

338  
981

Е.Г.Ясин

# РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА



*Истоки и панорама  
рыночных реформ*



**Е.Г. Ясин**

**РОССИЙСКАЯ  
ЭКОНОМИКА**

*Истоки и панорама  
рыночных реформ*

*Курс лекций*



---

Москва 2002

УДК 338(470+571)  
ББК 65.9(2Рос)  
Я 81

Рекомендовано редакционно-издательским советом  
Государственного университета – Высшей школы экономики

**Ясин Е.Г.**

**Я 81**                      Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: Курс лекций.  
– М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 437 с.

ISBN 5-7598-0107-4

В книге раскрываются самые животрепещущие проблемы российской экономики и общества. Разъясняется неизбежность рыночных реформ, их логика. Показано, как и почему действительность отличалась от теоретических схем, проводятся исторические параллели, сопоставления с опытом зарубежных стран. Как непосредственный участник многих из описанных в книге событий автор рассказывает о малоизвестных фактах, предлагает нетрадиционные трактовки и комментарии, делает интересные, порой неожиданные выводы.

Для студентов, аспирантов и преподавателей экономических вузов, факультетов и специальностей, а также для всех интересующихся экономическими реформами в России.

УДК 338(470+571)  
ББК65.9(2Рос))

ISBN 5-7598-0107

© Е.Г. Ясин, 2002  
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2002

## Введение

В основе настоящей книги – курс лекций по российской экономике, читаемый на первом курсе магистратуры в Государственном университете – Высшей школе экономики с 1998 г. Однако эта книга не учебник, для этого ей не хватает многого: четкого дидактического инструментария, столь полезного для усвоения предмета; вопросов для контроля знаний; методически выверенного списка литературы, а главное – беспристрастности, на мой взгляд, необходимой для учебника, который должен дать максимум информации, оставляя вместе с тем право выбора той или иной позиции, допускаемой на определенном уровне овладения профессиональными знаниями. Короче, до учебника эта книга недотягивает.

В ней важное место занимает мой личный опыт, моя позиция. Как непосредственный участник и наблюдатель важнейших событий в российской истории конца XX в., я в то же время обладаю в некотором роде уникальными сведениями, которыми считаю полезным поделиться с моими студентами, а благодаря такой возможности и не только с ними. Личный опыт, субъективное восприятие поэтому составляют важную сторону книги. К тому же я старался писать доступным языком, избегать математических выкладок, уже почти обязательных в экономической литературе.

Но это и не мемуары. От них книга отличается прежде всего тем, что я пишу не только о том, чем сам занимался, что сам видел, но и обо всем, что, по моему мнению, важно для понимания процессов, происходивших и происходящих в российской экономике. Я не стараюсь ни рекламировать себя, ни оправдываться, ни обвинять. Моя задача – осмысливать вместе с читателем события, составившие один из самых важных периодов в истории России.

В центре внимания – экономические реформы, процесс перехода от плановой экономики к рыночной. Но осмысление этого процесса потребовало весьма широкого контекста. Поэтому в книге присутствуют главы, посвященные российской экономике с отмены крепостного права и, понятно, советского периода. Становление, расцвет и упадок планового хозяйства составляет особый интерес для меня – ведь большую часть своей жизни я посвятил именно его исследованию. Я одерживал себя, чтобы, говоря об этом периоде, не вдаваться в подробности, которые сегодня уже, слава Богу, привлекают только историков.

Эта книга, несмотря на то что в ее оглавлении вы найдете определенные следы хронологии, а в содержании – описание некоторых важных событий с упоминанием персоналий, не является и пособием по экономической истории России.

Я ставил перед собой две задачи.

Во-первых, понять логику событий, их взаимосвязь. Методологическая схема примерно такая: в развитии страны появляются точки перелома, качественных изменений, бифуркаций, когда принимаемые политические решения могут изменить направление и темп развития страны. Важно понять, какие это точки и какой выбор предоставляется лидерам в момент их прохождения.

Между этими точками возможности маневра оказываются ограниченными, вас влечет естественный ход событий, во многом предопределенный тем, что происходило ранее и вокруг.

Реконструируя процесс развития, можно в каждой точке траектории представить некий оптимальный путь, на котором разность выгод и издержек достигает лучших в каком-то смысле значений. Равным образом можно представить пессимистический и реалистический варианты. Жизнь прокладывает еще один путь, который можно сравнить с воображаемыми и тем самым оценить, что получилось, имели место поражения или победы. Я старался следовать этой схеме в течение всего изложения.

Во-вторых, я пытался представить развитие российской экономики как процесс становления, функционирования и разрушения институтов – в том смысле, как их понимает институциональный анализ. Это близко к тому, что в марксистской политической экономии понимается под производственными отношениями: отношения, формирующие поведение.

Институциональный анализ ставит своей задачей объяснить, почему страны и общества различаются по уровню экономического развития. Одни добиваются устойчивого процветания, другие – бедствуют, переживая кризис за кризисом. Объяснения связываются с институтами, формальными и неформальными ограничениями и нормами поведения, которые являются обобщением опыта и облегчают выбор решений в конкретных ситуациях. В одних странах складываются институты, способствующие развитию. Как правило, это институты свободного рынка и открытого демократического общества. В других сложившиеся институты становятся тормозом развития. Тогда либо все больше накапливается отставание и общества приходят в упадок, либо происходит революция,

ломающая старые институты, но отнюдь не гарантирующая, что новые институты, складывающиеся после нее, будут более совершенными. При том, как отмечает Д. Норт, один из столпов институционализма, при самых радикальных революциях многие старые неформальные институты сохраняются: "Даже русская революция – самая, возможно, полная из известных нам формальных трансформаций – не может быть понята до конца, если мы не разберемся в вопросе выживания и упорного сохранения многих неформальных ограничений"\*.

---

\* Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. С. 57.

Примерно то же содержание Е.З. Майминас вкладывал в понятие социально-экономического генотипа\*.

---

\* Майминас Е.З. Российский социально-экономический генотип // Вопросы экономики. 1996. № 9.

Развитие российского общества в последние 150 лет – это дважды почти тотальное разрушение политико-экономических институтов и структур и трижды – попытки выстраивания их в целостные системы, способные обеспечить эффективное функционирование социального организма. Второй попыткой было строительство коммунизма. Третья происходит на наших глазах в противоречиях и муках, с утратой иллюзий и пробуждением надежд.

Почему страна оказалась в мирное время в столь глубоком кризисе? Удастся ли вывести ее из кризиса, обусловленного "походом" в тупик, в сторону от мировой магистрали, и последующей очередной ломкой? Происходит ли ныне становление институтов, способных обеспечить устойчивое и динамичное развитие страны? На эти вопросы я старался дать ответ.

Уже уходят в прошлое 1991–1992 гг. поворотный пункт в нашей истории. Но интерес к ним не угасает, по крайней мере у тех, кто ищет ответ на поставленные вопросы, кто считает события этих лет или страшной ошибкой, или спасением от катастрофы, требовавшим от участников событий мужества и самоотречения.

Как-то советник Ю.М. Лужкова, а затем министр в московском правительстве К.Б. Норкин спросил меня: как же так – в стране есть потребность в продукции отечественных производителей. Есть и мощности, которые еще пять лет назад позволяли производить вдвое больше продукции – мяса, молока, тканей, станков. Как могло произойти, что теперь мощности стоят, люди не имеют работы и средств к существованию? Почему это нельзя было предотвратить? Почему сейчас нельзя быстро восстановить объемы производства, имея людей и мощности? Что это за реформы, которые дают такие результаты. Кому они нужны?

Вопросы эти, в значительной мере риторические, очень понятные, их задают многие, в том числе заслуженные академики. Но именно тогда, в беседе с Норкиным, уже открыв рот в твердой уверенности, что мне есть что сказать, я вдруг обнаружил: убедительный и лаконичный ответ так просто не получается. Эта книга вся в каком-то смысле является ответом. И в нем главная мысль: в наши дни Россия еще раз получила шанс стать свободной, процветающей страной. Не хуже других. Избавиться от комплекса отсталости, который преследует ее уже почти 400 лет.

Хочу выразить благодарность всем, кто помог мне в работе над книгой и содействовал формированию выраженных в ней мыслей.

Прежде всего это мои товарищи по Центральному экономико-математическому институту, в общении с которыми формировались мои взгляды. Не могу не вспомнить первыми тех, кто ушел от нас: моего дорогого друга Е.З. Майминаса, А.И. Анчишкина, С.С. Шаталина, Ю.В. Яременко, К. Г. Гофмана. Хочу поблагодарить других, дай им Бог здоровья, Н.Я. Петракова, Ю.Р. Лейбкинда, В.А. Волконского, В.В. Ивантера. За пределами ЦЭМИ – коллег-единомышленников В.Г. Стародубровского, Р.Н. Евстигнеева, В.Д. Белкина. А.Г. Аганбегян и Л.И. Абалкин были для меня руководителями в период перестройки. Никогда не забуду работу и дружбу с Г.А. Явлинским в 1989–1991 гг. К сожалению, жизнь развела меня со многими из них. Я хочу особо поблагодарить тех, кто стал моими товарищами и соратниками в годы реформ: Е.Т. Гайдара, А.Б. Чубайса, Я.М. Уринсона, С.К. Дубинина, С.В. Алексашенко, А.В. Улюкаева, В.А. Мау, С.А. Васильева, Д.В. Васильева, С.М. Игнатьева, О.В. Вьюгина, Э.С. Набиуллину, Б.Г. Салтыкова, М.М. Задорнова, Д.А. Киселева, М.Э.Дмитриева, П.П. Мостового.

Мои друзья и коллеги из Высшей школы экономики – Я.И. Кузьминов, А.Н. Шохин, Л.Л. Любимов, Р.М. Энтов, Л.И. Якобсон, А.А. Яковлев, В.В. Радаев, Т.Г. Долгопятова, И.В. Липсиц, О.И. Шкаратан,

Р.М. Нуреев, Л.Г. Ионин, Г.Г. Канторович – создавали и создают уникально благоприятную интеллектуальную среду которая стимулировала мою работу.

В Макроэкономическом клубе я имею возможность постоянно обсуждать важные проблемы с А.Р. Белоусовым, А.В. Дворковичем, Е.Е. Гавриленковым, Э.Ф. Барановым, С.Т. Гурвичем, Л.М. Григорьевым.

Хочу отметить также моих зарубежных друзей и коллег, оказавших наибольшее влияние на мои представления, – С. Фишера, Р. Дорнбуша, У. Нордхауза, Я. Ростовски, А. Ослунда, М. Домбровски, М. Тардаша, М. Гилмана.

Велик вклад и моих непосредственных сотрудников, особенно Г.Ю. Трубецкой, а также А.В. Косыгиной, А.В. Трапковой, И. В. Разумова, А. Молдавер.

Если итог отрицательный, ответственность за него несет только автор.

## ГЛАВА 1 РОССИЯ ДО РЕВОЛЮЦИИ 1917 Г.

### Была ли Россия отсталой страной Промышленность и транспорт Аграрный вопрос Экономическая и финансовая политика

#### 1.1 Была ли Россия отсталой страной

Обращаясь к российской истории XIX – XX вв., очень важно понять, были ли объективно обусловлены катаклизмы, пережитые страной за последние 100 лет. Есть ли основания считать, что коммунистическая модернизация вырвала страну из отсталости, выведя ее в сверхдержавы, на пик могущества, никогда прежде Россией не достигавшийся, а рыночные реформы 1990-х гг., напротив, привели ее в состояние упадка. Или же справедлива иная гипотеза: перед революцией Россия была динамичной, быстроразвивающейся страной и, не будь, этой самой революции, она могла бы добиться куда больших успехов.

Оценивая ситуацию в целом, справедливо будет отметить, что перед революцией Россия отставала от передовых стран Западной Европы и США по уровню производства и потребления. В 1913 г. объем промышленного производства, был в 2,5 раза меньше, чем во Франции, в 4,6 раза – чем в Англии, в 6 раз – чем в Германии, в 14,3 раза – чем в США\*. Средняя урожайность хлебов в 1909– 1913 гг. была в 2 раза ниже французской, в 3,4 раза ниже германской. Но здесь надо делать поправку на интенсивность хозяйства: в России экстенсивное направление в сельском хозяйстве было тогда выгодней.

---

\* Лященко П.И. История народного хозяйства СССР. Т. 2. М., 1954. С. 220.

В то же время по темпам развития обрабатывающей промышленности Россия в предвоенные годы уступала только США и Японии. В 1911 - 1913 гг. по сравнению с 1896 – 1900 гг. среднегодовые темпы (%) составили\*:

Россия.....	4,8
США .....	5,2
Германия .....	4,0
Великобритания.....	1,6
Франция.....	3,5

---

\* Хромов ПА. Экономическая история СССР. М., 1969. С.129.

Япония обогнала Россию по темпам роста промышленности только после 1900 г.

Правда, по расчетам Ю.П. Соколова\*, в США за 1860-1913 гг. ВВП на душу населения вырос с 860 до 2500 долл., а в России за те же годы – с 350 до 600 долл. Отставание, стало быть, нарастало. Но это только в сравнении с одной из наиболее динамичных тогда стран. В целом же Россия медленно догоняла Европу, держась от нее все же на весьма солидном расстоянии. По общепринятым показателям (объему ВВП или национальному доходу) перед Первой мировой войной наша страна входила в число лидеров, занимая пятое место в мире после США, Германии, Англии и Франции. Таким образом, по сравнению с западными странами Россия была отсталой, но динамично развивалась.

Но это в целом. Что же касается структуры экономики, то бросалось в глаза колоссальное различие между современным промышленным сектором, полностью интегрированным в мировую экономику, и огромным аграрным, большей частью находившимся в состоянии крайней отсталости, практически продолжавшим жить в средневековье. Собственно, противоречия между потенциалом динамичного развития и отставанием большей части страны стали одной из главных причин катаклизмов XX в.

В современный сектор почти без задержки доходили мировые достижения науки и техники. Машиностроительные заводы Петербурга, Москвы, Риги, текстильная промышленность Московского и Ивановского районов, уголь и металлургия Донбасса, нефть Баку, растущая сеть железных дорог представляли лицо той России, которая доказывала свою способность усваивать и распространять материальные достижения передовой техники и технологии. Зависимость от Запада безусловно имела место, иностранные инвестиции играли важную роль в подъеме российской экономики. Жители Петербурга, Москвы, Варшавы, Одессы получали доступ к благам цивилизации практически одновременно с жителями европейских столиц. Здания дореволюционной постройки до сих пор являются украшением многих русских городов.

Но сельская Россия, огромное количество провинциальных городов жили еще примерно так же, как 50 лет назад, когда 19 февраля 1861 г. император Александр II издал манифест о крестьянской реформе, об отмене крепостного права. Аграрный сектор был опутан феодальными пережитками. Свойственные предыдущей эпохе институты, такие, как община, круговая порука, периодический передел земель, продолжали препятствовать развитию свободных рыночных отношений в деревне и росту производства.

Комплекс неполноценности, обусловленный отставанием страны, стал появляться в России еще в XVII в., до Петра I, когда русские на практике ощутили, что европейцы ушли вперед в промышленности, военном деле, управлении государством. С тех пор стремление ликвидировать отсталость, догнать Европу, жить не хуже стало неизменным побуждением властей и их подданных к реформам и модернизации.

В политико-экономическом мышлении стали складываться два основных течения. Одно – прозападное, стремящееся перенести европейские достижения на российскую почву, не всегда с учетом отечественных реалий. Другое – почвенническое – защищало традиции, старалось усмотреть в российской отсталости особость русского пути, превосходство над Европой, где ценности материального благосостояния вытесняли, как казалось, ценности духовные. Эти дискуссии в новых формах, в иных терминах и по иным поводам продолжают и сегодня. Продолжаются и поиски исторических институциональных и потому непреодолимых различий между Россией и Западом.

Одно из главных различий, возникших еще в Средние века, усматривается в том, что в России не сложилась та городская жизнь, которая оказалась столь характерной чертой Западной Европы.

Гардарикой, страной городов называли Русь древние варяги. Но это были не те города. В XII – XIII вв. в Европе стали, будто грибы после дождя, расти города как центры ремесленной промышленности и торговли, а также противостояния произволу феодальных баронов со специфической организацией самоуправления. На Русь в это время из Центральной Азии пришли орды татаро-монгольских кочевников.

М.И. Туган-Барановский так писал об этом:

"В России прежнего времени не было города в том смысле, в каком он был в Средние века в Западной Европе. Прежде всего городов в России было так мало, что они тонули в общей серой массе деревень. Но и те города, которые были, имели иной характер, чем города на Западе. Город на Западе был центром мелкой промышленности, работавшей не на торгового посредника, а непосредственно на потребителя. В России же город был преимущественно административным и торговым центром, а промышленность была раскинута главным образом по деревням. Во многих местах России издавна была развита кустарная промышленность – преимущественно там, где почва была мало пригодна для земледелия и населению приходилось прибегать к подсобным заработкам. Но между западноевропейским городским ремесленником и русским деревенским кустарем было существенное различие: первый работал на местного жителя, на местный рынок, а второму приходилось работать на отдаленный рынок (ибо местного рынка не было), почему являлась необходимость в торговом посреднике. Таким образом, из отсутствия городов вытекала необходимость торгового капитала, и торговый капитал подчинял себе мелкого производителя. Купец был необходим для русского кустаря потому, что потребители кустарных изделий были развезены по всей огромной территории России и прямые сношения с

ними были невозможны для кустарей.

Отсутствие городского ремесла имело своим естественным следствием особенно влиятельное положение в экономическом и социальном строе Московской Руси капиталиста-торговца.

Политическое преобладание Москвы основывалось, между прочим, и на том, что Москва была торговым центром громадного края, промышленность которого находилась в непосредственном подчинении торговому капиталу, сосредоточенному преимущественно в Москве. Торговый класс был, вслед за земельным дворянством, самым влиятельным классом старинной Руси.

В то же время Московское государство совершенно не знало того социального класса, который сыграл такую огромную роль в истории Западной Европы – класса свободных городских ремесленников. Новейшие исследователи – например, недавно скончавшийся Н.П. Павлов-Сильванский – находят в древней Руси элементы феодального строя (Павлов-Сильванский Н.П. Феодализм в древней Руси, 1908; Его же. Феодализм в удельной Руси, 1910). Но цеха, городского ремесла – в том виде, как это сложилось на Западе, – Россия ни древняя, ни новая никогда не знала. Россия не знала той стройной и законченной организации мелких промышленников, на почве которой возникла вся цивилизация и культура Запада; городские общины Запада завоевали не только свою свободу от власти феодалов, но и привели, в конце концов, к крушению абсолютной монархии. «Die städtische Luft macht frei» («городской воздух дает свободу») – говорили в Средние века, и эта поговорка полна глубокого смысла. У нас не веял этот воздух промышленного города – и потому не было почвы и для свободы"\*.

---

\* Туган-Барановский М.И. Основы политической экономии: 5-е изд. Петроград: Право, 1918.

Интересно, что в наше время дискуссия о феодализме в России возобновилась. Так, профессор С. Хакамада утверждает, что феодализм – особенность Европы, а в России и в Японии его не было. Отсюда вопрос, что такое феодализм?

Вот описание русской социальной организации, которую дает А. Г. Вишневский со ссылкой на И. В. Киреевского:

"Большинство населения составляли крестьяне. Крестьянин в России жил как бы в самой глубине социальной матрешки: сам он находился внутри семьи, семья – внутри общины, а уж на семейно-общинном основании возводились все остальные этажи русского общества. В середине XIX века И. Киреевский так рисовал всю его иерархическую структуру: «Семейные отношения каждого были определены прежде его рождения; в таком же предопределенном порядке подчинялась семья миру, мир более обширный – сходке, сходка – вече и т.д., покуда все частные круги смыкались в одном центре, в одной Православной Церкви».

«Матрешечная» конструкция системы общественных связей по-своему сложна и эффективна. Она позволяет сочетать достаточно жесткое вертикальное соподчинение уровней социальной пирамиды с относительной самостоятельностью каждого уровня (это относится, в частности, к поземельным отношениям: право на пользование землей как бы распределено между уровнями, ни одному из которых она не принадлежит полностью). В силу малых размеров и значительной замкнутости сельской общины, в рамках которой протекала жизнь большинства людей, человек постоянно находился в непосредственном общении и взаимодействии с односельчанами, с сельским «миром», под его постоянным надзором, был связан со всеми взаимной ответственностью, круговой порукой. Такая система отношений предполагает многообразие неравенства, сложную иерархию личных зависимостей. В то же время все отношения персонифицированы, что придает жизни в этой системе «человеческую теплоту», о которой ностальгически вспоминают люди, оказавшиеся в мире городских обезличенных связей"\*.

---

\* Вишневский А.Г. Серп и рубль. М., 1998. С. 19; Киреевский И.В. В ответ А. Хомякову. Критика и эстетика. М., 1979. С.149.

Но матрешечная конструкция – это и есть описание феодальной системы. Просто в России, как и в Японии, она выглядит иначе, чем в Европе. Суть дела в том, что европейские города трансформируют феодализм и ускоряют его распад, а в России такой силы не оказалось, в результате чего феодальные институты проявили гораздо большую живучесть, тормозя развитие рыночных отношений. И что еще более важно, не оказалось силы, изнутри формирующей гражданское общество и демократические институты.

"Другим коренным отличием исторических условий развития России сравнительно с Западом, – продолжает Туган-Барановский, – отличием, непосредственно вытекавшим из первого, была необычайная сила и устойчивость в России принудительного труда. Нигде рабство не пустило таких глубоких корней в народную жизнь, как в России. И, что всего замечательнее, рабство у нас не отмирало по мере поступательного хода истории, а все теснее и теснее сплеталось с нашим хозяйственным и социальным строем. В этом отношении чрезвычайно характерна история нашего крепостного права. В XV и XVI веках оно еще не сложилось в



определенный социальный институт. В XVI и XVII веках закрепощение крестьянина заканчивается, но крепостной крестьянин все же остается крепостным своего помещика, а не его рабом – он все же не совершенно бесправное существо. Российское государство развивает дальше и дальше свое политическое могущество, превращается в колоссальную империю – и все ниже и ниже падает крестьянин"\*.

\* Туган-Барановский М.И. Указ. соч. С. 108.

Ужесточение эксплуатации крепостных крестьян к концу существования крепостного права объясняется увеличением спроса на сельхозпродукты и возможностей экспорта, стремлением крепостников заработать на внешних рынках. Примерно та же тенденция наблюдалась в США перед Гражданской войной и освобождением негров.

Этот мотив не мог не возникнуть у тех властителей России, которые хотели модернизировать свою страну: давления снизу в пользу свободы и права нет, сопротивление любому произволу сверху почти отсутствует.

В таком положении оказался Петр I, когда вознамерился вывести Россию в ряд европейских держав. Ему это удалось преимущественно за счет заимствования материальных достижений Европы при сохранении и даже закреплении существовавших феодальных порядков. Крепостные мануфактуры Демидова, рекрутчина и т.п. – символы того времени наряду с немецким платьем, учением дворянских детей и бритьем бород. Итогом был промышленный рост, сделавший Россию важным производителем чугуна, оружия. В то время родились многие славные промыслы, например Гжель, усвоившая приемы мастеров из Дельфта. Было немало изделий, не уступавших иностранным, но сделанных руками рабов, а не свободных людей.

В развитии, опиравшемся на самодержавие и крепостничество, был свой потенциал, хотя ясно, что различия в источниках роста в Европе и в России сами по себе определяли отставание последней. Потенциал феодально-крепостнической России достиг максимума во время войны против Наполеона и доминирования в Европе до революций 1848 г. и Крымской войны. Последняя же показала полную исчерпанность этого потенциала, нарастающее отставание от других стран вследствие именно консервации феодальных институтов.

Не правда ли, похоже на то, что произошло у нас еще раз в конце XX в.?

Вопрос в том, означают ли отмеченные Туган-Барановским отличия России от Европы непреодолимость ее отставания? Не являются ли они нашим крестом, который мы должны нести просто в силу неизменности или малой изменчивости сложившихся в нашей стране институтов? Если поверить Д. Норту, то скорее да – с большой вероятностью. Туган-Барановский, напротив, полагал, что традиционный русский строй не помешал России прийти к капиталистической системе хозяйства и "в настоящее время (в начале XX в. – *Е.Я.*) в России господствует тот же хозяйственный строй, что и на Западе". Последовавшие события поставили под вопрос это утверждение, но они и не подтвердили правоту Д. Норты.

Отмена крепостного права в России произошла примерно через 50 лет после принятия большинством европейских стран подобных актов в годы наполеоновских войн. Наша страна оказалась последней.

Эти полвека есть по сути та минимальная мера отставания России от Европы в развитии социальных институтов, касавшегося важнейшей тогда аграрной сферы\*.

\* Такое отставание проявлялось не только в аграрной сфере. Если в Англии переход от мануфактуры к фабрике с соответствующими техническими изменениями производства происходил в основном в 1770–1800 гг., то в России те же процессы наблюдались в 1830–1860 гг., т. е. на 60 лет позже, хотя в середине XVIII в. русская мануфактура не уступала английской (Ляшенко П.И. Указ. соч. Т. I. С. 33).

Реформы Александра II не только охватили аграрные отношения, но и в целом создали более либеральные условия для развития экономики. Главное – стал усиливаться поток рабочей силы, перетекавшей из сел в города. Города и промышленность стали расти намного быстрее.

## 1.2 Промышленность и транспорт

При господстве крепостничества не было массового спроса на промышленную продукцию и технический прогресс. Мы с гордостью сопоставляем Ползунова и Уатта, Черепанова и Стефенсона, Лодыгина и Эдисона, но это лишь утешение: дескать мы не глупее, рынка же для Ползуновых, Яблочковых, Поповых в России не было даже в конце XIX в. И хотя капиталистическая промышленность стала развиваться еще с 1830-х гг., серьезного подъема не было и отставание от

Запада нарастало – во всех сферах, включая военную.

Отмена крепостничества дала толчок развитию промышленности, но, что характерно, не сразу. В первое десятилетие после реформы сдвигов почти не было, шел в основном процесс формирования новых отношений и институтов, вырисовывались узкие места.

Развитие промышленности еще с 1830-х гг. опиралось в значительной мере на рабочую силу крестьян на оброке. Но преобладала кустарная промышленность, большей частью сельская, основанная на крепостном труде.

Первым следствием отмены крепостного права было сокращение производства на помещичьих, бывших вотчинных и посессионных фабриках. В суконной промышленности, где такого рода предприятия преобладали, с 1858 по 1863 г. число фабрик сократилось с 419 до 365, рабочих – с 92 до 72 тыс.

Из городов в деревню стали возвращаться крестьяне за своим наделом, полагая, что теперь и в деревне будет свободная жизнь.

Но далее все более заметным становился не просто экономический рост, но и серьезные структурные сдвиги, прежде всего за счет индустриализации и железнодорожного строительства.

Развитие было неравномерным. С 1861 по 1913 г. Российскую империю трижды поражали кризисы, из которых экономика выходила медленно, с большим трудом, затрачивая десятилетие там, где западным странам на послекризисную адаптацию требовалось два-три года. В 1891 г. страна пережила страшный голод. Поражение в Русско-японской войне, революция 1905–1907 гг. – знаки нарастающей социально-политической нестабильности, острых противоречий. И тем не менее весь этот период был временем небывалого в истории страны экономического подъема.

Только за годы подъема 1887–1900 гг. объем промышленного производства вырос в 2,5 раза, число промышленных рабочих – в 1,8 раза. За 1870–1900 гг. добыча нефти увеличилась с 290 тыс. до 10,1 млн. т. К началу Первой мировой войны она составляла уже около 18 млн. т. Россия, в первую очередь за счет Баку, была одной из крупнейших нефтедобывающих стран.

Сеть железных дорог возросла с 4,68 тыс. верст в 1870 г. до 70,3 тыс. верст в 1915 г., более чем в 15 раз. И хотя Россия позже других начала железнодорожное строительство и уступала другим странам по густоте сети, но именно в те годы была создана железнодорожная сеть, которая по сей день не с такими уж значительными добавлениями удовлетворяет нужды страны. Главный итог – огромный рост товарообмена, расширение и развитие рынков, увеличение спроса на российскую продукцию.

В 1890-х гг. Россия демонстрировала самые высокие темпы роста. Так, за 10 лет производство чугуна выросло на 190% против 18% в Англии, 72% в Германии, 50% в США. Добыча угля увеличилась на 131% против 22% в Англии, 52% в Германии, 61% в США\*.

---

\* Лященко П.И. Указ. соч. Т.2. С. 213.

И в предвоенные 1908–1912 гг. добыча угля выросла на 79,3%, производство чугуна – на 24,8, железа и железных изделий (сталь) – на 45,1%. За 1900–1913 гг. физический объем промышленной продукции вырос на 74,1%\*.

---

\* Геллер М.Я., Некрич А.М. Утопия у власти: История Советского Союза с 1917г. до конца наших дней: В 3 кн. Кн. 1. М.: МИК, 1995. С.10-11.

Быстро развивалось и сельское хозяйство. Несмотря на все ограничения, за 30 лет после реформы сбор зерновых вырос с 2 до 3,3 млрд. пудов (с 32 до 58 млн. т до 1913 г.)\*.

---

\* Лященко П.И. Указ. соч. Т. 2. С. 72.

В 1908–1912 гг. производство пшеницы выросло на 37,5%, ячменя – на 62,2, овса – на 20,9, кукурузы – на 44,8%. Здесь можно говорить о некотором влиянии аграрной реформы П. Столыпина. В годы хорошего урожая Россия давала до 40% мирового экспорта пшеницы.

Все эти цифры не обязательно помнить. Но они должны оставить впечатление о предреволюционной России как о динамично развивающейся стране, как об одной из точек роста мирового хозяйства.

Особенностью российской промышленности была, как известно, более высокая концентрация производства: меньше фабрик, но более крупных. В 1907 г. в Германии всего 11 % рабочих было занято в крупнейших фабриках, в России же в 1902 г. на сопоставимых по размеру предприятиях было занято 40 % рабочих. Туган-Барановский дает этому явлению следующее объяснение:

"Западная Европа знала другую промышленную культуру, кроме капиталистической. На Западе существовала и существует стойкая и жизнеспособная средняя и мелкая промышленность, имевшая славное прошлое и лишь шаг за шагом уступающая свои позиции крупному капиталу. На Западе имеется многочисленный средний класс – мелкие предприниматели, промышленники и торговцы, энергичные, предприимчивые и зажиточные, умеющие отстаивать в борьбе с крупным капиталом свои интересы. У нас же не было никакой другой промышленной культуры, кроме капиталистической, и нет зажиточного и многочисленного класса мелких предпринимателей. .. Россия страна социальных контрастов – мелкого кустарного производства и очень крупного фабричного, полунищей народной массы и малочисленных, но очень богатых и влиятельных капиталистов и землевладельцев"\*.

\* Туган-Барановский М.И. Указ. соч. С. 174.

Когда сегодня обсуждают проблемы малого бизнеса в России, надо принимать в расчет их исторические корни.

За полгода до Первой мировой войны французский экономист Эдмонд Тэрри выпустил книгу "Экономическое преобразование России". В ней он отмечал и высокие темпы роста, и формирование значительных внутренних источников накоплений, что сулило хорошие перспективы. Он обращал внимание на высочайшие темпы роста населения: в 1900 г. – 135,6 млн. человек, в 1912г.– 171,1 млн. при увеличении обеспечения жителей продовольствием. Он дал оптимистический прогноз: в 1948 г. население России должно было достичь 343,9 млн. человек.

Мы не знаем, как делался этот прогноз, учитывались ли изменения в тенденциях рождаемости и смертности в связи с урбанизацией, ростом благосостояния граждан. Но если исходить из того, что эти элементарные факторы были учтены и что население России в нынешних границах стабильно составляло примерно 55 % населения империи или Союза, то мы скорректируем эту цифру до 180–190 млн. человек. До конца XX в. население России могло вырасти, по самым скромным оценкам, до 200–220 млн. человек. А сегодня у нас 145 млн. граждан, и их число убывает. Разница в 55–75 млн. человек – это цена, которую заплатила Россия за "прерванный полет", за нарушение естественного хода своего развития, за глупость и авантюризм своих лидеров.

Конечно, при этом Россия оставалась отсталой страной, дистанция от передовых стран в среднем на 50 лет сохранялась. Имея высококлассную науку и весьма приличную систему образования, страна не стала независимым центром инноваций. Новинки большей частью импортировались. По своей активности, изобретательности, организованности российский бизнес уступал предприятиям партнеров. Главная причина – в отсталости институциональной структуры, прежде всего в аграрной сфере. Разрыв между передовым капиталистическим сектором российской экономики и преобладающим по массе полуфеодалным сельским хозяйством все это время нарастал.

### 1.3 Аграрный вопрос

Аграрный вопрос был главным для развития России. Мало того, что крестьянство и к началу Первой мировой войны составляло 80 % населения. Ниже приводится сокращенная схема баланса народного богатства России на 1 января 1914 г., разработанная блестящим российским и советским статистиком А.Л. Вайнштейном (см. табл. 1.1), которая демонстрирует, что из суммы в 55,6 млрд. золотых рублей покупательной силы 1913 г. 24 млрд., или 43,16% фондов, приходилось на сельское хозяйство. Иначе говоря, в аграрном секторе было сконцентрировано около половины всех ресурсов страны, и это без полного учета ценности земли, которую А.Л. Вайнштейн учитывал советским методом – по вложенным затратам.

**Таблица 1.1.** Баланс народного богатства на 1 января 1914 г.

Отрасли	Млрд. руб.	% к итогу без потребительского имущества
---------	------------	--

1. Сельское хозяйство, включая рыболовство, охоту и лесное хозяйство	24,0	43,16
2. Железнодорожный транспорт	5,1	9,20
3. Водный транспорт	0,7	1,25
4. Грузы в пути на железной дороге и на водном транспорте	0,7	1,25
5. Автогужевые пути	0,8	1,44
6. Связь, включая железнодорожную	0,15	0,30
7. Городское хозяйство, городские фонды и благоустройство (включая торговлю, жилой фонд, социальные услуги)	12,475	22,40
8. Скот в городских поселениях, включая лошадей, используемых на транспорте и в связи	0,15	0,30
9. Военное имущество, включая казенные заводы	2,63	4,73
10. Учреждения культа	1,13	2,03
11. Промышленность (вся) без потребительского имущества	6,1	10,97
12. Потребительское имущество в индивидуальном пользовании	13,6	-
<b>В с е г о</b>	<b>67,5</b>	<b>-</b>
Всего без потребительского имущества в индивидуальном пользовании	55,6	100

*Источник:* Вайнштейн А.Л. Народное богатство и народнохозяйственные накопления предреволюционной России. М.: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1960.

Главное же состоит в том, что в Новое время, с XVI–XVII вв., основная энергия подъема экономики таилась в аграрно-индустриальном переходе от феодального к рыночному строению аграрных отношений. С.Ю. Витте писал, что в свободном крестьянском "Я" такой неисчерпаемый источник развития производительных сил, что освобожденный частный интерес способен преобразовать все земледелие\*.

\* Цит. по: Плимак Е.Г., Пантин И.К. Драма российских реформ и революций. М.: Весь мир, 2000. С. 268.

Почему Англия, остров на краю Европы, еще в XIV–XV вв. считавшаяся отсталой страной Европы, стала затем владычицей морей и мастерской мира? Ведь еще в XIII в. она была аграрным придатком Фландрии, например, Брюгге вырос в крупный промышленный центр на переработке шерсти, которую везли из Англии. Что это, особые качества англосаксов? Так почему они не проявлялись раньше?

А дело в том, что Англия первой из стран Европы очистила аграрные отношения от феодализма, сделала их открытыми рыночными отношениями, основанными на частной собственности. Очистка происходила грязно: огораживания, захват в собственность государственных, церковных и общинных земель, войны феодалов на самоистребление и, наконец, Английская революция – первая буржуазная революция в Европе. Не скажу, что это единственное объяснение, но одними из главных факторов будущего расцвета Англии были именно радикальное освобождение аграрных отношений от феодальных пережитков, полная победа личной свободы и собственности. Великая французская революция – второй акт глубокой расчистки аграрных отношений для капиталистического развития не только во Франции, но и почти во всей Европе. Бурный технический и индустриальный прогресс Европы и США в XIX в. – следствие свободы, полученной прежде всего крестьянами, в том числе для того, чтобы стать торговцами или рабочими.

Много позже, во второй половине XX в., будут вестись споры о китайском экономическом чуде. А ведь и в его основе тоже лежит аграрная революция, освобождение крестьянства.

Россия отставала от Европы, потому что задержалась с освобождением крестьян. Правящий класс противился всем попыткам реформ. После воцарения Александра II, когда ликвидация крепостного права уже была решена, развернулась борьба за то, какой будет реформа, на каких условиях крестьяне получат свободу. Царь маневрировал, стараясь достигнуть компромисса между реформаторами и крепостниками. Первые требовали личной свободы крестьян, наделения их землей, в том числе за счет

владений помещиков, без выкупа или за очень умеренный выкуп, установления срока обязанностей крестьян перед помещиком. За эту программу выступали и либералы (КД. Кавелин, Б. И. Чичерин, Ю.Ф. Самарин), и демократы. В какой-то момент ее почти полностью поддержал Я.И. Ростовцев, возглавлявший в то время комиссию по крестьянской реформе.

Ростовцева затем сменил В.Н. Панин, ярый защитник привилегий крепостников. Его программа – передача земли за большой выкуп, включая отрезки от наделов, которыми крестьяне пользовались до сих пор, обязанность обрабатывать или платить выкуп в натуре. Интерес государства учитывался сохранением общины и круговой поруки в уплате налогов.

В результате реформа была осуществлена на началах компромисса с максимальным учетом интересов помещиков. Условия для свободного развития рыночных отношений, для искоренения феодализма были созданы меньше чем наполовину.

Из убогой реформы, писал Н.Г. Чернышевский, выйдет революция. "Народ невежествен, исполнен грубых предрассудков и слепой ненависти ко всем отказавшимся от его диких привычек. Он не делает никакой разницы между людьми, носящими немецкое платье; с ними со всеми он стал бы поступать одинаково. Он не пощадит и нашей науки, нашей поэзии, наших искусств, *он станет уничтожить всю нашу цивилизацию*"\*.

---

\* Цит. по: Плимак Е.Г., Пантин И.К. Указ. соч. С. 198.

Вещие слова. Реформы призваны упреждать революцию, но если они недостаточно радикальны и последовательны, чтобы решить задачу, то революция оказывается неизбежной. Реформа 1861 г. создала почву для преобладания на левом фланге российской политики радикально-революционных течений.

Поэтому когда мы говорим о таком феномене пореформенного развития России, как быстрый подъем и сохранение отсталости, то это можно трактовать следующим образом: находясь накануне перехода от феодализма к капитализму, от аграрной экономики к индустриальной, Россия обладала огромным зарядом энергии развития. Подъем 1861–1913 гг. использовал лишь малую часть этого заряда. Незавершенность реформ сдерживала развитие, вела к растрате национальной энергии или к трансформации ее в разрушительные формы.

Одним из ключевых в аграрной реформе был вопрос о судьбе общины, которая стала едва ли не главным тормозом развития капитализма на селе и повышения агрокультуры. Туган-Барановский различает два типа общины – долевую и уравнильно-передельную\*. Долевая община, преобладавшая в Западной Европе и у нас распространенная на севере России (исследования А.Я. Ефименко), предполагает право всех членов общины на долю (притом не равную) земли, причем общинная земля не поделена в собственность между крестьянскими хозяйствами (дворами). В долевой общине отсутствуют переделы земли в целях уравнивания обеспеченности земель. Учитывая допустимое в долевой общине неравенство владения землей, усиливается богатыми крестьянами, она легко трансформируется в частную собственность. В России же преобладала уравнильно-передельная община, где периодически, раз в 10–12 лет, осуществлялся передел в целях уравнивания членов общины по тому или иному признаку. Она-то и подрывала стимулы развития хозяйства, поскольку порождала чересполосицу (один двор имел несколько полос в разных местах), принудительный севооборот (от чересполосицы), временность владения, лишавшую интереса к улучшению земли. Кроме того, исключалась возможность выделения и увеличения эффективных хозяйств за счет неэффективных (как будто гуманно, но на деле получается торможение роста производительности). Власти же рассчитывали на улучшение сбора податей, а также выкупных платежей с помощью общины и круговой поруки.

---

\* См.: Туган-Барановский М.И. Указ. соч. С. 177-178.

С самого начала поэтому община по разным причинам нашла защитников в разных политических лагерях. Хотя поначалу власти относились к общине с подозрением по причинам, о которых речь шла выше, позже, особенно в 1880-х гг., они встали на ее защиту. Представители революционно-демократического лагеря – Н.Г. Чернышевский и А.И. Герцен видели в общине ростки социализма. Даже либерал К.Д. Кавелин не избежал иллюзий относительно общины\*.

---

\* Депутат Государственной Думы А.Ф. Бабянский при обсуждении реформ П.А. Столыпина в 1906 г. вспоминал поучения К.Д. Кавелина: "Господа, берегите общину, вы помните – это вековой институт" (Аврех А.Я. П.А. Столыпин и судьбы реформ в России. М.: Политиздат, 1991. С. 74).

Последовательно против общины выступали социал-демократы, полагая, что Россия, как и другие страны, должна пройти через капитализм. В их споре с народниками по поводу общины они занимали прозападные

позиции, тогда как народники сменили на почвенническом посту славянофилов.

В правящих кругах идею продолжения аграрной реформы и устранения общины снова выдвинул, правда весьма осторожно, Н.Х. Бунге, ставший в 1881 г. министром финансов. От него эту идею воспринял С.Ю.Витте и стал развивать основы идеи будущей столыпинской реформы. Витте писал в воспоминаниях, что под влиянием Бунге он превратился из славянофильствующего сторонника общины в ее убежденного противника\*.

---

\* С.Ю. Витте писал, что великая реформа 1861 г., на словах сделав из крепостного свободного сельского обывателя, как раз и лишала его возможности свободно заниматься земледелием. Из соображений полицейских (надзор) и фискальных (круговая порука в выплате выкупа за землю) крестьян загнали в общины, где они страдали от чересполосицы, малоземелья, не хотели заботиться – из-за угрозы переделов – об улучшении агрокультуры. "Мужик" не мог покинуть деревню, ибо жил без паспорта (вспомним советские годы), община связывала его круговой порукой, вновь подчиняла его "миру" и дворянину – земскому начальнику (Витте С.Ю. Воспоминания: В 3 т. Т.2. Таллин; М.: Скиф Алекс, 1994. С.491-492).

Бунге удалось в 1882 г. снизить выкупные платежи крестьян (на 12 млн. руб.), отменить подушную подать и круговую поруку (это дало снижение податных тягот на 53 млн. руб.). В 1882 г. был учрежден Крестьянский поземельный банк для поддержки развития крестьянских хозяйств и одновременно – Дворянский банк для помощи помещикам. Но это все.

В октябре 1898 г. Витте в обоснование неизбежности новых реформ пишет письмо царю, приводя следующие цифры: "После 1861 г., имея 130 млн. подданных, Россия увеличила бюджет с 350 до 1400 млн. руб. Но уже эта тяжесть обложения дает себя чувствовать. Между тем бюджет Франции при 38 млн. жителей составляет 1260 млн. руб. Если бы благосостояние наших плательщиков было равносильно благосостоянию населения Франции, то наш бюджет мог бы достигнуть 4200 млн. руб., а сравнительно с Австрией – 3300 млн. руб. Почему же у нас такая налогоспособность? Главным образом из-за неурядиц крестьян. Нужно прежде всего поднять дух крестьянства, сделать из них свободных и верноподданных сынов ваших"\*.

---

\* Витте С.Ю. Указ. соч. Т.2. С. 523,526.

Свободный и верноподданный – плохо сочетается. Самодержавие не хотело мириться ни с какой свободой, ни с какой самодеятельностью. Письмо Витте положили под сукно. Только в 1902 г. царь соизволил согласиться на созыв совещания по крестьянскому вопросу. Но в начавшихся дебатах вопрос о помещичьих землях даже не затрагивался. Рекомендовалось перейти от общинного владения землей к индивидуальному, причем путем снятия препятствий, "которые ныне поставлены законом для сохранения общины". В январе 1905 г., увидев подобные предложения, царь закрыл совещание. Однако через полтора года, когда по всей стране запылали пожары, он велел новому премьеру, П.А. Столыпину, претворить эти идеи в жизнь.

Поэтому второй этап аграрной реформы в России связан с именем Столыпина, который был призван предупредить революцию и укрепить экономику введением полноценной частной собственности на землю, ликвидацией общины и всех связанных с ней ограничений. Столыпин видел в качестве идеала выделение крестьян на хутора или отруба или же переселение в Сибирь на свободные земли.

Однако и эта реформа была ограниченной. Затрагивались только общинные земли, помещичьи оставались неприкосновенными. Продать землю крестьянин мог только лицам, приписанным к сельскому обществу, а заложить – только в Крестьянском банке. Скупка наделов бедняков ограничивалась минимальными наделами. И все же, несмотря на многочисленные ограничения, будь у Столыпина больше времени, он смог бы довести до конца аграрный переворот. Но не судьба: в 1911 г. он был убит.

Итоги столыпинской реформы были не столь уж ощутимы. В 1905 г. в европейской России было 12,3 млн. крестьянских дворов, земель на общинном праве из них владели 9,5 млн. (77,1%). Выделилось на личное владение до 1913 г. всего 2 млн. дворов (1/6), причем процесс, шедший активно до 1908 г., затем стал угасать. В Сибирь уехало около 2 млн. человек. В целом община устояла. Аграрный вопрос подвинули, но не решили. Энергия преобразования снова осталась втуне.

Тем не менее нельзя умалять значение реформы для развития сельского хозяйства. За эти годы на 30–50% повысилась урожайность, вдвое выросли крестьянские накопления. Подлинный подъем переживала кредитная кооперация: в 1906 г. она имела 1,7 тыс. учреждений с 704 тыс. членов, а в 1915 г. – 14,5 тыс. учреждений с 9,5 млн. членов. На треть увеличилась доля хозяев, привлекавших наемный труд. Дело двигалось, но время было упущено. В.П. Данилов, известный русский исследователь, считал, что будь

аграрная реформа проведена на 20–25 лет раньше, когда ее задумывал Н.Х. Бунге, она могла бы существенно изменить ситуацию\*, которая все более поворачивалась к революционному и притом разрушительному решению.

\* Плимак Е.Г., Пантин И.К. Указ. соч. С. 269.

Накануне революции наиболее радикальную антифеодалную и демократическую программу решения аграрного вопроса предлагали эсеры: передача всей земли крестьянам, раздел помещичьих земель. Большевики присвоили эту программу, зная ее популярность среди крестьян. Но реализовывать в общем не собирались, что показало ближайшее будущее. Они были одержимы социалистической утопией.

#### 1.4 Экономическая и финансовая политика

Теперь мы постараемся уяснить, какую роль в пореформенном развитии России, в разрешении противоречий между возможностями роста и отсталостью играла экономическая и финансовая политика, проводимая правительством.

При этом надо учитывать, во-первых, ограниченные возможности правительства. Хозяином был царь, который назначал и снимал министров по своему произволу, но мог не вмешиваться в дела вовсе и ни за что не нес ответственности. В этом смысле роль ЦК КПСС и генсека в советское время как бы продолжала традицию самодержавия.

Во-вторых, Россия была страной, управляемой бюрократически. Никакой самодеятельности не допускалось, даже если власти призывали к ней, как было после реформы с земством или крестьянским самоуправлением. Бюрократия вроде бы давала правительству самые широкие возможности, но и непременно извращала любые замыслы и указания в своих интересах.

В-третьих, важной проблемой пореформенного развития России было огромное несоответствие между имперскими амбициями и возможностями экономики. Напомним, что в 1815–1854 гг. Россия была первой страной Европы по военной и политической силе. Подтачивавшие ее черви вылезли наружу только в Крымскую войну. Россия не просто потерпела поражение, она была отеснена во второй ряд, ее отсталость и бессилие стали очевидны всем. Но весь аппарат империи исходил из того, что это лишь временное ослабление: недостатки устранимы, и свое место мы снова займем. И это при том, что в силу описанных выше обстоятельств на быстрое изменение положения рассчитывать было нечего. Мыслили прошлым. Об этом нам стоит вспомнить сегодня.

Все эти годы Россия проводила экспансионистскую внешнюю политику. Завоевание Средней Азии. Участие в балканских войнах против Турции с видами на овладение проливами. Экспансия на Дальнем Востоке, в Китае, включая закрепление в Маньчжурии, заканчивается Русско-японской войной. Все это, хотя и смотрелось уместным в контексте колониального раздела мира в ту эпоху, требовало колоссального напряжения сил, больших расходов за счет увеличения налогообложения, содержания огромной по численности армии при нарастающем отставании ее технического оснащения.

В 1900 г. кадровая армия мирного времени составляла 1,1 млн. человек плюс 3,5 млн. человек – обученных резервов. Чтобы охарактеризовать оснащение вооруженных сил, можно привести годовые цифры расходов на военно-морское строительство: в 1897 г. Россия израсходовала на военный флот 60 млн. руб., Великобритания – 206 млн., Франция – 99 млн., Япония – 150 млн. руб.\*

\* Лященко П.И. Указ. соч. Т. 2. С. 212.

Тогда во всем мире развернулась невиданная ранее гонка вооружений, прежде всего через улучшение военной техники. Россия отставала, в том числе с заменой гладкоствольного стрелкового оружия и пушек на нарезные, заряжаемые с казенной части. В те годы складывался характерный облик российской армии XX в. – много плохо вооруженных и "дешевых" солдат, победы за счет солдатских жизней, поражения также с сотнями тысяч и миллионами жертв. Все это плата за отсталость.

При всех этих сложных условиях правительство России возглавлял ряд блестящих деятелей, ученых, проводивших разумную экономическую и финансовую политику, различную в зависимости от обстоятельств и взглядов того или иного деятеля, весьма поучительную для нас с точки зрения экономической политики в период перехода к рыночной экономике.

С 1862 по 1878 г. министром финансов, т.е. по нынешним понятиям главой кабинета, был М.Х. Рейтерн, убежденный либерал, сторонник, как тогда говорили, фритредерской политики. Его

критиковали за то, что он избегал протекционизма, призванного поддержать слабую тогда отечественную промышленность, хотя применялись поощрительные госзаказы, например на закупку рельсов. Он сдерживал государственные расходы на промышленные и железнодорожные проекты, хотя в 1862–1868 гг. бюджеты были дефицитны. Для их покрытия впервые он выпустил внутренние государственные займы. Он же ввел публичность бюджетных росписей, принцип единства кассового исполнения бюджета.

При Рейтерне, в том числе на средства госзаймов, было построено 20 тыс. верст железных дорог при преобладании частных компаний, которым продавались и ранее построенные казенные дороги. Поощрялось развитие коммерческих банков, хотя их чрезмерно быстрое учредительство привело к банковскому кризису в 1870-х гг. Тем не менее основы современной банковской системы были созданы.

С 1881 по 1887 г. министром финансов был упоминавшийся выше *Н.Х. Бунге*, видный ученый-экономист, либерал, сторонник хозяйственной свободы и конкуренции, но не монетарист в нынешних терминах. При нем были упорядочены и снижены налоги. Бюджеты же были постоянно дефицитны, началось увеличение доли государства в железнодорожном строительстве. Были введены протекционистские таможенные пошлины. В 1881 г. пошлины были повышены на 10%. Особой пользы, правда, это не принесло. В 1877–1880 гг. средняя тарифная ставка составляла 16,1 %, в 1881-1884 гг. - 18,7, в 1885 -1890 гг. – 28,3%\*. Результатом были ответные меры других стран, например Германии, против русского экспорта.

---

\* Лященко П.И. Указ соч. Т.I. С. 191.

Все же дефициты бюджета, эмиссия бумажных денег, привязанных к серебру, отрицательно сказывались на экономике. Именно в те годы М.Е. Салтыков-Щедрин писал: "Нынче за рубль в Европе дают половину, а скоро будут давать по морде".

Следующий министр финансов *И.А. Вышнеградский*, выдающийся математик и инженер-механик, вынужден был стать монетаристом. Он добился устранения бюджетного дефицита, улучшил сбор налогов, содействовал росту экспорта. Ему принадлежит выражение: "не доедим, но вывезем". Усиливался и протекционизм, ведущий к сокращению импорта. Благодаря этому за пять лет при Вышнеградском положительное торговое сальдо составило 1535,8 млн. руб. Увеличился золотой запас, позволивший затем осуществить денежную реформу.

Вышнеградского на посту министра финансов сменил *С.Ю.Вумме*, выдающийся государственный деятель дореволюционной России, личность яркая и противоречивая. Выделим основные черты его политики:

- сбалансированный государственный бюджет с профицитом, обеспечивавший доверие к России на финансовых рынках;
- привлечение иностранных займов, использованных на военные цели, поощрение промышленности и железнодорожного строительства. За 1876–1913 гг. государственный долг вырос с 3,9 млн. руб. до 8,8 млрд. руб. Только в 1890-е гг. он увеличился на 3,5 млрд. руб., в том числе на 2,5 млрд. – за счет внутренних займов;
- формирование за счет займов, по сути, второго бюджета (что-то вроде бюджета развития в нынешних терминах);
- почти полное огосударствление железнодорожного транспорта и строительства;
- денежная реформа, переход на золотой стандарт, укрепление рубля. Это повлияло на ослабление позиций российского экспорта, который больше не мог выигрывать за счет падающего рубля (напомним, что экспорт был в основном зерновой), но одновременно повысилась инвестиционная привлекательность России. Госбанк стал единым эмиссионным центром, и кредитные билеты в обращении должны были быть обеспечены золотом на 50% до суммы в 600 млн. руб., а свыше этой суммы – на 100%;
- продолжение аграрной реформы, которую осуществлял уже Столыпин.

Наконец, в 1905 г. С.Ю. Витте много сделал для подготовки и подписания Манифеста 17 октября, по сути первой российской конституции.

*П. А. Столыпин* был последней яркой фигурой российского правительства, достойной наших скрытых возможностей. Л.Д. Троцкий признавал: если бы реформа Столыпина была завершена, "русский пролетариат не мог бы прийти к власти в 1917 г."\*

---

\* Геллер М.Л., Некрич А.М. Указ соч. Кн. 1.С. 12



Подведем итог. Накануне Первой мировой войны Россия быстро развивалась, но была страной отсталой по сравнению с передовыми странами Европы и США. Отсталость преодолевалась медленно из-за реакционности царизма, бюрократии, обремененности имперскими амбициями, а более всего из-за пережитков феодализма. Но Россия обладала огромным потенциалом развития, поскольку находилась в самом начале аграрно-индустриального перехода. Как был использован этот потенциал, показало время.

Тогда был в моде социализм, и многие были уверены в том, что он – сияющая перспектива человечества. Это была популистская утопия, противопоказанная России, которая на самом деле, как и сейчас, нуждалась в свободе, демократии, укреплении частной собственности и прав человека. Приближался момент выбора из этих альтернатив. Вступление России в войну резко понизило шансы демократического развития, а в октябре 1917 г. был сделан выбор в пользу социализма.

## Литература

Лященко П. И. История народного хозяйства СССР. Т. 1,2. М., 1954.

Попов Г.Х. Отмена крепостного права в России // Истоки. Вып. 2. М.: Экономика, 1990.

Плимак Е.Г, Пантин И.К. Драма российских реформ и революций. М.: Весь мир, 2000.

Туган-Барановский М.И. Основы политической экономии: 5-е изд. Петроград: Право, 1918.

Вишневский А.Г. Серп и рубль. М., 1998.

## ГЛАВА 2 СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИКА: СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

### Победа государственной монополии

#### Иерархия и планирование

#### Реальное функционирование: врожденные пороки

#### «Законы системы»

### 2.1 Победа государственной монополии

Перед Первой мировой войной у России было две основные альтернативы развития:

либо устранение самодержавия (хотя бы до реальной конституционной монархии), радикальная аграрная реформа с целью ликвидации пережитков феодализма, использование энергии аграрно-индустриального перехода, развитие свободной экономики и демократии – и тогда, с весьма большой вероятностью, сокращение отставания от развитых индустриальных стран, а может, и опережение. Разумеется, этот вариант исключал участие России в войне;

либо война, насильственное, революционное разрешение накопившихся противоречий, выбор в соответствии с худшими национальными традициями авторитарного образа правления и варианта модернизации сверху.

До войны казалось, что Россия все более сворачивает на первый путь, только самодержавие не хотело уступать и столыпинские реформы стопорились. Война в корне меняла ситуацию. Февральская революция стала последним проблеском надежды.

Но Россия не просто выбрала авторитаризм, она решила поставить на себе грандиозный эксперимент по строительству коммунизма.

Советская экономика по происхождению имела три источника и три составные части:

1) марксистскую доктрину, дополненную ленинским учением о том, что строительство социализма можно начинать в сравнительно отсталой стране;

2) войну, ибо реальные элементы того, что потом стало называться социалистической плановой экономикой, были рождены практикой военной экономики – рacionamento, регулирование производства, ограничение рынка. Советская экономика отроду была экономикой мобилизационной;

3) монополизацию, о чем подробнее мы поговорим ниже.

В общих чертах советская плановая система возникла уже в годы гражданской войны 1918–1920 гг. Ее важные институты сохранились в годы нэпа. Но в законченном и целостном виде она сложилась в 1929–1933 гг. и функционировала без серьезных изменений до 1988 г.

Она была построена в соответствии с теоретическими представлениями марксизма-ленинизма с кое-какими поправками на жизненные реалии:

*государственная (общенародная) собственность на средства производства.* Формально наряду с ней существовала кооперативно-колхозная собственность, но при полном реальном контроле государства над ней;

*отрицание рынка и конкуренции.* Замещение рыночного регулирования через цены планом. Суть плана в том, что в нем в натуре определялись задания и распределялись материальные ресурсы для их выполнения;

*государственное ценообразование практически на все виды продукции на основе издержек (затратные цены).* Эти цены становились основой стоимостных измерений, финансового учета и планирования;

*заработная плата была единственной денежной категорией,* которая оказывала влияние на движение реальных ресурсов (рабочей силы), поскольку этот ресурс не был прямым объектом натурального распределения. Впрочем, члены номенклатуры и заключенные были теми составляющими трудовых ресурсов, которые по разным основаниям распределялись прямо, без опосредования движением денег;

*полная закрытость экономики.* Все внешние связи исключительно через государство, через его агентов.

Сложившаяся на этих принципах хозяйственная система оказалась уникальной в своем роде, хотя из СССР она с модификациями была экспортирована в другие социалистические страны. Уникальность ее состояла в том, что она полностью противостояла рыночной экономике, была несовместима с ней. Всякое усиление государственного планового управления вело к подавлению рыночных отношений, всякое развитие рыночных отношений или даже их сохранение подрывало плановые начала.

Тем не менее нельзя сказать, что эта система выросла на пустом месте, из одной лишь теоретической схемы. Сама теория основывалась на определенных тенденциях в развитии экономики и общественной жизни в основных индустриальных странах, имевших место в конце XIX в. Суть этих тенденций – концентрация производства и капитала, возникновение и укрепление крупных монополий, достигавших размеров, позволявших им влиять на функционирование рыночных механизмов. Экстраполяция этих тенденций без учета нарастающего влияния противодействующих факторов приводила к мысли, что итог развития капитализма будет состоять в том, что монополии разрастутся до гигантских размеров и когда их останется всего четыре-пять, они сольются в одну государственную монополию. Внутри этой монополии жизнь будет организована без участия рынка, наподобие управления крупной фабрикой.

Н.И. Бухарин в брошюре "Мировое хозяйство и империализм", написанной в Швеции в 1915 г., выражал опасение, что такое развитие событий сделает невозможной пролетарскую революцию. В. И. Ленин был большим реалистом, он считал, что при этом как раз и произойдет социалистическая революция, "экспроприаторов экспроприируют", а социализм получит в наследство готовый и притом рыночный механизм управления экономикой.

Тенденция определенно переломилась уже где-то в 1930-х гг.: стал складываться капитализм олигополии, рынков с несовершенной конкуренцией; доказал свою живучесть малый и средний бизнес. В России, хотя она и была сравнительно отсталой страной, пришедшие к власти большевики решили "спрямить" тенденцию. И социализм был построен в одной отдельно взятой стране.

Советская социалистическая система как раз и представляла собой реализацию идеи единой государственной монополии. В монополии начала XX в. управление производством и обменом было построено на принципах рациональной организации. Эти принципы, по М. Веберу, таковы: 1) разделение труда, специализация, устранение параллелизма; 2) единоначалие; 3) иерархическая структура; 4) формализм, деперсонализация отношений; 5) применение санкций и поощрений. У нас эти принципы были реализованы в масштабе страны, без ссылок на автора.

Крайности со временем были сглажены. Вопреки марксистской теории сохранились деньги и товарно-денежные отношения, хотя и с иным содержанием, главным образом для обслуживания населения, получавшего зарплату, пенсии, пособия и т.п.

