянной адаптации социально-экономической структуры к новым, заранее непредсказуемым поворотам научно-технического прогресса.

Вопрос о приоритетной роли человеческого капитала активно обсуждался политическим руководством и правительственными экспертами на протяжении примерно двух лет. Эти темы находили отражение в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. И наконец, в сентябре 2005 г. они были предложены В.В. Путиным в качестве «национальных проектов», а фактически – национальных приоритетов развития страны. Речь шла о развитии образования, здравоохранения, жилищного строительства (внедрении ипотеки), а также о решении социальных проблем села.

Определение вышеназванных сфер в качестве приоритетных фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня – на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Действительно, на протяжении предыдущих 15 лет Россия прошла через 2 этапа своего развития⁹. На первом, охватывавшем в основном 1990-е годы, речь шла о преодолении масштабного макроэкономического кризиса и создании

⁸ Подробнее о вызовах постиндустриального развития см.: *Мау В.* Постиндустриальная Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития // Вопросы экономики. 2002. № 7.

⁹ Анализ этапов посткоммунистического развития см.: Российская экономика в 2004 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 26. М.: ИЭПП, 2005. С. 14–16.

базовых экономических и политических институтов, без которых невозможно функционирование современного общества – частной собственности, денежной и налогово-бюджетной системы, федерализма, что нашло отражение, прежде всего в Конституции РФ и Гражданском кодексе РФ. На втором этапе (примерно 2000–2003 гг.) акцент был сделан на формирование основного массива экономических институтов, среди которых налоговое и земельное законодательство, снижение административных барьеров для бизнеса (дерегулирование), законодательство о банкротстве, трансформация естественных монополий и др. Однако все эти решения лишь воссоздавали то, что существовало у всех стран с более или менее современной структурой общества, не искаженной коммунистическим экспериментом.

Иными по сути являются «национальные приоритеты». Формирование современной эффективной системы развития человека – актуальная проблема всех наиболее развитых стран современного мира. Постиндустриальные вызовы с их демографическими проблемами привели к кризису традиционного «государства всеобщего благоденствия» и поставили перед многими странами задачу глубокой трансформации их социальной сферы¹⁰. Иными словами, Россия столкнулась не с проблемами кризиса советской социальной системы, а с гораздо более глубокой проблемой, и потому поиск и создание новой модели социальной политики относятся не к области догоняющего развития, а к сфере, общей для всех развитых стран мира¹¹.

¹⁰ См.: Гайдар Е. Долгое время. М.: Дело, 2005. Гл. 12, 13.

¹¹ Строго говоря, поиск эффективного решения современных социальных проблем является важнейшим фактором решения именно задач догоняющего развития. Такой подход находится в русле представлений А. Гершенкрона, усматривавшего в самой отсталости фактор ускоренного развития (*Gershenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective* // Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962). Суть этого подхода состоит в том, что более отсталые страны могут позволить себе не повторять путь передовых, а использовать уже готовые технологии и институты. Применительно к современной ситуации можно предположить, что способность России найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере) даст стране значительные сравнительные преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран.

В каждом из названных национальных приоритетов можно выделить два направления деятельности власти: с одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда работников соответствующих отраслей и групп населения, с другой – осуществление структурных и институциональных реформ в соответствующих секторах. Два названных направления неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

Повышение зарплаты врачей и учителей, инвестиции в оборудование и тому подобные финансовые шаги являются предпосылкой, но недостаточным условием решения ряда назревших проблем. Качество образовательных и медицинских услуг связано не только с уровнем оплаты и, следовательно, привлечением в социальную сферу квалифицированных кадров, но и с повышением эффективности их функционирования. Поэтому будет нежелательно, если реформа социального сектора завершится повышением бюджетных расходов, т. е. если первый шаг окажется и последним.

Более того, рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Повышение зарплаты приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые потеряли квалификацию и не станут лучше лечить и учить, даже если им поднять зарплату в 100 раз. Рост расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А увеличение финансирования жилищного строительства при нынешнем уровне монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению кучки предпринимателей – локальных монополистов.

Словом, деньги являются только первым – и не самым важным – шагом на пути подъема названных секторов. Необходимо одновременно активизировать усилия по проведению структурной реформы социальной сферы, особенно по реформированию бюджетных организаций.

Принципиально важным является недопущение бюджетного популизма при реализации национальных проектов. В.В. Путин, объявляя их приоритетами, специально подчеркнул необходимость соблюдения жестких бюджетных ограничений, сохранения сбалансированного бюджета и недопущения усиления зависимости страны от внешнеэкономической конъюнктуры. Это достигается за счет двух взаимосвязанных обстоятельств. Во-первых, бюджет должен не только оставаться сбалансированным, но и формироваться при консервативном прогнозе цен на нефть. Во-вторых, устанавливается относительно непродолжительный временной горизонт конкретных проектов (порядка двух лет): с высокой степенью вероятности можно предположить, что в течение этого периода необходимые для реализации проектов финансовые поступления скорее всего сохранятся.

Правда, после *объявления приоритетов* в общественном мнении появилась уверенность, что речь идет о направлениях расходования средств Стабилизационного фонда. В последние месяцы 2005 г. даже несколько утихли требования немедленного использования его средств. Между тем сам Президент России заявлял об обратном, и Стабфонд пока продолжает пополняться, а не расходоваться. Другое дело, что часть средств, которые предстоит потратить на национальные проекты, действительно появляется в бюджете в результате смягчения условий формирования Стабфонда (прежде всего из-за повышения «цены отсечения»).

Механизмы обеспечения экономического роста

Механизмы обеспечения высоких темпов экономического роста продолжали оставаться в центре экономикополитической дискуссии 2005 г. В качестве основных рассматривались следующие направления решения этой проблемы:

- совершенствование институциональных условий экономического развития;
- активизация роли государства в хозяйственной жизни страны;
- формирование механизмов государственно-частного партнерства;

- обеспечение макроэкономической стабильности и недопущение популизма в денежно-бюджетной политике.

Развернулась дискуссия между сторонниками двух подходов к консолидации экономического роста – дирижистского и институционального (или соответственно этатистского и либерального). На эту тему в рамках IX Петербургского международного экономического форума был проведен специальный «круглый стол» под председательством министра экономического развития и торговли Г. Грефа и при участии Президента России В.В. Путина¹².

Поляризация наметилась еще в 2004 г., когда два других варианта решения задачи консолидации роста (через развитие финансово-промышленных групп и через решительную либерализацию) перестали быть политически актуальными¹³.

Со временем острота дискуссии между сторонниками дирижистского и институционального подходов формально ослабла. Причем в 2005 г. они даже стали в какой-то мере дополнять друг друга. Непосредственное участие государства в экономике стало приобретать более ясные и институционализированные формы (например, создание инвестиционного фонда), которые пришли на смену бессистемным попыткам вмешательства в хозяйственную жизнь путем индивидуальных решений по отдельным предприятиям или секторам. Если в 2004 г. отраслевые стратегии рассматривались как прямая альтернатива институциональным реформам, то теперь они составили один раздел (последний) в одобренной правительством 29 декабря 2005 г. среднесрочной программе. Правда, основу программы составляют все-таки разделы, посвященные институциональным реформам.

В 2005 г. продолжалась работа по совершенствованию экономического и социального законодательства: реализовывались реформы отдельных отраслей естественных монополий (кроме газовой) и в целом естественно-монопольного законодательства (началась работа над проектом ФЗ «О товарах

¹² См.: Вестник Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 3. С. 45–63.

¹³ Сравнительный анализ четырех моделей обеспечения экономического роста – дирижистской, при помощи финансово-промышленных групп, либеральной и институциональной – см. в: Российская экономика в 2005 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 27. 2005. С. 18–20. См. с. 632 настоящего издания.

и услугах общеэкономического значения и ценообразовании на них», который, вероятно, заменит существующий ФЗ «О естественных монополиях»), а также административная реформа, сокращался объем лицензируемых видов деятельности, были приняты важные законы о концессионных соглашениях и об особых экономических зонах, ужесточены процедуры осуществления госзакупок с целью обеспечения их максимальной прозрачности¹⁴. С правовой точки зрения (и с учетом опыта «дела "ЮКОСа"») значительным событием стало принятие поправки в Гражданский кодекс, в соответствии с которой срок давности по приватизационным сделкам сокращен с 10 до 3 лет. Таким образом, произошло фактическое узаконение итогов массовой приватизации 1990-х годов, и это решение может стать важным фактором повышения инвестиционной активности российского бизнеса.

В то же время радикальных сдвигов в институциональной сфере сделано не было, что объясняется рядом обстоятельств.

Во-первых, требовалась определенная пауза после ряда решительных шагов предыдущих двух лет, когда были начаты административная и муниципальная реформы, существенным образом трансформировавшие всю систему органов государственного управления. Практическое осуществление этих реформ давало неоднозначные результаты, и потребовалось

¹⁴ См., например, федеральные законы «О внесении изменений в Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности”», Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ; «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ; «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ; «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”» от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ; «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ; «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “О лицензировании отдельных видов деятельности”» от 31 декабря 2005 г. № 200-ФЗ; «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ; постановление Правительства РФ «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий» от 9 июня 2005 г. № 364.

немало времени для адаптации участников политического процесса к новым правилам игры. Некоторое время было необходимо и для фиксации достигнутых результатов, тем более что первоначальные результаты были далеко не однозначны. Переход к *трехвидовой системе органов исполнительной власти* (министерство, служба, агентство) сопровождался немалой путаницей и потерей того уровня управляемости, который был характерен для первых лет президентства В.В. Путина. И только к концу 2005 г. наметилась тенденция к более четкому взаимодействию новых органов государственной власти. Но воспроизводя классическую схему разделения властей, где министерства выполняют квазипарламентские функции, службы – квазисудебные и квазиполицейские функции, а агентства осуществляют хозяйственную деятельность, эти три вида органов власти до сих пор не приобрели своего особого лица и специфических целей. Именно вследствие упомянутой неразделенности целей становятся возможными коллизии, когда при осуществлении своей квазисудебной деятельности федеральные службы непосредственно ориентируются на достижение социально-экономических результатов, что свойственно политическим органам (например, парламенту), но не должно быть свойственно суду. В ведомственных «докладах о результатах и основных направлениях деятельности» можно найти различные примеры такого рода, что отражает незавершенность отдельных направлений административной реформы. Что касается муниципальной реформы, об острой необходимости реализации которой немало говорилось в 2004 г., то она вообще была отложена до 2009 г.

Во-вторых, свою роль сыграл и шок, испытанный властью от уличных выступлений января 2005 г. против монетизации льгот. Опасение повторения подобных событий стало одним из важнейших факторов при принятии экономико-политических решений, и при малейших сомнениях на этот счет власть предпочитала воздерживаться от принятия намечаемых решений. Именно этим шоком объясняется и отказ от последовательного осуществления муниципальной реформы.

В-третьих, ряд важных реформ, назревших и готовых к осуществлению, наталкивался на несовершенство

правоприменительной практики, без которой собственно экономические меры не могут дать нужного эффекта.

Последнее является одной из важнейших проблем экономической политики современной России. Страна находится в ситуации, которую можно охарактеризовать как «падение производительности» экономических институтов (экономического законодательства). В настоящее время правоприменительная практика и особенно состояние госуправления, судебной и правоохранительной систем являются важнейшими препятствиями на пути совершенствования собственно экономического законодательства, повышения эффективности функционирования социально-экономических процессов. Это касается прежде всего таких сфер, как антимонопольное регулирование, налогообложение, таможенная политика.

В минувшем году шла активная работа над новым антимонопольным законодательством, позволяющим повысить эффективность указанной сферы госрегулирования. Это одна из основных тем, поскольку монопольный характер ряда сфер отечественной экономики не только стал важнейшей причиной ее низкой конкурентоспособности, но и препятствует осуществлению назревших реформ в ряде секторов (например, развитию ипотеки). Федеральная антимонопольная служба (ФАС) разработала проект нового закона, в значительной мере основанный на нормах Европейского Союза и тем самым решающий важную задачу синхронизации российского законодательства с европейским. Однако в адрес этого закона высказывалась очень серьезная критика отнюдь не только со стороны представителей монополистов или части либеральных экономистов¹⁵. Дело в том, что практическая реализация антимонопольного законодательства невозможна без активного вовлечения армии уполномоченных госслужащих и эффективной судебной системы. Иными словами, документ ФАС предполагает введение европейских процедур антимонопольного регулирования в условиях

¹⁵ См.: Новиков В., Яновский К., Лузан С. Российское антимонопольное регулирование и задачи промышленной политики: позитивный и нормативный анализ. Научные труды ИЭПП. М., 2004; Влияние российского антимонопольного законодательства на экономическое развитие // Вопросы экономики. 2003. № 9; О праве собственности на внешние эффекты // Вопросы экономики. 2004. № 1.

российской правоприменительной системы, что на практике обернется дискредитацией нового законодательства.

Со схожими проблемами приходится сталкиваться и при обсуждении перспектив продолжения налоговой реформы. В 2005 г. в правительстве активно обсуждалась проблема дальнейшего снижения налогов и, в частности, НДС с 18 до 13%. Характерной чертой дискуссии стало то, что противниками подобной меры выступили представители либеральных кругов в правительстве и экспертном сообществе. Их аргументация не ограничивалась опасениями относительно стабильности бюджета, но включала и тезис о неэффективности системы налогового администрирования. В условиях, когда деятельность налоговой службы воспринимается бизнесом не как партнерская, а как откровенно недружественная, когда результатом налоговой проверки может быть начисление сумм, превышающих все доходы предприятия за соответствующие периоды, уровень налоговой ставки вообще перестает играть сколько-нибудь существенную роль при определении бизнес-стратегий. На это обращали внимание и многие представители предпринимательского сообщества, участвовавшие в дискуссиях на налоговые темы. Да и сам Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в 2005 г. обратил внимание на то, что «налоговые органы не вправе "терроризировать" бизнес»¹⁶. Эти слова стоит воспринимать и как предупреждение о некоторых опасностях применения к федеральным службам «управления по результату», когда перед правоохранительными органами ставятся конкретные целевые показатели.

Приняты определенные меры по совершенствованию действующего порядка применения НДС в части возврата его при экспортных операциях и осуществлении инвестиций¹⁷, хотя

¹⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. М., 2005. С. 21.

¹⁷ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» от 22 июля 2005 г. № 119-ФЗ. Законом предусматриваются меры по сокращению отвлечения средств налогоплательщиков, упрощению порядка исчисления налоговых платежей, стимулированию инвестиционной активности, поддержке экспортеров. А с 1 января 2007 г. возмещение НДС по экспортным поставкам будет осуществляться в уведомительном порядке.

они вряд ли смогут обеспечить прорыв в решении проблем качественного улучшения налогового администрирования.

Аналогичные проблемы связаны и с налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который, по существу, является платой государству за использование государственной собственности. Возможно, государство как собственник недр могло бы получить дополнительные средства, если бы при расчете НДПИ принимало во внимание разницу природных условий на разных участках добычи полезных ископаемых. Однако столь же очевидно, что дифференциация ставки НДПИ может стать мощным фактором коррупции в тех ведомствах, которые будут принимать решение об уровне дифференцированной ставки применительно к каждому конкретному месторождению. И это делает, возможно, неоптимальный, но некоррупционный механизм более предпочтительным, чем более гибкий и, следовательно, потенциально более эффективный, но провоцирующий коррупцию.

И все же, несмотря на рассмотренные ранее проблемы и слабости административных и политических институтов, основным содержанием 2005 г. было не собственно их совершенствование, а рост их вмешательства в хозяйственную жизнь. Другими словами, они развивались не интенсивно, а экстенсивно¹⁸.

Эти процессы проявлялись прежде всего в усилении участия государства в собственности крупнейших компаний. События последних двух лет продемонстрировали, что государство намерено укреплять свои позиции как собственника в стратегических (а по сути в традиционных) секторах экономики, освобождаясь от собственности в остальных секторах. Было наглядно показано, что государство готово использовать два альтернативных варианта получения контроля над собственностью: через судебную процедуру и покупку ранее приватизированных активов. Первый вариант

¹⁸ Об этом по сходному поводу 10 лет назад писал Е.Т. Гайдар: «Расширение территорий – это обмен пространства на время: за счет регресса во времени, возвращения к архаичным формам управления (едва ли не феодально-самодержавным) расширить физические границы державы. Это верный путь к гибели страны. То же относится и к собственно экономической сфере» (*Гайдар Е.Т. Государство и эволюция*. М.: Евразия, 1995).

был продемонстрирован на примере «ЮКОСа», когда согласованные действия налоговых органов и прокуратуры обеспечили передачу лучших активов частной компании в руки компании государственной. Второй вариант отрабатывался на «Сибнефти», которая была куплена у собственника за 13 млрд долл. При этом неочевидно, что государство не заплатило за «Сибнефть» больше рыночной цены. Схожим способом под контроль государственной компании перешли контрольный пакет ОАО «АвтоВАЗ» (приобретен «Рособоронэкспортом»), Гута-банк и Промстройбанк (перешли к Внешторгбанку) и ряд других компаний. Кроме того, В.В. Путин выступил с инициативой о формировании закрытого перечня отраслей или объектов, которые должны находиться под «преимущественным контролем отечественного, в том числе государственного, капитала»¹⁹.

Впрочем, было бы неправильно трактовать случай «ЮКОСа» как менее затратный для государства. «Дешевая» покупка «Юганскнефтегаза» породила намного более негативную реакцию среди инвесторов и граждан, чем «дорогая» покупка «Сибнефти». Если учесть репутационные потери правительства и России в целом, то цена данной «дешевой» покупки может оказаться весьма значительной.

Словом, важным итогом 2005 г. стала демонстрация, во-первых, намерения государства расширять свое присутствие в ряде стратегических отраслей, а во-вторых, своеобразной гибкости власти в способах решения этой задачи. Главное же состоит в том, что частные собственники ряда крупных компаний (как правило, принявшие активное участие в залоговых аукционах 1995–1996 гг.), похоже, усвоили совместный урок «ЮКОСа» и «Сибнефти» и стремятся вовремя продемонстрировать готовность продать свои активы, если им будет предложена цена, соответствующая высокой рыночной конъюнктуре. Возникает своеобразный квазидевелоперский бизнес: предприниматели, не уверенные в существовании в общественном мнении представления о легитимности их собственности, готовы как можно скорее продать государству свои активы, выручив за них реальные рыночные деньги.

¹⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. М., 2005. С. 22–23.

В то же время в рамках административной реформы на протяжении всего 2005 г. велась работа по сокращению государственного присутствия в мелких предприятиях и учреждениях, многие из которых или подлежали приватизации, или передавались на субфедеральные уровни управления. Тем самым в стране был сделан шаг в направлении применения экономической модели, основанной на государственном контроле «командных высот», – модели, которая была характерна для большевистских представлений о рыночном капитализме (и нэпе) в первой половине 1920-х годов.

Для развития процесса активизации государственного участия в хозяйственной деятельности в 2005 г. были приняты решения, вводящие в жизнь принципиально новые инструменты экономической политики, специально ориентированные на «подталкивание» экономического роста. К ним относятся законодательство об особых экономических зонах (рамочное и о Калининградской области), о концессиях и инвестиционном фонде. Соответствующие законодательные акты были приняты во второй половине 2005 г.²⁰, и сейчас идет интенсивная работа по подготовке подзаконных документов, регламентирующих использование базового закона. Все эти меры характеризуются одной общей чертой: они предполагают исключения из общих правил хозяйствования, точечное воздействие власти на субъектов хозяйственного процесса.

На протяжении первых полутора посткоммунистических десятилетий власти старались избегать такого рода действий, несмотря на мощное их лоббирование. Можно выделить две взаимосвязанные причины правительственного скептицизма.

С одной стороны, необходимо было обеспечить базовую стабильность (макроэкономическую и политическую), сформировать здоровую налоговую и бюджетную системы, без которых любые меры точечного характера по определению

²⁰ К этому можно добавить закон, пролонгирующий действие экономической зоны в Магаданской области, однако роль этого документа минимальна – он лишь на год, вплоть до разработки новой модели, продлит действие уже существующего специального налогового и таможенного режима в этом регионе сроком на один год.

не могут быть эффективными. Достаточно взглянуть на опыт соглашений о разделе продукции (СРП), который начали использовать еще в середине 1990-х годов и который так и не заработал до того момента, когда была обеспечена базовая стабильность.

С другой стороны, инструменты такого рода несут повышенные риски коррупции, а потому государству со слабым административным ресурсом и неразвитыми институтами гарантирована неэффективность их применения. Только по мере укрепления государства и появления в его бюджете адекватных средств можно попробовать переходить к мерам индивидуального экономического воздействия.

Летом 2005 г. был принят Федеральный закон об особых экономических зонах (ОЭЗ), в соответствии с которым появилась возможность сформировать особые зоны двух типов – промышленно-производственные и технико-внедренческие. В этих зонах власть готова предоставлять льготы налогового и административного характера. Следует выделить некоторые важные особенности нового законодательства, которые отличают его от предыдущего опыта создания «свободных зон» в посткоммунистической России и ограничивают возможность злоупотребления данным механизмом. Во-первых, исключаются индивидуальные решения (и соответственно переговоры с региональными властями и заинтересованным бизнесом) о механизме особой зоны – закон устанавливает единые условия функционирования ОЭЗ. Во-вторых, вводится процедура конкурсного отбора площадки для ОЭЗ, причем региональные и муниципальные власти должны проявить материальную заинтересованность в ее создании – выделить финансовые ресурсы для развития инфраструктуры. В-третьих, закон отменил действие всех других особых экономических зон, пролоббированных на протяжении 1990-х годов и не давших позитивного эффекта (за исключением зон в Калининградской и Магаданской областях). В-четвертых, зоны ориентируются на привлечение инвестиций в новые технологии, на диверсификацию экономики, а не на решение проблем регионального неравенства и не на преодоление депрессивности региона. Именно поэтому

в современной России особые экономические зоны должны создаваться в тех регионах и на тех площадках, где они особенно и не нужны, – там, где власти проводят осмысленную политику, существует интерес инвесторов, а ОЭЗ может дать лишь некоторый дополнительный стимул для колеблющихся. Иными словами, ОЭЗ не центр тяжести, а лишь некоторый дополнительный рычаг проводимой экономической политики.

В ноябре 2005 г. в правительство было внесено более 70 предложений по формированию ОЭЗ, из которых были выбраны 2 промышленно-производственные зоны – в Липецкой области и в Елабуге (Татарстан) и 4 технико-внедренческие зоны – в Зеленограде, Санкт-Петербурге, Дубне и Томске.

Наконец, в самом конце 2005 г. был принят новый Федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области, который внес существенные коррективы в действующий механизм, перенес центр тяжести с льготирования импорта на стимулирование производства²¹.

В 2005 г. также был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях», который позволит государству и муниципальным образованиям расширить формы распоряжения своим имуществом. Таким образом, закон касается только публичных, а не частных концессий. Он позволяет варьировать способы оплаты концедентами полученного от органов власти и муниципалитетов имущества (фиксированная оплата, доля продукции или дохода), определять условия передачи имущества концессионера в собственность концедента, ставить условия концеденту относительно используемого имущества в явной форме, без использования сходного по содержанию договора аренды с условием об улучшении арендуемого имущества.

Как правило, ФЗ «О концессионных соглашениях» понимается как юридическая форма осуществления частно-государственного партнерства (ЧГП). Стоит отметить неоднозначный характер такого рода соглашений. С одной

²¹ Подробнее см.: Мау В. Калининградская область: окраина России или центр Европы? // Профиль. 2005. № 15; Он же. Наказать за удвоение? // Ведомости. 2005. 2 авг.

стороны, ЧГП во многих случаях позволяет либо экономить бюджетные расходы, либо получать больший социально-экономический результат. С другой – наблюдается определенное противоречие между принципами осуществленной монетизации льгот и идеями частно-государственного партнерства. Если монетизация предполагает решение социальных задач путем прямого денежного субсидирования целевых групп, то ЧГП – вовлечение бизнеса в получение социально-экономических результатов в натуральной форме путем дополнения арендных отношений определенными обременениями.

Важным решением стало и создание Инвестиционного фонда, который предполагается формировать в рамках федерального бюджета (годового и трехлетней проектировки) в условиях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы²². По сути своей это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее давление с требованием использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», правительство должно было выработать компромиссное решение, выделив часть средств на расширение госинвестиций. Конечно, это несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном сдвиге нефтяных цен, но она не является фатальной при соблюдении двух условий: если, во-первых, размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом и, во-вторых, его средства будут действительно эффективно расходоваться, т. е. сопровождаться повышением производительности труда и благоприятными структурными сдвигами (ослаблением сырьевой зависимости российской экономики). Однако надо отдавать себе отчет: если цены на нефть упадут, то средства Стабфонда в первую очередь надо будет направить на выполнение обязательств в рамках инвестиционных проектов и уж потом – на демпфированное сокращение других статей бюджетных расходов.

²² Постановление Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде в Российской Федерации» от 23 ноября 2005 г. № 694.

Государственную поддержку предполагается использовать прежде всего при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. Эти три направления на самом деле принципиально важны для выхода отечественного хозяйства на путь устойчивого развития.

Очень важным в условиях отбора проектов является обеспечение равного доступа экономических агентов к процедурам предоставления господдержки, а также безубыточности предлагаемых проектов. Конечно, «равный доступ» – самый уязвимый момент наших современных реалий, и уже по первым проектам будет видно, насколько удастся его обеспечить.

Отбор проектов предполагается осуществлять с использованием качественных и количественных критериев. Именно на качественные критерии ложится основная нагрузка при формировании круга потенциальных инвестиционных проектов. Здесь выдвигаются такие требования, как наличие коммерческой организации, участвующей в инвестировании (иначе нельзя и говорить о ЧГП); соответствие решаемой задачи приоритетам социально-экономического развития и отраслевым стратегиям правительства; наличие положительных социальных эффектов; обоснование невозможности реализации проекта без государственного участия; сметная стоимость инвестпроекта не ниже 5 млрд руб.; наличие положительного заключения инвестиционного консультанта. Последнее является особенно важным: здесь должны подбираться только такие консультанты, которые хорошо известны бизнесу, имеют устойчивую международную репутацию и не хотят этой репутацией рисковать. (Идеализировать их тоже нельзя, о чем свидетельствует памятная всем история «Arthur Anderson».) Впрочем, предложенные правительством критерии отбора консультантов действительно жесткие – возникает даже опасение, что в результате соответствующие услуги будут оказываться очень узким числом фирм, которые будут диктовать свои условия клиентам.

В условиях заметного расширения активности государственного бюджета важным фактором обеспечения устойчивых темпов роста как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе является сохранение и укрепление роли Стабилизационного фонда. Его принято рассматривать как источник резервных средств для поддержания достигнутого уровня бюджетных расходов в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры или как финансовый резерв для «будущих поколений». Между тем в настоящее время основная роль Стабфонда состоит в недопущении структурной подстройки экономики страны под высокие цены на нефть и газ, в предотвращении усиления зависимости от секторов ТЭК, а в политическом отношении – в предотвращении повторения Россией судьбы Советского Союза.

В 2005 г. предпринимались попытки использовать средства Стабфонда на цели инвестиционного финансирования – попытки, вполне естественные для нынешней исключительно благоприятной конъюнктуры цен на товары российского экспорта. Можно выделить четыре группы предложений, выдвигавшихся в 2005 г. относительно использования ресурсов Стабфонда.

Во-первых, направить средства в виде госкапвложений в производственную сферу, на крупные инвестиционные проекты, прежде всего в инфраструктурные сектора. Нельзя не видеть серьезные проблемы, которые могут возникнуть при движении по этому пути. Представляется крайне рискованным втягивать страну в инвестиционные проекты, основанные на нефтедолларах, поскольку подобные шаги могут иметь неприятные последствия как макроэкономического, так и структурного характера. С одной стороны, государственные инвестиции будут способствовать дальнейшему повышению курса национальной валюты и тем самым подавлять развитие большей части экономики, не связанной с госинвестициями. С другой – вызывает сомнения возможность эффективного использования этих средств. Современная российская институциональная система не позволяет рационально использовать бюджетные деньги на инвестиционные проекты.

Во-вторых, направить сверхдоходы на снижение налогов или на предоставление гарантий частным инвесторам. Несомненным преимуществом такого предложения является то, что выбор направления инвестирования остается за бизнесом, а не за бюрократией, т. е. направление развития не задается в результате бюрократического торга, а остается открытым для любых секторов и предпринимателей. Если мы знаем, что у нас будут такие мощные источники бюджетных доходов, то лучше снижать тот же НДС, налог на прибыль. Причем это будет касаться всех, а не только избранных, стоящих ближе всего к лицам, принимающим решения. Но и здесь имеется ряд серьезных сомнений. Ситуация с налогами несимметрична, т. е. если цены упадут, правительство не сможет так же повышать налоги, балансируя бюджет. Остаются и сомнения в том, что наши институты позволяют эффективно и прозрачно обеспечивать предоставление госгарантий: к сожалению, соответствующий опыт 1990-х годов был весьма негативным.

В-третьих, использовать дешевые деньги Стабилизационного фонда для решительного снижения внешнего долга. Несомненным плюсом такого предложения является сохранение благоприятных макроэкономических условий (сдерживание роста курса рубля) и недопущение «подстройки» экономики под временную и неустойчивую конъюнктуру; несомненным минусом – неспособность эффективно управлять этими средствами (крайне неприятна ситуация, когда средства Стабфонда подвергаются «усушке», вызванной инфляцией).

Наконец, в-четвертых, в минувшем году появились предложения об использовании средств Стабфонда для укрепления отечественной пенсионной системы, которая в условиях постиндустриального «демографического перехода» через несколько лет может оказаться дефицитной. Накопленные нефтедоллары могли бы быть инвестированы в долгосрочные ценные бумаги и действительно направлены на обслуживание интересов будущих поколений.

Несомненно, требования использовать средства Стабилизационного фонда при сохранении нынешней конъюнктуры цен на товары российского экспорта будут только

усиливаться. В этих условиях необходимо предпринять по крайней мере два дополнительных шага. Во-первых, установить «неприкосновенный уровень» фонда не в абсолютной величине, а в долях ВВП. Во-вторых, резко активизировать работу по повышению эффективности бюджетных расходов, по введению бюджетирования, ориентированного на результат, которым занимается правительственная комиссия под председательством заместителя Председателя Правительства РФ А.Д. Жукова.

3. Модели социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу

Экономико-политические процессы в 2005 г. подводят нас к возможности оценки долгосрочных сценариев (моделей) развития страны. Опираясь на современное состояние институтов и противоречивые социально-экономические и политические тенденции развития российского общества, можно условно выделить три качественно различные модели развития страны:

1) *европейскую*, предполагающую диверсификацию экономики при сохранении политических институтов современного западного общества;

2) *мексиканскую* – рыночная экономика с доминированием нефтяного сектора, хотя и при значительной диверсификации;

3) *нигерийско-венесуэльскую* – экономика, основанная на нефти при малой диверсификации и слабых политических институтах.

Названия моделей являются условными. При любом развитии событий это будет все равно российская модель, какой бы успешной или неуспешной она ни была. Однако такого рода названия позволяют выделить некоторые существенные обстоятельства развития и особенности итогового состояния, которые важно принимать во внимание при осуществлении текущей экономической политики.

Европейская (или австралийская) модель

Говоря об этой модели, целесообразно внимательно рассмотреть опыт развития Эстонии, Польши и Австралии. Эстония является постсоветской страной, изначально зависевшей от поставок дешевых природных ресурсов, но быстро избавившейся от этой зависимости, осуществившей структурную перестройку экономики и в настоящее время ближе всего стоящей по развитию и состоянию институтов к средневропейскому уровню. Польша продолжает сталкиваться с серьезными макроэкономическими проблемами, однако обеспечила быстрое формирование европейских экономических и политических институтов, а на этом фоне и высокие темпы экономического роста, позволившие ей одной из первых среди посткоммунистических стран превзойти докризисный уровень, несмотря на серьезный кризис производства в начале реформ. И наконец, Австралия – страна, богатая природными ресурсами, которая тем не менее смогла обеспечить диверсификацию экономики и адаптировать значительный поток мигрантов²³.

Применительно к долгосрочным перспективам России такой путь означает продвижение по следующим направлениям.

Высокие или умеренные темпы роста (по ВВП и особенно по среднедушевому ВВП), обеспечивающие сближение по уровню развития с наиболее развитыми странами мира. Наличие реальной конвергенции в темпах и уровнях социально-экономического развития.

Существенный уровень иностранных инвестиций, диверсифицированных по отраслям. Преодоление ситуации, когда основной поток иностранных инвестиций направляется в отрасли топливно-энергетического комплекса.

Доля ТЭКа при таком сценарии остается высокой в экспорте, но снижается во внутреннем производстве. Тем самым реализуется австралийская модель диверсификации производства за счет ресурсов, получаемых от сырьевого экспорта.

²³ Об австралийском опыте постиндустриального развития сырьевой экономики и его актуальности для России см.: *Брич А.* Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

В зависимости от конъюнктуры цен на продукцию ТЭКа платежный баланс по текущим операциям или близок к нулю, или становится пассивным. Это связано с высокой активностью иностранных инвесторов.

Продолжается укрепление рубля, компенсируемое повышением производительности труда благодаря высокой инвестиционной активности отечественного и иностранного капиталов.

Проводится консервативная бюджетная политика при ограничении бюджетной нагрузки на экономику; обеспечение доли бюджета в ВВП на уровне более низком, чем в наиболее развитых странах.

При таком развитии вероятно постепенное формирование единого экономического пространства с ЕС, снятие тарифных и нетарифных барьеров и создание общего рынка.

При осуществлении реформ акцент делается на состояние политических институтов и повышение эффективности социальной сферы (реформирование образования и здравоохранения). Именно в развитии этих секторов будет находиться ключ к продвижению по европейскому пути.

Это наименее инерционная модель, для осуществления которой необходима активная государственная политика по институциональному строительству, реструктуризации всего бюджетного сектора экономики, повышению эффективности бюджетных расходов.

Мексиканская модель

Эта модель предполагает обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития топливно-энергетического комплекса и связанных с ним отраслей. Для этого пути естественны довольно высокие темпы роста, а при устойчиво высоких ценах на нефть темпы экономического роста и инвестиционная активность могут существенно превышать темпы роста европейской модели. Высокими являются и объемы иностранных инвестиций, однако они концентрируются преимущественно в ТЭКе и в некоторых других секторах экономики.

Данный сценарий предполагает умеренную диверсификацию экономики, поскольку основное внимание инвесторов будет уделяться топливно-энергетическому комплексу. Доля ТЭКа остается доминирующей в экспорте и высокой в структуре ВВП. Диверсификация происходит, но медленно. При этом сложной проблемой здесь становится снижение конкурентоспособности ряда отраслей внутреннего производства, что связано с действием механизма «голландской болезни».

Экспорт будет оставаться преимущественно сырьевым, хотя вполне возможно усиление в нем доли отраслей, отличных от нефти и газа, – металлургии, большой химии и других экологически грязных производств, сельского хозяйства.

Торговый баланс является активным. Платежный баланс по текущим операциям – близким к нулю и, возможно, пассивным. Это не будет создавать серьезных проблем, если не произойдет значимого изменения роли ТЭКа в мировой экономике.

При этом сценарии высока вероятность значительного усиления роли государства в экономике. Это будет проявляться по крайней мере в двух направлениях.

Во-первых, инвестиционная активность. Государство будет вкладывать средства в развитие инфраструктуры как общего характера, так и по транспортировке продукции ТЭКа, создавать институты поддержки частных инвестиций, а также, вероятно, осуществлять прямые инвестиции в отрасли экономики, малопривлекательные для частного бизнеса. Принцип частно-государственного партнерства как способ совмещения инвестиционной деятельности государства и бизнеса станет при таком сценарии ключевым.

Во-вторых, активизация мер по защите отечественного производства от иностранной конкуренции. Снижение конкурентоспособности части внутреннего производства будет способствовать укреплению позиции сторонников протекционизма, и правительство рано или поздно непременно пойдет по этому пути. Отдельные сектора национальной экономики (прежде всего сельское хозяйство и производство продуктов питания, некоторые отрасли машиностроения) будут закрываться для иностранной конкуренции, что,

в свою очередь, обернется снижением конкурентоспособности этих секторов.

Экономическая активность государства будет наталкиваться на объективные препятствия политико-административного характера. Основной проблемой ее эффективности будет способность или неспособность страны значительно улучшить качество институтов государственной власти, включая административную и судебную.

Развитие политического режима при таком сценарии с высокой степенью вероятности происходит по пути «полупарламентарной демократии». Имеется в виду сохранение демократического режима при значительном усилении роли одной политической группы (и соответственно, одной политической партии), постоянно выигрывающей выборы и находящейся у власти. Такая модель может обеспечить достаточно успешное экономическое развитие, как свидетельствует послевоенный опыт Италии и Японии, несмотря на некоторые издержки ее практического осуществления (высокий уровень коррупции и организованной преступности).

Однако надо принимать во внимание, что доминирование топливно-энергетического комплекса будет являться негативным фактором для «полупарламентарной системы», способствуя возникновению иллюзии надежности и устойчивости и тем самым снижая ответственность и качество принимаемых решений.

Наконец, при этом сценарии вероятно отсутствие значимых реформ в социальной сфере. Наличие финансовых ресурсов позволит поддерживать здесь status quo, не вызывая значимого социального протеста. Социальные отрасли будут оставаться в несоветском состоянии и не смогут стать источником социально-экономического рывка.

У данной модели имеются два серьезных ограничения с точки зрения перспектив развития страны.

Во-первых, она является уязвимой для шоков внутреннего и внешнего характера. Устойчивость ее функционирования связана с сохранением благоприятной для России внешнеэкономической конъюнктуры. Падение цен на нефть на сколько-нибудь продолжительное время приведет к началу

тяжелого бюджетного и, возможно, даже системного кризиса. Его тяжесть будет зависеть преимущественно от длительности сохранения низких мировых цен на продукцию ТЭКа. Чем дольше продлится нефтяной бум, тем больше усилится структурная зависимость экономики (прежде всего внутреннего производства) от вливаний «дешевых денег» и соответственно от растущего импорта дешевых товаров. Таким образом, будут высоки риски повторения сценария развития СССР, который адаптировался к благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, а когда она изменилась, оказался в тяжелом кризисе.

Во-вторых, реализация этой модели закрывает возможность использования сценария прорыва в постиндустриальную систему, сценария сокращения разрыва с наиболее развитыми странами мира. Как было показано выше, ключевым условием реализации сценария постиндустриального рывка является модернизация отраслей социальной сферы. Системный кризис этих секторов во всех развитых странах означает, что та страна, которая ранее других найдет способ их эффективного реформирования, получит фору в развитии современной социально-экономической структуры.

Вместе с тем здесь возможен еще один поворот в развитии событий. Если высокие цены на нефть будут удерживаться на протяжении длительного времени, то сам по себе экономический прогресс будет подталкивать к оздоровлению политических институтов, к осуществлению дальнейшей демократизации и преодолению коррупции.