## 2.2 Иерархия и планирование

В каноническом виде иерархия управления экономикой строилась по следующей схеме (см. рис. 2.1). Наверху – правительство и рядом с ним Госплан, орган централизованного планирования. Под ними –

отраслевые министерства, главки и предприятия, связанные по вертикали отношениями административного подчинения. Наряду с Госпланом функционировал Госснаб – орган, ответственный за организацию обмена продукцией материально-технического назначения, т.е. между предприятиями; Минторг осуществлял то же с потребительскими товарами. Министерство финансов и Госбанк отвечали за обеспечение хозяйства деньгами, как Госснаб – материальными ресурсами.

Существенная добавка к этой государственно-хозяйственной иерархии – иерархия партийная: ЦК КПСС, ЦК компартий союзных республик, обкомы, райкомы, первичные парторганизации. Партийная иерархия была важнее государственной, ее властные полномочия – намного шире. Она командовала хозяйственной иерархией в центре. Но затем линии расходились: хозяйственное управление строилось по отраслевому принципу, партийное – по территориальному. Сходились они вновь на предприятии. Директором командовали, с одной стороны, обком и райком, с другой – главк и министерство.

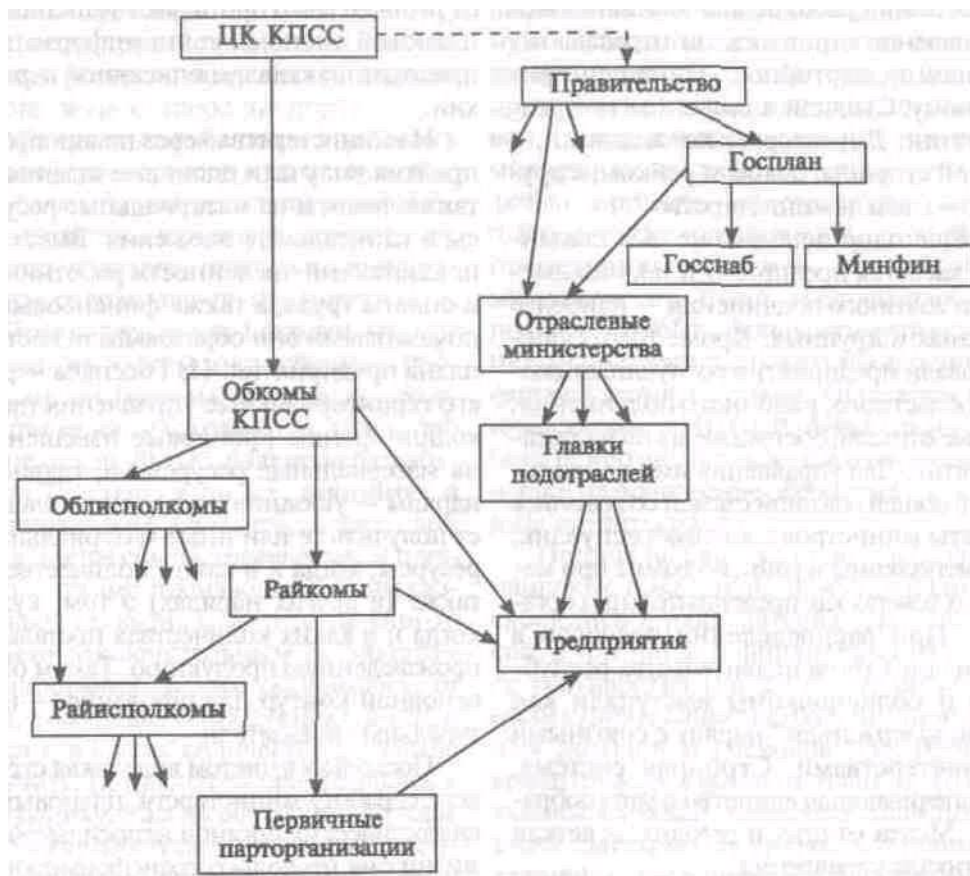


Рис. 2.1. Иерархическая структура управления советской экономикой (упрощенная схема)

Еще одно дополнение: все сказанное касается предприятий так называемого союзного подчинения – наиболее важных и крупных. Кроме того, существовали предприятия республиканского, областного, районного подчинения, целые отрасли, состоящие из таких предприятий. Для управления ими по аналогии с общей союзной схемой создавались советы министров союзных республик, облесполкомы и райисполкомы при местных советах как представительных органах. При распределении ресурсов в Госплане Союза правительства республик и облесполкомы выступали как "фондодержатели" наряду с союзными министерствами. Стройная система, обеспечивающая единство в многообразии. Мечта многих и сегодня – четкая вертикаль управления.

Теперь, как эта машина действовала.

Предприятие, чтобы производить продукцию, должно знать: какую продукцию производить и в каком количестве; как получить необходимые для производства материальные ресурсы и оборудование; как получить деньги, необходимые для оплаты факторов производства, в том числе рабочей силы.

В рыночной экономике всю эту информацию предприятие добывает само, от рынка и само принимает решения. В плановой экономике эта информация приходит по каналам описанной иерархии.

Из министерства через главки предприятия получали плановые задания, а также лимиты на материальные ресурсы и капитальные вложения. Вместе с показателями численности работников и

оплаты труда, а также финансовыми показателями они образовывали костяк плана предприятия. Из Госснаба через его территориальные управления приходили фонды (фондовые извещения на материальные ресурсы) и, главное, наряды – указания о том, у кого следует получить те или иные материальные ресурсы, когда и в каком количестве, а также (в других нарядах) о том, куда, когда и в каких количествах поставить произведенную продукцию. Таким был основной контур планирования – натуральные показатели.

Поскольку в чистом виде такая схема делала работу министерств, плановых и снабженческих органов непосильной, в жизни она несколько трансформировалась: сначала доводились лишь контрольные цифры, отталкиваясь от них, предприятия сами готовили проекты собственных планов и заявки на материальные ресурсы и направляли их по инстанциям вверх. Там их сводили и направляли еще выше. Конечный пункт всей этой информации, уже агрегированной, – Госплан.

В работе Госплана ключевым документом были материальные балансы. В них сводились источники ресурсов (объемы производства плюс импорт) и их распределение (фонды на материальные ресурсы, определявшиеся на основе заявок, плюс экспорт).

Материальные балансы утрясались до равенства ресурсов и их источников, и из балансов уже исходили задания по производству и лимиты распределения. Они затем разукрупнялись в министерствах и доводились до предприятий.

Поскольку один Госплан не мог справиться со всем многообразием продукции, он брал на себя только важнейшие ее виды (около 2 тыс. балансов). А еще около 20 тыс. балансов разрабатывал Госснаб, и он же, принимая и госплановские балансы, через свои союзглавснаббыты, отвечавшие за группы продукции производил по ним разнарядку, т.е. выписывал наряды. Они-то и были заключительным результатом планирования. В них указывалось, от кого, кому, какую продукцию, в какие сроки и в каком количестве следовало получить, потребитель прикреплялся к поставщику. Уже на основании нарядов они между собой заключали хозяйственные договоры, которые существенной роли не играли.

В итоге предприятия получали утвержденный план в натуре. Поскольку слишком часто осуществлять всю эту громоздкую процедуру было невозможно, ее проводили в полном объеме один раз в год. Поэтому вся работа народного хозяйства подчинялась годовому циклу по формуле "спячка-раскачка-горячка". Конец года – штурмовщина.

Особо следует сказать о финансовом планировании. Оно было полностью подчинено планированию натуральному и осуществлялось примерно по той же процедуре. В проекте своего плана предприятия отражали показатели валовой и товарной продукции (натура, помноженная на прейскурантные цены), фонда зарплаты, себестоимости, прибыли, а также предложения по ее распределению в бюджет, отчисления министерству, фонд предприятия, а позднее, с 1965 г., фонды стимулирования (фонд материального поощрения, фонд развития, включавший расходы на инвестиции и НИОКР, фонд социального развития). Здесь же фиксировались заявки на пополнение оборотных средств и на кредиты банка.

Пройдя по вертикали до верха, финансовые показатели проектов планов сводились в ряде финансовых балансов, в том числе в финансовом балансе государства (по существу балансе госсектора), бюджете, балансе денежных доходов и расходов населения, кредитном и кассовом планах. Последний отражал движение наличных денег. Затем после увязки, сопровождавшейся урезанием расходов и увеличением доходов, начинался путь вниз. Что существенно, государство формально распоряжалось всей прибылью предприятий, в их финансовых планах отражалось, сколько у них заберут средств, а сколько дадут или позволят потратить.

Налоговой системы по существу не было. Ведущими статьями в бюджете были отчисления от прибыли, определяемые индивидуально в абсолютной сумме для каждого предприятия, и налог с оборота. Последний взимался при реализации конечной продукции за пределы госсектора, в основном населению. Его экономической базой была разница между оптовыми ценами, по которым велись расчеты между предприятиями и которые были всегда занижены против потенциальных цен равновесия или стоимости (аналог можно видеть во внутрифирменных расчетных ценах), и розничными ценами, которые по необходимости должны были приближаться к ценам равновесия. Таким образом, для плановой экономики была характерна так называемая двухуровневая система цен.

Предприятия находились на хозрасчете. Это означало, что в принципе все свои расходы они обязаны были покрывать за счет собственных доходов. Но если у них был избыток средств, он изымался; если были убытки, они покрывались дотациями. Государство следило за тем, чтобы убытков было поменьше,

планировались показатели снижения себестоимости или затрат на 1 руб. товарной продукции. Но плано-убыточные предприятия были всегда, и это считалось нормальным, ибо в ходу было понятие "высшей рентабельности", введенное еще И. Сталиным. Оно предполагало наличие высших политических интересов, исходя из которых убыточные производства поддерживались независимо от экономической эффективности.

Такова общая, грубо прорисованная схема. Можно было бы добавить множество деталей, проследить именно на уровне деталей эволюцию системы. Но сейчас эти детали, прежде бывшие предметом ожесточенных дискуссий и казавшиеся способными повысить жизнеспособность системы, уже никому не интересны. Для наших целей описанной схемы достаточно. Если возникнет потребность, то при изложении конкретных вопросов будем делать необходимые уточнения.

Описанная схема дает представление о формальной структуре системы, о том, как она была устроена и должна была работать. Как она работала на самом деле, какие возникали отклонения от нормативного порядка – это как раз то, чем мы займемся далее.

### 2.3 Реальное функционирование: врожденные пороки

Пока система находилась в фазе становления, у ее конструкторов могла быть и была уверенность, что много численные недочеты – явление временное, продуцируемое самим процессом становления и роста. Со временем должна была произойти притирка всех звеньев, достижение их внутренней согласованности и сбалансированности. Так оно отчасти и происходило.

Период становления пришелся в основном на первую половину 1930-х гг, и это был период своеобразного планового романтизма, творческого взлета, по крайней мере для тех, кто непосредственно занимался конструированием социалистического планового хозяйства. Их ощущения и настроения, пожалуй, диктовались сознанием, что они строят действительно новый мир, социализм как мечту человечества, который начинается здесь и сейчас.

Однако уже к 1935–1936 гг. должно было стать очевидным, что многие недостатки системы носят далеко не временный характер, а являются ее врожденными пороками. До поры до времени этого не замечали или старались не замечать. Но уже в 1939 г. на XVIII партконференции зазвучали голоса тех, кто эти пороки впервые назвал. Конечно, тогда нельзя было говорить о них прямо, особенно с официальной трибуны. Никто и не пытался сомневаться относительно принципиального выбора. Тем не менее те недостатки, о которых говорил, например, Д.Ф. Устинов, будущий министр обороны, а тогда один из руководителей оборонной промышленности, относились к разряду неустранимых.

Каковы же эти недостатки?

1. Система оказалась *весьма громоздкой в административном плане*. Во всякой большой монополии, в которой управление строго централизовано, рано или поздно проявляется недостаток гибкости и мобильности и избыток неповоротливости. На Западе такие монополии либо терпели поражение в конкурентной борьбе, либо старались приспособиться, соглашаясь на далеко идущую децентрализацию, предоставляя своим отделениям (центрам прибыли) возможность практически самостоятельно действовать на рынке, поощряя внутреннее предпринимательство (intrapreneurship).

Но западные монополии, в отличие от советской государственной монополии, всегда работали в рыночной среде, и как бы они ни искажали функционирование рыночных механизмов, в конечном счете эти механизмы оказывались сильнее и заставляли монополистические структуры перестраиваться. Кроме того, их отделения, получив самостоятельность, оказывались в нормальных рыночных условиях, иной раз даже конкурируя между собой.

Иное дело – советская государственная монополия. По масштабам она была несравненно больше любой капиталистической монополии. Она не испытывала никаких воздействий со стороны рынка. И когда с течением времени появлялась мысль предоставить большую самостоятельность предприятиям, они не могли ею толком воспользоваться.

Достаточно вспомнить эпизод с фондами развития производства, которые предприятиям разрешили образовывать в ходе косыгинской реформы 1965 г. Через какое-то время выяснилось, что деньги в фонд развития перечислить можно, но инвестировать их нельзя, поскольку приобрести, скажем, оборудование предприятия могли лишь получив соответствующие материальные фонды и наряды. Иначе говоря, только в том случае, если бы эти деньги были учтены в плане и под них выделили необходимые материальные ресурсы. А просто купить, как сделало бы отделение "Дженерал моторс" или "Шелл", нельзя. Поэтому по прошествии какого-то времени по инициативе самих предприятий

средства из фондов развития стали передавать в вышестоящие инстанции, чтобы включить их в план. На этом новации закончились. Логика системы отвергала самостоятельность предприятий, сколько бы последняя ни декларировалась.

Сами по себе процессы формирования планов, определения директивных заданий, распределения ресурсов при своей принципиальной простоте из-за огромного разнообразия видов продукции оказывались предельно сложными. Избежать ошибок, запаздываний, рассогласований становилось практически невозможно даже при самом искреннем желании сделать все лучшим образом. Сплошь и рядом задания давались без выделения необходимых ресурсов. Балансы достигались на бумаге, а в жизни все получалось иначе. В течение всего года продолжались в связи с этим корректировки планов, которые в конце концов подстраивались под фактическое выполнение. Как-то на одном из предприятий я столкнулся со следующим документом из министерства: сообщаем плановые показатели для составления годового отчета. Это, понятно, дискредитировало саму идею планирования.

Гигантская машина прокручивалась с колоссальным напряжением, и чем дальше, тем больше напряжение, трудности, ошибки нарастали.

*Когда появилась электронно-вычислительная техника и возможность выполнения с большой скоростью огромного объема расчетов, родилась идея, что наконец плановая система обрела адекватную техническую базу. Стали разрабатываться автоматизированная система плановых расчетов (АСПР) для Госплана, АСУ министерств и ведомств, которые потом планировалось интегрировать в единую общегосударственную систему.*

*Для оптимизации плановых расчетов пытались создать систему оптимального планирования, а потом оптимального функционирования (СОФЭ) с использованием моделей линейного и динамического программирования. Обнаружились, правда, трудности: никак не удавалось, например, построить единый критерий оптимальности. Центральный экономико-математический институт (ЦЭМИ) АН СССР, который был создан для решения этой задачи, торопили с разработкой СОФЭ. А в это время ученые этого института, например В.А. Волконский, показывали на научных семинарах, что модель линейного программирования есть частный случай теории рыночного равновесия. Из этого следовало, что рыночный механизм все равно лучше. На одном из таких семинаров для меня кончились иллюзии относительно перспектив планового хозяйства.*

2. Система была лишена внутренних стимулов, которые побуждали бы к росту эффективности и к лучшей координации.

Первое время, пока правил Сталин, ведущим мотивом эффективной работы был страх. Репрессии оказались органически необходимым элементом системы, поддерживающим дисциплину и авторитет власти центра и заставляющим работать с высокой отдачей.

Первое время, видимо, был и энтузиазм: многие разделяли цели партии и государства, и это отчасти тоже было стимулом, действенность которого, однако, становилась все меньше. Было и несколько медленней таявшее чувство гражданского долга.

Применялись и так называемые материальные стимулы – премии, награды, продвижения по службе. Политика кнута и пряника использовалась повсюду. По степени изощренности советские системы материального стимулирования, пожалуй, были первыми в мире. И это естественно, ибо львиная доля интеллектуальных усилий лучших экономистов страны направлялась на их разработку и усовершенствование. Однако это не помогло поднять качество продукции до уровня конкурентоспособности, повысить эффективность производства, продвигать НТП.

Материальные стимулы особенно оказались в моде после XX съезда КПСС, когда прекратились репрессии. Но чем дальше, тем все более становилось ясно, что создаваемые этой системой искусственные, или, как говорят, внешние, стимулы не смогут заменить ни мотивы страха, ни внутренние стимулы, возникающие и у человека, и у организации при частной собственности, в условиях рынка и конкурентной борьбы.

Отказ от репрессий стал отправной точкой постепенной эволюции системы в сторону ее ослабления, размягчения, за которыми рано или поздно должны были последовать рыночные реформы.

Эволюция системы, лишенной постоянно нависающего над чиновниками дамоклова меча и внутренних побудительных мотивов эффективной деятельности, состояла в том, что в ней все больше стали усиливаться ведомственные, местные, групповые интересы.

По самой своей конструкции система предполагала власть бюрократии. Высший слой партийной, советской, хозяйственной бюрократии с легкой руки М. Восленского\* получил наименование "номенклатура", М. Джилас обозвал ее новым правящим классом.

Кроме того что бюрократия в целом, и особенно номенклатура, получали определенные привилегии в виде пайков, медицинского и транспортного обслуживания, отдыха, внеочередного предоставления жилья, она также все больше использовала свое служебное положение в личных целях. Собственные полномочия, пусть даже обязанность визирования тех или иных документов, чиновники стали использовать как своего рода товар. Образовался, по терминологии Е.Т. Гайдара и В.А. Найшуля, бюрократический рынок, на котором обменивались не товарами, а титулами ответственности за принятие решений – "ты – мне, я – тебе". Как говорили еще до войны, "блат выше Совнаркома". А блат – это и есть сеть неформальных связей между членами бюрократического сообщества; между теми, кто что-то мог и использовал свои возможности, вытекающие из позиции в иерархической структуре, для оказания услуг другим, также обладающим подобными возможностями, в расчете на их услуги.

Бюрократия неоднородна. В ней образовывались группы, борющиеся за влияние, за увеличение поля своих возможностей, старавшиеся заблокировать расширение полей возможностей других групп. Достигались компромиссы, договаривались о том, с кем и против кого дружить. Хотя все клялись в верности общенародным интересам, именно эти интересы блокировались прежде всего. Объективно только высшие лидеры, стоявшие на вершине иерархии, кроме укрепления своей власти, были как-то заинтересованы в соблюдении интересов государства. Но их решения, постановления ЦК КПСС и правительства все чаще не выполнялись или выполнялись только в части, направленной на удовлетворение потребностей бюрократии.

Борьба групповых интересов, бюрократический торг как ржавчина разъедали всю систему власти, на которой зиждилось управление экономикой.

3. Органическим свойством советской социалистической экономики стал *товарный дефицит*. Его неизбежность легко объясняется теоретически, а практика полностью подтвердила теорию. Сам факт отсутствия равновесных цен должен приводить к возникновению дефицита одних товаров при избытке других. Не действуют и ценовые сигналы, побуждающие производителей увеличивать выпуск товаров, пользующихся спросом, и сокращать выпуск тех, на которые спрос недостаточен, чтобы оправдать издержки. Пропорции производства формируются не структурой спроса, а плановыми заданиями. Отсюда неизбежность накопления структурных деформаций в экономике, поскольку плановые задания, как правило, не согласуются со спросом. Последний при малоподвижных государственных ценах вообще не может быть выявлен.

На это накладываются результаты применения охарактеризованной выше процедуры согласования объемов производства и заявленных потребностей. Опыт показал производителям, что если цена не создает стимулов, а начальство требует увеличения физических объемов выпуска, то в проектах планов выпуска надо занижать: менее напряженный план легче выполнить, а при небольшом перевыполнении можно получить положенное материальное поощрение. Точно так же заявки на материальные ресурсы и финансовые средства надо завышать: все равно урежут. В советское время был популярен анекдот о трехгорбом верблюде, который был не заказан, а "заявлен" одним из зоопарков. На вопрос о том, зачем заявляли трехгорбого, представитель зоопарка ответил: "А два горба все равно срежут".

Я. Корнаи в фундаментальном и весьма популярном в свое время исследовании дефицита\* объяснял его прежде всего так называемыми мягкими бюджетными ограничениями, т.е. тем, что руководители предприятий распоряжались не принадлежащими им ресурсами, а в бюрократической системе всегда можно было договориться о смягчении ограничений, о корректировке "промфинпланов". Это выраженная иными словами мысль об отсутствии в системе внутренних стимулов с попыткой заменить их жесткой бюрократической субординацией.

---

\* Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990.

В Госплане же ломали голову над тем, как свести концы с концами в балансах, если, скажем, заявки на ресурсы в 3–4 раза превышали доступные объемы этих ресурсов. В итоге доводились нереальные планы производства, фонды отоваривались не полностью. Спрашивается, как в такой системе может не быть дефицита?

Особый разговор о потребительских товарах. Фонды на них также разверстывались через Минторг и, конечно, не соответствовали спросу ни по ассортименту, ни по качеству, ни по количеству. Зарплаты же, пенсии, пособия планировались в предположении о таком, пусть примерном, соответствии. И хотя составлялись балансы доходов и расходов населения, все равно оказывалось, что денежные доходы

росли быстрее и с каждым годом увеличивался инфляционный навес. Отчасти его впитывали сберкассы, стягивая в сбережения неудовлетворенный, отложенный потребительский спрос. Но все равно граждане с рублями носились по магазинам и, даже делая нерациональные расходы, скупая все, что когда-нибудь могло пригодиться, не могли найти применения рублям.

Товарный дефицит создавал в обществе весьма специфическую социальную обстановку: люди, имевшие доступ к дефицитным товарам, например работники торговли, приобретали особый социальный статус, вовсе не соответствовавший их положению в формальной административной и социальной иерархии. Они обеспечивали дефицитом начальство, в том числе партийное, советское, милицию, прокуратуру и, разумеется, себя, оказываясь "нужными и важными людьми". Напомню очень популярный в свое время сюжет А. Райкина: если исчезнет дефицит, то станет не совсем хорошо: "товаровед, завмаг будут как простой инженер".

Возможности доступа к дефицитным потребительским товарам – от хорошего куска мяса, импортной кофточки до квартиры – были едва ли не самым ценным благом, отношения по этому поводу пронизывали всю социальную структуру советского общества. Самое важное – они влияли на государственные решения, на всю картину распределения ресурсов. За прием в институт дочери важного госплановского чиновника можно было получить государственные капитальные вложения для сооружения никому не нужного объекта.

4. Столь же органическим дополнением к формальной планово-распределительной системе была *теневая экономика*. Дефицит был важнейшим фактором, питающим ее.

Сейчас возмущаются разгулом преступности и массовостью правонарушений в экономической сфере, но надо учитывать, что эти явления выросли не на пустом месте – корни их в советской теневой экономике, вырвавшейся на свободу.

Прежде всего потребовалось не так много времени, чтобы стало ясно: если в этой системе все делать по правилам, то она сама скоро погибнет, а жить в ней будет просто невозможно. Только потому, что десятки и сотни тысяч людей ради интересов дела каждодневно нарушали правила, осуществлялось производство, в магазинах появлялись хлеб и другие продукты, ходили трамваи и автобусы, в домах были свет и тепло.

Возьмем обычный случай: на предприятии вовремя не "заявили" или вышестоящие инстанции не выделили в нужном количестве какой-то материал. По правилам купить его нельзя. Производство из-за мелочи оказывается под угрозой остановки или в лучшем случае резкого удорожания продукта, если данный материал заменить на другой и потратить средства на дополнительную обработку. В подобных случаях снабженец снимает телефонную трубку и связывается с заводом, где производится данный материал. Торговать нельзя, но обменяться можно. Коллега спрашивает, а что у тебя есть? Лучше всего, если в резерве есть ходовой товар, уже приобретенный общую меновую ценность – цемент, оконное стекло, кабель и т. д.

Бартер родился не вчера. Десятилетиями в обход Госплана и Госснаба под аккомпанемент грозных постановлений об укреплении государственной дисциплины поставок между предприятиями существовал и развивался нелегальный натуральный обмен, при котором фонды и наряды либо не появлялись вовсе, либо оформлялись задним числом для прикрытия. Об этом знали все, и все делали вид, будто ничего подобного не существует.

В сфере оплаты труда были жесткие правила: государственные тарифные ставки, умноженные на отработанное время, при повременной оплате; расценки по видам работ, умноженные на объем работ, при оплате сдельной – должны были определять объем заработка. Но если считать по правилам, то оплата получалась столь мизерная, что и прожить на нее нельзя, и работать бы никто не согласился. Реально существовала как бы квазирыночная цена рабочей силы. Соответствующую заработную плату надо было "вывести", приписывая объемы работ или идя на иные ухищрения.

*Очень яркие мои впечатления от советской социалистической системы относятся к первым годам работы после окончания инженерно-строительного института. 1958 г. Я мастер на строительстве моста. Приходит время первый раз «закрывать наряды», т.е. подсчитывать заработки. Беру ЕНиР (единые нормы и расценки), объемы выполненных работ. Результаты подсчетов ужасны: получаются смешные суммы, в 5–6 раз меньше того, что рабочие получали до сих пор. Бегу к прорабу. Он смотрит на меня снисходительно: чему вас только в институте учили. «Выводить» надо приличные суммы, т.е. завышать объемы.*

*С воодушевлением неофита приступаю к делу. Зарплата получается не хуже, чем прежде, но в конце месяца появляется нормировщик из треста: «Ты что, обалдел?! Рисуешь установку опалубки на опоре моста высотой 12 м. А она по проекту 6 м. Будем штрафовать».*



*Но все обошлось. Я придумал какое-то вполне бессмысленное изобретение, меня премировали за него в сумме штрафа. А прораб учил: «Объемы писать надо такие, которые нельзя перемерить. Например, перевозку мусора по стройплощадке или намыв песка гидромонитором».*

*Такие были «университеты».*

Но, конечно, главной сферой теневой экономики были торговля и производство товаров широкого потребления. Припрятать дефицитный товар и продать его с приплатой в свою пользу – самый массовый случай. Отдать оброк завмагу (завмаг – торговому начальству повыше) – значит в другой раз получить больше дефицитных фондов и еще больше увеличить левые заработки.

Пересортица, реализация левого товара, не учтенного в бухгалтерских книгах, подпольное производство, в том числе на государственных фабриках, – огромное многообразие способов получения теневых доходов описано в обильной литературе, посвященной подвигам милиции и ОБХСС (отделы борьбы с хищениями социалистической собственности – для тех, кто не знает или забыл). Понятно, что вся эта теневая экономика была связана с организованной преступностью, так как на защиту закона рассчитывать не могла (в основном только на попустительство или соучастие со стороны правоохранительных органов), а в защите, в гарантиях от высоких рисков нуждалась.

Объемы теневой экономики в советское время количественно оценить трудно, практически невозможно. Но если учесть бесчисленные ограничения, делающие любую частную торговлю спекуляцией, валютные операции – преступлением, наказуемым смертной казнью, и т.п., то можно утверждать: чем больше ограничений, тем больше объем теневой экономики. Моя экспертная оценка, относящаяся к началу перестройки, – не менее 10–15% ВВП. Теневая экономика – это система неформальных институтов, порожденных плановым хозяйством и зачастую переживших его.

5. *Накопление структурных деформаций и неэффективности* стало фактором, постоянно сопровождавшим функционирование системы в течение всей ее жизни.

Названные выше пороки плюс отключение рыночных регуляторов плюс закрытие экономики обусловили быстрое нарастание своего рода атеросклероза системы. Капитализм, который "по теории" вот-вот должен был погибнуть и временами казался дряхлым старцем рядом с молодым и нахальным социалистическим соперником, раз за разом обнаруживал новые жизненные силы, способность к обновлению и прогрессу, особенно после Второй мировой войны. А вот социалистическая плановая экономика, поначалу "рванув как на пятьсот", уже в возрасте 30 лет стала проявлять нарастающие симптомы вырождения и упадка.

Рыночный механизм работает таким образом, что даже если образуются диспропорции в экономике, производство отрывается от реального спроса, то циклический кризис приводит все в соответствие, давая одновременно толчок росту эффективности. В последние десятилетия благодаря улучшению макроэкономического регулирования бывшие циклические кризисы практически не случаются, но рыночные регуляторы действуют в целом исправно.

В СССР с конца 1920-х гг. циклический кризис как способ приведения в соответствие структуры производства структуре спроса не случался ни разу. В то же время разрыв между структурой производства и спросом, между внутренними и внешними показателями эффективности все нарастал.\* План, который, казалось бы, должен был заменить эту функцию рыночного механизма, категорически с нею не справлялся.

---

\* Если дисбалансам позволяют накапливаться долго, их устранение очень болезненно (Kardosor E., Levy S. Mexico. The Open Economy. Oxford, 1988. P.361–362. Цит. по: Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М., 1997. С. 87)

Стоит отметить, что плановая экономика с годами все больше утрачивала способность к крупным структурным сдвигам. Начав с масштабной индустриализации, в качестве последних примеров она смогла продемонстрировать только программы жилищного строительства и химизации при Н.С. Хрущеве, а также инициированный при нем же рывок в развитии нефтегазовой промышленности.

Правилом же было планирование от достигнутого уровня. Это означало, что все сложившиеся пропорции с небольшими коррективами переносились в будущее. Только более или менее экстравагантные идеи руководителей типа внедрения кукурузы (Н.С. Хрущев), строительства АвтоВАЗа (А.Н. Косыгин) подвигали Госплан на то, чтобы закладывать в план значимые структурные сдвиги. И для этого были свои основания. Всякие изменения в структуре влекли за собой возникновение кучи диспропорций, уловить которые чисто счетно было крайне трудно, объем плановой работы должен был возрасти в несколько раз. Между тем уверенности в эффективности, в

гарантированности положительных результатов не было, особенно если речь шла о принципиальных нововведениях. Приходилось оглядываться на Запад: и кукуруза, и химизация, и автомобилизация были подсмотрены там, когда их выгодность уже была доказана зарубежным опытом. Понятно, что делалось все это с колоссальными запаздываниями.

*В то время рассказывали анекдот о богатом западном поклоннике коммунизма, которого долго возили по стране, показывая «зримые черты светлого будущего», всячески ублажали, а затем стали спрашивать о впечатлениях. Гость сказал:*

*– У вас все очень хорошо, и я окончательно убедился в неизбежной грядущей победе коммунизма. Но у меня просьба: когда вы победите в мировом масштабе, оставьте одну капиталистическую страну.*

*– Зачем?*

*– А иначе откуда вы будете знать, что делать дальше.*

Впрочем, планирование и не считало своей первоочередной задачей учитывать спрос. Оно в значительной мере само создавало его. Прежде всего спрос военный.

*Милитаризация* – одна из главных характеристик советской экономики, сложившаяся под влиянием имперских амбиций, убеждения политического руководства в необходимости поддерживать равенство вооруженных сил двух блоков, внутривнутриполитической выгоды противостояния и постоянной мобилизационной готовности.

По разным оценкам, военное производство с учетом сопряженных отраслей составляло от 40 до 60% ВВП. Точнее сказать трудно, причем не только из-за секретности, но в еще большей степени из-за произвольности цен. Цены на потребительские товары были относительно завышены, тогда как военная техника стоила сравнительно дешево. Кроме того, обеспеченность материальными ресурсами военного и гражданского производства была несопоставима. Исследованиями Е.А. Роговского было показано, что если в начале 1980-х гг. по потребительским товарам рубль стоил не более 20 центов, то по вооружениям и военной технике паритет покупательной способности составлял 4,2 доллара.

Так или иначе, но, поглощая львиную долю лучших ресурсов, военная промышленность избавляла планирование от большей части забот по изучению спроса. Правда, только в этом секторе могли создаваться продукты высоких технологий, способные конкурировать с западными образцами, в том числе гражданского применения – самолеты, атомная энергетика, космос. Созданный в свое время задел позволяет России до сих пор держаться в лидерах мирового рынка вооружений.

Но ясно также и то, что в целом это не усиливало, а ослабляло экономику, истощало национальные ресурсы. Имея несравненно более сильную экономику, США из-за огромных военных расходов в какой-то период оказались вынуждены уступать в конкурентной борьбе Японии и Европе. Что же говорить об экономике СССР, которая, как стало ясно всем к началу 1980-х гг., больше не могла нести бремя гонки вооружений. Угроза "звездных войн" и неспособность противостоять новым вызовам заставили серьезно заговорить о необходимости экономических реформ даже военных и разведчиков.

Утяжеленная структура экономики, состоящая в *преобладании тяжелой промышленности, сырьевых, так называемых базовых, отраслей*, – также специфическая особенность плановой экономики. Начиналось с теоретических положений о создании фундамента современной индустрии, с так называемого закона опережающего роста 1-го подразделения общественного производства. Но в конечном счете сами закономерности социалистической экономики толкали к этому. Отсутствие внутренних стимулов обусловило низкую эффективность использования первичных ресурсов. По энергоемкости, материалоемкости национального продукта СССР прочно занимал первые места в мире. И хотя были плановые задания по росту производительности труда, снижению себестоимости, экономии энергии и создавались стимулы, по показателям эффективности мы все больше отставали от развитых капиталистических стран.

Кроме того, громоздкость административной машины и постоянный товарный дефицит объективно непрерывно подталкивали к упрощению номенклатуры планируемой и производимой продукции, к обеднению ассортимента. Конечно, осваивались новые изделия и материалы, по этому поводу также доводились планы и стимулы. Но это было как бы движением против течения, против основной тенденции, рождаемой внутренними законами системы.

А отсюда опять же повышенный расход сырья и материалов, обусловленный необходимостью для конструкторов и производителей выбирать "из того, что есть". В итоге повышенный расход первичных ресурсов приходилось покрывать увеличением объемов их производства.

Складывалась типичная картина "производства ради производства". В. И. Ленин когда-то за это критиковал капитализм, но последнему даже не снилось, до какой степени социализм его обгонит на этом поприще. М.Я. Лемешев, известный эколог, говорил еще в 1970-е гг.: "Мы добываем железную руду, чтобы делать экскаваторы, мы делаем экскаваторы, чтобы добывать железную руду. А из этого круга мало что выходит".

Естественно, доля базовых отраслей в экономике была чересчур высока, а энергия, которая в них затрачивалась, в значительной мере уходила в воздух.

И при всем том не происходило никакого естественного отбора: тот, кто работал неэффективно, мог не беспокоиться за будущее, его вечно кормили бы за счет тех, кто больше старался. Если не людям, то предприятиям как бы гарантировалась вечная жизнь. Но беда в том, что тех, кто старался работать более эффективно, становилось все меньше и меньше.

## 2.4 "Законы системы"

В 1990 г. в сборнике "Не смей командовать" под редакцией Н.Я. Петракова я опубликовал "Трактат об административной системе"\*. В нем была предпринята попытка сформулировать в шутливо-публицистической манере, в виде бывших тогда в ходу пословиц и поговорок, основные законы административной, как тогда говорили с легкой руки Г.Х. Попова, или планово-распределительной, системы хозяйства. Может быть, в такой форме суть этой системы раскрыть проще?

---

\* Не смей командовать / Под ред. Н.Я. Петракова. М.: Экономика, 1990.

**Общее – значит ничье.** Это закон социалистической общенародной, значит, государственной собственности. Она порождает огромную концентрацию экономической власти, не имеющую прецедентов в истории. Но, с другой стороны – бессилие; незаинтересованность человека, на которого направлены приказы, выполнить их иначе как под страхом репрессий; бесхозяйственность, отсутствие дисциплины, вороватость. Даже и не вороватость. Типичная фигура – несун. Это не вор, он не ворует, он уносит то, что принадлежит государству, т.е. ничье.

**Дать меньше, получить больше** (закон дефицита). Если вам спускают задание – сколько чего делать и лимиты ресурсов, выделяемые для этого, причем цены неизменны, а бюджетные ограничения слабы, то самый естественный способ облегчить себе жизнь состоит в том, чтобы получать задания пониже, а ресурсов – побольше. Но тогда и баланс непременно будет сводиться с дефицитом.

**Я – начальник, ты – дурак.** Это закон бюрократической иерархии. Главное отношение, клеточка системы – субординация, подчинение. Воля начальника выше закона, она и есть закон. Бюрократия – власть без ответственности. Вся ответственность при советском социализме – от страха перед наказаниями и репрессиями. Но всех не проконтролируешь и не накажешь.

Бывший первый секретарь Ивановского обкома КПСС, министр легкой промышленности СССР В. Г. Клюев отказался критиковать правительство со словами: «надо знать размер своей шляпы», это кодекс чести бюрократа. Не выходить за границы, не допускать своеволия подчиненных. Инициатива наказуема.

**Шея вертит головой** – принцип, дополняющий предыдущий. Суть в том, что бюрократия – власть аппарата, власть тихая и послушная, но умеющая направлять начальство – источник власти. Начальник думает, что решает. А исполняется лишь то, что выгодно аппарату. У него для этого три главных приема: 1) инструкция, подзаконный акт, где закон толкуется в угоду ведомству; 2) внесение в тексты решений недомолвок и двусмысленностей, так называемых «форточек», оставляющих поле для трактовок; 3) перегиб, т.е. такое рьяное выполнение решений, что дураком выглядит начальство.

**Ты – мне, я – тебе.** Речь не об акте обмена товарами, это обычная операция на рынке. Речь об отношении, свойственном обществу всеобщего дефицита. Оно действует только в кругу тех, кто имеет к нему доступ, и состоит в оказании дружеских услуг, без денег и видимой корысти, но в расчете на взаимность. Это закон теневой экономики еще в советском исполнении, которая для планово-распределительной системы была органическим дополнением. Без нее жить было бы невозможно.

Этот закон просто необходимое следствие тех, что сформулированы выше. Государственная собственность, дефицит, бюрократия делают теневую экономику неизбежной.

**"Всеобщая электрификация": всем все до лампочки.** Это итог, возврат к исходной позиции, «общенародной» собственности. Ее вводили, чтобы ликвидировать отчуждение человека от общества. Та же, между прочим, идея лежит в основе гражданского общества. Но коммунистам реализовать ее не удалось. Напротив, отчуждение дошло до крайних форм в силу устойчивого ощущения простого человека: что ни делай, ничего не изменишь. Разбогатеть не дадут, но не дадут и помереть с голоду. А чего тогда стараться?

Начиналось с энтузиазма, с веры в торжество справедливости и гуманности. А кончилось безразличием и апатией. Даже вопросы, касающиеся своего дома, своей улицы, своего микрорайона, перестали кого-либо

*интересовать. Никто ничего не делал добровольно, только по обязательке.*

*Приведу еще одну иллюстрацию из личного опыта. Конец 1950-х. Работаю в проектно-институте, рассчитываю арматуру для железобетонной балки. Результат умножаю на коэффициент запаса 2 и показываю инженеру проекта. Он увеличивает расход арматуры еще втрое. Я спрашиваю: зачем. Он отвечает: «За экономию тебя никто не похвалит, а если балка обвалится – мало ли какой цемент насыплют в бетон, – меня посадят». Лучшие перебедет. Вот такая жизнь. Ясно – что-то в ней не так.*

*Из этого отнюдь не следует, что в стране не стало умных, образованных, энергичных людей, с чувством долга и достоинства. Но мы жили в системе с такими законами, и они влияли на формирование человеческих характеров, нравственных устоев общества. Это влияние ощущается и по сей день.*

## Литература

- Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. М.: Экономика, 1989.  
Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М., 1997.  
Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990.  
Корнаи Я. Социалистическая система. Политическая экономия коммунизма. М., 2000.  
Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.  
Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры. М.: Наука, 1990.  
Хайек Ф.А. Дорога к рабству. М.: Экономика, 1992.  
Мизес Л. Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994.  
Бруцкус Б. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 1,2, 3.  
Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998.

## ГЛАВА 3 СОВЕТСКАЯ ЭКОНОМИКА: НЕИЗБЕЖНОСТЬ КРИЗИСА И РЕФОРМ

### Успехи и их причины

Ситуация в начале 1960-х: продовольственный кризис и начало нефтяной лихорадки

Наращение признаков кризиса в промышленности

Нефтедоллары оттягивают кризис

Попытки реформ в 1950–1970 гг.

### 3.1 Успехи и их причины

В предыдущей главе мы в основном рассмотрели статику советской экономической системы, ее институциональную структуру. Теперь перейдем к динамике, к ее эволюции.

Охарактеризованные выше недостатки системы, а точнее, врожденные пороки обусловили ее эволюцию и конечный распад.

Однако начала социалистическая экономика с ошеломляющих успехов. После гражданской войны в считанные годы благодаря нэпу большевики показали способность восстановить экономику и обеспечить ее функционирование. Затем, когда выявились ограничения нэпа, начались первые сталинские пятилетки. В эти годы советская экономика продемонстрировала самые высокие темпы роста, выглядевшие особенно убедительно на фоне Великой депрессии в США и в Европе. Это был звездный час социализма, ибо самые большие скептики засомневались: нравится, не нравится – но, может быть, старик Маркс оказался прав?

Вторая мировая война. Советская экономика выдержала испытания. Фронт был обеспечен конкурентоспособными вооружениями, армия – продовольствием. Дорогой ценой, но "одна на всех" победа была одержана. И это добавило аргументов сторонникам социализма. Советский опыт перенимался отнюдь не только в странах "народной демократии". В Японии, во Франции тогдашняя мода на планирование вошла в национальный опыт, и многие считают, что именно благодаря планированию эти страны встали на ноги.

После войны Европа и Япония получали американскую помощь. СССР без всякой внешней помощи за 5–6 лет восстановил разрушенное хозяйство, демонстрировал высокие темпы экономического роста, успехи в науке и промышленности. Своего рода апофеозом социализма стали первый спутник, первый

космонавт. В течение ряда лет СССР удерживал статус второй сверхдержавы и вплоть до начала 1980-х гг. обеспечивал стратегическое равновесие с США.

Поэтому сколько ни говорить о недостатках и пороках социалистической системы, они не будут представляться убедительными объяснениями нынешнего кризиса, более вескими, чем обвинения против М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, если не понять истоки успехов социалистической плановой системы на первом этапе ее истории, а затем причины, обусловившие смену успехов поражениями и конечным крахом.

Советская индустриализация была одной из самых ярких попыток модернизации сверху, предпринятой с целью "догнать и перегнать" развитые страны, преодолеть отсталость, в том числе опираясь на институты новой рыночной экономики. Это поучительный пример, к которому приглядывались и будут приглядываться все, перед кем стоят аналогичные задачи.

Мы сейчас стоим на пороге новой модернизации, уже после рыночных реформ. Соблазн вновь осуществить ее сверху, чтобы добиться быстрых результатов, еще долго будет маячить перед политиками. Поэтому столь важно извлечение уроков.

Еще одно: А. Г. Вишневский назвал сталинскую модернизацию консервативной\*. Это тем более справедливо, что, как и петровская модернизация, она в сущности под лозунгами самого передового строя опиралась на замораживание или даже возрождение феодальных институтов ради концентрации и усиления власти, рассматриваемой как главный инструмент модернизации.

---

\* Вишневский А.Г. Указ. соч.

Один из лучших анализов причин такой динамики дал Е.Т. Гайдар в своей книге "Аномалии экономического роста" (1997). Ниже вкратце излагается его аргументация с моими дополнениями.

Гайдар рассматривает социалистическую экономику как вариант так называемой *импортозамещающей индустриализации*. Во всяком случае, социализму как экономической системе присущи все черты последней плюс ряд специфических свойств.

Импортозамещающая индустриализация – политика, проводившаяся рядом стран с низким или средним уровнем развития с целью преодолеть отставание от мировых экономических лидеров. Ее основные черты: активное вмешательство государства в экономику, закрытие экономики, жесткий протекционизм.

Нэп по многим признакам также был вариантом импортозамещающей индустриализации, но быстро выдохшимся.

Краткосрочные последствия импортозамещающей индустриализации – рост национальной промышленности за счет устранения иностранной конкуренции, освоение и развитие в стране новых технологий, особенно в случае догоняющей индустриализации, на основе замещения импорта готовой продукцией. Отсюда опережающее развитие обрабатывающей промышленности. Как правило, при этом импортируются технология и оборудование и, стало быть, нужно иметь валютные ресурсы для их приобретения. Они могут быть получены за счет экспорта продукции традиционного (аграрного) сектора и (или) сырья. Контроль государства за внешнеэкономическими связями позволяет стимулировать такой экспорт при наличии физических возможностей, мобилизовать валютные ресурсы и направить их в соответствии с принятыми национальными приоритетами, а не на удовлетворение частных потребностей. Высокие таможенные барьеры могут привлекать иностранные инвестиции.

Однако долгосрочные последствия приводят к противоположным результатам. Отсутствие иностранной конкуренции ведет к тому, что качество продукции отечественного производства остается низким, издержки – высокими, номенклатура производства имеет тенденцию к сужению. Даже изделия предприятий, принадлежащих иностранному капиталу, оказываются по качеству ниже, чем продукция материнских фирм. Происходит снижение доли экспорта в валовом продукте, прежде всего за счет обрабатывающей промышленности. И если возможности аграрного и сырьевого экспорта оказываются исчерпаны, то усложняются условия и для переноса технологий. Иностранные инвестиции имеют достаточно низкий предел насыщения: как только наполняется внутренний рынок, они начинают падать.

Короче говоря, анализ за длительные отрезки времени по многим странам показывает: политика импортозамещающей индустриализации, принося сравнительно быстро видимые положительные результаты, нигде не достигла цели – догнать развитые страны, добиться устойчивого оздоровления национальной экономики на этом пути не удалось никому.

Конечно, если вовремя остановиться, то можно воспользоваться краткосрочными выгодами. Однако

мало кто так делает, ибо начать такую политику сравнительно легко, а сменить ее трудно: открытие экономики и снятие государственного контроля всегда связаны с ощутимыми потерями, на которые в каждый конкретный момент трудно решиться.

Импортозамещающая индустриализация – только политика, она не изменяет экономической системы, сохраняет рыночные механизмы и частную собственность, лишь ограничивая их.

Социализм – это другая экономическая система. Она позволяет не только воспользоваться краткосрочными выгодами закрытия экономики, но и преумножить их. Однако и долгосрочные негативные последствия становятся намного существенней.

*Во-первых*, огосударствление экономики, национализация средств производства, устранение частной собственности позволяют заместить миллионы частных решений, независимых и потому неуправляемых, исходящими из единого центра плановыми решениями, подчиненными определенной цели. Если иерархические структуры, призванные их реализовать, оказываются послушными воле планового демиурга, то вся система в течение какого-то времени становится как бы свободной от множества ограничений, навязываемых законами рынка и уважением прав собственности. Выстроенная система позволяет отключить рыночные механизмы, переводя экономику как бы на ручное управление. Разрушение институтов какое-то время может давать выгоды.

В России формирование системы в форме "военного коммунизма" началось еще в период гражданской войны. Ее недостроенность и, главное, очевидные провалы заставили на время отступить, перейти к нэпу.

К сказанному следует добавить еще и использование в период нэпа того, что выше мы назвали энергией аграрно-индустриального перехода. Напомню сформулированный в гл. 1 вывод, что подъем российской экономики перед революцией во многом объясняется снятием многих феодальных ограничений после крестьянской реформы 1861 г. и столыпинской аграрной реформой. Но дело было далеко не доведено до конца, и оставшиеся феодальные институты тормозили высвобождение энергии крестьянства. Нэп, сняв продразверстку и оставив землю в руках крестьян, дал толчок к новому всплеску еще не использованной энергии аграрно-индустриального перехода. Такого же рода подъем мы наблюдали в Китае с началом реформ Дэн Сяопина.

Аграрно-индустриальный переход обычно связан с формированием свободного рыночного хозяйства, в том числе в аграрном секторе. В России данный процесс был пресечен один раз Первой мировой войной и революцией, второй раз – в 1927–1928 гг. возвратом к реализации коммунистической доктрины. Это был еще один из поворотных пунктов в нашей истории. Предприимчивость и энергия крестьянства были использованы на доли процента, а затем убиты.

Нэп – это рыночные регуляторы, это необходимость считаться с тем, что крестьяне не хотят продавать хлеб по цене ниже рыночной и покупать промтовары по завышенным ценам, это нарастающие ограничения на размеры накопления, проистекающие из стремления людей потреблять, вместо того чтобы инвестировать, в том числе вследствие недоверия к большевистской власти. Поэтому недостроенная ранее система, которая при нэпе отнюдь не умерла, была активизирована и достроена.

*Во-вторых*, отключение рыночных механизмов в результате национализации и построения всепроникающей иерархии управления позволяет осуществлять масштабные структурные маневры, перебрасывать ресурсы из одного сектора экономики в другой. Быстро и радикально решается фундаментальная проблема рыночной индустриализации – преодоление инерционности, заданности нормы национальных накоплений. Норма накоплений может быть быстро повышена за счет сокращения потребления путем масштабного перераспределения ресурсов.

В СССР накопления для индустриализации были созданы прежде всего за счет ограбления деревни через механизм занижения закупочных цен при принудительных госзакупках, мало что оставлявших крестьянину на пропитание и семена, через завышение цен на промышленную продукцию, через заниженную оплату труда или доходы сельского населения. Коллективизация была сельским вариантом создания иерархии власти, необходимой для того, чтобы указанные методы работали.

При этом поток переселения крестьян в города, поначалу не ограничивавшийся, дал промышленности дешевую рабочую силу. В начале 1930-х гг. средняя заработная плата упала даже при инфляционном росте оплаты труда вследствие структурного сдвига в пользу низкооплачиваемых работников.

В тот же период возник механизм принудительных сбережений, работавший через товарный дефицит и превышение спроса над предложением при твердых ценах: свободные деньги, не нашедшие предложения, откладывались в сберкассе и использовались государством как источник финансовых

ресурсов.

На накопление работала и раскрученная с конца 1920-х гг. инфляция, уже подавленная контролем за ценами. Эмиссионный доход поступал в бюджет. Все это позволило быстро наращивать капитальные вложения, а также импорт технологий и оборудования за счет аграрного и сырьевого экспорта, резко увеличить расходы на образование, чтобы обеспечить промышленность квалифицированными кадрами.

Социалистическая плановая система на первых порах позволяет быстро поднять долю накопления и государственные расходы заметно выше того уровня, который нормально достижим в рыночной экономике. Но столь же быстро достигается верхний предел этих показателей, выше которого их поднять уже невозможно. И это означает, что резервы первого этапа развития социализма, позволявшие ему получить временное преимущество в соревновании с капитализмом, быстро исчерпываются.

Графики на рис. 3.1 и 3.2, заимствованные из упомянутой работы Е. Гайдара\*, показывают эту закономерность.

\* Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. С. 110–111.

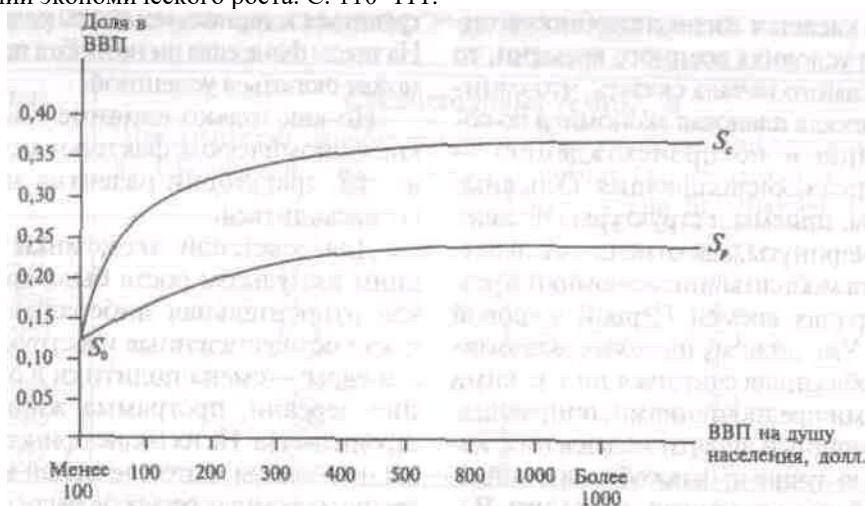


Рис. 3.1. Доля сбережений в ВВП (данные оценочные):

$S_0S_p$  – кривая для рыночной экономики;

$S_0S_c$  – кривая для социалистической плановой экономики (быстрое повышение доли сбережений при низких показателях ВВП на душу населения – один из факторов высоких темпов роста в начальной фазе эволюции)

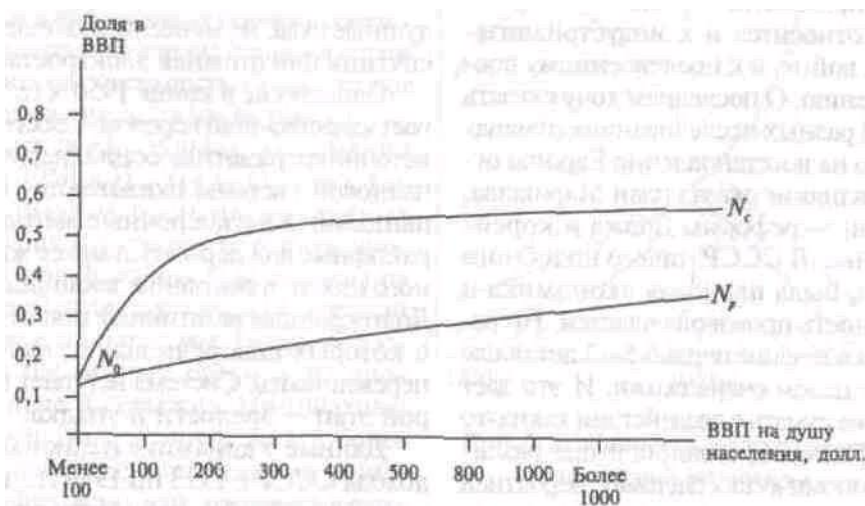


Рис. 3.2. Доля накоплений в ВВП (данные оценочные):

$N_0N_p$  – кривая для рыночной экономики;

$N_0N_c$  – кривая для социалистической плановой экономики

Что касается жизнеспособности системы в условиях военного времени, то надо с самого начала сказать, что социалистическая плановая экономика по содержанию и по происхождению – экономика

мобилизационная. Основные ее черты, приемы и структуры управления почерпнуты, как отмечалось выше, из опыта мобилизации экономики в разных странах времен Первой мировой войны. Уже поэтому плановая экономика, не обязанная считаться ни с какими частными предпочтениями, опирающаяся на мощный аппарат подавления, изначально лучше приспособлена к войне, чем свободная рыночная экономика. Вообще плановая экономика показывает лучшие свои стороны именно в экстремальных ситуациях, особенно когда возможно выдвинуть перед населением убедительные аргументы, почему оно должно приносить жертвы.

Это относится и к индустриализации, и к войне, и к послевоенному восстановлению. О последнем хочу сказать особо. В разных исследованиях отмечалось, что на восстановление Европы огромное влияние оказал план Маршалла, в Японии – реформы Доджа и корейская война. В СССР ничего подобного не было, была плановая экономика и возможность произвола властей. Но результаты в течение первых 5–7 лет после войны в целом очень схожи. И это дает основание думать о воздействии каких-то общих факторов, стоящих выше различий в экономических системах. Вероятней всего это просто жажда людей создать условия для нормальной жизни, строить, вместо того чтобы разрушать, готовность трудиться и терпеть невзгоды ради этого. На таком фоне едва ли не любая политика может оказаться успешной.

Но как только влияние подобных внеэкономических факторов исчерпывается, траектории развития начинают расходиться.

Для советской экономики последним импульсом роста была хрущевская относительная либерализация, а также осуществленные им структурные маневры – смена политики в отношении деревни, программа жилищного строительства. На их волне принесли плоды и те заделы, которые ценой концентрации огромных ресурсов были созданы ранее в военной экономике, – атом, космос, гражданская авиация. В этом плане самолет Ту-104, созданный на базе бомбардировщика и выведший СССР в число немногих стран, способных строить многоместные магистральные воздушные суда, не менее показателен, чем спутник или атомная электростанция.

Однако уже в конце 1950-х гг. наступает качественный перелом. Собственные источники развития социалистической плановой системы оказываются исчерпанными. Краткосрочные выгоды, характерные для первого этапа ее жизненного цикла, в основном заканчиваются. Долгосрочные негативные последствия, о которых шла речь выше, начинают перевешивать. Система вступает во второй этап – зрелости и упадка.

Данные о динамике национального дохода СССР с 1913 по 1989 гг., приведенные в табл. 3.1, демонстрируют развитие советской системы от расцвета к упадку.

**Таблица 3.1.** Экономический рост СССР за 1913–1989 гг.

Годы	Среднегодовые темпы, %	
	Производство национального дохода (официальные данные)	Производство национального дохода (альтернативные данные – Попов, Шмелев, 1990)
1913-1921	-10,7	-10,7
1922-1940	15,3	8,5
1941-1950	4,7	-0,6
1951-1960	10,3	9,3
1961–1970	7,0	4,2
1971-1980	4,9	2,1
1981-1985	3,6	0,6
1986-1989	2,7	...

*Источник:* Доклад Комиссии по изучению советской экономики, образованной по решению G7 в Дублине (1990 г.).

К началу 1960-х гг., когда все основные резервы и временные преимущества системы оказались исчерпанными, негативные последствия проводившейся политики и врожденных пороков советского варианта социализма стали нарастать и выходить на поверхность. Схематически этот процесс



представлен на рис.3.3.

Весьма показательно, что именно с конца 1950-х гг., когда система, казалось, была исполнена жизненных сил, начались попытки ее реформирования. Первой из них был переход от отраслевой структуры управленческой иерархии к совнархозам. Потом – разделение партийных органов на промышленные и сельские. Инициативы Н.С. Хрущева в этой сфере все более напоминали бессмысленные метания. Становилось ясно, что, оставаясь в рамках системы и изменяя ее отдельные элементы, справиться с нарастающим валом проблем не удастся.

### 3.2 Ситуация в начале 1960-х: продовольственный кризис и начало нефтяной лихорадки

Кризис поразил прежде всего сельское хозяйство, подорванное еще в годы индустриализации и коллективизации. В послевоенный период политика выкачивания ресурсов из села практически перестала давать результаты. Поток переселения в города продолжался и усиливался, хотя урожаи зерна в 1948–1952 гг. были примерно равны средним за 1928–1930 гг. (77,9 млн. т и 76,1 млн. т соответственно).

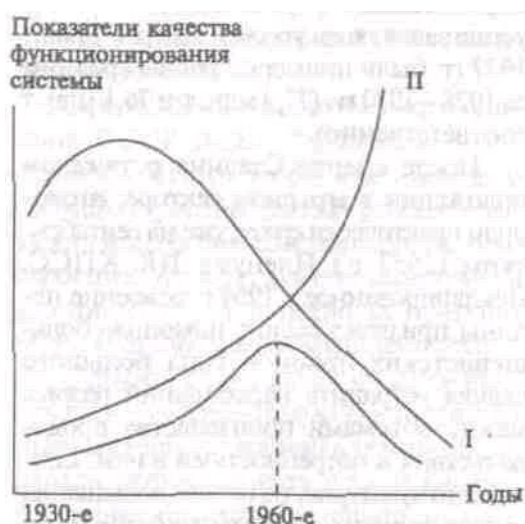


Рис. 3.3. Жизненный цикл советской плановой экономики:

I – преимущества и резервы системы;

II – накопления негативных последствий политики и врожденных пороков

После смерти Сталина о тяжелом положении в аграрном секторе заговорили практически сразу, уже на сентябрьском (1953 г.) Пленуме ЦК КПСС. Декларированное с 1954 г. освоение целины призвано было с помощью большевистских приемов типа большого скачка устранить нараставший разрыв между объемами производства продовольствия и потребностями в нем. Сделать это культурно, на основе повышения интенсивности сельскохозяйственного производства, система не могла.

Одновременно освоение целины знаменовало еще один критический поворот: с этого момента сельское хозяйство из донора превратилось в реципиента других отраслей. Возрастающий поток материальных и финансовых ресурсов пошел на село, принося, однако, ничтожную отдачу. Это было неизбежно, ибо в институциональной сфере на селе проводилась прежняя политика огосударствления и социализации: укрупнение колхозов, подавление личных подсобных хозяйств, ужесточение государственного контроля за тем, что сеять, когда убирать и т.п.

Крупные программы освоения целинных земель, химизации (на село пошел поток минеральных удобрений), механизации (насыщенность сельского хозяйства техникой заметно возросла) завершились тем, что в начале 1960-х гг. СССР стал в возрастающих масштабах импортировать зерно.

В 1963 г. импорт зерна еще составлял 3 млн. т при экспорте 6,2 млн. т. Но при этом хлеба не хватало, его качество стали преднамеренно портить. Хрущев упорствовал, не желая признавать, что его сельхозполитика – то, в чем он сам считал себя спецом, – окончилась крахом. Это стоило ему кресла главы государства. В 1964 г., когда он был смещен, цифры стали иными: экспорт зерна – 3,5 млн. т, импорт – 7,2 млн. В 1985 г. СССР импортировал уже 45,6 млн. т зерна. На смену краткосрочным

выгодам от коллективизации сельского хозяйства и индустриализации за его счет пришли долгосрочные потери. Страна больше не могла рассчитывать на аграрный сектор как источник ресурсов, в том числе для экспорта. Напротив, для поддержания импорта продовольствия и сельского хозяйства, а также для ввоза оборудования и технологий, необходимых для технического прогресса, потребовались иные источники валюты.

Если бы они не нашлись, уже тогда пришлось бы идти на радикальные реформы. Но они, увы, нашлись. Открытие и освоение Самотлора, других богатейших месторождений нефти в Западной Сибири, мировой энергетический кризис 1973 г., в результате которого мировые цены на нефть выросли многократно, дали системе новые источники силы, по сути продлили ее жизнь по меньшей мере на 20 лет.

В Китае, где этих ресурсов не оказалось, реформы пришлось начинать уже через 20 лет после начала социалистических преобразований (1956–1976 гг.). В СССР перелом (исчерпание источников накопления за счет села) наступил на отрезке в 25–35 лет (1928–1953 гг. – поворот потока ресурсов на село, до 1964 г. – начало массового импорта зерна), а реформы начались по сути через 60 лет (1928–1988).

### 3.3 Нарастание признаков кризиса в промышленности

Между тем отмеченные выше врожденные пороки социалистического планового хозяйства все сильнее стали давать о себе знать и в промышленности.

Надо, конечно, учитывать, что в 1960–1970-е гг. вплоть до начала перестройки наблюдались противоречивые тенденции.

С одной стороны, поток нефтедолларов подпитывал прежде всего ТЭК и оборонную промышленность, однако импульсы шли и дальше: закупки оборудования для легкой и пищевой промышленности, спрос на продукцию машиностроения с комплектацией западной электроникой, системами управления (пример Ивановского станкостроительного завода, директором которого был В. Кабаидзе, – станки с программным управлением для ВПК оснащались западными комплектующими, закупаемыми за счет валюты из оборонного заказа).

Сфера военно-политического влияния СССР (СЭВ, "дружественные" страны третьего мира) обозначала и границы гарантированных рынков сбыта для продукции советского машиностроения. Короче, действовала группа факторов, обуславливавших поступательное движение промышленности.

С другой стороны, все сильнее действовали противоположно направленные факторы. Снижались темпы роста, падала эффективность использования первичных ресурсов. Например, в СССР темпы роста энергопотребления все время опережали рост ВВП (табл. 3.2).

**Таблица 3.2.** Рост ВВП и энергопотребления в СССР в 1940–1985 гг.

	1940-1960 гг.	1961-1970 гг.	1971-1980 гг.	1981-1985гг.
Рост валового национального продукта	2,160	1,660	1,200	1,104
Рост энергопотребления	2,970	1,690	1,540	1,123

*Источник:* Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. С. 120.

В то же время в развитых странах с рыночной экономикой показатели энергоемкости ВВП непрерывно падали (табл. 3.3).

**Таблица 3.3.** Показатели ВВП на 1 кВт энергопотребления в нефтяном эквиваленте

	1913г.	1950 г.	1960г.	1973 г.	1980 г.

Великобритания	1,32	2,5	2,7	3,4	3,9
Франция	2,23	3,2	3,1	3,6	3,9
Германия	1,42	2,7	2,6	2,9	4,0
США	1,22	2,1	2,0	2,3	2,7
Япония	2,70	3,1	3,4	3,1	4,0
Италия	3,94	5,3	3,8	4,8	5,4

*Источник:* По расчетам В.А. Мельянцева в долларах 1990 г. (пересчет валют по ППС).

Конечно, мы видим по данным табл. 3.3, что США, страна богатая энергией, позволяет себе расслабиться и имеет более низкие показатели, чем другие страны. Но тенденция, кроме периода перед энергетическим кризисом 1973 г., у всех одна – снижение энергоемкости. А у нас наоборот.

Сходные данные можно привести по металлопотреблению\*. Хотя металлоемкость национального дохода в 1960-х – 1980-х гг. у нас снижалась, но намного медленней, чем в других странах.

\* Ясин Е.Г., Машиц В.М. О показателях научно-технического прогресса на народнохозяйственном уровне // Статистика и информационное обеспечение планирования. М.: Наука, 1982. (Ученые записки по статистике. Т. 44).

Ключевой показатель – капиталоемкость роста ВВП. При всех манипуляциях советской статистики мы все же видим все годы до перестройки превышение темпов роста капитальных вложений над темпами роста объемов производства. Стало быть, для поддержания даже падающих темпов роста ВВП, преувеличиваемых к тому же официальной статистикой, требуется все большее вложение инвестиционных ресурсов.

Вот некоторые примерные данные, приводившиеся А.Г. Аганбегяном: "В 70-е годы, чтобы увеличить национальный доход на 1%, производственные основные фонды и капитальные вложения на их прирост увеличивались на 1,5%, объем сырья и материалов – на 1,2, численность рабочей силы – на 0,3%". Эти данные, полученные из расчета производственных функций типа Кобба – Дугласа, интерпретировались как трудосберегающий и капиталоемкий вариант развития. Сходные цифры получались и из иных расчетов.

\* Аганбегян А.Г. Предисловие // Бирман А.М. Экономические рычаги повышения эффективности производства. М.: Мысль. 1980. С. 6.

На самом деле трудовые ресурсы были исчерпаны при крайне низком уровне эффективности их использования. И при сложившейся системе в отсутствие необходимых стимулов поправить дело было невозможно, какие бы меры ни предпринимались, хотя резервы были видны всем. Напомним популярный в те годы Щекинский эксперимент, по которому снятие ограничений на заработную плату, совмещение профессий привели к сокращению численности работников предприятий почти на треть. Попытки распространить опыт эффекта, как всегда, не дали, ибо сразу натолкнулись на многочисленные препоны. Поэтому трудосберегающий вариант был обусловлен тем, что роста рабочей силы просто не было. С 1980 г. увеличение трудовых ресурсов сократилось в 3–4 раза. Рост капиталоемкости при заданных институциональных ограничениях был неизбежен.

Но ресурсы капитальных вложений также сокращались. В 9-й пятилетке объем инвестиций вырос на 42% против 8-й пятилетки, а в 10-й (вторая половина 1970-х гг.) – только на 26%\*. Чтобы выйти из назревающего кризиса, надо было одновременно повышать эффективность капиталовложений и производительность труда. Но так не получалось из-за врожденных пороков системы. Поэтому кризис приближался и требования реформ становились все более настоятельными.

\* Там же. С. 7.

Но коммунистическое руководство ничего менять не хотело и продолжало жать на педали инвестиций. Поскольку инвестиции черпаются из накопления, в такой ситуации *рано или поздно должно было начаться снижение потребления.*

Оно и началось. На первых порах не очень заметно – в форме сокращения ассортимента потребительских товаров, их удорожания при снижении качества, нарастания дефицита – и только под конец – в виде прямого падения физических объемов.

Явления, ранее проявившиеся в сельском хозяйстве и казавшиеся прямым следствием выкачивания из него ресурсов, разрушения естественно сложившейся системы мотиваций и социальной структуры села, теперь стали развиваться в промышленности и других отраслях.

### 3.4 Нефтедоллары оттягивают кризис

Крупные месторождения нефти и газа в Западной Сибири были открыты и разведаны в 1950–1960 гг. Еще в 1946 г. Сталин говорил о том, что для коммунизма достаточно добывать 60 млн. т. нефти в год. Но уже во второй половине 1960-х добыча нефти в СССР превысила 100 млн. т.

Далее, в 1970-х, темпы росли прежде всего за счет Самотлора и ряда других уникальных месторождений. Были открыты также богатейшие запасы газа – Уренгой, Ямбург.

Появилась реальная возможность покрыть потребности в валюте для оплаты импорта продовольствия, а также оборудования и технологий за счет вывоза энергоносителей, произвести структурные изменения в топливно-энергетическом балансе и повысить за счет этого эффективность всей экономики, откладывая реформы.

К тому же сложилась исключительно благоприятная конъюнктура на мировых рынках. В 1973 г. произошел первый мировой энергетический кризис, в ходе которого цены на нефть поднялись в 3–5 раз. Решающую роль в этом сыграли решения ОПЕК. Западные страны вынуждены были перестраивать экономику, переходить на энергосберегающие технологии.

Второй мировой энергетический кризис в 1979 г. снова привел к скачкообразному росту цен на энергоносители – в 1,7 раза. К этому времени (1980 г.) СССР уже добывал более 600 млн. т нефти, из которых 119 млн. т экспортировал; газа – более 500 млрд. куб. м, из которых экспортировал 53,2 млрд.

В 1970–1980 гг. физический объем экспорта нефти вырос на 62%, а стоимость – в 3,7 раза. Максимум был достигнут в 1983 г. – 91,1 млрд. долл.

Для справки: наивысшая цена нефти была достигнута в 1982 г. – 248,2 долл. за 1 т, или около 40 долл. за баррель, в 9,2 раза выше цены 1973 г. (24,1 долл. за 1 т). Выручка от экспорта нефти в этот год составила 28,5 млрд. долл. В 1996 г. при цене 135,5 долл. за 1 т (21,5 долл. за баррель) экспорт дал 14,28 млрд. долл. В 1998 г. цена упала до 8 долл. за баррель, в 5 раз меньше цены 1982 г.

Мировая цена на газ в 1982 г. была равна 141,15 долл. за 1 куб. м, максимального значения она достигла в 1987 г. – 194,5 долл./куб. м. В эти годы экспорт газа дал 8,3 и 16,4 млрд. долл. соответственно.

В развитии нефтегазовой промышленности важную роль играли гигантские компенсационные сделки типа "газ – трубы": западные страны давали кредиты, на которые приобретались трубы, нефтяное и газовое оборудование, а оплата производилась поставками нефти и газа. Правда, ТЭК сам требовал огромных инвестиций, эффективность которых быстро падала. В 1985 г. они вдвое превысили объем 1975 г., а добыча стала снижаться.

За 1965–1982 гг. общая валютная выручка СССР от экспорта нефти и газа составила около 170 млрд. долл.

Как отмечает Е. Гайдар\*, нефтяные деньги были использованы для выведения душевого ВВП и уровня жизни за тот предел, который может устойчиво поддерживаться при социализме. В итоге и неизбежный кризис, когда он наступил, оказался особенно болезненным.

---

\* Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. С. 163.

Когда в 1986 г. конъюнктура изменилась и прежняя политика уже стала невозможна, выяснилось, что эти деньги потрачены неизвестно на что, точнее, на импорт продовольствия, ширпотреб, гонку вооружений (строительство Красноярской РЭС и т.п.).

Была возможность вовремя начать структурную перестройку советской экономики, приступить к устранению ее основных деформаций, и тогда к середине 1980-х гг. можно было иметь народное хозяйство, подготовленное к неизбежным переменам, которые вследствие этого были бы намного менее болезненны. Это видно на примере Венгрии, Чехословакии, отчасти Польши, где ко времени рыночных реформ экономика оказалась существенно более сбалансированной и подготовленной.

В дискуссиях вокруг реформ у нас зачастую выдвигался тезис (Ю.В. Яременко): сначала надо было перестраивать структуру экономики, а затем либерализовать цены, приватизировать и т.д. В нем есть известная логика. Однако если ее придерживаться, то делать это надо было с начала 1960-х, когда и ресурсы были. Время было упущено, ресурсы безвозвратно растрочены. Даже Кувейт оказался умнее,

создав на доходы от нефти Фонд будущих поколений. У нас будущим поколениям "кремлевские старцы" оставили гору неразрешимых проблем и горечь новых тяжелых испытаний.

Впрочем, структурную перестройку и тогда, на нефтяные деньги, тоже нельзя было осуществить без реформ. Без рынка, без открытой экономики не было обратной связи, сигналов, позволяющих определить, что и как перестраивать.

Таким образом, нефтедоллары, несомненно, оттянули кризис, но и сделали его более болезненным: падать пришлось с большей высоты. Однако критическая точка приближалась.

Правление Брежнева едва ли не главной своей заслугой считало достижение стратегического паритета с США в военной области. Но когда с начала 1980-х гг. в США стали разрабатывать оружие "звездных войн", политическому руководству от военных и ВПК стали поступать сигналы, что новый виток гонки вооружений СССР не выдержит. Уже они, т.е. силы, которые высасывали соки из экономики, стали обращать внимание на ее слабость. Даже им стало ясно, что основные военно-стратегические проблемы лежат не в самой военно-промышленной сфере, а в том базисе, на котором она строится. Теперь и они присоединились к требованиям реформ.

К этому времени западные страны уже усвоили уроки энергетических кризисов 1970-х гг. и перевели свою экономику на энергосберегающие технологии. Мы время упустили. Конъюнктура на мировых рынках стала меняться, в 1986 г. резко упали валютные поступления от экспорта энергоносителей. Пришлось сокращать импорт (табл. 3.4).

**Таблица 3.4.** Падение импорта в СССР в 1985–1986 гг.

	1985 г.	1986г.	Сокращение, %
Зерно, млн. т	39,7	22,8	43,0
Хлопок-волокно, тыс. т	135,0	14,0	90,0
Масло животное, тыс. т	211,0	131,0	37,9
Масло растительное, тыс. т	788,0	414,0	47,5
Шелковые ткани, млн. м	70,6	49,3	30,2
Трикотаж, млн. шт.	123,0	82,6	32,7
Кожаная обувь, млн. пар	16,5	11,8	28,5
Чай, тыс. т	8,1	3,1	61,7
Прокат черных металлов, тыс. т	5132,0	2996,0	42,0

Правда, импорт инвестиционных товаров сократился меньше, а по некоторым видам оборудования, а также по мясу и мясопродуктам наблюдался рост. Однако в целом картина выглядит достаточно убедительно: нефтяной Клондайк кончился как раз тогда, когда новое руководство дозрело до реформ. Пышки достались одним, а шишки – другим.

### 3.5 Попытки реформ в 1950–1970 гг.

Понимание необходимости реформ в экономике проникает в умы советской элиты едва ли не сразу после смерти Сталина. Но, разумеется, речь могла идти только о реформах в пределах системы и ради ее упрочения. Убрать те перекосы, которые обусловлены политикой тирана, – о большем никто в СССР не думает. Считается, что плановый социализм еще не показал всего, на что способен.

Инициативы реформ поначалу исходят от Н.С. Хрущева и отражают его видение проблем, во многом узкое и непрофессиональное. Первое из изобретений – смена в 1958 г. организационной структуры управления, *переход от отраслевых министерств к совнархозам*, т.е. к территориальному принципу. Давая некоторые преимущества для организации производства на местах, это преобразование нарушало сложившееся разделение хозяйственной власти, баланс сил смещался в сторону региональной партукратии. Министерства критиковали за то, что они плохо знают реальную жизнь, злоупотребляют бюрократическими методами, способны заволочить любое дело. Но критика, понятно, инициировалась и поддерживалась секретарями обкомов.

Как только реорганизация завершилась, стало ясно, что никаких проблем она не решила, но зато породила новые. Появилась новая критика: в планировании и управлении потеряны отрасли. Сразу же

приходит на ум: "а вы, друзья, как ни садитесь..." Тем не менее вплоть до 1965 г. возврат к отраслевому принципу управления оставался одним из наиболее популярных в номенклатурной среде, а отказ от него трактовался как одно из проявлений волюнтаризма Хрущева. Правда, когда отраслям вернули их роль, среди местных кадров всякий раз вспоминали добрым словом совнархозы. И вообще страсть к решению проблем путем реорганизаций, заменяющих глубокое проникновение в суть дела, была характерна все эти годы для "советского" экономического и управленческого мышления.

*В этом отношении любопытно одно из последних «изобретений» Хрущева – разделение городских и сельских обкомов партии, которое, пожалуй, окончательно убедило его коллег, что "Никиту пора менять".*

*Анекдот того времени: «Говорят, что в Англии теперь две королевы: одна по промышленности, другая – по сельскому хозяйству».*

*Но, возможно, в этом на первый взгляд алогичном шаге был свой смысл. Вероятно, убедившись в чрезмерном усилении территориальных парторганов и не желая возвращаться к отраслевым министерствам как их противовесам, Хрущев пошел на шаг, ослаблявший власть партии.*

Так или иначе, но реорганизации не могли заменить реформы, необходимость которых ощущалась все настоятельней. Хрущев, позволивший открыть публичную дискуссию по реформам, в частности о товарном производстве (читай – рыночных отношениях) при социализме, все чаще считался их тормозом.

Поэтому почти сразу после снятия Н.С. Хрущева была предпринята самая масштабная попытка реформирования советской экономики, получившая название *реформы Косыгина*.

Почему так, я могу только догадываться. Но можно предположить, что А.Н. Косыгин, как хозяйственник, хорошо понимавший необходимость перемен, сделал реформу условием своего участия в антихрущевском заговоре. Иначе трудно объяснить, зачем на нее согласилась партийная камарилья во главе с Л.И. Брежневым, совершенно чуждая экономическим проблемам, хотя и заинтересованная в доказательстве своей прогрессивности по сравнению с Н.С. Хрущевым.

Реформа Косыгина сейчас может показаться мелкой возней, заранее обреченной на неудачу. Во всяком случае, такое впечатление может возникнуть у современного читателя, знакомящегося с материалами сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и другими документами по косыгинской реформе. На самом деле речь шла о серьезных вещах, о модели рыночного социализма.

Стоит напомнить, что уже в то время имелся опыт рыночных отношений в социалистической Югославии. В СССР была издана книга Г. С. Лисичкина "План и рынок", сыгравшая в экономике примерно ту же роль, что и "Один день Ивана Денисовича" А. И. Солженицына в литературе. Впервые в идеологической плотине образовалась течь, слово "рынок" было произнесено не в контексте критики буржуазных экономических теорий, а как обозначение механизма, который следует вернуть в экономику. Конечно, автора подвергли остракизму, как и других его коллег-рыночников: Н.Я. Петракова, Б. В. Ракитского.

Практика же реформы Косыгина была вполне в русле "развития социализма". Самое главное в ней – некоторая децентрализация управления и распределения финансовых потоков, сокращение числа планируемых сверху показателей. Предприятия получали большую самостоятельность. Им дозволялось самостоятельно что-то производить и продавать помимо государственного плана. Появились термины "прямые хозяйственные связи" и "оптовая торговля средствами производства", за которыми стояло по-разному трактуемое право реализовать продукцию без фондов и нарядов.

Прежде предприятия были практически лишены финансовых ресурсов, если не считать фонда предприятия за счет не более 5% прибыли. Сейчас им было дозволено образовать три фонда стимулирования: фонд материального поощрения, фонд развития производства и фонд социального развития. Вопросы правил образования этих фондов, фондообразующих показателей стали предметом многолетних дискуссий и исследований, так и не приведших, по понятным причинам, к каким-либо плодотворным результатам.

Цель формирования этих фондов – создать стимулы повышения эффективности – не была достигнута. Напротив, последствия появлялись неожиданные: денег на предприятиях оставалось больше, но зачастую они использовались хуже. Материальное обеспечение их либо отсутствовало, либо нуждалось в оформлении централизованно выдаваемых фондов и нарядов.

Правда, стал развиваться неформальный бартерный обмен. Восстановленный Госнаб СССР метал громы и молнии, ибо при этом он утрачивал контроль над обращением фондируемых ресурсов.

Придумывались кары в адрес тех, кто нарушал "дисциплину снабжения и сбыта". Тем не менее какой-то непланный товарооборот стал развиваться.

Еще некоторые новшества. Вместо валовой продукции в качестве главного обобщающего показателя объема производства вводится показатель "реализуемой продукции". Смысл – засчитывать в выполнение плана лишь то, что продано, уйти от "вала", который до реформы беспощадно критиковался за то, что ради его увеличения можно было производить продукцию на склад, и притом из как можно более дорогих материалов.

Однако "смена вывески" ситуации не изменила. Потребитель не проявил большей требовательности, как на то рассчитывали. Напротив, он нередко выручал смежника, переводя ему деньги до поставки, чтобы тот зачел их в объем реализации. Тем не менее показательно желание сделать как на Западе (там использовался показатель "объем продаж"), но не меняя сути системы. Интересно, что при подготовке реформы долго шел спор: "реализованная" или "реализуемая" продукция? Ясно, что второй вариант отражал амнистию тем, кто не мог или не желал удовлетворить заказчика – лишь бы отгрузить. Этот вариант и прошел.

Кроме отчислений от прибыли в бюджет была введена "плата за фонды" – своего рода налог, уплачиваемый из прибыли в процентах к стоимости основных производственных фондов и нормируемых оборотных средств, призванный стимулировать более эффективное использование применяемых ресурсов. Это была своего рода дань сторонникам теории оптимального планирования, в которой ресурсные платежи играли ключевую роль. Ожидавшегося эффекта и эта мера не принесла.

И, конечно, в качестве одного из элементов реформы рассматривался возврат к отраслевой структуре управления. Возврат состоялся, реформа – нет.

В целом меры косыгинской реформы оказались весьма противоречивыми. С одной стороны, появлялись зачатки рыночных отношений, крайне зарегламентированных. С другой стороны, они вносили диссонанс в слаженную логику планового управления. Разлагать они его разлагали, но практического эффекта в рамках системы явно не давали. Некоторое ускорение темпов роста в 1965–1969 гг. было следствием инфляционного разогрева: большую свободу предприятия использовали для формальной смены ассортимента и, стало быть, повышения цен.

Короче, возникали новые проблемы. Если бы реформы развивались дальше и эти проблемы всякий раз разрешались бы в пользу большей экономической свободы и рынка, то сложился бы *эволюционный путь к рыночной экономике* и, видимо, затем, в начале 1990-х гг., не понадобилась бы шоковая терапия. Об этом говорит и опыт других социалистических стран. Венгрия начала подобную реформу в 1968 г. и ее не прерывала. В итоге в 1989–1991 гг. ее переход к рыночной экономике прошел почти безболезненно. В Чехословакии после ликвидации "пражской весны" правительство Гусака – Штроугала, клянясь в идеологической и политической верности социализму, почти ничего не поменяло в экономических конструкциях, внедренных А. Дубчеком, О. Черником и О. Шиком и очень близких венгерским конструкциям. В этих странах реформы реально, хотя и медленно, продвигались, подготавливая будущие более радикальные перемены.

В СССР случилось наоборот. Чехословацкие события 1968 г. крайне напугали верхушку партийной номенклатуры, она почувствовала, что, начав реформу, вступила на опасный для себя путь. Началось постепенное тихое шельмование Косыгина и сторонников реформы, отеснение их от принятия принципиальных решений. Короче, реформа остановилась, а точнее, при сохранении ее фразеологии дело пошло вспять. Шаг за шагом решения принимались не в духе развития реформы, а в духе ее свертывания и возврата к старым сталинским рецептам. Возможности эволюционного пути в основном оказались перекрыты именно тогда.

1970-е гг. были названы годами "застоя" прежде всего потому, что, поглощая потоки нефтедолларов, советское руководство ничего не желало делать в области трансформации экономических механизмов. Стабильность, как выговаривал это слово один из кремлевских лидеров того времени, оказалась лозунгом на 15 лет.

Все же какие-то попытки структурных изменений предпринимались, если была уверенность, что в итоге основы системы не будут затронуты.

Одна из них – кампания по *формированию объединений*. В ее основе лежала здравая мысль, что заводы и фабрики как производственно-технологические единицы не могут быть во всех случаях и организационно-экономическими и финансовыми единицами. Как всегда, оглядывались на Запад и видели там четкое различие между заводами и компаниями (корпорациями), которые, собственно, и действовали на рынках товаров и капиталов.

Что-то подобное посчитали целесообразным создать и у нас, рассчитывая на то, что объединение ряда заводов окажется более приспособленным к самостоятельной жизни, к инвестициям, к научно-техническому прогрессу.

Однако логика рыночной и плановой экономик в принципе различна. Крупная корпорация естественна в рыночной среде, и пойдя реформа посерьезному, объединения и у нас приобрели бы уже тогда права гражданства. Но производственные и научно-производственные объединения (ПО и НПО) стали создавать, когда реформа уже выдохлась. Поэтому и прижились они в планово-административном варианте, определяемом сверху. Кроме них взамен главков появились ВПО – всесоюзные промышленные объединения, взявшиеся за управление "подотраслями" с видимостью так называемого "отраслевого хозрасчета". Суть его – образование финансовых фондов и известная самостоятельность на уровне подотрасли, т.е. горизонтально интегрированной монополии. Это была достаточно естественная подвижка в условиях реально происходившего процесса ослабления командной экономики и частичного замещения механизмов субординации тем, что ВА Найшуль и Е.Т. Гайдар позднее назвали бюрократическим рынком. Иначе говоря, усиливалось влияние бюрократического аппарата на всех уровнях в ущерб формальным центрам власти. Объединения – шаг на этом пути. Но, конечно, от исходной здравой идеи ничего не осталось, да и не могло остаться.

Между тем нужда в переменах усиливалась и многими осознавалась как все более настоятельная. Было решено начать подготовку материалов к специальному Пленуму ЦК, и для этого были созданы соответствующие рабочие группы, подтянуты специалисты. Работа затягивалась, поскольку никак не удавалось найти решения, которые устраивали бы и авторов предложений, и хозяев, не желавших идти на сколько-нибудь значительные изменения в экономических механизмах. Повторялась история с попытками С.Ю. Витте убедить царя в необходимости либеральных реформ в начале XX в. В итоге, поскольку пришли к выводу, что преувеличивать значение выхолощенных предложений и вообще вопроса о хозяйственном механизме не стоит, дело свели к выпуску 12 июля 1979 г. очередного постановления ЦК и правительства под названием "Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы". Гора родила мышь. И все же судьба этого постановления весьма любопытна.

Прежде всего, идеи этого постановления не выходили за рамки косыгинской реформы, а, скорее, пытались как бы вернуть те из ее решений, которые по сути были отменены после 1968 г.

Центральная идея и определенное нововведение, пожалуй, состояли в том, чтобы завязать экономические стимулы не вообще на выполнение плана по валовым показателям, а на "конечные результаты". Можно сказать, что под "конечными результатами" понималось удовлетворение спроса. Но для социалистической экономики это оказывается неверным уже потому, что государственные цены, дефицит, монополизм, несвобода потребителей и производителей делают выявление платежеспособного спроса практически невозможным. Стало быть, и удовлетворение его не оценишь, тем более в формах, которые позволили бы точно подсчитать, сколько за это положено начислить данному предприятию в фонды стимулирования.

Поэтому критерием было выбрано выполнение плана поставок продукции в соответствии с заключенными договорами. Этот показатель становился и фондообразующим, т.е. в зависимости от него начислялись фонды стимулирования. Кроме него надо было учитывать повышение производительности труда, улучшение качества продукции и рост прибыли.

Другая идея, отнюдь не новая и менее радикальная, чем решения 1965 г., – образование фондов по стабильным нормативам, утверждаемым в дифференцированных размерах по годам пятилетки. Для передовиков – повышенные нормативы. Но образованные фонды можно использовать только по целевому назначению. Смысл этого ограничения состоял в том, чтобы вышестоящие организации не изымали средства предприятий с завершением планового периода. Но одновременно средства, предназначенные на выплату премий, нельзя было направить на инвестиции.

Как показал опыт после 1965 г., начисленные в фонды стимулирования финансовые ресурсы лишаются смысла (кроме фонда поощрения), если под них в плане не выделяются материальные ресурсы (материальные фонды и наряды), вследствие чего предприятия охотно передавали эти средства вышестоящим организациям, убивая тем самым идею фондов стимулирования. Теперь под образованные фонды стимулирования ведено было выделять материальные ресурсы в первую очередь. Полная ерунда, если иметь в виду, что главным обоснованием пользы от централизованного распределения материальных ресурсов всегда было соблюдение народнохозяйственных приоритетов, а какие же это приоритеты, если в первую очередь в плане обеспечивать деньги предприятий, а не



государства.

Сейчас кажется смешным, несуразным и заведомо бесплодным образ мыслей тогдашних экономистов, обреченных искать выходы из тупиков, созданных командной экономикой, без права выйти за установленные ею рамки. Сейчас ясно, что такое постановление не могло ничего поправить. Но тогда люди питали какие-то надежды: может быть, на этот раз что-то выйдет.

Конечно, не вышло. Более того, постановление практически было проигнорировано. Его по существу просто не стали выполнять. Только в 1983 г. уже при Ю.В. Андропове к его идеям вернулись еще раз при организации так называемого "широкомасштабного экономического эксперимента", предвестника перестройки.

О характере продвижений в совершенствовании хозяйственного механизма социалистической экономики с 1965 по 1979 г. говорит сопоставление утверждаемых предприятиям сверху плановых показателей, определенных решениями ЦК и правительства в эти годы, приведенное в табл. 3.5.

**Таблица 3.5.** Сопоставление состава плановых показателей, доводимых до предприятий по решениям о реформе 1965 г. и по постановлению 1979 г. (годовой план)

1965г.	1979 г.
<p style="text-align: center;"><i>По производству</i></p> <p>Общий объём реализуемой продукции в действующих ценах (в отдельных отраслях – отгруженная продукция);</p> <p>важнейшие виды продукции в натуральном выражении (в том числе с указанием доли экспорта и показателей качества)</p>	<p>Для оценки выполнения обязательств по поставкам на основе договоров и заказов-нарядов – объём реализуемой продукции;</p> <p>производство продукции в натуральном выражении, в том числе для экспорта и товаров народного потребления, включая товары для детей;</p> <p>объём чистой продукции (нормативной) или другой показатель продукции для измерения производительного труда;</p> <p>рост производства продукции высшей категории качества</p>
<p style="text-align: center;"><i>По труду и социальному развитию</i></p> <p>Общий фонд заработной платы</p>	<p>Рост производительного труда;</p> <p>лимит численности рабочих и служащих;</p> <p>норматив заработной платы на рубль продукции (фонд заработной платы для отраслей, где такой норматив не утверждается)</p>
<p style="text-align: center;"><i>По финансам</i></p> <p>Общая сумма прибыли;</p> <p>платежи в госбюджет и ассигнования из госбюджета;</p> <p>рентабельность (к сумме основных фондов и оборотных средств)</p>	<p>Общая сумма прибыли;</p> <p>Платежи в госбюджет и ассигнования из госбюджета</p>
<p style="text-align: center;"><i>По капитальному строительству</i></p> <p>Общий объём централизованных капитальных вложений, в том числе объём строительно-монтажных работ;</p> <p>ввод в действие основных фондов и производственных мощностей за счёт централизованных капитальных вложений</p>	<p>Ввод в действие основных фондов, производственных мощностей и объектов, в том числе прирост мощностей за счёт технического перевооружения и реконструкции</p>
<i>По внедрению новой техники</i>	

<p>Задания по освоению производства новых видов продукции и по внедрению новых технологических процессов, комплексной механизации и автоматизации производства, имеющие особо важное значение для отрасли</p>	<p>Задания по разработке, освоению и внедрению новых высокоэффективных технологических процессов и видов продукции, выполнению научнотехнических программ, а также по внедрению передового опыта в области технологии, научной организации труда, производств и управления</p>
<p><i>По материально-техническому снабжению</i></p>	
<p>Объём поставок предприятию сырья, материалов и оборудования, распределяемых вышестоящей организацией</p>	<p>Объём поставок материально-технических ресурсов, необходимых для выполнения годового плана</p>
	<p>Задание по среднему снижению норм расхода важнейших видов материальных ресурсов</p>

Вывод можно сделать один: практически никаких продвижений. Застой! В том числе в мозгах советских экономистов. Если кто-то хочет уяснить, что такое застой тех лет, пусть посмотрит на эту таблицу.

В 1982 г. умер Л. И. Брежнев. Страна ждала перемен, жаждала их. Пришедший к власти Ю.В. Андропов хорошо ощущал приближение кризиса и явно хотел что-то сделать. Но что? Этого он не знал, хотя твердо знал, чего не хочет – ослабления власти компартии и развала социалистической системы. Отсюда и характер его действий: отлавливание "тунеядцев" в магазинах и кинотеатрах в рабочее время, выпуск дешевой водки "андроповки", аресты высокопоставленных воров и коррупционеров – истории с директором Елисеевского магазина в Москве Соколовым, руководителем московской торговли Трегубовым, министром внутренних дел Чурбановым и т.д.

Народу это нравилось, Андропов завоевал популярность. Но он был слишком умным человеком, чтобы думать, что подобный популизм даст долгосрочные результаты. В своей статье, опубликованной в журнале "Коммунист", он вдруг заявил: "Мы не знаем общества, в котором живем". Неожиданное заявление в устах генсека и бывшего шефа КГБ! Оно усилило надежды на грядущие реформы.

Андропов дал указание готовить серьезные меры в сфере экономики. Итогом и стал *широкомасштабный экономический эксперимент*, начатый в 1983 г. в двух союзных министерствах (Минтяжмаше и Минэлектротехпроме) и в трех республиканских.

Как уже отмечалось, он повторял основные идеи постановления 1979 г., но усиливал их. Например, снова во главу угла было поставлено выполнение обязательств по поставкам. Только теперь при выполнении их на 100% фонд материального поощрения разрешалось увеличить на 15% вместо прежних 10%. Ранее был льготный процент невыполнения, при котором отчисления в ФМП разрешались, но в меньшем размере. Теперь эту льготу ликвидировали. Правда, вскоре выяснилось, что такой порядок ведет к тому, что предприятия отказываются от сложных заказов, набирают только те, которые можно выполнить в срок и наверняка.

Поскольку работа предприятий – и, стало быть, чистота эксперимента – зависела не только от них, но и от качества снабжения, участники эксперимента стали получать приоритеты в снабжении (так называемые наряды с красной полосой). В итоге стало неясно: если результаты улучшились, то отчего – из-за новых экономических условий или из-за улучшения снабжения?

Короче говоря, через год эксперимента надежды его творцов и участников снова стали таять.

*В те годы в ЦЭМИ АН СССР под моим руководством изучался ход эксперимента в Минэлектротехпроме. В частности, было проведено два тура опросов руководителей предприятий по сопоставимой программе: первый – в октябре 1984 г. (10 месяцев эксперимента), второй – в августе 1985 г.*

*Итоги опросов показали снижение доли положительных оценок во втором туре и усиление уверенности в том, что условия эксперимента не будут выдерживаться и его вскоре свернут. Так оно и вышло.*

*Был задан вопрос: можно ли ожидать от эксперимента качественного скачка в развитии и повышении эффективности производства. В первом туре доля положительных ответов составила 78%, во втором – только 63%. Доля уверенных в обратном выросла с 16 до 34%. На вопрос о том, необходимы ли дополнительные крупные и комплексные меры по перестройке хозмеханизма, ответ был почти единодушным: первый тур – 86%, второй – 93%.*

*Была попытка прощупать в ходе опросов отношение директоров к подлинным рыночным реформам:*

либерализации цен и демонтажу планово-распределительной системы. За договорные (свободные) цены взамен предусмотренных экспериментом надбавок к преysкурантным ценам, за знак качества или "новую высокоэффективную продукцию" высказались 42% в первом туре (22% не выразили мнения), во втором туре – 55% (не имели мнения 10%). За отмену фондирования своей продукции высказались в первом туре 48%, во втором – 46%, противников этой меры было в первом туре 30%, во втором – 42%; видимо, почувствовали опасность самостоятельной организации сбыта. Но от планирования производства сверху хотели отказаться во втором туре 67% против 53% в первом. Отказ от фондов и нарядов в снабжении поддерживали в первом туре 41% директоров, во втором – 35%, тогда как против новшества высказались 58%, на 10% больше, чем в первом туре, – боялись дефицита.

Я привел данные давно забытых обследований не только потому, что сам их проводил, но и еще по одной причине: когда сейчас критикуют рыночные реформы, забывают настроения того времени. А они в среде руководителей предприятий явно склонялись именно в сторону рыночных реформ, хотя и не без сомнений.

Приближался качественно новый этап развития российской экономики.

## Литература

Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М., 1997.

Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. М.: Экономика, 1989.

Вишневский А. Г. Серп и рубль. М., 1998.

Бирман А.М. Экономические рычаги повышения эффективности производства. М.: Мысль, 1980.

Анчишкин А.И. Прогнозирование роста социалистической экономики. М.: Экономика, 1973.

Косыгин А.Н. Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении стимулирования промышленного производства: Доклад на Пленуме ЦК КПСС 27 сентября 1965 г. М.: Политиздат, 1965.

Петраков Н.Я. Хозяйственная реформа: план или экономическая самостоятельность. М.: Мысль, 1971.

## ГЛАВА 4 ПЕРЕСТРОЙКА: РЕФОРМЫ В РАМКАХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ВЫБОРА

Политика ускорения

Размышления накануне радикальной реформы

Июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС. Закон о предприятии

Кооперация и аренда

Торжество демократии

Наращение кризиса и экономическая политика во второй фазе перестройки

### 4.1 Политика ускорения

В марте 1985 г. на пост генсека вместо умершего К. У. Черненко избирается молодой М.С. Горбачев. Обществом это было воспринято как победа политики перемен над продолжением застоя, который олицетворяли конкуренты Горбачева Г. В. Романов и В. В. Гришин – сторонники жесткой линии.

Мобильность, свободная речь без бумажки, обнадеживающие слова – все это сразу придало Горбачеву популярность, снискало поддержку интеллигенции. Но в области экономики у нового лидера не оказалось в запасе продуманного плана реформ. Только получив власть, он занялся его проработкой.

Первые же шаги в этой области были, можно сказать, импульсивными.

Шаг первый – борьба с алкоголизмом, предложенная Е.К. Лигачевым, новым членом Политбюро, бывшим первым секретарем Томского обкома КПСС, где был накоплен определенный опыт антиалкогольной кампании.

Надо сказать, что к тому времени в застойном Советском Союзе алкоголизм представлял огромную опасность: в силу комплекса исторических, социальных, экономических причин население активно спивалось. Пожалуй, наиболее красочно об этом рассказано Венедиктом Ерофеевым в книге "Москва–Петушки" и А.А. Зиновьевым в "Зияющих высотах". "Водка да хвост селедки", "Веселие Руси есть

питие", – под этими лозунгами происходило повышение смертности среди мужчин в трудоспособном возрасте.

Так что нельзя сказать, что борьба с алкоголизмом была несвоевременной. Но как ее вести? Не имея возможности устранить социально-экономические корни пьянства, новое руководство КПСС пошло по пути кампании андроповского типа: запреты продавать спиртное, выкорчевывание виноградников в районах исконного виноградарства и виноделия, ханжеский отказ от подачи шампанского и вин на официальных приемах – все это вызвало в итоге реакцию отторжения.

Для нас наиболее интересны экономические и финансовые последствия антиалкогольной кампании, с которыми по обыкновению партийное руководство не привыкло считаться.

В преддверии реформ забота о финансовой сбалансированности должна была бы выдвинуться на первый план. Но этого не случилось. Известно, что доходы от продажи алкоголя были одной из главных опор советского бюджета, давая до 15% поступлений. Министр финансов В.Ф. Гарбузов, два десятилетия правдами и неправдами обеспечивавший сбалансированность бюджета в условиях застойной советской экономики, предупреждал о рискованности этого плана, но его сочли консерватором и отправили на покой.

На июньском (1987 г.) Пленуме ЦК М.С. Горбачев докладывал, что в 11-й пятилетке (1981–1985) поступления налога с оборота от продажи алкогольных напитков достигли 169 млрд. руб., тогда как в 8-й пятилетке (1966–1970) они составляли всего 67 млрд. руб. Важно, однако, то, что в 1986–1987 гг. доходы бюджета от торговли алкоголем упали на 10–15 млрд. руб. в год, или на 3–4% всех бюджетных доходов. И это происходило при том, что одновременно стали падать доходы от экспорта нефти. Я бы сказал, что антиалкогольная кампания была первым роковым шагом к будущему финансовому кризису (см. табл. 4.1,4.2).

**Таблица 4.1.** Продажа алкогольных напитков в 1980 – 1990 гг. в СССР (включая общественное питание)

	1980 г.	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
Алкогольные напитки, млн. дал* абсолютного алкоголя	230,3	198,9	120,9	92,8	104,5	126,5	132,7
В % к 1985 г.	-	100,0	60,7	46,7	52,8	63,6	66,8
В том числе водка и лекёроводочные изделия, млн. долл.	293,9	251,2	156,6	123,6	136,9	179,5	210,0

\* Дал – декалитры.

**Таблица 4.2.** Доля алкогольных напитков в розничном товарообороте (включая общественное питание), млрд. руб.

Показатели	1980 г.	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
Розничный товарооборот государственной и кооперативной торговли	270,5	324,2	332,1	...	364,4	404,5	468,3
В том числе:							
продовольственные товары	137,3	158,6	156,5	...	172,7	188,0	205,3
из них алкогольные напитки	43,1	46,0	36,3	...	40,0	49,9	55,3
% к товарообороту	15,93	14,2	10,9	...	11,9	12,3	11,8
% к реализации продовольственных товаров	31,4	29,0	23,2	...	23,2	26,5	26,9

Источник: Народное хозяйство СССР в 1990 году. М.: Госкомстат СССР, 1991. С.132.

По оценкам, в 1990 г. произведено 150 млн. дал самогона против 160 млн. дал в 1984 г. – явная

недооценка. Потери бюджета достигли максимума в 1987 г.

Шаг второй – *политика ускорения*. Суть ее примитивна: если до сих пор был застой и это выражалось прежде всего в снижении темпов роста экономики, то теперь застой надо преодолеть и, стало быть, темпы роста поднять. Экономисты говорили, что для этого нужны реформы. Правда, надо признать, что тогда никто из них не предупреждал о том, что реформы первым делом могут вызвать спад, кризис или распад системы. Исходная посылка состояла в том, что какими бы ни были реформы, они все равно будут проходить в рамках социалистической плановой системы, в закрытой экономике и максимум, что могут дать, это – как в Венгрии, ГДР или Польше – поднять темпы роста до 5–7% в год. При этом, используя методы планирования, можно осуществить структурный маневр, который уменьшил бы диспропорции в экономике и дал бы импульс ее росту на основе повышения эффективности. Таковы в общем виде были взгляды А. Г. Аганбегяна, который на первых шагах был привлечен М.С. Горбачевым в качестве экономического советника. Ему же приписывают авторство в политике ускорения. Справедливости ради надо сказать, что подобные взгляды разделялись большим отрядом советских экономистов, в том числе весьма видных (А.И. Анчишкин, Ю.В. Яременко). Они мыслили категориями правильных пропорций, которые может менять Госплан. А больше все равно не позволяют.

По мнению А. Г. Аганбегяна, отставание с ростом инвестиций объяснялось недостаточным объемом производства инвестиционных товаров, прежде всего машин и оборудования\*. Поэтому плановые инвестиции надо было прежде всего направить в машиностроение, обеспечить его переоснащение, а затем на этой основе – обновление всего производственного аппарата на современной технологической базе. Это дало бы повышение эффективности и позволило бы мобилизовать резервы для роста в долгосрочной перспективе.

---

\* Аганбегян А.Г. Предисловие // Бирман А.М. Указ. соч. С. 7.

Резервы же совершенствования управления (а к ним относились и реформы, и укрепление дисциплины) рассматривались как фактор временный, среднесрочного действия, позволяющий достичь ускорения в течение 3–5 лет.

На этой теоретической базе и был выдвинут лозунг ускорения. Характерно, что при этом интерес верхов к начатым прежде экономическим экспериментом поубавился. Хотя по видимости все развивалось, масштабы экспериментов расширялись, начинались новые, но уже в конце 1985 г. те, кто непосредственно занимался экспериментами, почувствовали, что высшее руководство не относится к ним серьезно, не рассчитывает на успех.

Добро бы речь шла об анализе полученных результатов и о выводах из этого анализа – что нужно делать иначе, от чего отказываться. А то просто как бы начали и бросили. На смену же вернулись методы административного давления с целью увеличения валовых показателей. Ведь ускорение! А оно, теоретически выглядя вполне респектабельно, в практике командной экономики оборачивалось накачками начальников дать больше выполнения плана по валу. И опять предприятиям приходилось заниматься уже порядком забытым делом – производить и сдавать на склад неупакованную продукцию, на которую нет заказов.

Благодаря этим испытанным методам партийного руководства хозяйством ускорение все-таки было достигнуто. Темпы прироста промышленного производства в 1985–1986 гг. составили в среднем 4,4% против 1–2% за предыдущие два года, в сельском хозяйстве – 3%. Цена – новая волна разбазаривания ресурсов.

Полагаю, подлинная цена подобных "успехов" была хорошо известна тем, кто их добивался. Ускорение в пропагандистском плане также стало давать негативный эффект, превратившись очень скоро в предмет насмешек и анекдотов. Нужны были новые, неординарные действия.

## 4.2 Размышления накануне радикальной реформы

Таким образом, первые шаги М.С. Горбачева в качестве реформатора вряд ли можно признать удачными. Вместе с тем необходимость реформ была очевидна всем, и дальнейшее промедление было бы, естественно, истолковано как бессилие, как неспособность от слов перейти к делу. Статистические показатели как будто улучшились, но люди на себе ощущали другое – усиление дефицита, исчезновение многих ставших привычными импортных, да и отечественных товаров. Гласность все более смело обнажала пороки системы, правящего режима. Руководство страны само поставило себя в

положение, когда надо было на что-то решаться, делать выбор.

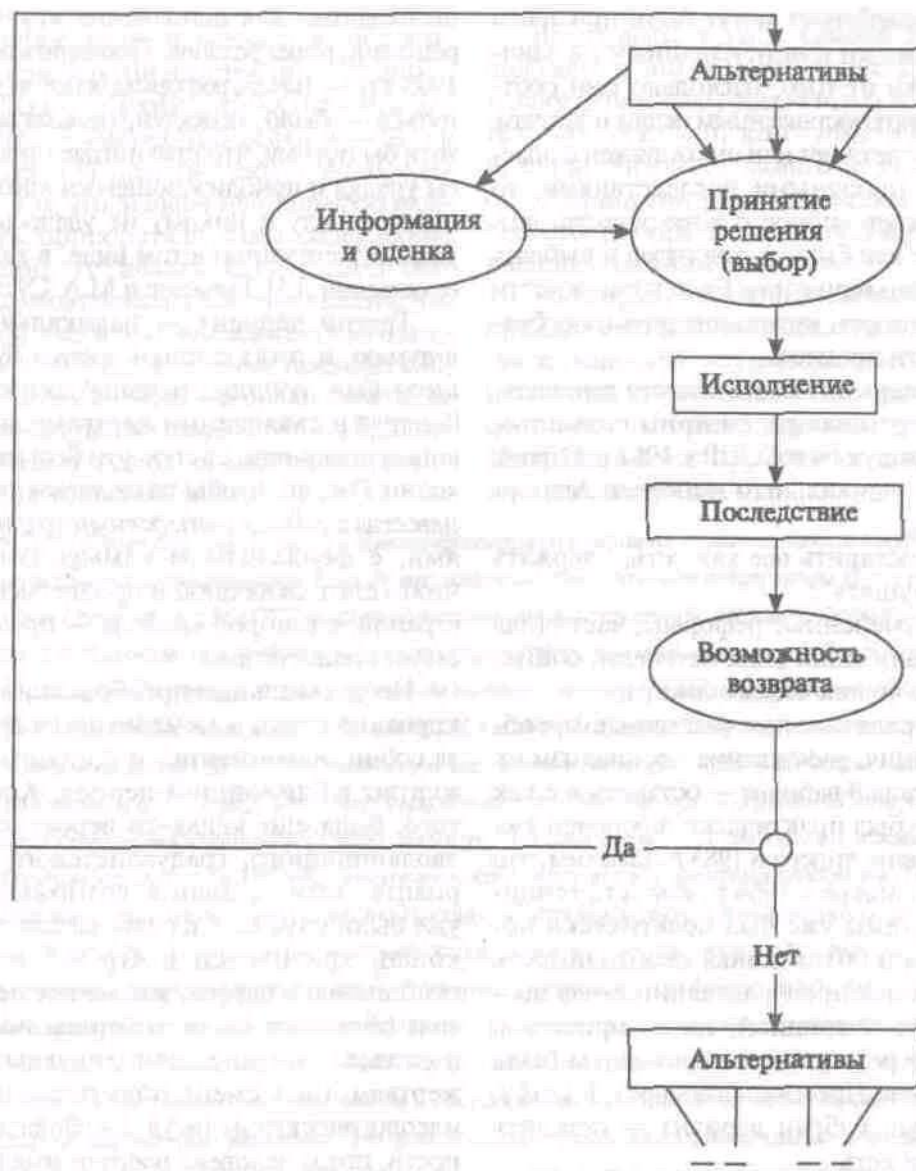
Политика состоит в принятии множества решений. Время от времени в их ряду появляются важные, стратегические решения, которые затем на много лет определяют развитие страны. Это решения, которые приходится принимать на развилках путей, когда между альтернативными решениями нет плавных переходов, полутонов: идти вверх или вниз, двигаться прямо вперед или возвращаться назад? Такие решения почти никогда не бывают чисто субъективными, отражающими лишь вкусы правителей или борьбу интересов, обычно за ними стоят объективные обстоятельства.

На рис. 4.1 изображена схема принятия таких крупных решений, которую мы используем для пояснений сейчас и которая пригодится нам впоследствии, ибо мы попытаемся, как отмечалось выше, представить логику российских реформ в виде цепи таких решений с оценкой их обоснованности и успешности с точки зрения последствий.

Решение – выбор из набора *альтернатив*, который делается с учетом сложившихся условий – экономических, социальных, политических, внутренних и внешних. Затем следует *принятие решения*, причем способность лица, принимающего решение, обеспечить его выполнение входит в число условий.

Важнейшее значение имеют *информация и оценка*. Речь идет, во-первых, о той степени неопределенности, неизбежной при принятии решений, которая зависит от объективной непредсказуемости последствий, но также и от степени информированности о ситуации. Во-вторых, имеются в виду уровень осознания, понимания ее лицами, принимающими решения, адекватность в постановке целей и задач, в определении альтернатив и последствий исполнения решений. На последствие, а также на само решение влияет его *исполнение*. Во всяком случае, принимать решение нужно с учетом того, что можно выполнить, какими средствами для этого можно располагать.

*Последствия* могут быть признаны успешными или неуспешными в зависимости от того, насколько они соответствуют поставленным целям и задачам. Если успеха нет или он сопряжен с опасными побочными последствиями, то возникает вопрос о *возможности возврата*: как бы дать ход назад и выбрать иную альтернативу. Если возможности возврата нет, можно говорить о необратимости процесса.



**Рис. 4.1** Схема принятия крупных решений

Теперь в этих достаточно тривиальных терминах рассмотрим ситуацию, сложившуюся в СССР к 1987 г. Страна перед радикальным выбором. Альтернативы:

- 1) оставить все как есть, "держать и не пущать";
- 2) умеренные реформы, частичная либерализация типа оттепели, социализм с человеческим лицом;
- 3) радикальные рыночные преобразования, расставание с социализмом.

Первый вариант – оставить все как есть – был практически исключен уже при смене лидера в 1985 г. Заметим, что смена лидера в 1964 г., когда потенциал системы уже был практически исчерпан и объективная необходимость рыночных преобразований стала достаточно очевидной, также привела к началу реформы, которая затем была свернута. Произошел возврат, в 1968 г. уже был избран вариант – оставить все как есть.

Но за прошедшие 20 лет условия существенно изменились, разложение планово-распределительной системы зашло очень далеко; власть государства, необходимая для исполнения крупных решений, резко ослабла. Повторить опыт 1960-х гг. – начать реформы, а потом вернуться – было, пожалуй, невозможно, хотя бы потому, что стихийные процессы упадка и приближающегося кризиса набрали силу и никому не удалось бы удержать ситуацию в том виде, в каком ее оставили Л. И. Брежнев и М.А. Суслов.

Третий вариант – радикальный, я думаю, и тогда с точки зрения будущего был лучшим: раньше начнешь, быстрее и с меньшими жертвами добьешься результата. Он по сути был необходим России, чтобы разделаться раз и навсегда с рабско-имперскими традициями, с феодализмом-коммунизмом, чтобы стать свободной и процветающей страной, в которой свобода – предпосылка процветания.

Но радикальные преобразования в короткие сроки и немедленно влекли за собой, несомненно, и

наибольшие жертвы в ближайший период. Кроме того, была еще какая-то вероятность эволюционного, градуалистского варианта, хотя основные возможности уже были упущены в годы застоя. Наконец, критически настроенное по отношению к власти, желающее перемен общество было совершенно не подготовлено ни к дополнительным жертвам, ни к смене политических и идеологических формул. Свобода личности, права человека воспринимались еще как чуждые, абстрактные ценности, ради которых никто ничего не был готов платить. Другое дело – гуманный социализм, социальная справедливость в уравнительном духе, ликвидация привилегий властей предрержащих.

Таким образом, выбор второго варианта – умеренных реформ – был в тот период практически предопределен. Так что дальше наибольшую важность приобретало само содержание реформ: что делать, какие задачи ставить, чего ожидать. Следует сказать, что в этой части, в плане адекватной оценки условий и ожидаемых последствий, определения целей и задач советское руководство во главе с М.С. Горбачевым оказалось не на высоте, что, впрочем, неудивительно.

Во-первых, в силу самого своего положения оно не могло прямо ставить задачу перехода от социализма к капитализму, отказа от коммунистических идеалов. Значит, с самого начала оно было зашорено рамками социалистического выбора и соответствующими идеологическими штампами.

Во-вторых, все общественные науки, прежде всего экономическая, десятилетия жившие в рамках дозволенного, были не готовы к тому, чтобы дать руководству, уже готовому слушать ученых, объективные оценки ситуации и надежные рекомендации.

*М. С. Горбачев для информации и оценки готовящихся решений с самого начала постарался привлечь лучших специалистов. Еще до его избрания генеральным секретарем была создана Комиссия Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию управления, которую формально возглавил Н.А. Тихонов, председатель Совета Министров, а реально – молодой и энергичный Н.И. Рыжков, выдвинутый Ю.А. Андроповым на пост секретаря ЦК по экономике. При комиссии была создана научная секция во главе с Д. М. Гвишиани. Он тогда кроме Комитета по науке и технике возглавлял ВНИИСИ (Институт системных исследований), в котором работали С.С. Шаталин и Е.Т. Гайдар. Они были ограждены от идеологических обвинений, следствием которых стала реорганизация ЦЭМИ с увольнением академика Н.П. Федоренко, выдвиженца В. С. Немчинова, и удар по ИМЭМО, закончившийся смертью его директора академика Н.Н. Иноземцева. Им же было позволено от научной секции подготовить первые предложения по реформе. Это, – пишет Е. Т. Гайдар, – были весьма осторожные меры: «предполагалось отказаться от директивных плановых заданий, ввести стимулы, связанные с прибылью, сохранить строгое нормативное регулирование заработной платы, постепенно либерализовать цены по мере стабилизации положения на отдельных рынках, осуществить осторожные меры по либерализации внешнеэкономических связей, создать рядом с государственным частнопредпринимательский и кооперативный секторы экономики»\*. Но прежде всего – финансовая стабилизация, или, как тогда говорили, материально-финансовая сбалансированность. Это была концепция «мягкого выхода из социализма». На обсуждении в ЦК ее подвергли разному. Д.М. Гвишиани сказал своим сотрудникам: политическое руководство страны не готово к столь радикальным преобразованиям.*

\* Гайдар Е.Т. В дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 38.

*В Академии наук мы с завистью и настороженностью следили за деятельностью молодых коллег. Но позже, уже в 1987–1988 гг., во главе с академиками А.Г. Аганбегяном и Л.И. Абалкиным была создана научная сессия при правительственной Комиссии по экономической реформе. Мы получили возможность через нее доводить свои идеи до верхов. Задним числом могу признать, что на деле эти идеи были робкими, серьезных решений трудных проблем они не давали.*

Достаточно сказать, что в то время никто не предвидел, что долгожданные реформы могут вызвать кризис или не смогут его остановить, что демократизация может вызвать распад СССР. Подобные прогнозы, уже давно ходившие на Западе (плюс А. Амальрик, еще в 1973 г. предсказавший развал империи), у нас появились только в 1990–1991 г, когда эти опасности стали очевидны.

Возможно, в этом неведении были свои плюсы. Знай о подобных последствиях руководство, оно вряд ли решилось бы вообще на какие-либо действия.

### **4.3 Июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС. Закон о предприятии**

Июньский (1987 г.) Пленум ЦК и последовавшая за ним сессия Верховного Совета СССР, на которой с докладом о законе о предприятии (объединении) выступил Н.И. Рыжков, собственно, и положили начало первому этапу реформ в экономике СССР и России – реформ в рамках социалистического



выбора. В своем докладе на Пленуме М.С. Горбачев, указывая на необходимость *радикальной реформы управления экономикой*, предложил ее формулу: "больше социализма, больше демократии".

Главная задача ее – обеспечить "человеку труда положение подлинного хозяина и на своем рабочем месте, и в коллективе, и в обществе в целом". Отсюда – расширение прав предприятий и усиление их ответственности, увязка доходов с конечными результатами, развитие самоуправления на производстве. Типичная либерально-социалистическая программа.

Когда готовились материалы июньского Пленума, их авторы явно искали подходящие примеры в опыте других социалистических стран. Беда, однако, в том, что к тому времени эксперименты в Югославии, Венгрии, Польше уже прошли пики максимального интереса, когда еще можно было рассчитывать на положительные результаты. Югославская модель социалистического самоуправления явно зашла в тупик, демонстрируя все минусы коллективного потребительства. Но других примеров не было, и авторы, видимо, надеялись, что у нас получится лучше.

Идеология реформы была такова: исходный пункт – предприятие, создание для него благоприятной экономической среды, предусматривающей больше прав и больше ответственности, изменение внутренних механизмов управления. Под новое предприятие подстраиваются все остальные звенья хозяйственного управления.

Принятый вскоре Закон "О государственном предприятии (объединении)" содержал следующие основные положения.

1. *Изменение содержания планирования.* Планирование сохраняется как важнейший инструмент экономической политики, но предприятие не получает директивных показателей. До него доводятся контрольные цифры (для ориентировки), государственные заказы (обязательные), долговременные экономические нормативы и лимиты. Исходя из этих данных, а также заказов потребителей предприятие само разрабатывает и утверждает свои планы.

2. *Полный хозрасчет и самофинансирование.* Все расходы покрываются из собственных доходов. Прибыль, или доход, является обобщающим показателем деятельности предприятия. Чистая прибыль после расчетов с бюджетом, банками и вышестоящей организацией вместе с фондом оплаты труда образуют хозрасчетный доход коллектива. Предприятия могут выбрать одну из двух моделей хозрасчета: 1) нормативное распределение прибыли с образованием из нее фондов стимулирования; 2) нормативное распределение дохода, когда расчеты по всем обязательствам производятся из дохода, затем формируются фонды развития производства и социального развития (ФРП и ФСР), а в конце как остаток – единый фонд оплаты труда (ЕФОТ). Эти две модели – то, что осталось после длительных дискуссий, в которых стороны не хотели уступать друг другу, причем один из аргументов сторонников второй модели состоял в том, что она больше соответствует принципам социализма.

3. *Социалистическое самоуправление.* Трудовой коллектив – полноправный хозяин, правда, при государственной собственности. Основная форма осуществления полномочий трудового коллектива – собрание (конференция) трудового коллектива. Он избирает совет трудового коллектива, обладающий широкими полномочиями и действующий между собраниями.

Закон вводил выборность руководителей предприятий, объединений, производств, цехов, участков и даже бригад. Однако избранные руководители должны утверждаться вышестоящим органом, который в случае отклонения избранной кандидатуры должен объяснить причины отказа.

4. *Отношения с вышестоящим органом.* Он доводит до предприятий "исходные данные для планирования", которые должны быть увязаны между собой (контрольные цифры, госзаказы, лимиты, экономические нормативы) по списку, утверждаемому Советом Министров, и сверх этого списка никаких команд отдавать не может. Если тем не менее подобные команды спускаются, то предприятие вправе обратиться с протестом в госарбитраж. При решении арбитража в пользу предприятия вышестоящий орган обязан возместить последнему убытки, причиненные его решением. Однако реорганизация и прекращение деятельности предприятия осуществляются по решению вышестоящего органа.

Таким образом. Закон пытался совместить принцип подчиненности, свойственный планово-административной системе, с отношениями хозяйственных партнеров. Интересно, что фонды вышестоящего органа образовывались из отчислений предприятий и ущерб, причиненный нарушением прав предприятий, он возмещал бы за счет средств тех же предприятий.

5. *Снабжение и сбыт по прямым связям, а также централизованно.* По отдельным видам материальных ресурсов централизованно выделяются ресурсы (лимиты), и органы материально-технического снабжения производят прикрепление потребителей к поставщикам, имеющим

соответствующие госзаказы. Но в целом декларируется право предприятий самим продавать продукцию и приобретать материальные ресурсы, именно свободная торговля должна впрямую развиваться.

Одна из ключевых проблем, порожденная законом: под обязательный госзаказ надо выделять фонды, но это не гарантируется. Кроме основных ресурсов предприятие все остальное должно закупать само. А если в условиях дефицита это не удастся, то у предприятия всегда есть основание отказаться от госзаказа. На этом примере видна попытка совместить несовместимое – старую плановую и новую рыночную системы – и ее несостоятельность. Совмещение возможно при одном условии: цены свободны, и за госзаказ государство платит рыночную цену\*. Но рыночных цен тогда как раз не предусмотрели.

---

\* Ясин Е.Г. *Хозяйственные системы и радикальная реформа*. М.: Экономика, 1989. С. 236. В этой работе показано, что плановая и рыночная системы совместимы при одном условии: цены должны быть равновесные, т.е. рыночные.