Таким образом, мексиканская модель может способствовать относительно устойчивому экономическому развитию умеренными или высокими темпами без проведения существенных структурных преобразований в экономике, политике и социальной сфере. Тем самым создаются условия для обеспечения текущей экономико-политической стабильности при отсутствии внешних для системы шоков. Однако ее серьезными проблемами являются уязвимость перед шоками и низкая вероятность реализации сценария постиндустриального рывка.

Нигерийская модель

Этот сценарий предусматривает развитие страны, опирающейся на обильные природные ресурсы, при наличии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Здесь предполагается консервация экономической и социальной ситуации при доминировании механизмов инерционного развития.

Темпы роста в этой модели полностью зависят от состояния мирового рынка ресурсов ТЭКа, являющихся источником валютных поступлений для решения всех остальных задач экономического, социального и политического развития страны. Можно предположить, что при прочих равных условиях темпы роста в среднесрочной перспективе должны будут снижаться даже при неизменно высоких ценах на экспортные товары, поскольку по мере укрепления сырьевой экономики (и притока нефтедолларов) будут снижаться качество экономической политики и соответственно общий уровень эффективности экономики.

При таком сценарии вероятно укрепление двух тенденций в политике вообще и в экономической политике в особенности.

Во-первых, укрепление авторитарных тенденций. Ресурсы топливно-энергетического комплекса хорошо поддаются централизации и концентрации в одних руках, что будет создавать базу для авторитарного режима. Наличие мощных финансовых ресурсов, не связанных с ростом производительности труда, позволяет строить систему власти, не интересующейся мнением налогоплательщика.

Во-вторых, усиление популистских тенденций в экономической политике. Наличие «дешевых» финансовых ресурсов позволяет покупать политическую поддержку за счет бюджетных вливаний и экзотических экспериментов над экономикой.

В этих условиях важнейшим фактором поддержания экономического роста высокими или хотя бы умеренными темпами становятся государственные инвестиции. Иностранные инвесторы относятся к стране весьма скептически

и вкладываются почти исключительно в сектора ТЭКа и в некоторые другие связанные с ним производства.

Результатом такого развития событий оказывается, как правило, ухудшение платежного баланса по текущим операциям, а также постепенное ухудшение финансовой и денежной политики, переход к политике бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит (как источник госинвестиций) становится важным фактором подстегивания экономического роста, что, однако, ухудшает общую экономическую ситуацию в стране. В результате разворачивается классическая модель макроэкономического популизма, хорошо известная по опыту многих латиноамериканских стран. Их опыт показал крайнюю опасность такой политики даже применительно к индустриальной фазе развития производительных сил. Практически ни одна следовавшая этим рецептам страна не смогла решить задачу сокращения разрыва с наиболее развитыми государствами, а некоторые страны даже резко увеличили свое отставание (например, Аргентина). После непродолжительного периода экономического роста (да и то не везде) следовал тяжелейший экономический и политический кризис. Выход же из популистской модели всегда происходил очень болезненно, в большинстве случаев – через военные перевороты²⁴.

Таким образом, нигерийский сценарий предполагает устойчивое воспроизводство политической нестабильности, что возможно как в относительно конституционных рамках (Венесуэла), так и при прямом насилии над действующим законодательством.

Естественным результатом такого развития событий является усугубление кризиса политических и правовых институтов – высокий уровень коррупции в госаппарате и судебной системе, а также деградация отраслей социальной сферы. Последняя финансируется здесь преимущественно «по остаточному принципу» с сильной компонентой популизма при принятии соответствующих решений.

²⁴ The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991.

4. Тенденции и вызовы социально-экономического развития

Дальнейшее развитие России и ее экономической политики будет находиться под воздействием трех групп факторов, каждый из которых имеет долгосрочный характер и связан с фундаментальными проблемами осуществления политических и экономических процессов. Речь идет о долгосрочном воздействии на социально-экономические процессы прошедшей в стране революционной трансформации, о вызовах постиндустриального общества, а также о сложившейся в последние годы конъюнктуре цен на основные продукты российского экспорта.

Прежде всего это *постреволюционная стабилизация*. Россия в последние 5 лет характеризуется высоким уровнем макроэкономической и политической стабильности, особенно заметным по контрасту с ситуацией конца 1990-х годов. Полномасштабная революция, через которую прошла Россия при осуществлении системной посткоммунистической трансформации, завершена, основные государственные институты восстановлены²⁵. Вместе с тем следует подчеркнуть, что речь идет лишь о некоторой консолидации элит, а не о формировании устойчивого национального консенсуса по базовым ценностям. Стабилизация общества, выходящего из революции, является временным, неустойчивым явлением, в основном достигаемым на элитном уровне, и точнее может быть охарактеризована как *постреволюционная консолидация*. Формирование национального консенсуса требует гораздо более продолжительного времени, исчисляемого десятилетиями. Длительное отсутствие этого консенсуса приводит к тому, что после завершения полномасштабной революции еще на протяжении достаточно длительного времени (измеряемого десятилетиями) периоды относительной стабильности будут чередоваться с крутыми политическими поворотами.

Воспроизводство нестабильности непосредственно связано с характером того политического режима, который

²⁵ Подробнее см.: Стародубровская И., Мау В. Великие революции: От Кромвеля до Путина. 2-е изд. М.: Вагриус, 2004 // Мау В.А. Соч. Т. 3. М., 2010.

обычно устанавливается после революции. Его важнейшей чертой является постоянное маневрирование власти между социальными группировками с существенно различными социально-экономическими интересами. В результате возникает весьма своеобразная система, в которой сама стабильность обеспечивается за счет колебаний власти, стремящейся к созданию новых коалиций.

Словом, несмотря на очевидную политическую консолидацию элиты, следует говорить о длительном периоде постреволюционной нестабильности. Разумеется, это уже нестабильность совсем иного рода, нежели нестабильность революционной эпохи, поскольку теперь в стране в течение некоторого времени будут сохраняться стабильность и порядок, а существенные политические колебания и взрывы будут происходить периодически, время от времени. Хотя сам факт их возможности, повышая общий уровень политической неопределенности, создает достаточно неприятный фон для социально-экономического развития страны.

Другим долгосрочным фактором социально-экономического развития России являются *вызовы постиндустриального общества*. Дальнейшее развитие страны будет происходить в том же мире и при наличии тех же фундаментальных вызовов, неспособность справиться с которыми привела в недавнем прошлом к революционному взрыву. Здесь исключительно важно понимание следующего обстоятельства: сам по себе факт совершения революции еще не гарантирует создания более благоприятных условий для социально-экономического развития страны. Революция, отбрасывая одни институциональные ограничители на пути социально-экономического прогресса, ставит на их место другие, ничуть не менее сковывающие дальнейшее развитие общества. Поэтому важно, чтобы формирующаяся институциональная система была адекватна объективным вызовам данной эпохи или, говоря марксистским языком, особенностям данного этапа технологического прогресса.

По сути, России предстоит применительно к условиям и вызовам постиндустриальной эпохи решать задачи догоняющего развития. Механизм решения этих задач в постин-

дустриальную эпоху существенным образом отличается от решения аналогичных проблем в эпоху индустриализации.

Не следует также забывать, что Россия стоит не только (и даже не столько) перед задачей обеспечения роста, но прежде всего перед необходимостью проведения глубокой структурной трансформации. Между тем, как показывает опыт наиболее развитых стран, период структурных реформ нередко сопровождается замедлением темпов роста, а то и внешней стагнацией (как это было, например, в ряде стран Запада в 1970-е годы). Это связано отчасти с тем, что новые сектора (особенно услуги) плохо фиксируются методами традиционной статистики, отчасти с необходимостью накопления ресурсов для нового технологического рывка²⁶. Разумеется, сказанное не должно восприниматься как апология стагнации. Однако надо принимать во внимание, что экономический рост без структурных сдвигов достаточно легко достижим методами государственного администрирования, однако этот рост не делает страну богаче, а экономику эффективнее. Здесь также таится одна из форм возможного проявления политического кризиса.

Можно обозначить элементы экономической политики, нацеленной на решение задач постиндустриального развития.

Во-первых, отказ от попыток определения долгосрочных отраслевых (промышленных) приоритетов, на которых государство могло бы сосредоточить внимание и сконцентрировать ресурсы. Такой подход означал бы консервацию формирующихся пропорций, а попытка его практической реализации привела бы лишь к тому, что в качестве приоритетных выделялись бы сектора, обладающие максимальными лоббистскими возможностями. Гораздо важнее *стратегия постоянной корректировки структуры*, при которой власть готова гибко защищать политическими (в том числе и внешнеполитическими) методами всех, кто добивается успеха в мировой конкуренции.

²⁶ См.: Мельянцева В. Информационная революция, глобализация и парадоксы современного экономического роста в развитых и развивающихся странах. М.: ИСАА МГУ, 2000. С. 14.

Во-вторых, выдвижение на передний план задачи обеспечения гибкости и адаптивности экономической системы, способности экономических агентов быстро и адекватно реагировать на вызовы времени. Адаптивность приходит на место концентрации ресурсов в качестве ключевого ориентира государственной политики. Решение этой задачи неотделимо от обеспечения эффективной системы защиты прав собственности.

В-третьих, ограниченная возможность долгосрочных прогнозов и важность обеспечения максимальной адаптивности системы позволяют высказать гипотезу о том, что догоняющая страна в современном мире должна иметь более низкую бюджетную нагрузку на экономику, чем наиболее передовые страны мира.

В-четвертых, приоритетное значение для государства и частного предпринимателя имеют инвестиции в человеческий капитал. Это относится прежде всего к таким сферам, как образование и здравоохранение. Последнее помимо гуманитарной составляющей может иметь значительный мультипликативный эффект. При всей условности подобного примера стоит отметить, что здравоохранение может в современных условиях сыграть ту же роль, что и железнодорожное строительство в индустриализации конца XIX в.

В-пятых, обеспечение достаточного уровня открытости экономики. Внешнеэкономическая политика должна быть сориентирована на формирование и стимулирование развития новых, высокотехнологичных секторов, а также глубокой переработки продукции традиционного экспорта. Именно на постиндустриальный прорыв, а не на примитивную «защиту отечественных товаропроизводителей» должны быть нацелены переговоры по вступлению в ВТО.

Наконец, серьезным долгосрочным фактором социально-экономического развития России является *ситуация с ценами на энергоресурсы*. Традиционно принято считать, что высокие цены на них исключительно благоприятны для страны. Между тем ситуация является гораздо менее однозначной. Сохранение в течение длительного времени высоких цен на энергоресурсы отнюдь не повышает предсказуемость их

будущей динамики, однако может иметь ряд негативных последствий для устойчивости экономического и политического развития страны в будущем. Это связано с деградацией налоговой и бюджетной систем, для которых высокий уровень поступления средств, не связанных с ростом производительности труда, оборачивается существенным снижением эффективности принимаемых решений²⁷.

Основываясь на вышеизложенном, можно выделить следующие основные проблемы социально-экономического развития и соответственно приоритетные направления экономической политики на ближайшие годы.

1. Реализация приоритетных направлений, отчетливо обозначенных в 2005 г. и связанных с развитием человеческого капитала. Принципиально важным здесь, однако, является проведение структурных реформ в соответствующих секторах, а не ограничение решения проблем лишь расширением бюджетного финансирования.

2. Продолжение работы над административной реформой. Сюда входят и реформа бюджетного сектора, и внедрение механизмов «управления по результату» с попутным уточнением границ эффективного применения этого метода, и определение особенностей управления различными видами органов исполнительной власти (федеральными министерствами, службами и агентствами), факт различия между функциями которых не нашел отражения ни в принятой в 2005 г. Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., ни в принятой в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. Пока что в названных документах понятия «министерство», «служба» и «агентство» используются только как альтернатива выражению «федеральные органы исполнительной власти».

²⁷ О негативных последствиях зависимости экономики от природной ренты см.: *Gylfason Th., Zoega G. Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. L.: CEPR, 2001. Кроме того, обильный приток незаработанных средств приводит обычно к тому, что бюджетные расходы начинают расти быстрее доходов – какими бы высокими ни были бюджетные поступления (*May B.A. Уроки Испанской империи, или Ловушки ресурсного изобилия* // *Экономическая история: Ежегодник*. М.: РОССПЭН, 2005).

3. Обеспечение макроэкономической стабильности, что предполагает продолжение консервативной бюджетной политики и укрепление Стабилизационного фонда.

4. Завершение налоговой реформы и повышение качества налогового администрирования. Совершенствование налогового законодательства не может быть бесконечным процессом, и в настоящее время Россия находится в ситуации, когда стабильность в этой сфере важнее ее совершенствования.

5. Проведение пенсионной реформы, нацеленной на повышение эффективности системы пенсионирования, усиление в ней страховых элементов. Предотвращение кризиса пенсионной системы в связи с высокой вероятностью возникновения в ней дефицита средств к 2010 г. Проработка вопроса об использовании средств Стабфонда для пенсионной системы.

6. Повышение эффективности судебной и правоохранительной систем.

7. Военная реформа, в которой наиболее важное место занимают расширение роли контрактной службы и реформа призыва. Особенно чувствительным в социально-политическом отношении является намеченный на 2008 г. переход на одногодичную службу по призыву с отменой многих отсрочек от службы в армии.

8. Риски популизма в связи с предстоящими выборами — парламентскими в конце 2007 г. и президентскими в начале 2008 г. Опыт монетизации льгот существенно ослабил желание властей проводить реформы, связанные с риском непопулярности. В особенности это касается предвыборного периода, который обычно начинается за 1,5 года до выборов. Все это будет резко тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. В результате будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками, особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.

По мере приближения выборов будут нарастать и риски бюджетного популизма. Вряд ли при нынешней конфигурации правительства бюджетный популизм будет представлять

серьезную опасность, но ослабление бюджетной политики на фоне мощного притока нефтедолларов представляется практически неизбежным. Можно ожидать нарастания инвестиционных и социальных бюджетных выплат.

9. Несомненным приоритетом является вступление в ВТО, которое находится в завершающей фазе. Одновременно в обозримом будущем можно прогнозировать некоторое снижение интенсивности отношений с ЕС в части формирования общеевропейского экономического пространства. Контакты с ЕС будут касаться преимущественно отдельных конкретных сфер, и прежде всего энергетической безопасности.

10. Председательствование в «большой восьмерке» в 2006 г. может стать важным фактором принципиального позиционирования России в современном мире. Сам по себе формат G-8 не является инструментом реализации коллективной стратегии, но может способствовать решению определенных политических задач той или иной страны. Правомерность участия России в G-8, а тем более ее председательствования в ней подвергается сомнению со стороны политических и общественных кругов ряда стран – членов «восьмерки», что отражает отнюдь не только текущие политические противоречия, но и объективные проблемы современной российской самоидентификации, включая процессы консолидации посткоммунистической власти в условиях экономического роста. 2006 год мог бы стать новым этапом на пути органичного вхождения России в сообщество наиболее развитых стран мира – сообщество, к которому она, по сути, принадлежит.

11. Продолжают нарастать политические и экономические риски падения цен на нефть. Политическая и экономическая зависимость страны от нефтедолларов усиливается с каждым годом сохранения высокой внешнеэкономической конъюнктуры. Однако это не означает, что цены вышли на новый уровень и никогда более не будут снижаться. Падение цен на нефть может привести к неадекватной реакции элиты, привыкшей (и все более привыкающей) к исключительно благоприятной бюджетной ситуации. В результате может

начаться не только бюджетный, но и политический кризис, характерный для постреволюционного развития.

Для смягчения возможного кризиса целесообразно в ближайшее время выработать план действий на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Такой план должен включать разнообразные меры денежной, бюджетной, налоговой политики, изменения внешнеэкономического регулирования и другие решения, позволяющие смягчить последствия кризиса. В отсутствие такого плана действий будут велики риски неконтролируемого развития событий. Помимо всего прочего снижение цен и реакция на него властей станут тестом на зрелость политической элиты России и реальную приверженность страны ответственной экономической политике.

2006 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В 2006 г.: НА ПУТИ К ИНВЕСТИЦИОННОМУ РОСТУ¹

1. Основные тенденции экономико-политического развития

Минувший год не отмечен яркими событиями в экономике или политике. Власть продолжала курс, намеченный в предыдущие годы. Не было и каких-то особых внешних вызовов, которые оказывали бы существенное влияние на экономическую жизнь страны и требовали специального реагирования.

Макроэкономические показатели подтверждают это наблюдение². Экономика росла устойчивым, хотя и не слишком высоким темпом – более высоким, чем среднемировой или западноевропейский, но никак не обеспечивающим решение столь популярной еще недавно задачи «удвоения ВВП». Да и сама эта задача как-то незаметно ушла на задний план. Практически ни один значимый показатель не демонстрировал существенного изменения – ни в лучшую, ни в худшую сторону.

Экономический рост России продолжал существенно опережать наиболее развитые страны мира, однако несколько отставал от большинства стран постсоветского пространства

¹ См.: Вопросы экономики. 2007. № 2.

² См.: Приложение на с. 808–823 настоящего издания.

(табл. 1). В сравнении со странами Центральной и Восточной Европы российские темпы роста выглядят в основном удовлетворительными (за исключением стран Балтии), подтверждая выявленную после завершения переходного периода закономерность: «чем дальше от Брюсселя, тем выше экономический рост»³.

Позитивную динамику демонстрируют инвестиции, особенно иностранные. При этом происходит это в ситуации, когда государство явно активизирует свою роль в экономической жизни, наращивая активы государственных предприятий, работающих в наиболее привлекательных при нынешней конъюнктуре секторах (отрасли топливно-энергетического комплекса).

Правительство продолжало проводить осторожную финансовую политику. Росли средства Стабилизационного фонда и золотовалютные резервы. Хотя бюджетная политика ослабла (расходы федерального бюджета в номинальном выражении увеличились более чем на 20% по сравнению с предыдущим годом) и, следовательно, зависимость государственного сектора от внешнеэкономической конъюнктуры возросла, пока нет оснований говорить об отказе от консервативной бюджетной политики и о начале раскрутки бюджетного популизма. Как теперь понятно, недопущение популизма в условиях обилия денежных средств – задача не из простых, и на протяжении минувшего года финансовые власти продолжали поиск аргументов и решений, которые блокировали бы мощный поток популистских требований и призывов. Это было особенно важно для политики предвыборного года.

Завершился первый год реализации национальных проектов. Сформулированные В.В. Путиным осенью 2005 г., они стали стержнем социальной и бюджетной политики страны, в значительной мере аккумулируя бюджетные расходы и придавая экономической политике правительства социальный акцент. Теперь к четырем изначально предложенным проектам (здравоохранение, образование, сельское хозяйство и жилье) добавились проблемы преодоления демографического кризиса.

³ Подробнее см.: *Ослунд А.* Парадокс евразийского роста // Россия в глобальной политике. 2006. Т. 4. № 6.

Таблица 1

Динамика ВВП в отдельных странах, % в год

	Год							
Страна	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9
Австрия	3,3	3,4	0,8	0,9	1,1	2,4	2	2,8
Азербайджан	11,4	6,2	6,5	8,1	10,4	10,2	24,3	25,6
Армения	3,3	6	9,6	13,2	13,9	10,1	13,9	7,5
Беларусь	3,4	5,8	4,7	5	7	11,4	9,3	7
Бельгия	3,1	3,7	1,2	1,5	0,9	2,4	1,5	2,7
Болгария	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,7	5,5	5,6
Босния и Герцеговина	9,5	5,4	4,3	5,3	4,4	6,2	5	5,5
Великобритания	3	3,8	2,4	2,1	2,7	3,3	1,9	2,7
Венгрия	4,2	6	4,3	3,8	3,4	5,2	4,1	4,5
Германия	1,9	3,1	1,2	0	-0,2	1,2	0,9	2
Греция	3,4	4,5	5,1	3,8	4,8	4,7	3,7	3,7
Грузия	3	1,9	4,7	5,5	11,1	5,9	9,3	7,5
Дания	2,6	3,5	0,7	0,5	0,7	1,9	3,2	2,7
Израиль	2,9	8,7	-0,6	-0,9	1,5	4,8	5,2	4,1
Индия	6,9	5,3	4,1	4,3	7,2	8	8,5	8,3
Ирландия	10,7	9,2	5,7	6	4,3	4,3	5,5	5,8
Исландия	4,3	4,1	3,8	-1	3	8,2	5,5	4
Испания	4,7	5	3,5	2,7	3	3,1	3,4	3,4
Италия	1,9	3,6	1,8	0,3	0	1,1	0	1,5
Казахстан	2,7	9,8	13,5	9,8	9,3	9,6	9,4	8,3
Канада	5,5	5,2	1,8	2,9	1,8	3,3	2,9	3,1
Кипр	4,8	5	4,1	2,1	1,9	3,9	3,7	3,5
Киргизия	3,7	5,4	5,3	0	7	7	-0,6	5
Китай	7,1	8,4	8,3	9,1	10	10,1	10,2	10
Корея	9,5	8,5	3,8	7	3,1	4,7	4	5
Латвия	4,7	6,9	8	6,5	7,2	8,6	10,2	11
Литва	-1,7	4,7	6,4	6,8	10,5	7	7,5	6,8

Окончание табл. 1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Люксембург	8,4	8,4	2,5	3,6	2	4,2	4	4
Молдова	−3,4	2,1	6,1	7,8	6,6	7,4	7,1	3
Норвегия	2,1	2,8	2,7	1,1	1,1	3,1	2,3	2,4
Польша	4,5	4,2	1,1	1,4	3,8	5,3	3,4	5
Португалия	3,9	3,9	2	0,8	−1,1	1,2	0,4	1,2
Россия	6,4	10	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	6,7
Румыния	−1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	5,5
Свазиленд	3,5	2,6	1,6	2,9	2,4	2,1	1,9	1,2
Сербия	−18	5,2	5,1	4,5	2,4	9,3	6,3	5,5
Словакия	1,5	2	3,2	4,1	4,2	5,4	6,1	6,5
Словения	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9	4,2
США	4,4	3,7	0,8	1,6	2,5	3,9	3,2	3,4
Таджикистан	3,7	8,3	10,2	9,1	10,2	10,6	6,7	8
Туркмения	16,5	18,6	20,4	15,8	17,1	14,7	9,6	9
Турция	−4,7	7,4	−7,5	7,9	5,8	8,9	7,4	5
Узбекистан	4,3	3,8	4,2	4	4,2	7,7	7	7,2
Украина	−0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5
Финляндия	3,9	5	2,6	1,6	1,8	3,5	2,9	3,5
Франция	3	4	1,8	1,1	1,1	2	1,2	2,4
Хорватия	−0,9	2,9	4,4	5,6	5,3	3,8	4,3	4,6
Чешская Республика	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6
Чили	−0,8	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3	5,2
Швейцария	1,3	3,6	1	0,3	−0,3	2,1	1,9	3
Швеция	4,5	4,3	1,1	2	1,7	3,7	2,7	4
Эстония	0,3	7,9	6,5	7,2	6,7	7,8	9,8	9,5
Япония	−0,2	2,9	0,4	0,1	1,8	2,3	2,6	2,7

Источники: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

Нацпроекты стали отражением общей тенденции перехода к средне- и долгосрочной политике. За последнее время отчетливо проявился спрос на программы развития всей страны, а также отдельных ее регионов и секторов экономики. Началась разработка десятилетней социально-экономической стратегии страны. Был подготовлен Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности, содержащий трехлетние ориентиры деятельности правительства; соответствующие доклады подготовлены министерствами и ведомствами. Впервые осуществлен переход к трехлетнему бюджетному планированию, что является беспрецедентным в отечественной экономической истории: даже в условиях советской плановой экономики не удавалось вывести бюджетные проектировки за рамки одного года. Субъекты Федерации приступили к разработке долгосрочных (на 10–15 лет) стратегий и среднесрочных (на 3–5 лет) программ своего социально-экономического развития. Правительство периодически рассматривает стратегии развития отдельных производственных и инфраструктурных секторов.

На протяжении 2006 г. правительство продолжало активно работать над разработкой и практической реализацией «институтов развития». Особые экономические зоны, концессионные соглашения и Инвестиционный фонд стали фактом экономической жизни. Параллельно шла интенсивная работа над созданием правовых и организационных основ Государственной корпорации развития (или Банка развития), которая стала бы источником инвестиций для крупных проектов, поддерживаемых государством. По-видимому, в 2007 г. эта работа будет завершена и в России появится целостная система так называемых институтов развития.

Продолжился процесс консолидации важнейших (стратегических) секторов экономики в руках или под контролем государства. Последние годы продемонстрировали наличие двух принципиальных моделей восстановления госконтроля над ключевыми активами – через судебную процедуру (модель «ЮКОСа») и через выкуп (модель «Сибнефти»)⁴.

⁴ См.: Экономическая политика 2005 г.: определение приоритетов // Российская экономика в 2005 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 27. М.: ИЭПП, 2006. См. с. 632 настоящего издания.

Прецедент «ЮКОСа» сыграл свою демонстрационную роль, и в минувшем году абсолютно доминировала вторая модель. Наиболее ярким примером стал приход в проект «Сахалин–2» ОАО «Газпром», выкупившего у западных корпораций контрольный пакет акций. В той же логике можно рассматривать формирование Объединенной авиастроительной корпорации. Наконец, была выдвинута идея законопроекта, регулирующего доступ иностранного капитала к российским производственным активам.

В 2006 г. существенным образом менялось внешнее позиционирование России. Можно наблюдать две противоположные тенденции в этом отношении. С одной стороны, налицо продолжение процесса вхождения России в структуры современного мира. С другой – наглядно проявилось ухудшение отношений России с западным миром, иначе говоря, с развитыми рыночными демократиями.

Первая тенденция была связана с продолжением и завершением процессов, начавшихся достаточно давно: переговоры о присоединении к ВТО, более или менее успешно (и уж, во всяком случае, спокойно) прошло председательствование в «большой восьмерке». В этом ряду следует отметить и либерализацию валютного регулирования в части движения капитальных средств, что формально превращает рубль в полностью конвертируемую валюту (в отличие от введенной еще в 1992 г. конвертируемости рубля по текущим операциям). Однако эти события и тенденции пока не стали фактором интеграции России в сообщество развитых рыночных демократий.

Вторая тенденция, к сожалению, отражает проблемы – охлаждение (и даже обострение) отношений с ЕС, критика новейших политических тенденций развития России как идущих вразрез с принципами демократии. Дополнительные сложности создают четко обозначившиеся в минувшем году намерения России упорядочить свою тарифную политику в отношении цен на энергоресурсы. Попытка перейти на мировые цены в отношениях с партнерами по СНГ вызывает не только недовольство этих стран (что вполне понятно), но и критику других европейских стран, которые видят в этом

одновременно и энергетический шантаж бывших союзных республик, и риски для собственной энергобезопасности (поскольку нефте- и газопроводы проходят по территориям стран, для которых повышаются тарифы). Для России особые сложности создаются еще и потому, что в рамках своего председательствования в «восьмерке» в качестве одной из ключевых тем был выдвинут лозунг энергобезопасности – как раз то самое требование, которое, по мнению западных партнеров, подрывается пересмотром тарифов на поставки газа в «ближнее зарубежье».

2. Проблемы экономического роста

Вопросы экономического роста оставались в числе ведущих в экономико-политических дискуссиях 2006 г. Однако произошла некоторая трансформация обсуждения этого вопроса. Наблюдается деполитизация дискуссии: ввиду того что ни одна из принципиальных (альтернативных) моделей экономического роста не была выбрана высшими должностными лицами в качестве общегосударственной, принятие решений о конкретных мерах в рамках этих моделей и обсуждение их обоснованности переместилось в отдельные заинтересованные ведомства и их подразделения. Тематика «удвоения ВВП» уходит на периферию дискуссии и, хотя официально не отменена, явно перестает интересовать политическую элиту страны. Последнее можно только приветствовать, поскольку всякая фетишизация количественных показателей может только дестимулировать реальный рост, сопровождаемый структурными реформами.

Модели роста и отношение к промышленной политике

В прошлые годы сформировалось 4 основных подхода к консолидации экономического роста: 1) дирижистский (на основе госинвестиций), 2) «чеболистский» (через активное развитие финансово-промышленных групп),

3) последовательно-либеральный (за счет резкого снижения бюджетной и регуляторной нагрузки на экономику), 4) институциональный (формирование современной институциональной среды, приближенной к западным аналогам)⁵.

Отчетливо проявившееся в 2006 г. завершение активной дискуссии между их сторонниками связано не с победой одного из подходов. Проводимая в настоящее время в России экономическая политика содержит элементы всех 4 подходов к консолидации экономического роста. Налицо рост регулятивной и инвестиционной активности государства. Происходит укрепление финансово-промышленных групп, особенно подконтрольных государству, причем российской особенностью является их подконтрольность не только фактическая (как у южнокорейских чеболей), но и формальная, поскольку контрольные пакеты ведущих финансово-промышленных групп или уже принадлежат государству, или движутся в этом направлении. Одновременно частью официальной политики остается задача снижения доли бюджета в ВВП. Хотя на протяжении последних двух лет этот показатель растет, трехлетняя бюджетная проектировка ориентирует на его снижение в среднесрочной перспективе. Наконец, стержнем правительственной стратегии является формирование и укрепление институтов, характерных для современных рыночных демократий.

Иными словами, в настоящее время основополагающими принципами государственной политики являются:

- макроэкономическая и политическая стабильность;
- развитие институтов современного рынка;
- активное государственное вмешательство в организацию хозяйственной жизни.

Однако остается открытым вопрос: насколько устойчивой может быть подобная экономико-политическая конфигурация? Естественно, она будет устойчивой, пока внешнеэкономическая конъюнктура позволяет совмещать макроэкономическую стабильность с государственным вмешательством.

⁵ См.: *Май В.* Экономико-политические итоги 2002 г. и особенности экономической политики в преддверии выборов // *Российская экономика в 2002 г.: Тенденции и перспективы*. Вып. 24. См. с. 532 настоящего издания.

Эта ситуация может сохраняться довольно долго, но не вечно. И выбор последовательности в преимущественной опоре на ту или иную модель роста сделать все равно придется.

Вопрос стимулирования промышленного роста был в 2006 г. одним из стержневых в правительственных дискуссиях. Премьер М.Е. Фрадков даже выступил с инициативой создания специальной правительственной комиссии по вопросам промышленной политики. Характерной особенностью этой дискуссии было то, что она была связана не с замедлением темпов роста, но с неудовлетворенностью тем, что рост происходил прежде всего за счет торговли и иных секторов услуг, а не высокотехнологичных компаний.

Впрочем, ускоренное развитие сектора услуг является оправданной реакцией на структурное наследие советской экономики и, более того, может сочетаться с развитием высоких технологий. Так, закупки ИТ крупными российскими торговыми организациями сопоставимы с затратами на ИТ в нефтегазовом секторе⁶. Причем в США лидеры розничной торговли обеспечили приблизительно 50% преимуществ США в росте производительности перед Европой за последние 10 лет (еще 25% приходится на долю аналогичного прогресса в оптовых цепочках поставок)⁷.

Вопрос о промышленной политике периодически возникал в политической дискуссии на протяжении всех 15 лет посткоммунистического развития. Когда речь заходила о промышленной политике, под ней понимали, как правило, определение государством приоритетных секторов и производств и сосредоточение на них различных форм поддержки, прежде всего при помощи бюджетных вливаний. Такая промышленная политика достаточно хорошо известна многим развитым странам, не только России. Она имеет корни

⁶ Обзорение российской экономики (за период с 12 по 25 декабря 2006 г.) / Центр развития.

⁷ В поручениях Президента России по итогам заседания президиума Государственного совета от 16 февраля 2006 г. говорится о необходимости разработки «комплекса мер по развитию и использованию» в Российской Федерации информационных и коммуникационных технологий, в том числе о выделении в качестве одного из аспектов данной проблемы «обеспечения доступности для населения» этих технологий (<http://www.kremlin.ru/text/stcdocs/2006/03/103996.shtml>).

в индустриальном прошлом – в эпохе, когда доминировали крупные индустриальные формы и когда можно было достаточно четко выбрать наиболее перспективные сектора и производства. В индустриальную эпоху можно было определить долгосрочные отраслевые перспективы экономического роста, сосредоточить на них финансовые (бюджетные) ресурсы и достичь поставленных целей. Именно так осуществлял индустриализацию Советский Союз, но схожие (хотя и не столь жесткие) инструменты использовались и в западных странах.

Большинство рекомендаций относительно промышленной политики в 1990-е годы основывалось именно на такой логике. И именно эта логика вызывала резкое неприятие либеральных критиков, которые настаивали на невозможности или недопустимости использования логики индустриализации в современную эпоху. Высокий динамизм изменения потребностей и возможностей их удовлетворения, быстрое технологическое обновление резко снижают прогнозируемость развития производства. Определение долгосрочных приоритетов как основания для принятия масштабных бюджетных решений становится невозможным и безответственным, не говоря о проблемах посткоммунистической России, где вследствие слабости политических институтов взамен направляемой государством инновационности скорее разовьется «политическое предпринимательство».

Однако в последнее время осмысление проблем промышленной политики, похоже, перешло в новую фазу, свидетельствующую о повышении зрелости отечественной политической элиты.

Во-первых, президент сформулировал национальные приоритеты, и ими стали отнюдь не отрасли промышленности, а развитие человека. Акцент на образование, здравоохранение, жилищные условия и собственно воспроизводство человека (проблема снижения рождаемости) стал принципиально важным шагом в преодолении логики индустриализма и вообще советского понимания экономических проблем и признания реалий постиндустриальной эпохи.

Во-вторых, количественные ориентиры роста (требование «удвоения ВВП») все более уступают место осознанию важности обеспечения качества роста, прежде всего его инновационной базы. Тема инновационности становится одной из центральных при обсуждении задач и механизмов экономической политики. В дискуссиях 2006 г. все чаще звучала неудовлетворенность ситуацией, когда распространение высоких технологий остается узким местом.

Последнее относится к структуре как промышленного и индивидуального потребления, так и производства, в частности экспорта. Так, доля высокотехнологичного экспорта в общем его объеме не превышает 4%, что в несколько раз ниже аналогичного показателя не только высокоразвитых стран, но и Китая (более 25%)⁸.

Иными словами, в минувшем году достаточно отчетливо проявилось понимание того, что современная промышленная политика, чтобы действительно быть современной и эффективной, должна существенно отличаться от того, что понималось под ней на протяжении большей части XX в. Теперь речь идет преимущественно о формировании системы стимулов для развития различных промышленных секторов без жесткого выделения их приоритетов.

В качестве ключевых инструментов промышленной политики российское правительство предлагает частно-государственное партнерство, политику валютного курса (сдерживание укрепления), таможенно-тарифное регулирование, техническое регулирование, поддержку несырьевого экспорта и некоторые другие формы.

Институты развития

Важную роль в стимулировании экономического роста должны сыграть особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Венчурный фонд (Российская венчурная компания), Агентство по ипотечному

⁸ См.: Центр развития. Обзорение российской экономики (за период с 12 по 25 декабря 2006 г.).

жилищному кредитованию (АИЖК), Корпорация (или банк) развития. В минувшем году началась практическая реализация первых трех инструментов. АИЖК существует уже несколько лет. Власти приступили к активной проработке проблем венчурного финансирования и Банка развития.

Две промышленно-производственные (в Липецкой области и Татарстане) и четыре технико-внедренческие (в Дубне, Зеленограде, Санкт-Петербурге и Томске) особые экономические зоны (ОЭЗ) были созданы в 2006 г. Еще рано говорить об их практической результативности. Идет процесс обустройства инфраструктуры зон, ведутся переговоры с потенциальными кандидатами на получение статуса резидентов. Желających разместить производство в ОЭЗ немало, однако пока не прослеживается каких-то прорывных проектов, за которыми стояли бы мощные инвестиции или уникальные технологии. Впрочем, это и неудивительно: с одной стороны, российские ОЭЗ не дают сколько-нибудь значимых налоговых преференций, а с другой – требуется время для обустройства инфраструктуры зон. Кроме того, обозначилась и проблема, которую следовало бы учесть при развитии этого механизма стимулирования инвестиций: привлекать в специальные зоны следует прежде всего производителей экспортной продукции, не допуская искажения условий для конкуренции внутри страны. Пока же, следуя инерции кризисного десятилетия, большинство зон ориентировано на производство импортозамещающей продукции.

В 2006 г. были приняты также поправки в закон, вводящие особые экономические зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ–ТРТ). Существенной особенностью этих зон является практически полное отсутствие налоговых льгот и перенесение стимулирующего акцента на государственные инвестиции в инфраструктуру (производственную, коммунальную, транспортную), причем федеральные инвестиции должны сочетаться с инвестициями из региональных и муниципальных бюджетов. По сути, выбор федеральным правительством ОЭЗ–ТРТ близок к отбору проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда: государство берет на себя инфраструктурные издержки, которые не только

способствуют развитию данного вида бизнеса, но и создают дополнительные стимулы для подъема экономики региона. Это делает режим ОЭЗ–ТРТ привлекательным для субъектов Федерации, которые получают дополнительный ресурс для обустройства потенциально привлекательных для туризма территорий. В результате прошедшего конкурса победителями стали Иркутская область и Бурятия, Алтайский край и Республика Алтай, Краснодарский и Ставропольский края, а также Калининградская область.

Обращает также внимание тот факт, что Калининградская область сочетает теперь на своей территории два режима ОЭЗ: в 2006 г. начал действовать Общий закон об особой экономической зоне в Калининградской области, и одновременно она получила возможность развивать отдельные участки на побережье Балтийского моря в режиме ОЭЗ–ТРТ. Общий закон об ОЭЗ в этой области стал результатом острой многолетней дискуссии относительно возможности и целесообразности существования специального экономического режима в этом регионе. Новый Закон сменил действовавший с 1996 г. специальный режим, в основе которого были таможенные льготы на ввоз в регион товаров потребительского и производственного назначения. Сыграв некоторую положительную роль в адаптации некогда закрытого милитаризованного региона к рыночным условиям, старый механизм преимущественно стимулировал импорт товаров или сборку импортных товаров для последующей реализации на основной территории России. Новый Федеральный закон, вступивший в действие с 1 апреля 2006 г., стимулирует преимущественно инвестиционную активность, предоставляя существенные льготы для тех, кто будет создавать в регионе новые предприятия. Это уже привело к заметному всплеску инвестиционной активности в Калининградской области.

В 2006 г. начал функционировать и *Инвестиционный фонд*. Изначально его предполагалось формировать в рамках федерального бюджета в условиях высокой конъюнктуры цен на топливно-энергетические ресурсы. По сути своей это деньги, которые при других условиях пошли бы в Стабилизационный фонд. Принимая во внимание мощнейшее

давление на финансовые органы с требованиями использовать нефтедоллары «на народное хозяйство», правительство выработало компромиссное решение, выделив часть средств на госинвестиции. Конечно, это решение несколько повышает макроэкономическую уязвимость российской экономики при неблагоприятном изменении нефтяных цен, но оно не является фатальным при соблюдении двух условий: во-первых, если размер Инвестфонда будет оставаться умеренным в соотношении со Стабилизационным фондом; во-вторых, если средства Стабфонда будут действительно эффективно расходоваться, т. е. сопровождаться повышением производительности труда и благоприятными структурными сдвигами (ослаблением сырьевой зависимости) российской экономики. Однако надо отдавать себе отчет: если цены на нефть упадут, то средства Стабфонда в первую очередь надо будет направить на выполнение обязательств в рамках инвестиционных проектов и уж потом – на демпфирование сокращения других статей бюджетных расходов.