6. *Цены устанавливаются централизованно, по договоренности с потребителем или самостоятельно.* Договорные цены разрешено применять "на продукцию производственно-технического назначения, изготавливаемую по разовым и индивидуальным заказам, новую впервые осваиваемую продукцию", а также в отдельных случаях на потребительские товары по установленному перечню на срок до двух лет\*.

---

\* О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987. С. 42.

Самостоятельно предприятие вправе устанавливать цены на продукцию, где не применяются централизованно утверждаемые цены, а также на продукцию для собственного потребления. Совхозам разрешили самостоятельно устанавливать цены на сверхплановую продукцию, продаваемую через собственную торговую сеть и на колхозном рынке. В остальных случаях "предприятия обязаны руководствоваться централизованно установленными ценами (тарифами)", а также ценами, утвержденными министерствами и ведомствами\*.

---

\* О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. С. 41.

7. *Внешнеэкономические связи.* Предприятиям, производящим крупные экспортные поставки, может быть предоставлено право непосредственного осуществления экспортно-импортных операций, в том числе капиталистическими странами. Остальные действуют через государственные внешнеторговые объединения. Иначе говоря, монополия внешней торговли сохраняется. Несколько посвободней связи со странами – членами СЭВ.

Экспортерам разрешается создавать фонд валютных отчислений по стабильным нормативам от валютной выручки, импортировать за его счет продукцию для технического перевооружения и реконструкции, а в странах СЭВ можно получать для нужд трудового коллектива медицинскую технику, культурно-бытовые, спортивные и другие товары, не включаемые в планы государственного распределения. Пока все.

8. *Социальное развитие.* На предприятие возлагаются широкие полномочия по оказанию социальных услуг членам трудового коллектива, т.е. поощряется развитие при предприятии и за его счет разветвленной социальной сферы: жилье, общественное питание, медицина, спорт, отдых и т.п.

В дополнение к Закону о предприятии было принято 11 постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, которые определяли изменения в деятельности основных органов хозяйственного управления. В четырех из них речь шла о повышении роли Госплана, Комитета по науке и технике, Министерства финансов и Комитета по труду и социальным вопросам. Роль Госснаба и отраслевых министерств, а также Госкомцен не повышалась, если судить по названиям постановлений.

В постановлении по ценообразованию намечалась реформа цен, под которой понимался ее единовременный пересмотр с целью устранения накопившихся диспропорций в соотношениях цен. В качестве отклика на предложения ученых-экономистов, сторонников теории оптимального функционирования экономики, предлагалось планировать цены и тарифы как составную часть пятилетних планов.

В постановлении по совершенствованию системы банков определены первые шаги к созданию двухуровневой банковской системы. Если прежде в СССР были лишь Госбанк, Стройбанк и гострудсберкассы, то теперь, кроме Госбанка, создавались пять специализированных банков: Внешэкономбанк, Промстройбанк, Агропромбанк, Жилсоцбанк и Сбербанк.

Попробуем теперь оценить в целом весь комплекс решений, предопределенных июньским Пленумом

1987 г. Тогда они многим казались осуществлением мечты, хотя отмечалась и их половинчатость. Считалось, однако, что общее направление взято правильное, а дальше в процессе развития шаг за шагом будут развязываться противоречия, заложенные в этих решениях в силу того, что не все можно сделать сразу.

Стоит отметить, что в докладе Н.И. Рыжкова на сессии Верховного Совета 30 июня 1987 г. впервые в положительном духе было произнесено слово "рынок".

Сейчас эти решения выглядят двусмысленными и разрушительными. Двусмысленность проистекает из желания совместить несовместимое, *изменить реальность декларацией благих пожеланий*. С одной стороны, основные идеи как бы продолжают те же течения мысли советских экономистов, которые выдавались и в 1965-м, и в 1979-м, и в 1983-м, хотя уже можно было извлечь уроки из попыток воплощения этих идей на практике. Госзаказы, экономические нормативы, прямые хозяйственные связи – все это уже было хорошо известно. Одновременно – почти те же планирование, снабжение, ценообразование.

Но, с другой стороны, расширение самостоятельности и прав предприятий шло гораздо дальше. Предпринималась попытка как-то гарантировать эти права, и можно было предвидеть, что предприятия, особенно кто посмелей, не преминут этими правами воспользоваться, разрушая стройную систему иерархического управления.

Особо разрушительным было положение о выборности руководителей, вообще о производственной демократии. Ее предлагали взамен политической демократии, которой тогда еще не было и о которой заговорили только через год.

Процессы, которые пошли в советской экономике после июньского Пленума 1987 г. как практика выполнения его решений, вылились и в начало демонтажа планово-распределительной системы, и в разрушение управления экономикой как таковой.

"Радикальная реформа управления" призвана была решить острейшие проблемы экономики, находившейся в предкризисном состоянии. Очень скоро стало ясно, что она этих проблем не только не решает, но и во многом их усугубляет. Для кризисной ситуации нужны были гораздо более решительные шаги и понимание того, что они вызовут не немедленное улучшение обстановки, а на первых порах существенное ее ухудшение. Пришла пора платить по счетам за коммунистический эксперимент. Но тогда мы этого не понимали.

Многочисленные недостатки, декларативный характер решений привели к тому, что в 1990 г. был принят новый Закон о предприятии, охватывающий все формы собственности и гораздо более корректный юридически.

#### 4.4 Кооперация и аренда

Решения июньского Пленума 1987 г., Закон "О государственном предприятии (объединении)" были только первым толчком, первым шагом. Они как бы высвободили энергию перемен, сняли табу со многих идей, и далее действительно стали происходить все более и более существенные сдвиги.

Наибольшее, я бы сказал революционное, значение в период 1988–1991 гг. имело принятие законов о кооперации и об аренде. Они, особенно первый из них, положили начало преобразованиям собственности, разгосударствлению экономики, развитию реальных рыночных отношений и частного предпринимательства в еще вчера закостеневшей первой в мире стране социализма.

Идеологические основы нового Закона "О кооперации" были вполне в духе ленинских идей: *кооперация* – это тоже социализм, она призвана дополнить госсектор там, где требуется больше гибкости, оперативности, быстрая реакция на спрос, на которую неспособны государственные гиганты.

Но дело быстро вышло за пределы этих вполне благонамеренных замыслов и предназначений. И связано это с тем, что у кооперативов оказался принципиально иной статус, чем у госпредприятий, статус практически полноценного частного предприятия и рыночного агента.

- Госпредприятие все-таки должно было подчиняться плану, выполняя госзаказы, руководствуясь контрольными цифрами и экономическими нормативами. Кооператив самостоятельно принимал все решения в рамках действующего законодательства. Он был вправе свободно продавать и покупать любую продукцию.

- Госпредприятие было основано на государственной собственности, и право распоряжения ею, пусть с ограничениями, все же оставалось за вышестоящей организацией. Кооператив использовал свою и арендованную собственность.

- Госпредприятие было обязано использовать государственные цены и тарифы. Кооператив был волен самостоятельно определять цены на свою продукцию (услуги) и договариваться с поставщиками о ценах на приобретаемые ресурсы. И только если он выполнял госзаказ, принятый добровольно, то обязан был продавать продукцию по государственным ценам, имея право пользоваться ими также при покупке сырья и материалов. В других случаях государственные поставщики продавали ему ресурсы по более дорогим ценам.

- Госпредприятие по нормативам отчисляло деньги в бюджет и вышестоящей организации. Кооператив платил налоги, весьма умеренные первое время.

Таким образом, в СССР впервые со времен нэпа наряду с государственным возник реальный частный сектор. Только в отличие от нэпа, при котором преимущества большей частью были на стороне госпредприятий, сейчас, наоборот, они оказались на стороне кооперативов. Точнее, госпредприятия обладали колоссальными материальными ресурсами, но государственными и были стеснены в действиях. Кооперативы обладали ничтожными собственными ресурсами, но одновременно и полной свободой.

Едва ли не первое дело, которым кооперативы стали заниматься, не было предусмотрено творцами закона: пользуясь ничейностью госсобственности и возможностями платить сколько угодно тем, кто ею пользовался, они стали перекачивать к себе ресурсы госпредприятий, разлагать госсектор, снижать его эффективность.

Очень скоро большинство госпредприятий оказались обвешаны гроздьями кооперативов. Сегодня их назвали бы аффилированными, тогда этих слов мы не знали. Червь частного интереса стал разъедать машину государственной собственности.

Свобода деятельности кооперативов привлекла массу предприимчивых людей. Большинство сегодняшних крупных состояний выросло из возникших тогда кооперативов и других организаций, близких к ним по статусу.

Закон о кооперации дал поистине взрывной эффект. Если на 1 января 1988 г. в СССР действовало 13,9 тыс. кооперативов, то на 1 января 1990 г. их уже было 193 тыс. Численность работающих в них за эти два года выросла со 156 тыс. человек до 4,9 млн. без учета работающих по договору, а их было еще 2,9 млн. человек. Объем продукции в годовом исчислении в ценах тех лет вырос с 350 млн. до 40,4 млрд. руб. В объеме ВВП доля кооперативов в 1988 г. была менее 1%, а в 1989 г. – уже 4,4%\*.

---

\* Трудный поворот к рынку. М.: Экономика, 1990. С. 184.

Однако надежды на то, что кооперативы позволят насытить рынок товарами, не оправдывались. И неудивительно, ибо эмиссия и рост денежных доходов опережали приток товаров, а снабжение производственных кооперативов упиралось в госзаказы и лимиты. В 1990 г. из-за этого 80% всех кооперативов действовало при госпредприятиях, арендовало у них 60% основных фондов и приобретало 2/3 потребляемого сырья и материалов. При этом и 70% продукции кооперативы продавали госпредприятиям.

Кто-то просто подрабатывал: в 1989 г. средний доход кооператора вдвое превышал среднюю зарплату рабочих и служащих, а кто-то энергично растаскивал.

Аналитики того времени обращали внимание на многочисленные "искривления" в работе кооперативов. Торгово-закупочные кооперативы зачастую скупали товары в госторговле и перепродавали их по повышенным ценам. В кооперативы при предприятиях устраивались руководители и их родственники. Число членов кооперативов росло гораздо медленнее, чем работавших в них по найму, по совместительству. Иной раз на 3–5 членов приходилось 150–200 работающих по трудовым договорам. Верный признак, что под вывеской "социалистического" кооператива скрывалось обычное частное предприятие.

Все эти явления, особенно высокие заработки, раздражали приученное к уравниловке население и бдительных чиновников. Начали вводить ограничения, повысили налоги. Но движение продолжало развиваться.

В 1990 г. после выхода новых нормативных актов о предпринимательстве (Закон РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности") и малых предприятиях необходимость в идеологическом "кооперативном" прикрытии частного бизнеса отпала. Развитие кооперации стало постепенно входить в нормальное русло.

Еще одна переходная форма от госсобственности к частной собственности, т.е. своеобразная форма приватизации, – аренда.

В точном смысле слова аренда – это срочное возмездное владение и пользование имуществом, включая землю, основанное на договоре, при котором собственник не утрачивает право собственности, но оно ограничивается на период договора за арендную плату. Аренда предприятий как организационно-хозяйственных единиц нигде никогда до этого не практиковалась. Да и было бы странно: предприятие – это бизнес, дело, которое ведет некое лицо на своем или арендованном имуществе. Если собственник наймет для ведения дела управляющего, то это его предприятие с наемным работником. Но если он отдаст свое имущество в аренду, то на этом имуществе будет организовано предприятие арендатора.

Но нам в годы перестройки нужно было иное – сохранив социалистическую благопристойность, т.е. государственную (общенародную) собственность на средства производства, повысить мотивации использующих ее людей, трудовых коллективов, отдать им предприятия фактически, не делая этого юридически. Поэтому предприятие было определено как "имущественный комплекс" (с чем потом пришлось немало мучиться)\*, и тогда его целиком оказалось возможным отдать в аренду. Появилось понятие арендного предприятия.

---

\* Когда в 1996 г. встал вопрос о реформе предприятий, понятии общепринятом, наши юристы отказались выпускать соответствующие документы, ибо в законодательстве предприятие определялось как имущественный комплекс, а его нелепо реформировать.

Движение за аренду стало развиваться еще в 1986–1987 гг. в рамках модных тогда экономических экспериментов и даже раньше под названием "арендного подряда", но для более мелких хозяйственных звеньев.

В ноябре 1989 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде. В них говорилось, что госпредприятия, организации могут быть уполномочены собственником, т.е. государством, и вправе сдавать в аренду имущественные комплексы, отдельные здания и т.д., иначе говоря, самих себя. В качестве арендатора в подобных случаях закон предписывал создавать объединение арендаторов, подразумевая трудовой коллектив или часть его. Аренда предприятия означала при этом, что реально государственное предприятие переходило трудовому коллективу, освобождаясь при этом от всех обязательств, присущих госпредприятию, кроме предусмотренных в договоре об аренде.

Арендатору предоставлялось право выкупа на условиях, которые определялись в договоре об аренде. Выкуп осуществлялся путем внесения арендной платы со стоимости сданного на полный амортизационный срок имущества, а также возмещения арендных платежей с остаточной стоимости имущества, аренда которого прекращена до истечения амортизационного срока.

Короче говоря, появилась возможность выкупа предприятий за бесценок. Некоторое время были споры о том, можно ли выкупать за счет всей прибыли или только за счет фонда развития производства, принадлежащего коллективу. Но вскоре могучий ураган спонтанной приватизации смел все препятствия.

В 1990 г. в СССР насчитывалось уже 6,2 тыс. арендных предприятий с 3,6 млн. работающих. Ни их долю приходилось 5,2% всей промышленной продукции, 5,8% продукции строительства, 13,8% торговли и общественного питания. К моменту начала "чубайсовской" приватизации в 1992 г. уже практически вся легкая и текстильная промышленность была приватизирована через аренду с выкупом.

К 1992 г. нужда в различного рода идеологических прикрытиях частной собственности и приватизации отпала, в связи с чем сошла на нет роль кооперативов и аренды как переходных, квазисоциалистических форм. Но свою роль они сыграли.

## 4.5 Торжество демократии

После начала "радикальной экономической реформы" в 1987 г. М.С. Горбачев и его соратники по идеям перестройки пришли к выводу, что сломать старый, проржавевший, но тем не менее глубоко укоренившийся механизм планово-распределительной системы не удастся, если не сменить перед этим систему политическую, механизм тоталитарного режима. Думается, побудительный мотив был прост: старые партийные и советские кадры не воспринимали идей кремлевских перестройщиков, подчинялись по привычке, но без души, а душа их по большей части рвалась назад, и если вовремя не устранить это препятствие, то рано или поздно должно было произойти устранение "реформаторов", как в свое время Н.С. Хрущева.

До сих пор продолжается и, думаю, еще долго будет продолжаться спор о том, нужно ли было

Горбачеву идти на демократизацию режима или же, используя китайский опыт, сделать однопартийную политическую систему инструментом экономических преобразований, с помощью диктаторских методов осуществить самые болезненные, непопулярные реформы.

Сторонники второго подхода не без оснований указывают на то, что именно демократизация стала сильнейшим фактором развала Союза, сильно усложнила и затянула экономические реформы, стала в ряде случаев причиной кровавых национальных конфликтов. Наконец, она стоила власти самому Горбачеву. Честно признаюсь, что я почти до конца, до литовских событий зимы 1991 г., был верным сторонником Горбачева в твердом убеждении, что коммунисты, нанеся в дом грязь, должны сделать и самую грязную работу по его уборке. Так, кстати, как сделали в значительной мере польские коммунисты, я имею в виду правительство Мечислава Раковского, осуществившее либерализацию цен осенью 1989 г. и облегчившее тем самым работу либеральному правительству Мазовецкого – Балцеровича по осуществлению с начала 1990 г. плана шоковой терапии.

Выбор из этих вариантов был еще более критическим, чем выбор пути "радикальной экономической реформы" летом 1987 г.

Горбачев избрал, однако, первый путь, и, если думать о конечных целях российских реформ, полагаю, история его оправдает.

Во-первых, Горбачев лично был органически неспособен управлять диктаторскими методами, а также строить стратегические планы, по которым суровый диктатор, применяя репрессии, с первых шагов с нежностью думает о будущих прекрасных цветах свободы и процветания, за которые ему когда-то по заслугам воздадут потомки.

Во-вторых, обстановка в стране отнюдь не располагала правителей к тому, чтобы попытаться еще раз при нужде прибегнуть к репрессиям либо против партийных консерваторов, либо против участников русского варианта событий на площади Тяньаньмэнь. Андроповский опыт "закручивания гаек" показал свою неэффективность, а также то, что соответствующие органы системы настолько разложились, что на них уже нельзя рассчитывать.

В-третьих, для реформ, для устранения тоталитарного режима, действительно мешавшего реформам, нужны были общественный подъем, общественное движение, и вызвать их могла только демократизация. К тому же Горбачев явно думал о тех лаврах, которые в случае удачи достанутся ему как реформатору, сделавшему из коммунистической тоталитарной России свободную демократическую страну.

Так или иначе, на февральском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС впервые была поставлена задача политической реформы, а на XIX партконференции летом того же года она уже всерьез обсуждалась.

Ключевые позиции концепции реформы политической системы, определенные на XIX партконференции, радикальным образом повлиявшие на последующее развитие, таковы:

1. Обеспечение полновластия Советов при наделении их законодательными, распорядительными и контрольными функциями. Это ленинское наследие, воспринятое от него отрицание принципа разделения властей, удалось преодолеть только в октябре 1993 г. в ходе острого политического конфликта.

Было рекомендовано председателями Советов, как правило, избирать первых секретарей соответствующих парткомов. Но у этой рекомендации была короткая жизнь; можно сказать, она призвана была успокоить партийных секретарей относительно возможной потери власти.

2. Высший орган власти в стране – Съезд народных депутатов. Он образует сравнительно небольшой по численности двухпалатный Верховный Совет, члены которого работают, как правило, на постоянной основе.

Если Съезд – это тоже возврат к практике первых лет советской власти, то работа членов ВС на постоянной основе – важная новация, закладывающая мину под саму основу существования прежних единодушно голосующих и по 5–6 дней в году работающих Верховных Советов при господстве над ними партии.

3. Выборы народных депутатов на альтернативной основе, выдвижение на один мандат нескольких кандидатов. Это, пожалуй, оказалось наиболее разрушительным решением.

4. Выдвижение кандидатов в депутаты от общественных организаций. Благодаря этому на ближайших выборах на Съезд были избраны многие члены Межрегиональной депутатской группы, будущей первой за десятилетия советской власти официально признанной демократической оппозиции.

5. Съезд народных депутатов тайным голосованием избирает Председателя Верховного Совета. Председатель потом стал Президентом. Вопрос об этом уже стал обсуждаться на партконференции,

хотя решен был позже. Горбачев, видимо, хотел таким образом дистанцироваться от партии, обрести независимую от нее легитимную власть. Но не решившись идти на всеобщие выборы Президента, что затем сделал Ельцин, уповая на поддержку только элиты, представленной на Съезде народных депутатов, он во многом обусловил свое последующее личное поражение.

В остальном решения партконференции представляли привычную политическую риторику.

Но приведенных пунктов оказалось достаточно, чтобы в сложившейся советской политической системе начались тектонические разломы.

Уже раньше набиравшая силу гласность, все более смелые выступления прессы, которые имели громадную читательскую аудиторию (тиражи наиболее массовых изданий в короткие сроки дошли до десятков миллионов экземпляров), стали размывать основы. Статьями Г. Попова (рецензия на книгу А. Бека "Новое назначение"), Н. Шмелева ("Авансы и долги" в "Новом мире"), Л. Пияшевой ("Чьи пироги пышнее?"), В. Селюнина и Г. Ханина ("Лукавая цифра"), материалами, публиковавшимися в журнале "Огонек" под редакцией В. Коротича, зачитывались миллионы граждан, избавляясь от инерции страха. Увидели свет извлеченные из небытия произведения А. Платонова, В. Гроссмана, А. Солженицына, В. Войновича, А Рыбакова.

Короткая заминка наступила после публикации в "Советской России" статьи Н. Андреевой "Не могу поступиться принципами", в которой отвергались новые веяния и которая была сочтена привычными бояться людьми за официальное объявление войны преобразованиям. Стала усиливаться волна национал-патриотических выступлений (В. Кожин, Ю. Бондаренко, Ю. Бондарев, В. Распутин).

Но свобода слова уже вырвалась из оков и все сильнее влияла на критические изменения в общественном сознании.

Апофеозом торжества горбачевской демократии стал I Съезд народных депутатов СССР.

Уже в период избирательной кампании происходило множество ранее немыслимых событий. На собраниях избирателей нередко просто захлопывали партийных руководителей, привычно выдвигавшихся кандидатами в депутаты. Затем на выборах многие из них провалились. Потом деятели КПСС, делая хорошую мину при плохой игре, хвастались, что из 2250 депутатов 1957 человек, или 87%, были членами или кандидатами в члены партии. Но это говорило лишь о том, что партия давно стала не чем иным, как институтом власти и инструментом карьеры, принадлежность к ней ни о чем не говорила.

Гораздо выразительней было то, что 88% депутатов были избраны впервые, что в их числе партийных работников было всего 237 человек. Рабочих и колхозников – 23,7%, тогда как представителей интеллигенции – 27,4%. Принцип сословного представительства советской эпохи был нарушен. Мучительно выбирали на Съезд АД. Сахарова, коллеги-академики выдвинули его лишь со второго раза. Чувствовалось, сколь глубокий раскол вызывают в обществе нововведения.

Перед Съездом вопреки общепринятым канонам инициативную работу начала московская группа депутатов, затем превратившаяся в Межрегиональную депутатскую группу (МДГ), первую официальную демократическую оппозицию. В нее вошли Б.Н. Ельцин, АД. Сахаров, Г.Х. Попов, Ю.Н. Афанасьев, О.Т. Богомолов и др. До этого Ельцин успел попасть в опалу после октябрьского Пленума 1987 г. и с блеском выиграть московские выборы на Съезде.

Сейчас уже не так важно, по каким вопросам шли дискуссии на Съезде. Важен был дух, обстановка небывалой свободы и социального напряжения. Еще почти никто не думал о будущих потрясениях, предсказать которые позволял Съезд, он воспринимался как праздник, как спектакль, как сериал, который по телевидению не отрываясь смотрела вся страна. Режиссер Марк Захаров в те дни сказал: "Я завидую, такой сценарий никто бы не смог написать, только жизнь".

Важнейшим эпизодом стали выборы Верховного Совета СССР, который хотели сделать послушным, проведя выборы на безальтернативной основе. Тогда Ю.Н. Афанасьев бросил в зал потрясшие всех слова "агрессивно-послушное большинство". Тогда депутат из Омска А. И. Казанник предложил свое место в ВС несправедливо отодвинутому Б.Н. Ельцину. Тогда Г.Х. Попов сказал: "На выборах в Верховный Совет аппарат одержал, безусловно, свою победу... Но кто, спрашивается, победит инфляцию в стране, кто победит пустые магазины, кто победит некомпетентность руководства?"

На I Съезде проявился нарастающий сепаратизм республик, прежде всего прибалтийских.

Но все же в тот момент преобладали настроения эйфории: наконец настоящая свобода и демократия, как в других уважающих себя странах. Наконец...

## 4.6 Нарастание кризиса и экономическая политика во второй фазе перестройки

Все было бы хорошо, если бы торжество демократии дополнялось успехами в экономике, если бы широко разрекламированная "радикальная реформа экономического управления" стала бы приносить какие-то видимые положительные результаты. Но этого не было. Да и быть не могло.

Первое время после июньского Пленума 1987 г. руководство страны и пропаганда пытались продемонстрировать позитивные сдвиги в экономике, активизацию предприятий, воздействие принятых мер. Отчасти результаты и были, в 1988 г. официальная статистика последний раз перед разразившимся позднее кризисом показала некоторый рост экономики, что позволило думать: эффект от реформ, по крайней мере такой, какой ранее наблюдался в других странах, да и в СССР после 1965 г., все же будет.

Однако множество признаков свидетельствовало об усиливающемся неблагополучии. Поэтому большой резонанс имело выступление на XIX партконференции академика Л. И. Абалкина, в котором он об этом сказал открыто.

Буквально основные тезисы его выступления были такими: радикального перелома в экономике не произошло, и из состояния застоя она не вышла; темпы роста национального дохода в последние два года были ниже, чем в застойные годы 11-й пятилетки; состояние потребительского рынка ухудшилось; заложенная в план 12-й пятилетки концепция одновременного обеспечения количественного роста и качественных преобразований нереальна, это уже показывают факты\*.

---

\* Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М." Политиздат, 1988. С. 115-116.

Тогда еще было не принято говорить правду в глаза высокому начальству, да к тому же с трибуны партийного форума. Поэтому на конференции Абалкина критиковали, в том числе и его академический коллега Г.А. Арбатов, но в стране он стал героем дня.

Абалкин был глубоко прав.

Прежде всего, экономическое реформирование само по себе, состоящее если не в переходе от плана к рынку, то в расширении зоны действия рыночных отношений, не могло не приводить к разладу в функционировании пусть неэффективного, но отлаженного планового механизма. Уже поэтому по объективным причинам был неизбежен какой-то спад.

В качестве противоположного примера приводят Китай. Но там была специфическая ситуация: государственный плановый сектор не реформировался, просто сельской экономике, по сути и не входившей в сферу действия плана, а по числу занятых охватывавшей 90% трудоспособного населения страны, дали свободу. Не надо приводить в пример Китай, достаточно вспомнить наш нэп.

Это, так сказать, объективный аспект, о котором граждане не были предупреждены. Они ожидали, что свобода сразу и сама по себе принесет процветание. Им обещали.

Другой аспект, субъективный, – экономическая политика и ее соответствие реалиям советской экономики.

В экономической же политике был допущен ряд критических ошибок, которые привели к тому, что подступающий кризис был не только не ослаблен, но даже усилен.

1. Попытка остаться в пределах социалистического выбора и в то же время освободиться от оков командной экономики вывела на так называемый *"третий путь"* – *путь самоуправления, производственной демократии*, с выборами директоров и мастеров и т.п. Очень скоро пришлось вносить поправки, но разрушительный микроб стал довольно быстро распространяться, а дисциплина, и так не больно крепкая, падать.

2. С самого начала советское руководство было ориентировано на *постепенный, эволюционный, переход к рынку*, к тому же – социалистическому. Путь был выбран, как отмечалось, такой: поэтапное сокращение госзаказа, под который работала прежняя система распределения, и соответствующее наращивание доли свободно реализуемой продукции. Но такой подход неизбежно порождал *конфликт между планом и рынком*.

В том же выступлении Л.И. Абалкин отмечал неизменное стремление плановых органов и министерств удерживать госзаказ на уровне 100%. Поскольку не выполнялся план по розничному товарообороту, тут же решили весь его объем включать в госзаказ. Между тем за последние 17 лет, отметил Абалкин, план по товарообороту не выполнялся 15 раз, и то, что он планировался, ни разу не помогло устранению дефицита.

Выше уже отмечалось, что в моей книге того времени\* было показано, что совместить план и рынок,



более конкретно – обязательный госзаказ и свободную реализацию продукции, можно при одном условии – при ценах равновесия, делающих работу на государство и на рынок равновыгодной. Далее, однако, делался вывод, что поскольку в плановом порядке такие цены практически установить нельзя, то переход к рынку и использование свободных рыночных цен являются единственным разумным выходом, даже если бы мы захотели сохранить какую-то роль плана в экономике.

\* Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. С. 236–246.

Но как раз в этой области все делалось наоборот, и это имело разрушительные последствия: госзаказ доводился почти на 100%, но все больше не исполнялся, так как у предприятий было основание – материальных ресурсов не выделили, а купить недостающие не удалось. По продукции же вне госзаказа началось скрытое повышение цен и усиление бартерного обмена.

3. Область, где все делалось наоборот, – это *ценообразование*. Если бы имелся в виду реальный переход к рынку, то самым естественным шагом была бы либерализация цен, хоть единовременная, хоть поэтапная. Но о ней даже в 1990 г. еще говорить не хотели. Договорные цены разрешены были только для кооперативов.

О реформе цен было сказано в решениях июньского Пленума 1987 г., но имелся в виду обычный для советской экономики единовременный пересмотр цен. Радикальность его усматривалась в комплексности – пересмотру подлежали и оптовые, и розничные, и закупочные (в сельском хозяйстве) цены. Ясно, что в условиях дефицита – в сторону повышения.

Поскольку это влекло за собой потери для населения, Госкомтруду было дано поручение разработать систему компенсаций. Эту работу возглавлял Г.А. Явлинский, и итогом ее был вывод, что любая система компенсаций, лишая бюджет и предприятия даже временных выгод от повышения цен, неспособна защитить и население, по крайней мере большую его часть. И чем масштабней пересмотр цен, тем сильнее его негативные последствия.

К лету 1988 г. слухи о готовящейся реформе цен дошли до населения. Начались протесты, нарушавшие благостную картину пробуждения народа к лучшей жизни и грозившие серьезными социальными волнениями. Коммунисты, ответственные за все прежние деяния и нынешнее тяжелое положение, не могли решиться на непопулярные меры. В итоге М.С. Горбачев, выступая в Мурманске, сообщил, что повышения розничных цен не будет. Оптовые цены отчасти повысили, но в целом план пересмотра цен был сорван. Вся система цен практически осталась неизменной до середины 1990 г., при том, что денежные доходы предприятий и населения стремительно росли.

Ввели нормативное регулирование фонда оплаты труда, дали возможность зарабатывать в кооперативах, расширили права предприятий в части формирования фондов стимулирования. И все это при неизменных ценах и стагнирующем, все чаще ныряющем вниз производстве.

Только в 1989 г. денежные доходы населения выросли на 13,1% против 7,3% по плану. В 1990 г. – еще на 16,9%, тогда как прежде темпы их прироста составляли:

1986 г. ....	3,6%
1987 г. ....	3,9%
1988 г. ....	9,2%

Средства фондов развития предприятий за 1985–1988 гг. выросли в 8 раз (с 16 до 29,9 млрд. руб.). Прирост же национального дохода составил в 1988 г. 4,4%, в 1989 г. – 3,0% (а с учетом фактического изменения цен – 2,4%).

4. На драматические ошибки в политике цен и доходов наложились самые тяжелые просчеты в *финансовой политике*.

На XIX партконференции Л.И. Абалкин привел высказывание старого русского экономиста Н.И. Тургенева: "Основательное знание экономии политической есть обязанность управляющих государством; и можно смело сказать, что всякое правительство, которое не будет понимать правил сей науки, или будет презирать оные, должно погибнуть от финансов"\*.

<sup>10</sup> Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. М., 1937. С. 147 (цит. по: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. С. 116).

Так оно и вышло в данном эпизоде российской истории.

Напомним, что в начале перестройки сокрушительные удары по бюджету нанесли антиалкогольная кампания, а затем снижение мировых цен на нефть.

Как видно из табл. 4.3, даже по официальной статистике, доходы бюджета в 1986 г. оказались ниже,

чем в 1985 г., хотя номинальный объем ВВП вырос на 3,3%. К тому же ежегодно падала доля союзного бюджета в доходах: с 51,4% в 1985 г. до 39,4% в 1989 г. Только в 1990 г. году произошел сдвиг в противоположном направлении. С 1988 г. бюджет явно стал пополняться за счет инфляционного дохода, так как в 1990 г. даже официальная статистика показала снижение физического объема ВВП на 2,3%.

Расходы росли опережающими темпами. Только с 1989 г., почувствовав опасность, Правительство стало сокращать расходы союзного бюджета, впрочем, не очень существенно. Расходы же консолидированного бюджета и вовсе продолжали стремительно расти. Только на закупки вооружений и военной техники, военные НИОКР и строительство ежегодно тратилось в эти годы 40–55 млрд. руб. Эти суммы снизились лишь в 1990 г. (примерно на 6 млрд. руб.). На народное хозяйство и оборону вместе уходило в 1985 г. 59,0%, а в 1989 – 57,3%. Только в 1990 г. их доля снизилась до 51,9% бюджета. Надо иметь в виду, что эти расходы отражают силу ведомственного лоббирования, противостоять которому ни Правительство, ни партийное руководство не могли, да и вряд ли хотели.

Л.И. Абалкин, после I Съезда народных депутатов появившийся в Правительстве Союза в роли вице-премьера и председателя Комиссии по экономической реформе, а также В.С. Павлов, пожалуй, одни понимали важность ужесточения финансовой политики. Они повлияли на то, что в 1990 г. дефицит бюджета был сокращен. Но до того он рос устрашающими темпами (см. табл. 4.3).

**Таблица 4.3.** Основные показатели бюджета СССР в 1980–1990 гг., млрд.руб.

	1980 г.	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
ВВП (фактические цены)	619	777	799	825	875	943	1010
Доходы госбюджета		372,6	371,6	378,4	378,9	401,9	471,8
% к ВВП		48,0	46,5	45,9	43,3	42,6	47,2
В том числе союзный бюджет		191,7	186,0	184,9	169,6	158,2	210,5
% к доходам консолидированного бюджета		51,4	50,0	48,7	44,8	39,4	44,6
Расходы		386,5	417,1	430,9	459,5	482,6	513,2
В том числе союзного бюджета		202,9	222,9	237,5	245,3	244,6	240,5
% к расходам консолидированного бюджета		52,5	53,4	55,1	53,4	50,7	46,9
Расходы на народное хозяйство и оборону		228,2	245,4	247,1	263,0	276,7	266,6
% к общему объему расходов		59,0	58,8	57,3	57,2	57,3	51,9
Дефицит госбюджета		13,9	45,5	52,5	80,6	80,7	41,4
% к ВВП		1,8	5,7	6,4	9,2	8,6	4,1
% к доходам союзного бюджета		7,3	24,5	28,4	47,5	51,0	19,7

На самом деле дефицит был еще больше. В 1988 и 1989 гг. – по 90 млрд., в 1990 г. – 60 млрд. Это минимум. Покрывался он полностью за счет эмиссии. Денежная масса быстро росла в наличных деньгах: 1989 г. – на 19,5%, 1990 г. – на 21,5%. Рост дефицита, рост эмиссии при замороженных ценах и быстром росте доходов предприятий и населения – взрывчатая смесь, детонатором для которой могла послужить всякая малость. А уж путь к опустошению магазинных полок, обесценению рубля и, значит, доходов и сбережений граждан, к снижению стимулов к труду, а следом – и объемов производства оказался во всю открытым.

В сложившейся обстановке оздоровляющий эффект могли дать только решительные и притом весьма непопулярные меры. Но коммунисты горбачевского призыва, как и их более ортодоксальные товарищи по ленинской партии, оказались на это органически не способны. Наоборот, популизм, нежелание что-либо круто изменить хотя бы ради самоспасения, питаемые как будто комплексом вины за все содеянное за 70 лет советской власти, становились все более характерными чертами политики Горбачева – Рыжкова.

Вместо решительных и грамотных действий внутри страны – займы за рубежом под Горбачева, под демократию, которую он отстаивает перед лицом партийных ортодоксов. За короткий срок внешний долг страны почти с нуля вырос до 93 млрд. долл. На деле получилось, что за счет этих кредитов

пытались заткнуть прорехи в собственной финансовой политике, продлить агонию системы, за которую потом должны были расплачиваться демократы, против этой системы боровшиеся.

На столе Абалкина в кремлевском кабинете стояла табличка с цитатой Ленина: "Удастся нам на продолжительный срок, а впоследствии навсегда стабилизировать рубль – значит, мы выиграли". Сделать этого не удалось.

По инициативе Абалкина в 1989 г. ввели налог на прирост Фонда заработной платы. Затем под напором многочисленных требований сделали столько исключений, что налог потерял смысл.

В 1990–1991 гг. кризис экономики перешел в открытую фазу, началось прямое сокращение производства. Экономическая политика между тем становилась все более неуверенной. На II Съезде народных депутатов в декабре 1989 г. была одобрена программа правительства, которая по сути под аккомпанемент красивых слов о реформах предполагала откладывание их на два года. Хотя административные рычаги уже не действовали, рыночным отношениям не давали развернуться. Если до этого еще была какая-то надежда, что процесс трансформации удастся сделать плавным и постепенным, то уже в первые месяцы 1990 г. эта надежда развеялась.

Новая программа, подготовленная под руководством Л.И. Абалкина, опять была отвергнута (см. "Мартовская (1990 г.) программа Н.И. Рыжкова" в гл. 6). 24 мая Н.И. Рыжков обнародовал на сессии Верховного Совета СССР еще одну программу, отменявшую прежнюю. Стержнем ее оказался административный пересмотр цен с повышением их на потребительские товары в среднем в 2 раза и на хлеб в 3 раза. В результате последние товары исчезли с магазинных полок буквально в считанные часы.

С этого момента и до осени 1991 г. бессмысленно говорить о какой-либо экономической политике.

Первое, что заявил Б.Н. Ельцин, только что избранный Председателем Верховного Совета РСФСР, – долой Рыжкова и его программу, к рынку перейдем без испытаний. Затем последовало соглашение Ельцина с Горбачевым и подготовка совместной программы "500 дней", которую под давлением консервативной части союзного руководства провалили осенью 1990 г. (см. гл. 6).

В конце 1990 г. при рассмотрении союзного бюджета Ельцин объявил, что Россия будет перечислять в бюджет Союза 26% своих доходов, и больше ничего; двухканальная налоговая система переставала при этом работать. Союзный центр оставался без доходов, соразмерных с его расходами, в том числе военными. Зато в его власти был печатный станок.

Затем последовал калейдоскоп событий 1991 г.: Литва, борьба за перевод союзных предприятий в российскую юрисдикцию, референдум о судьбе Союза, маневры правительства В.С. Павлова, в ходе которых обмен крупных купюр, задуманный ранее как тип денежной реформы перед либерализацией цен с целью сокращения инфляционного навеса, был дополнен запоздавшим на три месяца, но все-таки осуществленным административным повышением цен, любимым детищем нового главы кабинета.

Начались переговоры по новому Союзному договору, Новоогаревский процесс, посредством которого Горбачев хотел уйти от жестких репрессивных мер, подсказываемых ему консерваторами, сохранить образ демократа и реформатора.

Затем путч 19 августа, победа демократии и осень подготовки реформ. 6 ноября 1991 г. было образовано новое правительство РСФСР во главе с Б.Н. Ельциным, зампредом правительства назначен Е.Т. Гайдар. Декабрь – распад Союза и отрешение Горбачева от власти.

1991 г. крайне трудно анализировать с точки зрения экономики и экономической политики. Это конвульсии умирающего коммунистического гиганта. Упадок системы привел к логическому концу. Грандиозный социальный эксперимент, наверное самый масштабный в истории, закончился провалом.

Одно наблюдение представляется мне важным. В период 1987–1991 гг. делалось много глупостей, но было сделано и много полезного для будущей рыночной экономики. Однако что бы ни делалось, правильного и неправильного, результат был отрицательный. Дела шли хуже и хуже. Видимо, это и есть характерная черта системного кризиса, подступающей революции, когда события выходят из-под контроля, приобретают спонтанный характер, пока решительные действия кого-либо из действующих лиц разыгрывающейся драмы не смогут вновь оседлать ход событий.

## Литература

Аганбегян А. Г. Научно-технический прогресс и ускорение социально-экономического развития. М.: Экономика, 1985.

О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.

Закон СССР "О государственном предприятии (объединении)" от 30 июня 1987 г.

Закон СССР "О кооперации в СССР" от 26 мая 1988 г.

Павлов В.С. Бюджет и экономика: время ответственных решений. М.: Финансы и статистика, 1991.

Павлов В.С., Шпрыгин В.И. Реформа ценообразования: цели, пути реализации. М.: Экономика, 1991.

Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. М.: Вершина-клуб, 1997. С. 37–44.

Гайдар Е.Т. В дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996.

## ГЛАВА 5 РАСПАД СССР

Можно ли было ожидать распада Союза

Кризис и распад СЭВ – прелюдия

Роль демократизации

Влияние экономической политики правительства Рыжкова

Борьба России за суверенитет

Судьба экономического союза

Значение распада Союза для России: потери и выгоды

### 5.1 Можно ли было ожидать распада Союза

Распад СССР – крупнейшее событие конца XX в. не только в отечественной, но и в мировой истории. Это и важнейший упрек, который большинство граждан России, да и немалое число людей в других республиках адресуют демократам: ваши реформы, ваша демократия еще ничего не дали народу, но уже привели к потере великой страны, второй в мире сверхдержавы. Один этот факт нанес столь болезненный и труднопереживаемый удар по национальному самосознанию русских, что все позитивные преобразования, если бы они даже уже проросли повышением материального благосостояния большинства населения, не смогут его компенсировать в скором времени. Негативное отношение к реформаторам в России, влияние компартии и по сей день во многом объясняются этим ударом, который прямо ставится им в вину. Ведь никто не ожидал, что великая держава, казавшаяся незыблемой, развалится буквально за два года.

Особенно трагично отделение славянских республик, Украины и Белоруссии. Вековые усилия царской России по расширению на запад и юг, в области, более благоприятные для жизни и ближе расположенные к центрам европейской культуры, были сведены на нет. Ныне западные и южные границы страны, не считая полосы, идущей по Дону на Кубань и Северный Кавказ, проходят там же, где и в допетровские времена.

Было бы неверно не видеть или отрицать явное ухудшение геополитического положения России, которое будет сказываться длительное время. В то же время мысль о случайности распада СССР, о том, что он произошел в результате какого-то чудовищного заговора, питает надежды на интеграцию, на восстановление Союза. Но со временем надежды тают, перемены становятся все более необратимыми, бывшие союзные республики, несмотря на формально предпринимаемые усилия, все дальше отходят друг от друга. Пока именно так.

Можно ли было ожидать такого поворота событий? Напомню, что известный советский диссидент А. Амальрик предрек распад Союза еще в 1973 г.\* Но тогда его сочли озлобленным фантазером. Серьезные политики такой исход не принимали во внимание.

---

\* См. его работу "Просуществует ли Советский Союз до 1984 года".

*В 1982 г., находясь в командировке в Финляндии, прямо с прилавка книжного магазина (иначе книгу тогда было не заполучить, и денег не было) я прочитал в книге "Политическая система СССР", подготовленной в Гарварде сотрудниками кафедры З. Бжезинского, заключительную главу "Будущее России".*

*Там рассматривалось три сценария развития событий у нас после смерти Л.И. Брежнева.*

**Сценарий I** – ужесточение режима, включая возврат к репрессиям с целью навести порядок. Этот сценарий оценивался как маловероятный, поскольку элита, чрезвычайно усилившаяся в процессе разложения системы, уже не допустит возобновления репрессий, ибо они были бы направлены прежде всего против нее.

**Сценарий II** – демократизация режима по западным образцам – также был отвергнут по той причине, что при этом немедленно развалилась бы империя, а этого, по мнению авторов, никакое советское руководство не допустит.

Наиболее вероятным посчитали **сценарий III** – частичную либерализацию режима в духе хрущевской "оттепели".

По этому сценарию события и развивались до I Съезда народных депутатов. Но затем они вдруг стали разворачиваться в сторону сценария II, казавшегося ранее крайне маловероятным.

Но так ли уж все это было неожиданно? Разве нельзя было предугадать подобное развитие событий?

Напомню, что в итоге Первой мировой и гражданской войн царская империя, сколачиваемая в течение четырех веков, уже один раз развалилась. И тогда монархисты и патриоты всех мастей обвиняли в этом большевиков как немецких агентов. Некоторые куски империи, такие, как Финляндия и Польша (заметим, тоже с запада), так и уплыли. Но затем именно большевики железом и кровью, не стесняя себя соблюдением прав человека и идеями самоопределения, сбили всех овец в стадо и создали структуры, способные под страхом насилия удерживать стадо вместе. Н.В. Устрялов и другие сменовеховцы увидели, что именно коммунисты благодаря неразборчивости в средствах смогли восстановить империю под другим названием – Советский Союз.

Однако теоретическое основание было необходимо. Национальным меньшинствам, поверившим в то, что большевики действительно выступают за независимость и право наций на самоопределение, нужны были хотя бы формальные доказательства.

Была в начале 1920-х гг. дискуссия по национальному вопросу, в которой Сталин отстаивал идею культурно-национальной автономии без образования национальных территориальных единиц, а Ленин – прежний, еще дореволюционный принцип права наций на самоопределение вплоть до отделения, который в свое время сыграл важную роль в привлечении национально-освободительных движений под красные знамена.

22 сентября 1922 г. Сталин писал Ленину: "За четыре года гражданской войны, когда мы ввиду интервенции вынуждены были демонстрировать либерализм Москвы в национальном вопросе, мы успели воспитать среди коммунистов, помимо своей воли, настоящих и последовательных социал-независимцев... Мы переживаем такую полосу развития, когда форма, закон, конституция не могут быть игнорированы".

Вскоре эта полоса была пройдена, гайки закручены, серия расправ с национал-уклонистами позволила наладить атмосферу "вечной дружбы народов". Но кое-что от формы осталось – признанное в Конституции право республик Союза на отделение, а также выделение национально-территориальных образований: автономных республик, областей, округов.

Это от Ленина. Сталин устроил бы все иначе, как сейчас предлагают деятели очень широкого спектра, от В. В. Жириновского до Г.Х. Попова, административно-территориальное деление независимо от национального состава населения (губернии) и культурная автономия для национальных меньшинств независимо от административно-территориального деления. Так старались делать в царской России.

Но ленинское наследие оказалось живо и, когда пришло время, сыграло свою роль.

Все годы советской власти, кроме 1917–1918 гг., Россия в образе РСФСР или СССР непрерывно осуществляла территориальную экспансию, подобно России царской. Сначала создание Союза, усмирение Средней Азии. Затем, согласно пакту Молотова – Риббентропа, присоединение Западной Украины и Белоруссии, а чуть позднее прибалтийских республик. При этом внутрь крепости, именуемой СССР, был ввезен "тройный конь". Потом он сыграет свою роль.

С Финляндией – сорвалось. Молдавия и Буковина – получилось.

После Второй мировой войны были присоединены Закарпатье, Калининградская область, Южный Сахалин и Курильские острова. Предпринимались попытки к закреплению советского влияния в Маньчжурии, где прежде русские уже построили КВЖД и ЮМЖД, города Харбин, Дальний, Порт-Артур, но затем было решено, что лучше иметь в сфере своего влияния весь коммунистический Китай, чем присоединить эти "мелочи".

Сфера влияния СССР в послевоенные годы охватила Центральную и Восточную Европу, Китай, Северную Корею, Вьетнам, Монголию, Камбоджу и Лаос в Азии, Кубу в Америке. В разной мере и в разное время к зависимым "дружественным" странам можно было причислять Египет, Сирию, Ирак, Йемен, Судан, Эфиопию, Сомали, Мозамбик, Анголу, Афганистан. Правда, по "континенту дружбы" то и дело проходили раскалывающие его трещины, то в Югославии, то в Китае, но все же сфера влияния СССР была огромна как никогда в истории России. И весьма обременительна.

Чем больше обозначался кризис советской экономики и советской системы, чем меньше ресурсов она могла тратить на сохранение сферы влияния, тем больше становилась вероятность развала империи.

Первым сигналом стал Афганистан, где СССР за пределами своих границ потерпел первое явное поражение после 1945 г.

Так что считать развал советской империи полной неожиданностью, никак нельзя. Напротив, чем больше она надувалась, тем скорей можно было ожидать коллапса.

## 5.2 Кризис и распад СЭВ – прелюдия

Непосредственно распаду СССР предшествовал крах коммунистических режимов в Восточной Европе и международных институтов, объединявших СССР и эти страны: Варшавского договора и Совета экономической взаимопомощи (СЭВ).

То, что союзные отношения этих стран с СССР основывались на итогах Второй мировой войны, на присутствии советских войск, очевидно. Местные партийные элиты, вскормленные СССР, были заинтересованы в союзе с ним, ибо только он гарантировал им пребывание у власти. Он же способен был их от власти отстранить, о чем свидетельствовали события в Венгрии (1956), Чехословакии (1968) и Польше (1956, 1970, 1980). Но эти же события свидетельствовали о нестабильности режимов, об их зависимости от СССР в экономическом, политическом и военном плане.

С началом перестройки большая часть правителей в этих странах почувствовала, что прежней полной поддержки не будет, что Горбачев хотел бы, чтобы и они устроили у себя аналогичную советской перестройку. Но, как правило, таких возможностей не было. В ГДР, Чехословакии – это было ясно априори – стоило только пошевелить, и итогом были бы не демократизация или ускорение, а устранение режима. В Польше процесс распада режима начался еще в 1980 г. после возникновения "Солидарности". Рыночные реформы типа тех, что собирались проводить Горбачев с Рыжковым, здесь уже прошли и показали всё, что можно из них выжать. Так что у правящих режимов здесь, в отличие от советского, было только две альтернативы: либо держаться за власть любой ценой, включая усиление репрессий, одобрения которых теперь уже нельзя было получить даже в Москве, либо уходить.

Напомню, в 1956 г. события в Венгрии и в Польше начались после XX съезда КПСС.

В 1989 г. после I Съезда народных депутатов СССР, как эффект падающего домино, по так называемым социалистическим странам Восточной Европы прокатилась волна антитоталитарных революций.

*ГДР.* Октябрь 1989 г. События, связанные со стремлением руководства страны приостановить бегство своих граждан в Западную Германию, привели к массовым выступлениям в Берлине и Лейпциге. Э. Хонеккер вынужден был уйти в отставку. В марте 1990 г. свободные выборы привели к победе оппозицию, коммунисты уступили власть.

*Болгария.* Ноябрь 1989 г. Острая политическая борьба в партийном и государственном руководстве привела к отставке Т. Живкова со всех постов.

*Чехословакия.* Вторая половина ноября 1989 г. Разгон студенческой демонстрации в Праге привел к массовым выступлениям против режима по всей стране. "Бархатная" революция сделала президентом В. Гавела, который еще вчера сидел в тюрьме. Снова появился на политической сцене А. Дубчек, но теперь он уже казался старомодным консервативным социалистом, время которых ушло.

*Румыния.* В декабре 1989 г. восстание, бои с кровавыми жертвами. Расстрел диктатора Н. Чаушеску и его жены, приход к власти Фронта национального спасения.

*Польша.* После выборов в конце 1989 г. президентом становится руководитель "Солидарности" Л. Валенса. На смену коммунистическому правительству М. Раковского приходит правительство либералов Мазовецкого – Балцеровича, которое с января 1990 г. устраивает Польше лечение "шоковой терапией".

*В июне 2001 г. Фонд "Либеральная миссия" проводил "круглый стол" по книге И. Стародубровской и В. Мау "Великие революции: от Кромвеля до Путина" (М.: Вагриус, 2001). В ней события 1991–2000 гг. в России квалифицировались как революция и предпринималась попытка выявить закономерности революций, чтобы использовать их в прогнозе. Для выявления закономерностей чем больше случаев, тем больше уверенность в выводах. Поэтому события 1989 г. в странах Восточной Европы тоже ставились в ряд революций. Но на самом деле, я думаю, их нельзя рассматривать самостоятельно. Это все российская революция, начатая демократизацией, повлекшей за собой многие события, в том числе распад сначала сферы влияния, а затем и самого СССР.*

Буквально за два последних месяца 1989 г. политическая картина Восточной Европы полностью изменилась. Социалистическая система приказала долго жить. Те узы, которые экономически связывали входящие в нее страны, оказались крайне непрочными. Объяснялось это просто: их связывал не рынок, а плановый товарообмен, выгодность которого во многих случаях была более чем сомнительна.

Дело в том, что плановая система не допускает полицентризма. Если она способна действовать хоть как-то эффективно, то лишь при одном плановом центре, раздающем задания и распределяющем ресурсы. В социалистической системе, несмотря на доминирующую роль СССР, все-таки был политический и экономический полицентризм, множество денежных систем, множество достаточно разделенных национальных рынков.

Раз много центров планирования, то естественна мысль о том, чтобы они координировали свою деятельность. Но если госпланы плохо выполняли свои функции в рамках национальных хозяйств, то в международных экономических отношениях максимум, на что они были способны, так это на согласование в натуре взаимных поставок: из Чехословакии в СССР – трамваи и обувь, из Болгарии – автокары и помидоры, из ГДР – пассажирские вагоны, оптика, из СССР всем – нефть, газ, оружие. Поставки по импорту использовались главным образом для закрытия дыр во внутренних материальных балансах. При этом оценить экономическую эффективность внешнеторгового обмена нельзя. Главным стимулом для обмена в рамках СЭВ служила либо невозможность продать продукцию на западных рынках из-за низкой конкурентоспособности, либо недостаток свободно конвертируемой валюты для покупок товаров там же.

Благодаря этим факторам свой, весьма своеобразный рынок в СЭВ все же был создан. Главное – на нем можно было продавать товары, которые в столь крупных объемах нигде продать данной стране было бы невозможно. Это почувствовали все страны СЭВ, когда этот рынок распался.

Доля стран (%) во внешней торговле европейских стран – членов СЭВ в 1988 г. составила:

Болгария.....	79,2
Венгрия.....	45,1
ГДР.....	66,1
Польша.....	69,9
Румыния.....	55,0
СССР.....	59,7
Чехословакия .....	74,6

Сложилась своя правила ценообразования: применялись "очищенные" от конъюнктурных колебаний цены, построенные на базе мировых цен как скользящие средние за последние пять лет. Но они применялись, как правило, только для биржевых товаров. Вечные запаздывания порождали скрытые и явные конфликты: после снижения мировых цен на нефть в 1985–1986 гг. соцстраны впервые стали платить Союзу больше, чем если бы покупали нефть на мировом рынке.

Для обеспечения многосторонних расчетов была сконструирована своя валюта – переводной рубль, а также свой Банк международного экономического сотрудничества (МВЭС), производивший операции с переводными рублями. Однако искусственность валюты вела к тому, что все стремились к сбалансированности двусторонней торговли со всеми соцстранами.

Когда в конце 1989 г. пали коммунистические правительства, практически все страны – члены СЭВ с поспешностью, граничащей с неприличием, отказались от связей и институтов, выстраивавшихся столь долго. Все они, включая и нас, бросились на западные рынки в погоню за долларами и марками. Там их ждал разный прием. Но общим результатом было падение взаимного товарооборота, сокращение рынков сбыта и падение объемов производства.

Распад СЭВ стал прелюдией и в известной мере моделью распада СССР, целостности, казавшейся несравненно более прочной.

### 5.3 Роль демократизации

Целостность СССР, как мы видели, обеспечивалась прежде всего насилием и страхом. Точнее сказать, инерцией страха перед насилием со стороны союзных репрессивных органов. На этой основе, а также на постоянной экономической подпитке союзных республик, прежде всего проблемных, зиждились и многообразные иные отношения, придававшие единству многонационального государства многие черты видимой естественности и прочности.

Однако когда вследствие демократизации отпала угроза насилия или когда по крайней мере национальные силы в отдельных республиках почувствовали, что подобное поведение властей вызовет осуждение общественного мнения в России и в мире, которое заставит их отступить, то там, то тут начались вспышки сепаратизма:

Карабах и Сумгаит.....	1988 г.
Фергана (столкновение узбеков и киргизов в г. Узгене).....	1989 г.
Новый Узень (Казахстан), против чеченцев.....	1989 г.
Кишинев .....	1989 г.
Сухуми.....	1989 г.
Тбилиси.....	1989 г.
Баку .....	1990 г.
Цхинвал (Южная Осетия) .....	1990 г.

Все события с кровопролитием. И они действительно не вызвали устрашающих действий со стороны власти, желавшей сохранить свой демократический образ.

Самый передовой участок фронта в борьбе против Союза – прибалтийский, вначале еще мирный.

Ноябрь 1988 г. Верховный Совет Эстонии принимает декларацию о суверенитете.

Март 1990 г. Верховный Совет Литвы объявляет о "восстановлении независимости Литовского государства".

В Вильнюсе в 1991 г. происходят кровавые события, перебросившиеся и в Ригу.

Уже на I Съезде народных депутатов СССР прибалтийские делегации, объединяясь с демократами, в то же время заявили о своей особой позиции: сначала республиканский хозрасчет, а затем независимость – выход из СССР в соответствии с Конституцией.

Становилось ясно: либо ради сохранения Союза придется вновь прибегнуть к репрессиям, причем в масштабах, обеспечивающих достижение цели (следовательно, в больших масштабах, сравнимых с 1937 г., что означает отказ от демократизации), либо идти до конца по пути демократических реформ и тогда согласиться с распадом Союза или, во всяком случае, с отпадением некоторых его частей. В 1990–1991 гг. таковыми были прежде всего Прибалтика, Армения и Грузия, развивалось также национальное движение в Западной Украине. Одним словом, "троянский конь" открылся.

Можно ли было найти выход из этой дилеммы: сохранить Союз и построить демократическое государство? Казалось, шансы были. Их попытались использовать, готовя новый Союзный договор.

Однако проявляли себя и имперские силы, структуры и деятели тоталитарного режима, прежде всего в КГБ, армии, партии, считавшие необходимым пойти на применение силы, чтобы спасти от развала государство. Демократы и державники в Москве в равной степени хотели сохранения Союза. Но они были по разные стороны баррикад, и их непримиримые противоречия содействовали его распаду. Надо отметить, что к осени 1991 г. в среде демократов появилась группа, уже осознавшая неизбежность гибели Союза и готовая пойти на это ради реформ и демократии. В их числе Е. Гайдар, С. Васильев и др. Их статья в "Известиях" в сентябре 1991 г. вызвала острую реакцию у тех, кто еще не был готов обсуждать эту проблему в такой плоскости.

Наконец, следует отметить возобновление на фоне демократизации традиционных русских националистических и шовинистических движений. Первое из них – "Память" – возникло уже в 1986 г. В новых условиях были воспроизведены дореволюционные идейно-политические течения западничества и почвенничества, причем последнее все больше заявляло о себе как консервативная, антиреформаторская сила, тяготеющая к ценностям русской старины, идеализирующая ее и особенности русского духа, русской национальной идеи, провозглашающая особый путь и особую духовную роль России.

Безусловно, это было связано с растворением в течение многих лет русской национальной идентичности в советском интернациональном мировоззрении и с тем, что другие народы, населявшие Советский Союз, стали заявлять о своих национальных правах, об угнетении со стороны русских. Это было тем более обидно, что большинство русских было убеждено: мы самые терпимые, мы ко всем старались подладиться, мы всем помогали, чего бы они стоили без нас.

Дело дошло до того, что на I Съезде народных депутатов один из лидеров патриотов-почвенников – писатель Валентин Распутин заявил: уж если мы так не милы, пусть Россия сама выйдет из Союза (цитата по памяти). Это было сказано в 1989 г.

Так сложилось, и в этом теперь видна логика, что демократизация стала одним из важнейших факторов распада Союза. Он держался, как оказалось, на насилии. И исчез, когда его не стало.



## 5.4 Влияние экономической политики правительства Рыжкова

В 1990 г., когда шла дискуссия вокруг программы "500 дней" (см. гл. б), Н.И. Рыжков выступил против нее, выдвинув в качестве главного аргумента не свое нежелание расставаться с властью, воспользоваться которой должным образом он не мог, а то, что эта программа предполагала распад Союза, точнее, делала упор на экономическом союзе, как бы соглашаясь на ослабление Союза как единого политического целого. Рыжков тогда говорил: я не буду содействовать распаду страны и все сделаю, чтобы не допустить этого.

Однако на деле именно его политика, именно ошибки, допущенные после 1987 г. его правительством, более всего способствовали распаду Союза.

Трудно сказать, что здесь сыграло большую роль – демократизация или дефицит, усиленный до чрезвычайности безграмотной и безвольной финансовой политикой. Можно предположить, что будь в стране более или менее сбалансированная экономика с рыночными связями, хотя бы такими, какими они стали в России в 1993 г., сепаратистские движения, инициируемые немногочисленными группами, угасли бы или потеряли политическое влияние, как потом произошло в Татарстане. Если бы не было разрушительного дефицита...

Напомним, что дефицит непрерывно усиливался вследствие роста номинальных доходов и денежной массы при сохранении неизменными твердых государственных цен. В этих условиях расширение самостоятельности предприятий вело к тому, что в руках союзного центра оказывалась все меньшая доля ресурсов. А в этом была его главная сила.

Меньше ресурсов – меньше влияния на республики. Союзное правительство теперь требовало от республиканских правительств: сами выходите из положения, не рассчитывайте на помощь центра.

А республики отвечали: тогда мы будем отдавать центру меньше своих ресурсов. Ведь ресурсы центр черпал из тех же республик, от предприятий на их территории. Это означало развязывание центробежных сил, ибо каждый регион, а не только союзные республики, стали чувствовать: спасение утопающих – дело рук самих утопающих.

*Вспоминаю спор, который вспыхнул между Н. Рыжковым и тогдашним председателем Совета Министров Украины В. Масолом на одном заседании союзного правительства в 1990 г. Рыжков пенял последнему, что Украина срывает поставки по союзному госзаказу, принуждая предприятия поставлять продукцию для внутриреспубликанских нужд. Масол возражал премьеру в форме, вряд ли возможной даже год назад: «Помилуйте, Николай Иванович, вы сами нас к этому толкаете. Вы не даёте нам ничего из того, что мы просим. Что нам остается делать, находим выход, как можем, у себя».*

Заметим, что все это происходило в условиях плановой экономики, где потери в плановом распределении никак не возмещались рыночными связями. Если центр не может или не хочет выполнять функции планирования и распределения, то эти функции перемещаются на уровень ниже, в союзные республики, которые понуждаются к тому, чтобы в своих балансах собирать максимум ресурсов прежде всего со своих территорий.