Государственную поддержку прежде всего предполагается использовать при реализации проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры общегосударственного значения, на создание и развитие элементов российской инновационной системы, а также на обеспечение институциональных преобразований. В современных условиях особенно важна последняя составляющая – институциональное обновление, являющееся ключевым фактором динамичного развития и инфраструктуры, и инноваций.

В 2006 г. начался отбор проектов на финансирование из Инвестиционного фонда. Решение принимает правительственная Комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Большинство поступавших в 2006 г. заявок относилось к транспортной отрасли. Преимущество отдается инфраструктурным объектам, принципиально важным для развития регионов или связанных с этой инфраструктурой крупных производственных кластеров. Создаваемые за счет средств Инвестфонда объекты федеральной инфраструктуры стимулируют масштабные инвестиции со стороны частного сектора. Объем Инвестиционного фонда в 2006 г. составил

около 95 млрд руб., а в 2007–2009 гг. в соответствии с перспективным финансовым планом – 378 млрд руб.

Отобранные проекты в общем могут быть объединены в две группы: во-первых, транспортные, направленные на устранение инфраструктурных ограничений для развития экономики и повышения мобильности населения; во-вторых, проекты, направленные на промышленное развитие территорий и освоение новых месторождений полезных ископаемых. Среди отобранных проектов – строительство «Западного скоростного диаметра» и тоннеля под Невой в Санкт-Петербурге, участка скоростной автомагистрали Москва – Санкт-Петербург в Московской области; крупнейший инфраструктурный проект – комплексное развитие Нижнего Приангарья в Красноярском крае, связанное с формированием крупнейшего производственного кластера в Восточной Сибири; создание транспортной инфраструктуры в Читинской области и Краснодарском крае, ряд других объектов. Доля федерального софинансирования колеблется в них от 13 до 60%, причем чем крупнее проект, тем ниже, как правило, доля государственных средств.

Уже поддержанные проекты далеко не исчерпывают средств, заложенных в Инвестиционный фонд в бюджете 2006 г. Складывающаяся ситуация внушает некоторый оптимизм, поскольку свидетельствует об осторожном подходе к расходованию бюджетных ресурсов на инвестиционные проекты, о понимании крайней уязвимости госинвестиций для неэффективных и прямо коррупционных решений⁹.

В 2006 г. было принято решение и о формировании *Венчурного инвестиционного фонда*. Предполагается, что этот инструмент станет одним из ключевых для стимулирования инновационной активности и освоения промышленностью производства высокотехнологичной продукции. Повышение интереса инвесторов к инновационному сектору

⁹ Неэффективность и коррупционная уязвимость государственных инвестиционных проектов отнюдь не специфическая проблема России или развивающихся экономик. О том, с какими проблемами приходится сталкиваться в этой сфере, см.: Флювбьерг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных объектов // Экономическая политика. 2006. № 1.

предполагается обеспечить за счет снижения их рисков и повышения доходности от венчурных инвестиций при помощи некоторого государственного участия в частных венчурных фондах.

В 2006–2007 гг. уставный капитал Венчурного фонда должен быть профинансирован за счет средств Инвестиционного фонда в размере примерно 15 млрд руб. Предполагается использовать средства Венчурного фонда в том числе (и прежде всего) на развитие нанотехнологий, на увеличение капиталов финансовых институтов, специализирующихся на лизинге, кредитовании и страховании контрактов на приобретение современных технологий.

Наконец, в конце 2006 г. на обсуждение правительства был поставлен вопрос о *Банке (или Корпорации) развития* РФ, который должен заработать к концу 2007 г. По словам Г. Грефа, этим институтом в России завершается формирование институтов развития. Это очень амбициозный проект, поскольку соответствующая структура должна будет реализовывать государственную инвестиционную политику с точки зрения стимулирования развития новых секторов и производств. Как отмечают многие участники дискуссии, такого рода институт, если только он будет реализован в полной мере, по сути подменит собой правительство и фактически может начать играть роль параллельного бюджета. Такого рода развитие было бы довольно опасным, поскольку государство должно расходовать свои средства по единообразной и прозрачной процедуре. Появление альтернативных бюджетов, хотя и может решить краткосрочные задачи подстегивания инвестиций, практически всегда оборачивается снижением их эффективности и в конечном счете застоєм (или даже кризисом).

Административно-политический, а не коммерческий характер данного учреждения проистекает из того, что Банк развития по организационно-правовой форме рассматривается как некоммерческая организация, не ставящая перед собой целью извлечения прибыли. Тем самым предполагается, что данный «банк» будет субсидировать отдельные проекты (или даже отрасли). Однако возможность принятия эффективных и ответственных решений тем самым ставится

под сомнение. Данное учреждение должно ориентироваться не на бесприбыльные проекты (т. е. не на субсидирование в буквальном смысле этого слова), а на проекты с длительным сроком окупаемости и потому непривлекательные для обычных коммерческих банков. Даже при таком критерии отбор проектов будет вызывать много вопросов, как и сами перспективы подобного института.

Помимо создания специальных институтов развития правительство занималось проработкой перспектив развития отдельных отраслей промышленности, считающихся приоритетными для развития национальной экономики. Обсуждались вопросы развития автомобильной и авиационной промышленности, новых технологий и т. п. Правительство одобрило программу развития нанотехнологий, программу «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг. и другие подобного рода программы. Тем самым все более проявлялась тенденция к использованию традиционных дирижистских подходов к экономической политике, хотя пока эта политика оставалась больше в политической и организационно-административной (консолидация активов) сферах, не влияя глубоко на бюджетные решения.

Формирование институтов развития – политика, вполне объяснимая в государстве, имеющем высокие бюджетные доходы. Однако у такой политики есть два ограничения.

Во-первых, финансовые решения как наиболее простые и очевидные могут отвлекать внимание от необходимости решения других (можно сказать, более глубоких) проблем консолидации экономического роста. В последнее время более отчетливо проявились такие ограничители современного роста, как нехватка высокоэффективного оборудования, усиливающаяся конкуренция с импортом, отсталая структура экспорта и, главное, дефицит квалифицированной рабочей силы. Эти вопросы гораздо важнее поддержки отдельных отраслей и предприятий, и именно они требуют первостепенного внимания от власти.

Во-вторых, существует вопрос о принципиальной возможности решения задач постиндустриального роста с опорой на институты, выработанные преимущественно

на предыдущем этапе социально-экономического развития страны и мира. Являются ли институты развития действительно современными, т. е. адекватными вызовам постиндустриальной эпохи? Только время даст ответ на этот вопрос. Пока же мы можем лишь заметить, что при определенных обстоятельствах использование традиционных институтов для решения новых модернизационных задач в принципе возможно. Однако за это всегда приходится платить свою цену, которая в среднесрочной перспективе может оказаться слишком высокой. Опора на старые институты способствует повышению ригидности социальной системы, снижает ее адаптивные возможности, необходимые для адекватного реагирования на новые, быстро меняющиеся вызовы. Об этом свидетельствует вся история России в XX в. – и кризис капиталистической модернизации начала столетия, и кризис советской системы.

3. Некоторые вопросы инвестиционной активности

В условиях перехода к модели инвестиционного роста важна демонстрация отношения государства к частным инвесторам, в том числе к иностранным. Оценки в этом вопросе отнюдь не могут быть однозначными, прямолинейными. Отнюдь не всегда то, что представляется для инвестора необходимым или, наоборот, нежелательным в логике развитых рыночных демократий, дает однозначно позитивный или негативный результат в условиях развивающихся рынков. Высокая отдача от инвестиций до известных пределов компенсирует «нетрадиционность» отношения к инвесторам, а потому активность иностранного бизнеса может быть высока в ситуациях, которые по меркам развитых демократий представляются неблагоприятными. Это в особой мере относится именно к иностранному капиталу, который чувствует себя политически несколько более защищенным по сравнению с отечественным бизнесом.

Обычно наличие привлекательных активов в совокупности с предсказуемостью действий властей создает достаточные условия для инвестиционной активности бизнеса, в том числе иностранного. Это тем более заметно в условиях продолжающегося снижения позиций России в рейтингах эффективности госуправления, коррупции, конкурентоспособности и других при одновременном улучшении позиций в международных кредитных рейтингах.

Одним из важных показателей взаимоотношений российских властей и иностранных инвесторов стало в минувшем году развитие событий вокруг проекта «Сахалин-2», разрабатывавшегося по модели соглашения о разделе продукции (СРП). С точки зрения событий последних трех лет не произошло ничего нового: государство в лице «Газпрома» поставило разработку перспективного месторождения под свой контроль, выкупив у частных инвесторов контрольный пакет акций. Иными словами, была применена модель «Сибнефти», а не модель «ЮКОСа», что с позиций внутривнутриполитической логики является позитивным и даже вполне благополучным для инвесторов. Но это благоприятная модель в логике взаимоотношений государства с отечественным бизнесом. А вот устроит ли это иностранных инвесторов? Это вопрос, на который ответ даст 2007 год.

Пока можно сделать предварительное предположение, что ситуация с «Сахалином-2» вряд ли окажет заметное негативное влияние на активность иностранного бизнеса в части прямых инвестиций. Во-первых, действия власти в данном случае были предсказуемыми и относительно корректными (иностранцы получили отступной). Во-вторых, активность иностранного капитала постепенно смещается из топливно-энергетического комплекса в другие отрасли, на контроль за которыми государство не претендует, что вполне соответствует интересам развития национальной экономики. В-третьих, сомнительная эффективность заключенных в середине 1990-х годов соглашений о разделе продукции была достаточно очевидна.

В свое время в СРП видели механизм привлечения иностранных инвестиций в отрасли, требующие крупных

вложений в стране с неблагоприятным в политическом и экономическом отношении инвестиционным климатом. Неэффективная налоговая система требовала индивидуализации налогового режима для проектов, требовавших вложения очень крупных средств, а серьезные политические риски – выведения этих вложений из-под национальной юрисдикции. Так и появились проекты СРП середины 1990-х годов – для них были сформированы специальные налоговые режимы, и разрешение споров по этим проектам было отдано под юрисдикцию Стокгольмского суда.

После достижения политической стабилизации и существенного улучшения налоговой системы соглашения о разделе продукции практически потеряли смысл. Одновременно выявились и системные проблемы режима СРП.

Во-первых, в условиях слабости государственной власти СРП, предполагающее выторговывание индивидуально-го налогового режима, провоцирует коррупцию. Во-вторых, формируемый режим провоцирует разрыв интересов между отдельными уровнями государственной власти – в принятой модели СРП то, что является прибылью для субъектов Федерации, оказывается издержками для федерального бюджета. В-третьих, принятая модель стимулирует раздувание издержек инвестором, поскольку издержки вычитаются до раздела продукции (более того, первоначально соглашения даже не предусматривали предельного уровня вычитаемых издержек). В результате режим СРП образца середины 1990-х не мог не вызывать серьезные вопросы у окрепшей власти.

Впрочем, осознание сомнительности режима СРП сочетается с принципиальной невозможностью этой модели в условиях сколько-нибудь развитой демократии. СРП реально возможно только в двух случаях – или при крайне слабой власти, когда спецрежим можно «купить», или в условиях авторитарного правления, когда достаточно получить (или купить) поддержку первого лица. В сколько-нибудь развитых демократических системах это практически невозможно.

Подводя итоги обсуждения вопросов о стимулировании экономического роста, необходимо сделать замечание общего порядка. При всей важности специфических проблем

обеспечения роста, которые стояли в повестке дня дискуссии минувшего года, принципиально важными на обозримый период остаются институциональные и структурные реформы. Именно они должны возглавлять список приоритетных действий для консолидации роста и придания ему устойчивой, неконъюнктурной динамики. Это тем более важно в настоящее время, когда лежащие на поверхности факторы роста (свободные мощности, незанятые трудовые ресурсы) исчерпываются и в среднесрочном плане именно новые инвестиции станут главным источником роста.

Направлениями, по которым необходимо активизировать усилия, являются защита прав собственности, с чем связаны административная и судебная реформы, реформа естественных монополий, преобразования в здравоохранении, образовании, пенсионной системе, в жилищно-коммунальном секторе. Разработка и реализация этих направлений социально-экономической политики является делом в интеллектуальном отношении гораздо более сложным, чем создание институтов развития. Институциональные реформы власти (госуправления, судебной системы) и развития человеческого капитала (образование, здравоохранение, пенсионирование) связаны с реалиями постиндустриальной эпохи. Их современные эффективные модели должны вырабатываться заново, они не могут опираться на существующий опыт функционирования в условиях индустриальных систем. Но без институционального обновления этих секторов никакие институты развития не могут дать устойчивого долгосрочного эффекта.

4. Финансовая стабильность и Стабилизационный фонд

В 2006 г., с одной стороны, финансовая стабильность страны формально укреплялась: существенно выросли средства, аккумулированные в Стабилизационном фонде, и золотовалютные резервы Центрального банка, с другой –

уровень бюджетных расходов в реальном выражении возрастал, что усиливало уязвимость российской экономики от конъюнктурных колебаний цен на нефть. В минувшем году нефтегазовый дефицит федерального бюджета (исчисляемый как разность между доходами, не зависящими от нефти и газа, и расходами) составил более 5% ВВП¹⁰. А если в бюджет заложить средний уровень цен на нефть за последние 10 лет, то бюджетный дефицит составит около 3% ВВП. Это стало результатом снижения налогов и роста бюджетных расходов. Фактически финансирование этого дефицита осуществляется за счет доходов, зависящих от экспорта топливно-энергетических ресурсов, а также от заимствований и поступлений от приватизации.

Дальнейшее ослабление бюджетной политики в направлении роста зарплат, текущих расходов и снижения налогов вряд ли станет в последующем источником ускорения экономического роста. Эти расходы, особенно при замедлении структурных реформ, могут привести к опасному укреплению реального курса рубля и способствовать ухудшению структуры российской экономики. Фактически речь идет об опасности для страны вновь попасть в ту структурную ловушку, к которой привела СССР политика бездумного наращивания в 1970-е годы бюджетных расходов и которая способствовала развалу страны в результате падения цен на нефть.

Осторожность в бюджетной политике становится особенно актуальной, если принять во внимание то обстоятельство, что за последние 35 лет цены на нефть колебались в интервале от 8 до 96 долл. за баррель (в долларах 2003 г.). Причем ни один ответственный эксперт не возьмется предложить сколько-нибудь надежный тренд, позволяющий прогнозировать динамику цен на нефть.

Политическая практика показывает, что Стабилизационный фонд является самостоятельным фактором экономи-

¹⁰ Оценка Министерства финансов РФ. (См.: Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 41–42.) А по оценкам МВФ, нефтегазовый дефицит достиг в 2006 г. 7% ВВП.

ческой дестабилизации. Наличие значительных финансовых ресурсов постоянно подталкивает элиту на поиск направлений использования этих средств для решения собственных политических задач. Противостоять этому давлению очень сложно, если не невозможно¹¹. Критика Стабилизационного фонда разворачивается по двум направлениям. С одной стороны, утверждается, что средства Стабфонда управляются неэффективно, т. е. не приносят значимого дохода, а в политическом смысле – используются на подкрепление экономик зарубежных государств (в чьих бумагах размещены эти средства). С другой, постоянно предлагаются новые и новые направления расходования этих средств – от социальных и инфраструктурных проектов (в худшем случае) до снижения налогов (более мягкий вариант).

Дискуссия по этим проблемам чрезвычайно затруднена, поскольку в ее рамках на политические требования оппонентов Минфин должен выдвигать технические аргументы. Диалог же сторон, использующих аргументы, находящиеся в различной системе координат, в принципе невозможен, тем более что проблема управления средствами Стабфонда действительно является одной из сложнейших. Доходность должна сочетаться с высокой ликвидностью, а это можно обеспечить только при использовании абсолютно надежных и низкодоходных финансовых инструментов. Но этими инструментами являются ценные бумаги наиболее развитых западных стран, что наталкивается на политический аргумент о «непатриотичности» такой политики (патриотичным было бы держать средства в высокодоходных отечественных бумагах и потерять их как раз тогда, когда в кризисной ситуации эти ресурсы понадобятся бюджету).

Первоначально средства Стабфонда расходовались на выплату внешнего долга. В результате в 2005 г. досрочно в полном объеме был погашен долг перед Международным

¹¹ Пожалуй, наиболее решительный подход в аналогичной ситуации был продемонстрирован в античных Афинах. После Пелопоннесской войны (431 г. до н.э.) афиняне сформировали резервный фонд и приняли решение, по которому «тот, кто, кроме как в случае чрезвычайного положения, предложит тронуть резерв в 5000 талантов, хранившийся в храме Афины, будет приговорен к смерти» (цит. по: Ван Кревельд М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006. С. 50).

валютным фондом, а в июне 2006 г. Россия полностью рассчиталась с долгами СССР перед Парижским клубом кредиторов. В результате внешний долг в минувшем году достиг беспрецедентной для современных развитых стран суммы – 5% ВВП. Политика досрочного погашения долга позволяла сдерживать номинальный рост Стабфонда и объяснять критикам важность дальнейшего накопления в нем средств. После погашения долгов нужно находить новые аргументы для предотвращения вливания избыточных средств в экономику, что будет чревато серьезными негативными макроэкономическими и структурными эффектами.

В полемику о Стабилизационном фонде включился в минувшем году и Президент В.В. Путин. Его аргументы и предложения идут в направлении недопущения расходования средств фонда на решение текущих задач. Однако даже президент, похоже, не может позволить себе наложить прямой запрет на расходование этих средств. Выдвинутые им предложения идут в двух направлениях. С одной стороны, предлагается «в 2007 г. и в среднесрочной перспективе прирост непроцентных расходов федерального бюджета... осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики»¹². Понятно, что это предполагает отказ от использования средств Стабфонда, что означало бы более высокие темпы прироста расходов. С другой – президент предложил «провести четкое разделение между средствами, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема (фонд будущих поколений). Объем резервной части целесообразно установить в процентном отношении к ВВП»¹³. Это предложение позволяет отвлечь внимание политических и иных лоббистов от текущего дефицита нефтедолларов и переориентировать дискуссию на долгосрочные проблемы.

¹² Путин В. Бюджетное послание Федеральному Собранию от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 г.» // Законодательство РФ. 2006. Ч. 1.

¹³ Там же.

Развивая эти идеи, Минфин России на протяжении минувшего года настойчиво подчеркивал необходимость продолжения политики аккумулирования конъюнктурных доходов бюджета в Стабилизационном фонде. В связи с этим предлагается выделить в Стабфонде две части – резервный фонд и фонд будущих поколений¹⁴. Предполагается расширить поступления в Стабфонд за счет не только нефтяного экспорта, но и других сырьевых (т. е. имеющих конъюнктурный характер) доходов – прежде всего доходов от экспорта газа (а возможно, и металлов). Такой подход представляется оправданным, поскольку наглядно демонстрирует реальное состояние бюджета и эффективности экономики, ее способности генерировать реальные, а не конъюнктурные доходы.

Наличие резервной части Стабфонда – вопрос, понятный практически, но не самый важный. Падение нефтегазовых доходов не может быть устойчиво компенсировано резервными средствами бюджета. На случай ухудшения конъюнктуры у правительства должен быть осмысленный набор мер (в области бюджетной, денежной, таможенной, налоговой и иной политики) по адаптации экономики к новой ситуации. Средства Стабфонда могут сыграть ограниченную роль некоторого смягчения адаптационного процесса, не более того. Что же касается текущих бюджетных проблем, то уже в 2007 г. может возникнуть проблема использования средств Стабфонда для покрытия текущих расходов бюджета, если сохранится тенденция рубежа 2006–2007 гг. к снижению цены на нефть ниже 60 долл. за баррель.

А вот по проблемам фонда будущих поколений предстоит серьезная дискуссия. Этот фонд не должен рассматриваться как некоторый неприкосновенный и постоянно растущий запас, которым более умные потомки распорядятся лучше, чем современники. Равно это не может быть фонд для использования тогда, когда нефтегазовые ресурсы будут исчерпаны. Ожидание «умных потомков» обычно заканчивается тем, что средства оказываются истрачены (или разворованы) уже при нынешнем поколении. Бессмысленно ожидать и исчерпания

¹⁴ Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 г. и среднесрочной перспективе. М.: Минфин России, 2006. С. 5, 42.

ресурсов, поскольку исчерпание является не столько физическим феноменом, сколько экономическим (неэффективность разработки ресурсов при данном уровне цен) и технологическим (появление альтернативных ресурсов и падение спроса на традиционные).

Наиболее эффективным путем использования части средств Стабфонда как фонда будущих поколений представляется использование их для рефинансирования пенсионной системы в будущем, т. е. для покрытия недостающих ресурсов в системе пенсионирования будущего. Решение такого рода создало бы серьезные препятствия на пути популистского расходования этих средств в настоящее время и придало бы политическую конкретность (и осмысленность) изъятию конъюнктурных сверхдоходов из текущего потребления.

5. Государственные институты и социально-экономическое развитие

Скорость социально-экономического развития в решающей степени зависит от возможности поддерживать в долгосрочной перспективе открытым политическое «окно возможностей» для внесения необходимых коррективов в политику, а *результаты* этого развития – от возможности гарантировать качество государственной политики, пригодность регуляторных решений для применения в течение продолжительного периода или, иными словами, отказа от популизма. Очевидно, все это определяется развитием государственных и общественных институтов.

Открытость политического «окна возможностей» предполагает укрепление институтов, которые позволяли бы обеспечивать соответствие между воспринимаемыми обществом проблемами, политической повесткой дня доминирующих политических сил и наличием предлагаемых экспертным сообществом альтернатив. Отсутствие чего-либо из этого списка приводит к застою в политике, к нарастанию

либо нерешаемых, либо игнорируемых экспертами и политиками проблем. Основным инструментом, имеющийся здесь в руках у государства, – административная реформа как способ повышения качества государственного управления, в том числе таких его компонентов, как прозрачность¹⁵, подотчетность и участие граждан в выработке решений¹⁶.

2006 год не был отмечен значимыми продвижениями на этих направлениях. Так, разработанный Минэкономразвития России еще в 2004 г. проект федерального закона «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был внесен в правительство только в декабре 2006 г. Это результат долгого ожидания принятия Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации». Пока ожидает своего принятия внесенный Верховным Судом РФ в 2006 г. в Государственную Думу проект федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Не изменяет эту ситуацию и проведенный в 2006 г. конкурс среди федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 г.: основные средства выделены не на рационализацию административных процессов и повышение качества государственного управления, а на благоустройство присутственных мест, что, разумеется, благо для граждан, но является примером не реформы, а государственных закупок для хозяйственных нужд.

Непрерывная открытость «окна возможностей» гарантирует только непрерывную корректировку экономической политики, но не ее качество. Оно зависит прежде всего от роли и позиции экспертного сообщества. Однако реальная экспертиза предполагает высокую степень независимости от государства, которая продолжает подрываться высокими

¹⁵ В 2004 г. 40-е место среди 48 стран в индексе непрозрачности Kutzman Group.

¹⁶ По данным Всемирного банка, только 25 стран в 2005 г. отличались худшим результатом по этому показателю.

бюджетными расходами на НИР в области государственной политики (в 2006 г. – 48,9 млрд руб. только на исследования в области национальной экономики и общегосударственных вопросов), которые в России приблизились к расходам на одну из ветвей власти – судебную (59,9 млрд руб.). В такой ситуации экспертные возможности политических партий несопоставимы с возможностями исполнительной власти, которую партии и парламент должны контролировать.

6. Политические процессы и экономика

Политические процессы в минувшем году демонстрировали устойчивость, вполне естественную в ситуации популярного президента и наличия устойчивого партийного большинства в парламенте. Законопроекты принимались легко и быстро, эффект от неудач с монетизацией льгот постепенно ослабевал.

Предвыборный характер 2007 г. по определению предполагает поворот к популизму. Однако в конкретной ситуации современной России вряд ли стоит ожидать такого рода развития событий в значимом масштабе. Стабильность политической системы, подконтрольность политических процессов правящей элите делают популизм практически ненужным, тем более что для ограничения влияния предвыборной кампании на бюджетный процесс В.В. Путин предложил правительству и Федеральному Собранию принять Закон о бюджете на 2008 г. уже в первом полугодии 2007 г.

Разумеется, определенное раздувание непроцентных бюджетных расходов в 2006 и 2007 гг. налицо (почти на 25% в год в номинальном выражении). Однако после этого можно ожидать некоторого снижения бюджетной активности властей, которые, если не случится чего-то неожиданного, после выборов вернуться к консервативному курсу. Такого рода колебания достаточно хорошо известны исследователям политического бизнес-цикла как «непартийная», или «оппортунистическая», модель (усиление бюджетного популизма до выборов и консервативная

консолидация в поствыборный период безотносительно к идеологической ориентации находящейся у власти партии)¹⁷.

Другое дело – популизм, связанный с торможением реформ. Он будет тормозить возможности проведения институциональных реформ, однако объективная потребность в них не будет снижаться. Тем самым будут накапливаться институциональные проблемы, которые в дальнейшем решать все равно придется, но с большими издержками – особенно если к тому времени ухудшится внешнеэкономическая конъюнктура.

Новым поворотом партийного строительства стало формирование левоцентристской партии «Справедливая Россия», претендующей на роль ведущей парламентской партии, аналогичной правоцентристской «Единой России». Лидеры «Справедливой России» перед объявлением о ее создании имели встречи с В.В. Путиным, что подтверждает наличие «официального благословения» новой партии. Ее политическое кредо мало чем отличается от «единороссовской» – безоговорочная поддержка политики В.В. Путина.

Впрочем, наличие двух брендов, претендующих на роль «руководящей и направляющей силы», может придать некоторый динамизм предвыборной кампании, что будет отличать ее в лучшую сторону от классической «полуторпартийной» модели. Важным вопросом для оценки роли и перспектив такого рода двухпартийности является способность этих сил реально полемизировать, взаимно выявлять недостатки и критиковать их. Имеется в виду в первую очередь критика реальных действий, поскольку полемика по программным вопросам в данной ситуации бессмысленна и мало кому интересна.

Контроль друг за другом и взаимная критика могли бы стать важным фактором преодоления традиционных недостатков «полуторпартийной» модели – политического застоя и коррупции. Однако всерьез ожидать реальной критики и полемики вряд ли приходится: обе партии ассоциируют себя с личностью (а главное – с популярностью)

¹⁷ Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, Mass and L.: The MIT Press, 1997. P. 1–3.

действующего президента. Вскрытие недостатков любой из них будет означать фактически критику В.В. Путина. Кроме того, нынешнее избирательное законодательство вообще крайне ограничивает возможность критики оппонента в ходе предвыборной кампании. А вот некоторого дополнительного бюджетного популизма появление двухпартийной модели добавить действительно может.

В отсутствие значимых инициатив правящая партия была склонна обсуждать экзотические решения. У каждой Думы должен быть свой «закон о пчеловодстве», ставший в свое время синонимом бессмысленности законотворческой деятельности¹⁸. Аналогичную роль играл в 2006 г. законопроект об ограничениях на упоминание иностранной валюты, в котором предлагается запретить госчиновникам произносить слова «доллар» и «евро» в случаях, когда это не обусловлено достаточными на то основаниями (хотя неясно, кто будет судить о достаточности оснований). За всем этим стоит и довольно распространенное, к сожалению, явление, когда бороться пытаются не с причиной, а со следствием. Так борьбу с инфляцией нередко подменяют замораживанием цен. А недоверие к национальной валюте пытаются преодолеть запретом на хождение валюты иностранной¹⁹. (Справедливости ради стоит отметить, что за последние 15 лет российские власти продемонстрировали, что они понимают разницу между причиной и следствием. Экономическая история посткоммунистической России практически не знает случаев бессмысленных запретов, вводимых вопреки экономической логике.)

2006 год дал новую тему для поиска политической модели и идеологии современной России. Требования дать стране «национальную идею» тянутся примерно столько же,

¹⁸ Был такой законопроект, над которым работали депутаты в середине 1990-х годов, в то самое время, когда только что ушедшая от «социалистического права» страна буквально задыхалась от отсутствия важнейших законов.

¹⁹ Запреты на использование иностранных слов подчас склонны объяснять данью патриотизму. На самом же деле это сугубо антипатриотическое действие. Ведь в основе подобных запретов лежит твердая уверенность его авторов в том, что Россия не способна проводить ту политику, которая обеспечит уважение к своей валюте. Между тем надо добиваться того, чтобы рубль уважали искренне, а не на словах и не из опасения заплатить штраф.

сколько и требования дать «отраслевые приоритеты». Теперь на роль такой идеи выдвигается «суверенная демократия», обсуждение которой стало довольно заметным феноменом общественно-политической жизни страны. Ее взяла на вооружение «Единая Россия», страдающая от отсутствия знаковых идеологем, и после непродолжительной дискуссии термин этот занял одно из центральных мест в программе партии парламентского большинства.

Появление нового термина было воспринято с очевидной настороженностью. Это неудивительно: в традициях нашей страны использовать популярные в развитом мире понятия с некоторым прилагательным, выхолащивающим суть определяемого слова. Таков был смысл «социалистической демократии» и «народной демократии», которые обозначали режим, противоположный демократическому. Естественно, что появление нового термина вызвало подозрения: не является ли все это лишь попыткой закамуфлировать отказ от демократических принципов организации общества и ужесточить политический режим? Иными словами, опасения состоят в том, чтобы «суверенная демократия» на деле не оказалась синонимом «ненастоящей демократии».

Эти сомнения и эта настороженность имеют право на существование, особенно в контексте многовековой российской истории. Но эта сторона дела отражает, скорее, сегодняшний день. Однако существует и более глубокая проблема: какие институты современной демократии имеют первостепенное значение для устойчивого и поступательного экономического развития? Термин «суверенная демократия» должен быть синонимом конкурентной экономики. Только конкурентная экономика может создать основу и для суверенитета страны, и для устойчивости ее экономического режима.

В реальной жизни все демократические институты не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты (правила игры, законы), принципиально важные для устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные. К первичным политическим условиям, необходимым для роста,

относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает и наличие независимой судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста: прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от произвола начальства.

Институтом экономики переходного периода было проведено статистическое исследование²⁰, в котором измерялось влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем полусотне стран, проходивших через глубокую трансформацию во второй половине XX в. Анализ подтверждает, что по сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республика), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим и административные барьеры и многое другое. Опыт Англии – первой страны современного экономического роста – подтверждает этот вывод²¹.

Таким образом, уровень экономического развития в значительной мере предопределяет политические институты,

²⁰ См.: *May В., Яновский К., Жаворонков С., Маслов Д.* Институциональные предпосылки современного экономического роста. М.: ИЭПП, 2007.

²¹ Современный экономический рост начался в Англии после того, как в результате «Славной революции» 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (political settlement и financial settlement). Был принят Habeas Corpus Act, в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого суда. Король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку уже было распространено понимание того, что произвольные налоги и большие финансы (с неизбежной инфляцией) – это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Необходимость соблюдения этих договоренностей со стороны короны обеспечивалась воспоминаниями о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злостные злоупотребления королевской прерогативой, выразившиеся в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

предпочтительные для данной страны. Следовательно, оптимальный для устойчивого экономического роста политический режим зависит от уровня ее экономического развития. Страны высокого уровня развития могут решать задачи адаптации к постиндустриальным вызовам только при наличии достаточно развитых институтов современного демократического общества. Страны низкого уровня развития (вроде Китая) успешно решают задачи модернизации в условиях авторитарного политического строя. Очевидно, что Россия по уровню развития человеческого капитала примыкает к первой группе государств, хотя и несколько отстает от них по формальным экономическим показателям.

Суть дискуссии о «суверенной демократии», что бы ни имели в виду ее инициаторы, состоит в определении долгосрочных тенденций развития России. Эти тенденции отнюдь не предопределены – ни в худшую сторону, ни в лучшую. В настоящее время можно проследить три варианта развития России в стратегической перспективе.

Во-первых, сохранение нынешних тенденций, для которых характерно отставание от наиболее развитых стран Запада примерно на 50 лет. Это достаточно устойчивая (инерционная) модель. Подобный разрыв наблюдается уже на протяжении примерно 300 лет, причем его отмечали совершенно разные наблюдатели в совершенно разные эпохи – от А. Стендаля до Е. Гайдара²².

Во-вторых, реальное ускорение социально-экономического развития, обеспечивающее конвергенцию России с наиболее развитыми странами мира. Решение этой задачи является очень сложным – лишь считанным единицам стран удавалось добиться этого в XX в.

В-третьих, постепенная деградация системы с вероятной дезинтеграцией, поскольку у слабеющей власти не будет сил и ресурсов удерживать территориальное (политическое) единство страны в условиях локализации экономических

²² Об этом писал Стендаль в начале XIX в., Н. Бунге в середине XIX в., а в настоящее время об этом убедительно пишет Е. Гайдар. (См.: *Травин Д., Маргания О. Европейская модернизация*. М.: СПб.: АСТ, 2004. Кн. 1. С. 18; *Власть и реформы*. М.: Олма-Пресс; Экслибрис, 2006. С. 349; *Гайдар Е. Долгое время*. М.: Дело, 2005. С. 325.)

интересов. В этих условиях обсуждение вопросов суверенитета уже будет лишено смысла.

Инерционный сценарий по самой своей природе представляется наиболее вероятным. Он достаточно простой и самоподдерживающийся, предполагает постепенное (по мере роста среднедушевого ВВП) развитие институтов демократии и, вероятнее всего, сохранение существующего уровня независимости в принятии политических решений.

Однако особенность текущего политического момента состоит в большей, чем обычно, вероятности перехода на рельсы второго сценария. Есть некоторый шанс совершить рывок. Но для этого требуются ясное осознание задачи и серьезная консолидация элит вокруг ее решения.

России предстоит предпринять еще немало усилий, чтобы обеспечить эффективность своей демократии и реальность своего суверенитета. Для этого надо, во-первых, укреплять демократические институты, не злоупотребляя ссылками на незрелость и юный возраст российской демократии. Во-вторых, обеспечить рост конкурентоспособности страны. Последний тезис должен занять центральное положение в экономико-политической доктрине. Опыт последних полутора десятилетий свидетельствует о том, что мы умеем решать стоящие перед страной задачи, если политическая элита отнесется к ним всерьез. Убедительный пример тому – успешный опыт преодоления макроэкономического кризиса.

Теперь предстоит преодолеть кризис институциональный – именно о нем свидетельствуют данные рейтингов, которые отражают качество государственных институтов.

Задача формирования качественных государственных институтов намного более сложна, чем финансовая стабилизация. Однако некоторые страны смогли решить ее на протяжении XX в. Для этого требуется консолидация политических сил и ответственная, отвергающая популизм экономическая политика. Решение этой задачи обеспечит превращение России в подлинную демократию с подлинным суверенитетом.

2007 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2007 г.: УСПЕХИ И РИСКИ¹

1. Достижения и проблемы

Экономико-политические итоги 2007 г. противоречивы: очевидные успехи экономической динамики сопровождались тревожными тенденциями нарастания популизма. Текущая стабильность экономической и политической жизни несет риски самоуспокоенности и дестабилизации. Вот почему необходим серьезный анализ достижений и возможностей, трудностей и рисков дальнейшего развития. Успехи минувшего года нашли отражение в позитивной динамике ряда основных показателей социально-экономического развития страны².

Темп прироста ВВП в 2007 г. (8,1%) является одним из самых высоких после завершения кризиса (выше только показатель 2000 г. – 10%, но тогда это был в чистом виде восстановительный процесс). Рост промышленности составил 6,3% против 3,9% в 2006 г., в том числе обрабатывающих

¹ См.: Вопросы экономики. 2008. № 2. Автор признателен Е.Т. Гайдару за ценные замечания и рекомендации и О.М. Кочетковой за помощь при подготовке статистических материалов для данной статьи.

² См.: Приложение на с. 808–823 настоящего издания.

отраслей – 9,3%. Теперь уже такую динамику нельзя объяснить ни низким курсом рубля, ни наличием резервных мощностей. Очевидны завершение восстановительного периода и переход к инвестиционной модели роста. Действительно, прирост инвестиций побил все возможные рекорды, превысив 20%. Объем иностранных инвестиций составил более 100 млрд долл. (55 млрд долл. в 2006 г.), а прямые инвестиции – 20 млрд долл. (против 14 млрд долл.).

Существенным фактором динамичного развития российской экономики стал быстрый рост потребления домашних хозяйств, составивший порядка 12,5%. Устойчивый рост демонстрировали основные показатели бюджетной и денежной систем. Золотовалютные резервы превысили 470 млрд долл., а Стабилизационный фонд составил более 150 млрд долл. Бюджет оставался профицитным, хотя профицит снизился примерно на 2 п.п. ВВП. Внешний государственный долг составил символическую сумму – 3,5% ВВП.

Важным результатом минувшего года явилось придание определенной инерционной динамики национальным проектам, которые стали восприниматься обществом не как элемент пропаганды, а как приоритеты, носящие долгосрочный характер. Началось также серьезное обсуждение институциональных, а не только финансовых проблем функционирования секторов, связанных с развитием человеческого капитала. Появились некоторые позитивные тенденции в решении проблем здоровья нации. Продолжился процесс снижения безработицы, уровень которой достиг 6,1%, а среднемесячная зарплата превысила 500 долл.

Одним из результатов позитивных тенденций последнего времени является повышение интереса политической и экономической элиты к долгосрочным проблемам развития страны. Трехлетняя программа деятельности правительства дополнена его докладом о результатах и основных ее направлениях, охватывающим период в три года, и трехлетним федеральным бюджетом. В минувшем году правительство приступило к разработке долгосрочной Стратегии социально-экономического развития страны, охватывающей период до 2020 г. За этим должна последовать долгосрочная

бюджетная проектировка. Перспективные ориентиры должны быть установлены для субъектов Федерации и муниципальных образований. Все эти документы предполагается увязать в единую систему посредством федерального закона о социально-экономической стратегии развития страны, разрабатываемого по поручению Президента РФ.

Стремление к выработке долгосрочных плановых и прогнозных документов в последние два года демонстрировали почти все страны СНГ³. По-видимому, существуют две причины такого интереса. С одной стороны, стабилизация и экономический рост создают для этого основу. С другой – налицо воспроизводство традиций советской экономики, поскольку значительная часть постсоветской государственной элиты имеет глубокие корни в госплановском прошлом, а потому многие прогнозные документы несут ярко выраженный отпечаток директивной плановой системы с ее главным атрибутом – оценкой за план. Внедрение этих принципов весьма опасно в условиях современной динамичной экономики.

Вместе с тем в 2007 г. наметился и ряд тревожных тенденций в экономической динамике и экономической политике. В первую очередь речь идет об ускорении роста цен, которое находится в центре внимания политического руководства и всего населения страны.