Начинается создание "барьеров на дорогах", возникают запреты на вывоз из республик (регионов) той или иной дефицитной продукции. Далее следуют ответные меры соседей. Ткань хозяйственных связей распадается на республиканские и региональные анклав.

Дезинтеграция влечет за собой возрастающие потери. Берет верх принцип "спасайся кто и как может". При этом убеждение в том, что от попыток держаться вместе страдает больше всего тот, кто попадает на эту удочку, распространялось все сильнее.

Когда нет нормального рыночного обмена, у всех республик и регионов складывается ощущение, что именно их обирают. На украинском референдуме в декабре 1991 г. по вопросу независимости большинство высказалось "за" в твердой уверенности, что в независимой Украине жить будет лучше, так как она богаче России.

В июне 1989 г. Верховный Совет Эстонии принял Закон "Основы хозяйственного расчета Эстонской ССР". Комментируя его, академик АН Эстонии, народный депутат СССР, активный сторонник сохранения республики в составе Союза М. Бронштейн писал в "Известиях":

"При равных природно-климатических условиях, включая фондовооруженность (а производственные фонды

хозяйства республики не получали, а покупали по растущим ценам), для Эстонской ССР планируются закупочные цены на молочную и мясную продукцию на треть ниже, чем для хозяйств Ленинградской и Московской областей, это превращается в ежегодное «наказание» за эффективность в размере 230 млн. рублей.

Говорят, что республика получает сырье (нефть, металл, хлопок и т.д.) также по низким ценам. Да, но по одинаковым с другими регионами. Теряет лишь тот, кто производит сырье. И мы считаем справедливыми претензии этих регионов. Думается, что переход к ценам мирового уровня обеспечит значительный экономический выигрыш регионам с большими запасами сырьевых ресурсов"...

Другим регионам, по мнению автора, "придется переходить на ресурсосберегающие технологии... Но здесь опять же наталкиваемся на стремление центральных ведомств «забрать» все излишки и «выдавать» их на своих условиях".

"Посмотрим статистические данные за 1 квартал 1989 года, – продолжает М. Бронштейн. – В Эстонии и Союзе производство товаров народного потребления выросло по сравнению с I кварталом прошлого года на 5,8% и 1,4%. Последствия предсказать нетрудно: поток покупателей из других республик резко возрастет (при нормальной экономике они желанные товарные туристы, а у нас «покупанты»), и последуют защитные меры, не исключая и создания собственной денежной единицы (с повышенным курсом по отношению к рублю), и еще большего ограничения вывоза потребительских товаров. Не будем закрывать глаза на истинное положение вещей: уже давно существуют местные «валюты» (талоны и карточки) и «таможни» (запреты на вывоз и шлагбаумы с неофициальной таксой на провоз). И если мы в ближайшее время не обеспечим товарно-денежную сбалансированность и не прекратим эмиссию необеспеченных товарами рублей, то образуется множество мелких замкнуто-феодальных рынков со своими денежными или прочими эквивалентами. При которых совсем не плохо пристроилась своя «охрана»".

Это документ того времени, передающий его вкус и запах и одновременно показывающий экономические факторы, которые привели к распаду СССР.

Если бы в 1987–1988 гг. была осуществлена либерализация цен и ужесточена финансовая политика в степени, адекватной складывавшейся ситуации, если бы тем самым была придана сила рублю как единой валюте, процессы распада не набрали бы таких масштабов, а вероятно, и вовсе могли быть остановлены.

Иначе говоря, нужны были реформы, на которые решились уже в 1992 г. Гайдар и Ельцин. Правительство Рыжкова, да и Горбачев на это решиться не могли.

## 5.5 Борьба России за суверенитет

В мае 1990 г. Б.Н. Ельцин после нескольких голосований был избран председателем Верховного Совета РСФСР.

12 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР при редком единодушии сил, в остальном противостоявших друг другу, принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР: "за" - 907 депутатов, "против" - 13, воздержались – 9. Этот день теперь празднуется как день государственного суверенитета, или независимости России, хотя большинство спрашивает: "Независимость от кого и почему этот день надо праздновать?"

Декларация объявила суверенитет России в составе обновленного Союза, органам которого добровольно делегировались определенные полномочия. Она также провозглашала верховенство Конституции и законов РСФСР над союзными, если они им противоречили. Это впоследствии стало примером для других республик и дало повод оппонентам обвинять российских лидеров в целенаправленном разрушении Союза. М.С. Горбачев на съезде заявил, что без России союзное государство не имеет смысла.

Борьба России за суверенитет была одновременно борьбой за власть и борьбой против коммунистического режима.

Договоренность Горбачева и Ельцина о прекращении конфронтации и о совместных действиях по осуществлению реформ дала надежду (см. о работе над программой "500 дней" в гл. 6).

Когда договоренность была сорвана, причем сорвана силами, желавшими сохранить и свою власть, и прежнее устройство Союза, новая, более острая конфронтация стала неизбежна. Впечатление было такое, что Б.Н. Ельцин ожидал этого срыва, попыток с его стороны защищать вместе с М.С. Горбачевым программу реформ в рамках Союза и достигнутые политические договоренности практически не было.

Как только Горбачев уступил нажиму консерваторов, Ельцин использовал ситуацию в своих

политических целях. Он выступил с резким заявлением, предрекая обострение кризиса и возлагая на союзный центр ответственность за его развязывание.

Открытая война была объявлена в декабре 1990 г. при рассмотрении союзного бюджета: Б.Н. Ельцин заявил о том, что Россия отказывается от прежнего порядка его формирования и готова внести в него только 26% от собранных в России бюджетных поступлений. Для союзных органов это была катастрофа, так как исчезала большая часть источников для содержания армии, служб безопасности и других расходов, покрывавшихся из бюджета Союза.

Параллельно началась борьба за переход предприятий под российскую юрисдикцию с обещанием снижения финансовых отчислений.

Россия вела переговоры с другими союзными республиками о заключении двусторонних договоров и экономических соглашений, которые вытесняли центр из сферы регулирования экономики, ослабляли его политически.

25 ноября 1990 г. был опубликован первый проект Союзного договора. Дискуссии вокруг него характеризовались прежде всего резкими выступлениями Б.Н. Ельцина и других российских лидеров, поскольку, по их мнению, он закреплял унитарный характер союзного государства.

Кровопролитие 12–13 января 1991 г. в Вильнюсе и Риге стало сигналом, что обострение противостояния "коммунисты – демократы", "союзный центр – республики" приближается к развязке. Ельцин выступал на стороне республик, в каком-то смысле спасая демократию и честь России, не допуская превращения ее в силу, готовую поддержать подавление других народов в их стремлении к свободе и независимости.

21 февраля – выступление на сессии ВС России группы депутатов (С. П. Горячева, Б.М. Исаев, В.Б. Исаков, Р.Г. Абдулатипов, А.А. Вешняков, В.Г. Сыроватко) с обвинением Б.Н. Ельцина в том, что его конфронтация с союзным руководством ведет к развалу Союза. В российском парламенте назревает раскол.

17 марта – референдум по вопросу о сохранении Союза. "За" – 76,4% принявших участие в голосовании. В России – 71,3% при несколько меньшей явке. Россияне, кроме того, голосовали за введение в России поста Президента. За это высказалось 70%.

28 марта – III внеочередной Съезд народных депутатов РСФСР, созванный по требованию "шестерки" депутатов, заканчивается ее поражением. Важную роль в победе Ельцина сыграло отделение от коммунистов и присоединение к демократам новой фракции "Коммунисты – за демократию" во главе с А. В. Руцким.

М.С. Горбачев, почувствовавший всю серьезность угрозы превращения его из демократа и реформатора, инициатора перестройки в заурядного душителя свободы, старается вырваться из объятий консерваторов. Начинается новый этап поиска согласия.

23 апреля публикуется совместное заявление Президента СССР и руководителей высших государственных органов союзных республик "О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса". Этот документ подписали руководители девяти республик, кроме прибалтийских, Грузии, Армении и Молдовы, поэтому его назвали "Заявлением 9+1". С 24 мая началась работа над новым Союзным договором – Новоогаревский процесс. Достигнуты были соглашения по бюджетным вопросам. Однако политические игры не прекратились. Становилось все яснее, что ослабление и распад Союза – в интересах если не народов, то республиканских элит.

12 июня – выборы Президента России, ровно через год после принятия Декларации о государственном суверенитете. Избран Б.Н. Ельцин. Он еще больше укрепил свои позиции.

17 июля работа в Новоогареве была завершена. Горбачев и Ельцин поддержали положительный результат. Но крайние консервативные силы были не удовлетворены. Они считали чрезмерными уступки М.С. Горбачева. Отныне не допустить подписания Союзного договора стало их важнейшей целью.

19 августа, когда должно было состояться подписание Союзного договора, происходит путч ГКЧП. Вся работа по подготовке договора идет насмарку по вине тех, кто решился на государственный переворот ради спасения Союза.

После победы над путчем реальная власть в Москве перешла к Ельцину. Республиканские органы управления шаг за шагом стали поглощать или упразднять органы союзные.

1991 г. стал последним годом существования СССР.

Надо признать, что и политика Б.Н. Ельцина с конца 1990 г. сильно способствовала распаду СССР. Его действия мотивировались борьбой за власть против М.С. Горбачева и союзного центра,

отождествляемого с тоталитарным прошлым, но объективно вслед за прибалтийскими республиками Россия стала во главе борьбы за суверенитет республик. Одновременно экономическая политика правительства РСФСР ощутимо способствовала углублению кризиса. Этот фактор казался главным. Но не следует преувеличивать его значение: он, скорее, субъективное отражение иных, объективных факторов, о которых речь шла выше.

## 5.6 Судьба экономического союза

Уже с весны 1990 г. проницательные люди предвидели неизбежность политической дезинтеграции и предпринимали действия, которые могли бы спасти хотя бы единство экономического пространства СССР и предотвратить тяжелые последствия его разделения для экономики.

Воздействие распада на экономику Союза и каждой республики казалось угрожающим, если не катастрофическим. В табл. 5.1. приведены данные о ввозе и вывозе республик с выделением межреспубликанского обмена. На последний в 1989 г. приходилось 55% всего внешнего оборота. Во всех республиках, кроме России, был крайне низкий экспортный потенциал. Вычисления во внутренних ценах показывали, что положительное сальдо межреспубликанского обмена имели Россия, Украина, Белоруссия, Грузия, Азербайджан, Литва и Латвия. Но этим вычислениям никто не верил. Все были убеждены, что именно они кормят других. Расчеты в мировых ценах в инвалютных рублях (тоже достаточно условные) давали иную картину: положительное сальдо имели только Россия и Азербайджан.

**Таблица 5.1.** Показатели внешних связей союзных республик в 1989 г., млрд. руб.

	Ввоз, млрд. руб.			Вывоз, млрд. руб.		Сальдо внешнего баланса		
	Всего	Из других республик	Импорт	Всего	В другие республики	Импорт	Во внутренних ценах, млрд. руб.	В мировых ценах, млрд. инвалют. руб.
РСФСР	144,27	70,67	73,60	109,61	75,07	34,54	34,66	32,11
Украина	54,54	39,97	14,57	48,06	40,46	7,60	6,48	-5,06
Белоруссия	20,30	14,84	4,51	19,35	18,31	1,99	0,95	-1,49
Узбекистан	14,16	12,05	2,11	10,17	8,54	1,63	-3,99	-4,54
Казахстан	17,57	14,57	3,00	9,09	8,20	0,89	-8,48	-7,18
Грузия	6,47	4,89	1,58	6,09	5,72	0,37	0,38	-2,09
Азербайджан	7,12	3,79	1,40	5,19	6,67	0,45	1,93	0,55
Литва	7,35	5,79	1,56	6,33	5,85	0,48	1,02	-3,32
Молдавия	6,61	5,19	1,42	5,46	5,19	0,27	-1,15	-3,12
Латвия	6,03	4,52	1,51	5,41	5,04	0,37	0,62	-1,26
Киргизия	4,29	3,36	0,93	2,60	2,55	0,05	-1,69	-1,50
Таджикистан	3,93	3,25	0,68	2,53	2,18	0,35	-1,40	-1,57
Армения	4,90	3,84	1,06	3,69	3,60	0,09	-1,21	-1,35
Туркменистан	3,33	2,74	0,59	2,66	2,42	0,24	-0,67	-0,26
Эстония	3,82	3,23	0,59	3,12	2,90	0,22	-0,70	-1,40

*Источник:* Народное хозяйство СССР 1990 году: Статистический ежегодник. М., 1991. С. 636-642.

СССР действительно представлял собой единый народнохозяйственный комплекс, в котором специализация и кооперация были налажены в плановом порядке. Изделия, поставляемые по кооперации из многих союзных республик, были низкого качества, но они не имели конкурентов при монополии внешней торговли. Все эти связи начали рушиться еще с 1989–1990 гг., и их масштабный

распад представлялся ужасным.

Потом, когда он произошел, оказалось, что все не так страшно, но все же падение производства во всех бывших советских республиках в 1992–1993 гг. было в значительной мере обусловлено свертыванием экономических связей между ними.

Экономический союз по идее должен был предотвратить такой исход: спасти единое экономическое пространство, единый рынок или по крайней мере сделать развод менее разрушительным.

Возможность создания такого союза без союза политического, т.е. без единого государства, была и тогда предметом споров, остается под вопросом и сейчас. Скорее всего экономический союз государств, только что обретших или обретающих независимость, был заранее обречен. Пример Европейского союза, который тогда нас вдохновлял, говорит скорее против. Ибо одно дело – много лет ковать союз государств, которые издавна были независимы и ныне поступаются частью суверенитета ради общей выгоды своих народов, ради создания сообщества, сравнимого по силе с другими мировыми гигантами. Другое дело – спасти распадающееся сообщество, части которого еще только хотят вкушать плоды самостоятельного существования.

Так или иначе, две попытки сохранения единого экономическое пространства в масштабе СССР были предприняты. И уроки этих попыток поучительны, особенно в контексте сегодняшних стремлений вернуть былое единство.

Первая попытка относится ко времени работы над программой "500 дней", о которой подробный разговор будет далее (см. гл. 6). Авторы ее исходили из посылки, что главное – сохранить экономическое единство распадающегося Союза и тогда удастся в каком-то виде сохранить и воспроизвести политическое единство. Это было признание реальностей, возможно, несколько опережающее, а на деле предугадывающее последующее развитие событий. Однако союзное правительство, прежде всего Рыжков, а на деле и Горбачев, как это стало ясно позднее, не было готово к подобному признанию неизбежного. Любое изменение статус-кво в сложившихся структурах власти встречалось в штыки. Опережающее формирование экономического союза рассматривалось как импульс к развалу политического союза, т.е. единого государства. Вопрос, однако, в том, можно ли было его вообще сохранить.

Третий раздел программы "500 дней" между тем был согласован со всеми республиками, кроме Эстонии. Программа провозглашала создание Экономического союза, в котором республики – главные субъекты. Союзные и межреспубликанские органы управления действуют в соответствии с полномочиями, переданными им республиками по условиям нового Союзного договора. Имелось в виду обеспечить единство денежной и банковской, налоговой систем, системы социальной защиты, таможенного пространства. Предусматривалось также образовать бюджет Союза за счет взносов республик, пропорциональных ВВП, или единого федерального налога, из которого финансировать оборону, госбезопасность и борьбу с организованной преступностью, крупные природоохранные мероприятия, общесоюзные целевые программы, обслуживание внешнего и внутреннего долга СССР. В денежно-кредитной политике предусматривалось формирование национальных банков республик, объединенных в союзную резервную систему по типу Федеральной резервной системы США.

Нетрудно видеть, что если бы эту программу удалось реализовать, то степень интеграции хозяйств республик была бы несравненно выше, чем та, что получилась потом в рамках СНГ. По сути сохранились бы основы единого федеративного государства или, на худой конец, конфедерации. Спад производства в период наибольшего обострения кризиса не был бы таким глубоким, каким он оказался из-за скоротечного разрыва хозяйственных связей и потери союзного рынка.

Провал программы "500 дней" нанес удар по достигнутым договоренностям и по сути сделал невозможным сохранение в будущем даже экономического союза. Он вызвал также резкое обострение конфронтации между союзным центром и Россией, которая продолжалась в течение всего 1991 г. и закончилась Беловежской Пущей.

Вторая попытка была предпринята осенью 1991 г., после того как августовский путч поставил крест на Новоогаревском процессе и на стремлении спасти политический союз, сохранив единое государство. До этого М.С. Горбачев не соглашался на экономический союз, полагая, что он помешает сохранению политического. Теперь попытки построения экономического союза возобновились.

Был образован Межреспубликанский экономический комитет (МЭК), как некогда рекомендовалось в программе "500 дней". Его возглавил И. С. Силаев, которого тем самым удалили из российских властных структур. МЭК до декабря 1991 г. представлял правительство СССР, которое фактически перестало существовать. Заместителем Силаева по реформам был назначен Г.А. Явлинский, ему же

поручили подготовку договора об Экономическом союзе.

В течение сентября с немалыми трудностями был подготовлен текст договора. В процессе его подготовки стало очевидно, что наряду с понятной некомпетентностью представители ряда республик преднамеренно вели дело к срыву работы. В первую очередь – представители Украины.

В октябре в Алма-Ате все республики тем не менее подписали договор об Экономическом союзе, кроме прибалтийских республик, которые после августа 1991 г. получили независимость.

*Как член команды Явлинского, я присутствовал на этом совещании и, грешным делом, будучи во власти иллюзий, высказал перед СМИ мнение, что произошло историческое событие, процесс экономического распада остановлен. Договор предусматривал почти ту же конфигурацию экономического союза, что и программа «500 дней»: единая валюта, единая таможенная граница и т.д.*

*Но Россия подписала договор одной из последних. Российскую делегацию возглавлял Е. Ф. Сабуров, тогда вице-премьер. Он долгое время не имел директивы, противники Союза явно отговаривали Ельцина. Наконец Сабуров подписал документ, но неуверенность в надежности происходящего нарастала.*

На совещании присутствовали представители МВФ, которые поставили вопрос о судьбе внешнего долга СССР. Они потребовали, чтобы республики взяли на себя солидарную ответственность по этому долгу, т.е. если кто не платит, за него платят другие участники договора.

Первым от солидарной ответственности публично отказался Узбекистан, другие республики как бы соглашались, но было ясно, что они платить не могут и не будут. Всем вместе грозила полная финансовая изоляция на международной арене. И тогда проблему не решили.

Сейчас высказываются мнения, что Россия не должна была брать на себя долги СССР. Чтобы понять, что на самом деле было правильным, нужно вернуться в то время. Тогда, при том состоянии экономики и финансов, при хаосе, сопровождавшем распад Союза, при том, что Запад первое время выражал предпочтение Горбачеву перед Ельциным и не стал бы давать последнему кредиты при малейших сомнениях, финансовая изоляция была немыслима. Кроме того, решался вопрос о правопреемстве СССР, и не возьми на себя Россия бремя долга, неясно, как повернулись бы события.

По договору для его реализации необходимо было разработать 11 соглашений по конкретным вопросам: цены, снабжение, финансы, банковская система и денежное обращение, таможня. Переговоры шли трудно уже над договором, но когда началась работа над этими соглашениями в сформированных для этого рабочих группах, стало ясно, что соглашений не будет никогда. Экспертов МЭКа, которые были наиболее компетентными специалистами на переговорах, вообще никто не слушал. Их спрашивали: кто вы такие. Ни одна республиканская делегация, в том числе и российская, не проявляла стремления к тому, чтобы договориться.

В эти дни я понял, что экономического союза не будет. СССР пришел конец. И нет сил, которые могли бы его спасти. Последней такой силой мнил себя ГКЧП, но это была сила вчерашнего дня, уже отвергнутая всеми. Время разбрасывать камни.

Беловежская Пушча только подвела итог.

Заключительные акты драмы. Первый – введение корреспондентских счетов в Центральном банке России для центральных банков союзных республик, уже новых независимых государств (апрель 1992 г.). С этой операцией связано прекращение технических кредитов ЦБ России и переход к нормальным займам, утверждаемым парламентом. Второй акт – денежная реформа (август 1993 г.), которая ввела новый российский рубль и вывела из обращения советские денежные знаки, еще имевшие хождение в других республиках. Теперь республики вынуждены были ввести свои валюты, а Россия получила реальную возможность приступить к финансовой стабилизации. Эти два акта знаменовали ликвидацию рублевой зоны, последнего символа бывшего единого государства.

## **5.7 Значение распада Союза для России: потери и выгоды**

Попробуем подвести баланс потерь и выгод. Безусловно, Советский Союз был большой Россией, наследником Российской империи. После его распада Россия сократилась по населению почти вдвое, по территории – с 22 до 17 млн. кв. км, но утраченные территории относились к числу наиболее культурных и развитых (на западе) или многолюдных (в Средней Азии). Геополитически и стратегически страна много потеряла, она утратила статус сверхдержавы, лишилась огромной сферы военно-политического влияния. Мотивы, которыми руководствовалась российская внешняя и военная

политика начиная с Петра I, потеряли смысл: экспансия оказалась больше не нужна и непосильна. Последние приобретения (Прибалтика и Западная Украина, Курилы – в пределах страны, Эфиопия и Афганистан как приращение сферы влияния) отнимали сил больше, чем прибавляли, они подтолкнули империю к гибели.

За пределами России оказались 25 млн. этнических русских и еще больше людей русской культуры. Вчерашние, благодаря происхождению из метрополии, привилегированные граждане оказались людьми второго сорта в других странах, особенно в Прибалтике, в Средней Азии, и Казахстане, в Закавказье.

Появились миллионы беженцев, вынужденных переселенцев и просто мигрантов. За 1990–1999 гг. в Россию из стран СНГ и Балтии прибыло 7,5 млн. человек, выбыло – 6,2 млн. Пик был в 1994 г., когда в Россию приехало 1,1 млн. человек. В 1993 г. было зарегистрировано 287 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев, это лишь небольшая часть приехавших, кто получил этот официальный статус. В 1995 г. их было 272 тыс., не считая беженцев из Чечни и Северной Осетии\*.

---

\* Российский статистический ежегодник. 2000 год. М.: Госкомстат России, 2001. С. 100–101.

Заполыхали кровавые национальные конфликты: Карабах, Абхазия, Приднестровье, Южная Осетия, Северная Осетия – Ингушетия, Чечня. Гражданская война в Таджикистане. Гибли люди, они гибнут и сегодня. Об этом предупреждал М.С. Горбачев в своем последнем в качестве Президента СССР выступлении по телевидению.

Но есть другая сторона баланса, которая со временем набирает вес.

*Во-первых*, рыночные реформы в масштабе Союза при том уровне дезинтеграции, какой имел место в 1991 г., проводить было намного трудней, если вообще возможно. А без них спасти страну было нельзя. И времени на убеждение не оставалось. Различия в уровне развития, в подготовленности к преобразованиям народов и элит были очень велики.

*Во-вторых*, снизилось экономическое бремя. Как мы видели в более или менее нормальном измерении, Россия была донором почти всех республик. Даже если здесь возможны оговорки, то по крайней мере стало ясней, кто кого кормит. Лучше спорить с Украиной о том, как она будет оплачивать долги за газ, чем просто дарить его и в ответ получать упреки, что мы бесплатно едим украинское сало и хлеб.

Вопрос не в том, чтобы отделаться от бывших братьев. Реально ситуация такова, что подъем в других республиках будет тогда, когда будет подъем в России. Объяснение простое: они все ориентированы на российские рынки (кроме тех, где много нефти и газа). Не случайно, как только обозначился рост в России в 2000 г., он был отмечен и во всех странах СНГ.

*В-третьих*, в национальном отношении Россия стала гораздо более однородной. 85% населения – этнические русские. Россия осталась многонациональной страной, но теперь расколы стали практически невозможны. Сепаратизм продолжает составлять реальную угрозу только в отдельных республиках Северного Кавказа. Армия состоит в основном из русских, тогда как в последние годы существования СССР она больше чем наполовину формировалась из представителей народов Средней Азии. В эпоху преобладания тенденций к национальным государствам, обнаружившим большую стабильность, сложившаяся ситуация явно имеет важные преимущества.

*В-четвертых*, Россия лишилась возможности реализовать имперские амбиции, даже если кое-кто из политиков питает на сей счет иллюзии. После 500 лет непрерывной экспансии последней из великих держав мы вынуждены остановиться. И самое время подумать: может быть, хватит приносить благосостояние граждан в жертву величию державы? Всегда было так: богатое государство, бедный народ. Может, пришло время сделать народ богатым?

Л. Гумилев писал в одной из своих работ: у русских "*горизонтное*" мышление. Это значит, что они все время заглядывают, что там, за горизонтом. Дошли до Аляски. Построили русские города в Средней Азии и в Китае. А себе под ноги глядеть не любят. Поэтому в наших коренных областях запустение. Псковская область рядом с Эстонией поражает неухоженностью. Все области нашего северо-запада уже больше 150 лет теряют население. Сейчас в Смоленской области 1,2 млн. человек населения против 5 млн. перед войной. Не пора ли заняться собой? Это историческая перемена, способная в корне изменить лицо России, сделать ее демократической страной с эффективной экономикой, использующей свои ресурсы не для надувания щек, а для процветания своих граждан. Этот шанс надо использовать. Государство для людей, а не люди для государства!

*В-пятых*, и это прямое следствие сказанного выше, у России появилась возможность принципиально иного международного позиционирования, формирования иного имиджа в глазах соседей: искреннее

сотрудничество, доверие взамен угроз и подозрений. Чтобы нас не боялись, чтобы дружили без оглядки.

Это не просто слова, которые всегда повторялись политиками. Это идея, подлежащая усвоению и осмыслению каждым гражданином России.

И тем не менее Советский Союз в силу целого ряда обстоятельств не был просто империей, подавляющей колонии в интересах метрополии. Для многих он был и остается большим интернациональным домом. Хочется закончить эту грустную тему словами украинского социалиста А. Мороза: кто не сожалеет о распаде Союза, у того нет сердца, кто желает его восстановления – у того нет разума.

## **Литература**

Лацис О. Р. Почему СССР не дожил до своего 70-летия // Что с нами было, что с нами будет. М.: Евразия, 1995.

Переход к рынку. Часть I. Концепция и программа ("500 дней") / Рабочая группа, образованная совместным решением М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина. М., 1990. С. 16–26.

## **ГЛАВА 6 ФОРМИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ РЕФОРМ (НУЖНА ЛИ БЫЛА ШОКОВАЯ ТЕРАПИЯ?)**

Ситуация в стране осенью 1989 г. Спрос на программу реформ  
Шоковая терапия в Польше  
Мартовская (1990 г.) программа Н.И. Рыжкова  
Шопронский семинар  
Программа «500 дней»  
Борьба программ

### **6.1 Ситуация в стране осенью 1989 г. Спрос на программу реформ**

Сейчас мы попытаемся осмыслить не только события заключительного этапа перестройки, но и осознание этих событий современниками, поиск путей выхода из нарастающего кризиса.

Вопрос, который и сегодня волнует экономистов и общественность, нужны ли были столь радикальные и болезненные действия в 1992 г., ошибался ли Гайдар или все же был прав? Была ли альтернатива шоковой терапии? Вопрос немаловажный, если учесть, что и по сей день значительная часть российских граждан убеждена в ошибочности, жестокости, бесчеловечности осуществленных реформ.

Ниже мы рассмотрим фактическую сторону дискуссий о характере предстоящих реформ, которые велись в 1989–1990 гг. на фоне нарастания кризиса в экономике и обществе.

Напомним, что первая программа реформы была принята в середине 1987 г. и в основном оскандалилась. Вывод этот следует из того, что программа июньского (1987 г.) Пленума, конечно, влияла на развитие событий, но вызывала последствия совсем не те, каких ожидали ее авторы. Это само по себе говорит о том, что они разрабатывали свои концепции, не имея адекватного представления о сути происходящих событий, мыслили в советской манере о желаемом, исполняемом по воле партии плане, но не о действительном и реально возможном. Время подходило такое, когда воля партии обращалась в нуль, а грубая действительность начинала брать свое.

Лето 1989 г. I Съезд народных депутатов. Пик перестроечной эйфории, торжество демократии. Н.И. Рыжков формирует свое второе правительство, куда в качестве вице-премьера приглашается ученый-экономист, сторонник рыночных реформ, академик Л.И. Абалкин. Ему поручили возглавить Комиссию Совета Министров СССР по экономической реформе. Комиссия должна была разработать новую концепцию реформы.

Это был уникальный сдвиг, поскольку до тех пор ученых в Правительство не звали, там преобладали номенклатурные бюрократы и хозяйственники. Впрочем, наряду с Абалкиным в Правительстве из прошлого состава были такие персонажи, как В.С. Павлов, С.А. Ситарян, Госбанк возглавлял В. В.



Герашенко. Они представляли экономический блок, настроенный реформаторски по сравнению с другими членами кабинета, – в силу, наверное, относительно большей экономической грамотности.

Намерение Рыжкова после I Съезда было, видимо, такое, чтобы как-то интенсифицировать реформы. Общественность ждала более энергичных действий, притом что ситуация ухудшалась на глазах в силу как негативных последствий принятых ранее решений (законы о госпредприятии, о кооперации и др.), так и непринятия необходимых мер в области ценообразования и бюджетно-финансовой политики.

На работу в Комиссию по экономической реформе Л.И. Абалкин пригласил Г.А. Явлинского и меня. Нам была поручена разработка концепции развития реформ, которую планировалось обсудить на научно-практической конференции в октябре 1989 г. Документ, подготовленный нами под руководством Л. И. Абалкина, назывался "Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры" и был распространен перед конференцией как материал для обсуждения. Это было первое после документов июньского (1987 г.) Пленума изложение концепции реформы, отразившее произошедшие с тех пор изменения в понимании происходящего.

Надо сказать, что потребность в подобного рода документах была огромная. Что-то происходило, и никто не мог понять, что именно, куда мы будем двигаться дальше, что будем делать. Потому и наступила эпоха программ.

Концепция готовилась как полуофициальный правительственный документ, поэтому через десять лет читать ее порой смешно: социалистический выбор и тут же впервые с 1917 г. заявляется: "рынок – главная форма координации деятельности участников общественного производства"; "многообразии форм общественной собственности" (к ней по идеологическим причинам отнесена и акционерная собственность). Критическая оценка пройденного пути, признание, что административные методы уже не работают, а экономические, рыночные еще отсутствуют.

Пожалуй, наиболее интересный момент – предложенный анализ возможных вариантов перехода к рыночной экономике.

Вариант I – *консервативный*, основанный на стратегии постепенного "врастания" в новую хозяйственную систему. Чрезвычайные меры носят в основном административный, запретительный характер: замораживание цен, ограничение деятельности кооперативов, запреты производителям снижать объемы производства, отказываться от заключения договоров и т. п. Постепенность финансового оздоровления, позволяющая выживать неэффективным предприятиям; постепенное разгосударствление. Насыщение потребительского рынка за счет увеличения объемов производства при неизменных ценах.

Хотя все списано "с натуры" того времени, с проводившейся тогда политики, описание выглядит как карикатура, как условный вариант, упомянутый, чтобы быть отвергнутым.

Вариант II – *радикальный*. Он также был описан в терминах неоправданного риска, чтобы задать другую крайнюю альтернативу, также неприемлемую, но позволяющую оттенить достоинства варианта, предлагаемого как единственно правильный.

*Позволю себе длинную цитату из указанного документа, относящуюся к варианту II.*

"Вариант предполагает глубокую и резкую, сконцентрированную на коротком отрезке времени ломку всех сложившихся структур, единовременное снятие всех ограничений рыночного механизма. Запуск рыночного механизма связывается с полным или почти полным отказом от контроля за ценами и доходами. Их сдерживание осуществляется только за счет решительных мер по финансовому оздоровлению, включая санирование балансов предприятий, далеко идущее сокращение государственных расходов на инвестиции и дотации к розничным ценам, жесткую кредитную политику.

Государственные предприятия в массовом порядке переходят на аренду, преобразуются в акционерные общества, кооперативы, народные и частые предприятия. Министерства ликвидируются. Государственные заказы размещаются только на договорной основе и финансируются из бюджета.

По сути речь идет о том, чтобы комплексом единовременно осуществляемых мер, практически одним актом, перейти к той хозяйственной системе, которая должна стать результатом реформы.

Это вариант теоретический, его, разумеется, в чистом виде никто не предлагает. Все радикальные предложения предполагают те или иные отступления от него в сторону смягчения. Однако как сконцентрированное выражение определенной позиции, усматривающей выход в резком ускорении реформы, не считаясь с возможными потерями, он заслуживает рассмотрения.

В случае наиболее благоприятного исхода переход к новой хозяйственной системе произошел бы а кратчайшие сроки, и соответственно результаты реформы сказались бы быстрее всего. Однако нельзя считать

такой исход наиболее вероятным. Не исключена и длительная стагнация экономики при серьезных социально-политических потрясениях, обусловленных недостатками этого варианта. Наиболее существенные из них:

опасность полного разлада денежной системы и кредита просто в силу невозможности организовать и наладить в короткие сроки новую банковскую систему, способную обеспечить надежный контроль за денежной массой. Это может сорвать усилия по финансовому оздоровлению, от которых решающим образом зависит успех;

галопирующая инфляция на длительный период. Следует учесть, что диспропорции в структуре производства, несоответствие ее структуре спроса будут разгонять инфляцию до тех пор, пока диспропорции не будут устранены. Кроме того, конкуренция, которая одна может реально одержать рост цен, не разовьется в должной мере из-за высокой степени монополизации. Наконец, надо учесть, что при дефиците механизм инфляции действует принципиально иначе, чем в сбалансированной рыночной экономике. В последней инфляция может стимулировать рост производства и повышение его эффективности. В дефицитной же экономике инфляция, вероятней всего, ударит по потребителю, предоставляя производителю возможность увеличивать доходы за счет роста цен и ассортиментных сдвигов, не поднимая производство. Подобные явления мы наблюдаем уже сегодня;

разорение большого числа предприятий при одновременном обогащении других, нарушение по этой причине сложившейся системы хозяйственных связей, усиленное крайней концентрацией и узкой предметной специализацией, которые характерны для советской экономики. Следствием может быть значительный спад производства;

существенное снижение жизненного уровня при сильной дифференциации разных групп населения по доходам и материальной обеспеченности. Возможна массовая безработица. Создание системы социальной поддержки населения может заметно смягчить подобные последствия, однако скорость, с которой будут происходить экономические и социальные сдвиги, высокие темпы инфляции могут действовать в направлении снижения ее эффективности.

Очевидно, что в период самых интенсивных преобразований социальное напряжение может достигнуть наибольшей силы. В этот момент создаются благоприятные условия для деятельности тех, кто стремится к реставрации административно-командных структур в экономике и политике".

*Нетрудно видеть, что примерно этот вариант и был потом реализован со всеми указанными здесь последствиями. Это вариант шоковой терапии, но нами он был назван "теоретическим" и таким, который, собственно, никто не предлагает. Обстоятельства радикального варианта были достаточно хорошо предвидимы.*

Оптимальный вариант – *радикально-умеренный*. В принципе он похож на вариант II, но его главное отличие – поэтапность: в снятии контроля над ценами, в реализации социальных мер поддержки населения. Вариант предполагал создание особого хозяйственного механизма переходного периода и был рассчитан на пять лет.

Достоинство его усматривается в том, что процесс перехода представляется управляемым, эволюционным, более мягким и легче воспринимаемым обществом.

*За этими формулировками стояли острые дискуссии, сначала между мной и Г. Явлинским. Он был сторонником радикального варианта и настаивал на том, чтобы именно его мы предложили. Особый акцент – на ускоренном преобразовании отношений собственности.*

*Я убеждал его в том, что, во-первых, радикальный вариант не примет даже Абалкин, тем более правительство. Во-вторых, общество не готово. В-третьих, действительно опасно. У нас была иллюзия, что еще есть выбор, поэтому Явлинский в конце концов уступил.*

*Выбор варианта понравился Л.И. Абалкину, он и потом всегда оставался сторонником градуализма, управляемости. И кто бы возражал, если бы такая управляемость была возможна, если бы события уже не выходили из-под контроля.*

На конференции, хотя нашу концепцию поддержали по принятому тогда принципу поддерживать официальную позицию (а мы тогда впервые выражали официальную позицию, причем за сценой, мало кто знал действительных авторов, выступал с ней Л.И. Абалкин), все же она столкнулась с жесткой оппозицией. Прямо на конференции с резкими заявлениями в духе "нам предлагается отказ от социализма" выступил, например, Г.С. Хижа, будущий вице-премьер кабинета Гайдара, а затем в течение многих лет председатель Экспертного совета при Правительстве России. Рядом с Колонным залом, где проходила конференция, свои демонстрации проводил Объединенный фронт трудящихся (ОФТ) под лозунгом "Долой абалканизацию всей страны". Идеолог ОФТ профессор А Сергеев добивался возможности выступить, и он ее получил. С требованием прекратить реформы выступала

влиятельная Ассоциация государственных предприятий во главе с А Тизяковым, директором крупного оборонного завода в Свердловске, будущим членом ГКЧП.

В самом Правительстве над программой, которую предстояло представить II Съезду народных депутатов СССР в декабре, работали еще две группы: по основным направлениям 13-й пятилетки (настолько не понимали сущности надвигающихся событий) – группа Госплана во главе с Ю.Д. Маслюковым и по неотложным мерам – группа Л.А. Воронина. Все это потом предполагалось слить воедино. И когда сливали, стало понятно, что наша концепция" – это флер, словесные декорации, удобные для прикрытия прежней политики. Госплановская группа предложила все реформаторские меры отложить на два года и за это время сбалансировать пропорции.

*Я спрашивал разработчиков из Правительства: а как же реформы для развязки проблем? Ответ был такой: это ваше дело. В программе и на II Съезде народных депутатов в декабре 1989 г. их точка зрения возобладала. Реально намеревались проводить консервативный вариант. Явлинский и я предлагали Абалкину подать в отставку и выступить на съезде с заявлением о несогласии с курсом. Это, вероятно, сделало бы его национальным героем ельцинского масштаба. Но он отказался, более того, публично заявил, что предложенная съезду программа выверена с "математической точностью".*

*Сам Л. И. Абалкин пишет об этом эпизоде в своих воспоминаниях в рубрике под названием "Правила командной игры":*

*«Среди разработчиков правительственной программы или долгие споры, медленно находилось согласие (порой оно напоминало просто сдачу позиций. – Е.Я.), сохранялось и несовпадение позиций. В конце концов подписывал документ один человек – председатель Совета Министров СССР... Все это, однако, не освобождало от внутренних переживаний и душевных тревог, внутренней борьбы самого с собой. Ведь всегда существует вопрос, до каких пор возможен разумный компромисс и где его границы.*

*Усиливало эту внутреннюю драму и давление, которое оказывалось на меня. А оно было. Достаточно близкие мне люди предлагали отмежеваться от правительственной программы, занять свою, особенную позицию, поставить условия и, в крайнем случае, заявить о выходе из состава правительства Н. Рыжкова»\*.*

---

\* Абалкин Л.И. Неиспользованный шанс. М.: Политиздат, 1991. С. 99–100.

*Эти близкие Леониду Ивановичу люди тогда были Явлинский и я. Мы требовали не того, чтобы он занял «свою» позицию, как бы записал в протоколе особое мнение. Мы настаивали на политическом выборе, адекватном обстановке, ради целей, с которыми мы все пришли в правительство Рыжкова. Не ради же заседаний в его обществе и пайков? Это был первый случай, когда наши мнения разошлись. Поэтому, когда впоследствии Н.И. Рыжков написал в своих мемуарах, что Ясин переметнулся (в пору работы над программой «500 дней»), я могу сказать, что никогда не менял своей позиции в отношении реформ, а неудовлетворенность работой в правительстве СССР у меня возникла впервые именно в это время, когда стало ясно, что это правительство не хочет реформ, которые я считал необходимыми.*

*Л. И. Абалкин тогда сделал свой выбор, он решил быть преданным команде: «Но я другому отдана и буду век ему верна».*

*Глубоко уважаю Л.И. Абалкина и его право на выбор. Я с ним не был согласен ни тогда, ни потом. Но нам еще предстоял один тур дружной совместной работы.*

Съезд прошел, надо было что-то делать, и сразу стало ясно: ничего, что могло бы поправить положение, хотя бы и с какими-то жертвами, делаться не будет. Да никто из высших руководителей и не знал, что делать, ни на что не мог решиться. Ситуация между тем обострялась. Политическая активность населения нарастала и все больше обращалась против власти. Достижениями гласности и демократии накормить народ было нельзя. В этой обстановке организовать управление постепенным переходом по радикально-умеренному варианту тоже уже было невозможно. Либо беспощадное подавление по-большевистски, либо радикальные и быстрые реформы.

## 6.2 Шоковая терапия в Польше

Осенью 1989 г. буквально за 2–3 месяца рухнули все коммунистические режимы в Восточной Европе. Разрушена Берлинская стена, казнен Н. Чаушеску.

В Польше, которая 10 лет жила в обстановке чрезвычайного положения и конфликта между властью

и "Солидарностью", все это время пытались проводить умеренно-реформаторскую политику без каких-либо полезных результатов. Наконец, в сентябре 1989 г. коммунистическое правительство М. Раковского пошло на полную либерализацию цен, взяв на себя ответственность за скачок инфляции, тем самым освободив будущих реформаторов от необходимости делать самую грязную работу. Через два месяца на выборах победила "Солидарность", и с января 1990 г. правительство Мазовецкого – Балцеровича объявило программу финансовой стабилизации, получившую название шоковой терапии, которая включала сокращение субсидий, бюджетного дефицита и денежной эмиссии, либерализацию плюс к внутренним ценам внешней торговли и введение конвертируемости национальной валюты. Это был как раз радикальный вариант, предложенный в нашей описанной выше концепции как крайность.

В итоге бюджет расширенного правительства был в 1990 г. сведен с профицитом в 2,8% ВВП против дефицита 7,4% в 1989 г.; государственный бюджет в 1990 г. – с профицитом 0,4% против дефицита 3,0% в 1989 г. Индекс инфляции в 1989 г. (потребительские цены) составил 639,6%, в 1990 г. – 249,3, а в 1991 г. – уже 60,4%. Зарплата выросла в 1989 г. на 291,8%, т.е. реально заметно понизилась, в 1990 г. ее рост составил 622,4%, т.е. потери отчасти были компенсированы, но в целом в 1990 г. частное потребление в неизменных ценах сократилось на 15,3%. ВВП в 1990 г. упал на 11,6%, в 1991 г. – еще на 7%, а с 1992 г. уже начался рост\*. Это оказался один из самых успешных опытов радикальной трансформации: канонический пример шоковой терапии.

---

\* Колодко Г., Нути М. Польская альтернатива. М.: ИМЭПИ, 1996. С. 4–5.

*Немного подробнее о сути того, что было сделано в Польше. В рамках первого этапа в январе 1990 г. были приняты меры по ограничению избыточного спроса населения и предприятий, которые включали:*

- передачу прав по контрактации и установлению цен предприятиям;
- значительное повышение ставки по кредитам в соответствии с ожидаемым ростом цен (в январе – до 40% в месяц, в феврале – 20%);
- ликвидацию бюджетного дефицита за счет сокращения государственных инвестиций и субсидий;
- повышение в среднем в 11 раз стоимости основных фондов и введение платы за фонды (национального дивиденда) в размере 32% от их стоимости;
- ужесточение налоговой политики по отношению к предприятиям, ликвидацию многочисленных налоговых и кредитных льгот. Заметим, налоговая система в Польше, в отличие от России, была, поскольку всегда был частный сектор;
- контроль за ростом заработной платы. В январе предприятия могли компенсировать своим работникам 20% роста цен, в феврале – апреле – 3%. Введен 500%-й налог за превышение этих нормативов. Но эта мера не сработала – у предприятий не оказалось денег на выплату даже разрешенных компенсаций;
- девальвацию национальной валюты – злого в 1,6 раза относительно доллара и основных западноевропейских валют: курс был занижен, но зато фиксирован.

*Обсуждая потом программу Балцеровича в сравнении с нашими реформами 1992 г., Е.Ф. Сабуров отмечал большую роль государства, в том числе ссылаясь на контроль за заработной платой (хотя, можно сказать, здесь мы извлекли полезный урок из польского опыта), на фиксацию курса злого и особенно на повышение стоимости основных фондов и введение национального дивиденда. По поводу последнего он писал:*

*«Значение этой меры трудно переоценить. Дело в том, что для России это означало бы мощный противовес развращающему Закону о предприятии.*

*...Эта мера восстанавливала права государства в качестве собственника. Она стимулировала стремление к приватизации и делала его не криминально, а экономически осмысленным. Помимо того сохранялся инвестиционный ресурс путем повышения массы амортизационных отчислений»\*.*

---

\* Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. М.: Вершина-клуб, 1997. С. 84–85..

*Мое мнение таково, что это детали. В России была инфляция, делавшая бессмысленными подобными маневры, еще пропитанные духом совершенствования социализма и иллюзией относительно стимулов, создаваемых государством. Столь «значимая» мера в Польше практически ничего не дала.*

*Сабуров отмечает также, что уже через 3–4 месяца в Польше появились неплатежи. Для польских реформаторов это было неожиданностью, но российские реформаторы уже должны были учесть этот урок\*. Напротив, польский опыт, и мы это увидим в вал. 11, свидетельствовал о том, что этой угрозе не стоит придавать большого значения, так как у них процесс адаптации предприятий занял не более года.*

---

\* Сабуров Е.Ф. Указ. соч. С. 87.

Главное, что шоковая терапия привела к успеху. Во-первых, был в короткие сроки преодолен дефицит, потребительский рынок насытился. Во-вторых, был сбалансирован госбюджет. В-третьих, волну гиперинфляции удалось сбить буквально в три месяца. Отрицательные эффекты – спад

производства, падение реальных доходов населения, рост безработицы – были налицо. Но интересно, что при этом прекратились забастовки и изматывающая борьба правительства с сильными профсоюзами, со знаменитой "Солидарностью".

В контексте данного раздела важно уяснить, что эти результаты были быстро достигнуты энергичными мерами по либерализации и финансовой стабилизации.

В январе 1990 г., когда шоковая терапия еще только разворачивалась, в Варшаве побывала наша делегация во главе с Г.А. Явлинским. Результатов еще не было видно, только некоторое пополнение полок в магазинах да оживление уличной торговли. Все же анализ ситуации с учетом итогов командировки показал, что достоинства радикально-умеренного варианта выглядят все менее убедительно, тогда как радикальный вариант представлялся уже не просто предпочтительным, но единственно возможным и даже с какого-то момента неизбежным. Только тогда я стал по взглядам радикальным реформатором.

Вывод: нет абсолютных достоинств умеренности, в какой-то момент правильными могут оказаться крайние, радикальные, хотя и весьма болезненные меры.

### 6.3 Мартовская (1990 г.) программа Н.И. Рыжкова

Хронологически последней правительственной экономической программой Союза была программа Рыжкова – Абалкина, подготовленная летом 1990 г. в противовес программе "500 дней". Но реально решительная попытка прорыва была предпринята в феврале – марте, и именно она представляет интерес.

*Еще в начале года в правительстве возобладали весьма антиреформаторские настроения, Абалкин оказался в изоляции. Рыжков перед отъездом с визитом в Малайзию образовал группу во главе с Ю.Д. Маслюковым, чтобы готовить вариант «отката». Абалкин, уже, видимо, не надеясь найти понимание в правительстве, написал пятистраничную записку для Горбачева, который в марте должен был быть избран первым Президентом СССР. С этим связывались какие-то надежды на изменение политики. Суть записки: переход к рыночной экономике – единственный выход, "откат" невозможен.*

*Рассказываю малоизвестные факты. Где-то в начале февраля Абалкину позвонил Маслюков и сказал: "Что-то у нас ничего путного не получается. Нет ли у Вас чего-нибудь для размышления?" Абалкин отдал свою записку. После ряда совещаний мы с Явлинским получили поручение подготовить к приезду премьера более развернутый документ на базе предложений Абалкина.*

*Через два дня был готов материал на 13 страницах, конечно, не для печати, но, на мой взгляд, весьма интересный как документ того времени. В нем была прописана принципиальная позиция радикального варианта: либерализация цен с упреждающими и последующими мерами финансовой стабилизации, ликвидации инфляционного навеса. В частности, предлагалась идея денежной реформы, проводимой путем обмена только крупных купюр, которая была реализована позднее, в 1991 г. Суть ее в том, чтобы сократить денежный навес накануне либерализации цен и не допустить их чрезмерного роста, при том что Геращенко уверял, будто на полную денежную реформу нужно два года, не хватает мощности печатного станка, а крупные купюры при минимуме печатной работы позволяют охватить большую часть стоимости денег в обращении.*

*По свидетельству Абалкина, тревогу в отношении отрыва правительства от реальности выразил также Л.Б. Вид, тогда первый зампред Госплана, подав записку с анализом так называемых "возвратных" планов предприятий. Он подтверждал нашу правоту. И сам Абалкин пишет: "Мы продолжали жить под гипнозом цифр, забыв о реальности. Но планы, которые десятки лет определяли динамику экономических процессов в нашей стране, уже утратили директивную силу"\*.*

---

\* Абалкин Л.И. Указ. соч. С. 121.

*После определенной доработки вместе с Госпланом Н.И. Рыжкову у трапа самолета вручили три документа: совместную докладную записку Маслюкова и Абалкина и два приложения: а) предложения об "откате" под названием "О предлагаемых мерах по нормализации положения в экономике", б) наши 13 страниц: "О путях преодоления экономического кризиса". На выбор.*

*И выбор был сделан, я думаю, именно тогда. Пусть историческими фигурами, которые не считаются его авторами, потом разошлись по разные стороны баррикад. Пусть этот выбор был predetermined, но все равно его делали живые люди, ощущая муки сомнений и груз ответственности. Пусть вся эта драма осталась скрытой за кадром, а история выдвинула потом других героев – героев без всякой иронии. Но именно с этого момента телегу российской экономики толкнули от плана к рынку, и она покатила, подпрыгивая на ухабах и все быстрее набирая скорость. Поэтому что бы ни случилось далее, по отношению к Л.И. Абалкину и Ю.Д. Маслюкову я испытываю чувство общей нашей причастности к некоему таинству, которое называется*

*деланием истории.*

*В их докладной записке Н.И. Рыжкову было, в частности, сказано:*

"...Существуют в принципе два варианта преодоления кризисных явлений. Первый предполагает существенный откат назад в направлении восстановления административно-командной системы. Следует реально представлять, что этот вариант вряд ли будет поддержан Верховным Советом СССР и общественными движениями. Но если он и будет поддержан, то его реализация маловероятна, даже в случае применения силовых методов.

Остается второй вариант – ускоренное осуществление радикальной экономической реформы в стране. Речь идет о приближении сроков реализации того этапа реформы, который был предусмотрен правительственной программой на 1993 год.

... Программа мер предусматривает ее осуществление комплексно, одним ударом с 1 июля нынешнего года или с 1 января 1991 года. Оставшееся время должно быть использовано для подготовки, с тем чтобы основные положения были объявлены на основе полученных полномочий (без обсуждения на Верховном Совете СССР) решением Правительства или декретом Президента.

Конкретное содержание этой программы изложено в записке, подготовленной Комиссией по экономической реформе совместно с Госпланом СССР.

Следует совершенно четко представлять, что на первом этапе возникнет ряд серьезных социальных проблем: значительный рост цен, инфляция, что затронет прежде всего малообеспеченные слои населения, появление безработицы. В связи с этим требуется заранее, в упреждающем порядке наметить меры по смягчению этих социальных последствий и защите малообеспеченных слоев населения.

Предлагаемое решение представляет собой весьма дорогую цену за реформу, но она будет стремительно возрастать, если сама реформа будет откладываться на неопределенный срок.

Для выхода из нарастающего кризиса потребуются серьезные административные меры и полномочия, а также достижение общественного согласия. Имеется в виду отказ на неопределенный срок (не менее чем на полгода) от забастовок; отмена всех решений о закрытии предприятий, от которых зависит успешное функционирование народного хозяйства; приостановка выборности руководителей предприятий, ряд других мер.

Достижение согласия общественных сил предполагает привлечение к разработке и реализации программы различного рода неформальных и иных движений, пользующихся авторитетом и поддержкой широких слоев населения. На защиту и реализацию программы должны быть направлены усилия средств массовой информации.

Сейчас самое главное – без промедления сделать политический выбор, остановиться на одном из возможных вариантов стабилизации общественной ситуации в стране и незамедлительно приступить к разработке путей и способов его реализации. Ю. Маслюков, Л. Абалкин. 17 февраля 1990 года"\*.

---

\* Абалкин Л.И. Указ. соч. С. 122–123.

11 марта 1990 г. вышло постановление № 257, в котором было сказано:

"Назрела настоятельная необходимость в приближении сроков, а также уточнении намеченных этапов осуществления экономической реформы и, прежде всего, ускорения перехода к планово-рыночной экономике"\*.

---

\* Там же. С. 124.

Мы получили карт-бланш на разработку существенно более радикальной программы, причем подчеркивалась необходимость самых основательных расчетов последствий ее реализации.

Судя по последующим событиям, это, возможно, был определенный маневр со стороны Рыжкова. В окружении Горбачева его все более остро критиковали за неспособность к каким-либо результативным действиям. Особенно резкая критика шла от нового помощника Горбачева Н.Я. Петракова. Возможно, чтобы отбить нападки, решено было подготовить радикальную программу, но так определить ее цену, чтобы напугать Горбачева и его советников. Мы, конкретные разработчики, исполненные реформаторского энтузиазма и неискушенные в политических играх, не увидели подвоха в поставленной задаче, тем более, что она увлекала нас масштабностью и научным интересом.

Проект нужно было представить к середине апреля Президентскому совету. Кроме него этот проект не увидел никто. А содержал он следующее.

1. Отмечалось, что программа Правительства, принятая всего три месяца назад, не отвечает изменившейся обстановке. "Хозяйственная система не в состоянии длительное время работать в режиме искусственного сочетания принципиально несовместимых командно-административных и рыночных структур. Практически все попытки перехода к экономическим методам управления (читай – рыночному регулированию) наталкиваются на мощное противодействие монополизированной рыночной среды..."

Попытки механического снижения объемов централизованно планируемой и распределяемой продукции, развития прямых хозяйственных связей и оптовой торговли без изменения системы ценообразования и при избытке денежной массы подрывают стимулы производства и ведут, к натурализации обмена. Система, лишённая целостности, буквально на глазах теряет управляемость...

Распад основанного на командно-административных принципах механизма экономических связей между республиками, краями и областями, задержка с созданием общенационального интегрированного рынка нарушают единство Союза, становятся фактором ослабления нашего государства".

Впервые была дана столь острая оценка обстановки.

Вывод: то, что планировалось на 1992–1993 гг., надо осуществить уже в 1990–1991 гг. Принимается переход к радикальному варианту.

2. Основной замысел: в большинстве секторов экономики наряду с государственными регулируемые ценами ввести свободные цены. Либерализация не упоминается, но именно она предполагается.

3. Чтобы ограничить неизбежный при этом рост цен, осуществляются крупные меры в области финансов и кредита: вводится налоговое законодательство, предусматривающее действенное ограничение роста доходов предприятий и населения, существенно повышаются ставки банковского процента, проводятся другие радикальные меры по сдерживанию роста денежной массы. В итоге ожидалось достижение материально-финансовой сбалансированности, т.е. рыночного равновесия, и ликвидация дефицита.

Заметим, что здесь прямо не говорится о необходимости крупного сокращения бюджетных расходов.

4. Параллельно осуществляются энергичные меры по формированию многообразных форм собственности и обеспечению свободы предпринимательства.

5. Ожидаемое понижение уровня жизни населения и усиление социальной дифференциации должны быть встречены созданием эффективной системы социальной защиты населения, включая меры по компенсации роста стоимости жизни и увеличения безработицы.

Следует признать, что этот основной замысел с разными вариантами присутствовал во всех последующих программах. И не потому, что кто-то у кого-то заимствовал, просто это был *ставший очевидным, единственно возможный образ действий*. Еще можно было спорить о темпах, этапах, последовательности действий, прочих деталях. Но эти основные шаги – первоочередные. Либерализация цен и жесточайшая финансовая политика выходили из числа дискуссионных вопросов. Должны были выйти. Но, увы, не сразу.

Некоторые предложенные меры:

- прекращение выплаты всех видов дотаций убыточным и малорентабельным предприятиям, принятие временного положения о банкротстве;

- в течение года несколько сотен крупных и крупнейших госпредприятий преобразуются в акционерные общества с продажей акций юридическим и физическим лицам. Работники предприятий имеют предпочтительное право на приобретение акций;

- объявляется сдача в аренду или продажа коллективам трудящихся и кооперативам большинства мелких и средних предприятий, прежде всего в сфере производства потребительских товаров, торговли, бытовых услуг;

- образование государственных инвестиционных фондов и холдингов для управления государственными активами в процессе разгосударствления;

- компромисс по ценообразованию – не позднее апреля–мая предприятиям для определения их планов на 1991 г. сообщаются новые преysкурантные цены, которые В.С. Павлов заготовил еще в 1988 г. Предприятия представляют планы в вышестоящие органы в действующих и новых преysкурантных ценах. После этого будет принято окончательное решение о государственных ценах на продукцию производственно-технического назначения и сфере применения свободных цен. Таким образом пытались смягчить процесс либерализации, взять его под контроль, увязать с решением вопросов о перепрофилировании, реорганизации, передаче в аренду или даже ликвидации отдельных предприятий. Но это потом оказалось бомбой, заложенной под программу;

- установление государственных закупочных цен на сельхозпродукцию, поставляемую в уплату натурального налога;

- установление государственных регулируемых розничных цен на ограниченное число основных потребительских товаров;

- периодическая индексация доходов населения;
- налоговая реформа – введение единой ставки налога на прибыль взамен индивидуальных нормативов отчислений;
- установление предельного норматива рентабельности (30%), сверх которого вся прибыль изымается в бюджет;
- регулирующий налог на фонд потребления, увязанный с ростом производства и экономией материальных затрат (что-то подобное, как мы видели, было предусмотрено и в Польше, но не сработало: при реально жестких финансовых ограничениях зарплата не достигала лимитов роста);
- поэтапное и очень осторожное устранение бюджетного дефицита, покрытие дефицита выпуском государственных ценных бумаг;
- финансирование из консолидированного бюджета Союза и союзных республик не более 27–29% общего объема инвестиций, в том числе 12–14% – из союзного. Поскольку спрос на госинвестиции больше, потребуются создание внебюджетных инвестиционных фондов за счет централизации в них до 20% амортизационных отчислений предприятий (это от Госплана);
- вопросы валютного рынка и конвертируемости рубля откладывались на потом, когда уже сформируется рынок и расширятся внешнеэкономические связи.

Несмотря на многочисленные компромиссы и иллюзии в отношении возможностей управлять переходными процессами, эта программа обнаруживала уже гораздо более высокий уровень понимания стоящих перед страной задач и путей решения. Жизнь бы поправила, если бы именно эту программу стали осуществлять. У нас еще будет повод сравнить ее с другими программами.

Важной составляющей программы были расчеты последствий. Они выполнялись в основном в ГВЦ Госплана СССР под руководством Я.М. Уринсона и И.С. Матерова. Их результаты и стали главной "страшилкой".

Авторы старались быть объективными. И хотя инструменты расчетов были примитивными, расчеты выполнялись в спешке и, как выяснилось потом, опирались на слишком оптимистические сценарии, все же советских лидеров, ожидавших, видимо, что реформы сразу дадут улучшение положения в основных сферах, они напугали.

Формально расчеты предлагали два варианта: радикальный (реформы за два года) и умеренно-радикальный (за пять лет), но фактически в более или менее развернутом виде их успели сделать только по первому варианту. Они показали:

- спад ВВП в течение двух лет примерно на 18–20%; с 1993 г. уже ожидался подъем;
- рост потребительских цен – не менее чем в 2 раза;
- снижение реальных доходов населения на 15–20%;
- сокращение инвестиций во второй год до 60% и восстановление их объема не ранее 1995 г.;
- уровень безработицы – до 8% с началом ее снижения не ранее 1995 г. В одном из расчетов получалось, что в целом в процессе структурной перестройки рабочие места должны будут поменять до 40 млн. человек, по модели эти данные были приведены к одному году. Получалось на самом деле страшновато.

Напомню, все это было сделано в марте 1990 г., до всяких дискуссий, до всяких иностранных советников, до Вашингтонского консенсуса, совершенно независимо.

Впервые была предпринята попытка оценить потери перехода и сказать о них обществу.

Н.И. Рыжков лучше знал своих коллег: на Президентском совете программа была забракована и отправлена на переработку в сторону смягчения. А еще через неделю, выступая в Свердловске, М.С. Горбачев произнес слова, недопонятые слушателями в силу незнания ими контекста: мы не допустим, чтобы переход к рыночной экономике нанес ущерб нашим гражданам, их благосостоянию.

В 1990 г. время неслось быстро. Уже через месяц Рыжков предложил повышение цен, а Ельцин, только что избранный Председателем Президиума Верховного Совета РСФСР, энергично выступил против Рыжкова: никаких жертв, мы знаем, как перейти к рынку, чтобы всем сразу стало лучше. Примерно так.