С 1999 г. инфляция неуклонно снижалась, хотя и медленнее, чем прогнозировалось в бюджетных проектировках. До минувшего года дискуссия по этой проблеме шла в основном вокруг точности прогноза, поскольку правительственные расчеты всегда были более оптимистичными, чем оказывались результаты. Однако, понимая, что это связано с желанием властей получить по итогам года дополнительные номинальные доходы, все в общем-то принимали правила игры, несмотря на политическую критику в парламенте. Но в 2007 г. впервые инфляция ускорилась, причем существенно: индекс потребительских цен подскочил с 9 до 12%, а индекс цен производителей превысил 25%. Началась острая дискуссия о причинах такого поворота событий: удорожание продовольствия на мировых

³ Подборку статей о современном опыте перспективного планирования и прогнозирования в ряде стран СНГ см.: Общество и экономика. 2007. № 11–12.

рынках; усилия денежных властей по сдерживанию укрепления рубля; экспансионистская бюджетная политика.

Последний фактор является наиболее важным. Ведь в 2007 г. бюджетная политика претерпела существенные изменения. Теперь уже можно говорить о начале масштабной бюджетной экспансии. Весной было принято решение о наращивании бюджетных расходов против утвержденных ранее Законом «О федеральном бюджете на 2007 г.». Соответствующий законопроект был принят в ноябре. Результаты пересмотра бюджета представлены в табл. 1. Предлагаемые поправки предусматривали увеличение непроцентных расходов более чем на 1 трлн руб., что привело к сокращению профицита бюджета с 4,6 до 2,8% ВВП. Значительный объем дополнительных бюджетных расходов направляется на социальные и инфраструктурные проекты, а также на капитализацию государственных корпораций и институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, Российской корпорации нанотехнологий, Фонда содействия реформе ЖКХ и др.). Все это позволяет сделать вывод о нарастании популистских тенденций в российской экономической политике.

Таблица 1

**Планирование расходной части
федерального бюджета 2007 г.**

Расходы	Бюджетные ассигнования, утвержденные Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 г.»						
	На 1 января		На 23 ноября		Изменения		
	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	% к ВВП	млрд руб.	%	% к ВВП
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8
Расходы бюджета, всего	5 463,5	16,6	6 531,4	19,6	1 067,9	19,5	3,2
Общегосударственные вопросы*	651,3	2,0	973,0	2,9	321,7	49,5	1,0
Национальная оборона	822,0	2,5	839,1	2,5	17,1	2,1	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	662,9	2,0	674,8	2,0	11,9	1,8	0,05

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
Национальная экономика	497,2	1,5	730,2	2,2	233,0	46,9	0,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	53,0	0,2	296,2	0,9	243,2	458,9	0,7
Образование	277,9	0,8	287,1	0,9	9,2	3,3	0,03
Культура, кинематография и средства массовой информации	67,8	0,2	70,8	0,2	3,0	4,4	0,01
Здравоохранение и спорт	206,4	0,6	276,7	0,8	70,3	34,0	0,2
Социальная политика	215,6	0,6	286,4	0,9	70,8	32,8	0,2
Межбюджетные трансферты:	1844,4	5,5	1939,7	5,8	95,3	5,2	0,3
финансовая помощь бюджетам других уровней	512,4	1,5	607,7	1,8	95,3	18,6	0,3
фонды компенсаций	153,1	0,5	148,8	0,4	-4,3	-2,8	-0,01
другие межбюджетные трансферты	118,5	0,4	139,3	0,4	20,8	17,5	0,06
трансферты внебюджетным фондам	1060,4	3,2	1044,0	3,1	-16,4	-1,5	-0,05
Процентные платежи по государственному долгу РФ	156,9	0,5	149,1	0,4	-7,8	-5,0	-0,02

* За вычетом процентных платежей по государственному долгу РФ.

Источники: Закон «О федеральном бюджете на 2007 г.» в разных редакциях, Росстат; расчеты автора.

С точки зрения формальной сбалансированности ослабление бюджетных ограничений не должно привести к бюджетному дефициту в трехлетней перспективе при сохранении текущих прогнозов цен на нефть. Однако подобного рода действия дали сигнал экономическим агентам, которые соответствующим образом скорректировали свою ценовую политику, что и обернулось ускорением инфляции.

Переход к экспансионистской бюджетной политике только отчасти можно объяснить особенностями политического цикла. Предвыборый характер минувшего года, несомненно,

дал о себе знать. Однако при высоких рейтингах Президента РФ и «Единой России» особой нужды в бюджетном популизме нет. Увеличение бюджетных расходов – результат беспрецедентного давления всех секторов экономики и политических сил на Министерство финансов РФ. При наличии крупного объема денежных ресурсов в стране и серьезных социальных и экономических дисбалансах ослабить такое давление финансовые власти могут только при решительной поддержке главы государства. Но такая поддержка не может быть неизменной, что в полной мере и проявилось в минувшем году.

Оборотная сторона бюджетной экспансии – торможение институциональных реформ. Здесь также налицо влияние политического цикла: реформы маловероятны в предвыборный период и единственное, что остается в этот период, – разработка основных контуров экономической политики для нового «окна возможностей» после выборов. Впрочем, сказанное не означает полного блокирования институциональных преобразований. В некоторых секторах, относящихся к приоритетным национальным проектам, принимались важные институциональные решения, определившие принципы их функционирования на предстоящий период (прежде всего это относится к сфере образования).

Тревожные тенденции прослеживаются на рынке внешнего долга. Снижение государственного внешнего долга происходило при неуклонном наращивании частного. Причем в минувшем году произошло принципиальное изменение тенденции: если до сих пор совокупная долговая нагрузка снижалась, то в 2007 г. она начала расти, усиливая тем самым зависимость экономического положения России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, тем более что значительная часть задолженности приходится на квазичастные (фактически находящиеся под государственным контролем) корпорации и банки, т. е. именно государству придется спасать их в случае экономического кризиса. Можно отметить нарастание тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских фирм, если использовать пример южнокорейских чеболей – фирм, находящихся под фактическим государственным

контролем и исповедующих принцип приватизации прибылей и национализации убытков.

Серьезной проблемой минувшего года оставалось укрепление рубля в связи с мощным притоком выручки от экспорта и иностранных инвестиций. В этом процессе сыграли свою роль крупные корпоративные заимствования. В результате в России быстро рос импорт, что отнюдь не благоприятствовало деятельности отечественных товаропроизводителей. Впрочем, конкурентоспособность внутреннего производства все-таки, несомненно, повышалась, что видно хотя бы из самого факта ускорения экономического роста, несмотря на то что рубль по покупательной способности давно уже превысил уровень 1997 г. – уровень, который некоторым российским аналитикам казался весьма опасным и чреватым очередным кризисом.

Неприятной, хотя и закономерной тенденцией второй половины 2007 г. стало повышение на межбанковском рынке процентных ставок. В значительной мере это явилось результатом ипотечного кризиса в США, но свою роль сыграло и усиление инфляционных ожиданий. Надо отдать должное решительным и адекватным действиям ЦБ РФ, которые предотвратили разворачивание этого кризиса и сделали его почти неощутимым для большинства россиян. Таким образом, итоги развития экономики в 2007 г. противоречивы. Налицо крупные успехи, но ситуация остается внутренне неустойчивой.

2. Проблемы экономического роста

Как было отмечено выше, минувший год характеризовался высокими темпами экономического роста, даже несколько большими по сравнению с 2006 г. Впрочем, темпы роста во многих странах на территории бывшего СССР были выше, чем в России. Это происходило как в постсоветских странах, в которых более высокий рост в какой-то мере является результатом «эффекта базы» (глубины спада и продолжения

действия еще восстановительных тенденций), так и в странах Центральной и Восточной Европы, вступивших в ЕС и сформировавших экономические институты, не во всем благоприятные для экономического роста⁴. Исключительно высокие темпы продолжают демонстрировать Китай и Индия. В табл. 2 приведены данные, показывающие также, что высокие темпы роста не являются следствием высоких мировых цен на энергоносители. Естественно, высокие темпы демонстрируют Азербайджан, Туркмения и Казахстан, но и в большинстве ресурсобедных стран темп роста опережает российский. Тем самым источники и резервы роста следует искать в факторах, не связанных с развитием нефтегазового сектора.

Таблица 2

Динамика ВВП в посткоммунистических странах, %

Страна	Год	
	2006	2007
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Азербайджан	31,0	29,3
Албания	5,0	6,0
Армения	13,3	11,1
Белоруссия	9,9	7,8
Болгария	6,1	6,0
Венгрия	3,9	2,1
Грузия	9,4	11
Казахстан	10,7	8,7
Киргизия	2,7	7,5
Китай	11,1	11,5
Индия	9,7	8,9
Латвия	11,9	10,5
Литва	7,5	8,0

⁴ Проблема сдерживающего влияния членства в ЕС на экономический рост посткоммунистических стран была проанализирована А. Ослундом и А. Уорнером (Aslund A., Warner A. The EU Enlargement: Consequences for CIS Countries // Beyond Transition. Development Perspectives and Dilemmas. Aldershot: Ashgate, 2004).

Окончание табл. 2

1	2	3
Македония	3,0	5,0
Молдавия	4,0	5,0
Монголия	8,6	8,5
Польша	6,1	6,6
Румыния	7,7	6,3
Россия	6,7	8,1
Сербия	5,7	6,0
Словакия	8,3	8,8
Словения	5,7	5,4
Таджикистан	7,0	7,5
Туркмения	9,0	10,0
Украина	7,1	6,7
Узбекистан	7,3	8,8
Хорватия	4,8	5,6
Чешская Республика	6,4	5,6
Эстония	11,2	8,0

Источник: МВФ.

По-видимому, мы находимся в повышательной фазе экономического цикла. При этом можно также предположить, что российская экономика вошла в систему нормального делового цикла. Будущее покажет, так ли это, но в любом случае настала пора отойти от стереотипов антикризисного управления и «подстегивания» роста любой ценой, сформулировать модель экономической политики, основанную на механизмах антициклического регулирования. Иными словами, настало время перейти от антикризисной политики к антициклической.

Однако пока государство продолжает действовать по логике «рост любой ценой». Несмотря на экономический бум и связанную с ним инфляцию, правительство продолжает «подхлестывать» рост при помощи бюджетных вливаний. Выделяемые средства направляются в основном в социальную сферу

(вложения в человеческий капитал), в развитие инфраструктуры и инновационную деятельность. Такой подход вполне объясним, поскольку именно в этих секторах находятся узкие места дальнейшего развития страны. Понятен и политический контекст подобного подхода: для нынешней российской власти высокие темпы роста являются источником их фактической легитимации, основой своеобразного «общественного договора» первого этапа постреволюционной стабилизации. Однако все эти меры выглядят довольно странно на фоне экономического бума и высокой инфляции. Серьезными становятся риски перегрева экономики и ее срыва в фазу кризиса.

Экономический рост остается пока преимущественно количественным. Хотя сектора услуг растут высокими темпами, но это в основном традиционные услуги (прежде всего торгово-посредническая деятельность), а никак не высокотехнологичные. Техничко-внедренческие особые экономические зоны развиваются, но пока не стали реальными точками роста инноваций, способных оказывать сколько-нибудь значимое влияние на характер экономического роста. Россия развивается в рамках и в логике индустриальной модели, а в этой системе координат у нее нет серьезных конкурентных преимуществ – ни по трудовым ресурсам, ни по природно-климатическим параметрам⁵. Впрочем, структурная трансформация – процесс длительный, который медленно накапливает потенциал и лишь со временем может раскрываться во всей полноте. Хотя на вопрос о том, происходит ли накопление структурного рывка, тоже заранее ответить невозможно⁶.

⁵ В ряде исследований доказывается принципиальная неконкурентоспособность российской экономики при сохранении индустриальной парадигмы, что объясняется набором естественных (прежде всего природно-климатических) факторов. Однако особенности постиндустриальной (информационной) экономики существенно меняют значение подобных факторов и позволяют по-новому взглянуть на проблемы национальной конкурентоспособности (*Lynch A. C. Roots of Russia's Economic Dilemmas: Liberal Economics and Liberal Geography // Europe-Asia Studies. 2002. Vol. 54. No 1*).

⁶ Следует напомнить опыт развитых стран Запада, которые в 1970-е годы, как казалось многим наблюдателям, топтались на месте, демонстрируя миру низкие темпы роста и высокую инфляцию, хотя на самом деле в них складывались предпосылки для мощного структурного рывка.

Требуются серьезные структурные сдвиги, ослабляющие зависимость страны от ситуации в топливно-энергетическом комплексе. Именно эта задача является центральной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, охватывающей период до 2020 г. Ее проект был разработан Минэкономразвития России во второй половине 2007 г. Поставив целью предстоящего 12-летнего периода вхождение России в пятерку ведущих экономик мира (по размеру ВВП), концепция рассматривает три возможных сценария долгосрочного развития: инерционный, экспортно-сырьевой и инновационный. (Примерные количественные ориентиры сценариев представлены в табл. 3.)

Таблица 3

**Сценарии социально-экономического развития России
в 2011–2020 гг.**

Параметр	2011–2015 гг.	2016–2020 гг.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
ВВП, среднегодовой % роста:		
инерционный	103,2	103,2
экспортно-сырьевой	105,7	105,0
инновационный	106,3	106,6
Промышленное производство, среднегодовой % роста:		
инерционный	102,3	102,3
экспортно-сырьевой	104,7	104,2
инновационный	105,2	105,0
Инвестиции, среднегодовой % роста:		
инерционный	102,8	104,3
экспортно-сырьевой	109,2	107,4
инновационный	110,2	110,1
Реальные располагаемые доходы населения, среднегодовой % роста:		
инерционный	104,3	103,9
экспортно-сырьевой	106,2	105,0
инновационный	107,2	106,9

Окончание табл. 3

1	2	3
Реальная заработная плата, среднегодовой % роста:		
инерционный	104,4	103,9
экспортно-сырьевой	107,5	106,0
инновационный	108,2	108,2
Розничный товарооборот, среднегодовой % роста:		
инерционный	104,2	103,9
экспортно-сырьевой	105,9	104,7
инновационный	106,6	106,4
Экспорт, среднегодовой % роста:		
инерционный	101,3	101,8
экспортно-сырьевой	103,3	103,5
инновационный	103,5	104,5
Импорт, среднегодовой % роста:		
инерционный	101,7	103,5
экспортно-сырьевой	106,2	104,9
инновационный	106,9	106,7

Источник: МЭРТ РФ.

Инерционный сценарий предполагает сохранение доминирования энергосырьевых секторов при постепенном замедлении темпов роста добычи и экспорта продукции ТЭК из-за отставания в развитии инфраструктуры. Среднегодовые темпы роста не превышают 3,2%. В данном сценарии маловероятна реализация крупных инвестиционных проектов в отраслях, выходящих за рамки ТЭК, но вполне возможно усиление процессов социальной и региональной дифференциации, снижения качества человеческого капитала, конкурентоспособности обрабатывающих производств и вытеснения их импортом.

Экспортно-сырьевой сценарий включает активное использование конкурентных преимуществ России в энергетическом секторе, реализацию крупных инфраструктурных проектов, дающих возможность наращивать производственный потенциал традиционных отраслей российского экспорта.

Среднегодовой рост экономики в таком случае может составить порядка 5,7–5,0%. Основное внимание уделяется развитию энергетики и транспорта, причем в силу специфического характера этих секторов можно предположить существенное усиление роли государства в организации и регулировании хозяйственной жизни. Особую остроту приобретает развитие частно-государственного партнерства. Экспортно-сырьевой сценарий означает, таким образом, усиление зависимости экономики от мировой конъюнктуры цен на продукцию ТЭК и сырье.

Инновационный сценарий предусматривает использование конкурентных преимуществ в топливно-сырьевой сфере для диверсификации и качественного обновления российской экономики. Принципиально важным является резкий скачок в повышении качества человеческого капитала и использовании на этой основе высокотехнологичных производств. Экономический рост может достигать 6,3–6,6% в год. По сути, это сценарий постиндустриального рывка, при котором Россия способна найти свою нишу в системе разделения труда в современной глобализации. Данный сценарий предполагает структурный маневр, в результате которого доля инновационного сектора должна повыситься с нынешних 10% ВВП до примерно 20%, а доля нефтегазового сектора, напротив, снизиться с 20 до 10–12%.

С известной долей условности эти сценарии можно охарактеризовать соответственно как нигерийский, мексиканский и австралийский. В Нигерии обилие топливно-энергетических ресурсов привело к застою и деградации политических и экономических институтов, к тяжелому политическому и экономическому кризису. В Мексике крупные доходы от нефти дали возможность обеспечить заметный, хотя и неровный, экономический рост при умеренной диверсификации экономики и низком развитии человеческого капитала, при неспособности существующих институтов воспользоваться преимуществами близости к североамериканскому рынку. Австралия демонстрирует успешный опыт страны, богатой природными ресурсами, которая смогла осуществить диверсификацию экономики. Экспорт природных ресурсов в Японию и страны

Юго-Восточной Азии дал огромные возможности для диверсификации внутреннего производства и формирования современной постиндустриальной экономики⁷.

Три названных сценария не следует рассматривать как альтернативы, скорее они представляют собой последовательные этапы движения российской экономики к новому качеству. Благоприятный вариант развития событий означает переход от инерционного сценария к экспортно-сырьевому и на его основе (учитывая австралийский опыт) к наращиванию инновационных механизмов социально-экономического развития. Иными словами, первый и второй сценарии – этапы на пути решения стратегических задач российского развития. Однако эти сценарии могут стать и альтернативами, если не удастся осуществить переход от одной модели роста к другой.

Тогда возникает ключевой вопрос: какими механизмами может быть обусловлен этот переход? Таких механизмов в принципе два – деньги и институты. Изменение модели развития страны может быть достигнуто на основе массированных государственных (и связанных с государством) инвестиций в определенные сектора экономики, но при проведении глубоких институциональных реформ, создающих благоприятные условия для деятельности экономических агентов, а также стимулы ускоренного развития отраслей, обеспечивающих развитие человеческого капитала.

Здесь мы сталкиваемся с альтернативой при выборе политической стратегии социально-экономического развития России. *Одна стратегия основывается на дирижистской идеологии* и предполагает ведущую роль государства в обеспечении искомых темпов экономического роста, для которого оно создает мощные организационные и финансовые предпосылки. *Другая в основу модернизации кладет формирование современной институциональной среды*, способной стимулировать устойчивый экономический рост и адаптацию к вызовам современной эпохи.

⁷ См.: Мау В. Российская экономика: сильные и слабые стороны // Экономическая политика. 2006. № 2; Брич А. Путь России к процветанию в постиндустриальном мире // Вопросы экономики. 2003. № 5.

В реализации первой стратегии ведущими игроками становятся корпорации, принадлежащие государству или находящиеся под его контролем. Бюджет играет активную роль в финансировании крупных хозяйственных проектов, причем не только инфраструктурных. Создаются специальные «институты развития», которые призваны сформировать особые условия для секторов, предпочтительных с позиции государства. Под ведущую роль государства выстраивается и институциональная система, включая проблемы собственности, банкротства, внешнеэкономическую деятельность и т. п.

Данная стратегия (модель) на определенном этапе может обеспечить высокие темпы экономического роста, особенно при наличии мощного потока финансовых ресурсов, поступающих в госбюджет. Однако проблема этой стратегии заключается в низкой эффективности государственных инвестиций, в том числе и фактически государственных, хотя формально они могут быть частными по сравнению с инвестициями действительно частными (когда собственник рискует своими средствами). Неэффективность эта оказывается двоякого рода.

Во-первых, неэффективность принимаемых решений относительно приоритетов инвестирования. Это становится острой проблемой в условиях высокого динамизма постиндустриальной эпохи: вызовы и приоритеты меняются так быстро, что любая, даже самая эффективная, государственная бюрократия не может успевать адекватно реагировать на них. Решения, принятые властью, всегда являются результатом сложной системы согласования интересов. И вызовы времени отнюдь не выступают в этом процессе главным аргументом. А уж поменять с таким трудом согласованное решение подчас практически невозможно.

Во-вторых, банальная проблема неэффективности (завышения) смет инвестиционных проектов, когда речь идет об освоении государственных (или квазигосударственных) средств⁸.

⁸ Анализ эффективности освоения государственных инвестиций см.: Флювберг Б. Стратегическая оценка планирования крупных инфраструктурных проектов // Экономическая политика. 2006. № 1. Обратим внимание, что автор исследует

Другая стратегия предусматривает использование именно современных институтов (разумеется, с соответствующей адаптацией к специфике данной страны) и выступает важнейшим источником модернизации стран догоняющего развития в условиях перехода к постиндустриальной эпохе. Поэтапное формирование институтов развитого общества (институтов современной рыночной демократии) может обеспечить решение сложного комплекса задач модернизации экономики.

Ниже мы рассмотрим вопросы институционального строительства более подробно. Пока же сформулируем общий вывод. В минувшем году государство гораздо больше внимания уделяло финансовым и регулятивным (дирижистским) аспектам экономического роста, нежели институциональным. Это нашло отражение прежде всего в накачке деньгами институтов развития, а также в создании государственных корпораций, которые должны играть ключевую роль в структуризации российской экономики. Подобное развитие событий вполне закономерно в условиях мощного притока «дешевых денег», который продолжает захлестывать страну на протяжении нескольких лет.

Непосредственным результатом такого развития событий стало пока лишь раскручивание инфляции, составившей 11,9%. Современная инфляция – явление достаточно сложное, комплексное. В ней переплетаются несколько факторов: рост цен на продовольствие, стремление денежных властей сдерживать укрепление рубля, экспансионистская бюджетная политика. Последнее обстоятельство особенно важно в реалиях 2007 г. Бюджетный экспансионизм, нацеленный на ускорение роста, в действительности препятствует ему. С одной стороны, дополнительный спрос в значительной мере концентрируется на импортных товарах, а не стимулирует внутреннее производство. С другой – инфляция приводит к повышению банковских процентных ставок на внутреннем рынке (как произошло осенью 2007 г.), что отнюдь

опыт развитых рыночных демократий, для которых характерны достаточно высокие стандарты принятия государственных решений.

не благоприятствует консолидации роста и ведет к повышению конкурентоспособности импорта по сравнению с отечественными товаропроизводителями.

3. Институциональные факторы экономического роста

Один из основных вопросов дискуссии об экономическом росте – формирование современной, т. е. адекватной вызовам постиндустриальной эпохи, системы политических, экономических и социальных институтов. Ключевая роль институционального строительства довольно подробно обоснована в литературе последних двух десятилетий. Анализируя институциональные проблемы, решение которых необходимо для обеспечения устойчивого экономического роста и структурного преобразования России, целесообразно выделить группы институтов и определить их внутреннюю логическую соподчиненность.

1. Политико-правовые институты, связанные с обеспечением гражданских и политических прав граждан и, в частности, экономических агентов. Речь идет о защите базовых прав, признание которых государством в свое время стало основой инициирования современного экономического роста: гарантии неприкосновенности личности и собственности; независимость суда; эффективность правоохранительной системы; свобода средств массовой информации.

2. Институты, обеспечивающие развитие человеческого капитала. К ним относятся прежде всего образование, здравоохранение, пенсионная система и строительство жилья. Ошибочно сводить проблемы этих секторов исключительно к недофинансированию. Большинство институциональных моделей функционирования социальной сферы сложилось в период трансформации аграрной экономики в индустриальную, для которой были характерны совершенно иные объективные условия – демографические (доминирование более молодых возрастов), социальные (структура населения

и занятости) и т. п. Сегодня, когда в развитых странах, включая Россию, социальная ситуация существенно изменилась, традиционные (т. е. выработанные на рубеже XIX–XX вв.) институты социальной поддержки оказались чрезмерно дорогостоящими и неэффективными.

3. Собственно экономические институты, т. е. законодательство, обеспечивающее устойчивое функционирование и развитие народного хозяйства, а в современной ситуации – экономический рост и структурную модернизацию экономики.

4. Специальные институты, цель которых – решение конкретных, специфических проблем экономического роста. Мы имеем в виду институты развития, т. е. правила игры, нацеленные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них, определенным образом отобранных. Иными словами, речь идет об институтах дискретного воздействия на экономику в отличие от предшествующих институтов, действие которых носило общий характер.

Четыре группы институтов перечислены в порядке их важности и логической соподчиненности. Это не означает, что, скажем, хозяйственное законодательство не является важным для устойчивого функционирования экономики. Просто без обеспечения базовых прав личности экономическое законодательство не будет эффективным, а то и вовсе останется лишь на бумаге.

Именно гарантии базовых прав формируют основу устойчивого экономического роста, создают для него фундаментальные предпосылки, во всяком случае в экономике, основанной на частном предпринимательстве⁹. Особо подчеркнем, что в данном случае имеются в виду прежде всего личная безопасность и сохранность собственности, эффективность государственного управления, а не известный набор политических прав, характерный для современных рыночных демократий. Как показывает опыт последних трех столетий, уверенность в личной безопасности и сохранности

⁹ См.: Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Маслов Д. Институциональные предпосылки современного экономического роста.

накопленного создает достаточные предпосылки для активного предпринимательства независимо от того, обладает ли предприниматель пассивным или даже активным избирательным правом, живет при республиканском или монархическом строе и т. п. Для обеспечения соответствующих гарантий более важны надежная судебная система и механизмы исполнения законодательства.

Независимые средства массовой информации позволяют распространить общественный контроль над функционированием названных институтов. Традиционные институты демократии также являются необходимыми при достижении страной определенного уровня социально-экономического развития, прежде всего когда речь идет о странах с доминированием образованного городского населения.

В экономико-политических дискуссиях последнего времени достаточно широко представлена позиция, согласно которой модернизация политической системы не является вопросом первостепенной важности. Прослеживаются две линии ее аргументации.

Сторонники одной из них настаивают на специфическом характере российских политических институтов (и соответственно институтов демократии) по сравнению с нынешними развитыми демократиями. Речь идет об особом пути развития страны, не повторяющем опыт западной демократии. В наиболее концентрированном виде эта позиция получила отражение в концепции «суверенной демократии», дискуссия о которой идет на протяжении последних двух лет¹⁰.

Представители другой позиции, принимая современную западную модель ориентиром для развития отечественных политических институтов, вместе с тем не рассматривают ее в качестве необходимого условия консолидации экономического роста на данном этапе. Устойчивый рост в обозримой перспективе связывается не с формированием современной эффективной системы государственного управления, а с наличием потенциала догоняющего развития, основанного на технологических заимствованиях. Именно последние дают

¹⁰ Материалы дискуссии представлены в сборнике: Про суверенную демократию. М.: Европа, 2007.

возможность поддерживать высокие темпы экономического роста даже при слабом развитии институтов. И только в дальнейшем, когда произойдет модернизация индустриальных отраслей экономики, модернизация политических институтов станет предпосылкой дальнейшего развития страны.

Эта точка зрения по крайней мере спорная. Она вполне применима к странам, переходящим от аграрной экономики к индустриальной, т. е. осуществляющим индустриальную модернизацию. Аграрная часть населения, составляющая большинство, как правило, чутко реагирует на улучшение материального положения и заинтересована в современных политических институтах. Иначе реагирует образованное городское население: оно требует определенных гарантий и поэтому готово участвовать в выработке государственных решений. Вот почему *модернизация государства является абсолютным приоритетом для решения всех остальных задач экономической и социальной модернизации*. Важнейшим фактором модернизации является также развитие человеческого капитала. Это крупная институциональная задача, которую должны решать все страны в условиях постиндустриальной трансформации. Нынешний кризис социальной сферы не является следствием лишь кризиса советской системы. *Его природа отражает кризис индустриальной системы*. Сложившаяся модель социального государства (модель развития человеческого потенциала) была основана на принципиально иной демографической и социальной ситуации: растущей численности населения, преобладании молодых возрастов, большой доле сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки. В настоящее время, когда процесс старения населения приобрел устойчивый характер, а спрос на социальные услуги неуклонно возрастает, необходимо формировать радикально новую модель социального государства¹¹.

Поиск оптимальной модели развития человеческого капитала в минимальной мере должен учитывать накопленный в мире опыт: эффективных систем, соответствующих современным вызовам, просто не существует. Более того, *страна,*

¹¹ См.: Гайдар Е.Т. Долгое время. М.: Дело, 2005. Гл. 12–13.

которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит сильное преимущество в постиндустриальном мире.

Совершенствование экономического законодательства также является важным направлением институциональной модернизации. За последние 10 лет здесь было сделано немало. В стране сформирована достаточно развитая система экономического законодательства. Но его недостаточная эффективность связана с неразвитостью институтов политического и административного регулирования, со слабостью механизмов, обеспечивающих исполнение законов (*entforcement*).

В настоящее время можно выделить следующие основные направления развития экономических институтов.

Формирование конкурентной среды и преодоление монополистических тенденций в экономике. Здесь особенно важно достичь эффективности и прозрачности государственного регулирования; выработать критерии прозрачности принятия решений относительно государственного участия (и господдержки) в отдельных секторах экономической и социальной жизни; не допустить конфликта интересов госслужащих при принятии регулятивных решений; совершенствовать механизмы госзакупок.

Стимулирование входа на рынок новых компаний и снятие барьеров на их пути. Это важнейшее условие интенсификации инновационного процесса, поскольку именно новые предприятия готовы реально рисковать и являются, как правило, более производительными. Для реализации данного направления целесообразно сформировать инфраструктуры поддержки новых предприятий малого и среднего бизнеса, упростить доступ малых предприятий к аренде нежилых помещений, создать технопарки и бизнес-инкубаторы, расширить систему микрокредитования, стимулировать развитие несырьевого экспорта (в том числе со стороны малых и средних фирм) и т. п.

Развитие рынка земли и недвижимости, поскольку именно они формируют основу отношений собственности и являются важным экономическим источником гарантий прав собственности. Это особенно важно для новых

инновационных фирм как основы их доступа к кредитным ресурсам.

Развитие финансовых рынков как источника капитала для экономического роста. Для этого требуются повышение надежности финансовых институтов, появление и развитие новых финансовых инструментов, дающих альтернативные существующим способы сбережений, более надежная защита прав участников финансовых рынков.

В формировании системы экономических институтов целесообразно ориентироваться на адаптацию законодательства Европейского Союза¹². *Aquis communautaire* дают достаточно успешный пример современного рыночного законодательства, который особенно актуален для нас хотя бы потому, что более 50% российского товарооборота приходится на ЕС. Естественно, не все разделы европейского законодательства приемлемы для стимулирования роста, но основные его разделы, посвященные экономическим свободам, антимонопольному регулированию и т. п. были бы вполне уместны для современной России¹³. Однако надо принимать во внимание одно важное обстоятельство. Европейские экономические институты поддерживаются институтами обеспечения выполнения законодательства, прежде всего судебной системы. Одно не может быть эффективным без другого. Но если законы, регулирующие экономику, можно воспроизвести в отечественном праве и практике, то судебную систему так просто не скопировать: требуется большой период времени для решения задачи обеспечения необходимого уровня ее эффективности. И в этом состоит одна из основных проблем современной России.

Наконец, особое место занимают *институты развития*. Они оказались в центре экономико-политической дискуссии последних двух лет. Пока еще нет строгого понимания, что же относится к этой институциональной форме. Одни исследователи видят в них формы организации частно-государственного партнерства, другие – способы прямого

¹² См.: Общее европейское экономическое пространство: Перспективы взаимоотношений России и ЕС. М.: Дело, 2004.

¹³ См.: Мау В., Новиков В. Отношения России и ЕС: пространство выбора или выбор пространства? // Вопросы экономики. 2002. № 6.

финансирования государством проектов, подстегивающих экономический рост. По-видимому, точнее всего их было бы определить как дискретные правила игры, т. е. решения государственной власти в экономической сфере, воздействующие не на все экономическое пространство, а на конкретных субъектов хозяйственной жизни.

Институты развития могут быть как финансовыми (например, Инвестиционный фонд), так и административными (например, особые экономические зоны). Впрочем, подобное разграничение является довольно условным. Нефинансовые институты также связаны с бюджетными расходами. К финансовым институтам развития относятся Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, Россельхозбанк, Росагролизинг, Российская корпорация нанотехнологий, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Среди нефинансовых институтов можно назвать особые экономические зоны (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), технопарки, промышленные парки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и другие.

Наиболее важными на сегодня институтами развития являются:

- Внешэкономбанк, призванный обеспечивать диверсификацию и повышение конкурентоспособности народного хозяйства, развитие инфраструктуры, инноваций, поддержку малого и среднего бизнеса, поддержку экспорта;
- Инвестиционный фонд РФ формирования инфраструктуры общегосударственного значения, обеспечивающий развитие регионов и способствующий реализации крупных частных инвестиционных проектов;
- Российская венчурная компания (РВК) как возможная основа создания в России собственной системы венчурного инвестирования. Она должна отбирать лучшие венчурные компании на конкурсной основе, приобретать паи венчурных фондов, создаваемых этими компаниями;

- особые экономические зоны, в частности ОАО «ОЭЗ», для создания инженерной, транспортной, инновационной и социальной инфраструктуры этих зон;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) для развития ипотечного жилищного кредитования в стране путем рефинансирования ипотечных кредитов;
- Роснанотехнологии для развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий и реализации связанных с ними перспективных проектов путем их организационной и финансовой поддержки.

Важнейшая задача институтов развития – создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Дело в том, что в настоящее время доля кредитов, выданных российскими банками на срок свыше трех лет, не превышает 15% в общем объеме кредитования. В силу ряда причин, прежде всего отсутствия кредитной истории практически всех участников экономической жизни, частные инвесторы не решаются брать на себя долгосрочные кредитные риски. Однако при реализации курса на активное использование институтов развития существуют серьезные риски: с одной стороны, подмена ими частного бизнеса (и частного риска) в реализации коммерчески привлекательных проектов, с другой – переход к субсидированию убыточных предприятий или отраслей по политическим или коррупционным причинам.

Время покажет, насколько эффективными окажутся институты развития. В принципе причины их формирования понятны: политическое желание подстегнуть экономический рост, ускорить процессы диверсификации экономики и экспорта, компенсировать отсутствие кредитных историй. Не менее важно и наличие огромных финансовых ресурсов, которые неизбежно оказываются заложниками политической борьбы.

Однако фундаментальной проблемой институтов развития является то, что первооснова создания почти всех из них так или иначе заложена в индустриальной эпохе, когда государство в централизованном порядке могло устанавливать приоритеты долгосрочного развития и концентрировать

ресурсы на этих направлениях. В условиях же высокого динамизма потребностей и технологий постиндустриальной эпохи такого рода определение приоритетов становится крайне затруднительным, а цена ошибки – слишком высокой.

Открытым остается и вопрос о том, удастся ли не допустить того, чтобы институты развития стали фактором макроэкономической дестабилизации. Пока они являются объектами мощного потока бюджетных средств. Только в ноябре минувшего года 300 млрд руб. из Стабилизационного фонда были направлены на рефинансирование Внешэкономбанка, Инвестфонда и Роснанотехнологий.

Важнейшее направление институциональных реформ – реализация *приоритетных национальных проектов*. Базовая идея и принцип их выделения не вызывает сомнения – речь идет о развитии человеческого капитала, что является реальным приоритетом в условиях постиндустриальной трансформации. С самого начала были очевидны два принципиальных направления их реализации: усиление бюджетного финансирования соответствующих секторов и проведение институциональных реформ. Политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны.

На первом этапе бюджетный аспект явно доминировал над институциональным, что вызывало серьезную озабоченность: финансирование без институциональных реформ могло дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приводит не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех врачей и учителей, которые давно потеряли квалификацию. Они не станут лучше лечить и учить даже при повышении зарплаты в 100 раз. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и не то, которое действительно необходимо для больниц и лабораторий. А увеличение финансирования жилищного строительства при монополизации рынка строительных услуг может привести лишь к взвинчиванию цен и обогащению локальных монополистов.

В 2007 г. наметились некоторые важные сдвиги в реализации национальных проектов.

Во-первых, был официально признан их долгосрочный характер. Все-таки поначалу, в сентябре 2005 г., они были заявлены на два года, что придавало им налет предвыборности и явно не соответствовало масштабу стоящих перед страной задач. Теперь официально признано, что развитие человеческого потенциала представляет собой стратегическую задачу, которую предстоит решать в обозримом будущем.

Во-вторых, наметились подвижки в сторону институциональных реформ. Это проявляется по-разному в отдельных блоках приоритетных национальных проектов. Последовательнее всего институциональный аспект прослеживается в национальном проекте «Образование», где сложился реформаторский консенсус по наиболее важным направлениям модернизации образования. В минувшем году был принят пакет законов, определяющих основные направления развития образования на среднесрочную перспективу. В других секторах пока продолжаются дискуссии относительно основных институциональных решений. Это неудивительно, поскольку выработка эффективных решений в секторах социальной сферы является сложнейшей интеллектуальной задачей, при решении которой международный опыт может быть использован лишь в минимальной мере.

В-третьих, были достигнуты определенные успехи в решении конкретных задач по повышению качества функционирования этих секторов. Происходит компьютеризация школ, обновляется оборудование больниц, решаются другие практические проблемы.

В-четвертых, в реализацию национальных проектов все шире внедряется принцип конкурсного отбора проектов отдельных учреждений и регионов. Отсутствие готовых и очевидных решений в области человеческого капитала привело к вполне справедливому выводу: надо стимулировать выработку положений самими субъектами социальной политики, которые и должны предложить варианты решений федеральному правительству.

4. Тенденции и риски

На протяжении последних восьми лет российская экономика развивается устойчиво высокими темпами. Это, несомненно, создает основу для экономического благополучия и политической стабильности. Однако сложившаяся благоприятная ситуация имеет и обратную сторону. В России вырастает поколение политиков, привыкающих «управлять ростом благосостояния»¹⁴ и все более забывающих о кризисном управлении. Эти же настроения все больше укореняются в сознании населения. Однако устойчивость российской политической системы и в известном смысле легитимация существующего политического режима связаны с его способностью обеспечивать высокие темпы роста экономики и благосостояния населения.

Между тем экономический бум может продолжаться хотя и довольно долго, но не бесконечно, тем более что в основе российских успехов лежат такие неустойчивые факторы, как высокие цены на энергоресурсы и наличие «дешевых денег» на мировых финансовых рынках. Институциональная же среда, которая только и может создать устойчивую основу экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии. Российские институты (и экономические, и политические) пока вряд ли способны смягчать и корректировать последствия как ухудшения экономической конъюнктуры, так и возможного экономического кризиса.

Сегодня снижение темпов экономического роста, а то и спад чреваты не только возникновением экономических проблем, но и политическими потрясениями. Угроза его серьезного замедления может привести к неадекватной реакции властей, которая лишь усугубит экономические трудности. Очень многое в дальнейшем развитии зависит от их способности адекватно реагировать на кризисные явления, что считается *важной проблемой современной политической и*

¹⁴ Это выражение использовал Х.Л. Портильо (мексиканский президент в 1976–1982 гг.), когда на волне нефтяного бума казалось, что страна теперь будет двигаться от хорошего к лучшему. Через несколько лет все кончилось крахом.