Принципиальным был вопрос о либерализации цен. Именно этого не хотели Рыжков и Павлов. Последний и добился того, что главным изменением программы на стадии ее доработки для представления Верховному Совету СССР в мае стала замена либерализации цен, даже в той куцей версии, в какой она была представлена в первом варианте программы, любимым его проектом всеобщего административного пересмотра прейскурантных цен. Вышло повышение розничных цен в среднем в 2 раза, а цен на хлеб – в 3 раза. Была предложена система компенсаций, которая в принципе



не могла быть справедливой и всех только раздражала.

*Впрочем, предоставим слово Н.И. Рыжкову, пусть он сам мотивирует выбор единовременного пересмотра цен.*

Либерализация, по его словам, неприемлема из-за гиперинфляции, которая неизбежна при нашем монополизме и состоянии денежного хозяйства. Она подорвет структурную перестройку и производство. "Невероятно вырастет число людей, оказавшихся не готовыми к такому повороту событий, а государство тоже не сможет помочь им, поскольку не в силах будет остановить инфляцию..."

Мы предполагали в начале 1991 года централизованно осуществить реформирование всей системы цен, устранив накопившиеся в ней диспропорции. Затем переходить к рыночному ценообразованию, сочетая все же цены, регулируемые государством, и свободные, которые диктуют спрос и предложение...

Уж коли мы активно собрались на общемировой рынок, то вряд ли можно было допустить положение, когда у нас лес, бумага, мазут, мочевины и прочее покупалось бы по демпинговым ценам, а за границей продавалось по реальным. Так, увы, было. Больше мы так не хотели. В среднем рост предлагаемых оптовых цен составлял 46 процентов.

Надо было менять и закупочные цены. Постоянно росло удорожание потребляемых сельским хозяйством материальных ресурсов, росли банковские кредитные ставки и прочее. Чтобы сельское хозяйство стало в основном рентабельным, закупочные цены предполагалось поднять на 55 процентов.

Но самые трудные проблемы возникли в области реформы розничных цен. Здесь в тугой клубок сплелись интересы и производителей, и торговли, и каждой семьи. Деформации здесь к 1990 году сложились ужасные! Если за последние 35 лет произведенный национальный доход увеличился в 6,5 раза, то государственные дотации к ценам – более чем в 30 раз! В том же 90-м дотация только на продовольственные товары составила около 100 миллиардов рублей, а с введением новых закупочных цен без пересмотра розничных она увеличилась бы еще на 30 процентов и составила бы пятую часть всех расходов госбюджета.

А ситуация и впрямь была ненормальной. Производство одного килограмма говядины, например, обходилось государству в то время в 5 рублей 88 копеек. Продавался этот килограмм в госторговле, если вы еще не забыли, максимум за два рубля. И это только один из примеров, а приводить подобные можно было бесконечно. Причем следует отметить, что мы вовсе не собирались уходить от дотационности. Чтобы полностью отказаться от дотаций сельскому хозяйству, надо было бы килограмм той же говядины в новых условиях продавать за 9 рублей, а мы установили предел – 5 рублей 50 копеек. Что заставляло нас дотировать только мясо-молочную промышленность 45 миллиардами рублей в год. А как же иначе? Производительность труда в сельском хозяйстве скоро не подскочит, всем ожидаемым фермерам еще, как говорится, раскручиваться и раскручиваться, а народ богаче не становится. Расчеты показывали, что при таком подходе розничные цены на продовольствие необходимо было увеличить в среднем в два раза от тех, что были в государственной торговле. Причем на мясные продукты – в 2,3 раза, на рыбные – в 2,5, на молочные – вдвое, на хлебопродукты – втрое, на сахар – в 1,8, на растительное масло – в 1,7 раза. Нет, мы знали, на что шли, устанавливая такие цены. Мы о людях думали – в первую очередь. Поэтому мы и предлагали установить на эти продукты питания фиксированные цены.

Цены на ткани и изделия, по нашим расчетам, должны были увеличиться на 30–50 процентов. Обувь – на 35, на строительные материалы, авиационные и железнодорожные пассажирские перевозки – наполовину. Идя на это, мы о перспективе развития державы не забывали. Еще раз напомним: стабилизация экономики должна была начаться с января 1991 года и уже через год дать заметные результаты, а затем намечалось куда более резкое, но уже не отягощенное многими бедами и пагубами для людей вхождение в рыночную структуру.

Я намеренно так подробен. Я хочу, чтобы вы вспомнили, как поносили правительственную программу в 1990 году за то, что она-де превратит всех людей в нищих, что вся страна свалится за черту бедности. Я хочу, чтобы вы оглянулись вокруг и сравнили нынешние астрономические цены с теми, что предлагали мы. Сравнили? Жутковато? Мне тоже. А ведь мы считали точно: *тогда* этого подорожания вполне хватило бы, чтоб стране выбраться из ожидаемого кризиса. *Сейчас кризис в разгаре, и я уверен, что весенние цены 92-го станут много выше зимних, а летние круто обойдут весенние. Вы сейчас читаете эту книгу. Вам судить – прав я или нет...* (подчеркнуто мною. – Е.Я).

Единственное, что мы хотели сделать сразу, с июля, не дожидаясь наступления 1991 года, так это повысить цены на хлеб. Только на хлеб! Мы предлагали этот шаг, потому что хотели на хлебе, так сказать, на «отдельно взятом повышении цен», проверить и оценить систему компенсационных мер. С 1 июля до конца года дополнительные расходы населения на покупку хлеба составили бы 17,5 миллиарда рублей, и мы их собирались компенсировать полностью. Да надо было и восстановить потерянное уважение к хлебу. Дальше, в следующем году, при общем повышении цен компенсационные выплаты должны были составить в среднем 70 процентов от общего повышения. При этом на основные продукты питания компенсация была практически полная. Без компенсирования мы намеревались оставить удорожание ювелирных изделий, дорогостоящих меховых изделий, импортной мебели, отдельных видов бытовой техники, повышение тарифов на пассажирские перевозки – то есть

все, что не является **обязательными** для всех и каждого тратами. Так вот, мы хотели понять, **как** выплачивать компенсацию, где ее выплачивать, **в каком** виде и прочее. Понять – проверив себя на хлебе. На семнадцать миллиардах, а к 1991 году прийти с некоторым опытом, чтоб поменьше ошибок делать при социальной защите населения"\*.

\* Рыжков Н.И. Перестройка: история предательств. М.: Новости, 1991. С. 312–315.

***Краткий комментарий.** Видимо, Николай Иванович жил в твердой уверенности, что Госплан все может просчитать и помочь рынку. Но его же примеры говорят более всего о том, что устранить всю эту путаницу, созданную планом, невозможно посредством плана. Предлагалась еще одна затяжка – в главном вопросе, когда для затяжек уже никакого времени не оставалось. Верно одно: переход к свободным ценам был настолько трудным, что тому, кто на него решится, не сносить головы. Так и вышло.*

На примере этих событий можно оценить, сколь важную роль играет в переходе к рынку либерализация цен. Ведь в остальных частях программы Рыжкова было сказано много правильного про смену форм собственности, про свободу предпринимательства, про жесткую финансовую политику. На это уже никто не обратил внимания. И правильно: с пересмотром цен по Павлову программу уже невозможно было трактовать как рыночную, как шаг вперед.

Выступление Рыжкова на Верховном Совете 24 мая 1990 г. стало концом его карьеры. Через несколько часов из магазинов стали пропадать последние продукты. Для всех премьер стал мальчиком для битья. Стратегическая ошибка!

В те же дни снова взошла звезда Ельцина, чтобы оставаться в зените российской политики следующие почти десять лет. В российском правительстве И.С. Силаева пост зампреда и председателя комиссии по экономической реформе был предложен Г.А. Явлинскому.

## 6.4 Шопронский семинар

Важную роль в выработке плана российских реформ сыграл семинар в г. Шопроне (Венгрия), проведенный Венским институтом системных исследований (IIASA) в июле 1990 г. в рамках проекта "Экономическая реформа и интеграция". Инициатором и организатором его был П.О. Авен, тогда сотрудник IIASA, научным лидером – Дж. М. Пек, декан экономического факультета Йельского университета.

*Первый семинар в рамках проекта состоялся в начале марта 1990 г. при довольно слабом представительстве, прежде всего с советской стороны. Не было наиболее заметных из заявленных фигур – С. С. Шаталина, Г.А. Явлинского. Я выступил с докладом «Современные рыночные институты и проблемы экономической реформы в СССР»: О его содержании будет еще разговор в следующей гл. 7, но сам доклад выглядел столь пессимистичным, проблемы трансформации советской экономики изображены столь сложными, что мой оппонент с западной стороны профессор Р. Купер спросил: но если это все так сложно, то, может быть, не стоит проводить никаких реформ? Ведь как-то ваша экономика работает, производит продукты, люди как-то живут, зачем их подвергать таким испытаниям?*

*Я потом часто возвращался к этому вопросу, естественно не только в устах западного профессора, но и для многих российских обывателей.*

*Следующий семинар, Шопронский, на мой взгляд, явился историческим событием. Прежде всего потому, что его состав был гораздо более представительным. С западной стороны участвовали видные ученые-экономисты, такие, как Дж. М. Пек, У. Нордхауз (Йель), Р. Купер (Гарвард), Р. Дорнбуш (MIT), Я. Ростовски, Р. Лэйрд (Лондонская школа экономики) – почти без советологов. А с советской стороны по стечению обстоятельств – практически все будущее российское правительство 1992 г.: Е. Гайдар, А. Чубайс, А. Шохин, П. Авен, К. Кагаловский, С. Васильев, Л. Григорьев, а также из числа лиц, занимавших посты в правительственных ведомствах, – Хандруев, Алексащенко и я.*

Что же дал этот семинар?

1. Центральным на нем был вопрос: радикальная реформа (шоковая терапия, или big bang – большой скачок в тогдашних терминах западных участников) или постепенные преобразования. Все понимали опасности big bang, тем не менее подавляющее большинство с учетом складывавшихся обстоятельств высказалось за big bang. Конечно, можно было говорить об одностороннем подборе советских участников (только я и Хандруев пытались проявлять умеренность), но западные ученые тоже были единодушны исходя из хорошо известного им опыта многих стран: постепенные изменения на деле оказываются

менее управляемыми и более мучительными.

2. Ключевое звено радикальной реформы – либерализация цен. После многочисленных споров пришли к допустимости поэтапной либерализации, из опасений чрезмерных неожиданностей и стремления сохранить контроль. Однако ведущие западные авторитеты, например У. Нордхауз, отмечали, что параллельное существование твердых и свободных цен приводит к слабо регулируемым диспропорциям, вызываемым ущербным положением тех, кто обязан применять твердые цены, а так же к увеличению натурального обмена и уклонению от исполнения заказов по твердым ценам. Из нашей практики, впрочем, это уже было известно.

Нордхауз предложил план D-day, где D – день либерализации цен. Вся программа должна была состоять в подготовке к этому дню и затем в управлении последствиями.

3. Крайне жесткая финансовая политика, резкое сокращение бюджетных расходов. Гайдар обращал внимание на то, что до сих пор ни военные расходы, ни капитальные вложения практически не были затронуты, правительство боялось задеть интересы могущественных ведомств. Выплачивались огромные субсидии к ценам.

Резкое сокращение расходов, в несколько раз, невзирая на все возражения, – главный шаг к приостановке инфляции и оздоровлению финансов. Политически это было едва ли не самое опасное дело. Но в этом и радикализм, скорее достижимый в силу внезапности.

4. Никаких индексаций, особенно автоматических. Планирование бюджетных ассигнований только в номинальных суммах с последующим торгом с бюджетополучателями, страдающими из-за роста цен. Циничный отказ в удовлетворении их справедливых требований до крайней степени возможностей. При неизбежности – только частичные компенсации потерь.

Р. Дорнбуш, который участвовал в программах стабилизации по меньшей мере в десятке стран, говорил: есть тысячи доказательств того, что именно у вас, при ваших особых условиях нужна более мягкая финансовая политика. Но это самообман. Хуже гиперинфляции нет ничего, поэтому если есть ее опасность, правильная финансовая политика – это только предельно жесткая политика. Нужна железная воля. Это работа хирурга, ампутирующего ногу на поле боя без анестезии, чтобы спасти жизнь.

*Дискуссия с такими авторитетными специалистами заряжала уверенностью: хотя мы действительно такие особенные, как никто, но первые шаги необходимых действий уже много раз применялись и всегда приносили успех.*

*Потом у нас будут споры о пригодности в России условий Вашингтонского консенсуса, о неправильности западных советов в силу неудачного, как считали многие, хода реформ. Но никто ничего более практичного и работоспособного так и не предложил. Тогда уже уверенность в правильности намечаемого пути, который нащупывался и в наших собственных изысканиях, стала полной. Среди специалистов на этот счет уже не было сомнений.*

5. Немедленная налоговая реформа, введение налога с продаж и затем налога на добавленную стоимость, чтобы избежать распада бюджета вследствие опережающего роста расходов над доходами в условиях инфляции. Я. Ростовски подробно рассказал мне о так называемом эффекте Оливейры – Танзы, хорошо известном по латиноамериканскому опыту и, вероятней всего, способном возникнуть у нас, поскольку налоги и сборы не приспособлены к инфляции и их рост отстает от роста расходов. Даже поступления от налога на прибыль, не говоря уже о плате за фонды, идут с опозданием и в величинах, не вполне учитывающих инфляцию.

*Эти предложения показались мне настолько важными, что я тут же отбил шифротелеграмму в Москву. Уверен, она сыграла определенную роль во введении с 1 января 1991 г. налога с продаж (так называемый горбачевский налог, вызывавший той зимой всеобщую ненависть).*

6. Немедленная корпоратизация для крупной промышленности (преобразование в АО с постепенной продажей акций) и скорейшая приватизация мелких и средних предприятий (это уже было по сути и в нашей последней программе).

7. Открытие экономики. Скорейший переход к свободному плавающему курсу рубля взамен практиковавшейся тогда раздачи валютной выручки министерствам и республикам. Сначала конвертируемость только по текущим операциям.

*Общий итог: план перехода приобрел большую ясность. Появилось больше уверенности вследствие подкрепленности его зарубежным опытом и теорией.*

Этот семинар имел мало публичных следов. Только труды, изданные ПАСА на английском языке. В конце года в Нью-Хейвене (США) был подготовлен итоговый меморандум по проекту, изложенный у нас в статье в "Известиях". И еще мы с П. Авенном в начале 1991 г. подали записку Горбачеву, которая ему уже была безразлична, набежали другие заботы.

## 6.5 Программа "500 дней"

Формально работа над программой "500 дней" началась через неделю после Шопронского семинара. В работе участвовали только два человека, бывших также и в Шопроне, – Алексашенко и я. Поэтому можно сказать, что это два практически полностью независимых события. Тем примечательнее близость содержания.

Главные упрёки в адрес этой программы были нацелены прямо в ее название: ну разве можно перейти к рыночной экономике за 500 дней, это невозможно, это блеф. И здесь важно сразу указать на два обстоятельства. Во-первых, 500 дней отводилось на шоковую терапию, на чрезвычайные меры, которые должны были изменить генотип социально-экономической системы, чтобы из нового генотипа уже могла развиваться рыночная экономика. Наш опыт показал, что для этого 500 дней достаточно. Это было специально показано в докладе Экспертного института в 1993 г.: "Реформы по Гайдари, 500 дней спустя".

Во-первых, из всех рассмотренных программ эта была первой по-настоящему политической. Она делалась от имени двух лидеров, Горбачева и Ельцина, пришедших вроде бы к согласию, и в названии содержала лозунг, обращенный к измученному народу: через 500 дней ваша жизнь изменится.

Ельцин, не особенно, по-моему, вникая в содержание программы, как политик почувствовал притягательность лозунга и взял его на вооружение.

*Интересна предыстория. В канале 1990г., когда разочарование рыжковской политикой достигло максимума и приближался срок избрания Президентом Горбачева, Явлинский совместно со своими молодыми коллегами М.М. Задорновым и А.Ю. Михайловым написал вариант программы для нового Президента – «400 дней». Сами авторы называли свою работу – «ориентировочный эскиз». В рамках в основном уже известного круга идей упор делался на разгосударствление. Свободное ценообразование вводится примерно через полгода, когда наберет силу процесс приватизации\*. Имелось в виду, что приватизация за деньги способна снять денежный навес и не допустить скачка инфляции, при этом люди с деньгами сразу кинутся покупать магазины, ателье, акции предприятий. А если нет, то жесткие меры по ограничению денежного спроса.*

\* Явлинский Г., Михайлов А., Задорнов М. 400 дней доверия. М.: Недра, 1990. С. 8.

*Главное нововведение – график по дням: подготовительный этап – 0-й – 50-й дни; разгосударствление – 50-й–180-й дни; запуск рыночного механизма – 180-й–300-й дни и т. д.*

*В то время правительство СССР готовило свою программу. А демократы, только что победившие на выборах в Верховный Совет РСФСР, отчаянно нуждались в идеях, особенно экономических. Когда программа «400 дней» каким-то образом попала к ним в руки, они решили взять ее на вооружение.*

*Как-то С.Н. Красавченко, мой старый друг, а тогда вновь избранный депутат ВС РСФСР приезжает ко мне с этой программой. «Знаешь ли ты эту программу?» – «Да». – «Как ты ее оцениваешь?» – «Высоко. Только учти, что без авторов ее использовать некорректно, а авторы – такие-то. И я бы изменил название, поскольку «400 дней» известны в правительстве Союза. Пусть будет «500 дней».*

*При формировании первого российского правительства один из претендентов М.А. Бочаров заявил, что он принимает программу «500 дней», которую поддерживает Б.Н. Ельцин. Когда премьером выбирают И. С. Силаева, то и он заявляет о своей преданности программе и приглашает Явлинского в замы.*

*Явлинский ищет возможности прекращения губительной конфронтации Горбачева и Ельцина. Он убеждает Ельцина, что реформы можно делать только в Союзе, и получает полномочия на переговоры с Горбачевым. Петраков помогает установить контакт. В итоге договариваются о создании рабочей группы по подготовке совместной программы. Горбачев заставляет подписать согласительный документ и Рыжкова, но он не сдается и в соответствии с решением ВС СССР к началу сентября собирается представить свою программу.*

*Начинается соревнование. Группа Горбачева – Ельцина (и я с ней) работает в дачном поселке Совмина РСФСР в Архангельском, рядом с деревней Сосенки. Команда Рыжкова – по традиции в Соснах на Николиной Горе. «Сосны против Сосенок» – название одной из статей М. Бергера в «Известиях». Понятно, что содержание оказывается на втором плане.*

Тем не менее новая редакция "500 дней" – сильный документ, последовательная программа перехода

к рынку, выбор в пользу радикального варианта. Основной замысел уже известен: либерализация цен (поэтапная) – ужесточение финансовой и кредитной политики с *упреждением* (это главное отличие от того, что потом делал Гайдар), чтобы максимально снять инфляционный навес до либерализации, – открытие экономики и свободный валютный рынок – разгосударствление (приватизация) – демонополизация и создание конкурентной сферы – социальная поддержка населения.

Принципиально новый раздел – Экономический союз суверенных республик, о котором говорилось в гл. 5, попытка спасти Союз через экономику, основанная на убеждении, что удержать его политически уже не удастся. Это было одним из главных противоречий с Рыжковым, во всяком случае, публично декларируемых.

Расписание реформ по дням приведено ниже. Интересно сопоставить его с тем, что происходило потом, когда реформы пошли: что было сделано, а что не пригодилось.

### **Из программы "500 дней". Расписание на первые 400 дней**

Первые 100 дней: программа чрезвычайных мер (с 1 октября 1990 г. до начала 1991 г.)

1-й день – Президент СССР и руководители республик объявляют о введении законодательных актов, закрепляющих основные принципы экономической реформы:

- равенство прав физических и юридических лиц на любую хозяйственную деятельность, кроме запрещенной Законом;
- разгосударствление экономики – передача (реализация) части жилищного и земельного фондов в собственность граждан, преобразование крупных государственных предприятий в акционерные общества, приватизация мелких предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания;
- гарантии прав собственности физическим и юридическим лицам (советским и иностранным) на любой вид имущества, кроме круга объектов исключительно государственной собственности;
- исключение из уголовного и административного законодательства статей, предусматривающих наказание за предпринимательскую деятельность; амнистия осужденных по этим статьям с одновременным усилением борьбы с преступлениями против собственности; меры по обеспечению общественной безопасности и укреплению правоохранительных органов;
- чрезвычайные полномочия Президента СССР и высших представителей власти союзных республик в области денежно-финансовой политики.

Для осуществления программы перехода к рыночной экономике и оперативного руководства проведением реформы при Президенте СССР с участием полномочных представителей всех республик создается Межреспубликанский экономический комитет.

Верховному Совету СССР и Верховным Советам союзных республик рекомендуется принять до конца 1990 г. пакет законодательных актов, необходимых для функционирования рыночной экономики, и отложить на это время рассмотрение других законопроектов. В случае если необходимые акты не смогут быть своевременно приняты, они вводятся в действие временно указами Президента СССР.

Параллельно с инвентаризацией государственного имущества, финансовых активов и всех видов резервов разворачивается процесс реализации этого имущества в собственность граждан:

- 1) осуществляется продажа части государственных легковых и грузовых автомашин;
- 2) с торгов реализуются объекты незавершенного строительства, сооружаемые за счет бюджетных ассигнований, неустановленное оборудование, строительные материалы;
- 3) продается военное имущество гражданского назначения;
- 4) предъявляются иски по возвращению в государственную собственность той части имущества и финансовых активов общественных организаций, которая создавалась за счет средств государственного бюджета. Затем это имущество реализуется предприятиям и гражданам.

Немедленно начинается работа по преобразованию до конца года примерно 50–60 государственных предприятий в акционерные общества, по передаче или продаже за символическую плату определенных категорий жилья и земельных участков, по сдаче в аренду или продаже магазинов и других небольших предприятий. Создаются все необходимые условия для ускоренного вывода из государственной собственности предприятий путем принятия соответствующих решений Комитетами по управлению государственным имуществом.

В республиках объявляются основные принципы земельной реформы.

Земли колхозов и совхозов объявляются суммой наделов их работников, начинается перерегистрация земель. Право свободного выхода работника из колхоза с земельным наделом и его долей в накопленном имуществе гарантируется законом. Нерационально используемые земли изымаются для создания на них крестьянских хозяйств. Опережающим темпом формируется рыночная инфраструктура в сфере закупки, переработки, хранения и реализации сельскохозяйственной продукции. Создаются земельные банки.

Начинается осуществление решительных мер по оздоровлению финансов и денежного обращения. В течение первых ста дней необходимо сократить дефицит государственного бюджета до уровня не более чем 5 млрд. руб. за IV квартал 1990 г. и обеспечить нулевой прирост совокупной денежной массы.

С этой целью производится ревизия и пересмотр всех статей расходов союзного, республиканского и местного бюджетов, принимаются чрезвычайные меры по сокращению расходов в IV квартале 1991 г., разрабатываются союзные, республиканские и местные бюджеты с жесткой экономией на 1991 г. Обеспечивается сокращение не менее чем на 74% всех видов форм помощи иностранным государствам (кроме гуманитарной).

На 10–20% сокращается финансирование Министерства обороны СССР и КГБ, в частности, за счет резкого снижения закупок вооружения и военного строительства с сохранением на год средней заработной платы работникам предприятий-изготовителей. Сэкономленные материальные ресурсы направляются на свободную реализацию.

Не менее 30% экономии от сокращения расходов на эти цели обращается на повышение заработной платы офицерского состава и строительство жилья для военнослужащих, в том числе передислоцируемых в СССР из других стран и уволенных в запас.

Производится дальнейшее сокращение производственных инвестиций, финансируемых из союзного и республиканских бюджетов. Приостанавливается сооружение всех объектов с низким процентом готовности, кроме предназначенных для расширения производства потребительских товаров, жилищного строительства и развития социальной сферы. Проводится инвентаризация всех незавершенных строек.

На 1991 г. не принимаются новые бюджетные программы (свыше 100 млн. руб.), кроме программы ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Все статьи бюджета, превышающие 100–500 млн. руб., утверждаются Верховным Советом Союза ССР и союзных республик в индивидуальном порядке.

Объявляется, что с 1 января 1991 г. прекращается выплата всех дотаций и субсидий предприятиям, кроме ограниченного круга включенных в согласованный перечень.

Предпринимаются усилия по продаже на мировом рынке части задолженности других стран СССР.

Все эти и другие меры направлены на то, чтобы максимально мобилизовать все ресурсы государства в момент перехода на рынок. **И только тогда, когда все возможности в этом направлении будут исчерпаны и люди будут знать об этом, руководство страны вправе обратиться к народу и просить его о терпении, доверии и солидарности в деле вывода страны из кризиса.**

Система Госбанка СССР не позднее 15 октября преобразуется в Резервную систему Союза, состоящую из центральных банков всех союзных республик.

Банкам Резервной системы Союза законодательно запрещается прямое кредитование расходов бюджетов. Их дефицит покрывается продажей государственных ценных бумаг на условиях, приемлемых для покупателей.

В чрезвычайных ситуациях Президент СССР может разрешить Резервной системе Союза предоставить Министерству финансов СССР кредит сроком до 12 месяцев в сумме не свыше 5 млрд. руб.

Выпускается специальный заем реформы на сумму примерно в 10–15 млрд. рублей сроком на 3 года, размещаемый на коммерческих началах среди населения и за рубежом.

В течение первых 100 дней все государственные специализированные банки преобразуются в акционерные коммерческие банки. Возможно, потребуются сохранить один государственный банк, который при поддержке бюджета предоставлял бы льготные кредиты для стимулирования хозяйственной деятельности в интересах государства.

Начинают повышаться ставки банковского процента по ссудам и депозитам. Деньги становятся "дорогими" и приобретают свойства, необходимые для средства обращения в рыночном хозяйстве.

В ноябре в Москве открывается фондовая биржа.

До 1 декабря производится разделение ссудного фонда, вводятся расчеты между банками через корреспондентские счета. Разделение балансов банков позволит перейти к нормальному механизму наличной эмиссии через продажу банкнот банкам по безналичному расчету. Появится возможность быстро и эффективно задействовать ряд инструментов ограничения кредитов, в том числе систему резервных требований.

С начала 1991 г. осуществляется регулирование совокупного денежного оборота.

Уже в этот период многие предприятия будут испытывать финансовые трудности, в том числе из-за сохранения на этом этапе твердых оптовых цен, недостатка оборотных средств, особенно при высокой доле замещения собственных средств заемными. Чтобы облегчить приспособление предприятий к новым условиям, дать им возможность накопить собственные оборотные средства и найти способы повышения эффективности, предусматривается:

- первоочередное разгосударствление, акционирование и разукрупнение таких предприятий;
- создание стабилизационных фондов;
- развитие коммерческого кредита как элемента нового оптового рынка, чтобы снизить ориентацию на банковский кредит;
- стимулирование практики выпуска облигаций для пополнения оборотных средств;
- заккрытие 100–200 особенно неэффективных предприятий.

Учитывая неустойчивый характер возникающих рыночных связей и опасность дезорганизации производства в

переходный период, предпринимается комплекс мер по стабилизации взаимных поставок.

1. Безусловно, сохраняются действующие хозяйственные связи до 1 июля 1991 г. с учетом заказов потребителей и заключенных межреспубликанских соглашений и договоров; вводятся строгие санкции за их неисполнение; представители многих республик настаивали на безусловном сохранении всех хозяйственных связей до конца 1991 г. Такой подход представляется нам нереальным. Замораживание хозяйственных связей, в том числе сверх госзаказа, привело бы к серьезному торможению развития рыночных отношений, свободного товарообмена между предприятиями.

2. На 1990–1991 гг. восстанавливаются производства на предприятиях, закрытых по экологическим мотивам, продукция которых необходима для поддержания выпуска социально значимых товаров.

Обеспечение производства материально-техническими ресурсами в пределах государственных поставок продукции на 1991 г. возлагается на Государственную контрактную систему, создаваемую на базе органов Госснаба, Минторга и Агроснаба. Поставки остальной части продукции организуются по прямым хозяйственным связям или через посредников – коммерческие оптовые предприятия.

3. В 1991 г. проекты оптовых и закупочных цен и тарифов, а также коэффициенты к ним, разработанные Госкомцен СССР, считать неприемлемыми. Существенно расширяется практика применения договорных и свободных цен на продукцию, поставляемую по прямым хозяйственным связям и через оптовую торговлю. Государственному контролю подлежит продукция предприятий-монополистов.

Продукция, поставляемая по государственным заказам, реализуется по ценам, определяемым при их размещении по согласованию с производителями, основными потребителями и оптовыми торговыми предприятиями.

Цены на основные виды топливно-энергетических и сырьевых ресурсов устанавливаются государством на основе многосторонних переговоров между республиками и обязательны для всех производителей.

4. Государство отказывается от административного повышения розничных цен. **В течение 1991 г. проводится поэтапное снятие государственного контроля за розничными ценами при сохранении действующих цен на набор товаров первой необходимости, образующих прожиточный минимум населения.**

5. Признается необходимым применить методы специального контроля за бесперебойной работой транспорта. При необходимости на железнодорожном транспорте вводится режим особого функционирования.

6. Ускоренными темпами формируется рыночная инфраструктура, с тем чтобы уже в 1991 г. она смогла взять на себя основную нагрузку по регулированию товарных потоков.

7. Ввести с 1 января 1991 г. систему налогообложения предприятий. В целях своевременной разработки бюджетов на 1991 г. применяется союзное налоговое законодательство с поправками, внесенными союзными республиками.

8. Вводится согласованная система нормативов валютных отчислений. На новый режим управления переводится система квотирования и лицензирования экспорта и импорта, внешних заимствований при существенном расширении роли суверенных республик.

С 1 ноября устанавливается единый курс рубля по торговым и неторговым операциям. Одновременно ликвидируются дифференцированные валютные коэффициенты.

Обеспечивается защита рубля как единственного законного платежного средства на территории СССР. Запрещаются все формы торговли на иностранную валюту. Вместе с тем разворачивается валютный рынок. Не менее 5–10 крупных банков получают право торговли валютой по рыночным ценам. Разрешается свободное хранение валюты в банках советскими гражданами. Одновременно иностранцам разрешается открывать рублевые счета.

9. На основе указанных мер осуществляется создание максимально благоприятных условий для наращивания производства потребительских товаров и услуг, включая использование возможностей конверсии, продажу в личную и семейную собственность и сдачу в аренду предприятий промышленности, торговли и сферы услуг, создание малых предприятий, предоставление льготных кредитов и налоговых льгот.

10. Принимаются меры по сдерживанию роста доходов населения, до конца 1990 г. сохраняются действующие налоговые регуляторы роста заработной платы. Разворачивается работа по созданию системы социальной поддержки населения, формированию служб занятости, а также статистического наблюдения за динамикой цен.

Республики разрабатывают и с 1 декабря вводят в действие системы индексации доходов.

11. Для того чтобы сбить ажиотажный спрос и не допустить значительного роста цен при их освобождении, с первых дней реформы проводится комплекс мероприятий по стабилизации потребительского рынка:

повышаются процентные ставки по вкладам населения в Сбербанке;

реализуется часть государственного имущества (автомобили/военное имущество гражданского назначения и др.);

часть мощностей, высвобождаемых из производственного строительства, используется для сооружения жилья за счет средств населения (выкуп новых квартир, продажа в кредит). Расширяются возможности для индивидуального жилищного строительства. Для свободной продажи перераспределяется часть строительных материалов из производственной сферы;

расширяется строительство гаражей для владельцев автомобилей;

увеличивается отвод (и продажа в собственность) загородных земельных участков; развивается страхование населения, предоставляются новые виды страховых услуг; изменяется структура импорта – увеличивается доля потребительских товаров. Используются нетрадиционные каналы реализации импортной продукции, сводящие к минимуму возможность злоупотреблений.

Необходимо в конце периода чрезвычайных мер накопить необходимые товарные резервы, в том числе за счет наведения порядка в организации выездной торговли, максимального привлечения иностранной помощи.

12. Вводятся новые таможенные тарифы, позволяющие выравнивать соотношения внутренних и мировых цен и ограничить объем лицензирования и квотирования внешнеторговых операций.

Намеченный на первые 100 дней комплекс мер исходит из того, что бюджетный дефицит удастся сократить до запланированного уровня и что успешными окажутся меры по связыванию денежной массы. Предполагается также согласованность действий союзных республик, проявление доверия со стороны населения. При этих предпосылках за короткий период сравнительно мягкими средствами стало бы возможным перевести экономику в качественно иное состояние, подготовить ее к вхождению в рынок.

Однако если эти предпосылки не удастся обеспечить, потребуются гораздо более жесткие и болезненные меры, к осуществлению которых также нужно быть готовыми.

### 100-й – 250-й дни: либерализация и жесткие финансовые ограничения

После осуществления чрезвычайных мер первых 100 дней обстановка в народном хозяйстве серьезно изменится. Как население, так и предприятия и организации большинства отраслей народного хозяйства окажутся в новых условиях.

Задача второго этапа будет прежде всего состоять в том, чтобы удержать достигнутое, облегчить приспособление к новым условиям, последовательно наращивать положительный потенциал реформы. Создавать благоприятные условия для формирования полнокровного рынка.

Основное содержание этого этапа – снятие государственного контроля за ценами на широкий круг продукции производственно-технического назначения, потребительских товаров и услуг и сдерживание с помощью средств финансовой и кредитной политики инфляционных процессов. В этом периоде дефицит бюджета должен быть сведен к нулю при неизменной величине совокупной денежной массы. Параллельно расширяются масштабы разгосударствления, приватизации небольших предприятий. Интенсивно развивается рыночная инфраструктура.

Первый результат чрезвычайных мер и либерализации цен проявится в том, что ситуация на потребительском рынке заметно улучшится, особенно по товарам, реализуемым по ценам спроса и предложения. Они будут выше нынешних государственных, но намного ниже, чем на черном рынке. Прирост цен будет тем ниже, чем жестче и последовательней будут осуществлены меры в области финансово-кредитной политики и по снятию ажиотажного спроса. В свободной продаже товары появятся. Это первый позитивный результат реформы, который может быть получен, и его надо обязательно добиться.

Важную роль при этом должно сыграть увеличение объема реализации потребительских товаров за счет накопления резервов и иностранной помощи. Существенное значение будет иметь рациональное распределение товарных ресурсов по времени использования и по территории страны. Потребуется создание специальных каналов их доставки и хранения.

В конце первого полугодия 1991 г. осуществляется индексация доходов с учетом динамики розничных цен. В случае превышения индексом цен определенного уровня она может быть произведена по итогам первого квартала.

Следствием повышения процента по ссудам, ограничения денежной массы в целом, введения новой налоговой системы будет то, что **производители столкнутся с недостатком денег и трудностями в реализации своей продукции**. Это заставит их более внимательно относиться к запросам покупателей, особенно в монополизированных отраслях, поддерживать сложившиеся хозяйственные связи с постоянными потребителями. Начнется свертывание натурального обмена в случаях, когда ресурсы можно приобрести по рыночной цене.

Следует считаться с возможностью снижения объемов производства в ряде отраслей.

В первые месяцы этого периода завершается работа по размещению государственных заказов и распределению производимой по ним продукции на III–IV кварталы 1991 г.

Снятие административного контроля за ценами на очередные группы товаров производится с учетом конкретной обстановки на рынке в сопровождении мер финансово-кредитного регулирования. Предпринимаются дальнейшие меры по сокращению бюджетного дефицита.

Передача значительной части доходов из союзного в республиканские и местные бюджеты приведет к тому, что на них ляжет задача, как распорядиться соответствующими суммами – продолжать выплату дотаций в прежних размерах или сокращать их, освобождая цены; компенсировать населению рост цен через систему индексации либо другими методами.

Союзные республики и местные органы власти могут применять временное замораживание цен на товары



массового спроса в случае их чрезмерного роста, вводить нормированное распределение ряда товаров с возмещением из своих бюджетов производителям и торговле связанных с этим потерь.

Проводится энергичная политика разгосударствления и демонополизации экономики, поощрения предпринимательства.

Республиканские комитеты и союзный фонд госимущества интенсифицируют процесс разгосударствления экономики. Число акционерных компаний, созданных на базе крупных государственных предприятий, к концу периода возрастет до 1000–1500. Активизируется процесс распродажи акций преобразуемых предприятий, причем выручка в основном обращается на погашение государственного долга. Наряду с акционированием применяются и другие формы разгосударствления собственности: разовый выкуп, продажа в рассрочку, аренда с последующим выкупом, иностранные инвестиции.

Особенно активно процесс разгосударствления и приватизации должен идти в торговле, общественном питании, бытовом обслуживании, где необходимо в первую очередь ликвидировать государственные монополии, создать условия для конкуренции, предупредить возможность злоупотреблений в распределении товарных ресурсов, в том числе путем создания искусственного дефицита.

К концу периода может быть приватизировано в различных формах до 50% небольших продовольственных и непродовольственных магазинов, предприятий общественного питания.

Параллельно должен быстро идти процесс ликвидации устаревших административных структур, расформирования монополистических концернов, ассоциаций, объединений, построенных по принципу горизонтальной интеграции, технологические связи между которыми не являются жесткими.

До весны 1991 г. должен завершиться первый этап земельной реформы.

Следует ожидать, что в связи с возможным ростом цен предприятия под давлением своих работников будут стремиться компенсировать связанные с этим потери посредством наращивания доходов. Не исключены социальные конфликты, которые могут заставить идти на уступки. Тем самым будет поддерживаться инфляционное давление.

Чтобы предупредить нежелательный поворот событий, нужно будет добиваться общественных соглашений о контроле за ростом доходов, а также иметь наготове пакет мер по усилению контроля за денежной массой, которые Президент СССР мог бы применить, используя свои чрезвычайные полномочия.

#### 250-й –400-й дни: стабилизация рынка

Главная задача этого этапа состоит в том, чтобы добиться в основном стабилизации рынка как потребительских товаров, так и средств производства, расширяя сферу рыночных отношений, налаживая новую систему хозяйственных связей.

Продолжается интенсивный процесс разгосударствления. К 400-му дню из государственной собственности должны быть преобразованы в акционерные, проданы или переведены на аренду до 30–40% основных фондов промышленности, до 50% – строительства и автомобильного транспорта, не менее 60% – торговли, общественного питания, бытового обслуживания. Завершается ликвидация организационных структур, выполнявших функции административного управления предприятиями, перешедшими на новые отношения собственности.

Активизируется антимонопольная политика. На основе принятого законодательства антимонопольные органы Союза и республик принимают решения о расформировании большинства административно созданных производственных объединений, концернов, ассоциаций, которые могут быть квалифицированы как монополисты, устанавливая контроль за деятельностью технологических монополий.

На этот период приходится большая часть работы по созданию условий для конкуренции между отечественными производителями в той степени, в какой она может быть проведена без крупной структурной перестройки производства. Возможности последней будут ограничены в связи со снижением объема инвестиций в условиях жестких финансово-кредитных ограничений.

В экономике в это время будут протекать противоречивые процессы. С одной стороны, можно ожидать все более полного насыщения рынка товарами. Ускоренными темпами будет развиваться рыночная инфраструктура, усилится воздействие предпринимательства на хозяйственную активность. Более экономным должно стать использование материальных ресурсов, сократятся производственные запасы. Высвободившиеся ресурсы пополнят рынок средств производства и будут способствовать его стабилизации.

С другой стороны, возможно обострение кризисных явлений, вызванных демонтажем административно-командной системы, неустойчивостью цен, перестройкой хозяйственных связей, а также финансово-кредитной политикой. Следует ожидать усиления спада производства, особенно в базовых отраслях, строительстве и машиностроении вследствие свертывания инвестиционной активности.

Эти явления нельзя оценивать только отрицательно, поскольку они будут свидетельствовать о начале структурных сдвигов в народном хозяйстве, в котором доля этих отраслей сильно гипертрофирована, в том числе за счет поддержания неэффективных производств. Усиливающиеся процессы ресурсосбережения ограничат спрос на промежуточные продукты.

В то же время они вызовут ухудшение финансового положения и разорение ряда предприятий. Обострится проблема занятости, особенно в регионах с преобладанием добывающей и тяжелой промышленности. Задача соответствующих органов будет состоять в том, чтобы помогать не предприятиям, производящим ненужную продукцию и поглощающим ценные материальные ресурсы, а людям, которые на них работают, обеспечивая их трудоустройство, переквалификацию, содействуя их приспособлению к новым условиям.

В этот период значительно возрастет нагрузка на государственные службы занятости, программы общественных работ (которые надо готовить с 1-го этапа). Увеличению числа рабочих мест должна способствовать поддержка мелкого предпринимательства.

Не исключен и иной ход событий. Не удастся поддержание жесткой финансово-кредитной политики. При этом варианте развития усилится инфляционное давление, поскольку ситуация на рынке будет благоприятствовать росту цен на потребительские товары, что в свою очередь вызовет широкие требования по повышению доходов.

Развитие же конкуренции и предпринимательства к этому времени может еще не приобрести те масштабы, которые способны стабилизировать рынок.

Стабилизирующим фактором в этих условиях могло бы быть резкое расширение рынка жилья, жилищная реформа, а также реформа оплаты труда, перестройка взаимоотношений между предприятиями и местными Советами в социальной сфере, завершение либерализации цен и введение внутренней конвертируемости рубля.

Создание рынка жилья – необходимый элемент перехода к рыночной экономике. Это позволит включить в оборот один из важнейших товаров, способный поглотить значительную часть платежеспособного спроса населения, содействуя в долгосрочном плане сбалансированности потребительского рынка и усилению стимулов трудовой активности.

Потребуется также перестройка системы оплаты труда. Ее смысл заключается в отмене регламентации и в установлении государственного минимума заработной платы для предприятий всех форм собственности, который базировался бы на исчислении минимального потребительского бюджета с учетом нового уровня расходов на жилье и в целом на расширенный круг благ и услуг, приобретаемых по рыночным ценам из личных доходов. Реальный минимум заработной платы будет важным средством социальной защиты.

В увязке с этими мерами республики и местные органы развертывают работу по снятию с предприятий чрезмерной и неравномерно распределяемой нагрузки по содержанию объектов социальной сферы. Значительную часть расходов на эти цели, связанных прежде всего с жилищным строительством, содержанием жилья и коммунального хозяйства, берут на себя местные Советы.

Для этого сложатся необходимые предпосылки. Тем самым будет облегчено вхождение предприятий в рыночные отношения, повышение их конкурентоспособности.

В увязке с указанными мероприятиями следует завершить реформу ценообразования. К исходу 400 дней должен быть снят государственный контроль над ценами примерно по 70–80% продукции и услуг. Сохранить его предполагается на основные первичные ресурсы (нефть и нефтепродукты, газ, некоторые виды черных и цветных металлов), ограниченный перечень потребительских товаров первой необходимости (некоторые сорта хлеба, мяса, молоко, сахар, растительное масло, основные медикаменты, школьные учебники, транспортные тарифы, тарифы на ряд коммунальных услуг).

Преобладание цен спроса и предложения в сочетании со сбалансированным бюджетом создает предпосылки для решения ключевой проблемы перехода к рыночной экономике – проблемы внутренней конвертируемости рубля. Суть ее в том, чтобы дать возможность всем отечественным предприятиям и иностранным компаниям, действующим на территории Союза ССР, свободно продавать и покупать по рыночному курсу валюту, необходимую для выполнения текущих хозяйственных операций.

Внутренняя конвертируемость рубля откроет широкие возможности для притока иностранных инвестиций, столь необходимых стране для структурной перестройки и технического перевооружения, а также для развития конкуренции на внутреннем рынке и преодоления монополизма. Можно утверждать, что в условиях нашей страны это решающая предпосылка для того, чтобы на следующем этапе рыночный механизм был включен на полные обороты.

Важные шаги к конвертируемости рубля делаются уже на начальном этапе реформы, в течение первых 100 дней. Однако в этот период она еще будет весьма ограниченной и по видам операций, и по категориям покупателей. Связано это с тем, что сохраняются твердые государственные цены на большинство товаров, валютный рынок одолаживает лишь первые шаги.

Введение конвертируемости рубля включает:

развитие валютного рынка (валютные аукционы, биржи, распространение валютных операций в сети коммерческих банков);

введение и отладку новых таможенных тарифов и налогов на экспорт, которые обеспечили бы примерное соответствие внутренних и мировых цен, предупреждая тем самым возможность спекуляции на разнице цен, и позволили бы существенно уменьшить объем квотирования и лицензирования.

Считаю целесообразным воздержаться от комментариев. Думаю, читатель сам сможет увидеть, где

реальные события были предвидены или развивались по плану, пусть и в иные сроки, где были явные ошибки или стремление опередить события. Одно лишь скажу: приведенный документ рисует план наиболее интенсивных рыночных реформ, отклонения от него оказались возможны лишь в деталях, на которых тем меньше стоит акцентировать внимание, чем больше мы отдаляемся от того времени.

К программе была приложена секретная пояснительная записка на имя М.С. Горбачева, подготовленная рабочей группой после обсуждения 7 сентября 1990 г.

Главный ее смысл: что делать, если предусмотренные программой меры не будут давать результатов и потребуются меры чрезвычайные. Например, сокращение расходов на КГБ на 20%, на оборону – на 10%, обязательная покупка коммерческими банками государственных ценных бумаг на сумму 5–10 млрд. руб., перечисление в бюджет средств централизованных фондов министерств и ведомств, замораживание 30–50% оборотных средств предприятий. Эти меры сегодня трудно считать чрезвычайными, поскольку в течение последних двух–четырех лет все они были реализованы с теми или иными вариациями, нередко в более жесткой форме.

*На случай если бы к III кварталу 1991 г. не удалось стабилизировать цены, предлагался мягкий вариант денежной реформы в духе Л. Эрхарда:*

*обмен наличных денег на новые банкноты в сумме до 500 руб. с отметкой в паспорте; помещение сумм сверх 500 руб. в течение двух недель на единый срочный счет, который замораживается до 1 июня 1992 г.;*

*средства, не помещенные на счет до установленного срока, обмениваются на специальные государственные облигации с началом погашения через два-три года.*

*Этого сделано не было, хотя, возможно, такая денежная реформа, крайне жесткая, все же могла ослабить неизбежный скачок инфляции. Вместо этого в январе 1991 г. мы получили денежную реформу по В.С. Павлову. Выстрел вхолостую\*.*

---

\* В записке отмечалось, что ситуация оказалась еще более острой, чем представлялось во время подготовки программы. Дефицит бюджета за 1990 г. вместо 49,1 млрд. руб. по плану фактически ожидается в размере 83,6 млрд. Причины:

- повышение закупочных цен на зерно, покрываемое дотациями из бюджета, прямое следствие задержки с либерализацией;
- досрочное погашение займов 1950-х гг. (1,5 млрд. руб.), чистый популизм, дополненный принятием еще ряда социальных программ;
- снижение доходов бюджета вследствие непредвиденного усиления спада производства – цена не менее 13 млрд. руб.

Кроме наиболее острых и все время обострявшихся финансовых проблем, материально-финансовой, как тогда говорили, несбалансированности, предметом чрезвычайных мер были хозяйственные связи, срыв которых приводил к снижению объемов выпуска. К сентябрю 1990 г. уже было остановлено около 400 предприятий. В их числе было 13 предприятий, закрытых по экологическим причинам вследствие требований общественности. Среди них, например, фабрика по производству фильтров для сигарет в Ереване, которая была единственной в стране.

Чтобы оценить масштабы надвигающейся катастрофы, интересно рассказать о совещании в Госнабс СССР в конце 1990 г., которое проводил его председатель П. Мостовой. Были созваны представители большинства важных предприятий страны, объединений и министерств. Они должны были решить вопрос подписания хоздоговоров\*.

---

\* В 1991 г. при условии реализации пересмотра цен по Павлову дефицит бюджета грозил вырасти до 340 млрд. руб., а без него – до 160–180 млрд. И это при том, что доходы консолидированного бюджета на 1991 г. оценивались Минфином СССР всего примерно в 330 млрд. руб., а рабочей группой в оптимистическом варианте (при условии либерализации цен) – в 427 млрд. руб.

По итогам 1990 г. ожидался дефицит внешнеторгового баланса в сумме 10 млрд. руб., а сумма неплатежей по обслуживанию внешнего долга – 2,0–2,5 млрд. руб. Падали добыча и экспорт нефти. Внешэкономбанк докладывал, что вследствие фактической неплатежеспособности возможности привлечения заемных средств за границей сократятся с 10 млрд. руб. до 3–3,5 млрд. в расчете на год. В то же время для предупреждения дальнейшего спада, по данным Госнабс СССР, требовались импортные закупки на 1,2 млрд. руб. до конца года и еще на 1,6 млрд. на I квартал 1991 г. К сентябрю контракты еще не были заключены, и, стало быть, необходимые поставки были невозможны уже по техническим причинам.

Некоторые пояснения. Принятый тогда порядок требовал, чтобы после прикрепления потребителей к поставщикам они заключали между собой договора, т.е. принимали обязательства по запланированным поставкам. Между тем к концу 1990 г. договора уже после всех разборок и уговоров оказались заключены всего на 23–24% от разноразмерной продукции. В глазах плановиков и снабженцев, наполненных ужасом, это было равносильно полному развалу всей системы производства, хотя на деле

не все было так ужасно. Директоры просто не хотели заключать договора под плановым контролем, предпочитая сделки СВОП на свободном рынке. Но крах плановой системы наступал несомненно.

На этом совещании присутствующим было заявлено, что они не выйдут из здания в Орликовом переулке, пока все договора, на которые выданы госзаказы и наряды, не будут подписаны. Это были последние судороги.

Поэтому в пояснительной записке Горбачеву уже в сентябре для стабилизации хозяйственных связей также предлагались чрезвычайные меры, например санкции в размере пятикратной стоимости неисполненных обязательств по хозяйственным (а их как раз отказывались заключать), но затем – либерализация цен и хозяйственных связей, а госзакупки предполагалось осуществлять посредством Государственной контрактной системы, создание которой планировалось в программе "500 дней" наподобие аналогичной американской системы.

## 6.6 Борьба программ

Приведенные выше сведения передают напряженность экономической ситуации осенью 1990 г. Но, кроме того, программа "500 дней" стала предметом острейшей политической борьбы. И не случайно, ибо, как отмечалось, она в отличие от всех предыдущих программ перехода к рынку была политической программой, орудием политики в период назревавших революционных перемен. Причем ее авторы, может быть, кроме С.С. Шаталина и Г.А. Явлинского, в этой игре до тех пор не участвовали.

В первых числах сентября практически без обсуждения программа была принята Верховным Советом РСФСР: Ельцин торопил, чтобы Россия не стала тормозом, чтобы всю ответственность на случай провала программы за разрыв соглашения "Горбачев – Ельцин" взял на себя М.С. Горбачев.

В Верховном Совете СССР столкнулись две программы – "500 дней" и программа правительства СССР (Рыжкова – Абалкина). Смысл разногласий с точки зрения содержания программ хорошо передает Л. И. Абалкин в своих замечаниях к программе "500 дней", составленных в то время. Вот их основные положения (близко к тексту оригинала).

1. Существует по крайней мере два возможных варианта перехода к рынку: радикальный и умеренно-радикальный. (Вспомним концепцию 1989 г.) В предлагаемом проекте программы избран первый вариант. Правительство СССР настаивает на умеренно-радикальном варианте. При этом оно учитывает кризисную ситуацию в экономике и обществе в целом, недостаточную готовность населения к переходу к рыночным отношениям и невозможность быстрого финансового оздоровления без ущерба для уже принятых социальных программ.

Правительство СССР предусматривает более сдержанный переход к рыночным отношениям, сохранение государственного регулирования объемов производства, более медленное освобождение цен от государственного контроля, сохранение сложившихся структур управления.

Учет реальных процессов не позволяет расписать программу по дням.

2. Проект программы предполагает экономический союз суверенных государств, а правительство СССР рассматривает Союз ССР как обновленное федеративное государство.

3. Правительство СССР настаивает на едином пересмотре цен, который обусловлен, в частности, введением новых отчислений по социальному страхованию для финансирования нового пенсионного закона. От этой важной социальной программы отказаться нельзя.

4. Совместить два проекта невозможно, нужно выбрать один из них.

Оставлю и этот текст без комментариев. Скажу только, что последний вывод разделяли и члены рабочей группы "500 дней", заключив им изложенную выше пояснительную записку. Противоречия считались непримиримыми.

О программе Рыжкова–Абалкина можно сказать следующее она снова отставала от событий. В декабре 1989 г. II Съезду народных депутатов СССР под ярлыком умеренно-радикальной была предложена консервативная программа. В марте 1990 г. сделали с учетом изменившихся обстоятельств радикальную программу, но потом подменили ее на умеренно-радикальную, время для которой было упущено. И в сентябре, когда события стали развиваться еще быстрее, снова предложили ее же.

Вокруг программы "500 дней" была развернута беспрецедентная рекламная кампания как в российской демократической прессе, так и на Западе. "Бизнес уик" писал в те дни (1 октября 1990 г.), что этот план предлагает полностью превратить централизованную плановую экономику в рыночную к апрелю 1992 г. Он цитирует студента МАИ М. Ободовского: "Народ видит, что программа «500 дней» для народа, а не для правительства. Это будет самая радикальная экономическая реформа за 70 лет".

Дж. Сорос организовал презентацию программы в Вашингтоне. Лидеров делегации Г. Явлинского и Б. Федорова обхаживали как будущих руководителей России.

А тем временем в Верховном Совете СССР разворачивалась драма. Не суть важно, что говорили докладчики; существенно, что происходило за кулисами. М.С. Горбачев поначалу демонстрировал желание принять программу. Но с каждым днем это желание испарялось. В конце концов от него ничего не осталось. Ельцин выжидал, скрывшись под предлогом болезни на целый месяц.

Говорят, что состоялось закрытое заседание Политбюро ЦК КПСС, на котором Горбачеву пригрозили отставкой или чем-то еще. После этого он сдался: решили сделать объединенную программу, для ее подготовки создали рабочую группу в составе Абалкина, Аганбегяна, Петракова, Шаталина и меня. Это была пустая бумага, отписка, ее никто не собирался выполнять.

Вскоре Н.И. Рыжков заболел и был отправлен в отставку. Премьером стал В.С. Павлов.

Б.Н. Ельцин, дождавшись, пока программа "500 дней" была отвергнута, и даже будто обрадовавшись такому исходу, которого он явно и ожидал, выступил в Верховном Совете РСФСР с громовой речью: соглашение разорвано, всю ответственность несет Горбачев, у нас руки развязаны.

Оглядываясь назад, можно сказать, процесс ухода Горбачева из власти, завершившийся его отставкой с поста Президента СССР после Беловежской Пуши, начался именно с отказа от программы "500 дней". Именно в этот момент он уступил группе своих консервативных соратников по партии, будущему ГКЧП. И с тех пор они стали прибирать власть к рукам. События в Вильнюсе и Риге зимой 1991 г. показали, что президент утратил контроль над военными и КГБ. Его стали покидать самые верные сторонники: С. Шаталин, Н. Петраков, Э. Шеварднадзе, последним А Яковлев. Он пытался вернуть самостоятельность, начав работу над Союзным договором в Новоогареве. Когда эта работа подошла к завершению, последовала попытка переворота 19 августа 1991 г. А за ней – крах советского государства (см. гл. 5).

В начале 1991 г. еще одну программу подготовил кабинет В.С. Павлова. Она была в основном калькой программы Рыжкова–Абалкина с акцентом на административный пересмотр цен, который был осуществлен в период с января (оптовые цены) до 1 апреля (розничные цены).

В июле с этим документом М.С. Горбачев поехал на саммит G7 в Лондоне с намерением убедить западных лидеров в том, что он имеет программу перехода к рынку не хуже "500 дней". Не поверили. И даже наоборот, поняли, что потенциал Горбачева-реформатора исчерпан.

Если у союзного центра была программа В.С. Павлова, то Россия тоже должна была иметь какой-то путеводный документ. Эта роль отводилась программе Е.Ф. Сабурова, занявшего в 1991 г. пост зампреда Правительства России и министра экономики. Она была в русле рассмотренных программ, с различиями в деталях. Сейчас, когда продолжаются разговоры об ошибках реформаторов, можно сказать: выбор был из трех вариантов, намеченных еще в концепции 1989 г. И лучшим из них к концу 1990 г., а тем более 1991 г. был вариант радикальный. Важно было действовать быстро и решительно, а не пытаться искать новые чудодейственные рецепты.

Когда затем в ноябре 1991 г. в Правительство России вошел Е.Т. Гайдар, он как бы демонстративно игнорировал призывы к тому, чтобы представить программу: дескать, уже напрограммировали достаточно. Начиная с сентября команда Гайдара в Архангельском, работавшая на 15-й даче (команда "500 дней" работала там же на 6-й даче), готовила сразу тексты указов, законов, постановлений. Кроме них было только два кратких документа: "Стратегия России в переходный период" и "Ближайшие экономические перспективы России".

*Как пишут сами авторы этих документов, программа Гайдара даже по форме принципиально отличалась от других: она была «не гладким единым текстом, как бы предназначенным для издания книжечкой и вдумчивого неторопливого чтения, а набором отдельных документов (важнейшим из которых был концептуальный материал «Стратегия России в переходный период»), законопроектов, инструкций, расчетов и пояснительных записок к ним»\*.*

\* Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998. С. 80–81.

*Первый названный документ был скорее не программой реформ, а программой национальной государственности России. Она определяла курс на экономическую независимость России при "мягком" политическом союзе. Это было нечто принципиально отличное от идеи экономического союза.*

*Второй документ по сути констатировал, что экономическую политику ближайшей перспективы определяет не идеальный замысел реформаторов, а сочетание трех кризисов, оставленных России в наследство от рухнувшей экономики Советского Союза:*

- инфляционного (крупные макроэкономические диспропорции проявляются в ускоряющейся открытой инфляции и остром дефиците на всех товарных рынках);
- платежного (острый дефицит золотовалютных ресурсов и подрыв кредитоспособности страны);
- системного (утрата органами государственной власти на всех уровнях способности регулировать ресурсопотоки)\*.

\* Экономика переходного периода. С. 101–102.

Тем не менее, когда к лету 1992 г. была подготовлена с активным участием Гайдара Программа углубления экономических реформ, он с удовлетворением прихлопнул ладонью по толстому тому: теперь никто не скажет, что у нас нет программы.

Но это было уже другое время. Рыночные реформы осуществлялись полным ходом.

Таким образом, формирование программы реформ по сути завершилось составлением нескольких независимо разработанных вариантов (мартовская (1990 г.) программа Рыжкова, D-day, "500 дней"), каждый из которых признавал неизбежность в сложившихся условиях шоковой терапии, big bang, или радикального варианта. Его-то и реализовал Гайдар.

## Литература

Переход к рынку. Часть I. Концепция и программа ("500 дней") / Рабочая группа, образованная совместным решением М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина. М., 1990.

Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. М.: Вершина-клуб, 1997.,

Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998.

## ГЛАВА 7 ЗАКОНОМЕРНОСТИ ПЕРЕХОДА ОТ ПЛАНОВОЙ ЭКОНОМИКИ К РЫНОЧНОЙ

Существуют ли закономерности перехода?

Несовместимость двух систем

Переходные процессы

Проблемы и трудности переходного периода

Роль государственной политики

### 7.1 Существуют ли закономерности перехода?

Прежде всего договоримся, о чем идет речь.

Между 1917 и 1991 гг. 14 стран в разных частях света отказались от рыночной экономики и перешли к строительству социалистического планового хозяйства. К концу 1980-х гг. этот эксперимент в большинстве стран показал негативные результаты, и начался процесс обратного перехода к рыночной экономике, которая в этот период в других странах доказала свои преимущества. Обратный переход для ряда бывших социалистических стран оказался связан с серьезными потрясениями, а некоторые из них распались, в силу чего опыт и закономерности перехода к рыночной экономике мы можем изучать в 31 стране (если учесть, что в двух странах – Куба и Северная Корея – обратный переход не происходил).

В западных странах, в международных экономических организациях, обсуждая проблемы перехода (transition), нередко страны с переходной экономикой (транзитники) трактуют расширительно, присовокупляя к ним и так называемые страны с развивающимися рынками. Рекомендую те или иные меры оздоровления и оживления экономики, ставят в один ряд множество стран с несовершенными рыночными институтами, у одних – в связи с пережитым социалистическим экспериментом, у других – из-за общего низкого уровня развития и феодальных пережитков. Заметим, что эти два множества пересекаются.

Договоримся, что здесь мы ведем речь только о первых – о бывших социалистических странах и о процессах их трансформации.

Еще один вопрос: если даже закономерности существуют, стоит ли еще их изучать. Ведь этот вопрос представлял особый интерес тогда, когда переходные процессы только начинались и когда знание их закономерностей могло помочь при выработке политики. Но тогда опыта не было и доступны были

либо догадки, либо предположительные выводы из общих теоретических положений.

Сейчас переходный период где закончился, а где пройден в значительной мере. Возможные ошибки уже совершены. В силу этого интерес к закономерностям перехода во многом кажется уже историческим. По крайней мере если исходить из того, что в будущем не найдется стран, которые захотят повторить социалистический эксперимент в надежде, что у них получится лучше.

Тем не менее анализ закономерностей перехода представляет и теоретический, и практический интерес. Во-первых, переходный период во многих странах еще далек от завершения и, зная закономерности – что возможно и что невозможно, легче строить политику, строить планы в отношении того, что еще предстоит сделать. Во-вторых, о прошедших и предстоящих реформах не прекращаются идеологические споры. Во многих странах определенными группами лиц констатируется провал реформ по причине неправильной политики, которая признается главным, едва ли не единственным фактором успеха или поражения независимо от того, с какими она сталкивалась ограничениями. А уж с тем, насколько распространены подобные оценки, связаны и серьезные политические следствия: какие деятели могут работать в правительстве, а какие нет, кого подвергнуть остракизму, несмотря на выдающиеся профессиональные и политические качества, и кого выдвигать.

Поэтому мы посвятим главу закономерностям переходного периода. Накопленный опыт позволяет утверждать, что, несмотря на разнообразие условий в разных странах, они существуют. В то же время последующее изложение не претендует на исчерпывающий характер.

## 7.2 Несовместимость двух систем

Характер переходных процессов во многом определяется принципиальной несовместимостью плановой и рыночной экономик, если брать их в целостной, внутренне согласованной логичной форме.

Это не означает отрицания смешанной экономики, но предполагает, что государственный сектор в смешанной экономике должен жить в основном по рыночным правилам и если государство берется устанавливать цены на какие-либо продукты, то они не должны слишком отклоняться от рыночных цен, чтобы не вызывать негативных последствий, существенно влияющих на эффективность системы в целом.

*Анализ несовместимости двух систем сделан в моей работе 1989 г.\**

\* Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. С. 106–182.

*Собственно, в этой работе, как уже говорилось выше, показано, что совместимость возможна при ценах равновесия. В ряде работ экономистов социалистического направления, таких, как Э. Бароне, А. Лернер, О. Ланге, доказывалось, что социалистическая экономика может быть эффективней рыночной при этом условии, т.е. при том, что в плане будут угаданы и рассчитаны предпочтения массы индивидов и определены цены различных благ, отражающие эти предпочтения. У нас в стране та же идея много лет вдохновляла целое научное направление, начало которому положили Л.В. Канторович, В.В. Новожилов и В.С. Немчинов. Я работал в рамках этого направления и в итоге пришел к выводу, что определение цен равновесия в плановом порядке невозможно и бессмысленно, это лучше делают рыночные механизмы. Отсюда принципиальное превосходство рыночной экономики, обеспечивающей более эффективное распределение ресурсов и более сильные стимулы развития. Отсюда и несовместимость хозяйственных систем, раз выполнить условие совместимости невозможно.*

С точки зрения закономерностей перехода интересно сопоставление механизмов исполнения в двух разных системах одних и тех же экономических функций. Это сопоставление сделано в табл. 7.1.

**Таблица 7.1.** Сопоставление двух экономических систем

Экономические функции и институты	План	Рынок
Предприятие	Производственная единица; все решения, риски и ответственность централизованы	Рыночная компания; полная ответственность за решение и риски
Организация хозяйства	Иерархическая структура	Сетевая структура договорных

	административного подчинения (вертикаль власти)	отношений, свободная конкуренция, свободный вход на рынок, борьба с монополизмом
Распределение ресурсов	Через план в натуре: плановые задания, фонды, прикрепление потребителей к поставщикам	Свободная купля-продажа
Цены	Государственные твёрдые; двухуровневая система цен	Свободные цены
Внешние связи	Государственная монополия внешней торговли: сделки только через государственные внешнеторговые организации	Открытая экономика, свобода внешнеторговых сделок, регулирование через импортные и экспортные тарифы, количественные ограничения
Валюта	Твёрдый официальный курс, специальные курсы для отдельных операций	Свободный курс, регулирование через валютные резервы и нормативы
Кредит	Один банк, выполняющий расчётно-платёжные функции и распределяющий деньги по плановым лимитам кредитования	Кредитный рынок, множество коммерческих банков, рыночные ставки, двухуровневая банковская система, ограничение денежной массы центробанком
Собственность	Государственная	Частная плюс государственная и муниципальная
Инвестиции	Государственные плановые	Частные, фондовые рынки
Трудовые отношения	Принудительный труд или материальное стимулирование. Государственная система оплаты труда (нормы, ставки, тарифные сетки). Патернализм: высокие формальные гарантии занятости, оплаты труда, социальной	Рынок рабочей силы, дополняемый сетью социальной защиты по нуждаемости
Жилищно-коммунальное хозяйство	Государственное; субсидированные цены на жильё и коммунальные услуги	Рынок жилья; жильё частное или арендуемое; цены рыночные
Пенсионная система	Распределительная (солидарность поколений)	Накопительная

Разумеется, здесь несколько подчеркнута альтернативность, впрочем, особенно свойственная советской системе. В других странах плановая система имела более гибкие формы, лучше сочетающиеся с рыночными. И хотя эксперименты с рыночным социализмом в ряде стран Восточной Европы в целом закончились неудачей, переход к рыночной экономике в них был облегчен. И это позволяет выделить важную грань условий перехода. В этом смысле в СССР условия перехода были сложные: плановая система здесь сложилась в каноническом, наиболее целостном и завершённом виде.

Нетрудно выделить, что в каждой системе функции и институты взаимосвязаны и логично дополняют друг друга. Если же пытаться смешать, составить из набора конструктивных элементов некую третью систему, то очевидно, что либо она вообще будет неработоспособна, либо в лучшем случае будет работать хуже, чем любая из двух целостных систем. Переход же от одного механизма к другому сопряжен с радикальными и глубокими, порой болезненными переменами.

Некоторые из них могут происходить быстро, но последствия все равно сказываются долго, период адаптации к новым условиям требует немало времени. Так, сравнительно быстро можно перейти к



свободной купле-продаже взамен планового распределения, снять контроль над ценами. Но предприятия, приученные не думать о сбыте, о потребителях, о рентабельности, будут долго приспосабливаться к ситуации, когда никто не обязан входить в их положение. А со свободными ценами придет высокая инфляция.

Другие перемены быстро происходить не могут, поскольку носят институциональный характер: одних властных решений мало, необходим процесс формирования новых институтов на микроуровне с выделением субъектов этих процессов, овладением ими навыками работы на рынках. Это касается, в частности, трансформации предприятий, форм собственности и т.д.

### 7.3 Переходные процессы

Табл. 7.1 позволяет также составить представление о составе переходных процессов, образующих содержание переходного периода, о составе необходимых и желательных реформ. При этом следует учесть, что есть реформы абсолютно необходимые, без которых рыночная экономика не появится, не будет функционировать, хотя ее эффективное функционирование ими не обеспечивается. Это реформы первой очереди.

Эффективная же рыночная экономика требует всего круга реформ и преобразований, в их числе и таких, которые иногда и сегодня еще не осуществлены даже в развитых странах с рыночной экономикой. Здесь речь идет уже о реформах второй очереди.

Реформы первой очереди включают:

- либерализацию;
- финансовую стабилизацию;
- приватизацию.

Эти три ключевых слова – три кита первого этапа рыночных реформ.

**Либерализация** в терминах табл. 1.7 охватывает:

переход к свободной торговле и свободным ценам;

демонтаж планово-распределительной системы, иерархической структуры управления и переход к сетевой структуре договорных отношений;

отмену монополии внешней торговли, открытие экономики;

введение свободного рыночного курса национальной валюты взамен его государственного регулирования; обеспечение конвертируемости национальной валюты по текущим операциям.

**Финансовая стабилизация** предполагает приостановление инфляции после либерализации и стабилизацию национальной валюты.

Она состоит в:

переходе к жестким бюджетным ограничениям на всех уровнях;

создании налоговой системы и налаживании налогового администрирования;

организации надежного контроля за бюджетными расходами;

ограничении денежной массы и переходе к рыночному формированию процентных ставок;

организации надзора за коммерческими банками.

**Приватизация** призвана перенести ответственность и риск с государства на частных собственников, заменить большую часть государственной собственности частной, создать тем самым новую систему хозяйственных мотиваций и полноценных рыночных агентов.

К этому добавляются в составе первоочередных реформ налоговая реформа, создание системы коммерческих банков и двухуровневой банковской системы, а также рынка рабочей силы с отменой государственной системы регулирования оплаты труда. Это тот минимальный набор, который должен быть реализован за сравнительно короткое время, чтобы создать зародыш, генотип рыночной экономики и дать начальный импульс для ее развития. Называя срок 500 дней, авторы одноименной программы имели в виду именно эту работу.

Дальше начинаются спонтанные или отчасти управляемые переходные процессы, сопровождающие формирование рыночной экономики и образующие последствия реформ первой очереди.

Практически во всех странах с переходной экономикой за либерализацией следовали *спад производства и усиление открытой инфляции*, хотя масштабы этих явлений были различны. Данные приведены в табл. 7.2, 7.3 и 7.4.

**Таблица 7.2.** Динамика реального ВВП в переходных экономиках с 1990 по 1998 г., %

Страны	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1997 г.	1998 г.
	(1989г.=100)										
Азербайджан	-11,7	-0,7	-22,6	-23,1	-18,1	-11,0	1,3	5,0	7,1	40,5	43,5
Албания	-10,0	-27,7	-7,2	9,6	9,4	8,9	9,1	-8,0	10,2	79,1	87,2
Армения	-7,4	-10,8	-52,6	-14,8	5,4	6,9	5,8	3,3	6,6	41,1	43,8
Беларусь	-3,0	-1,2	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,6	10,0	-7,1	70,8	65,7
Болгария	9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,9	-7,4	3,5	62,8	65,0
Венгрия	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,3	5,4	90,4	95,2
Грузия	-12,4	-13,8	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,0	10,2	34,3	37,8
Казахстан	-0,4	-13,0	-2,9	-10,4	-17,8	-8,9	1,1	1,8	3,8	58,1	60,3
Кыргызстан	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,0	-5,4	5,6	10,4	6,8	58,7	62,7
Латвия	2,9	-8,3	-34,9	-14,9	0,6	-0,8	2,8	6,0	6,0	56,8	60,3
Литва	-5,0	-13,4	-37,7	-17,1	-11,3	2,3	5,1	5,7	5,0	42,8	45,0
Македония	-9,9	-12,1	-21,1	-8,4	-4,0	-1,4	1,1	1,0	2,8	55,3	56,9
Молдова	-2,4	-17,5	-29,1	-1,2	-31,2	-3,0	-8,0	1,3	1,2	35,1	35,5
Польша	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	6,5	111,8	119,0
Россия	-4,0	-13,0	-14,5	-8,7	-12,6	-4,0	-4,9	0,4	-0,4	52,2	52,0
Румыния	-5,6	-12,9	-8,7	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,6	-2,1	82,4	80,7
Словакия	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,8	6,9	6,5	4,0	95,6	99,5
Словения	-4,7	-8,1	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,1	3,3	4,1	99,3	103,4
Таджикистан	-1,6	-7,1	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	2,2	4,5	40,0	41,9
Туркменистан	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-18,8	-8,2	-8,0	-15,0	4,7	48,3	50,6
Узбекистан	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,4	5,8	86,7	91,8
Украина	-3,4	-9,0	-13,7	-14,2	-23,0	-12,2	-10,0	-3,2	1,2	38,3	38,8
Хорватия	-6,9	-20,0	-11,7	-0,9	0,6	1,6	4,3	5,5	5,5	73,3	77,3
Чехия	-0,4	-14,2	-3,3	0,6	3,2	6,4	3,9	1,0	1,4	95,8	97,1
Эстония	8,1	-7,9	-14,2	-8,5	-1,8	4,3	4,0	10,0	6,4	77,9	82,8

Источник: Колодко Г.В. От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований. М.: Эксперт, 2000. С. 83.

**Таблица 7.3.** Темпы прироста валового внутреннего продукта в странах ЦВЕ с 1990 по 1999 г.

Страны	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Чехия	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	3,2	6,4	3,9	1,0	-2,6	-1,5
Венгрия	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	5,2	3,7
Польша	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	3,5
Словакия	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	5,4	0,0
Словения	-4,7	-8,9	-5,5	2,8	5,3	4,1	3,3	3,8	4,0	2,5
ЦВЕ-5	-6,7	-9,6	-0,9	1,6	4,3	5,8	4,6	4,9	3,2	2,0
Болгария	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,9	-10,1	-6,9	4,0	-2,0
Румыния	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	4,0	7,2	3,9	-6,6	-5,5	-5,0
ЦВЕ-7	-6,6	-10,4	-2,8	1,4	4,1	5,9	3,7	2,0	1,5	0,4
Хорватия	-7,1	-21,1	-11,7	-8,0	5,9	6,8	6,0	6,5	3,0	-1,5
Россия	-3,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,6	5,3
Украина	-4,0	-8,7	-9,9	-14,2	-22,9	-12,2	-10,0	-3,2	-1,7	-2,0

Источник: Российская экономика: опыт трансформации 1990-х годов и перспективы развития. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 9.

**Таблица 7.4.** Инфляция в % в переходных экономиках с 1991 по 1998 г.\*

Страна	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Азербайджан	126,0	1395,0	1293,8	1788,0	84,5	6,7	0,5	4,5
Албания	104,0	236,6	30,9	15,8	6,0	17,4	42,0	14,6
Армения	25,0	1341,0	10896,0	1885,0	32,0	5,8	21,9	13,0
Беларусь	93,0	1159,0	1996,0	1960,0	244,0	39,2	63,1	84,0
Болгария	339,0	79,4	63,8	121,9	32,8	310,8	578,6	17,0
Венгрия	32,0	21,6	21,1	21,2	28,3	19,8	18,4	14,0
Грузия	131,0	1177,0	7488,0	6474,4	57,4	13,8	8,1	8,0
Казахстан	137,0	2984,1	2169,0	1160,0	60,4	28,6	11,3	8,5
Кыргызстан	170,0	1259,0	1363,0	95,7	31,9	35,0	14,8	12,1
Латвия	262,0	959,0	35,0	26,0	23,0	13,1	7,0	5,0
Литва	345,0	1161,1	188,8	45,0	35,5	13,1	8,5	6,8
Македония	230,0	1925,2	229,6	55,4	9,3	0,2	4,6	5,0
Молдова	151,0	2198,0	837,0	116,0	23,8	15,1	11,2	10,0
Польша	60,0	44,3	37,6	29,4	26,1	18,5	13,2	84,0**
Россия	144,0	2508,8	840,1	204,7	131,3	21,8	11,1	10,0
Румыния	223,0	199,2	295,5	61,7	27,8	56,9	151,6	47,0
Словакия	58,0	9,1	25,1	11,7	7,2	5,4	6,4	7,0
Словения	247,0	92,9	22,9	18,3	8,6	8,8	9,4	8,0
Таджикистан	204,0	1364,0	7344,0	1,1	2133,0	40,5	165,0	19,3
Туркменистан	155,0	644,0	9750,0	1328,0	1262,0	446,0	21,5	50,0
Узбекистан	169,0	910,0	885,0	1281,0	117,0	64,0	28,0	35,0
Украина	161,0	2730,0	10155	401,0	182,0	39,7	10,1	19,0
Хорватия	250,0	938,2	1149,0	-3,0	3,8	3,4	3,8	5,0
Чехия	52,0	12,7	18,2	9,7	7,9	8,6	10,0	11,5
Эстония	304,0	953,5	35,6	42,0	29,0	15,0	12,0	11,0

\* Изменения уровня розничных и потребительских цен даны на конец каждого года.

\*\* Новейшие данные российской статистики.

Источник: Колодко Г. В. Указ. соч. С. 91.

Данные из другого источника несколько отличны. Но подтверждают те же закономерности.

Исключение составляют Китай и Вьетнам. Объяснение этому феномену чаще всего усматривают либо в неправильности политики, проводившейся в странах Восточной Европы и бывшем СССР, либо в том, что в Китае и Вьетнаме рост вместо спада обеспечило руководство коммунистических партий, которые гарантировали политическую стабильность и сохранение государственного регулирования.

Здесь, видимо, уместно обратить внимание на важность стадии развития, на которой находится страна, вступающая в переходный период. В отличие от других стран с переходной экономикой (помимо Монголии и Албании), Китай и Вьетнам к моменту прихода к власти коммунистов были отсталыми аграрными колониальными и полуколониальными странами, в собственном развитии не вышедшими из стадии феодализма. Энергия антифеодальной аграрной революции в них еще не была израсходована. Коммунисты, в частности, в Китае до окончания культурной революции не успели эту энергию ни высвободить, ни растратить.

Реформы в этих странах начинались с предоставления большей свободы крестьянству, которое использовало ее в первую очередь для повышения своего крайне низкого жизненного уровня, реализуя прежде всего резервы более разумно организованного и интенсивного труда. Это сразу же дало толчок росту экономики в целом. Точно такие явления наблюдались в годы нэпа в России, где в то время аграрный сектор мало чем отличался от китайского или вьетнамского 1960-х, 1970-х гг. Время господства коммунистического режима в жестких формах в этих странах было сравнительно коротким (25–30 лет), и естественные мотивации крестьянского труда еще сохранились.

Поэтому с первых шагов либерализации (Китай – 1975 г., Вьетнам – 1987 г.) экономика, начав с очень низкого уровня, все время росла. Переходные процессы здесь проходили без спада.

Во всех других странах с переходной экономикой спад (см. табл. 7.2) следовал сразу за началом активной фазы рыночных реформ (либерализация). Он был короче и менее глубок в тех странах, которые раньше стали делать шаги к рыночной экономике в рамках модели рыночного социализма

(Польша, Венгрия, Чехия и Словакия). Короткий и глубокий спад был в странах, где такой рыночной подготовки не было, но делались быстрые и решительные шаги по либерализации и финансовой стабилизации (страны Балтии). Наиболее длительным и глубоким был спад в тех странах, где история социализма была длиннее, накопленные диспропорции – глубже, не было эволюционного развития к рынку до радикальных реформ, а финансовая стабилизация растягивалась во времени. Все такие страны оказались на территории бывшего СССР (Россия, Украина и др.). Европейские страны с переходной экономикой, включая СССР, достигли среднего уровня индустриального развития, поэтому эффекты, наблюдавшиеся в Китае и Вьетнаме, здесь не имели места.

Закономерным следствием либерализации является также инфляция (см. табл. 7.4). Переход от дефицита и скрытой инфляции оплачивается скачком открытой инфляции, укротить которую должны меры финансовой стабилизации.

С этим связаны также закономерные процессы определенного снижения уровня жизни и усиления дифференциации населения по доходам и материальной обеспеченности, обесценения сбережений. Попытки избежать этих явлений путем индексации доходов и сбережений приводят к противоположным результатам, так как подогревают инфляцию – главный фактор этих явлений.

Закономерным следствием приватизации, особенно массовой, проходящей в короткие сроки, практически повсюду является неопределенность прав собственности, борьба за их перераспределение, что создает на какое-то время обстановку нестабильности и злоупотреблений, усиления преступности. Это усложняет и затягивает процессы структурной перестройки и возобновления экономического роста.

**Структурная перестройка** (реструктуризация) – процесс, который вызывается реформами первого этапа и состоит в формировании новой структуры экономики, соответствующей рыночным условиям и способной реализовать конкурентные преимущества страны. Она включает изменения отраслевой структуры, а также преобразование предприятий – из производственных единиц планового хозяйства в рыночные компании – на микроуровне.

Механизм структурной перестройки запускается либерализацией цен. Новые относительные цены показывают, где больше спрос. Туда устремляются ресурсы, высвобожденные из-под планового распределения.

Наименее развиты в плановой экономике те сектора, чьи функции замещались государственным распределением. Поэтому в первую очередь начинают развиваться торговля и финансовая сфера. Торговля берет на себя регулирование товарных потоков, и, пока она недостаточно развита, ее функции приходится выполнять государственным органам. Но со временем торговля их вытесняет.

Финансовые институты – банки, инвестиционные и страховые компании – берут на себя регулирование денежных потоков. Складываются финансовые рынки, на которых они действуют, – кредитный, валютный, фондовый (государственных и корпоративных ценных бумаг). Тем самым формируются рыночные механизмы мобилизации и перелива капиталов, крайне важные для эффективной структурной перестройки, для трансформации накоплений в инвестиции.

Далее от этих отраслей сигналы спроса и предложения в виде цен товаров и услуг, процентных ставок, доходности ценных бумаг поступают в другие отрасли, и с этого начинается структурная перестройка в узком смысле, т.е. собственно реконструкция предприятий, развитие одних, закрытие других и т.п.

Структурная перестройка разделяется как бы на две фазы: пассивную и активную. В *пассивной фазе*, когда уже определились спросовые ограничения, особо ощутимые в процессе финансовой стабилизации, а капиталов еще не хватает и рынки недостаточно развиты, преобладают тенденции разрушения старого на фоне спада. Уже ясно, какая продукция не находит спроса, а освоение новых конкурентоспособных товаров еще не налажено. Эта фаза носит характер *структурного кризиса*, весьма болезненного, образующего, пожалуй, самый трудный период в реформировании экономики.

*Активная фаза* структурной перестройки обозначается тогда, когда увеличиваются инвестиции и созидательные тенденции начинают преобладать. Появляются позитивные сдвиги в структуре производства, разворачивается процесс реконструкции предприятий, на рынок выходят новые товары и услуги, растут доходы.

На стыке пассивной и активной фаз происходит стабилизация производства, а затем начинается его подъем.

Смысл указанных процессов состоит в том, что прежнее производство, оказавшееся неконкурентоспособным, начинает сокращаться, тогда как новое производство, более эффективное, удовлетворяющее требованиям рынка, начинает расти (см. рис. 7.1). Спад старого производства можно

замедлить, например, ценой высокой инфляции или закрытия экономики, но его нельзя остановить. Как бы ни были велики созданные ранее мощности, если они неспособны производить нужную рынку продукцию при цене, превышающей издержки, попытки их загрузить приводят лишь к отвлечению ресурсов от нового производства, к задержке его роста, который один только и дает выход из кризиса.

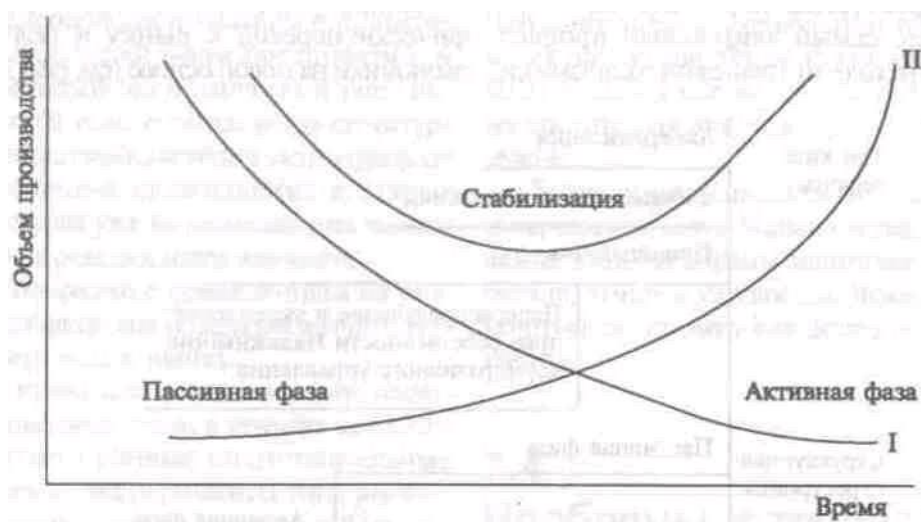


Рис. 7.1. Механизм структурной перестройки:

I – кривая спада старого неэффективного производства;

II – кривая подъема нового эффективного производства

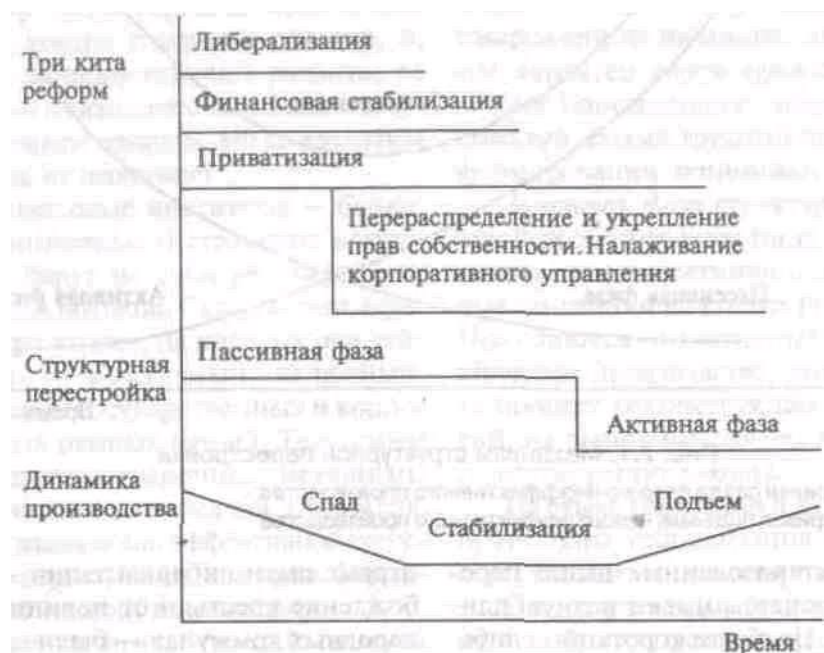
Охарактеризованные выше переходные процессы имеют разную длительность. Наиболее короткий – либерализация, хотя, конечно, его можно осуществлять поэтапно и достаточно долго. Например, в Китае либерализация и до сих пор не завершена, она проводилась шаг за шагом в увязке с другими мерами, порой ограничивалась территориально.

Тем не менее в обычных условиях есть минимум мер по либерализации, которые сама хозяйственная практика заставляет осуществлять достаточно быстро вследствие проблем, вызываемых сосуществованием либерализованных и нелиберализованных зон. И в Китае первые шаги либерализации – освобождение крестьян от повинностей в народных коммунах – были проделаны быстро.

Второй по длительности процесс – финансовая стабилизация: чем дольше он продолжается, тем больше времени занимают инфляция, спад производства, снижение уровня жизни, тем больше откладывается активная фаза структурной перестройки.

Приватизация может занимать длительное время, до 5–6 лет и более, с определенного момента переплетаясь с процессами перераспределения собственности, укрепления институтов защиты прав на нее, налаживанием корпоративного управления и другими институциональными преобразованиями. Структурная перестройка, естественно, самый длительный процесс при переходе от плановой экономики к рыночной. Он может захватить 15–20 лет или более.

Попробуем теперь изобразить графически переход к рынку и подъем экономики на новой основе (см. рис. 7.2).



**Рис. 7.2.** График перехода. Зависимость между реформами, структурной перестройкой и динамикой производства

Либерализация и финансовая стабилизация дают импульс структурной перестройке в ее пассивной фазе. Финансовая стабилизация и приватизация являются предпосылками перехода к активной фазе, поскольку для нее нужны инвестиции, требующие низкой инфляции и гарантий прав собственности. Для последнего мало формального акта приватизации, должен еще пройти процесс перераспределения и закрепления собственности, налаживания так называемого корпоративного управления. Смысл его в том, что устанавливается четкое разграничение прав и ответственности собственников (акционеров), с одной стороны, управляющих – с другой. Пока этого нет, инвестиции будут сопряжены с риском, способным их остановить.

Поэтому активная фаза структурной перестройки начинается только через некоторое время после завершения финансовой стабилизации и приватизации большей части предприятий. А устойчивый экономический рост начинается только тогда, когда структурная перестройка вошла в активную фазу и снижение производства в старых структурах уже не оказывает на экономику определяющего влияния.

Сообразно с приведенным на рис. 7.2 графиком мы можем обозначить этапы перехода к рынку.

В принципе можно выделить *подготовительный этап*, в течение которого проходят пробные подготовительные реформы, эксперименты типа рыночного социализма в Венгрии и Югославии и горбачевских попыток реформирования у нас. Главная задача этого этапа – идеологическая и политическая подготовка рыночных реформ, подведение общества к пониманию их необходимости.

*I этап* – с начала либерализации до завершения финансовой стабилизации и создания предпосылок перехода к активной фазе структурной перестройки и экономическому росту.

*II этап* – структурная перестройка и экономический рост, осуществление необходимых для этого институциональных изменений.

Интересный вопрос: а когда, собственно, завершается переходный период? Напрашивается легкий ответ: когда восстанавливаются докризисные объемы производства, уровень жизни. Но он не совсем точен. Дело в том, что цель перехода отнюдь не в объемах ВВП или показателях потребления тех или иных продуктов. Физические объемы ВВП СССР у нас вообще могут быть не достигнуты никогда, просто это не нужно.

Более точно: переходный период завершается, когда большинство населения данной страны начинает жить богаче, лучше и уже воспринимает рыночную экономику как более эффективную.

#### 7.4 Проблемы и трудности переходного периода

Мы сейчас будем говорить только об объективных, неизбежных проблемах и трудностях, стараясь отделить их от последствий той или иной экономической политики. В какой-то мере это продолжение разговора о закономерностях перехода, но уже с большим преломлением на российские условия.

Из сказанного выше видно, что по всем параметрам рыночные реформы в России, как их ни проводи, все равно были бы болезненней, чем в любой другой стране, кроме стран СНГ, и что они, естественно, будут вызывать более сильное противодействие. Объяснения этому видит даже такой известный критик либеральной политики реформ, как Р. Гринберг\*.

---

\* Гринберг Р. Десять лет рыночных преобразований в странах ЦВЕ и в России // Российская экономика: опыт трансформаций. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 9–10.

Во-первых, большое значение имеет факт различной продолжительности социалистического опыта: 40 лет в странах Восточной Европы. Более 70 лет в России, где к тому же социализм был отечественным, а не импортированным "продуктом". В странах ЦВЕ еще сохранилась память о недавнем рыночном прошлом, психологическая готовность к восприятию рыночных отношений была много выше, чем в России.

Во-вторых, в России рыночные реформы вынужденно проводились на фоне распада СССР. Р. Гринберг, правда, считает, что этот распад был инициирован самими реформаторами и затруднил, а не облегчил переход к рыночной экономике. Вопрос спорный, ибо не очень ясно, был ли при сложившихся обстоятельствах вообще возможен такой переход одновременно всеми республиками, если бы Россия не ушла вперед (см. гл. 5 о судьбе экономического союза). Но одно верно: в России наряду с задачами собственно реформ приходилось еще решать дополнительные задачи, например задачу обособления национальной денежной системы и разделения рублевой зоны.

В-третьих, на старте реформ серьезным бременем для России оказалась огромная доля в экономике (в сравнении с другими странами) военно-промышленного комплекса.

Это проблемы, с которыми согласны все. Но это далеко не полный их список. Реформаторов упрекали среди прочего и в том, что они бросились в реформы, не отдавая себе отчета в том, с какими последствиями, с какими сложностями придется столкнуться. Из сказанного выше видно, что это не так. В частности, и спад, и инфляция, и снижение уровня жизни предвиделись. Позволю себе сослаться на свою работу начала 1990 г.\*, т.е. того времени, когда все еще только начиналось и СССР еще не распался. Назову восемь проблем, которые считал важными тогда, причем только в институциональном аспекте. Спад, снижение эффективности и уровня жизни – следствия трудностей с решением этих проблем.

---

\* Yasin E. Modern Market Institutions and Problems of the Economic Reform in the USSR// Economic Reform and Integration: Proceedings of 1–3 March meeting. IASSA, 1990.

1. Переход от административной иерархии и безответственности к независимости, ответственности и жестким бюджетным ограничениям, формирование полноценных агентов рыночной экономики сопряжены с серьезными трудностями, в том числе социальными. Непростая трансформация, для многих организаций и людей вообще непреодолимая.

В России и других странах СНГ эта проблема сложнее из-за большей культурной отсталости в сравнении со странами ЦВЕ и большей укорененности планово-распределительной бюрократии.

2. Слабое развитие рыночной инфраструктуры, сети контрактных отношений и поддерживающих ее институтов. При быстром вхождении в рынок большинство предприятий не будет знать, что производить и кому продавать, где брать сырье и материалы, какие применять цены, у кого и на каких условиях кредитоваться, что делать в случае срывов.

3. С немалыми сложностями связана либерализация цен. Из-за огромных диспропорций в плановых ценах, больших размеров субсидий процесс выхода на новые равновесные относительные цены будет сопровождаться большими флуктуациями и порождать массу проблем структурного и социального характера, усиливаемых взаимопереплетением с вышеупомянутыми проблемами.

В.С. Павлов не случайно хотел обязательно провести административный пересмотр цен. Думаю, он был не против либерализации, но опасался ее хаотического, неуправляемого характера. Вопрос, изменил ли что-то в смысле управляемости пересмотр цен, который все-таки был проведен в 1991 г., получил отрицательный ответ.

В то время противники перехода к рынку утверждали, что реформы вернут Россию в XIX, а то и в XVIII в., на стадию первоначального накопления капитала со всеми его социальными язвами, с усилением преступности. В этих прогнозах была доля истины, и против них, только без преувеличений, трудно было возражать. Главным источником этих негативных явлений были как раз указанные выше три проблемы, особенно при ослаблении государства, неизбежном в условиях революционных

изменений в политике и экономике. Вопрос в том, можно ли было избежать подобных явлений и вовсе отказаться от реформ на том основании, что они неминуемо возникнут.

4. Крайняя монополизация советской экономики практически не оставляла места для конкуренции, а стало быть, и проявления преимуществ рынка. После 70 лет политики концентрации и узкой предметной специализации производства более 1500 групп товаров производилось только на одном предприятии. Малый бизнес не мог в короткие сроки изменить ситуацию, по крайней мере без потерь для качества и технического уровня производства.

Правда, дальнейший ход развития показал, что эта проблема оказалась не столь существенной вследствие открытия экономики.

5. Трудности макроэкономической стабилизации вследствие огромного инфляционного навеса, многолетнего дефицита, принявшего к концу 1991 г. немислимые размеры. Достаточно сказать, что в 1987–1990 гг. разрыв между доходами и расходами населения при несбалансированном потребительском рынке составлял 30%. Это повышало болезненность либерализации цен.

В странах ЦВЕ власти все годы заботились о сбалансированности потребительского рынка. Поэтому для советских граждан поездка в Чехословакию или Болгарию давала невиданные дома возможности для приобретений. Для России же масштабы дефицита обозначали еще одну специфическую трудность в ходе реформ.

6. Для эффективной работы рыночной экономики необходимо согласованное функционирование основных видов рынков – товарного, фондового и рабочей силы. На базе того, что существовало в плановой экономике, в России сравнительно быстро могли сформироваться лишь товарные рынки. Рынок рабочей силы хотя и существовал в зародыше всегда, не мог в приемлемые сроки стать механизмом ее перераспределения, особенно важным в процессе структурной перестройки. Низкая мобильность, привязанность людей к месту жительства, прежде всего из-за отсутствия рынка жилья, а в то время еще и прописки, приводили к разделению рынка труда на мелкие территориальные сегменты. Работники были также привязаны к предприятиям системой бесплатных социальных услуг, зачастую связанных со стажем работы. Не было ни системы трудоустройства, ни установленных пособий по безработице.

Фондовые рынки, институты перелива капиталов (кроме плана капиталовложений) отсутствовали вовсе. Уже одно это сулило достаточно длительное падение инвестиций в период между свертыванием централизованного планирования и развитием до необходимого уровня рынков капитала.

7. Открытие экономики, как тогда казалось, должно было натолкнуться на узкую экспортную базу, слабость платежного баланса и неконвертируемость рубля. К счастью, эти опасения оказались преувеличены. Напротив, именно открытие экономики облегчило решение ряда упомянутых проблем.

8. Наконец, проблема ментальности. Основная особенность возвращенного *homo soveticus* в том, что, находясь всегда в роли подчиненного в иерархии субординации, он проявлял равнодушие к гражданским правам, но был склонен к формальному исполнению обязанностей, к уходу от контроля и действиям без всяких правил. Становясь начальником, он считал естественным использование служебного положения в личных интересах. И в общем все признавали это нормой. За это нижние слои иерархии ожидали защиты от верхних в отношениях с внешним миром – протекционизм, эгалитаризм, негативное отношение к предприимчивости, к имущим, убеждение, что стать богатым честным путем нельзя (см. также гл. 2).

Ясно, что такой "человеческий материал" мало подходил для рыночной экономики и она требовала от людей большой внутренней ломки, неизбежно приводила к резкому увеличению социальной дифференциации.

Сказанного достаточно, чтобы понять: рыночные реформы, особенно в России, по объективным причинам не могли быть легкими. Неизбежно это процесс крайне трудный и болезненный, причем достаточно длительный. Это тоже закономерность переходного периода. И это тоже было известно заранее. Но альтернативы реформам, раз уж вы забрались в плановое хозяйство, увы, нет.

## 7.5 Роль государственной политики

Вопрос о роли государства и государственной политики в рыночных реформах был и остается центральным.

Вначале был вопрос о том, нужны ли вообще реформы. И его подтекст состоял в том, чтобы отстоять ту всеобъемлющую роль, которую государство играло в социалистической плановой экономике. Слава



Богу, этот вопрос уже отпал.

Затем встал вопрос, как проводить реформы. И здесь определились две главные позиции: постепенно при сильной управляющей роли государства в экономике и в проведении реформ или как можно более быстро – либерализация, вывод государства из экономики, точнее, отказ от тех функций, которые вместо государства может выполнять рынок, самодеятельность рыночных агентов (это либеральный подход).

Реально политика переходного периода в России, кроме, может быть, первых 3–4 месяцев гайдаровского правительства, была непоследовательной, смешанной, компромиссной, что, кстати, отражает состояние российского общества и экономики. Тем не менее большинство критиков, считающих, что реформы в России провалились, приписывают неудачи либеральному курсу.

*Вот образец теоретического обоснования повышения роли государства.*

Либеральная традиция идет от эпохи раннего капитализма, когда он боролся против феодальных ограничений. Позднее, во всяком случае начиная с Великой депрессии 1929 г., Нового курса Ф. Рузвельта и трудов Дж. М. Кейнса, происходит поворот к "реформистской концепции капитализма", к повышению вмешательства государства в экономику. Только в середине 1970-х гг. набирает силу так называемый неоконсервативный сдвиг, представлявший собой реакцию на далеко зашедшее огосударствление экономики. В моду вошли приватизация и так называемое дерегулирование. "Но, как показало дальнейшее развитие, неоконсервативная волна привела не к демонтажу активной роли государства в экономике, а к изменению ее характера и форм". Общая же тенденция к росту роли государства сохранилась: доля государственных расходов в ВВП с 1950 по 1993г. возросла: в США – до 38%, в Японии – с 20 до 35%, в ФРГ и Англии – с 36 до 50%, во Франции – с 31 до 54%. Дергулирование же состоит в том, что государство переходит от прямых форм регулирования к косвенным, к рычагам кредитно-денежной, налоговой, валютной, внешнеэкономической политики.

*Считаю необходимым только одно замечание: европейские страны, даже при социалистических правительствах, тоже добиваются снижения госрасходов хотя бы до японского или американского уровня, понимая, что их высокий уровень – фактор снижения конкурентоспособности отечественного бизнеса.*

*Это у них. А что же у нас?*

"Опыт плановой экономики получил признание во всем мире и был широко использован многими странами. Это получило, в частности, отражение в теории конвергенции, ориентированной на сочетание и взаимообогащение всего ценного, что содержалось в рыночной и плановой системе регулирования экономики".

"Реформация страны в числе других задач должна обеспечить переход от командной, директивно управляемой экономики к современному, социально ориентированному рыночному хозяйству с встроенными в него регулирующими функциями государства.

Здесь столкнулись два по сути диаметрально противоположных подхода. Один из них предусматривает постепенную трансформацию командной экономики в рыночное хозяйство... Другой подход ориентируется на разовое разрушение командной системы и уход государства из экономики или, по меньшей мере, минимизацию его роли в ней, ограничение ее в основном регулированием денежного обращения, упование на всеислие рынка.

... Нетрудно видеть, что второй подход апеллирует к тому, от чего уже ушло или уходит западное общество, ...исходит из представлений XIX или, самое большее, первой половины XX столетия".

"К сожалению, начиная с конца 1991 г. в осуществлении экономических преобразований в стране возобладал второй подход... Неадекватность экономического курса страны ее действительным условиям и потребностям, **принижение роли государства явились главными причинами невиданной глубины экономического кризиса**, того, что он принял столь беспрецедентную остроту и масштабы".

"Парадокс в том, что все это сопровождается усилением вмешательства государства в социальную направленность экономических процессов". Главные методы – "приватизация и замена государственного управления монетарной политикой".

\* Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики / Под ред. Л.И. Абалкина. М.: Ин-т экономики РАН, 1997. С. 12-22.

*Не буду комментировать эту выдержку. Ее только следует поставить в контекст событий 1992–1993 гг., когда на смену умеренным в ходе революции пришли радикалы и решились наконец действовать сообразно обстоятельствам. А замеченный авторами «парадокс» как раз соответствует ими же отмеченной особенности «неоконсервативной волны» – переход к косвенным методам регулирования вместо прямого управления. Для нас же сейчас важно увидеть, какие теоретические аргументы выдвигались против дерегулирования вчерашней командной экономики.*

Р. Гринберг в цитированном произведении пишет: "Наш главный тезис сводится к тому, что разочаровывающие итоги системной трансформации в России преимущественно рукотворны, т.е. прежде всего обусловлены попытками исполнительной власти реализовать именно эту (неолиберальную) стратегию, и лишь во вторую очередь предопределены неблагоприятными стартовыми условиями"\*.

---

\* Гринберг Р. Указ. соч. С. 10.

Заметим, Гринберг признает объективные трудности, но видит их только в национальной специфике и различии стартовых условий. Закономерности переходного периода и соответствие им проводимой политики не принимаются во внимание. Г. Колодко считает, что в осуществлении реформ вообще главную роль играет политика государства. Напротив, либералы утверждают, что неудачи реформ объясняются тем, что им не дали действовать последовательно.

Между тем закономерности важны именно потому, что они налагают ограничения на возможности политики, на возможности государства управлять событиями. Они зависят также от силы государства, от способности институтов государственной власти обеспечивать исполнение решений, принимаемых высшими должностными лицами.

В тоталитарном государстве возможность реализации непопулярных решений обеспечивается страхом перед репрессиями и ослабевает, если страх ослабевает.

По мнению В. Мау, "системные преобразования в условиях слабости государства – это, по сути, определение революции"\*. Отсюда вывод: у нас была революция (а не просто заранее спланированные и управляемые реформы). Может быть, суть разногласий либералов с большинством государственников в том и состоит, что последние не считают события 1991–1992 гг. революцией и преувеличивают возможности государства в этот период. Причем из всех стран с переходной экономикой революция, думаю, была только у нас. Это объясняется тем, что в других посткоммунистических странах выход из коммунизма был сопряжен с национальным освобождением, что консолидировало страну. У нас коммунизм не был навязан извне, и расставание с ним вело к расколу элит, к обострению борьбы различных сил и групп интересов, к подрыву политической стабильности. Вся система государственной власти – армия, органы безопасности и правопорядка, аппарат хозяйственного управления – была выстроена под коммунистический режим. Новая власть не могла доверять этой системе и опираться на нее. В то же время и радикальное разрушение ее было нежелательно, ибо это исключало бы мирный ход трансформации и не позволило бы использовать опыт специалистов, обеспечить, насколько возможно, преемственность. За это пришлось платить компромиссами, уступками, ослаблением государства. Оно выразилось в том, что в политике приходилось мириться с влияниями, которые в иных условиях сочли бы недопустимыми; принимать решения, в том числе в экономике, сообразуясь с балансом сил, а не со стратегическими интересами страны\*\*.

---

\* Мау В. Российские экономические реформы// Вопросы экономики. 1999. №12. С.34.

\*\* "Слабое государство особенно уязвимо перед лоббизмом и коррупцией, и это делает невозможным укрепление государства «в лоб», путем расширения его прямого вмешательства в экономику" (Мау В. Указ. соч. С. 36). Это означает расширение функций коррумпированного государства и еще большее его ослабление на деле.

К этому надо добавить, что революционная системная трансформация в России осуществлялась с целью победы демократии. Самоограничение власти в ее действиях демократическими методами и процедурами служило дополнительным фактором временного, но ощутимого ослабления государства. В перспективе именно демократия должна была стать основой общественного порядка, национального согласия и, стало быть, силы нового государства. Но для этого нужно было время и терпимость к издержкам демократии, особенно заметным в начальный период ее становления.

Итак, закономерности переходного периода, в том числе ослабление государства в контексте освоения начал демократии, а также национальная специфика и стартовые условия накладывали весьма жесткие ограничения на роль государства, на политические решения. В этих обстоятельствах правильное определение роли государства предполагает учет этих ограничений и принятие решений в пределах тех возможностей, которые есть у государственной власти. От государства, как обычно, требовали денег и насилия. А оно могло дать только свободу. Это и предопределило выбор в пользу относительно либерального курса.

## Литература

- Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. М.: Экономика, 1989.
- Колодко Г.В. От шока к терапии. Политическая экономия постсоциалистических преобразований. М.: Эксперт, 2000.
- Гайдар Е.Т. Аномалии экономического роста. М., 1997.
- Ясин Е.Г. Как поднять экономику России. М.: Вита-пресс, 1996.
- Стародубровская И., Мау В. Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус. 2001.
- Гурвич Е.Т. Государственная политика стимулирования экономического роста // Инструменты макроэкономической политики для России. М., 2001.
- Blanshard O. The Economics of Post-Communist Transition. Clarendon Press, 1997.
- Blanshard O., Kremer M. Desorganisation // Quarterly Journal of Economics. 1997. November.
- Fisher S., Sahay R. The Transition Economies after Ten Years. IMF, 2000 (IMF Working Paper wp/00/30).

## ГЛАВА 8 ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ

### Либерализация цен Снятие ограничений на доходы и заработную плату Открытие экономики Дерегулирование

#### 8.1 Либерализация цен

Либерализация экономики, т.е. снятие многообразных административных ограничений на хозяйственную деятельность, сокращение вмешательства государства в экономику, радикальное повышение степени экономической свободы, – ключевой момент в переходе от командной, планово-распределительной экономики к рыночной. Она предполагает прежде всего либерализацию цен, дерегулирование экономики – демонтаж институтов планово-распределительной системы, ограничивающих экономическую свободу, в том числе снятие ограничений на доходы и заработную плату, открытие экономики, т.е. либерализацию внешнеэкономической деятельности. Определяющие шаги по этим направлениям были предприняты в России в 1992 г. Собственно, достигнутый тогда уровень экономической свободы, положивший начало глубоким институциональным преобразованиям, – основная заслуга Е.Т. Гайдара, до сих пор непризнанная.

Главный элемент указанных процессов – либерализация цен. Не случайно во всех программах перехода к рынку ключевая точка – D-day, по терминологии У. Нордхауза, – день отпуска цен, прекращения действия цен, устанавливаемых государством, и перехода к свободному формированию цен продавцами и покупателями.

Почему это так?

Во-первых, это наиболее ответственный шаг, конкретные последствия которого предвидеть трудно, хотя заведомо ясно, что поначалу эти последствия будут негативны: скачок инфляции, снижение уровня жизни, адаптационный кризис производства. Поэтому большинство других мероприятий программ направлено либо на предупреждение этих последствий, либо на их смягчение и сокращение *post factum*.

Во-вторых, этот шаг должен в короткие сроки привести к решению наиболее одиозных проблем командной экономики: устранение товарного дефицита, оздоровление бюджетов всех уровней путем ликвидации в них дотаций к твердым ценам, запуск механизма спроса и предложения. В сущности это запуск рыночной экономики, за которым начинается ее саморазвитие.

В-третьих, это изменение основных установок поведения экономических агентов.

Накануне и после либерализации цен велось много дискуссий о ее значении, о времени проведения и т.п. Многие задавали вопрос: а что, собственно, сделал Гайдар? Ведь процесс освобождения цен начался давно и к моменту официального решения стал фактом, который этим решением был лишь легализован. Да и вообще, зачем преувеличивать роль этого акта, есть много других не менее важных.

На самом деле речь идет о важнейшем институте рыночной экономики. Свободные цены именно институт, более всех других влияющий на поведение. Контролируемые цены влекут за собой действие закона "дать меньше – получить больше". Дефицит – прямое следствие их преобладания. Свободные

цены при некоторых дополнительных условиях (конкуренция, жесткие бюджетные ограничения) ведут к сбалансированности рынка, понуждают производителей экономить. Поэтому либерализация цен – крупнейшее, революционное институциональное изменение в составе рыночных реформ, хотя оно может занимать совсем мало времени.

Возможны два варианта либерализации цен – поэтапный и единовременный. Поэтапный был предложен в программе "500 дней", а также в ряде вариантов программы правительства Рыжкова, хотя главным в его плане в конечном счете оказался единовременный административный пересмотр цен, традиционно проводившийся в советской экономике и никакого отношения к рыночным реформам не имевший. Правда, сторонники этого варианта уверяли, что пересмотр цен снимет основные диспропорции и облегчит шок от последующей либерализации.

Единовременная либерализация цен – разовый акт, имеющий то преимущество, что дополнительные диспропорции, порождаемые разрывом между этапами в случае поэтапной либерализации, здесь отсутствуют.

По сути в России был реализован смешанный вариант, в основном единовременный, но в некоторых секторах – поэтапный.

Еще в январе 1991 г. В.С. Павловым были в значительной мере освобождены оптовые цены: 40% цен на изделия легкой промышленности; 50% – на машины и оборудование; 25% – на сырье. Розничные цены оставались государственными, и только в апреле произошло административное повышение – в среднем на 70%. В номенклатуре розничных цен 55% оставались твердыми, 15% – регулируемые (устанавливались лимиты); 30% договорными, т.е. практически свободными\*.

---

\* ОслундА. Россия: рождение рыночной экономики. М.: Республика, 1996. С. 174.

Для молодых реформаторов, начавших работать с Б.Н. Ельциным осенью 1991 г., вопрос либерализации цен – очевидный и главный вкупе с макроэкономической стабилизацией. 28 октября президент выступает в Верховном Совете РСФСР с заявлением о предстоящих реформах, включая либерализацию цен, и получает на год чрезвычайные полномочия. 3 декабря подписан указ о либерализации цен с середины декабря. Его исполнение отложено до 2 января по просьбе союзных республик. Отрицательный эффект понятен: объявлено заранее, рост инфляционных ожиданий обеспечен.

2 января 1992 г. – D-day, единовременный отпуск цен, которые еще оставались под контролем. После этого дня свободными стали 80% оптовых и 90% розничных цен. Еще сохранился контроль за ценами на ряд потребительских товаров: хлеб, молоко, кефир, творог, детское питание, соль, сахар, растительное масло, водка, спички, лекарства (цены повышены в 3 раза), а также на электроэнергию, городской транспорт, квартплата и плата за коммунальные услуги. С марта по май контроль за ценами на эти товары был снят или передан на уровень регионов.

В административном порядке с сохранением государственного контроля были повышены цены: на нефть – в 5 раз, на газ и электроэнергию для производственного потребления – в 4,7; на уголь – в 5,5 раза. Это было неудачное решение, во многом обусловившее колоссальный рост цен в 1992 г. Пятикратное повышение цен на нефть и нефтепродукты сразу задавало как бы нижнюю планку повышения всех остальных цен. Можно условно предположить: не будь этого, цены в 1992 г. могли вырасти не в 26, а в 8–10 раз.

Цены на нефть либерализовали в мае 1992 г., убедившись, что трудности возникали именно там, где сохранялся контроль за ценами. Заключительный акт – переход к свободным ценам на уголь в 1993 г. После этого под контролем федерального правительства остались только цены и тарифы на продукцию естественных монополий – газ, электроэнергия, железнодорожные перевозки, транспортировка нефти и т.п.

Главные вопросы, которые определяли успех, – будет ли, как обещали, устранен дефицит, нужна ли была такая быстрая либерализация.

То, что российская экономика к концу 1991 г. с точки зрения товарной обеспеченности дошла "до ручки", лучше всего характеризуют реальные факты. Вспоминая это время в одной из своих статей в "Известиях" в декабре 1991 г., О. Лацис живописует весьма запоминающуюся картину: на прилавках крупного продуктового магазина можно было увидеть только мохер. Если что-то и появлялось съестное, то оно раскупалось в считанные минуты. А так – мохер, мохер, мохер.

Сокращение потребления населением продуктов питания практически по всем основным их видам было отмечено уже в 1990–1991 гг. Продажа колбасы, которая была своего рода символом

благополучия в советском "развитом социализме", снизилась за 1991 г. на 24% (с 1835 до 1393 тыс. т). Тот же показатель по *молокопродуктам* вообще составил 41% (с 21,5 до 12,7 млн. т). Консервы, которые годами лежали на прилавках продуктовых магазинов, стали раскупаться со стремительной быстротой: *продажа мясных консервов возросла почти в 2 раза* (с 806 до 1595 млн. усл. банок). Если товарные запасы в розничной торговле (на конец года) в днях товарооборота в 1985 г. составляли 93 дня, то в 1990 г. этот показатель снизился до 44, а в 1991-м – и вовсе до 39 дней.

По оценкам Всемирного банка, дефицит реконструированной бюджетной системы в 1991 г. составил 31%, ВВП\*. Потоки рублей из республик изливались в Россию. Денежная масса выросла в 4,4 раза, еще подконтрольные цены – в 2 раза (на 101,2%). Дефицит валюты для оплаты централизованного импорта за 10 месяцев 1991 г. составил 10,6 млрд. долл. Для его покрытия последнее союзное правительство продало часть золотого запаса на 3,4 млрд. долл., растратив, кроме того, средства предприятий, организаций, местных органов власти на счетах Внешэкономбанка СССР на 5,5 млрд. долл. На 1 января 1992 г. золотой запас составил 289,6 т\*\*.

---

\* Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change. World Bank, 1992.

\*\* Экономика переходного периода. С. 91.

Надвигалась угроза голода. Нормы отпуска продуктов по карточкам в большинстве регионов к концу 1991 г. составляли: сахар – 1 кг на человека в месяц, мясопродукты – 0,5 кг (с костями), масло животное – 0,2 кг. При потребности в продовольственном зерне 5 млн. т в месяц в январе 1992 г. ресурсов в наличии было 3 млн. т. По расчетам Росхлебопродукта, дефицит зерна по импорту составлял 17,35 млн. т. Чтобы закупить такое количество, требовалось около 3 млрд долл.\* В кредит уже никто не поставлял.

---

\* Там же. С. 92-93.

В этих условиях у Правительства не оставалось никакого другого пути, кроме как пойти на быструю и масштабную либерализацию цен. Это и было сделано. То, на что никак не могли решиться ни Н.Рыжков, ни В.Павлов, ни И.Силаев, произошло с приходом Е.Гайдара и его команды.

Так что никакого выбора не было. Только "быстро и спешно", за что потом Гайдара критиковали несчетно. Кроме либерализации цен были временно отменены ограничения на импорт, установлен нулевой импортный тариф.

29 января 1992 г. Президент подписал Указ "О свободе торговли". Подобный опыт был в Польше и он принес успех. В соответствии с этим указом предприятиям независимо от форм собственности и гражданам было предоставлено право осуществлять торговую, посредническую и закупочную деятельность без специальных разрешений.

Исключение, естественно, составляла торговля оружием, взрывчаткой, ядовитыми и радиоактивными веществами, наркотиками, лекарственными средствами и другими товарами, реализация которых была запрещена или ограничена законодательством.

Было установлено, что предприятия и граждане могут осуществлять торговлю (в том числе с рук, лотков и автомашин) в любых удобных для них местах, за исключением проезжей части улиц, станций метрополитена и территорий, прилегающих к зданиям государственных органов власти и управления. Ответственность за качество реализуемых товаров возлагалась на предприятия и граждан, осуществляющих торговлю.

Местным органам власти и управления указывалось на необходимость содействия свободной торговле предприятий и граждан, обеспечения свободного перемещения товаров на территории Российской Федерации.

Указ "О свободе торговли" сыграл значительную роль в формировании динамичного потребительского рынка. Люди безбоязненно могли продать накопившиеся у них товарные излишки. А излишки эти были немалые, так как в условиях тотального товарного дефицита все старались закупить побольше.

Никто не мог быть привлечен к ответственности за спекуляцию. Могли, если это было выгодно, купить в одном месте и перепродать в другом. В общем, такая анархия свободного рынка со всеми ее недостатками (антисанитарией и т.д.) выполнила свою историческую миссию, и достаточно скоро указ после разного рода исправлений и дополнений утратил былое значение.

*Перед его изданием всерьез опасались действий московской торговой «мафии», весьма могущественной, которая якобы приняла решение перекрыть подвоз товаров в Москву. Орудием мафии в борьбе против*

государства была невозможность установления контроля над ней: слишком много торговцев. Свобода торговли должна была победить мафию ее же оружием. Так или иначе, затея удалась.

Вот что пишет Е. Гайдар в своих воспоминаниях:

Государственная торговля уже повела смертельную войну за сохранение дефицита. Именно дефицит при социализме делал положение продавца, товароведа, заведующего секцией величайшим благом, предметом вождельных мечтаний почти каждой советской семьи.

...На следующий день (после указа), проезжая через Лубянскую площадь, я увидел что-то вроде длинной очереди.... Каково же было мое изумление, когда узнал, что это вовсе не покупатели! Зажав в руках несколько пачек сигарет или пару банок консервов, шерстяные носки и варежки, бутылку водки или детскую кофточку, прикрепив булавочкой к своей одежде вырезанный из газеты Указ о свободе торговли, люди предлагали всяческий мелкий товар...

Не эстетично? Не благородно? Не цивилизованно? Пусть так. Но насколько мне известно, младенцы не появляются на свет такими уж раскрасавцами. Пожалуй, только родители видят, какой прекрасный человек может вырасти из этого крошечного орущего существа. Если у меня и были сомнения – выжил ли после семидесяти лет коммунизма дух предпринимательства в российском народе, – то с этого дня они исчезли\*\*.

---

\* Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. С. 156.

В результате пусть не сразу, но потребительский рынок стал насыщаться. Начался рост товарных запасов в розничной торговле: 49 дней в конце 1992 г. против 39 годом ранее и 56 дней в конце 1993 г. В 1992–1993 гг. статистика исчисляла коэффициент насыщенности рынка, основываясь на данных обследования в 132 городах по 98 продуктам. Коэффициент подсчитывался как отношение числа городов, в которых на момент регистрации товар был в продаже, к общему числу обследованных городов.

В феврале 1992 г. этот коэффициент равнялся 35% (по продовольственным товарам), в 1993 г. он достиг 70%, а в октябре 1994 г. – 92%\*, и его публикация вскоре прекратилась за ненадобностью. Впервые с 1928 г. граждане России расстались с дефицитом. Ответы на поставленные выше вопросы в обоих случаях положительные: скорость либерализации оправдана, важнейший результат – насыщение рынка – достигнут самое большее за два года.

---

\* ОслундА.Указ.соч.С.211.

Длительность во многом объясняется политикой региональных и местных властей, на которых Гайдар переложил инициативу контроля или освобождения цен на основные продовольственные товары. В середине 1992 г. регулирование цен было введено в 23 регионах из 89, через год – более чем в 50. Кое-где регулирование превышало объем, предусмотренный декабрьским Указом Президента о либерализации цен. Например, в Ульяновской области, где губернатор Горячев, бывший первый секретарь обкома, сохранял регулируемые цены на продовольствие и товары для села, поставляемые местными предприятиями, как минимум еще четыре года. Коммунистическим заповедником называли эту область.

В 1993 г. по поручению нового премьера В.С. Черномырдина мы с А.Н. Илларионовым, будущим экономическим советником президента В.В. Путина, ездили в Ульяновск для ознакомления с тамошним экспериментом. Горячев настоятельно советовал Черномырдину распространить опыт. Наш вывод был однозначен: вариант создания областного внебюджетного фонда за счет принудительных натуральных взносов предприятий и хозяйств, из которого поставлялись продукты по твердым ценам в пределах нормативов жителям области и осуществлялся товарообмен между предприятиями, колхозами и совхозами, дополняемый запретом на вывоз продукции за пределы области, неприемлем. Пропагандировать его нельзя. Но и отменять не стоит. Люди вокруг ждут, когда жизнь покажет, победит старое или новое. У соседей, например в Нижегородской области, свободные цены ненамного выше, но туда везут товары из других областей и запреты на вывоз не нужны. А Черномырдину наша рекомендация была: не вмешивайтесь, "не царское это дело".

Вообще надо сказать, что установка на регулирование цен держалась долго и сейчас еще не изжита. В.С. Черномырдин начал свою деятельность на посту премьера с того, что 31 декабря 1992 г. подписал постановление о регулировании цен.

Насоветовала Л. И. Розенова, тогда председатель Комитета цен, реликта советских времен, кстати, назначенная на этот пост по рекомендации Гайдара.

Хорошо помню этот момент. Вместе с другими членами постоянной рабочей группы (при премьер-

министре), недавно назначенными в ее состав, мы дожидались приема у премьера. Выходит радостная Лира Ивановна Розенова, видимо глубоко удовлетворенная разговором. Заходим мы, и Виктор Степанович нам рассказывает, что он подписал такое постановление. Хором выражаем свое отрицательное отношение, Виктор Степанович, кажется, начинает понимать, что сваял дурака, но с нами не соглашается: дело сделано. А ведь все произошло от непонимания сути событий, от того жизненного опыта, который был у Черномырдина и который сейчас оказывался во вред.