экономической системы России. Это будет свидетельствовать о зрелости и способности российской политической и экономической элиты ответить на предстоящие вызовы.

Причины и источники возможного кризиса, политической и финансовой дестабилизации не поддаются точному прогнозу. Но, основываясь на современных реалиях и тенденциях, можно выделить несколько источников, тесно между собой связанных.

Начало глобальной рецессии, «дыхание» которой явно ощущается в последнее время. Это означало бы изменение фазы делового цикла, которое для России может оказаться особенно болезненным на фоне высоких темпов ее нынешнего развития. На протяжении большей части XX столетия наша страна не испытывала циклических колебаний, характерных для рыночной экономики. Однако в настоящее время подобного рода колебания возможны. Больше того, отсутствие опыта проведения антициклической политики, хорошо известной рыночным экономикам минувшего века, усугубляет угрозу циклических колебаний в России. Поскольку ее экономика еще не настолько интегрирована в мировую, чтобы стать частью антициклического регулирования развитых стран, рано или поздно можно ожидать развертывания у нас классического экономического кризиса.

Падение цен на нефть. Сегодня практически никто не рассматривает эту опцию всерьез, но сбрасывать ее со счетов нельзя. Ведь и в 1970-е годы все были уверены, что цены на топливно-энергетические ресурсы вышли на новый уровень. К тому же для провоцирования кризиса совершенно необязательно падение цен ниже 10 долл. за баррель. В последние годы Россия далеко продвинулась по пути наращивания бюджетных расходов и усиления зависимости положения дел в стране от колебаний мировой конъюнктуры. Сколько-нибудь существенное снижение цен на нефть отразится на бюджетных обязательствах, что вряд ли можно компенсировать средствами из Стабилизационного фонда. Причем параллельно усилению экономических трудностей в России будет происходить улучшение ситуации в большинстве ведущих экономик мира и положение конкурентов российского

бизнеса, поскольку снижение цен на нефть даст им дополнительные стимулы для роста.

Возможность возникновения дефицита платежного баланса и усиления зависимости страны от притока иностранных инвестиций. В такой ситуации иностранные инвестиции становятся критическими для роста. Их приток будет сдерживаться состоянием политико-правовых и экономических институтов. Именно они или сделают страну привлекательной для иностранного капитала, или станут тормозом на их пути.

Связь дестабилизации с началом энергетического кризиса. Быстро развивающаяся российская экономика и в дальнейшем будет требовать огромных энергетических ресурсов. Между тем активность энергетических (прежде всего нефтяных и газовых) компаний в области разведки и разработки новых месторождений крайне низка. Основное внимание они уделяют политической борьбе и диверсификации, связанной с приобретением непрофильных активов. На это тратятся огромные средства, в том числе и из международных кредитов. Мы продолжаем считать себя крупной энергетической державой (появился даже термин «энергетическая сверхдержава»), видя в этом один из фундаментальных устоев все той же «суверенной демократии». Однако энергетический кризис может оказаться мощным фактором, провоцирующим рецессию.

Нарастающая в настоящее время частная внешняя задолженность. В силу двух причин она становится особенно опасной.

С одной стороны, усиливается зависимость национальной экономики от мировых финансовых рынков. Сейчас, когда цена заимствований низка, обильный приток внешних кредитов питает экономический рост в России. На сегодня доступность дешевых кредитов не менее важна для роста, чем высокие цены на нефть и газ. Удорожание кредита станет мощным сдерживающим фактором на пути экономического развития.

С другой стороны, удорожание заимствований может создать серьезные проблемы для государственного бюджета. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством

и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация, известная со времен азиатского кризиса 1997 г. как *moral hazard* – одни могут безответственно занимать деньги, а другие давать их без достаточных на то оснований.

Одной из проблем, несомненно заслуживающей внимания, является углубление социальной и региональной дифференциации. Эти процессы, вполне объяснимые на начальных стадиях экономического роста и структурной адаптации экономики к новым вызовам, несут значительную угрозу будущей стабильности.

Серьезной проблемой остается высокая и нарастающая инфляция. Отчасти ее рост в 2007 г. явился следствием «подхлестывания» экономического роста в период предвыборной кампании и отражал стремление правящей партии (в широком смысле слова) войти в парламентские и президентские выборы на этой повышательной волне. Более того, в 2008 г. сохранение высоких темпов роста цен гарантировано, поскольку значительная часть бюджетных назначений минувшего года была исполнена в ноябре – декабре.

Любое ответственное правительство должно переломить этот тренд. Уже в середине нынешнего года следовало бы изменить курс и перейти к политике, направленной на предотвращение перегрева экономики и на улучшение структуры экономического роста. Но возникает ключевой, сугубо политический вопрос: согласятся ли на это новый президент и новый председатель правительства? Если да, то это будет означать повышение их ответственности при риске снижения популярности. Ведь именно с ними будут ассоциироваться потери в темпах роста и тяжесть реальных структурных реформ. Однако такой выбор все равно предстоит сделать именно в 2008 г.

Серьезные риски несут инвестиционные проекты, реализуемые в логике частно-государственного партнерства. Это модная в настоящее время модель. Предполагается, что

частный бизнес вкладывает средства в строительство предприятий, а государство – в связанную с ними инфраструктуру. Вся практика участия государства в бизнесе свидетельствует, что оно (участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем это первоначально предполагается. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма существенно) от согласованного графика. Это будет существенно снижать эффективность проектов.

С этим связаны и дополнительные риски, которые несет глобальная рецессия. Современные инвестиционные стратегии государства и связанного с ним крупнейшего бизнеса фактически основаны на гипотезе постоянного и длительного подъема. Вкладываются значительные средства в развитие новых производств, нацеленных на выпуск экспортной продукции, прежде всего цветных металлов, которые составляют важную часть российского неэнергетического экспорта. Однако спрос на эту продукцию довольно уязвим при колебаниях мировой конъюнктуры. В условиях бума спрос и цены на нее быстро растут, при рецессии, наоборот, сильно падают. Но ведь эффективность создаваемых производств явно рассчитана на современный уровень спроса, что в дальнейшем может обернуться крупными финансовыми потерями, причем в первую очередь для государства. Именно оно является крупным инвестиционным партнером соответствующих проектов (прежде всего в части обеспечения их инфраструктурой) и так тесно связано с частным бизнесом, что в случае начала рецессии скорее всего должно будет взять на себя компенсацию их убытков. А это чревато и серьезными макроэкономическими потрясениями.

Важным вопросом долгосрочного развития страны будет устойчивость системы «полуторапартийной демократии». Этот режим, характерный для Мексики на протяжении большей части XX в., явно складывается в современной России. Ситуация вполне объяснима для страны среднего уровня развития и с мощным источником «дешевых денег». «Полуторапартийная демократия» способна обеспечить долгосрочную

политическую стабильность, однако чревата прежде всего широкомасштабной коррупцией и относительно низкой эффективностью основных политических и правовых институтов. Только реальное развитие событий покажет, насколько устойчивой окажется система власти и будет ли она обладать внутренними механизмами модернизации.

Ключевой проблемой социально-экономического развития России остается готовность и возможность обеспечить макроэкономическую стабильность. Несмотря на значительные размеры Стабилизационного фонда и рекордные объемы золотовалютных резервов, стране не гарантирована долгосрочная стабильность. Достаточно совершить несколько ошибок в макроэкономической политике, и стабильность может быть быстро нарушена. Более того, кризисы практически неизбежны в логике как постреволюционного развития, когда периоды стабильности периодически сменяются политическими взрывами, так и экономического цикла, характерного для рыночной экономики. России еще только предстоит адаптировать политику к функционированию в условиях глобального рынка.

2008 г.

ДРАМА 2008 г.: ОТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЧУДА К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ КРИЗИСУ¹

Главной характеристикой 2008 г., благодаря которой он займет особое место в мировой и российской экономической истории, является быстрота развертывания экономического кризиса, скорость перехода от настроения эйфории к ощущению обреченности. Всего за несколько месяцев Россия, а также ряд других ведущих emerging markets прошли путь от ожидания экономического чуда к ожиданию экономического коллапса. За минувший год мы прошли три этапа в осмыслении кризиса, который годом раньше начался в США.

Первый этап. Первые месяцы года демонстрировали устойчивые (и даже нарастающие) темпы экономического роста, происходившего на фоне бума цен на основные товары российского экспорта и сохранения низких процентных ставок на международном финансовом рынке. Финансовый кризис на Западе толкал процентные ставки вниз, и создавалось впечатление, что к устойчиво высоким ценам на энергоресурсы добавился еще один мощный долгосрочный фактор роста. Одной из любимых тем российской политической

¹ См.: Вопросы экономики. 2009. № 2. Автор выражает признательность С.М. Дробышевскому, О.М. Кочетковой, С.Г. Синельникову-Мурылеву, Н. Сундстрему за помощь при подготовке настоящей статьи.

элиты стало обсуждение вопроса о перспективах страны к 2020 г. и о том, будет ли страна к этому времени иметь пятую или шестую по размеру ВВП экономику в мире.

Второй этап. Распространение кризиса из США в Европу при сохранении высоких темпов роста Китая, Индии и России способствовало быстрому вхождению в моду теории decoupling (дословно: разъединять), в соответствии с которой именно развивающиеся рынки станут тем мотором, который позволит остановить кризис и вытащить развитые страны из начинающегося замедления экономического роста.

Третий этап. В августе – сентябре стало очевидно, что финансовый кризис перерастает в экономический и глобальный, т. е. охватит все основные экономики мира – как развитые, так и развивающиеся. Положение большинства экономик, еще недавно гордившихся своими успехами, оказалось неустойчивым и хрупким, а их экономические и политические перспективы – весьма туманными.

Нельзя сказать, чтобы кризис наступил уж совсем неожиданно. В начале 2008 г. мы обращали внимание на неустойчивость двух главных факторов, лежащих в основе российского экономического роста, – это высокие цены на энергоресурсы и наличие «дешевых денег» на мировых финансовых рынках. Причем институциональная среда, которая единственная может создать устойчивую основу для экономического роста, находится в весьма неразвитом состоянии, т. е. российские институты (как экономические, так и политические) вряд ли способны смягчать и корректировать последствия ухудшения экономической и политической конъюнктуры.

Среди основных источников кризиса можно было выделить начало глобального замедления экономического роста, падение цен на нефть и другие товары российского экспорта, возникновение дефицита платежного баланса и усиление тем самым зависимости страны от притока иностранных инвестиций, быстро нарастающую внешнюю задолженность российских компаний и высокую вероятность их неспособности расплатиться по долгам без помощи государства в случае начала кризиса, а также сомнительную эффективность многих инвестиционных проектов, начатых на волне бума и вряд ли

способных выдержать испытание кризисом. Наконец, в России за восемь тучных лет выросло поколение политиков, привыкших «управлять ростом благосостояния» и все более забывающих о кризисном управлении; такие же настроения стали возникать и в народе².

И вот пессимистические прогнозы оправдались. Более того, осуществился наиболее жесткий сценарий: одновременно были исчерпаны два главных источника роста российской экономики – упали цены на основные продукты российского экспорта и на мировом рынке исчезли дешевые финансовые ресурсы.

Кризис начался. Готовы ли мы к нему и насколько?

1. Особенности начавшегося кризиса

Прежде всего следовало бы ответить на вопрос о характере начавшегося кризиса. Разумеется, все оценки, которые мы даем, могут иметь лишь сугубо предварительный характер, поскольку события разворачиваются очень быстро и требуют постоянного переосмысления.

Российская политическая и экономическая элита на протяжении всех последних 8 лет тщательно готовилась к кризису образца 1998 г., стремилась не повторить ошибок прошлого. В значительной мере это удалось. Однако ситуация оказалась другой. Кризис десятилетней давности был порожден внутренними причинами – слабостью власти, не способной проводить ответственную макроэкономическую (прежде всего бюджетную) политику. Сейчас Россия впервые за последние 100 лет сталкивается с мировым кризисом как часть глобальной экономической и финансовой системы. Тем самым Россия постепенно становится нормальной рыночной страной.

Впрочем, разворачивающийся на наших глазах кризис явно выходит за рамки обычного циклического. Налицо три важные особенности.

² См.: *Мау В.* Экономическая политика 2007 г.: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2. См. с. 711 настоящего издания.

Первая. Начавшись в условиях глобализации, этот кризис носит беспрецедентный по масштабам характер, охватывая практически все динамично развивавшиеся в последнее десятилетие страны и регионы. Налицо важная закономерность: кризис больше всего ударяет по тем, кто был наиболее успешен в последнее десятилетие, и, напротив, застойные страны и регионы меньше от него пострадали. Причем сказанное характерно и для внутриэкономической ситуации в отдельных государствах, включая Россию: наиболее серьезные проблемы наблюдаются в тех регионах, которые испытывали экономический бум, тогда как депрессивные регионы почти не чувствуют изменений. Это делает особенно сложным выход из кризиса – неясным остается: кто сможет стать локомотивом восстановления роста?

Вторая. Современный кризис носит структурный характер, т. е. предполагает серьезное обновление структуры мировой экономики и ее технологической базы³. Пока трудно сказать, какие структурные изменения последуют, однако результатом явно будет перераспределение сил в отраслевом и региональном отношениях.

Третья. Кризис носит инновационный характер. Мы много говорили в последние годы о важности инноваций и о переводе экономики на инновационный путь развития, и именно это произошло в финансово-экономическом пространстве. Ведь в основе его лежит появление и быстрое распространение финансовых инноваций – новых инструментов финансового рынка, которые, как некоторым тогда казалось, смогут создать условия для бесконечного роста и о которых, как выясняется теперь, многие лидеры финансового мира имели весьма слабое представление. Это имело двоякого рода последствия.

С одной стороны, финансовые инновации существенно трансформировали ряд товарных рынков, прежде всего важнейших сырьевых товаров. Цена на нефть с начала 1970-х годов была абсолютно непредсказуемым феноменом. Однако

³ На это обращает внимание С.Ю. Глазьев (см.: Глазьев С.Ю. Возможности и ограничения технико-экономического развития России в условиях структурных изменений в мировой экономике. М.: ГУУ, 2008).

она все-таки в какой-то мере зависела от спроса и предложения на нее, а потому контролировалась производителями нефти. Несомненными историческими фактами являются организованный арабскими странами – экспортерами нефти резкий скачок цен в 1973 г. и осознанные (и также политически мотивированные) действия по резкому снижению цен на нефть в 1986 г. Однако в настоящее время, с развитием рынков вторичных финансовых инструментов, ситуация резко изменилась. Теперь цена на нефть не имеет почти никакого отношения к действиям производителей нефти и почти не реагирует на усилия ОПЕК и связанных с ней стран. Теперь цена на нефть формируется на финансовых рынках и существует в головах финансовых брокеров, торгующих связанными с поставками нефти вторичными финансовыми инструментами, причем инструментами, практически не имеющими отношения к реальному движению этого товара. Мир становится не только плоским, если использовать выражение Т. Фридмана⁴, но и виртуальным, поскольку важнейшие экономические индикаторы формируются на рынках производных финансовых инструментов. Вряд ли эта ситуация будет вечной, поскольку реальный дефицит или избыток материальных ценностей все равно рано или поздно даст о себе знать. Но пока надо принять факт существенного усиления роли виртуальных факторов в формировании важнейших хозяйственных пропорций.

С другой стороны, экономическая и политическая элита в условиях инновационного финансового бума явно утратила контроль за движением финансовых инструментов. Поэтому нынешний кризис можно определить как «бунт финансовых инноваций» – бунт против своих создателей. Это вещь неприятная, но не раз случавшаяся в истории. И как теперь можно понять, ситуация с банком *Barings*, разоренным в 1995 г. единоличными действиями молодого трейдера из сингапурского отделения Ника Лисона, была предвестником кризиса, посланием финансовому миру. Однако послание это так и не было понято.

⁴ Friedman Th. The World Is Flat. The Global World in the Twenty-First Century. L.: Penguin Books, 2006.

Подводя итоги сказанного в этом разделе, необходимо заметить следующее.

Природа и механизмы великих экономических потрясений – а именно с таким явлением мы имеем дело сейчас – всегда загадочны и до конца непостижимы. Великие кризисы на десятилетия становятся предметом дискуссий экономистов, политиков и историков, им посвящаются сотни диссертаций и тысячи научных статей. Причем однозначные ответы не удается дать даже экономическим историкам. Феномен Великой депрессии 1930-х годов до сих пор не нашел окончательного разрешения: по сей день продолжаются дискуссии и о причинах ее разворачивания, и о том, насколько адекватными были меры Ф. Рузвельта по выходу из кризиса.

2. Причины кризиса

Анализируя глобальный кризис, имеет смысл отдельно рассматривать три группы факторов, его обуславливающих: во-первых, специфические проблемы американской экономики; во-вторых, системные фундаментальные проблемы современного экономического развития; в-третьих, специфические российские обстоятельства.

Эти факторы действуют разнонаправленно, и борьба с кризисом должна строиться с учетом всех трех групп.

Говоря о причинах кризиса, принято прежде всего критиковать деятельность администрации США за неадекватную бюджетную и денежную политику. В первую очередь имеется в виду проведение проциклической политики после рецессии 2001 г., когда в условиях экономического роста страна продолжала идти по пути наращивания бюджетного дефицита вместо возвращения к клинтоновской политике профицитного бюджета. Это находило отражение, в частности, в политике процентных ставок, которые долго оставались низкими в условиях экономического подъема (рис. 1).

Это была политика искусственного подхлестывания роста, особенно важная для развитых стран в связи с дву-

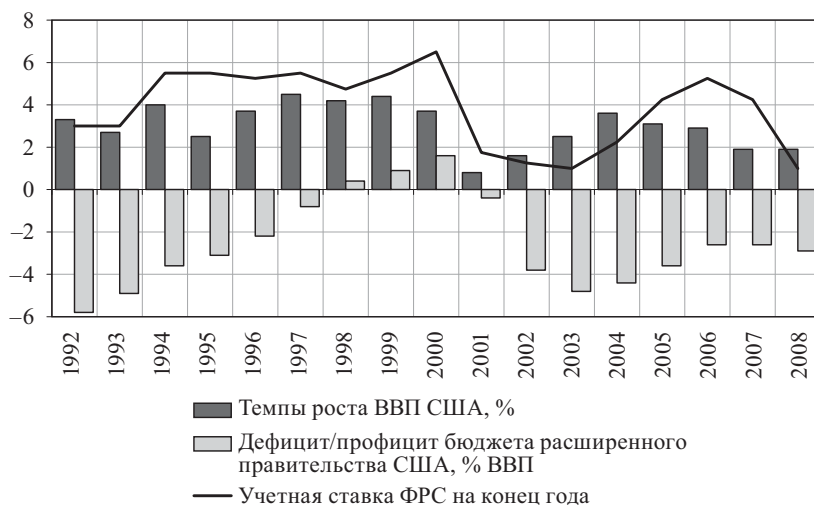


Рис. 1. Показатели экономического роста и бюджетной системы США

значными цифрами экономического роста Китая. В результате правительства многих стран предпринимали шаги по стимулированию роста, причем проблема перегрева экономики казалась уже старомодной: мы слишком далеко ушли от Великой депрессии и, как казалось, интеллектуально переросли ее. В этой же логике находится и поставленная российским руководством задача «удвоения ВВП» за 10 лет, также фиксировавшая внимание преимущественно на достижении количественных, объемных показателей. Но если в российском варианте эта политика опиралась на наличие свободных мощностей, оставшихся после кризиса 1990-х, и на мощный приток нефтедолларов, то американская экономика должна была развиваться в условиях параллельного ведения двух войн, которые не могли финансироваться без бюджетного дефицита.

Самостоятельным фактором кризиса стали беспрецедентные темпы экономического роста, позволившие за 5 лет на четверть увеличить мировой ВВП. Такой подъем неизбежно накапливает системные противоречия, невидимые из-за роста благосостояния. И главное, даже при осознании этих противоречий очень трудно вмешаться и что-то исправить:

действительно, почему надо принимать какие-то ограничительные или корректирующие меры, когда и так все выглядит замечательно? Каждый раз, когда в подобных ситуациях бума кто-то начинает высказывать предостережения или сомневаться в правильности курса, появляются уверенные голоса о том, что «на этот раз все будет иначе» («this time it's different»)⁵.

Существует и другой аспект глобализации, который также (помимо новых инструментов) считался источником бесконечного финансового успеха и поступательного роста. Этот феномен был назван Н. Фергюсоном Химерика (Chimerica), что по-английски составлено из сочетания слов Китай (China) и Америка (America). Речь идет о формировании глобального дисбаланса, который на протяжении десятилетия считался источником сбалансированности и устойчивости мирового роста. В результате сформировался режим, противоположный модели глобализации рубежа XIX–XX вв.: если 100 лет назад капитал двигался из центра (развитых стран) на периферию (*emerging markets* того времени), то теперь развивающиеся рынки стали центрами сбережения, а США и другие развитые страны преимущественно потребляли⁶.

Наконец, у разворачивающегося кризиса имеется фундаментальная, наиболее важная предпосылка. Речь идет о целевой функции развития бизнеса, которая, по нашему мнению, за последние полтора-два десятилетия претерпела серьезную трансформацию. Ключевым ориентиром

⁵ Кеннет Рогофф и Кармен Райнхарт обратили особое внимание на то, что ловушка для политиков «this time it's different» восходит к английскому дефолту XIV в. (Reinhart C.M. and Rogoff K.S. This Time it's Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises // NBER. 2008. No. 13882).

⁶ Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. N.Y.: Penguin Books, 2008. См. также комментарий Мартина Вульфа: «В XIX в. наиболее развитые страны мира характеризовались избытком сбережений (из национально-го дохода), который инвестировался в наиболее быстро развивающиеся страны (в основном на новых территориях). Теперь, напротив, наиболее развитые страны мира импортируют сбережения из слаборазвитых стран, используя их для общественного и частного потребления. Нетрудно заметить, что этот процесс в лучшем случае характеризуется глупостью, в худшем – неустойчивостью. По моему мнению, именно в этой системе – иногда называемой Бреттон-Вудс II – лежат корни сегодняшнего финансового кризиса».

развития корпораций стал рост капитализации. Именно этот показатель более всего интересовал акционеров, и именно по нему оценивается в наши дни эффективность менеджмента. Между тем стремление к максимальной капитализации вступает в противоречие с реальным основанием социально-экономического прогресса – с повышением производительности труда. Рост капитализации связан, конечно, с производительностью труда, но лишь в конечном счете. Однако перед акционерами надо отчитываться ежегодно. А для получения красивых годовых отчетов, для обеспечения текущего роста капитализации требуется совсем не то же самое, что обеспечивает рост производительности. Для хороших отчетов надо проводить слияния и поглощения, поскольку объем активов способствует росту капитализации. И разумеется, не следует закрывать отстающие предприятия, поскольку это ведет в текущем периоде к снижению капитализации. В результате в рамках многих крупных промышленных корпораций сохраняются старые, неэффективные производства и предприятия.

Подобная ситуация хорошо известна из советского опыта. Только тогда это называлось борьбой за план. Предприятия предпочитали выпускать устаревшую продукцию, а не переходить на выпуск новой: обновление привело бы к сокращению выпуска в штуках (килограммах, метрах, рублях), и в результате не удалось бы обеспечить выполнение и перевыполнение планового задания. Тогда это называлось плановым фетишизмом⁷.

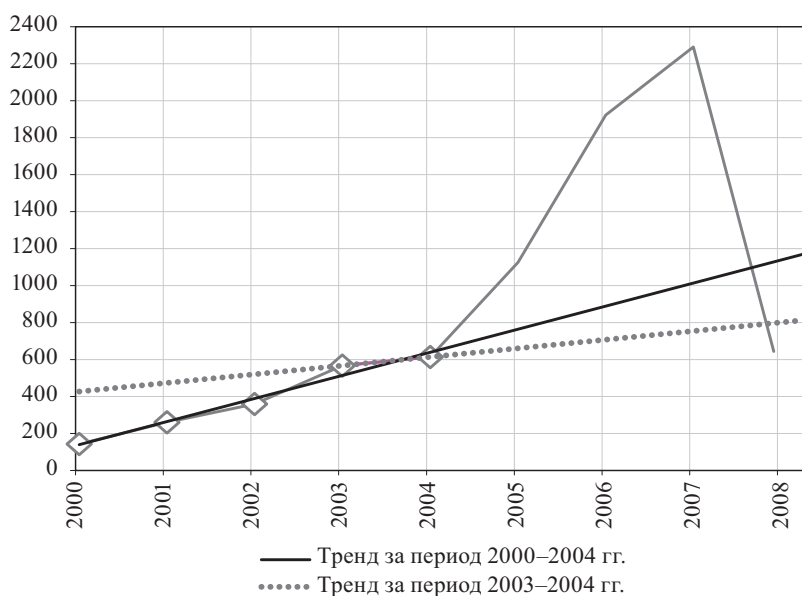
Помимо общих факторов кризиса существуют и специфические причины быстрого развертывания его в России. Кризис стремительно распространился в стране, отличавшейся особенно благоприятной макроэкономической ситуацией, в стране с двойным профицитом (бюджета и платежного баланса).

Прежде всего это явилось как раз обратной стороной благоприятной среды. Двойной профицит становился фактором привлечения капитала, который активно притекал сюда, расширяя «плечо» заимствований. Естественно,

⁷ О плановом фетишизме см.: *Мау В., Стародубровская И.* Плановый фетишизм: необходима политико-экономическая оценка // *Экономические науки.* 1988. № 4.

при начале кризиса эффект получился противоположный – сжатие «плеча», что немедленно привело к сжатию фондового рынка.

Параллельно выяснилось, что российский фондовый рынок, несмотря на огромный рост в 2004–2007 гг., по сути, пребывает еще в зачаточном состоянии. Он способен быстро «сдуться» до минимальных значений. Правда, значения эти имеют определенную внутреннюю логику. Как видно из рис. 2, в результате падения рынка фондовые индексы пришли примерно в ту точку, где они могли бы находиться в отсутствие скачка 2005 г. Представленная на графике фигура, напоминающая треугольник, является наглядным отображением пузыря финансового рынка, который стал результатом бума, ведущего к наращиванию диспропорций.



**Рис. 2. Динамика фондового индекса РТС
(на конец года, закрытие)**

Дала о себе знать и неэффективность отраслевой структуры экономики и экспорта. Доминирование сырьевых товаров в экспорте ставит платежный баланс страны в более тяжелую зависимость от циклических колебаний, чем

в экономике диверсифицированной. Замедление роста и спад инвестиционной активности в странах-импортерах способны при мультипликативном эффекте привести к резкому торможению такой экономики, запустить сценарий «жесткой посадки». Таков зеркальный эффект явления, с которым Россия столкнулась после кризиса 1998 г. Поскольку мировая экономика росла, это создавало спрос на продукты российского производства, что привело к буму тогда, когда начался рост цен на энергоносители. О необходимости структурной диверсификации, естественно, много говорили, но в условиях бума всерьез этим вопросом никто заниматься не собирался.

Серьезнейшей проблемой стал рост корпоративных внешних заимствований. Дело в том, что большинство этих заимствований фактически были квазигосударственными. Многие предприятия-заемщики тесно связаны с государством и действуют в логике «приватизации прибылей и национализации убытков». Так они воспринимаются и на финансовом рынке, агенты которого понимают, что в случае кризиса крупнейшие российские частные заемщики смогут опереться на поддержку федерального бюджета. Тем самым возникает ситуация недобросовестного поведения (*moral hazard*), известная со времен азиатского кризиса 1997 г., когда одни могут безответственно занимать деньги, а другие – давать их без достаточных для того оснований. Но именно государству придется спасать должников в случае экономического кризиса. Можно говорить о нарастании тенденции «чеболизации» ряда ведущих российских фирм, если использовать пример южнокорейских чеболей – фирм, находящихся под фактическим государственным контролем и исповедующих тот самый принцип «приватизации прибылей и национализации убытков».

В 2007 г. произошло важное изменение тенденции динамики внешней задолженности: если ранее совокупная долговая нагрузка (государственная и корпоративная) снижалась, то теперь она начала расти. Это существенно усилило зависимость экономического положения России от колебаний мировой финансовой конъюнктуры, а вскоре привело



Рис. 3. Объем внешней задолженности Российской Федерации, млрд долл.

к разворачиванию полномасштабного кризиса (рис. 3). К сказанному следует добавить несколько слов про еще одну ошибку в деятельности отечественных заемщиков: они легко соглашались на залоговые схемы, хотя успехи российской экономики последних лет позволяли обходиться во многих случаях без залогов. В результате в условиях кризиса они столкнулись с быстрым падением стоимости своих залогов (механизм margin calls) и с реальной угрозой лишиться своих активов.

Эта ситуация оказала серьезное влияние на выработку бюджетной и курсовой политики. С одной стороны, наличие значительной задолженности влиятельных (в том числе околобюджетных) игроков, нередко обладающих стратегически важными активами, сдерживало возможность снижения валютного курса рубля, что привело бы к резкому удорожанию обслуживания их долга. С другой – необходимо было использовать государственные ресурсы для оказания заемщикам финансовой помощи по покрытию или выкупу долга.

3. Реакция на кризис

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Первоначальная реакция на него была довольно хаотичная, правительства развитых стран стремились затормозить быстрое развертывание кризиса. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем. Во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т. е. спасти финансовые институты. Во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, не допустить глубокого спада производства.

На идеологическом и концептуальном уровне эта политика выражалась в ренессансе кейнсианства. Популярность кейнсианства росла так же стремительно, как стремительно раскручивался кризис. Неожиданность и быстрота погружения обернулись принятием беспорядочных антикризисных мер, большинство которых порывает с экономическими доктринами и политическими традициями, еще недавно казавшимися вечными и непреложными.

Фраза «We are all Keynesians now» («Мы все сейчас кейнсианцы»), вынесенная на обложку журнала «Times» в начале 1960-х, опять становится популярной. Как и почти полвека назад, к имени Кейнса прибегают сейчас как к символу государственного интервенционизма, противоположного экономическому либерализму, безотносительно к тому, что великий экономист писал и думал на самом деле. Во всяком случае, когда эту же фразу повторил Ричард Никсон, он использовал авторитетное имя для введения государственного регулирования цен, хотя вряд ли сам Кейнс подписался бы под экономической политикой американской администрации того времени. Склонные к рефлексии политики воспринимают подобное «коллективное окейнсианствование» скептически и насмешливо: министр финансов ФРГ (и, между прочим, социал-демократ) охарактеризовал действия своих партнеров по ЕС как «crass Keynesianism» («вульгарное кейнсианство»).

Если отвлечься от освященного историей слова «кейнсианство», то большинство принимаемых решений так или иначе укладывается в понятия дирижизм, социализм и популизм. Они взаимосвязаны, но не тождественны.

К *дирижистским* мерам относится принятие индивидуальных решений институтами власти, выбор ими (а не рынком) правых и виноватых, а также готовность государства диктовать экономическим агентам, какие услуги они должны оказывать и какие товары производить. Ситуация с *Lehman Brothers*, с одной стороны, и с *Bear Stearns*, *AIG* и *CitiBank* – с другой, плохо поддается рыночной интерпретации. Кто-то наверху решил разобраться с одним и помочь другому, как это и должно происходить в центрально управляемой экономике.

Следующим вполне естественным шагом становится принятие правительственных решений относительно характера деятельности фактически национализированных институтов. Премьер-министр Великобритании Гордон Браун заявлял, что он будет побуждать попавшие под его контроль банки вкладывать больше средств в малый бизнес. Того же требуют и от российских госбанков безотносительно к тому, как это отразится на качестве их портфелей. Поддержка малого бизнеса, конечно, святое дело, любимое всеми современными правительствами. Однако последствия такого рода решений нетрудно спрогнозировать: если власти дают указания, куда вкладывать деньги, то они должны будут оказать поддержку своему банку, когда эти политически заданные инвестиции окажутся неэффективными, т. е. и господдержки, и неэффективность вложений образуют замкнутый круг.

К *социалистическим* мерам относится обобществление (или национализация) рисков. Спасая должников и наполняя банки капиталом, увеличивая гарантии по частным вкладам, государство берет на себя риски за решения всех основных участников хозяйственной жизни – и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков. (Тем более что на практике это нередко одни и те же лица.) Под сомнение ставится фундаментальный принцип капитализма – личная ответственность за принимаемые решения. Применительно же к российской ситуации можно утверждать, что политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков. Начинается этот процесс в банковском секторе, но через банки гарантии распространяются и на все другие компании и секторы.

Очень серьезную трансформацию претерпевает святая святых всякой социально-экономической системы – отношения собственности. Происходит фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляции накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений путем как гарантий, так и прямого вливания капитала. Естественно, помощь финансовым институтам сопровождается формальным или фактическим размытием пакетов, принадлежащих частным собственникам. Права частной собственности ставятся тем самым под сомнение.

Нарастают риски *популизма*. Начало замедления экономического роста резко активизирует призывы помочь товаропроизводителям. Забавно читать хорошо знакомые по российскому опыту 1990-х годов рекомендации в наши дни в аналитических докладах западных банков, в которых содержатся требования широкой бюджетной и денежной экспансии, которая «могла бы помочь поддержанию устойчивого совокупного спроса». Если бы с такими предложениями выступила еще недавно Россия или какая-либо другая страна с развивающимся рынком, аналитики отреагировали бы на это жесткой критикой и были бы совершенно правы.

Раздача «дешевых денег» товаропроизводителям в этой ситуации будет иметь опасные последствия, поскольку неизбежно приведет к ускорению инфляции. В этом, кстати, существенное отличие российской ситуации от американской. Мы (как и большинство других стран) не обладаем станком, печатающим резервную валюту. И поэтому денежный популизм у нас будет не стимулировать рост, а провоцировать бегство от рубля.

Поворот, наблюдаемый в странах с укоренившейся капиталистической традицией, напоминает резкий переход от военного коммунизма к нэпу. Еще в марте 1921 г. ничто не предвещало отказа от жесткой модели, в которой видели начало

осуществления коммунистической мечты. И вдруг несколькими неделями позднее происходит резкий поворот в сторону восстановления рыночных отношений. Что случилось? Советская власть оказалась на грани уничтожения, и Кронштадтское восстание было хорошо понято большевистским руководством. Новая экономическая политика должна была снять конфликты, ослабить социальное напряжение, восстановить экономический рост. Нэп, по словам Ленина, вводился «всерьез и надолго», но «не навсегда».

Поворот к социализму является, несомненно, попыткой выиграть время для передышки, переосмыслить ценности. Пока еще рано судить, надолго ли он. Но точно не навсегда. Всякое избыточное госрегулирование противоречит гибкому и динамичному характеру современных производительных сил, вызовам постиндустриальной эпохи, так же как рыночная стихия плохо сочеталась с задачами ускоренной индустриализации начала XX в. Именно поэтому рыночная модель нэпа была свернута уже через несколько лет. И именно поэтому же вряд ли можно про нынешние этатистско-социалистические тенденции говорить, что они «всерьез и надолго».

Пока трудно судить, насколько долго продлится этатистский «неонэп». Быстрый выход из кризиса сделает, скорее всего, большинство мер государственного регулирования ненужными. Затяжной характер кризиса (что представляется более вероятным) быстро избавит от иллюзий относительно того, что государственное вмешательство в экономику («crass Keynesianism») способно лечить провалы рынка. Даже сейчас вполне очевидна логическая несостоятельность утверждения о том, что кризис продемонстрировал необходимость более активного государственного регулирования: ведь государство регулировало эти рынки и оно как раз не справилось с их регулированием. Как заметил один американский конгрессмен, «нет никаких оснований для вывода, что то же самое государство впредь будет регулировать финансовые рынки лучше»⁸. Другое дело, что нужны новые институциональные решения, повышающие прозрачность и устойчивость финансовых рынков.

⁸ The Financial Times. 2008. Oct. 24. P. 4.

4. Борьба с кризисом в России

Экономически развитые страны, опасаясь коллапса банковской системы и дефляционного шока, приняли агрессивные меры по поддержке банковской системы и стимулированию производственной активности. Среди важнейших мер – предоставление ликвидности, расширение гарантий по банковским вкладам физических лиц, выкуп части банков государством, агрессивное снижение ставок рефинансирования, принятие «планов стимулирования» (бюджетных вливаний для стимулирования спроса в реальном секторе). Одновременно правительства многих государств пошли на снижение курса национальных валют по отношению к американскому доллару (рис. 4), что должно было способствовать сохранению международных резервов, а также стать дополнительным фактором стимулирования внутреннего

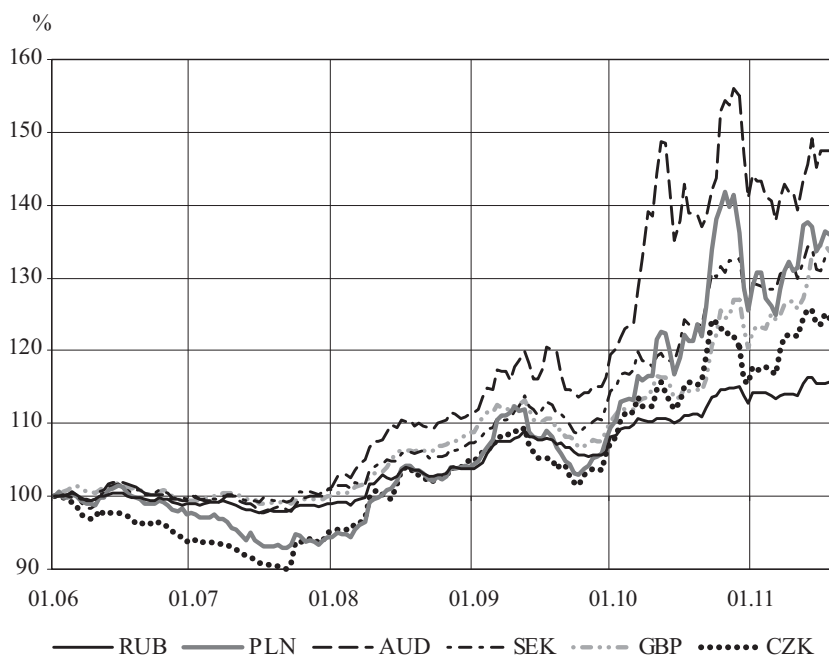


Рис. 4. Доллар США. Межбанковские ставки
(01.06.2008 = 100%)

производства. Анализ логики и эффективности этих мер выходит за рамки настоящей статьи. Однако ключевая проблема состоит в том, что эти меры могут повлечь за собой серьезную макроэкономическую дестабилизацию.

Достаточно решительные меры по смягчению кризиса предложили и российские власти. Отчасти они повторяли шаги наиболее развитых стран, но в некоторых существенных пунктах расходились с ними.

Было предпринято предотвращение коллапса кредитной системы. Банкам предоставили значительные финансовые ресурсы для преодоления кризиса ликвидности. С одной стороны, эти меры должны были способствовать поддержанию производственной активности. Именно доступность кредитных ресурсов является в России источником роста реального сектора, а вовсе не фондовый рынок. С другой – устойчивость банковской системы непосредственно связана и с задачей обеспечения социально-политической стабильности в стране. Потери граждан в банках будут неизмеримо болезненнее и политически опаснее, чем потери от падения фондовых индексов.

Разумеется, не обошлось без сомнительных схем. Банки, которым государство предоставляло ликвидность, предпочитали максимально переводить ее в иностранную валюту, чтобы застраховаться от валютных рисков или использовать для снижения собственной задолженности перед иностранными кредиторами, – поведение экономически вполне оправданное, но не соответствовавшее намерениям денежных властей при предоставлении средств. Кроме того, стали наблюдаться ситуации, когда перераспределение выделенных государством средств стало опосредоваться взятками, что не удивляет при распределении дефицитного ресурса по заниженной цене. (Предполагалось, что деньги от первичных получателей будут предоставляться заемщикам второго уровня не по рыночной, а по заниженной ставке, немного превышающей процент, по которому происходит первичное распределение денег.)

Государство в какой-то мере попыталось поддержать биржевые индексы, но быстро отказалось от этой затеи. Хотя

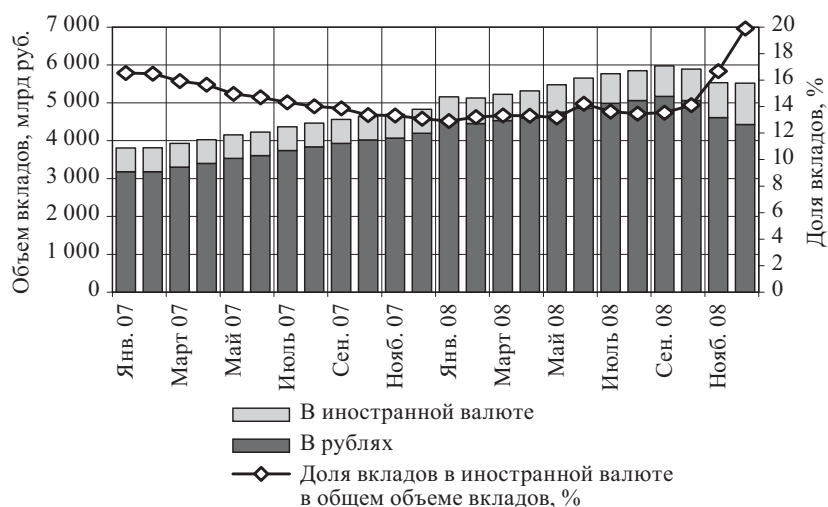
динамика биржевых индексов очень впечатляет и имеет гораздо больший драматический накал, это сегодня не та область, на поддержке которой надо концентрировать ресурсы государства. Попытка поддержки биржи в этих условиях означала только одно: помощь бегущим из страны инвесторам в вывозе больших сумм за продаваемые ими ценные бумаги. Конечно, падение стоимости акций неприятно для их держателей и создает проблемы с залогами (*margin calls*), но решение последней проблемы лежит в другой плоскости.

Началось обсуждение проблем предотвращения производственного кризиса. Быстрый экономический рост последних лет в значительной мере был связан с наличием дешевых денежных ресурсов на мировом рынке, которые охотно занимали отечественные компании. Однако дешевизна денег не способствует их эффективному инвестированию, особенно если речь идет о компаниях, связанных с государством, которым дают деньги тем охотнее, что понимают: государство в случае чего не даст им погибнуть.

Теперь ситуация изменилась. Доступных кредитов нет, а заложенные в обеспечение кредитов бумаги быстро дешевеют. До конца года предстояло выплатить по этим долгам около 43 млрд долл. Государство выразило готовность предоставить через ВЭБ средства в размере 50 млрд долл. на «расшировку» ситуации.

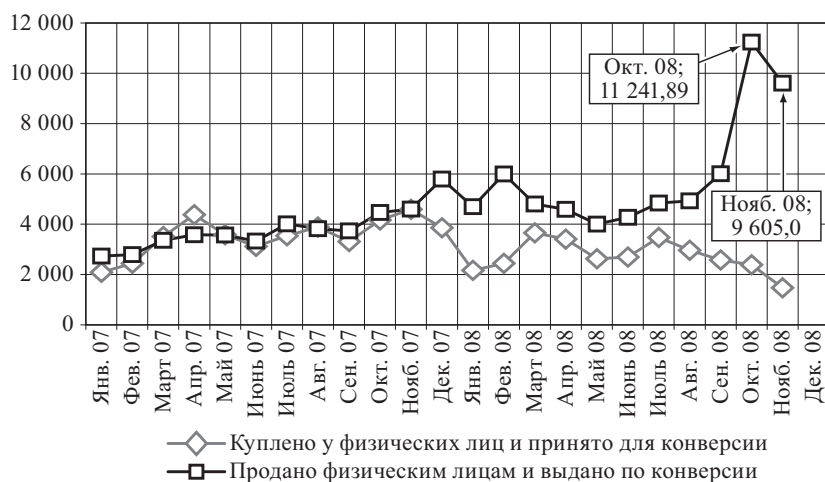
Неоднозначной оказалась и валютная политика. По политическим причинам власти не решались полностью отказаться от поддержки валютного курса рубля и пошли на поэтапную, растянутую во времени девальвацию. Причины осторожности в этом вопросе понятны: третье за 20 лет обесценение рублевых сбережений вряд ли способствовало бы укреплению доверия к национальной валюте. Населению была дана возможность застраховаться от обесценения рубля. Практически все, кто этого желал, смог обменять рубли на доллары или евро (рис. 5 и 6).

Однако плавная девальвация усилила панические настроения на рынке и привела к значительному снижению золотовалютных резервов, это делает возможный новый равновесный уровень валютного курса более низким, чем он мог бы



Источники: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 5. Данные об объемах привлеченных кредитными организациями вкладов (депозитов) физических лиц



Источники: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 6. Объем операций с наличной иностранной валютой между уполномоченными банками и физическими лицами (по всем видам валют), млн долл.

быть при резкой девальвации. Кроме того, неопределенность в отношении валютного курса практически заморозила активность кредитных институтов. В ожидании снижения курса банки были не склонны давать рублевые кредиты, а кредиты в иностранной валюте по той же причине не хотели брать потенциальные заемщики.

Кроме того, резкое снижение рубля стало бы дополнительным фактором поддержки внутреннего производства, защиты отечественного рынка от импорта иностранных товаров, поддержало бы экспортеров, а также создало бы дополнительные стимулы для притока в будущем иностранного капитала в форме прямых инвестиций.

Наконец, правительство предложило широкий пакет стимулов, прежде всего налоговых, для поддержки развития реального производства, включая снижение налогов, меры по поддержке малого бизнеса, формирование списка пользующихся особым вниманием государства «системообразующих» предприятий. К этим мерам нельзя отнести однозначно.

Поддержка малого бизнеса, несомненно, исключительно важна как по экономическим, так и по социальным соображениям – этот сектор способен существенно помочь снижению безработицы, оттягивая на себя наиболее активные кадры. Однако надо осознавать, что в России проблемы малого бизнеса лежат не в экономической или правовой, а в правоприменительной и, если угодно, политической сферах. В России традиционно скептически относились к мелкому предпринимательству, и оно всегда было наиболее незащищено перед лицом бюрократического произвола и вымогательства. Развитие малого бизнеса требует очень серьезных изменений в ценностной ориентации российского общества и особенно его элиты.

Существуют серьезные сомнения относительно эффективности мер прямой помощи крупным предприятиям. Основные проблемы развития производства состоят не столько в нехватке денег, сколько в нарушении функционирования экономических механизмов, а в конечном счете в неэффективности многих производственных секторов. Обильные

финансовые вливания не решат проблему повышения эффективности, структурного обновления экономики, а без этого выход из кризиса будет только затягиваться. Хотя текущие социальные проблемы такие меры могут ослабить.

5. Некоторые уроки антикризисного опыта прошлого

Дискуссия по проблемам современного кризиса так или иначе вращается вокруг исторических прецедентов и даже генетических страхов, ими порождаемых. Прежде всего это Великая депрессия с длительной дефляцией и двузначным уровнем безработицы, полностью преодолеть которую удалось только в результате мировой войны. Несколько реже упоминается кризис 1970-х годов, в ходе которого возник новый феномен – стагфляция. Собственно, учитывая эти два исторических прецедента, и имеет смысл рассуждать о современной экономической ситуации, хотя, разумеется, отдавая себе отчет в том, что исторические прецеденты являются лишь удобными инструментами для анализа, но вовсе не дают исследователю каких-либо решений.

Судя по принимаемым правительствами развитых стран мерам, они более всего боятся дефляции, из которой приходится выбираться в течение десятилетия, если не более. Помимо 1930-х годов об этом же свидетельствует пример Японии 1990-х годов.

Дефляционная и стагфляционная модели кризиса являются по сути своей альтернативами и поэтому предполагают принципиально различные механизмы его преодоления.

Противодействие дефляции требует прежде всего стимулирования спроса, т. е. активной бюджетной политики, бюджетного экспансионизма. Здесь допустимо снижение процентной ставки и налогов при расширении бюджетных расходов.

В случае со стагфляцией набор мер прямо противоположный – прежде всего необходим контроль над денежной

массой, т. е. ужесточение бюджетной политики и повышение процентных ставок. После десятилетия перманентного экономического кризиса 1970-х годов выход был найден только тогда, когда вставший во главе ФРС Пол Волкер решился на беспрецедентно жесткие меры, резко повысив ставку рефинансирования. В результате безработица перевалила за 10%, а процентные ставки превысили 20%. В США началась жесточайшая рецессия, за которую Дж. Картер заплатил президентским постом, но из которой страна вышла с обновленной и динамичной экономикой.

Конечно, противопоставление этих двух моделей условно и нынешний кризис вряд ли будет точно копировать одну из них. Однако здесь для нас важно понимание того, что рецепты лечения болезни зависят от ее природы и могут требовать не схожих, а подчас диаметрально противоположных лекарств.

Применительно к современной ситуации опыт обоих кризисов может оказаться вполне уместным. Строго говоря, развитые страны проводят сейчас политику, которую они считали недопустимой применительно к развивающимся рынкам (и, в частности, к посткоммунистическим странам) на протяжении 1980–1990-х годов⁹.

Мощные финансовые вливания, которые осуществляют США и Евросоюз, действительно могут предотвратить ухудшение экономической ситуации до политически нетерпимого уровня. Однако следует быть очень осторожным при попытке применения этих мер в развивающихся экономиках. Дело в том, что денежные власти США обладают двумя отличительными особенностями. Во-первых, в их руках находится печатный станок по производству мировой резервной валюты, и этот статус, хотя и несколько поколеблен нынешним финансовым кризисом, все-таки никем всерьез не подвергается сомнению. Более того, большинство стран мира, хранящих резервы именно в долларах, заинтересовано в поддержании его относительной стабильности.

⁹ *Ferguson N.* Geopolitical Consequences of the Credit Crunch // *The Washington Post*. 2008. Sept. 21; *Rogoff K.* America Goes From Teacher to Student // *Project Syndicate*. 2008. Feb.; *Rodrik D.* The Death of the Globalization Consensus // *Project Syndicate*. 2008. July.

Во-вторых, именно в силу особого статуса доллара фирмы и домохозяйства США не имеют альтернативных инструментов для хеджирования валютных рисков – маловероятно, чтобы они бросились менять доллары на евро или иены даже в случае сомнения в правильности политики денежных властей. Вот почему, несмотря на бюджетно-денежный экспансионизм последних месяцев, скорость обращения денег в США не увеличивается, как это было бы в других странах, а замедляется.

Совершенно другой будет реакция на финансовую экспансию в большинстве развивающихся рынков, особенно в России. Там, где не сформировалась длительная кредитная история национальной валюты, а сама эта валюта, естественно, не является ни в коей мере резервной, ослабление бюджетной и денежной политики с высокой вероятностью обернется бегством от национальной валюты, ростом скорости обращения денег и инфляцией. А на фоне мировой рецессии такой вариант будет неизбежно означать стагфляцию.

Особенно опасной подобная политика была бы в странах с доминированием сырьевых отраслей в структуре экспорта. Зависимость таких экономик от мировой конъюнктуры исключительно высока, поскольку даже небольшое снижение спроса на внешних рынках оборачивается существенным падением производства в странах – экспортерах сырья. При сохранении низкой деловой активности в развитых странах и низкого спроса на экспортные товары развивающихся экономик депрессия в последних может сопровождаться бегством от национальной валюты. Бюджетная экспансия не сможет компенсировать падение внешнего спроса, что приведет к инфляции, не сопровождаемой ростом производственной активности¹⁰.

Таким образом, в условиях нынешнего кризиса вполне мыслима ситуация сочетания дефляции в одной части мира

¹⁰ По этому поводу журнал «The Economist» писал в мае 2008 г.: «Существуют тревожные аналогии между сегодняшними странами с развивающимися рынками и богатейшими странами в 1970-е годы, когда разразилась Великая инфляция» (Inflation's back // The Economist. 2008. May 24. P. 17).

и стагфляции в другой. Последнее является одним из самых серьезных рисков для современной России.

Сказанное подводит нас к принципиально важному выводу относительно развертываемого кризиса и путей выхода из него. По сути дела мир может столкнуться с двумя параллельно разворачивающимися моделями кризиса, требующими противоположных подходов. Борьба с дефляцией в западном мире будет выталкивать инфляцию во внешний для него мир, в развивающиеся экономики. А последние, повторяя западные подходы к борьбе с кризисом, быстро окажутся в ловушке стагфляции.

Таким образом, антикризисная политика России должна основываться прежде всего на недопущении макроэкономической разбалансированности системы. Даже допуская бюджетный дефицит в 2009 г., необходимо задействовать здоровые источники его покрытия, прежде всего внутренние заимствования, а не включать печатный станок. Исключительно опасным было бы упование на то, что искусственное стимулирование спроса – примитивное кейнсианство («crass Keynesianism») – сможет решить ключевые проблемы социально-экономического развития страны.

6. Приоритеты и риски антикризисной политики 2009 г.

Помимо обеспечения макроэкономической стабильности необходимо выделить еще ряд вопросов, которые должно будет решать правительство в борьбе с кризисом.

Кризис прежде всего опасен социально-политической дестабилизацией, и именно этому вопросу надо уделять первостепенное внимание. Поэтому, смягчая последствия кризиса, надо сначала помогать работникам, а не предприятиям, менеджерам и акционерам. За годы бума накопилось немало структурных перекосов (многие из них остались с советских времен), и попытка удержать на плаву предприятия будет только отодвигать назревшие структурные сдвиги

в народном хозяйстве. Государство должно обеспечивать социально-политическую стабильность, а не поддерживать конкретный бизнес.

В борьбе с безработицей не стоит возлагать большие надежды на общественные работы. Мы много читали о них в советских учебниках истории («как было у них»), но не учитываем, что это был феномен индустриального общества, когда большая часть высвобождаемых работников были заводскими «синими воротничками». Вряд ли привлечение финансовых аналитиков к общественным работам принесет пользу кому-то – как им самим, так и объектам строительства. В современном мире гораздо шире могут и должны применяться разного рода образовательные программы, позволяющие использовать кризис для переосмысления своей жизненной стратегии и для переквалификации. Затраты на эти программы будут отнюдь не выше, чем на общественные работы, зато они дадут значимый эффект при выходе из кризиса.

Обсуждая перспективы помощи отдельным («системообразующим») предприятиям, необходимо сформулировать внятные критерии отнесения к этой категории и различать разные формы помощи им. Одно дело – моногорода, где проблема закрытия предприятия прежде всего социальная и политическая (снятие препятствий для развития малого бизнеса). Другое дело – инфраструктурные объекты, когда вполне допустима прямая поддержка функционирования предприятия со стороны государства.

Но самое опасное было бы под видом помощи «системообразующим» предприятиям воспрепятствовать закрытию неэффективных производств и модернизации отечественной экономики. Именно поэтому необходимо минимизировать масштабы перекладывания ответственности на государство. А если государство готово спасать тот или иной бизнес, оно должно это делать публично и по известным для всех правилам.

Уже сейчас следовало бы сформулировать внятную повестку будущей приватизации. В результате кризиса государство, по-видимому, значительно расширит список принадлежащих ему активов, но не сможет обеспечить адекватный

контроль за эффективностью управления ими. Это может воссоздать хорошо известную из начала 1990-х годов ситуацию «красных директоров», фактически бесконтрольно распоряжающихся предприятиями, т. е. имеющих права собственника без мотивации собственника. Этого избежать можно, только если менеджмент знает: придет реальный собственник, перед которым придется отвечать за результаты своего хозяйствования.

Наконец, надо максимально избегать принятия протекционистских мер, ограничения международной конкуренции. Применительно к современной российской ситуации наиболее эффективной мерой защиты отечественных товаропроизводителей является политика валютного курса, не допускающая избыточного укрепления рубля. Девальвация, в отличие от тарифных мер, хороша уже тем, что она действует в равной степени и на всех, ее нельзя коррумпировать, пролоббировав более выгодные для себя импортные тарифы.

Стратегическая задача, стоящая перед Россией и ее правительством в нынешней кризисной ситуации, – создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих *ослабить зависимость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки*. Решить ее можно, уменьшив зависимость российской экономики от динамики наиболее развитых стран мира. В этих целях необходимо продвижение по следующим ключевым направлениям: формирование механизмов стимулирования внутреннего спроса и повышение его роли в обеспечении динамичного развития российской экономики; проведение глубоких институциональных реформ в экономической и политической областях; последовательная диверсификация экономики (а затем и экспорта); модернизация образования, которое может получить дополнительный импульс, реагируя на вызовы кризиса.

*Приложение***АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ,
ПРИНИМАЕМЫЕ В РАЗНЫХ СТРАНАХ¹¹**

Кризис вызвал шок у мировой экономической и политической элиты. Первоначальная реакция на него была довольно хаотичная, правительства развитых стран стремились затормозить быстрое развертывание кризиса. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем. Во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, т. е. спасти финансовые институты. Во-вторых, ослабить рецессию, не допустить глубокого спада производства.

Можно выделить четыре сферы воздействия антикризисной политики властей и соответственно четыре группы проблем, которые должны решаться.

***1. Меры по срочному спасению
банковской системы***

Основная задача здесь — избежать банковской паники и дестабилизации (остановки) национальных кредитно-банковских систем. Пока это наиболее масштабная часть антикризисных мер.

Эти меры включают:

- рекапитализацию банков (США, Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Португалия, Финляндия, Венгрия, Дания, Швейцария, Гонконг, Катар, ОАЭ, Саудовская Аравия, Казахстан);
- предоставление стабилизационных кредитов (США, Франция, Испания, Италия, Швеция, Норвегия, Великобритания, Венгрия);

¹¹ Материал подготовлен С.М. Дробышевским.

- меры по реструктуризации банковской системы, включая содействие объединению банков или их национализацию (Бельгия, Нидерланды, Португалия, Исландия, Швеция, Великобритания, Ирландия);
- снижение процентной ставки практически до нуля;
- резкое расширение вплоть до 100% гарантий по вкладам физических лиц в банках;
- меры по расчистке балансов банков, включая предоставление госгарантий по проблемным активам (США, Канада, Германия, Испания, Италия, Великобритания, Дания, Швеция, Швейцария, Япония, Корея, Австралия).

2. Денежно-кредитная политика – переход от антиинфляционной к стимулирующей политике (quantitative easing)

Целями этих мер являются стимулирование экономического роста и расширение доступа к кредитным ресурсам; стремление не допустить дефляцию (борьба с инфляцией уходит на задний план); стабилизация внутреннего рынка (через процентную ставку); стабилизация платежного баланса (через девальвацию); повышение эффективности мер экономической политики.

Эти меры включают:

- снижение процентных ставок большинством стран из опасения дефляции (США, Канада, Швейцария, Швеция, Норвегия, Дания, Великобритания, Австралия, Япония, Китай, Индия, Вьетнам);
- повышение процентных ставок (Венгрия, Исландия, Белоруссия);
- снижение курса национальной валюты (Исландия, Венгрия, Польша, Вьетнам, Корея, Бразилия, Мексика, Украина, Белоруссия);
- снижение норм резервирования (Китай, Бразилия, Болгария);
- появление новых инструментов кредитования экономики вплоть до прямого финансирования центробанками государственных бюджетов.

3. Воздействие на реальный сектор – стимулирование спроса

Имеется в виду поддержка отраслей, ориентированных на внутренний спрос и обеспечивающих внутреннюю занятость. Эта политика может быть определена как *преимущественно кейнсианская*, для которой характерны меры воздействия на спрос, включая антициклическую фискальную политику.

Среди этих мер:

1) поддержка отдельных отраслей, включая:

- автомобилестроение (США, Канада, Франция, Швеция, Китай);
- «новую» энергетику и энергосбережение (США, Франция, Швейцария);
- транспортную инфраструктуру (Канада, Франция, Китай, Гонконг, Казахстан, Италия, Швейцария, Тайвань);
- жилищное строительство (Канада, Великобритания, Китай, Аргентина, Казахстан, Корея);
- аэрокосмическую, горнодобывающую, лесную промышленность (Канада);
- инновационные технологии (Китай, Казахстан);
- аграрно-промышленный комплекс (Китай, Казахстан);
- экспорт (Китай);
- авиакомпании (Аргентина);

2) снижение налогов – прямое или косвенное (Германия, Франция, Швейцария, Япония, Китай, Индия, Тайвань, Аргентина, Украина);

3) повышение налогов (Литва);

4) поддержка малого и среднего бизнеса (Германия, Греция, Италия, Великобритания, Япония, Китай, Казахстан, Венгрия);

5) создание специальных бюджетных фондов (Франция, Бразилия, Гонконг, Кувейт);

6) увеличение госзаимствований (Германия, Франция, Норвегия, Япония).

Впрочем, большинство из названных мер объявлены, но их реализация пока откладывается из-за естественного опасения сильного влияния отраслевых лоббистов.

У ряда ответственных политиков подобные меры вызывают серьезные опасения. Министр финансов Германии резко критиковал подобные шаги и называл их «вульгарным кейнсианством», фактически имея в виду намерения правительств Великобритании, Франции и США.

4. Противодействие негативным ожиданиям населения

Меры предполагают недопущение бегства средств населения из банков, стимулирование сбережений.

Эти меры включают:

1) повышение суммы гарантий по вкладам (США, Канада, Бельгия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Нидерланды, Словения, Финляндия, Великобритания, Швеция, Норвегия, Швейцария, Болгария, Венгрия, Польша, Румыния, Чехия, Турция, Корея, Украина);

2) 100%-е гарантии по вкладам (Германия, Австрия, Греция, Ирландия, Португалия, Дания, Словакия, Австралия, Гонконг, Иордания, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия, Тайвань);

3) принятие программ переобучения и адаптации потерявших работу (США, Канада, Греция, Италия);

4) национализация пенсионных фондов (Аргентина);

5) достижение договоренности с бизнесом о несокращении рабочих мест (Германия);

6) увеличение инвестиций в образование (Франция).

Принимаемые правительствами большинства стран меры имеют три важные особенности:

- хаотичность (особенно на первом этапе);
- ослабление бюджетной и денежной политики вплоть до откровенного популизма;
- готовность к принятию государством частных рисков вплоть до масштабной национализации.

Однако главной проблемой является то, что принимаемые меры пока не предполагают решения стратегических (структурных) задач современной экономики¹².

¹² Структурные изменения предполагаются в американском автопроме. Во всяком случае выделение пакета помощи в 17 млрд долл. было обусловлено осуществлением

Таким образом, проводится именно та политика, которая на протяжении последних 30 лет категорически осуждалась и которую категорически не советовали проводить посткоммунистическим странам во время их трансформационного кризиса первой половины 1990-х годов.

Принимаемые развитыми странами меры по спасению своих экономик должны восприниматься критически. Они не должны автоматически копироваться в России. Причин тому несколько.

Во-первых, они хаотичны и только к концу 2008 г. приобрели определенную логику.

Во-вторых, они опираются на кейнсианские рецепты, а меры, лежащие в этой логике, как показывает практика последних 70 лет, могут помочь при осуществлении задач текущего регулирования (антициклическая политика), но малопригодны в ситуации системного кризиса. Время для антициклических мер упущено – администрация США на протяжении 5 предкризисных лет проводила проциклическую политику, тем самым в значительной мере усугубив кризис. Неэффективность же кейнсианских рецептов по преодолению системного кризиса наглядно демонстрирует опыт как США 1930-х годов, так и затяжной депрессии в Японии в 1990-х годах.

В-третьих, предлагаемые (кейнсианские) рецепты являются высокорискованными с макроэкономической точки зрения. Вероятность перехода от дефляции к стагфляции при их применении довольно высока. Особенно же высоки риски политики «дешевых денег» (quantitative easing) в странах, не имеющих под своим контролем печатный станок резервной валюты. Применение подобных мер в России может спровоцировать только бегство от денег и двузначный рост цен при экономическом спаде.

структурных преобразований, обеспечивающих повышение конкурентоспособности спасаемых фирм. Правда, пока еще нельзя судить о том, насколько это условие будет реализовано.

2009 г.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА 2009 г.: МЕЖДУ КРИЗИСОМ И МОДЕРНИЗАЦИЕЙ¹

1. Главный итог кризисного года: институциональная устойчивость

Предыдущий год начинался с катастрофических ожиданий невиданного по глубине экономического кризиса, включая финансовый коллапс, падение цен на нефть до уровня

¹ См.: Вопросы экономики. 2010. № 2.

От автора. Обзорные статьи по экономической политике я пишу для журнала «Вопросы экономики» с 1993 г. Приступая к настоящей статье, я не могу не вспомнить Егора Тимуровича Гайдара, который был одним из инициаторов этого жанра в современной России. Его блестящие годовые обзоры, публиковавшиеся в журнале «Коммунист» с 1989 г., оказали огромное влияние на мое поколение экономистов. Гайдар возродил жанр, ушедший из нашей экономической науки в конце 1920-х годов, со сломом рыночной экономики нэпа. Самая яркая из его обзорных статей была опубликована в январе 1991 г. и имела далеко идущее название – «В начале новой фазы». До нее оставались считанные месяцы.

Создавая в 1990 г. Институт экономической политики (позднее – Институт экономики переходного периода), его директор Гайдар поставил перед своими сотрудниками задачу изучать происходящее, сочетая анализ текущей конъюнктуры с теоретическими обобщениями и осмыслением тенденций социально-экономического развития страны. Это первая статья, которую я не смог показать Е.Т. Гайдару до передачи ее в редакцию.

Автор выражает благодарность А. Моисееву и К. Юдаевой за помощь при подготовке настоящей статьи.

ниже 30 долл./барр., неуправляемое обесценение рубля, глубокий спад производства, массовую безработицу и социальную нестабильность. Ничего этого не произошло. Более того, помимо принятия собственно антикризисных мер проявились некоторые новые положительные тенденции, среди которых выделяется существенное снижение инфляции.

Очень важны результаты минувшего года с точки зрения характера функционирования экономико-политических институтов. Это был второй крупный кризис, через который пришлось пройти политической системе посткоммунистической России, основанной на Конституции 1993 г. В обоих случаях система продемонстрировала достаточную устойчивость и гибкость, способность реагировать на вызовы кризиса, не допуская политических потрясений. Причем налицо даже некоторый прогресс. В 1998 г. политические институты не смогли своевременно предотвратить драматическое развертывание кризиса и правительство стало проводить активную антикризисную политику, лишь когда страна оказалась на грани (или даже за гранью) финансовой катастрофы. Теперь же, напротив, политическая система сумела быстро, буквально в первые дни кризиса, адаптироваться к резкому изменению конъюнктуры и начать функционировать в режиме антикризисного управления.

Можно назвать много недостатков и проблем российской антикризисной политики 2009 г., предлагать альтернативные варианты действий. Все это будет интересно с точки зрения теоретических дискуссий, особенно с позиций экономических историков будущего. Однако необходимо признать, что власть смогла консолидироваться и не утратила контроль над ситуацией, хотя сначала многим казалось, что слабость российских институтов и незрелость политического класса обернутся тяжелыми экономическими, социальными и политическими потерями.

Главное же в том, что после кризиса Россия, скорее всего, перейдет на новый уровень доверия между основными субъектами экономической жизни. Правительство продемонстрировало, что оно способно быстро принимать и реализовывать необходимые решения (во всяком случае в чрезвычайной

ситуации). Центральный банк показал, что он действительно кредитор последней инстанции и в состоянии быстро находить новые инструменты для решения возникающих проблем. Социальные институты подтвердили способность работать в условиях кризиса и купировать усиление напряженности на рынке труда. Наконец, была практически доказана правильность курса предшествующих лет на накопление резервов, которые могут использоваться для смягчения остроты кризиса, учитывая особую уязвимость российской экономики в условиях резких колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Глобальный кризис вновь подчеркнул необходимость комплексной модернизации нашей страны – технологической, экономической, социальной. Российская экономика оказалась наиболее неустойчивой с точки зрения показателей и производства (спад ВВП и промышленности был одним из самых глубоких в мире), и фондового рынка. Разумеется, глубину спада можно отчасти компенсировать высокими темпами роста до кризиса и ожиданием высоких темпов восстановления (что особенно наглядно демонстрировал фондовый рынок). Однако неустойчивость создает серьезные угрозы для долгосрочного развития. Здесь требуются инструменты, обеспечивающие его стабильность. Эту задачу помогут решить модернизация и диверсификация; именно они находились в центре политического дискурса президента и правительства страны в минувшем году, формируя стратегическую повестку дня.

Предложив перейти к решению указанной проблемы в логике «ручного управления», Президент РФ создал и лично возглавил Комиссию по модернизации и технологическому развитию. Она должна сосредоточиться на пяти ключевых направлениях технологического прорыва, которые станут прямой сферой президентского контроля: энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка новых видов топлива; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего связанные с телекоммуникациями (ГЛО-НАСС и наземная инфраструктура); медицинские технологии; стратегические информационные технологии, включая создание суперкомпьютеров и программного обеспечения. На базе возглавляемой И.И. Шуваловым правительственной

Комиссии по повышению устойчивости российской экономики и ряда других была создана Комиссия по экономическому развитию и интеграции, в задачи которой будет также входить решение вопросов, связанных с модернизацией национального хозяйства.

2. Особенности антикризисной политики 2009 г.: Россия на фоне других стран²

В отличие от ситуации 1998 г. российская антикризисная политика в 2009 г. должна была реагировать на глобальные вызовы с учетом как общего направления антикризисных мер ведущих стран мира, так и специфических особенностей социально-экономического развития страны в предшествующие годы. Глобальный характер кризиса не означает, что он везде протекает одинаково и имеются универсальные рецепты противодействия его распространению. Более того, итоги минувшего года продемонстрировали значимость для антикризисной политики каждой страны двух факторов: особенностей экономической ситуации до начала кризиса и специфики развертывания самого кризиса в той или иной стране. Исходя из сказанного можно выделить две большие группы стран, а также несколько их подгрупп.

Первая группа – страны, имевшие до начала кризиса стабильную макроэкономику, т. е. низкую инфляцию и умеренный бюджетный дефицит. Ключевой проблемой для них было не допустить дефляционного шока и развертывания кризиса по сценарию 1930-х годов. Они могли в целях борьбы с кризисом использовать стабилизирующую мягкую денежную и фискальную политику. К этой группе относятся США, Япония, Китай, большая часть стран Европы (Германия, Франция, Англия).

С точки зрения особенностей антикризисной политики в этой группе выделяются две подгруппы:

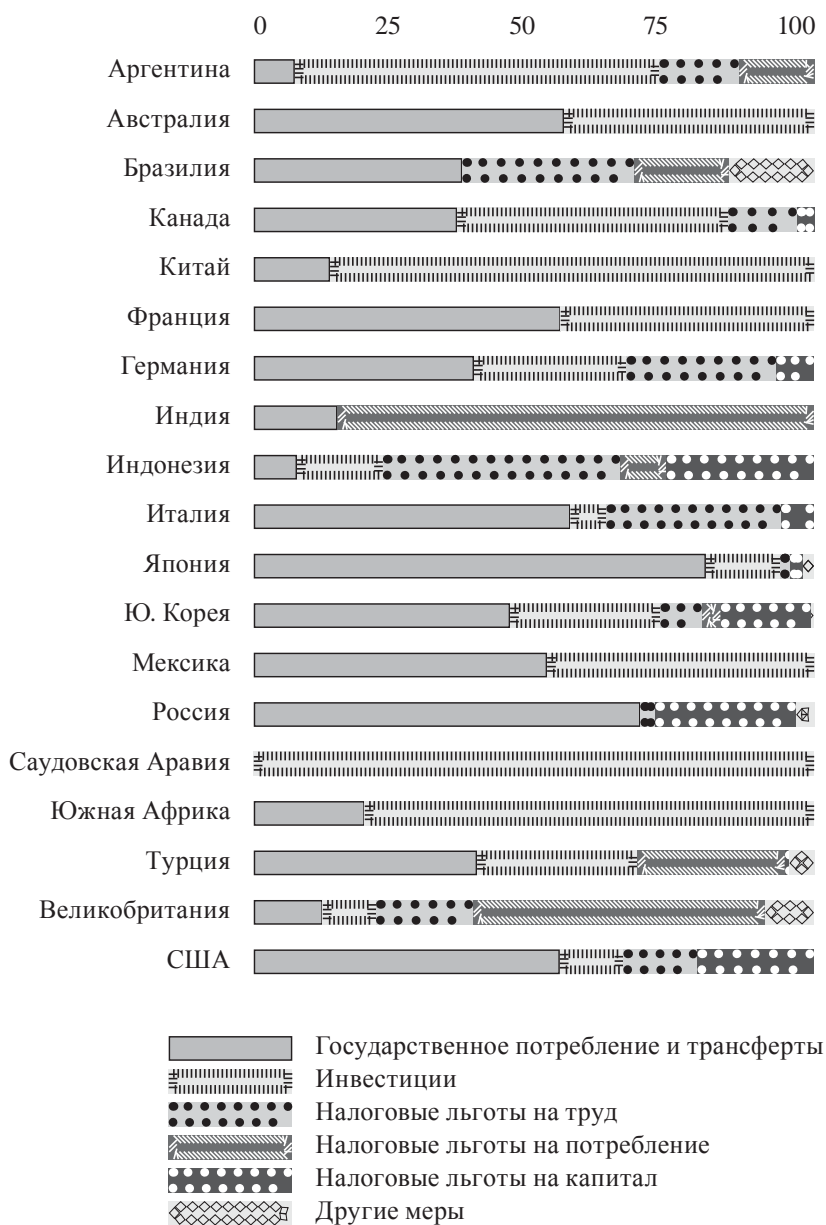
² В этом разделе использованы материалы, подготовленные совместно с К. Юдаевой.

- относительно небольшие страны, оказавшиеся в кризисе под влиянием глобальных процессов, но быстро начавшие выходить из него. На пике кризиса они проводили стабилизирующую мягкую фискальную политику, но сейчас стали отказываться от таких мер. Это, в частности, Израиль и Австралия, которые уже в прошлом году начали повышать процентные ставки;
- крупнейшие страны мира, где во втором полугодии 2009 г. началось восстановление экономики, но этот рост базируется преимущественно на мерах государственной поддержки. Отказ от них считается опасным как с национальной, так и с глобальной точек зрения. Здесь сворачиваются лишь чрезвычайные меры по предоставлению ликвидности.

Вторая группа – страны, имевшие до кризиса макроэкономические проблемы или неустойчивую основу для экономического роста. Для них главная опасность – попасть в ловушку стагфляции, аналогичную кризису 1970-х годов. Они были вынуждены сконцентрироваться на реализации стабилизационных программ по типу тех, которые обычно предлагает МВФ, включая сокращение бюджетных расходов и повышение процентных ставок для стабилизации национальной валюты. Многие из этих стран столкнулись с серьезными проблемами в банковском секторе и были вынуждены проводить национализацию и рекапитализацию банков.

Здесь можно выделить три подгруппы:

- страны с очень серьезными проблемами, которые возникли с начала кризиса и не решены до сих пор. В настоящее время они вынуждены продолжать жесткий макроэкономический курс. В их числе «перегретые» перед кризисом страны Балтии, Исландия и Ирландия, Украина и т. д.;
- страны, которые столкнулись с макроэкономическими дисбалансами в начале кризиса, но смогли их локализовать и затем проводить уже более мягкую политику, в первую очередь денежную. К ним относятся Россия, Венгрия и некоторые другие не слишком пострадавшие от кризиса страны Восточной Европы. И Россия, и Венгрия после преодоления острой фазы кризиса стали проводить политику снижения процентных ставок;



Источник: МВФ.

**Рис. 1. Композиция
антикризисных программ в 2009 г.**

- страны, где удар первой волны кризиса был не очень сильным, но ситуация стала ухудшаться из-за неготовности проводить ответственную макроэкономическую политику. Для них вероятен переход к политике, основанной на стандартном стабилизационном пакете МВФ. Прежде всего это относится к Греции.

Меры антикризисной политики 2009 г. можно объединить в четыре группы³:

- противодействие банковскому кризису, т. е. предотвращение коллапса банков путем принятия чрезвычайных мер по предоставлению ликвидности;
- меры денежно-кредитной политики, включая переход от антиинфляционной к стимулирующей политике (*quantitative easing*), что должно было поддерживать экономический рост и расширить доступ к кредитным ресурсам. Здесь, конечно, важно, что – стагфляция или дефляция – представляло главную угрозу для данной страны;
- поддержка реального сектора (стимулирование спроса), т. е. отраслей, ориентированных на внутренний спрос и обеспечивающих внутреннюю занятость;
- помощь населению – здесь ключевую роль играют политика занятости и смягчение социальной напряженности.

Соотношение этих мер в разных странах было различным с учетом особенностей проявления проблем, связанных с глобальным кризисом (рис. 1).

3. Контуры антикризисной политики России

Специфика антикризисной политики России в 2009 г. определялась следующими обстоятельствами.

Во-первых, к началу кризиса уровень инфляции был высокий (Россия была единственной страной «большой двадцатки» с двузначной инфляцией). С учетом быстрого спада производства страна попадала в ловушку стагфляции, т. е.

³ Более подробно система антикризисных мер рассмотрена в статье: *May B.* Драма 2008 г.: от экономического чуда к экономическому кризису // Вопросы экономики. 2009. № 2. См. с. 743 настоящего издания.

с макроэкономической точки зрения характер кризиса оказывался существенно иным, чем в большинстве стран мира, для которых главной угрозой была дефляция. Соответственно ЦБ РФ должен был прежде всего повысить реальную процентную ставку до положительного значения и лишь затем, по мере снижения инфляции, приступить к ее понижению.

Во-вторых, из-за высокого уровня монополизма в российской экономике снижалась эффективность бюджетных стимулов. Опыт докризисных лет убедительно свидетельствовал, что расширение бюджетного спроса приводило к росту цен, а не предложения. Тем самым роль классических бюджетных стимулов (прежде всего инвестиций в инфраструктуру и строительство) не могла быть существенной. Скорее, определенную стимулирующую роль могло сыграть снижение налогов, что и было реализовано в конце 2008 г.

В-третьих, слабость политико-правовых институтов (особенно обеспечивающих исполнение законодательства) еще больше снижала эффективность мер бюджетной поддержки⁴.

В-четвертых, текущий глобальный кризис наглядно продемонстрировал (хотя это было понятно и раньше) структурную уязвимость российской экономики, ее однобокость и неэффективность. Нынешний кризис не только циклический, но и структурный. Для России проблема модернизации в кризисных условиях стала еще более актуальной, что требует сочетания в экономической политике антикризисных и модернизационных мер.

Роль социальной политики

Сказанное объясняет, почему в России в числе антикризисных мер значительную роль играли *социальная поддержка населения* (увеличение пенсий, создание институтов общественных работ, организуемых по месту основной занятости) и поддержка отдельных предприятий. Во втором

⁴ Подробнее о качестве российских политико-правовых институтов см.: Фрейнкман Л., Дашкеев В. Россия в 2007 г.: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

случае помощь отдельным предприятиям, ее причины и направления, как правило, также имели социальную окраску (табл. 1).

Таблица 1

**Структура пакета финансовых
антикризисных мер в 2008–2009 гг.**

Бюджетные антикризисные меры	Запланировано к исполнению в конце 2008–2009 гг., млрд руб.	Исполнено по состоянию на 1 января 2010 г., млрд руб.
Меры по обеспечению финансовой устойчивости экономики, в том числе:	н/д	2 099,5
из средств федерального бюджета	868,4	868,4
внебюджетные источники (квазибюджетные)*	н/д	1 231,1
Меры по поддержке реального сектора экономики, в том числе:	н/д	751,8
из средств федерального бюджета	551,9	615,3
внебюджетные источники (квазибюджетные)**	н/д	136,5
Меры социальной направленности, в том числе:	618,2	677,0
из средств федерального бюджета	618,2	677,0
ВСЕГО по антикризисным мерам	н/д	3 528,4

* Субординированный кредит Сбербанку России (средства Банка России – ЦБР), предоставлено Внешэкономбанку для предоставления субординированных кредитов другим банкам (выдано 14 банкам, средства Фонда национального благосостояния – ФНБ), размещение средств на депозитах Внешэкономбанка для целей кредитования МСБ (средства ФНБ), реструктуризация задолженности банков (средства ЦБР и Агентства по страхованию вкладов).

** Поддержка жилищного строительства (средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства).

Источники: Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Банк России.

Российский антикризисный бюджет оказался одним из наиболее социально ориентированных. Этому есть не только политическое, но и экономическое объяснение. Спрос,

генерируемый социальной помощью, исходит прежде всего от бедных слоев населения и концентрируется преимущественно на товарах отечественного производства (относительно подешевевших в результате девальвации), которые производятся в основном в более конкурентных секторах экономики. Такое расширение спроса может оказывать больший стимулирующий эффект, чем бюджетный спрос на инфраструктурные объекты или жилищное строительство.

Особой проблемой стали моногорода. Правительство видело здесь серьезную угрозу, прежде всего социально-политическую, а также возможность приступить к их реструктуризации на основе реальной (и точечной) модернизационной политики. Универсальных решений в этой области нет, потому было предложено разрабатывать индивидуальные программы их развития и преобразования – от диверсификации до полной ликвидации (в исключительных случаях).

Поддержка реального сектора

Правительство стало оказывать поддержку ряду предприятий, сформировав список «системообразующих». Основным ее инструментом выступили государственные гарантии по кредитам. Данный механизм долго разрабатывался и начал функционировать только с середины 2009 г. С одной стороны, это позволило стабилизировать социальную ситуацию, а с другой – препятствовало реструктуризации и обновлению. Многие системообразующие предприятия – на самом деле системообразующие банкроты, и их спасение не поможет решить задачи модернизации.

В отличие от ряда других стран в России собственники и менеджеры компаний, спасенных государством, не были заменены и пострадали в минимальной степени. Это имеет негативный социально-психологический эффект, демонстрируя, что крупные предприятия могут себе позволить шантажировать власть.

Стимулирование спроса осуществлялось также при помощи межбюджетных трансфертов.

Макроэкономического стимулирования экономики в классическом виде в России еще не было. Антикризисный бюджет

был принят только в конце апреля 2009 г., причем вливание ликвидности в экономику через бюджетный канал стерилизовалось через денежно-кредитный: коммерческие банки возвращали Банку России кредиты времен девальвации в объеме, практически равном денежной эмиссии, связанной с бюджетными расходами. В результате ликвидность оставалась до последнего времени в дефиците, что привело к снижению запасов готовой продукции до 7,5% ВВП, а инфляция во втором полугодии 2009 г. упала почти до нуля. В 2010 г. ситуация должна измениться, так как банки практически полностью расплатились по беззалоговым кредитам, а Банк России снижал процентные ставки по залоговым операциям, что приводило к росту спроса на них. Номинальные расходы федерального бюджета в 2010 г. останутся на высоком уровне 2009 г. (бюджет балансируется при среднегодовой цене на нефть около 105 долл./барр.).

Банковский сектор

Ряд принятых мер по поддержке банковского сектора позволил ему удержаться на плаву без серьезных потрясений. Упор был сделан, как и в случае реального сектора, на сохранение существующих институтов и собственников. Главным здесь было предоставление ликвидности. Центральный банк РФ впервые выступил в качестве полноценного кредитора последней инстанции, не допустив дестабилизации банковского сектора. Банковская паника была решительно пресечена, что радикально отличается от ситуации 1998 г.

Однако в среднесрочной перспективе эта политика может иметь негативные последствия, поскольку не произошло очищения банковской среды. Впрочем, можно предположить, что Центробанк просто не стал на пике кризиса решать структурные задачи. Если это так, то в 2010 г., при отсутствии новых банковских потрясений, можно ожидать мер по оздоровлению банковского сектора.

Пока не произошло существенных сдвигов в области «плохих» долгов. Из-за ослабления стандартов регулирования капитала можно маскировать ситуацию, поддерживать

видимость устойчивости банковского сектора при ухудшении качества активов. Вступивший в действие осенью 2009 г. закон, разрешающий увеличивать капитал банка за счет ОФЗ для списания «плохих» активов, на практике не заработал: мягкие требования к капиталу в совокупности с политикой пролонгации «плохих» долгов позволяют откладывать решение неприятной проблемы на будущее. Тем самым сохраняется возможность банковского кризиса.

Денежная политика

В денежной политике Россия пошла по пути плавной девальвации, завершившейся в январе 2009 г., и отказа (в значительной мере) от таргетирования валютного курса. Это было очень важное и сложное решение. На протяжении всей посткоммунистической истории российские денежные власти уделяли экономическому росту гораздо больше внимания, чем требует от них Конституция РФ. Начиная с низких ставок рефинансирования и технических кредитов 1992 г. и заканчивая политикой сдерживания укрепления валютного курса в 2000-е годы, денежные власти всегда приносили задачу снижения инфляции в жертву поддержке реального сектора. Негативные эффекты такой политики стерилизовались действиями Министерства финансов⁵. Теперь предпринимаются попытки выстроить антиинфляционную политику, сглаживая колебания валютного курса. При ее реализации денежные власти могут столкнуться с серьезным противодействием, как только станет ясно, что укрепление рубля противоречит текущим интересам и производителей для внутреннего рынка, и политически влиятельных экспортеров. Правда, низкая инфляция – исключительно важный фактор с точки зрения стратегических интересов развития страны, повышения производительности труда и эффективности национальной экономики.

⁵ О парадоксах российской экономической политики, при которой Центральный банк заботится об экономическом росте, а Министерство финансов – о стабильности валюты, подробнее см.: Юдаева К., Годунова М. Уроки кризиса для России: макроэкономическая политика // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 39–40.

Впрочем, опыт 2009 г. показал, что девальвация не служит универсальным лекарством от низкой конкурентоспособности. Многие ожидали повторения чуда десятилетней давности – начала бурного импортозамещающего роста благодаря снижению курса рубля, но этого не произошло. Хотя девальвация способствовала некоторому оживлению производства продуктов питания (мяса, молока, масла), текстильных изделий, обуви, целлюлозы, химических удобрений, восстановление роста не будет столь спонтанным, как в 1999 г., и для этого потребуются, по-видимому, более сложные механизмы.

Причин несколько. Во-первых, 10 лет назад мировая экономика находилась на подъеме и спрос на продукцию российского экспорта был практически неограниченным, сейчас же налицо глобальная рецессия. Во-вторых, в конце 1990-х годов в России начался восстановительный рост, т. е. имелись значительные незадействованные производственные мощности и для роста практически не требовались инвестиции, а в случае необходимости они были доступны на мировом рынке. В-третьих, в настоящее время девальвация произошла в большинстве стран – торговых партнеров России в Восточной Европе и на территории бывшего СССР. Иными словами, их конкурентоспособность возросла и российские товары перестали быть более привлекательными по цене. В-четвертых, в результате почти десятилетнего бума возросла зависимость части отечественного реального сектора от поставок зарубежных комплектующих и оборудования, а на положение этих предприятий девальвация влияет негативно. Наконец, в-пятых, масштаб девальвации рубежа 2008–2009 гг. несопоставим с девальвацией 1998 г. (40% против почти четырехкратного снижения).

Хотя проводимая антикризисная политика позволила стабилизировать ситуацию и не допустить неуправляемого развития событий, у нее есть серьезные недостатки и ограничения. Главный из них – отсутствие реальных шагов в направлении антикризисной модернизации. На рубеже 2008–2009 гг. много говорилось о необходимости воспользоваться

кризисом для ускорения модернизации, о том, что надо выделить модернизационный аспект антикризисных мер. Однако на практике основное внимание уделяется недопущению дестабилизации, а по сути – сохранению статус-кво.

Впрочем, добиться эффективного сочетания антикризисной (или даже восстановительной посткризисной) и модернизационной политики – задача очень сложная и практически не решаемая в рамках календарного года. Антикризисные меры должны быть запущены быстро, они не предполагают тщательной выверки и соответствия стратегии долгосрочного развития. Модернизация же требует серьезной концептуальной проработки.

Ситуация в чем-то напоминает 1920-е годы. Тогда советское руководство поставило задачу не только обеспечить восстановление экономики после семи лет войны, но и одновременно приступить к ее реконструкции (структурному обновлению). На практике это оказалось невозможным: с одной стороны, восстановление произошло слишком быстро, с другой – у государства не было реальных ресурсов, необходимых для структурного маневра. Начать реконструкцию до восстановления экономики (или параллельно с этим процессом) не получилось. Реконструкция стала осуществляться позднее, причем сверхжесткими методами, что во многом было реакцией на нежелательные социально-политические результаты восстановления докризисной системы.

В этом контексте особенно актуально предостережение профессора экономики Школы бизнеса Стерна при Нью-Йоркском университете Н. Рубини, что восстановление 2009 г. происходит «слишком рано и слишком быстро». Риски такого восстановления – надувание нового пузыря, за которым в ряде стран могут последовать неприятные социально-политические катаклизмы.

4. Приоритеты экономической политики на 2010 г.

Общим приоритетом социально-экономического развития России выступают модернизация и диверсификация экономики. Однако модернизация – долгосрочная проблема, которая должна стать предметом специального обсуждения в обществе. Помимо наличия соответствующих теоретических разработок и практических рекомендаций требуется спрос на нее со стороны элиты или даже всего общества. Между тем в современной российской ситуации доминирующим настроением и главным политическим инстинктом остается рентоориентированное поведение – ожидание восстановления, как отмечалось выше, высоких цен на энерго-ресурсы и финансовых потоков предыдущего десятилетия.

Другая проблема – необходимость осознать комплексный характер модернизации. Она не может ограничиваться только отдельными секторами экономики (преимущественно военно-промышленным комплексом) или даже всей экономикой, а должна распространиться на все основные стороны жизнедеятельности общества, одновременно охватывая экономическую, политическую и социальную сферы. В свою очередь это вызовет и культурное (идеологическое) обновление.

Среди приоритетных направлений экономической политики в области антикризисной модернизации можно выделить следующие.

Первое. Обеспечение макроэкономической стабильности; осуществление курса на снижение и поддержание инфляции на уровне ниже 5%; разработка стратегий прекращения мер фискальной поддержки экономики и постепенного снижения бюджетного дефицита; координация мер денежной и бюджетной политики с целью не допустить неконтролируемого роста денежной массы и нового всплеска инфляции в 2011–2012 гг.

С этим связаны и контуры денежной политики. Она должна учитывать перспективы превращения рубля в региональную резервную валюту. Даже если данная задача

сейчас кому-то кажется фантастической, ее решение в среднесрочном периоде вполне реально. Но не следует делать то, что может отдалить эту перспективу (например, раскручивать неконтролируемую инфляцию или вводить валютный контроль). Надо разработать программу мер по укреплению международных позиций рубля, в которой выделить этапы, не привязанные к определенным датам, но логически соподчиненные.

Второе. Повышение эффективности бюджетных расходов. Решение этой комплексной проблемы должно осуществляться по нескольким направлениям: выработка механизмов выделения приоритетных расходов вместо их быстрого масштабного наращивания в период бума и секвестирования в период кризиса; совершенствование бюджетного процесса и обеспечение его непрерывности, когда расходы осуществляются за выполненные работы или оказанные услуги, а не привязываются к формальным рамкам календарного года; реформа бюджетных учреждений, выделение казенных, бюджетных и автономных учреждений и изменение механизмов их финансирования; совершенствование системы госзакупок.

Третье. Переход от политики консервации занятости к политике стимулирования создания новых рабочих мест и повышения мобильности рабочей силы. Это предполагает прекращение административного давления на предприятия с целью сохранения занятости; увеличение финансирования программ поддержки безработных и их переобучения; более активное привлечение инвестиций и стимулирование (в том числе налоговое) инвестиций green-field («в чистом поле»), других форм создания новых рабочих мест; разработку программы переселения и поиска рабочих мест для жителей неперспективных моногородов.

При осуществлении мер социальной стабилизации необходимо следовать принципу «государство помогает людям, а не предприятиям, их высшим менеджерам или собственникам». Эта поддержка не должна сводиться лишь к выплате пособий по безработице: необходимо активно вовлекать людей в различные образовательные проекты, нацеленные

на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Важность поддержки предприятий (особенно крупных) часто мотивируют количеством занятых на них работников. Однако задачи структурного обновления экономики не предполагают сохранения всего набора существующих предприятий и поддержания текущего уровня занятости. Более того, модернизация неизбежно означает повышение уровня безработицы, рост с отстающим уровнем занятости (*jobless recovery*). Поэтому поддержка высвобождаемых работников – необходимый элемент модернизационной политики.

Четвертое. Стимулирование модернизации и развитие средне- и долгосрочного кредитования среднего и малого и средне-крупного (неолигархического) бизнеса; осуществление программы приватизации в его пользу; существенное дерегулирование условий ведения бизнеса; снижение административной нагрузки на бизнес (особенно крупный и средний), включая налоговое администрирование; принятие административных регламентов по оказанию государственных услуг.

Пятое. В антимонопольной политике важно выделить два аспекта – собственно преодоление монополизма (анти-траст) и стимулирование конкуренции. Первый аспект имеет ограниченное значение и в некоторых случаях (например, по отношению к быстро растущим новым секторам и предприятиям) может быть даже опасен, препятствуя внедрению инноваций. Сам по себе анти-траст не может привлечь на рынок новые компании и стимулировать приток инвестиций и инноваций. Эти задачи решаются только позитивными средствами – действиями на стороне бизнеса, а не против него. Приоритетом должно стать обеспечение условий для развития конкуренции: снижение барьеров для бизнеса, формирование необходимой инфраструктуры, поддержка инноваций.

Шестое. Реформирование финансового сектора с учетом глобализации финансовых рынков и рекомендаций «большой двадцатки». Здесь надо ориентироваться на создание «длинных» денег. С институциональной точки зрения важно перейти на стандарты финансового рынка, принятые на ведущих

финансовых площадках мира. Целесообразно поставить в качестве возможной цели создание в России (Москве) мирового финансового центра.

Седьмое. Приватизация части национализированных или приобретенных ВЭБом активов, в том числе путем создания паевых фондов или передачи в трастовый фонд пенсионной системы. Это помогло бы преодолеть последствия революционной приватизации 1990-х годов, которая, будучи весьма эффективной с политической точки зрения, не обеспечила должной легитимности сложившихся отношений частной собственности.

Восьмое. Развитие интеграционных процессов от достраивания Таможенного союза до единого экономического пространства (ЕЭП). При формировании ЕЭП целесообразно ориентироваться на гармонизацию с законодательством ЕС (в той мере, в которой это не вредит экономическому росту), что позволит активизировать процесс интеграции ЕЭП и ЕС. Не менее важно завершить переговоры по присоединению к ВТО, а также вступить в ОЭСР. Этот процесс, если его проводить последовательно, будет иметь долгосрочное воздействие на институциональную модернизацию в России: ведь в рамках интеграционных объединений мы получаем фактически конкуренцию юрисдикций, что заставит страны-партнеры создавать более благоприятные условия для бизнеса и граждан.

Девятое. Уточнение подходов к пенсионной реформе и реформе медицинского страхования; повышение общественной востребованности накопительной пенсионной системы и долгосрочной финансовой устойчивости распределительной системы; увеличение продолжительности переходного периода к новым ставкам и тарифам.

Десятое. Решение проблемы моногородов.

И наконец, *одиннадцатое* (последнее по порядку, но не по значению). Приоритетность отраслей человеческого капитала, прежде всего образования, здравоохранения, пенсионной системы. Кризис лишь повысил актуальность развития социально-гуманитарного сектора как ключевого направления и фундамента модернизации.

5. Риски предстоящего периода

Общая характеристика нынешнего глобального кризиса – неопределенность его основных параметров⁶. Существует множество прогнозов, но никто не может ответственно сказать, сколько продлится кризис, будет ли его вторая волна, и если да, то в какой форме. Дискуссия о том, какой буквой можно обозначить кризис (V, U, W, L и даже Л), конечно, увлекательна, но не приближает нас к реальному пониманию перспектив развития страны и мира. «Я еще не сталкивался с таким длительным периодом отсутствия ясности с будущими заказами»⁷ – это высказывание европейского промышленника точно отражает настроения, господствующие в настоящее время в интеллектуальной и деловой элите.

Рецессия завершается, темпы экономического роста восстанавливаются, что внушает определенный оптимизм. Правительства и денежные власти продемонстрировали свою способность быстро реагировать на ситуацию и не допустить ни серьезной экономической дестабилизации, ни краха банковской системы, за которой последовала бы полномасштабная катастрофа.

Однако существуют и серьезные сомнения. С одной стороны, кризис не начался с рецессии – лишь в некоторых странах, включая Россию, спад производства и начало финансового кризиса совпали во времени. Соответственно завершение рецессии необязательно должно свидетельствовать о завершении кризиса. С другой – рост пока связан преимущественно с усилиями властей. Основной вклад вносят бюджетные стимулы США и Китая, в результате рост в значительной степени искусственный. Мощные денежные вливания могут обернуться серьезной макроэкономической дестабилизацией и раздуть очередной финансовый пузырь. Поэтому разговоры о новой волне кризиса несколько поутихли, но все-таки продолжаются, что вполне закономерно.

⁶ См.: Гайдар Е. Кризис в России // Экономическая политика. 2009. № 6.

⁷ Milne R. EU Business Wary over Recovery // Financial Times. 2009. Nov. 12. P. 6.

Финансовые трудности Дубая и Греции свидетельствуют о том, что кризис отнюдь не завершен. Проблема суверенных рисков вновь напомнила о себе, пока не в самых передовых странах. Однако темпы роста долга в развитых странах таковы, что нельзя исключить опасности возникновения суверенных рисков и в них, что может вызвать цепную реакцию в различных отраслях и странах. Сохраняется проблема накопленных «плохих» долгов в банковской системе. Они пока вуалируются и не списываются, что в недалеком будущем может стать серьезным дестабилизирующим фактором экономического развития.

Однако дело не только в отдельных сферах экономической жизни, которые остаются неурегулированными и несут повышенные риски второй волны кризиса. Налицо системные риски, которые могут стать источником серьезной дестабилизации ситуации как в России, так и в глобальной экономике и политике. Рассмотрим их подробнее.

Наиболее важными нам представляются следующие риски:

- макроэкономическая дестабилизация;
- существенный рост государственного сектора (национализация) и усиление морального риска (moral hazard, риск недобросовестного поведения, или безответственность);
- восстановление идеологии и практики «большого государства» (Big Government);
- стремление к сохранению статус-кво и отказ от реальной модернизации экономики страны и отдельных предприятий (business as usual).

Ключевая проблема – накопление потенциала макроэкономической нестабильности, за чем может последовать нестабильность политическая. В прошлом году во многих ведущих странах проводилась экспансионистская бюджетная и денежно-кредитная политика, нацеленная на противодействие дефляции. Политика «дешевых денег» и бюджетных вливаний ведет к значительному росту суверенного долга большинства развитых рыночных экономик, а также делает реальной в перспективе угрозу высокой инфляции. В прессе во второй половине 2009 г. все чаще появлялись заявления

типа: «Пора объявить о победе над кризисом и отказаться от стимулирующей политики»⁸. Поэтому вопрос о стратегии посткризисного развития (*exit strategy*), т. е. о путях и направлениях дезинфляции и сокращения государственного долга, в настоящее время периодически возникает в дискуссиях политиков и экономистов. Хотя сомнения в реалистичности рисков неконтролируемой инфляции звучат достаточно громко⁹.

Политические сложности такой политики не менее очевидны, причем они касаются как времени перехода к *exit strategy*, так и политэкономических последствий ее реализации. Политики развитых стран (особенно США) призывают своих коллег не ослаблять бюджетное стимулирование. Слишком ранний отказ от бюджетной экспансии может привести к срыву в рецессию, как в 1937 г. Однако чрезмерно длительная накачка экономики деньгами чревата рисками высокой инфляции¹⁰. Как свидетельствует опыт 1970-х годов, вырваться из этой ловушки непросто.

Сложилось две модели действий властей. Например, Великобритания, которая проводила политику мощных финансовых вливаний, явно должна будет повысить налоги и в перспективе сократить расходы государственного бюджета. Германия, которая традиционно проводит очень осторожную макроэкономическую политику, намерена балансировать бюджет при снижении налоговой нагрузки, стимулируя тем самым производство и ожидая на этой основе роста налоговых поступлений. США, как страна, обладающая мировой резервной валютой, будет, по-видимому, максимально долго

⁸ *Goodhart Ch.* It Is Time to Declare Victory and Withdraw Easing // *Financial Times*. 2009. Dec. 1. P. 28.

⁹ Некоторые международные организации и ряд видных экономистов приводят аргументы в защиту инфляционной безопасности проводимой в настоящее время денежной политики. См., в частности: *Trade and Commodity Report*, 2009 / UNCTAD. Geneva, 2009. P. 39, а также статьи П. Кругмана и Р. Скидельски в газете «*Financial Times*» в мае – июне 2009 г. Развернутая аргументация этой позиции содержится в: *Koo R.* A Personal View of the Macroeconomy // *Nomura Securities*. 2009. 30 July.

¹⁰ *Giles Ch.* BIS Calls for Wide Global Financial Reforms // *The Financial Times*. 2009. June 30. P. 3.

продолжать стимулирующую политику, имея возможность монетизировать госдолг.

Еще труднее оценить политэкономические проблемы и препятствия реализации посткризисной политики. Ужесточение бюджетных расходов и повышение процентных ставок – процесс болезненный при любом режиме, но особенно опасный для незрелых демократий, т. е. для стран, избиратели которых по причине своей бедности более склонны верить популистским лозунгам. Уже сейчас, наблюдая за деятельностью правительств стран, готовящихся к выборам, нетрудно заметить склонность к популизму даже тех, кто до сих пор ему активно противостоял. Исключительно редко встречаются политики, сдержанно относящиеся к государственной экспансии¹¹.

Нельзя сбрасывать со счетов и риск попасть в замкнутый круг популистской политики и довольно долго двигаться по нему. Суть этого феномена достаточно проста и хорошо известна из опыта стран Латинской Америки XX в.

Бюджетная и денежная экспансия способствует оживлению экономики, но одновременно приводит к нарастанию госдолга, ускорению инфляции и росту процентных ставок. За этим следует дестимулирование производственных инвестиций или из-за ускоряющегося обесценения денег, или из-за того, что наиболее привлекательными становятся вложения в государственные бумаги. Следующий шаг – ужесточение бюджетной и денежной политики – влечет рецессию. За рецессией вновь может последовать смягчение макроэкономической политики – и так несколько раз по кругу. Подобные колебания неизбежно ведут к расшатыванию институтов государственной власти, снижению ее эффективности. В странах со слабыми институтами экономический цикл популизма нередко сопровождается

¹¹ В связи с этим интересно отметить, что в узкий круг политиков, озабоченных последствиями популистских антикризисных мер, вошли Д. Медведев и В. Путин. В феврале 2009 г., выступая в Давосе, российский премьер-министр предостерегал против неумной экспансии государства в вопросах собственности и регулирования. А в июле на саммите «большой восьмерки» Президент России предложил ограничить государственные финансовые вливания и начать всерьез обсуждать стратегию посткризисного развития, т. е. exit strategy.

политическими переворотами¹², поочередным приходом к власти популистских и консервативных диктатур. Разумеется, опыт XX в. здесь не абсолютный образец для повторения, однако дает важную информацию о возможной логике развития событий.

Серьезными проблемами могут стать национализация – фактическая (скрытая) или явная (открытая), – а также усиление дирижистских тенденций в экономической политике ведущих стран мира. Спасая должников и наполняя банки капиталом, расширяя гарантии по частным вкладам, государство принимает на себя риски, возникающие в результате действий всех основных участников хозяйственной жизни – и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков. В борьбе с глобальным кризисом правительства многих стран с развитой демократией предпринимают усилия, дискредитирующие частную собственность, подрывающие фундамент рыночной экономики – личную ответственность человека (прежде всего предпринимателя) за принимаемые им решения. Политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков.

Огосударствление попавших в тяжелое положение компаний обеспечивается посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных

¹² Классическим считается следующее описание популистского латиноамериканского цикла, сделанное в 1990-е годы Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом.

Фаза 1 – начало популистской политики как реакция на депрессию или стагнацию оборачивается заметным ростом экономики и соответственно реальных доходов, обеспечиваемых как внутренним производством, так и импортом. *Фаза 2* – появление в экономике узких мест, связанных с товарным дефицитом или дефицитом платежного баланса при постепенном сжатии международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. *Фаза 3* характеризуется быстрым нарастанием инфляции и (или) товарного дефицита, дефицита бюджета, оттоком капитала и демонетизацией экономики, что неизбежно ведет к девальвации, существенному падению доходов населения и почти всегда к потере политического контроля со стороны правительства. *Фаза 4* знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляемой новым (нередко военным) правительством. (Подробнее см.: The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991. P. 11–12.)

фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляционного обесценения накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений, предоставляя гарантии, и осуществляя прямое вливание капитала. Правда, у нынешней национализации есть одна важная особенность – ее вынужденный характер. Национализации XX в. были идеологически мотивированными: их авторы – от российских большевиков до британских лейбористов – были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу прошлого столетия мир расстался с этой иллюзией, и на смену массовым национализациям пришла политика дерегулирования и приватизации. И вот теперь мы сталкиваемся с принципиально новым феноменом: никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность, однако во всем цивилизованном мире антикризисная политика оборачивается серьезным усилением госсектора¹³.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирижизма, т. е. увеличивается число индивидуальных решений институтов власти. Они (а не рынок) выбирают правых и виноватых, а также указывают экономическим агентам, какие услуги те должны предоставлять и какие товары производить. Банкротство *Lehman Brothers*, с одной стороны, и помощь *Bear Stearns*, *AIG* и *Citibank* – с другой, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, стали результатом индивидуальных решений, т. е. соответствуют логике центрально-управляемой экономики.

Системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» – слишком больших, чтобы разориться (too big to fail). Аналог в современном русском языке – упоминавшийся феномен «системообразующих»

¹³ «...Политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализуют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?» (*Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // The Financial Times. 2008. Dec. 24. P. 6).*

предприятий. Имеются два аргумента в пользу их поддержки: из-за важности производимых ими товаров или услуг; из-за социальных (или политических) последствий в случае их закрытия.

Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых нес повышенные социальные и политические издержки для данного общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкасаемых» лежат в основе современного экономического и – шире – общественного прогресса. Те, кто получает поддержку, оказываются в привилегированном положении и, будучи менее эффективными, смогут победить своих более эффективных конкурентов.

Возникает также эффект недобросовестного поведения (*moral hazard*). Если государство способствует снижению риска частной фирмы, то она может позволить себе рисковать еще более безответственно, поскольку всегда будет рассчитывать на поддержку государства.

Есть и другая проблема. Если на протяжении второй половины XX в. малые формы бизнеса воспринимались как источник инноваций и динамизма (*small is beautiful*), то теперь реальные действия правительств большинства стран продемонстрировали, что, какими бы прекрасными ни были малые фирмы, большими быть лучше, безопаснее. Это может существенно изменить парадигму экономического развития, затормозив (по крайней мере, на время) динамизм постиндустриального обновления.

Итак, политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих гигантов, которые на самом деле оказались рудиментами экономики прошлого. Это было особенно заметно при предоставлении государственных гарантий российским правительством в 2009 г.: практически никто из получивших гарантии или деньги в ответ не предложил внятную программу модернизации.

Еще одна серьезная проблема, связанная с парадигмой too big to fail, – возрождение идеологии «большого государства».

Проблемы нынешнего глобального кризиса нередко объясняют недостаточным регулированием, поэтому звучат призывы расширить государственное вмешательство в хозяйственную жизнь. Правда, пока в основном говорят о необходимости ужесточить регулирование финансовых рынков и институтов, в том числе в международном масштабе. Однако за этим может последовать возврат к практике регулирования производства и торговли. Особенно уязвима в этом отношении Россия с ее традициями государственного участия в экономике. Во всяком случае, принятый в конце 2009 г. Закон о торговле и стремление государства активно вмешиваться в ценообразование создают опасный прецедент, особенно с учетом отечественной «кредитной истории» дирижизма.

Не только у нас, но и в развитых рыночных демократиях на волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику для преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неочевидности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Высшие руководители призывают создать мощный орган по регулированию системных рисков. Но правительство США и есть наиболее серьезный источник риска», – небезосновательно писал профессор Стэнфордского университета Дж. Тейлор¹⁴. И эти слова справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

Наконец, отметим отсутствие спроса российского общества на серьезное обновление, на модернизацию. Стремление к сохранению статус-кво применительно к современной России означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста. «Сохранение статус-кво в надежде, что цены на нефть повысятся и расходы бюджета можно будет сократить позднее... Москва

¹⁴ Taylor J. Exploding Debt Threatens America // The Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

стремится пережить текущий кризис, избегая реальных реформ в бюджетной, банковской сферах, в области естественных монополий или любых других секторах»¹⁵. Так оценивают ситуацию аналитики *JP Morgan*, которые посетили Россию в июне 2009 г. Это достаточно точная характеристика настроений, господствующих в политической элите и широких общественных кругах. В этом нет ничего удивительного: именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало общественное мнение экономический подъем 1999–2007 гг., как и начало нынешнего кризиса. Естественно, что выход из него ассоциируется с повышением цен на энергоресурсы. Надежда, что «все образуется» и мы вернемся к политике «управления ростом благосостояния», в 2009 г. доминировала.

Между тем сохранение ресурсной зависимости очень опасно, причем эта опасность за последние 40 лет лишь усилилась. Российская экономика всегда была зависима от экспорта ресурсов. Однако с 1970-х годов в стране сложилась принципиально новая реальность: зависимость от природных ресурсов, доходы от которых не связаны с экономическим развитием страны и ростом производительности труда. Такого никогда не было. Здесь-то и таится главная, стратегическая угроза. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. *Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов.* Ресурсная зависимость привела к краху СССР именно в тот момент, когда страна стала сверхдержавой и, казалось, что ей уже ничего не угрожает¹⁶.

¹⁵ Russia. Emerging Markets Research / JP Morgan Securities Inc. 2009. June 12.

¹⁶ На этот феномен обращал внимание еще Адам Смит: «Норма прибыли не повышается... вместе с процветанием общества и не понижается вместе с его упадком. Напротив, она обычно низка в богатых странах и высока в бедных, а на самом высоком уровне она всегда держится в тех странах, которые быстрее всего идут к разорению и гибели» (*Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 282*).

6. Системные вызовы и новые задачи

Современный глобальный кризис выходит за рамки стандартного циклического кризиса, его возникновение и развитие отражают глубинные проблемы социально-экономического развития ведущих стран. В этом отношении он действительно напоминает события 1930-х и 1970-х годов, когда кризисы сопровождались качественными сдвигами в политическом, экономическом и идеологическом облике мира. Кризисы такого рода должны дать ответы на ряд принципиальных вопросов, которые предопределяют характер мирового развития на несколько десятилетий.

Выход на траекторию нового устойчивого роста возможен, если правительство данной страны решит проблемы, составляющие глубинное основание кризиса: технологические, экономические, регулятивные, социальные и, возможно, геополитические. Подобные изменения происходят достаточно медленно, ускорить их практически невозможно, но можно замедлить, цепляясь за старые экономические и технологические формы. Какие это проблемы?

Технологический вызов. Появились новые технологии, углубляющие проникновение человека в природный мир и общественную организацию. Био- и нанотехнологии, а также новейшие информационно-коммуникативные системы формируют новую технологическую базу общественного развития, что потребует серьезных институциональных преобразований, все дальше уводящих развитые страны от наследия индустриального общества. Эта новая база сыграет такую же роль, как крупная машинная индустрия в 1930-е годы и микроэлектроника и компьютерные системы в 1970-е.

Кризис предполагает технологическое обновление, с которым связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения, особенно инвестиционные и топливно-энергетические. Естественно, это скажется на ценах большинства присутствующих на рынке товаров, обусловит выход цен на новые равновесные уровни, что повлечет изменение политических конфигураций.

Мотивация. Одной из глубинных проблем кризиса стало доминирование интересов капитализации над интересами повышения эффективности факторов производства (или роста производительности труда). Именно этот показатель в первую очередь интересует собственников-акционеров, по нему они оценивают эффективность менеджмента. Показатель, формирующий целевую функцию, начал доминировать по отношению к другим параметрам деятельности – производительности труда, обновлению производства, которые играли важную роль, если не противоречили росту капитализации. На практике это означало стремление к максимальной концентрации производства в руках нескольких глобальных игроков (фирм), невозможность закрыть неэффективные предприятия и, напротив, готовность включать их в большие холдинги как фактор расширения рынка и повышения капитализации¹⁷. Следствием такой мотивированности современного менеджмента становятся усиление монополизма (в результате слияний и поглощений), замедление роста производительности труда, а в конечном счете стимулирование инновационной активности.

Главный вопрос регулирования, поставленный нынешним глобальным кризисом, заключается в изменении мотивации собственников и менеджмента с целью усилить их внимание к качественным аспектам развития фирм. Именно на решение этой задачи нацелена идущая в настоящее время дискуссия о бонусах, выплачиваемых высшим руководителям. Ведь проблема бонусов не только (и даже не столько) морально-этическая, но и экономическая: как должен формироваться бонус, чтобы ориентировать менеджмент на решение долгосрочных задач функционирования компании? Это более глубокая проблема, чем проблема регулирования финансовых рынков, которая при всей ее важности производна от конфликта между капитализацией и эффективностью.

¹⁷ Мотивировка менеджеров крупнейших компаний все больше напоминала стимулы советских директоров, которые должны были отчитываться перед партийными и административными органами за выполнение плановых показателей (в рублях, в штуках), что делало невозможным обновление производства, переход к выпуску более качественной продукции. (Подробное описание этого феномена см. в: *Мау В.А. В поисках плановости.* М.: Наука, 1990.)

Структурная модернизация. Перед правительствами ведущих стран стоит задача помочь становлению новых секторов экономики, нового бизнеса, смягчая рост социального недовольства, инициированного системообразующими предприятиями – крупными старыми фирмами, посткризисные перспективы которых вызывают сомнения. По сути это проблема сочетания текущих и стратегических интересов. С ней сталкивается администрация США, когда пытается решать две противоположные задачи: стимулировать потребление домохозяйств, чтобы не допустить дефляционной ловушки, и одновременно стимулировать сбережения, т. е. привести в соответствие расходы и доходы домохозяйств. Между тем именно последняя задача стратегическая: без ее решения, без сдутия потребительского пузыря нельзя вернуться на траекторию устойчивого экономического роста.

Аналогичные противоречия существуют и в российской антикризисной политике, когда одновременно ставятся задачи воспрепятствовать росту безработицы и провести структурную модернизацию. Кризис первой половины 1990-х годов показал, что сохранение высокого уровня занятости смягчает социальные конфликты, но препятствует структурному обновлению и повышению эффективности¹⁸.

Новая модель регулирования. Глобальный кризис должен привести к появлению новых моделей регулирования. Пока дискуссия здесь идет в логике и по моделям прошлого века – монетаризм против кейнсианства, дерегулирование против дирижизма. Этот парадигмальный ряд устарел, и еще предстоит найти новые формы и инструменты регулирования. В центре внимания должны стоять вопросы регулирования глобальных финансовых рынков, а не производственной деятельности предприятий. В этой сфере появилось несколь-

¹⁸ Снять препятствия на пути реструктуризации занятости тем важнее, что предприятия не склонны высвобождать неэффективную рабочую силу: вместо реструктуризации рынка труда в 2009 г. (как и в начале 1990-х годов) происходила его адаптация, выражавшаяся в сохранении занятости при снижении зарплат, сокращении рабочего дня и рабочей недели и т. п. (Подробнее см.: Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / Под ред. В.Е. Гимпельсона и Р.И. Капелюшников. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2007. С. 21–25; Капелюшников Р.И. Конец российской модели рынка труда? М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009.)

ко критически важных вызовов и инноваций, осмысление и урегулирование которых необходимы для полноценного выхода из кризиса.

Во-первых, поставлен вопрос о глобальном регулировании в отсутствие глобального правительства, т. е. о поиске путей координации действий властей и бизнеса, находящихся в разных национальных правовых и политических системах. Это нетривиальная задача, не имеющая прецедентов в экономической истории.

Во-вторых, еще только предстоит осмыслить роль и возможности регулирования новых финансовых инструментов, которые, по сути, спровоцировали нынешний глобальный кризис.

В-третьих, на повестку дня регулирования рынков выходит принципиально новое явление – финансиализация (*financialization*), ведущая к стиранию непреодолимых раньше барьеров между товарным и фондовым рынками, между торговлей товарами и ценными бумагами¹⁹. Эти рынки, похоже, все больше сливаются, поскольку и те и другие торгуемые продукты могут в условиях современного информационного общества использоваться для решения чисто финансовых задач – прежде всего для хеджирования рисков. Особенно интересен в этом отношении феномен нефтяного рынка, на котором цена на нефть все больше отрывается от своей производственной основы – соотношения спроса и предложения на нефть как на топливо – и становится инструментом размещения свободных финансовых ресурсов²⁰.

Анализ процессов финансиализации позволяет сделать вывод, что возникновение пузырей в такой ситуации неизбежно, поскольку участники рынка (спекулянты) «могут существенно влиять на цены и создавать спекулятивные пузыри, нанося огромный ущерб нормальной торговой деятельности и рыночной эффективности»²¹. Следовательно, неизбежно и

¹⁹ Этот термин использован в упомянутом докладе ЮНКТАД, в котором содержится специальная глава «*The Financialization of Commodity Markets*».

²⁰ Данную особенность современного рынка нефти и ее влияние на перспективы экономического кризиса в России Е.Т. Гайдар проанализировал в статье «Головокружение от успехов» (Экономическая политика. 2008. № 3).

²¹ Trade and Commodity Report. 2009. Ch. 2.

существенное расширение роли государственного регулирования финансовых рынков. Правда, остается открытым вопрос о его принципах и инструментах. По-видимому, он станет одним из приоритетов будущих дискуссий экономистов и политиков.

Резервная валюта. Новая модель экономического регулирования будет сопровождаться трансформацией системы финансовых расчетов, что означает новую конфигурацию мировых (или резервных) валют. В дискуссиях на эту тему обсуждаются четыре основных варианта.

Во-первых, сохранение лидирующих позиций доллара США при возросшем значении как евро, так и нескольких региональных резервных валют. Во-вторых, повышение роли искусственной валюты международных расчетов (SDR) в качестве резервной. В-третьих, появление новой резервной валюты, то ли альтернативной американскому доллару и евро, то ли функционирующей наряду с ними, – здесь многие называют китайский юань. Наконец, в-четвертых, повышение роли региональных резервных валют и появление в их числе новых. Предполагается, что множественность резервных валют поддержит тенденцию к многополярности мира и будет способствовать большей ответственности денежных властей соответствующих стран (поскольку резервные валюты станут конкурировать между собой).

По данному вопросу пока идут дискуссии, преимущественно политические. Однако очевидно, что валюту нельзя «назначить» резервной. Выдвижение на эту роль происходит естественным путем, в результате проведения властями данной страны ответственной денежной политики, повышающей международную привлекательность ее национальной валюты.

Глобальные дисбалансы. Вопрос о глобальных дисбалансах и путях их урегулирования также далек от решения. По сути, речь идет о модели посткризисного миропорядка, о соотношении экономических сил и роли отдельных стран и регионов. Окажется ли это «большая двадцатка», «восьмерка», «семерка» или «двойка»? И какими будут резервные валюты посткризисного мироустройства?

Здесь важен ответ на вопрос о перспективах новой конструкции международных экономических и политических отношений. Некоторые политики (З. Бжезинский, Г. Киссинджер) говорят о «большой двойке» (G2)²², а Н. Фергюсон с налетом провокативности – о Химерике (Chimerica = China + America)²³. Имеется в виду формирование глобального дисбаланса между ростом сбережений в развивающихся странах и увеличением потребления в развитых, прежде всего в США. Несмотря на выраженную тенденцию к созданию такой конструкции, ее нельзя воспринимать как данность. (Слишком много тенденций, казавшихся очевидными, на практике демонстрировали свою несостоятельность.) Однако от того, приведет ли она к реальному возникновению G2, зависит многое как в механизмах выхода из кризиса, так и в конфигурации посткризисного мира.

* * *

Наличие системных проблем и вызовов обуславливает продолжительность кризиса, в который мир вступил в 2008 г., – порядка десяти лет. Речь идет о довольно длительном периоде нестабильности темпов роста, валютных режимов, политических систем. Скорее всего, нам предстоит «турбулентное десятилетие». Этот период не будет характеризоваться постоянным спадом и таким накалом страстей, как осенью 2008 г. Но вероятны колебания темпов роста, его неустойчивость с локальными подъемами и спадами, всплесками инфляции и попытками ее подавления.

²² Brzezinski Z. The Group of Two that Could Change the World // The Financial Times. 2009. Jan. 14. P. 9.

²³ Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. The Penguin Press, 2008.

Значения основных показателей социально-экономического

Показатели	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ВВП, млрд руб.	19	172	611	1 429	2 008	2 343	2 630	4 823
ВВП, % к предыдущему году	85,5	91,3	87,3	95,9	96,4	101,4	94,7	106,4
ВВП на душу населения – номинальный, руб.	128	1 155	4 115	9 628	13 552	15 837	17 807	32 763
ВВП на душу населения – номинальный, долл. США	309	926	1 159	2 075	2 437	2 657	862	1 213
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	84	86,3	78,4	95,4	92,4	101	95,2	108,9
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, % к предыдущему году	90,6	95,6	88	92	94,9	100,9	85,9	103,8
Удельный вес полностью изношенных основных фондов на конец года, % от общего объема основных фондов		7,5	11,4	9,5	9,9	10,9	11,5	11,9
Коэффициент обновления основных фондов (в сопоставимых ценах), %	3,6	2,5	2,1	1,9	1,6	1,4	1,3	1,4
Коэффициент выбытия основных фондов (в сопоставимых ценах), %	1,6	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,4	1,2
Дебиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				362,0	662,6	846,1	1 542,0	19 996,9
Просроченная дебиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				165,5	335,5	458,4	761,9	8 145,7

Приложение

развития Российской Федерации в 1992–2009 гг.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
7 306	8 944	10 831	13 243	17 048	21 625	26 904	33 258	41 445	39 064
110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,7	108,1	105,6	92,1
49 835	61 267	74 536	91 607	118 537	151 106	188 813	232 990	293 527	275 285
1 770	2 033	2 345	3 110	4 272	5 250	7 171	9 492	9 991	9 102
108,7	102,9	103,1	108,9	108	105,1	106,3	106,3	102,1	89,2
106,2	106,9	100,9	99,9	102,4	101,6	103	103,3	110,8	101,2
12,7	13,6	17,1	15,0	14,8	13,3	13,3	12,9	13,1	
1,8	2,1	2,2	2,5	2,7	3,0	3,3	4,0	4,4	
1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	
2 450,8	32 110,3	3 663,3	4 138,6	5 174,4	6 331,3	7 871,2	11 061,1	13 783,1	15 441,5
916,3	10 073,4	910,9	876,5	839,0	856,0	1 039,9	887,2	1 051,3	1 011,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Кредиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				482,8	941,2	1 288,3	2 297,4	29 008,2
Просроченная кредиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				239	514	756	1 231	1 355
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, %					50,6	50,1	53,2	40,8
Инвестиции в основной капитал								
млрд руб.	3	27	109	267	376	409	407	670
% к предыдущему году	-39,7	-11,7	-24,3	-10,1	-18,1	-5	-12	5,3
Иностранные инвестиции, млн долл.				2 983	6 970	12 295	11 773	9 560
% к предыдущему году					134	76	-4	-19
В том числе:								
прямые				2 020	2 440	5 333	3 361	4 260
портфельные				39	128	681	191	31
прочие				924	4 402	6 281	8 221	5 269
Внешнеторговый оборот (по методологии платежного баланса)								
млрд долл.			117,8	145,0	157,8	158,9	132,5	115,1
% к предыдущему году				23,1	8,8	0,7	-16,6	-13,1
Экспорт								
млрд долл.			67,4	82,4	89,7	86,9	74,4	75,6
% к предыдущему году				22,3	8,8	-3,1	-14,3	1,5
Импорт								
млрд долл.			50,5	62,6	68,1	72,0	58,0	39,5
% к предыдущему году				24,1	8,8	5,7	-19,4	-31,9
Средние экспортные цены на основные товары, долл. США за тонну								
Нефть сырая				107				105
Газ природный, за 1000 м ³				63,1				55,3
Лесоматериалы необработанные, за м ³				57,7				43,4
Медь				2 539				1 429

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
3 515,0	42 306,9	4 832,3	5 283,2	5 943,8	6 389,3	7 696,8	10 652,8	13 353,3	14 881,5
1 571	1 560	1 433	1 306,1	1 122,2	956,4	821,3	832,5	994,5	957,9
39,8	37,9	43,5	43,0	38,1	36,4	32,5	25,5	28,3	30,1
1 165	1 505	1 762	2 186	2 865	3 611	4 730	6 716	8 765	
17,4	10	2,8	12,5	13,7	10,9	16,7	22,7	9,9	
10 958	14 258	19 780	29 699	40 509	53 651	55 109	120 941	103 769	81 927
15	30	39	50	36	32	3	119	-14	-21
4 429	3 980	4 002	6 781	9 420	13 072	13 678	27 797	27 027	15 906
145	451	472	401	333	453	3 182	4 194	1 415	882
6 384	9 827	15 306	22 517	30 756	40 126	38 249	88 950	75 327	65 139
149,9	155,4	168,3	212,0	280,6	368,9	468,6	577,9	763,5	495,2
30,2	3,7	8,3	26,0	32,4	31,5	27,0	23,3	32,1	-35,1
105,0	101,6	107,3	135,9	183,2	243,6	303,9	354,4	471,6	303,4
39,0	-3,3	5,6	26,7	34,8	32,9	24,8	16,6	33,1	-35,7
44,9	53,8	61,0	76,1	97,4	125,3	164,7	223,5	291,9	191,8
13,5	19,8	13,4	24,8	28,0	28,7	31,4	35,7	30,6	-34,3
175	151	154	174	226	330	412	470	663	508,7
85,9	101	82,7	106	109	151	216	234	354	243,8
43,4	43,9	44,8	48,1	56,3	59,6	63,8	83,9	95,1	84,7
1 677	1 473	1 371	1 611	2 632	3 447	6 200	6 638	6 047	6 468,9

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Никель необработанный				8 059				5 291
Алюминий необработанный				1 520				1 154
Оборот розничной торговли, % к предыдущему году	100,3	101,6	100,2	93,8	100,3	104,9	96,8	94,2
Обеспеченность организаций розничной торговли товарными запасами, на конец отчетного периода, дней	36	36	33	39	32	28	26	29
Грузооборот предприятий транспорта, млрд тонно-километров	4 913	4 316	3 724	3 688	3 520	3 384	3 267	3 461
% к предыдущему году	-13,7	-12,2	-13,7	-1,0	-4,6	-3,9	-3,5	5,9
Пассажирооборот транспорта общего пользования, млрд пассажиро-километров	680,9	661	596,2	552,3	528,1	511,7	481,5	469,9
% к предыдущему году	-9,4	-2,9	-9,8	-7,4	-4,4	-3,1	-5,9	-2,4
Индекс потребительских цен, % к декабрю предыдущего года	2 608,8	939,9	315,1	231,3	121,8	111,0	184,4	136,5
Продовольственные товары	2 626,2	904,9	314,1	223,4	117,7	109,1	196,0	135,9
Непродовольственные товары	2 673,4	741,8	269,0	216,3	117,8	108,1	199,5	139,2
Услуги	2 220,5	2 411,2	622,4	332,2	148,4	122,5	118,3	134,0
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к декабрю предыдущего года	33,8 р.	10 р.	3,3 р.	2,7 р.	1,3 р.	107	119,4	170,7
Индексы цен на первичном рынке жилья (на конец периода), % к концу предыдущего года					112,9	115,3	156,9	146,3
Индексы цен на вторичном рынке жилья (на конец периода), % к концу предыдущего года					108	116,9	191,3	129,6

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
8 641	5 750	6 117	9 062	12 609	13 563	22 730	33 855	19 546	16 955,4
1 298	1 179	1 039	1 058	1 172	1 316	1 619	2 153	2 164	1 551,4
109	111	109,3	108,8	113,3	112,8	114,1	116,1	113,5	95,1
29	31	32	33	32	29	28	27	27	29
3 638	3 755	3 976	4 284	4 558	4 676	4 801	4 915	4 948	4 445
5,1	3,2	5,9	7,7	6,4	2,5	2,7	2,4	0,7	-10,2
494,4	491,2	486	486,6	501,8	464,5	466,7	465,5	475,5	405,2
5,2	-0,6	-1,1	0,1	3,1	-7,4	0,5	-0,3	2,1	-8,9
120,2	118,6	115,1	112,0	111,7	110,9	109,0	111,9	113,3	108,8
117,9	117,1	111,0	110,2	112,3	109,6	108,7	115,6	116,5	106,1
118,5	112,7	110,9	109,2	107,4	106,4	106,0	106,5	108,0	109,7
133,7	136,9	136,2	122,3	117,7	121,0	113,9	113,3	115,9	111,6
131,9	108,3	117,7	112,5	128,8	113,4	110,4	125,1	93	113,9
113,1	125,1	122,5	118,8	118,5	117,5	147,7	123,4	110,3	99,47
116,3	132	125,3	118,8	124,1	118	154,4	120,6	115,3	88,95

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Средние цены на первичном рынке жилья (на конец периода), руб. за 1 м ² общей площади					3 310	3 411	5 050	6 999
Средние цены на вторичном рынке жилья (на конец периода), руб. за 1 м ² общей площади					2 546	2 704	4 941	6 151
Численность экономически активного населения – всего, млн	75,1	72,9	70,6	70,7	69,7	68,3	67,4	72,8
Общая численность безработных, в среднем за период								
тыс.	3 889,0	4 286,0	5 740,0	6 684,0	6 740,0	8 065,0	8 938,0	9 158,0
% к предыдущему году		110,2	133,9	116,4	100,8	119,7	110,8	102,5
% к экономически активному населению	5,2	5,9	8,1	9,4	9,7	11,8	13,3	12,6
Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости (на конец года) – всего, тыс.					2 506,0	1 998,7	1 929,0	1 263,4
Уровень зарегистрированной безработицы – всего, %					3,6	2,9	2,9	1,7
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника, руб.	5,995	58,663	220,351	472,392	790,21	950,205	1 051	1 522,6
Реальная начисленная заработная плата одного работника, % к предыдущему году	67,3	100,4	92,1	72,0	106,4	104,7	86,7	78,0
Просроченная задолженность по заработной плате (на конец периода), млн руб.							77 017	43 741
Денежные доходы в среднем на душу населения в месяц, руб.	4,0	45,3	206,6	515,9	769,5	940,6	1 010,2	1 658,9
Реальные располагаемые денежные доходы, % к предыдущему году	52,5	116,4	112,9	85	100,6	105,8	84,1	87,7

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
8 678	10 567	12 939	16 320	20 810	25 394	36 221	47 482	52 504	47 714,92
6 590	9 072	11 557	13 967	17 931	22 166	36 615	47 206	56 495	52 895,21
72,3	71,4	72,4	72,8	72,9	73,8	74,2	75,1	75,9	75,7
7 059,0	6 288,0	6 155,0	5 683,0	5 775,0	5 208,0	4 999,0	4 246,0	5 289,0	6 339
77,1	89,1	97,9	92,3	101,6	90,2	96,0	84,9	124,6	119,9
9,8	8,8	8,5	7,8	7,9	7,1	6,7	5,7	7,0	8,4
1 037,0	1 122,7	1 499,7	1 638,9	1 920,3	1 830,1	1 742,0	1 553,0	1 521,8	2 068
1,4	1,6	2,1	2,3	2,6	2,5	2,3	2,1	2,0	2,8
2 223,4	3 240,4	4 360,3	5 498,5	6 739,5	8 554,9	10 633,9	13 593,4	17 290,1	18 637,5
120,9	119,9	116,2	110,9	110,6	112,6	113,3	117,2	111,5	96,5
31 690	29 943	30 575	24 430	11 974	5 756	4 159	2 668	4 674	3 565
2 281,1	3 062	3 947,2	5 170,4	6 410,3	8 111,9	10 195,9	12 602,7	14 942,8	16 862,5
112	108,7	111,1	114,9	109,9	112,4	113,5	112,1	101,9	102,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Средний размер назначенных пенсий (до 2002 г. – с учетом компенсации), руб.	1 561	19 883	78 494	188 085	302 192	328 109	399	449
Реальный размер назначенных пенсий (до 2002 г. – с учетом компенсации), % к соответствующему периоду прошлого года		130,7	96,8	80,5	108,7	94,6	95,2	60,6
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения	33,5	31,3	22,4	24,8	22,1	20,8	23,4	28,4
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,289	0,407	0,409	0,387	0,387	0,39	0,394	0,4
Коэффициент фондов (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения)	8,0	13,5	15,2	13,5	13,3	13,6	13,8	14,1
Распределение общего объема денежных доходов по 20%-ным группам населения, % к итогу								
первая (с наименьшими доходами)	6,0	5,1	5,4	6,1	6,1	5,9	6,0	6,0
вторая	11,6	9,4	10,1	10,8	10,7	10,5	10,6	10,5
третья	17,6	14,9	15,1	15,2	15,2	15,3	15,0	14,8
четвертая	26,5	23,8	22,7	21,6	21,6	22,2	21,5	21,1
пятая (с наивысшими доходами)	38,3	46,8	46,7	46,3	46,4	46,1	46,9	47,6
все население	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Численность постоянного населения, в среднем за год, млн	148,5	148,5	148,4	148,4	148,2	147,9	147,7	147,2
Естественный прирост населения за год, тыс.	-219,8	-750,4	-893,2	-840,0	-777,6	-755,8	-705,5	-929,6
Число родившихся (без мертворожденных) за год, тыс.	1 587,6	1 379,0	1 408,2	1 363,8	1 304,6	1 259,9	1 283,3	1 214,7
Число умерших за год, тыс.	1 807,4	2 129,3	2 301,4	2 203,8	2 082,2	2 015,8	1 988,7	2 144,3

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
694,3	1 023,5	1 378,5	1 637	1 914,5	2 364	2 726,1	3 085,9	4 198,6	5 191,1
128	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	103,8	118,1	110,7
29	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2	13,3	13,4	13,1
0,395	0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,423	0,422	0,422
13,9	13,9	14	14,5	15,2	15,2	16	16,8	16,8	16,7
5,9	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1
10,4	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,8	9,8
15,1	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8
21,9	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5
46,7	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,8	47,8
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
146,6	146,0	145,3	144,6	143,8	143,1	142,5	142,1	142,0	141,9
-958,5	-943,3	-935,3	-888,5	-792,9	-846,6	-687,1	-470,3	-362,0	-248,8
1 266,8	1 311,6	1 397,0	1 477,3	1 502,5	1 457,4	1 479,6	1 610,1	1 713,9	1 761,7
2 225,3	2 254,9	2 332,3	2 365,8	2 295,4	2 303,9	2 166,7	2 080,4	2 076,0	2 010,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
случайные отравления алкоголем	26,2	45,4	55,5	43,5	35,2	27,9	26,1	29,9
самоубийства	46,1	56,1	61,9	61,0	57,8	55,0	51,8	57,3
убийства	33,9	45,1	47,9	45,3	39,1	35,0	33,6	38,2
Естественный прирост в расчете на 1000 населения	-1,5	-5,1	-6,1	-5,7	-5,3	-5,1	-4,8	-6,4
Число родившихся в расчете на 1000 населения	10,7	9,4	9,6	9,3	8,9	8,6	8,8	8,3
Число умерших в расчете на 100 000 населения за год	12,2	14,5	15,7	15,0	14,2	13,7	13,6	14,7
в том числе от внешних причин смерти								
случайные отравления алкоголем	17,6	30,9	37,8	29,5	24,0	19,0	17,8	20,4
самоубийства	31,1	38,2	42,1	41,4	39,3	37,5	35,3	39,2
убийства	22,8	30,7	32,6	30,8	26,6	23,8	22,9	26,2
Число браков за год, тыс.	1 053,7	1 106,7	1 080,6	1 075,2	866,7	928,4	848,7	911,2
Число разводов за год, тыс.	639,2	663,3	680,5	665,9	562,4	555,2	501,7	532,5
Число браков в расчете на 1000 населения за год	7,1	7,5	7,4	7,3	5,9	6,3	5,8	6,3
Число разводов в расчете на 1000 населения за год	4,3	4,5	4,6	4,5	3,8	3,8	3,4	3,7
Миграционный прирост населения, тыс.		412,1	866,1	599,0	447,7	391,1	321,2	184,0
Число прибывших, тыс.		3 971,7	4 293,9	4 089,7	3 589,9	3 322,6	3 095,5	2 856,7
Число выбывших, тыс.		3 559,5	3 427,8	3 490,7	3 142,2	2 931,5	2 774,3	2 672,7
Суммарный коэффициент рождаемости	1,547	1,369	1,394	1,337	1,27	1,218	1,232	1,157
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	67,8	65	63,9	64,5	65,8	66,7	67,1	65,9
женщины	73,7	71,8	71,1	71,6	72,4	72,8	73,1	72,4
мужчины	61,9	58,8	57,4	58,1	59,6	60,9	61,2	59,9
Число предприятий и организаций, на которых были забастовки	6 273,0	264,0	514,0	8 856,0	8 278,0	17 007,0	11 162,0	7 285,0

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
37,2	41,1	44,7	45,0	42,7	40,9	33,0	25,2	23,9	
56,9	57,3	55,3	51,7	49,4	46,1	42,9	41,3	38,4	
41,1	42,9	44,3	41,8	39,3	35,6	28,8	25,4	23,7	
-6,6	-6,6	-6,5	-6,2	-5,6	-5,9	-4,8	-3,3	-2,5	-1,8
8,7	9	9,7	10,2	10,4	10,2	10,4	11,3	12,1	12,4
15,3	15,6	16,2	16,4	16,0	16,1	15,2	14,6	14,6	14,2
									158,3
25,6	28,4	31,0	31,4	29,7	28,6	23,1	17,7	16,9	15
39,1	39,5	38,4	36,1	34,3	32,2	30,1	29,1	27,1	26,5
28,2	29,6	30,7	29,1	27,3	24,9	20,2	17,9	16,7	15,1
897,3	1 001,6	1 019,8	1 091,8	979,7	1 066,4	1 113,6	1 262,5	1 179,0	1 199,4
627,7	763,5	853,6	798,8	635,8	604,9	640,8	685,9	703,4	699,4
6,2	6,9	7,1	7,6	6,8	7,5	7,8	8,9	8,3	8,5
4,3	5,3	6,0	5,5	4,4	4,2	4,5	4,8	5,0	4,9
241,8	81,8	87,1	43,9	41,3	107,4	132,3	239,9	242,1	247,4
2 662,3	2 334,0	2 201,9	2 168,2	2 117,4	2 088,6	2 122,1	2 284,9	2 215,9	1 987,6
2 420,6	2 252,3	2 114,8	2 124,3	2 076,2	1 981,2	1 989,8	2 045,0	1 973,8	1 740,1
1,195	1,223	1,286	1,319	1,34	1,287	1,296	1,406	1,494	
65,3	65,2	65	64,9	65,3	65,3	66,6	67,5	67,9	
72,3	72,2	71,9	71,8	72,3	72,4	73,2	73,9	74,2	
59	58,9	58,7	58,6	58,9	58,9	60,4	61,4	61,8	
817,0	291,0	80,0	67,0	5 933,0	2 575,0	8,0	7,0	4,0	1,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Численность работников, участвовавших в забастовках, тыс.	357,6	120,2	155,3	489,4	663,9	887,3	530,8	238,4
Количество времени, не отработанного работниками, участвовавшими в забастовках, человеко-дней, в среднем на одну организацию	302,0	897,0	1 469,0	154,0	484,0	353,0	258,0	251,0
Число зарегистрированных преступлений – всего, тыс.	2 761	2 800	2 633	2 756	2 625	2 397	2 582	3 002
Число зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. чел. населения	1 859	1 886	1 774	1 857	1 772	1 621	1 748	2 039
Численность лиц, совершивших преступления, тыс.	1 149,0	1 262,6	1 441,6	1 595,5	1 618,4	1 372,2	1 481,5	1 716,7
Численность осужденных по приговорам судов, вступившим в законную силу, тыс.	661,4	792,4	924,6	1 035,8	1 111,1	1 013,4	1 071,1	1 223,3
Численность лиц, содержащихся в местах лишения свободы, тыс.	750,3	842,3	929,0	1 018,0	1 047,9	1 018,3	1 014,5	1 060,4
Денежная масса М2, млрд руб.	0,93	7,14	33,2	97,8	220,8	374,1	453,7	714,6
наличные деньги (М0), млрд руб.	0,17	1,68	13,3	36,5	80,8	130,3	187,7	266,1
безналичные средства, млрд руб.	0,76	5,46	19,9	61,3	140,0	243,7	266,0	448,4
Темпы прироста денежной массы, %		96,2	–26,8	164,5	–10,9	16,1	21,3	57,5
Совокупный объем средств Стабилизационного фонда Российской Федерации								
млрд руб.								
млрд долл.								
Резервный фонд								
млрд долл.								
млрд руб.								
Фонд национального благосостояния								
млрд долл.								
млрд руб.								

Продолжение прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
30,9	13,0	3,9	5,7	195,5	84,6	1,2	2,9	1,9	
289,0	162,0	364,0	440,0	36,0	33,0	1 231,0	2 922,0	7 270,0	
2 952	2 968	2 526	2 756	2 894	3 555	3 855	3 583	3 210	2 995
2 028	2 033	1 739	1 907	2 012	2 484	2 706	2 521	2 261	2 110
1 741,4	1 644,2	1 257,7	1 236,7	1 222,5	1 297,1	1 360,9	1 317,6	1 256,2	1 219,8
1 183,6	1 244,2	859,3	773,9	793,9	878,9	909,9	929,0	925,2	
925,1	980,2	877,4	847,0	763,7	823,4	871,6	883,4	887,8	
1 154,4	1 612,6		3 212,6	4 363,3	6 044,7	8 995,8	13 272,1	13 493,2	15 697,7
418,9	583,8		1 147,0	1 534,8	2 009,2	2 785,2	3 702,2	3 794,8	4 038,1
735,5	1 028,8		2 065,6	2 828,5	4 035,4	6 210,6	9 569,9	9 698,3	11 659,7
61,5	39,7		99,2	35,8	38,5	48,8	47,5	1,7	16,3
			106	522	1 237	2 347	3 849		
				18,8	43	89,1	156,8		
								137,09	60,52
								4 027,64	1 830,51
								87,97	91,56
								2 584,49	2 769,02

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Курс доллара США, руб. / 1 долл. США	0,41	1,25	3,55	4,64	5,56	5,96	20,65	27,00
% к предыдущему году	–	300,8	284,7	130,7	119,8	107,2	346,5	130,8
Курс евро, руб. / 1 евро	–	–	–	–	–	–	–	27,23
% к предыдущему году	–	–	–	–	–	–	–	–
Курс марки ФРГ, руб. / 1 марка	0,26	0,73	2,27	3,24	3,58	3,36	12,35	13,92
% к предыдущему году	–	285,8	310,2	142,6	110,3	94,0	367,4	112,7
Доходы (по данным Федерального казначейства), млрд руб.								
Консолидированный бюджет РФ	5,3	46,1	169,4	432,7	558,5	687,8	657,0	1197,5
Федеральный бюджет	3,0	21,6	78,8	226,9	281,9	322,8	302,4	613,4
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	2,3	24,5	89,6	235,2	322,9	414,9	397,7	647,9
Расходы (по данным Федерального казначейства), млрд руб.								
Консолидированный бюджет РФ	6,0	57,6	232,9	486,8	652,7	788,8	753,0	1251,4
Федеральный бюджет	3,9	34,4	145,2	275,6	356,3	409,3	388,9	664,7
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	2,3	27,6	109,1	241,2	342,8	446,9	407,1	648,9
Дефицит /профицит («–» / «+»), по данным Федерального казначейства, млрд руб.								
Консолидированный бюджет РФ	–0,6	–11,5	–63,5	–54,0	–94,2	–101,0	–95,9	–53,9
Федеральный бюджет	–1,0	–12,7	–66,3	–48,7	–74,3	–86,5	–86,5	–51,3
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	0,3	1,2	2,0	–6,0	–19,9	–32,0	–9,4	–1,0
Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации (на начало года), млрд руб.				15,1	56,8	128,2	181,8	259,0
Ставка рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, на конец периода	80	210	180	160	48	28	60	55

Окончание прил.

10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
28,16	30,14	31,78	29,45	27,75	28,78	26,33	24,55	29,38	30,24
104,3	107,0	105,5	92,7	94,2	103,7	91,5	93,2	119,7	102,9
26,14	26,49	33,11	36,82	37,81	34,19	34,70	35,93	41,44	43,39
96,0	101,3	125,0	111,2	102,7	90,4	101,5	103,6	115,3	104,7
13,37	13,54	–	–	–	–	–	–	–	–
96,0	101,3	–	–	–	–	–	–	–	–
2 079,0	2 651,1	3 517,4	4 135,6	5 427,3	7 616,0	9 458,4	11 763,3	14 339,6	11 770,7
1 132,1	1 590,7	2 202,1	2 583,1	3 426,3	5 127,2	6 276,3	7 779,1	9 274,1	7 336,7
1 031,5	1 293,0	1 632,6	1 930,2	2 403,2	2 999,9	3 798,7	4 841,8	6 199,1	5 927,2
1 871,6	2 387,3	3 403,7	3 955,4	4 665,4	5 943,4	7 323,2	9 928,9	12 718,5	14 404,7
1 029,2	1 325,7	2 047,6	2 354,9	2 695,6	3 514,3	4 281,3	5 983,0	7 566,6	9 636,8
997,5	1 294,8	1 675,0	1 978,2	2 371,9	2 941,2	3 658,9	4 803,3	6 253,5	6 256,3
207,4	263,7	113,7	180,2	761,9	1 672,6	2 135,2	1 834,3	1 621,1	–2 631,0
102,9	265,0	154,5	228,2	730,7	1 612,9	1 995,0	1 796,0	1707,5	–2 300,0
33,9	–1,7	–42,6	–48,0	31,2	58,7	139,8	38,5	–54,4	–329,1
371,6	461,7	475,0	520,5	522,4	892,0	754,2	757,4	574,9	699,0
25	25	21	16	13	12	11	10	13	8,75

Именной указатель

А

Абалкин Л.И. 47
Аганбегян А.Г. 8
Алешин Б.С. 590, 591
Акаев А.А. 17
Ампилов В.А. 71
Андреева Н.А. 60
Астафьев М.Г. 70
Афанасьев Ю.Н. 44

Б

Березовский Б.А. 187, 360
Бжезинский З. 807
Большаков А.А. 314
Бузгалин А.В. 61
Бурбулис Г.Э. 42

В

Вольский А.И. 35, 63, 70
Воронин Ю.М. 89
Вульф М. 750

Г

Гайдар Е.Т. 42, 66, 81, 86, 88, 89, 94, 95, 97, 105, 112, 120, 123, 128, 131,

133, 139, 140, 179, 183, 208, 316, 379, 380, 393, 427, 476, 485, 533, 600, 644, 652, 709, 711, 730, 775, 793, 805

Гамсахурдиа З.К. 17

Гдлян Т.Х. 71

Герашенко В.В. 425, 435

Гехт Ю.Г. 89

Глазьев С.Ю. 119, 128, 169, 178, 533, 746

Горбачев М.С. 12–14, 17, 20, 22, 25, 34, 110

Греф Г.О. 636, 647, 692

Гусинский В.А. 187, 360

Густов Е.В. 425

Д

Денисов А.А. 60

Дорнбуш Р. 586, 797

Дубинин С.К. 182, 409

Дудаев Д.М. 146

Е

Егоров Н.Д. 171, 179, 208

Ельцин Б.Н. 13, 17, 20,

22, 26, 34, 42, 51, 54,

56, 62, 66, 83, 92, 96,
109, 110, 124, 127, 129,
132, 136, 137, 144, 153,
162, 170–172, 179, 181,
183–190, 197–200, 208,
209, 212–214, 221, 222,
225, 226, 233–236, 239,
249, 253, 255, 281, 290,
291, 306, 309, 310, 323,
403, 411, 423, 424, 452,
466–469, 476

Емельянов А.М. 63

Ж

Жириновский В.В. 131,

137, 147, 172

Жуков А.Д. 661

З

Затулин К.Ф. 121

Зорькин В.Д. 604

Зюганов Г.А. 34, 130, 172,

182–187, 198–200, 208,

224, 226, 235, 290, 533

И

Илюмжинов К. 107

К

Кагарлицкий Б.Ю. 61

Каданников В.В. 172, 180

Камдессю М. 407

Каримов И. 17, 19

Касьянов М.М. 514, 542

Кивелиди И.П. 121

Кириенко С.В. 400, 408,

410, 411, 415, 423, 428,

439, 442, 444

Киссинджер Г. 807

Ковалев В.А. 146

Кокошин А.А. 119

Колганов А.И. 61

Коржаков А.В. 146

Косолапов Р.И. 60

Красавченко С.Н. 126

Крючков В.А. 28

Кудрин А.Л. 624, 636

Кулик Г.А. 425

Куликов А.С. 179

Л

Лапшин М.И. 130

Лебедев В.М. 604

Лебедь А.И. 169, 185

Лобов О.И. 111, 123, 124,

126–128, 314

Лужков Ю.М. 184, 453,

574

Львов Д.С. 427

М

Макашов А.Н. 44, 60

Маслюков Ю.Д. 425, 433,

437, 441, 468, 533

Медведев Д.А. 796

Медведев Н.П. 131

Медведев Р.А. 60

Н

Немцов Б.Е. 314, 407, 473

Никсон Р. 755

П

Павлов В.И. 11, 20, 28, 48,

49

Памфилова Э.А. 112

Паттен К. 560
Портилло Х.Л. 612, 613,
737
Потанин В.О. 187, 360,
366
Пригарин А.А. 60
Примаков Е.М. 424–426,
430, 432–434, 438–440,
443, 444, 449–453,
455, 456, 465, 468,
477, 491
Проди Р. 556
Пуго Б.К. 28
Путин В.В. 39, 48, 462,
464–469, 477, 484, 488,
508, 512–514, 535, 539,
540, 552, 556, 561, 575,
598, 604–606, 617, 628,
631, 639, 643, 646, 647,
649, 653, 669, 678, 700,
704–706, 796

Р

Райнхарт К. 750
Распутин В.Г. 34, 71
Рогозин Д.О. 169
Рогофф К. 750
Россель Э.Э. 435
Рубини Н. 788
Руцкой А.В. 86, 96, 97
Рыжков Н.И. 140

С

Сабуров Е.Ф. 49
Селезнев Г.Н. 430, 535
Сергеев А.А. 44
Силаев И.С. 20, 47
Скоков Ю.В. 95, 120, 169

Смит А. 801
Смоленский А.П. 187, 360
Сосковец О.Н. 119, 171,
178
Стародубцев В.С. 34, 35,
63
Степашин С.В. 462, 477
Стерлигов А.Н. 71

Т

Тейлор Дж. 800
Тизяков А.И. 35, 63
Травкин Н.И. 44, 70, 131
Тулеев А.М. 291

Ф

Федоров Б.Г. 112, 123, 124,
128, 133, 139, 140, 179,
208, 410
Фергюсон Н. 750, 807
Филатов С.А. 95, 171
Фокин В. 112
Фрадков М.Е. 606, 639,
640, 685

Х

Хакамада И.М. 131
Хасбулатов Р.И. 68, 86,
89, 95, 97
Хижа Г.С. 89
Ходорковский М. 571
Христенко В.Б. 560

Ч

Черномырдин В.С. 89, 95,
96, 119, 122, 123, 128,
132, 133, 144, 145, 147,
153, 154, 159, 162, 168,

169, 173, 179, 188, 234,
237, 314, 407, 415, 453,
469, 533

Чубайс А.Б. 105, 124, 128,
139, 159, 162, 171, 172,
179, 180, 183, 188, 208,
314, 360, 363, 370, 403,
407, 410–412, 473

Ш

Шахрай С.М. 131

Шаймиев М.Ш. 26

Шеварднадзе Э.А. 10
Шувалов И.И. 594, 777
Шумейко В.Ф. 89

Э

Эдвардс С. 586, 797

Я

Явлинский Г.А. 47, 49, 66,
121, 131, 172, 185, 288
Янаев Г.И. 28
Ясин Е.Г. 47, 226

Volume 4
ECONOMICS AND POLITICS IN RUSSIA:
YEAR BY YEAR
(1991–2009)

CONTENTS

Introduction	8
---------------------------	----------

1991

Politics and the economy on the eve of the dictatorship – the first months of 1991	10
Political developments and economy: Spring – Summer 1991 ...	22
Political trends: Autumn 1991	39
Economic crisis: political sources and consequences	46

1992

Political developments in Spring 1992	67
The radical economic course of 1992 – political prerequisites and consequences	72

1993

Economic reforms in 1993 – social and political dimension ...	108
---	-----

1994

Economic and political processes during 1994	135
--	-----

1995

Economy and politics: the first half of 1995 149

Economic development and policy issues in 1995 161

1996

Economic and political achievements by mid-1996 175

Political processes and the macro-economy in 1996 194

1997

Economic performance in the first half of 1997:
key factors 308

The economy and politics of 1997 362

1998

The nature and causes of the financial crisis 379

The crisis of 1998 – key factors, economic policy,
and first results..... 402

1999

Social and political consequences of the economic
stabilization of 1999 457

2000

Economic policy at the beginning of a new phase 476

2001

Prospects for sustainable economic growth:
political and economic achievements of 2001 504

2002

Political and economic results of 2002:
economic policy on the eve of the elections 532

2003

2003 and the last four years: politics versus economics 567

2004

In quest for consolidation of growth: economic policy of 2004.....	597
---	-----

2005

Defining priorities: economic policy of 2005	632
--	-----

2006

Towards investment growth model: economic policy of 2006.....	677
--	-----

2007

Achievements and risks: economic policy of 2007.....	711
--	-----

2008

From economic miracle to economic crisis: the drama of 2008.....	743
---	-----

2009

Between the crisis and modernization: economic policy of 2009.....	775
---	-----

Appendix	808
-----------------------	-----

Name Index	824
-------------------------	-----

Summary	831
----------------------	-----

SUMMARY

The fourth volume «*Economics and Politics in Russia Year by Year (1991–2009)*» contains articles from the reviews of Russian economy prepared in the Institute for the Economy in Transition (Institute of Economic Policy). The selection contains analyses of the economy and economic policy in Russia over a period of twenty years. Worth noting are the variety of approaches adopted and changes in conceptualization over this period. The reader, following these changes, will obtain some insight into contemporary debates over economic strategies and models. The articles are reproduced without any alteration. Certain events and circumstances which, given the passage of time, might seem obscure, are explained in footnotes where the year of annotation [2010] is indicated.

Научное издание

Май Владимир Александрович

СОЧИНЕНИЯ

Том 4

**Экономика и политика России:
год за годом (1991–2009)**

Гл. редактор *Ю.В. Луизо*

Художник *Н.В. Пьяных*

Компьютерная подготовка оригинал-макета *Л.В. Булычевой*

Корректор *Ф.Н. Морозова*

Подписано в печать 29.11.2010. Формат 60×90¹/₁₆.

Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 52,0.

Тираж 2000 экз. (1-й завод — 1000 экз.).

Заказ № 2670. Изд. № 262.

Издательство «Дело»

Академии народного хозяйства

при Правительстве РФ

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий отдел — тел. 433-2510, 433-2502

com@anx.ru

www.delo.ane.ru

Отпечатано в ОАО «Типография “Новости”»

105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46

ISBN 978-5-7749-0589-8



9

785774 905898