Надо отдать должное Виктору Степановичу, он умел делать выводы. Учиться, признавать ошибки. 18 января 1993г. это постановление было отменено. А Л.И. Розенова вскоре нашла прибежище в «Газпроме», аде оказывались многие лично ценимые Черномырдиным люди, уволенные с государственных постов, и где еще можно было безбедно пожить в обстановке, напоминающей советские порядки. Мы потом не раз с ней сталкивались в 1995–1996 гг., когда шли споры о ценах на газ или о реформировании «Газпрома». Она была хорошим защитником интересов газовой монополии.

Что не получилось, так это удержать в узде инфляцию. Рост цен превзошел, к сожалению, прогнозы реформаторов. Планировалось, что *цены в январе–феврале 1992г. вырастут в 2–2,5 раза*, но оказалось, что только за январь потребительские цены выросли в 3,5 раза.

Сопrotивление жесткой финансово-кредитной политике было отчаянным, объективно обусловленным глубокими структурными деформациями.

Инфляционный навес оказался в России очень большим. Инфляция на долгие месяцы стала выражаться в двузначных цифрах в месяц. К счастью, дело не дошло до гиперинфляции, порогом которой считается, по определению Ф. Кейгана, уровень в 50% роста цен в месяц. Но от этого населению было ненамного легче.

Рост цен в первый год после их либерализации всегда значителен. Интересно в этой связи страновое сопоставление. Для России таким годом стал 1992-й - 2508%, а 1991-й - для Болгарии (457%), Чехословакии (54%), Венгрии (33%), Румынии (252 %). В Польше в первый год после либерализации (1990) рост цен составил 249%. Как видим, Россия – безусловный лидер. Более того, и во второй год после отпуска цен их рост оставался в России чрезвычайно большим: 844% за 1993 г.. И только в 1994 г. он составил 215%, что примерно соответствовало показателям других стран с переходной экономикой. Только у них эти цифры были в первый год после либерализации цен.

Повышение цен на нефть моментально подтолкнуло директоров на несправедный путь, многие стали повышать цены на свою продукцию в 10–15 раз против 1991 г.\*

---

\* Сабуров Е.Ф. Указ. соч. С. 77.

Хрестоматийным стал пример, характеризующий рост цен на тяжелые трактора, выпускавшиеся одним из оборонных заводов России: если до либерализации цена на трактор равнялась 21 тыс. руб., то в конце марта 1992 г. (т.е. спустя всего три месяца) она была уже 600 тыс. руб.

Только ли недостатком последовательности и решительности можно было объяснить столь взрывной рост цен? Конечно, нет. Инфляционный навес не удалось сократить до либерализации цен. Это не могло не привести к бегству от денег. Люди и избавлялись от них, несмотря на то, что реальная заработная плата в промышленности, к примеру, в январе 1992 г. снизилась на 60% (при росте номинальной на 40%).

Существенную роль в раскручивании инфляционной спирали сыграли и немонетарные факторы. Высокий уровень монополизации экономики, несмотря на принятие в 1991 г. Закона "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", объективно способствовал быстрому росту цен. Искусственно возводимые преграды на пути перемещения товаров – эта палочка-выручалочка, по мнению руководителей многих регионов страны, во время тотального товарного дефицита – встали преградой и на пути снижения темпов инфляции. По существу это сторона того же явления – монополизма.

Наконец, отсутствовала *элементарная деловая культура эффективного рыночного хозяйствования*. Большую прибыль, как известно, можно получать не только за счет ее прямого увеличения, но и за счет снижения издержек производства. Но к этому еще предстояло прийти. В 1992 г. в который Россия вступила с пустыми прилавками, о снижении себестоимости никто не задумывался. Зачем? Когда и так купят, другого-то нет. И в этом трудно кого-либо винить. Экономическое поведение предопределялось объективными факторами, вот и действовали соответственно. Новые институты только постепенно начинали влиять на поведение экономических агентов.

И все-таки: почему в других бывших соцстранах не было такого ценового всплеска? Дело в том, что

эти страны в гораздо большей степени оказались готовыми к рыночным преобразованиям вообще и к либерализации цен в частности.

Самые низкие темпы инфляции демонстрировала Венгрия. И это объяснимо: в розничном товарообороте этой страны доля свободно устанавливаемых цен составляла в 1989 г. 80%. А еще в 1986 г. эта доля равнялась только 55%. Фондированное распределение сырья, материалов, орудий, средств производства было заменено в Венгрии оптовой торговлей на базе прямых связей еще в 1968 г. То же было характерно и в Польше: к середине 1989 г. свыше 70% потребительских товаров и услуг реализовывалось по свободным ценам.

Таким образом, в этих странах давно осуществлялся упомянутый ранее вариант либерализации цен, характеризующийся постепенностью и поэтапностью. Решения о либерализации цен, принятые в 1989–1990 гг., фактически являлись заключительным аккордом в проведении этого ключевого этапа рыночных преобразований. Наши же коммунистические лидеры не хотели перемен и тем более не хотели брать на себя какие-либо непопулярные решения.

*Другое объяснение приводит Е. Ф. Сабуров\*. По его мнению, которое разделяли и многие другие экономисты, сначала были включены ограничения спроса в соответствии с монета-ристской моделью. И на какое-то время рецепт сработал. Но когда цены спроса оказались ниже цен предложения, вступила в силу кейнсианская модель: производство стало свертываться и возобладала инфляция издержек. Сказались сложная структура производства, запутанные информационные каналы. Сработал «эффект детектора», как его назвал В.А. Волконский\*\*, или «эффект храповника», как его именуют на Западе\*\*\*.*

---

\* Сабуров Е.Ф. Указ. соч. С. 81.

\*\* Волконский В.А. Проблемы совершенствования хозяйственного механизма. М.: Наука, 1981.

\*\*\* Макконнелл К., Брю С. Экономикс: В 2т. М.: Республика, 1993.

*Вообще инфляция издержек стала любимым аргументом критиков либерализации цен и жесткой денежно-кредитной политики, доказательством несостоятельности неолиберальных рецептов. Между тем тому, что происходило, можно дать более простое объяснение: отчаянное сопротивление предприятий, не успевающих или неспособных быстро адаптироваться к изменившимся условиям, в которых оказалось большинство в силу масштабов структурных деформаций, и вынужденные уступки в форме ослабления денежной политики. В первом докладе Экспертного института еще в марте 1992 г. содержалось предупреждение: у нас с первого раза не удастся\*.*

---

\* Российские реформы: шаг первый / Экспертный институт РСПП. 1992.

*Но главное даже не в этом: если не либерализация, то что? Пусть даже инфляция издержек, но разве в той конкретной ситуации был выбор, который позволил бы ее не допустить, как и многие другие негативные последствия?*

*Сектор, который понес реальные серьезные потери от либерализации, это сельское хозяйство. Диспаритет цен, которым реформаторов бесконечно попрекали аграрии, действительно явился следствием снятия контроля над ценами, а также ликвидации дотаций. Но не допустить диспаритета цен – отставания цен на сельхозпродукцию от цен товаров, потребляемых сельским хозяйством, – или ликвидировать его можно только восстановлением контроля над ценами и дотациями, т.е. остановкой реформ. Можно сказать, что в аграрном секторе реформы и не шли в значительной мере потому, что в угоду аграрному лобби все время делались уступки. В итоге сельскому хозяйству лучше не стало.*

*Эти примеры должны показать, что порой приходится действовать даже зная о тяжелых последствиях. Либерализация цен именно такой случай. А критика на основании наличия таких последствий, вполне понятная, вовсе не означает, что действия были неправильные.*

## **8.2 Снятие ограничений на доходы и заработную плату**

Если вы освобождаете цены, то должны освободить и доходы. Поэтому либерализация доходов населения, заработной платы также стала важнейшим направлением реформ правительства Е. Гайдара. Одним из первых указов, подготовленных этим правительством в ноябре 1991 г., был Указ "Об отмене ограничений на заработную плату и на прирост средств, направляемых на потребление". В соответствии с ним имевшиеся ограничения отменялись с 1 декабря 1991 г. Устанавливалось, что предприятия и организации самостоятельно определяют размер средств, направляемых на потребление.

Заслуживают внимания результаты снятия ограничений на заработную плату и на прирост средств, направляемых на потребление. Доля оплаты труда в денежных доходах населения сократилась с 69,9%



в 1992 г. до 37,8% в 1995 г. Напротив, в эти же годы резко возросла доля доходов, квалифицируемых в статистике как "доходы от предпринимательской деятельности и др.": с 16,1 до 49,4%, что отражает в значительной мере уход личных доходов в тень.

Быстро росла и степень неравномерности распределения всей суммы доходов между отдельными группами населения. Максимального значения этот показатель – коэффициент концентрации доходов (индекс Джини) – достиг в 1994 г. – 0,409. На долю пятой группы населения (с наибольшими доходами) приходилось 46,3% общего объема денежных доходов населения, в то время как на долю первой группы (с наименьшими доходами) пришлось лишь 5,3%.

Заработная плата работников предприятий и организаций, несмотря на ее дерегулирование, не успевала в своем росте за темпами инфляции: среднемесячная начисленная заработная плата возросла с 22 долл. в 1992 г. до 98 долл. в 1994 г. и до 157 долл. в 1996 г., а затем упала в 1998 г. ниже уровня 1994 г.

Хотя предприятия и организации теперь самостоятельно определяли размер средств, направляемых на потребление, государство не могло не регулировать размер месячной оплаты труда, ниже которого предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности и организационно-правовых форм хозяйствования не имели права ее опускать. Это так называемый минимальный размер оплаты труда (МРОТ). В связи с высокими темпами инфляции МРОТ довольно часто пересматривался.

Уровень минимальной заработной платы никогда и близко не приближался к уровню прожиточного минимума. В этом смысле категория минимальной заработной платы пока не выполняла той роли, которую она должна была выполнять. Соотношение МРОТа и прожиточного минимума к 1996 г. достигло 20,5%, и только к 2000 г. планировалось выйти на соотношение один к двум.

Объяснялось это тем, что как расчетный норматив МРОТ использовался во многих законодательных актах в качестве количественного критерия для установления размеров различных льгот и платежей. Это была единственная норма, кроме доллара, к которой можно было привязываться в период высокой инфляции. Со временем, а точнее, по мере снижения темпов инфляции и укрепления рубля значение МРОТа, должно было падать. Не случайно, в программе Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах" уже ставилась задача положить в основу регулирования заработной платы новый социальный стандарт – минимальную часовую оплату труда, что позволило бы "приблизить нормы оплаты труда работников к реальным трудовым затратам и отказаться от использования минимальной оплаты труда в качестве нормативной базы при установлении размеров социальных выплат, экономических, административных и других санкций, не относящихся к трудовым отношениям"\*.

---

\* Программа Правительства Российской Федерации "Структурная Перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах". М., 1997.

Однако государство, желая хоть как-то воздействовать на инфляцию, не удержалось от попытки регулировать расходы на оплату труда через определенный порядок налогообложения затрат на оплату труда, превышающих их нормируемую сумму. Порядок был закреплен Законом Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций".

Заключался он в том, что сумма фактических расходов на оплату труда основного персонала сравнивалась с их нормируемой величиной, и если фактические расходы были больше нормируемых, то это превышение облагалось налогом по той же ставке, что и прибыль (35%).

Нормируемая величина расходов на оплату труда определялась исходя из уровня шестикратной минимальной заработной платы и фактической среднемесячной численности работников, занятых в основной деятельности. Практика показала невысокую действенность данного механизма регулирования расходов на труд. Более того, он способствовал уходу доходов в тень. Этот порядок был отменен в 1996 г.

Надо сказать, что России, несмотря на преобладание в парламенте левых и популистов, удалось избежать автоматической индексации доходов в меру роста цен. Применялись только компенсации для пенсионеров, инвалидов и работников бюджетной сферы. По этой причине сократились разрывы между максимальными и минимальными пенсиями практически до незначительных величин. В Единой тарифной системе (ЕТС), которая сохранилась в бюджетной сфере, всякий смысл утратили нижние разряды тарифной сетки.

Все же инфляционного давления со стороны доходов в России практически не было. Напротив, борьба с инфляцией реально в значительной мере шла за счет менее состоятельных слоев населения.

Всегда и везде основное бремя инфляционного налога несут беднейшие слои населения. Нельзя вновь не вспомнить в этой связи часто цитируемое высказывание Ф. Кардозо – президента Бразилии, который добился снижения инфляции в своей стране летом 1994 г. только за один месяц с 50 до 1%: "Если бы я был дьяволом и хотел изобрести налог на бедных, я бы не придумал ничего лучшего, чем инфляция".

### 8.3 Открытие экономики

Открытая экономика, обеспечивающая свободное движение товаров, людей и капиталов, почти столь же важный институт эффективной рыночной экономики, как и свободные цены. Конечно, рыночная экономика может быть открытой или закрытой, в отличие от плановой, которая может быть только закрытой. Но эффективная рыночная экономика с активной конкуренцией может быть только открытой.

В ходе рыночных реформ в России открытие экономики имело особое значение.

Во-первых, как и свободная торговля, оно позволяло ускорить насыщение рынка, ликвидировать дефицит, что в сочетании со свободными ценами было вполне возможно. При этом рост цен должен был оказаться ниже, если бы макроэкономическая политика проводилась достаточно жестко.

Во-вторых, открытие экономики наносило удар по советскому монополизму, сразу снимая вопрос о том, можно ли вводить свободные цены, не создав конкурентной среды. Конечно, при этом конкуренция не возникала между российскими производителями. Но они лишались возможности реализовать выгоды монопольного положения, занимаемого ими в закрытой советской экономике.

В-третьих, российские граждане получали свободный доступ к товарам, ранее казавшимся недостижимой мечтой, и к заработкам от внешней торговли ("челноки"). Это снижало социальную напряженность, расширяло социальную базу реформ.

Это было особенно необходимо, поскольку открытие экономики весьма и весьма болезненная мера, пожалуй, не менее шоковая, чем либерализация цен, хотя и более растянутая во времени. Предприятия, кое-как продававшие свою продукцию на закрытом рынке, при свободном импорте и более жестких бюджетных ограничениях, теряли рынок и проваливались. Результат – спад производства, для которого открытие экономики было едва ли не самым сильным фактором. Оно наряду со свободными ценами являлось мощным импульсом структурных сдвигов, особенно в первой фазе реформ, когда структурная перестройка носила пассивный, разрушительный характер.

Собственно поэтому после того, как открытие экономики дает первые результаты (насыщение рынка, антимонопольный эффект), против него усиливается сопротивление, возникает протекционистская реакция, вполне закономерная уже хотя бы потому, что процесс структурной перестройки в пассивной фазе надо как-то регулировать, снимая наиболее чувствительные напряжения. В экономике с крупными деформациями это просто неизбежно. Основные формы протекционизма – тарифные (введение и дифференциация ставок импортных пошлин) и нетарифные (квоты, лицензии и т.п.).

Открытие российской экономики прошло, таким образом, три этапа:

I этап – подготовительный (1987– 1991 гг.);

II этап – радикальная реформа (1992г.);

III этап – протекционистская реакция (1993–1998 гг.).

После августа 1998 г. протекционистское давление упало в связи с падением курса рубля и пришедшим пониманием, что заниженный курс – лучшая защита, чем высокие тарифы.

*I этап* пришелся на годы перестройки и состоял в постепенном ослаблении монополии внешней торговли.

Министерства и крупные предприятия получили право формировать свои валютные фонды, хотя и по установленным нормативам. В ноябре 1989 г. был проведен первый аукцион Внешэкономбанка СССР по продаже части валюты предприятиям. Постепенно формировался механизм, обеспечивающий доступ импортеров к иностранной валюте.

Экспорт лицензировался. В 1991 г. была введена обязательная продажа валютной выручки в размере 40%. В 1989 г. введен новый официальный курс рубля для торговых операций (1,8 руб. за доллар против 0,62 руб. до этого). Для централизованного импорта сохранялся заниженный курс. Применялось также 2000 валютных коэффициентов, по сути особых курсов для конкретных товаров, призванных смягчить разрывы между внутренними и мировыми ценами. (Цена на нефть составляла 1% мировой.) Все это скорее вело к хаосу, чем к либерализации торговли, но обстановка для открытия экономики готовилась.

Достопримечательность конца 1980-х гг. в Москве – открытие "Макдоналдса" на Пушкинской

площади столицы. Блеск иностранного заведения манил к себе тысячи людей, выстраивавшихся в огромные очереди, чтобы посетить эту "забегаловку быстрого обслуживания". Движение капиталов, в том числе из-за границы в Россию, началось. Правда, вывозилось гораздо больше.

*II этап* либерализации внешнеэкономических связей начался в 1992 г. Соответствующий Указ Президента Российской Федерации "О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР" был подписан в ноябре 1991 г. И это был один из первых важных шагов команды Е. Гайдара. В соответствии с Указом всем "зарегистрированным на территории РСФСР предприятиям и их объединениям независимо от форм собственности" было разрешено осуществлять внешнеэкономическую деятельность без специальной регистрации. Валютные операции должны были осуществляться на основании лицензий.

Банкам, уполномоченным на ведение валютных операций на территории РСФСР, было разрешено открывать валютные счета всем юридическим лицам и гражданам. Иностранная валюта, находящаяся на счетах граждан, должна была выдаваться по их требованию без каких-либо ограничений и разрешений.

Центральному банку рекомендовано самостоятельно определять с 1 января 1992 г. курс рубля, используемый для расчета рублевого покрытия части валютной выручки предприятий, подлежащей обязательной продаже. Это одна из немногих ограничительных мер, которая содержалась в Указе.

Были отменены ограничения на участие граждан и юридических лиц во внешней торговле, на проведение валютных операций через уполномоченные банки, включая ограничения на покупку наличной валюты. Однако одновременно было установлено, что продажа иностранной валюты юридическим лицам, зарегистрированным на территории России, должна осуществляться только для целей импорта товаров и услуг, а также иностранным инвесторам для перевода за границу прибыли и дивидендов.

Важнейшее значение имело решение о том, что курс рубля к иностранным валютам должен складываться "на основе спроса и предложения на аукционах, биржах, межбанковском рынке при купле-продаже валюты коммерческими банками и другими юридическими лицами и гражданами".

В дополнение к этому Указом "О свободе торговли" от 28 января 1992 г. отменялись таможенные пошлины на товары, ввозимые гражданами на территорию Российской Федерации.

С 1 июля 1992 г. был введен единый рыночный курс рубля, определяемый по результатам торгов на Московской межбанковской валютной бирже. Затем аналогичные площадки были открыты в других крупных городах. Это была конечная точка и логическое завершение цикла мер по открытию экономики. Рубль по сути уже тогда стал конвертируемым по текущим операциям. Окончательно это было оформлено только в 1997 г. присоединением России к VIII статье Устава МВФ.

На это трудно было решиться, так как подобные шаги влекут за собой плохо предвидимые последствия. Опасались утечки капитала и поэтому предусмотрели сохранение квот на экспорт энергоносителей и ряда других продуктов. Сохранен был также централизованный импорт жизненно важных продуктов с льготными валютными коэффициентами. Его ликвидировали лишь в 1993 г., когда стало ясно, что импорт в рыночной экономике приходит сам и нет нужды его субсидировать или осуществлять закупки через государственные организации.

Тем не менее в 1992 г. новый институт – свободная внешняя торговля с конвертируемой валютой – вошел в жизнь. Россия за полгода по внешним связям стала одной из самых либеральных стран в мире.

Затем начался откат, знаменовавший переход к *III этапу*. Еще в июле 1992 г. был введен низкий импортный тариф, мотивированный фискальными соображениями. В сентябре он был повышен до 15% стоимости товаров. С января 1993 г. импортные тарифы стали дифференцироваться по номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ВЭД), в которой в итоге оказалось около 10 тыс. позиций. Обоснованием была необходимость селективной тарифной политики в интересах отечественных производителей. Максимальный уровень тарифа составил 30%, были введены специфические ставки, устанавливаемые на физическую единицу товара. В общем это соответствовало практике других стран с рыночной экономикой. Отличие было в величине ставок, но это объяснялось условиями переходного периода.

Кроме того, в 1993–1995 гг. широко применялись количественные (нетарифные) ограничения – квоты и лицензии, которые стали буквально генератором коррупции и преступности. Самыми популярными были квоты на экспорт нефти и газа, на импорт алкоголя и табачных изделий.

*"Квота, – писал Е. Гайдар в своих воспоминаниях, – стала тогда как бы «философским камнем»,*

позволявшим почти мгновенно превращать обеспечивающийся рубль в доллары. Если рыночный курс обмена в конце 1991 года равнялся 170 рублям за доллар, то, раздобыв официальную квоту, за каждый доллар нужно было заплатить всего один рубль.

...Приходили уважаемые люди, академики, писатели, художники, знаменитые актеры. Излагали суть действительно важных и неотложных проблем: спасение науки, культуры, детское питание, помощь соотечественникам за рубежом... Но к концу разговора, раз за разом, как чертик из коробочки, выскакивал из-за спины выбиватель квот. Посетитель вкрадчиво сообщал: есть фирма (предприятие, общественная организация, фонд и т.п.), которая берется решить наш вопрос. Денег не надо, деньги есть. И нефти не нужно, тоже у фирмы есть. Нужна лишь малость – квота на ее вывоз"\*.

---

\* Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. С. 146–148.

Подтверждаю, и ко мне в бытность министром приходили такие ходатаи. О.Д. Давыдов, преемник С.Ю. Глазьева на посту министра внешнеэкономических связей и вице-премьер, пока в этих делах, сказал мне однажды, после того как под давлением МВФ количественные ограничения были отменены (1995 г.): я теперь сплю спокойно. А то, видимо, мешали страхи и соблазны.

Несмотря ни на что, после кризиса 1998 г. стало ясно, что Россия осталась страной с открытой экономикой.

## 8.4 Дерегулирование

Вообще дерегулирование по значению близко к термину "либерализация" и охватывает как либерализацию цен, снятие ограничений с доходов, так и открытие экономики. Здесь это понятие мы используем в более узком смысле, в котором оно употреблялось в 2000 г. при работе над программой Г. Грефа: оно будет означать снятие административных ограничений во всех других областях, например, регламентацию числа инспекций и проверок предприятий, облегчение входа на рынок и т.д.

В 1992 г. основным содержанием этого процесса был демонтаж институтов планово-распределительной системы. Наиболее одиозные элементы – фонды, наряды – исчезали сами собой, через 1–2 месяца их уже стали забывать. Официально правительство планировало, что в 1992 г. через госзаказы и старую централизованную систему распределения пройдет еще 50–55% продукции госпредприятий. В первом полугодии этот показатель едва достиг 40%: сами предприятия большей частью предпочитали прямые связи. К концу 1993 г. от старой системы ничего не осталось, хотя никаких правительственных решений по этому поводу не принималось\*.

---

\* Программа углубления экономических реформ. М., 1992. С. 52–54.

Более сложно шла ликвидация отраслевых министерств, главков, ВПО и т.п. В начале 1992 г. она совмещалась со слиянием союзных и российских ведомств, реорганизацией одних, ликвидацией других. Министерства не хотели просто погибать, они трансформировались в следующие основные формы:

- часть работников переходила в новые российские ведомства;
- на базе министерств создавались отраслевые союзы и ассоциации, жившие на добровольные отчисления бывших подчиненных предприятий и на плату за оказываемые ими услуги. Примеры: Автосельхозмашхолдинг (бывшее Министерство сельскохозяйственного машиностроения и автомобильной промышленности), Ростекстиль (бывшее Министерство текстильной промышленности РСФСР) и др.;

- преобразование министерств в какие-либо государственные компании и правительственные агентства. Примеры: Росконтракт – оптовая компания, преобразованная из Госснаба СССР; Росхлебопродукт – бывшее Министерство заготовок, превратилось в государственную компанию. Другие примеры того же рода: "Газпром" – концерн, еще до 1991 г. преобразованный из Мингазпрома, и РАО "ЕЭС России", которое возникло на базе бывшего Министерства энергетики и электрификации СССР.

Госпланы СССР и РСФСР слились в Министерство экономики Российской Федерации. Также образовался Минфин России. Два союзных министерства остались неприкосновенными – МПС и Минатом (бывший Минсредмаш), средоточие могущественного атомного комплекса.

Все эти органы были центрами административного регулирования. Их сотрудники большей частью не воспринимали радикальной рыночной ломки и тяготели к привычным методам. Поэтому, а также в силу других причин после первых шоковых реформ процесс дерегулирования пошел ни шатко ни

валко, все более напоминая перетягивание каната. Постановление по регулированию цен – только один из примеров попятного движения. Другие акты – регламентация свободной торговли местными властями "от Москвы до самых до окраин". Рудименты централизованного распределения сохранились до сих пор: по нефтепродуктам есть прикрепление заводов к регионам и балансовые задания, введенные министром топлива и энергетики В. Калюжным при правительстве Е. Примакова. В этом случае простое объяснение: большой разрыв между внутренними и мировыми ценами, неразвитость внутреннего нефтяного рынка вследствие доминирования вертикально интегрированных компаний.

Нарастающее сопротивление реформам привело уже в 1992 г. к увеличению финансовой поддержки предприятий, в том числе на пополнение оборотных средств, к дополнительным субсидиям на посевную, на поддержку "северов", к принятию льгот для Национального фонда спорта, для ветеранов Афганистана и т.д. Реально мы имели в 1993–1994 гг. "большое и слабое государство" – огромные обязательства при неспособности их выполнять.

Но это все как бы пережитки советской системы. Между тем уже в 1992 г. возникает движение за государственное регулирование. Теоретически оно обосновывалось учеными-академиками тем, что либерализация по Гайдари – ошибка, что в переходный период роль государства даже возрастает (см. гл. 7).

Практически же оно лоббировалось:

1) терпящими бедствие государственными предприятиями, которые жаждали помощи от государства;

2) частными и государственными предприятиями, стремившимися с помощью бюрократии монополизировать те или иные рынки с целью получения монопольных доходов для себя и своих покровителей;

3) и главное – бюрократией, которая старалась создать для себя "кормушки".

Два последних фактора являются постоянными, они будут сохраняться всегда, и противодействие им требует создания постоянного и надежного заслона в виде формальных (законодательных) и неформальных (действий гражданского общества) институтов.

Можно сказать, что первый этап либерализации основал ведущие институты рыночной экономики, открыл путь к ее развитию. Но надежный заслон против бюрократизации создан не был. С тех пор основная тенденция состояла в усилении регулирования, в воздвижении административных барьеров для бизнеса, в результате чего произвол бюрократии является сегодня одним из главных факторов неблагоприятного делового климата, высоких транзакционных издержек в России, существенным тормозом экономического роста на основе частной инициативы. Частная инициатива зачастую глушится на корню, если она не включает мзду чиновникам или их прямое участие в прибыли.

В настоящее время обычно выделяются следующие основные виды административных барьеров.

*Регистрация юридических лиц.* Считается, что это незначительное ограничение, но все же средняя цена регистрации в Москве в 2000 г. составляла 12 тыс. руб., в регионах – 2–10 тыс. руб. Ежемесячно в России регистрируются 30 тыс. юридических лиц, совокупные расходы – 130–140 млн. руб. в месяц, в том числе официальные платежи – 10% общих издержек\*.

---

\* Крючкова П.В. Административные барьеры в российской экономике. Ин-т национального проекта "Общественный договор", 2001. С. 6.

*Обязательная сертификация товаров и услуг.* Она производится в соответствии с Законом 1993 г. "О сертификации", который был принят с целью противодействия проникновению на российский рынок некачественных и опасных товаров в период импортного бума. У нас обязательной сертификации подлежат 70–80% товарной номенклатуры, в Европе – 4%, в США обязательной сертификации нет вовсе. Целей, ставящихся Законом, практика обязательной сертификации не достигает.

*Лицензирование отдельных видов деятельности.* Борьба за и против лицензирования – одна из наиболее характерных страниц в истории работы российской бюрократии по возведению административных барьеров и выступлений либералов и бизнеса за дерегулирование.

27 мая 1993 г. под давлением местных и региональных властей Правительство издало постановление, обязывающее эти власти лицензировать едва ли не все виды деятельности\*. Свои права на лицензирование имели и почти все отраслевые ведомства.

---

\* Бергер М. Постановление о расширении коррупции на местах // Известия. 1993. 3 июня.

В 1995 г. Министерство экономики подготовило первый проект закона о лицензировании, в

соответствии с которым число лицензируемых видов деятельности должно было сократиться с 2000 до 500. Несмотря на острую дискуссию на заседании Правительства, законопроект был одобрен и затем принят Государственной Думой. Когда в 2000 г. Г. Греф стал готовить новый вариант того же закона, число лицензируемых видов деятельности вновь оказалось равным 2000. Бюрократии удалось использовать лазейку: в Законе 1995 г. перечень лицензируемых видов деятельности оказался не закрытым. В новом Законе 2000 г. этот перечень вновь резко сократили, но ряду ведомств, в первую очередь силовых, удалось вывести свои "виды деятельности" из-под действия Закона.

Органы, выдающие лицензии, сплошь и рядом направляют обращающихся к ним предпринимателей в центры и фирмы, осуществляющие подготовительные экспертные услуги, разумеется, за плату, которую сами эти органы взимать не имеют права. Согласно оценке специалистов Минэкономразвития, лицензия на производство хлеба предполагает посещение 8 инстанций, составление 20 документов, затраты 15 тыс. руб. и около 270 человеко-часов\*.

---

\* Крючкова П.В. Указ. соч. С. 10.

*Барьеры на отдельных рынках. Обязательное маркирование продукции.* По расчетам Конфедерации обществ потребителей (КонфОП), только рынок знаков соответствия и учетных марок имел примерно 150–200 млн. долл., к ним надо еще добавить 50–70 млн. долл. на нанесение знаков и наклеивание марок, которые обязан израсходовать бизнес. Этот рынок создан постановлением Правительства "О маркировании товаров и продукции на территории Российской Федерации знаками соответствия, защищенными от подделок". В первом варианте этого постановления, принятого 17 мая 1997 г., производство и распространение знаков соответствия и учетных марок поручалось ЗАО "Спецзнак" и "Кодзнак". 20 октября 1998 г. в текст постановления были внесены изменения – потребовали организации конкурса. На конкурсе победу одержало ЗАО "Спецзнак", учредители которого – организации Госстандарта и несколько оффшорных фирм. Это постановление не отменено и по сей день, несмотря на активную кампанию бизнеса и либералов в правительстве.

*Маркирование в регионах* стали вводить с 1997 г., взяв пример с федеральных властей. Вводилось оно дополнительно к федеральным нормам как обязательное за счет предприятий. На Алтае ввели маркирование минеральной воды, бизнесу оно обходилось в среднем в 5% стоимости продукции, а максимально – 18%\*. Если брать только алкогольные напитки, составляющие по стране около 9% розничного товарооборота, и считать, что повторное региональное маркирование проводилось только по этой продукции в половине регионов, то минимальная оценка расходов бизнеса составит 50–70 млн. долл. в год. Реально поборы с бизнеса региональных властей в несколько раз превышают эту величину. Правда, начиная с 2000 г. в рамках работы по приведению региональных и местных нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством многие из них были отменены.

---

\* Там же. С. 16.

*Государственная регистрация товаров* охватывала долгое время только лекарства и медицинское оборудование. В 1996 г. Минздрав России создал Бюро по регистрации лекарственных средств, медицинской техники и изделий медицинского назначения. Регистрация одного импортного лекарства стоит 12 тыс. долл.\* Министерство по антимонопольной политике вынесло решение о прекращении подобной практики.

---

\* Крючкова П.В. Указ. соч. С. 13.

Но аппетиты разгораются. В соответствии с федеральным законом "О качестве и безопасности пищевых продуктов" 19 декабря 2000 г. Правительство принимает постановление № 988 "О государственной регистрации новых пищевых продуктов, материалов и изделий", в соответствии с которым регистрации подлежат табак и табачные изделия, парфюмерия и косметика, предметы ухода за полостью рта (включая зубочистки), посуда и упаковка для пищевых продуктов.

Если брать только регистрацию импортных лекарств по указанной цене и считать, что за год регистрируется всего 1000–1500 изделий, то расходы бизнеса составят 12–18 млн. долл. в год.

Это были только административные барьеры входа, причем лишь те, что уже привлекли внимание.

Еще весьма существенны расходы, связанные с *текущим контролем* госорганов за деятельностью хозяйствующих субъектов. По оценкам Минэкономразвития, такой контроль за каждым предприятием осуществляет более 20 органов.

Исследование Рабочего центра экономических реформ (РЦЭР) при Правительстве Российской

Федерации показало, что только на одном среднестатистическом предприятии малого и среднего бизнеса в 2000 г. проводились: проверки наличия лицензий – 37 раз, проверки наличия сертификатов – 104 раза\*.

\* Там же. С. 24.

Исследование группы ученых экономического факультета МГУ под руководством В.Л. Тамбовцева показало, что издержки торговли и производства на текущий административный контроль составляли в 2000 г. от 18 до 19 млрд. руб. в месяц, или около 10% розничного товарооборота. В расчете на год это 210–220 млрд. руб., или 7,2–7,5 млрд. долл.\*

\* Там же. С. 19.

Все приведенные оценки сведены в табл. 8.1. Они показывают, что расходы бизнеса на преодоление административных барьеров и текущий контроль составляют примерно 8–8,5 млрд. долл. в год, или около 1% ВВП по паритету покупательной способности.

**Таблица 8.1.** Оценка расходов бизнеса в связи с преодолением административных барьеров и текущим контролем со стороны государственных органов всех уровней, 2000 г.

Виды барьеров и контроля	Оценка, млн. долл. в год	Примечания
<i>Административные барьеры входа</i>		
1. Регистрация юридических лиц	60 – 130	
2. Обязательная сертификация товаров и услуг	120 – 150	
3. Лицензирование	100	Лицензия на производство хлеба – 8 инстанций, 15 тыс. руб., 270 человеко-часов
4. Барьеры на отдельных рынках, обязательное маркирование товаров	200 – 270	
5. Маркирование в регионах	50 – 70*	5 % стоимости продукции
6. Государственная регистрация товаров	12 – 18**	Регистрация одного импортного лекарства – 12 тыс. долл.
7. Согласование инвестиционных проектов с органами исполнительной власти регионального и местного уровня	250 – 300***	10 – 15 % стоимости проекта; 10 % от размера субсидий или стоимости контракта
<b>И т о г о</b>	<b>792 – 1038</b>	
<i>Текущий контроль</i>		
в среднем более 20 организаций на одно предприятие	7200 – 7500	Оценка на основе исследования В.Л. Тамбовцева (18 – 19 млрд. руб. в месяц)
<b>В с е г о</b>	<b>7992 – 8538</b>	

\* Примерная оценка произведена исходя из 5% стоимости оборота одной алкогольной продукции (=9% розничного товарооборота).

\*\* Оценка произведена исходя из стоимости регистрации одного импортного лекарства (12 тыс. долл.) и в предположении, что в год регистрируется 1000–1500 лекарственных препаратов и этим расходы на регистрацию ограничиваются.

\*\*\* Оценка сделана исходя из предположения, что расходы на согласование инвестиционных проектов составляют не более 1 % от реализованных инвестиций в основной капитал.

*Источник:* Крючкова П.В. Указ. соч.

Конечно, многие из охарактеризованных административных мер объективно необходимы и предупреждают потери, которые тоже нужно оценить. Но, с другой стороны, приведенные оценки минимальны. Реальные транзакционные издержки, плохо изученные в силу их латентности, выше по меньшей мере на порядок.

Отсюда и нужда в далеко идущем дерегулировании российской экономики, сочетающемся с укреплением законности и правопорядка.

Усилия в этом направлении возобновились лишь в 2000 г. Они получили выражение в новых

законодательных актах, подготовленных Правительством, в том числе: новая редакция Закона "О лицензировании отдельных видов деятельности"; Закон "О государственной регистрации юридических лиц"; Закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". Нужны новые и непрерывные усилия.

## Литература

- Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996.  
Ослунда. Россия: рождение рыночной экономики. М.: Республика, 1996.  
Экономика переходного периода. М.: ИЭПП, 1998.  
Сабуров Е.Ф. Реформы в России: первый этап. М.: Вершина-клуб, 1997.  
Крючкова П.В. Административные барьеры в российской экономике. Ин-т национального проекта "Общественный договор", 2001.  
Радаев В.В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998.  
Мау В.А., Жаворонков С.В., Черный Д.С., Яновский И.Э. Дерегулирование российской экономики. М.: ИЭПП, 2001.

## ГЛАВА 9 ПРИВАТИЗАЦИЯ

### Необходимость и предпосылки приватизации

#### Споры о программе

#### Первый этап – чековая приватизация

#### Второй этап – денежная приватизация

#### Результаты. Приватизация и модернизация

### 9.1 Необходимость и предпосылки приватизации

*Приватизация* есть процесс преобразования государственной или муниципальной собственности в частную. *Частная собственность* – это собственность в любых формах, не являющаяся государственной или муниципальной. Возможна *смешанная собственность*, когда государство имеет долю в капитале компании наряду с частными физическими или юридическими лицами. В таких случаях компанию можно считать частной, если доля государства или муниципальных образований меньше 50%.

Эти определения позволят нам сделать более ясным и недвусмысленным последующее обсуждение.

Частная собственность – ключевой институт рыночной экономики, такой же по значению, как свободные цены. Есть рыночные экономики с более или менее значительным государственным сектором, но нет таких, в которых существует только государственный сектор или в которых государственный сектор преобладает. Если такое случается, то экономика перестает быть рыночной. При этом снижается и ее эффективность. Государственные предприятия могут быть эффективными, но только в среде частных предприятий и при наличии конкуренции. Падение их эффективности происходит при доминировании государственных монополий (ослабление или отсутствие конкуренции – *внешние факторы*), а также в силу ослабления хозяйственных мотиваций (отсутствие хозяина, эффективного собственника – *внутренние факторы*).

Эти факторы главные. Именно они определили упадок и крах коммунистической утопии. Напомню, еще в Коммунистическом манифесте Маркс и Энгельс писали, что уничтожение частной собственности – это квинтэссенция программы коммунистов. С ней вслед за Руссо и Фейербахом они связывали едва ли не все человеческие пороки и считали, что если бытие определяет сознание, а частная собственность есть буржуазное бытие, порождающее падение нравов, то уничтожение частной собственности обеспечит укрепление морали и торжество десяти божьих заповедей. Сотрудничество вместо конкуренции, мир и дружба вместо закона джунглей, войны всех против всех. Они также утверждали, что развитие производительных сил подрывает частную собственность. Она экспроприруется монополиями, а затем и экспроприаторов экспроприруют. И, можно сказать, почти до середины XX в. их прогнозы как бы подтверждались.



Самым лучшим "подтверждением" марксистского учения стало социалистическое плановое хозяйство в России: национализация более 90% предприятий, торжество общенародной (государственной) собственности. И полный провал в конечном счете. Повреждение нравов получилось еще больше.

*В 1989 г. со ссылкой на теории X и Y Макгрегора относительно моделей человека как объекта управления\* я писал о двух моделях человека советского, моделях «Ш» и «Щ».*

\* Шоннеси Дж. О. Принципы организации управления фирмой. М.: Прогресс, 1979. С. 133–134.

*«Одну из них рисуют учебники политической экономии и непритязательные пропагандистские публикации. Это образ человека, который в силу господства общественной собственности на средства производства активно заинтересован в эффективном ведении общественного хозяйства, и это – прямой и основной побудительный мотив его трудовой деятельности. Его личные интересы совпадают «в коренном, в главном» с общественными. Он коллективист, главные черты его взаимоотношений с другими членами коллектива и вообще согражданами – товарищеское сотрудничество и взаимопомощь. Труд его постепенно перестает быть только средством к жизни, превращается в творческую деятельность, источник радости и наслаждения. «Высшей наградой за такой труд является он сам, его результат...» (Курс политической экономии/Под ред. Н.А. Цаголова. М.: Экономиздат, 1963. Т. 2. С. 135–136). Пусть это будет модель «Ш»... Она показывает, каким должен быть человек, чтобы соответствовать идеалам социализма и, заметим, чтобы командно-бюрократическая система не знала с ним забот.*

*...Другая модель встает со страниц многочисленных ведомственных инструкций. Здесь человек – полная противоположность первому. Он ленив, без понуканий работать не станет. Не любит новшеств. Стимулы воспринимает самые простые – плати больше. Но баловать нельзя: заплатишь много, будет считать, что так и положено. Если где-то что-то можно ухватить, не преминет это сделать... Воруют; у соседа, может быть, не украдет, но хищение общественной собственности воровством не считает (вспомним инструкцию, даже обсуждавшуюся в печати: она предписывала сжигать канцелярскую мебель на том основании, что злоумышленники могли бы списывать себе на пользу еще годные столы и стулья)»\*.*

\* Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. С. 21–22.

*Это модель «Щ». Она выкована советским социализмом. Ясно, какая реалистичней.*

*В другой своей работе\* я попытался обобщить опыт социалистического хозяйствования на основании анализа взаимозависимости собственности, заинтересованности и ответственности. В анализ включены понятия присвоения, дающего возможность некому субъекту пользоваться или распоряжаться определенным благом (ресурсом), а также его форм – пользования, распоряжения, владения и собственности, объединяющей все эти возможности. Частная собственность предполагает возможность присвоения полного эффекта от пользования и распоряжения благом, но она также возлагает на субъекта собственности полную ответственность, все риски. Именно частная собственность создает поэтому наиболее сильные хозяйственные мотивации.*

\* Его же. Общественная собственность, экономические интересы и хозрасчет//ЭКО. 1984. №12. С. 80-83.

*Функции распоряжения, а во многих случаях и пользования делимы. Поэтому возможна коллективная собственность, предполагающая распределение и полезного эффекта, и рисков. При ней распределяются и мотивации. Если эффект, даже распределенный между членами коллектива, больше частного эффекта, то мотивации могут быть еще сильнее. Но обычно и интерес, и риски, а значит, и мотивации ослабевают. Чем больше организация, реализующая интересы коллектива собственников, тем ослабление мотиваций больше. Их могут поддержать только внешние стимулы, например более острая конкуренция.*

*Государство представляет самый большой коллектив собственников, и если оно владеет всеми средствами производства, то и конкуренция невозможна. Тогда сила хозяйственных мотиваций стремится к нулю, а упадок и распад системы, основанной на государственной собственности, становятся неизбежными. Ее жизнь может продлить только закрытость, лучше даже полная изоляция, как в империи инков.*

Поэтому вопрос о частной собственности и о приватизации приобрел в ходе реформ первостепенное политическое, идеологическое, а также и практическое значение. Реформаторы были полностью убеждены (как прежде марксисты), что создать процветающую экономику можно только на базе частной собственности. Это к вопросу о необходимости приватизации.

К тому же тенденции монополизации и национализации, имевшие место в развитых странах еще после Второй мировой войны, вместе с "неоконсервативной волной", с возвратом экономического либерализма сменились противоположной тенденцией: приватизация повсюду стала модой. Наиболее

известны реформы М. Тэтчер в Великобритании, осуществившей в их числе приватизацию значительной части угольной промышленности. В США проводились эксперименты с передачей в частные руки даже тюрем и таможенных служб. Лозунг национализации исчез из программ всех социалистических партий. Социалист Ф. Миттеран предпринял во Франции последнюю крупную попытку национализации, которая полностью провалилась, и он сам вынужден был пойти на попятный. В такой атмосфере начинались российские реформы.

## 9.2. Споры о программе

К тому времени у нас в государственной собственности находилось более 90% средств производства. Кооперативно-колхозный сектор был фикцией, поскольку находился под полным контролем государства. Стояла задача: создать жизнеспособный частный сектор, который охватил бы большую часть экономики страны.

О первых шагах в этом направлении мы уже говорили: кооперация и аренда, введенные еще как бы в рамках идеологически приемлемых штампов, на деле означали возрождение частного предпринимательства и частной собственности. Но затем стало ясно, что эти рамки тесны. Стихийные процессы "прихватизации", захвата и растаскивания государственных активов, прикрытые флером псевдосоциалистической фразеологии, грозили привести к разорению страны и социальному взрыву. Нужна была программа, которая ответила бы на следующие вопросы:

- медленно или быстро;
- по какой цене, бесплатно или за деньги;
- кому достанется собственность.

В зависимости от ответа на эти вопросы можно выделить две основные модели приватизации:

- медленно, за деньги, эффективному собственнику – *западная модель*;
- быстро, бесплатно или за символическую цену, всем – *восточная модель*.

Первую модель я называю западной, поскольку наиболее последовательно, в канонической форме она была реализована Маргарет Тэтчер. Она, кроме сказанного, предполагает:

подготовку объекта к продаже, т.е. его реорганизацию, и инвестиции, позволяющие сделать объект привлекательным для инвестора;

продажу за деньги из принципа "То, что досталось задаром, не ценится". Какая цена – не главное, иной раз выше ценятся обязательства покупателя производить дальнейшие инвестиции и сохранять рабочие места;

наличие рынка капиталов, с которого могут быть привлечены инвесторы с необходимыми средствами и который предлагает информацию, позволяющую хотя бы приближенно оценить рыночную стоимость объекта;

возможность привлечения квалифицированных менеджеров, консультантов, оценщиков, способных грамотно подготовить объект к приватизации.

Вся приватизация на Западе с 1970-х гг. шла по этой модели. В странах с переходной экономикой, т.е. в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР, таких условий не было. Там исходные условия характеризовались следующими особенностями:

- отсутствием капиталов, необходимых для приобретения приватизируемых объектов, и их владельцев, которых можно было бы считать эффективными собственниками. Теоретически можно было привлекать иностранные капиталы, но возможности для этого были ограничены, и тем больше, чем больше рисков представляли для инвесторов приобретения в данной стране, чем меньше они ее знали;

- полным отсутствием рынка капиталов и специалистов, которые обеспечили бы решение задач оценки и подготовки объекта к продаже. Единственной доступной оценкой была балансовая стоимость основных фондов, отражавшая затраты на приобретение их элементов, притом в разное время;

- сложными политическими условиями переходного периода, революционными сдвигами, в результате которых происходила смена элит. Старая номенклатура сопротивлялась, и ее силы возрастали по мере того, как в ходе трансформационного кризиса снижались производство и уровень жизни, росла социальная дифференциация. Ее сила во многом была связана с государственной собственностью, управление которой осуществляли в основном ее представители. Неудержимый процесс расхищения государственной собственности после декларирования перехода к рыночной экономике и экономической свободе также создавал серьезные угрозы. В России, на родине "развитого

социализма", в колыбели мирового коммунизма, в метрополии огромной и только что распавшейся империи, опасности реакционной реставрации были особенно велики или казались таковыми, по крайней мере непосредственным участникам событий. Во вчерашней сверхдержаве были, кроме того, сильны настроения ксенофобии, "распродажа родины" иностранным инвесторам нередко встречалась в штыки. Быстрая приватизация, пусть и не такая качественная, могла устранить угрозу реставрации, предлагая всем, прежде всего старой и новой номенклатуре, вместо укрепления госсобственности и восстановления прежних порядков участие в ее разделе. Корыстный инстинкт собственника должен был помочь подавить ностальгию по былой власти и величию.

Отсюда и следует формула восточной модели приватизации – быстро, бесплатно, всем, чтобы снизить социальное напряжение и сохранить гражданский мир. Но это, можно сказать, формула первого этапа. После него, когда уже будет обеспечено преобладание частного сектора, следует переходить к западной модели приватизации. Неизбежен и массовый процесс передела собственности, поскольку эффективный собственник находится не сразу.

Возможны исключения. Например, в Восточной Германии благодаря наличию старшего брата, Германии Западной, можно было попытаться осуществить быструю приватизацию по западной модели. Польша могла затянуть процесс приватизации государственных предприятий, поскольку, во-первых, рыночные реформы совпали по времени с национальным освобождением и коммунизм никто не защищал как строй, навязанный извне, во-вторых, сельское хозяйство и до реформ на 90% было частным; в-третьих, имел место значительный приток иностранных инвестиций, прежде всего полонийных (зарубежных поляков), в создание новых частных предприятий.

*Об опыте польской приватизации, которую нередко противопоставляют российской как более разумный, уравновешенный пример, М. Бойко пишет: 'Там начали продавать собственность на денежных аукционах. И что же? Из-за отсутствия иностранных и внутренних инвестиций продажа за деньги двигалась черепашиными темпами и приносила бюджету не такие уж большие деньги. За первые два года реализации программы (с середины 1990 года до середины 1992 года) удалось продать контрольные пакеты акций только 32 крупных и средних предприятий. Это принесло в бюджет всего 160 млн. долларов –намного меньше запланированного'\*.*

\* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 59.

*Это как раз пример реализации западной модели на Востоке.*

*Другую позицию предлагает Г. Колодко. По его мнению, в 1990–1991 гг., т.е. в начале реформ, госсектор подвергался дискриминации. Зато позднее, в 1996–1997гг., когда он был вице-премьером и министром финансов, в Польше стали уделять больше внимания корпоративному управлению на госпредприятиях, которые превращались в государственные корпорации и ставились в условия конкуренции и жестких бюджетных ограничений. Этим он объясняет, что спад начала 1990-х сменился экономическим подъемом. «Чем хуже управление государственным сектором, тем больше спад производства в переходный период, а чем лучше работает администрация госсектора, тем легче путь к восстановлению экономики»\*. Тем самым он поддерживает медленную приватизацию западного типа. Но вместе с тем признает, что в Польше важную роль в росте частного сектора играла не приватизация прежних госпредприятий, а создание новых изначально частных компаний. В Польше в 1994–1997гг. около миллиона человек получили работу в новом частном секторе, а в 1998 г. малый и средний бизнес обеспечивал третью часть ВВП и примерно 60% рабочих мест. Сходные явления имели место в Словении, Хорватии, Венгрии, Литве\*\*. Ясно, что при этом приватизация старых неэффективных госпредприятий не является столь актуальной, да и политический конфликт внутри элит в этих странах не был столь острым. В России все обстояло не так.*

\* Колодко Г.В. Указ. соч. С. 155.

\*\* Там же. С. 152.

Такова объективная основа дискуссий о путях приватизации. В действительности споры и практика были много разнообразней.

*В середине 1980-х гг. в ЦЭМИАН СССР появилась самиздатовская книга Виталия Найшуля «Другая жизнь». Помню, как мы читали ее затертые страницы 5-го машинописного экземпляра. С автором можно было поговорить, он работал в том же здании. Сознание, напичканное марксистско-ленинскими догмами, с трудом воспринимало смысл идей Найшуля: все раздать поровну! По сути он первым в мире предложил идею ваучерной приватизации.*

*Март 1990 г. Мы стоим с Петром Авеном в центре Вены после семинара, за спиной дворец Хофбург, и страстно спорим, нужно ли проводить быструю приватизацию по Найшулю. Я был против. Но это еще*

казалось академическим спором о том, чего не может быть. Еще ничего не состоялось, еще все возможности были открыты. Но уже через 17 месяцев в России был принят Закон о приватизации, предполагавший применение именных приватизационных счетов. Во время революции события развиваются быстро и притом порой по наименее вероятным сценариям.

Официальная идеология периода перестройки предполагала разгосударствление, т.е. постепенное преобразование госпредприятий в акционерные общества, паевые товарищества и т.п., поначалу с контролем со стороны государства. Мелкие и средние предприятия можно преобразовать в кооперативы, сдавать в аренду с выкупом, продавать.

Эта идеология, близкая к западной модели, в условиях слабеющего государства оказалась ущербной. Она просто подтолкнула процесс стихийного растаскивания госсобственности.

*Одним из первых акционерных обществ стал КамАЗ. Инициатива его преобразования в АО исходила из Комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе, которая и помогала продвигать этот проект. А идею генеральному директору КамАЗа А.И. Беху первым, кажется, подал я в ответ на предложения перевести гигантский завод на аренду. В июле 1990 г. появилось постановление Совмина СССР, утверждавшее Положение об акционерных обществах и об обществах с ограниченной ответственностью, положившее начало цивилизованным формам прав собственности.*

*А. Чубайс тишет о двух преобладавших схемах:*

«Чаще всего работали две схемы захвата госсобственности. Первая: имущество госпредприятия просто переписывалось как составная часть имущества некоего вновь создаваемого акционерного общества. Вторая: госимущество становилось частной собственностью в результате проведения нехитрой операции «аренды с выкупом».

В первом случае всякий здравый смысл игнорировался открыто и бесстыдно. Скажем, берется имущество такого предприятия, как НПО «Энергия», и вносится во вновь создаваемое акционерное общество. А другую долю в этом акционерном обществе может составлять интеллектуальная собственность некоего товарища Петрова. Или денежный взнос товарища Петрова в размере одной тысячи рублей. Поскольку технология оценки долей никак не прописана юридически, ничто не мешает тому, чтобы имущество НПО «Энергия» было оценено так же, как интеллектуальный взнос товарища Петрова. При этом имущество НПО оценивается по остаточной стоимости на дату последней переоценки. А последняя переоценка была год назад, и за это время номинальная стоимость производственного объединения в результате инфляции выросла в 25 раз...

Что интересно: открутить обратно такие сделки, как правило, невозможно. Потому что вновь созданные акционерные общества тут же вносятся в какие-нибудь другие акционерные общества, и в составе этих обществ они еще раз оцениваются, и переоцениваются, и вновь куда-то вносятся... через два-три оборота появляется такая хитрая категория, как «добросовестные приобретатели», которые, широко открыв глаза, уверяют вас: «Да, может быть, на первой стадии приватизация и была незаконной, но я-то тут при чем? Я пришел потом, объединил искомое вами НПО со своей живопырккой, и это уже совсем другое предприятие...»

Абсолютно непробиваемая схема. Абсолютно неограниченных размеров хищения. Я почему вспомнил НПО «Энергия»? Именно с этим объединением была провернута самая крупная, самая скандальная сделка по вышеописанной схеме. Акционерное общество «КОЛО» называлось все это безобразие. В это «КОЛО» были внесены цеха, производственные мощности крупнейшего космического комплекса России. А вместе с ним – интеллектуальный вклад товарища Кравченко, например, телевизионного начальника, бывшего руководителя первого канала. И не его одного. Много там было уважаемых людей в акционерах и в совете директоров.

Я долго и тяжело разбирался с этой историей как только пришел. Юридических инструментов в моем распоряжении ведь никаких не было. Уволил тогда своего зама Юткина, который подписывал документы по этому «КОЛО». Попытался создать хотя бы пропагандистскую атмосферу, чтобы люди поняли: этого нельзя, ребята; это что-то нехорошее.

Распространенным ответвлением вышеописанной схемы было такое явление, как создание бесконечных дочерних конторок при любом заводе, предприятии. Это была не совсем приватизация, так как до прямого передела собственности в этом случае не доходило. Но через «дочек» чаще всего проводились мощные финансовые потоки. Экспорт, всякий прибыльный бизнес – все это, как правило, контролировали «дочки», высасывая и опустошая материнское предприятие. Стоит ли говорить, что количество «дочек» обычно соответствовало количеству близких родственников директора.

Вторая же типовая схема приватизации предприятий – аренда с выкупом. Это просто классика. Все абсолютно законно и очень «рыночно»: есть объект имущества, есть арендодатель (как правило, директор) и есть арендатор. Директор подписывает договор об аренде с фирмой «Х» сроком на пять лет. В договоре арендная плата устанавливается – смехотворная. А уж что там уходит по карманам!..

Оценить объемы такой спонтанной приватизации было совершенно невозможно. Потому что невозможно

было отделить легального от нелегального. Потому что не было единой формы учета. Потому что – элементарно – не было места, где бы регистрировались все арендные договора\*\*.

---

\* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 29–31.

*Можно указать еще одну схему: госсобственность с правом «полного хозяйственного ведения» – полная свобода без ответственности.*

На Шопронском семинаре в июле 1990 г. выдвигалась идея корпоратизации крупных предприятий, весьма близкая идее разгосударствления: создание государственных компаний в форме АО с принадлежностью государству поначалу 100% акций и их последующей постепенной продажей. Мелкие и средние предприятия предлагалось продавать.

В программе "500 дней" содержался примерно такой же план приватизации. Его главным автором был Л.М. Григорьев, будущий председатель комитета по иностранным инвестициям образца 1992 г., сформировавшийся в ИМЭМО как специалист по корпоративному управлению. Это была западная модель, в которой основное внимание уделялось подготовке предприятий к приватизации. Всерьез обсуждался вопрос о том, сколько нужно квалифицированных специалистов, откуда их взять и как готовить. Подсчеты показывали, что только для этого понадобилось бы по меньшей мере 15–20 лет, в течение которых экономика находилась бы в неопределенном состоянии. И это в предположении, что процесс можно будет строго контролировать посредством компетентных чиновников, пекущихся только о благе государства.

Нереалистичность подобных планов бросалась в глаза и вызывала скептическое к ним отношение буквально при первом размышлении. Они не соответствовали революционной обстановке, потере управляемости плановой экономики, необходимости и возможности энергичных и быстрых действий.

Решительные и быстрые действия предлагала Л.И. Пияшева, ультралиберал, автор нашумевшей в годы перестройки статьи "Чьи пироги пышнее". Г.Х. Попов в конце 1991 г. назначил ее начальником департамента в московском правительстве, дав ей возможность реализовать свои идеи. Они были предельно просты – отдать все трудовым коллективам, немедленно и бесплатно. Малая приватизация в Москве, особенно в торговле, была осуществлена в значительной мере по этому рецепту. Ее опыт показал, что формальная быстрота приводит к реальным последствиям, отличным от желаемых: сохранению прежнего руководства, криминализации.

Но все-таки это была приватизация, которая потом перемалывала последствия быстрой трансформации. Для малой приватизации, в конце концов, с ними можно было смириться. Но для крупных и средних предприятий такие рецепты не годились. Нужно было делить на всех, раз собственность общенародная, а не только на работников данного предприятия. Таким образом, ни медленная основательность западной модели, ни безумная поспешность Л.И. Пияшевой не представлялись подходящими для наших условий.

Тогда-то уже в практической плоскости, всплыли идеи В. Найшуля. Они нашли пристанище в Верховном Совете РСФСР, в Комитете по экономической реформе во главе с С.Н. Красавченко и его замами П.С. Филипповым и В.Ф. Шумейко. Главным заводилой был Филиппов, имевший представление об идеях Найшуля еще по Петербургу, по дискуссиям в кружке молодых ленинградских экономистов. Глава Госкомимущества РСФСР, созданного весной 1991 г., М. Малей также выступал с идеей ваучера, дающего каждому гражданину право на приобретение части государственной собственности. Он предлагал ставить специальный штамп в паспорте каждого гражданина, погашаемый после совершения покупки\*.

---

\* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 48–49.

В июле 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял два закона: о приватизации и об именных приватизационных счетах\*. Тем самым выбор был сделан уже тогда в пользу экзотического, еще практически нигде не испытанного варианта. В Чехии сходная схема к тому времени еще не была реализована.

---

\* В подготовке первого закона главную роль сыграли П. Филиппов и П. Мостовой, второго – Д. Бедняков.

*В августе мы с Л. Григорьевым напечатали в «Известиях» статью под названием "Мы этого не советуем". Мой главный аргумент против состоял в том, что затея с ваучерами может оказаться успешной только при высоком уровне организации, а это, как известно, не сильная сторона российских властей, тем более в период трансформации. И таких, как мы, сомневающийся было много, в том числе и А. Чубайс. И последующая волна*

*недовольства, казалось бы, подтвердила, что выбор был сделан неудачный.*

Никогда не следует спешить с выводами. В тот момент, когда принимались решения о массовой бесплатной приватизации, недостатки западной модели для условий России были достаточно очевидны. Вопросы, которые нужно было решить для ее реализации, не имели ответа. Представим себе только один момент: в 1996 г. перед вторыми президентскими выборами контроль над финансовыми потоками был бы не в руках "отвратительных" олигархов, а в руках прокоммунистически настроенных директоров государственных концернов и административной иерархии государственного управления экономикой. Медленная приватизация – не значит эффективная, но точно – более опасная, более криминальная. И чем дольше размышляешь, тем больше достоинств обнаруживаешь в том варианте, который был осуществлен в России.

### **9.3 Первый этап – чековая приватизация**

Главный документ, определивший содержание и порядок первого этапа приватизации, – Программа приватизации 1992 г. Разработка ее была в основном завершена в конце 1991 г. Примерно месяц ушел на обкатку, которая привела к некоторым важным дополнениям. 29 января 1992 г. Президент подписал Указ № 66, утвердивший основные нормативные документы. По Закону о приватизации программа должна была утверждаться парламентом и сама тем самым приобретала силу закона. 11 июля 1992 г. после многомесячных дебатов, как ни странно, Программа приватизации была одобрена Верховным Советом.

Теперь о ее содержании.

1. Программа запретила любые методы приватизации, кроме тех, которые были предусмотрены в ней самой. Тем самым был положен конец спонтанной и номенклатурной приватизации, т.е. растаскиванию госсобственности, по крайней мере в наиболее наглых формах. Процесс был введен в какие-то законные, пусть и несовершенные, рамки.

2. В основу была положена быстрая и бесплатная приватизация большей части крупных и средних предприятий. Специальные списки определили предприятия, не подлежащие приватизации и подлежащие приватизации по решению Правительства. Остальные подлежали приватизации после подачи заявок. Всего могло быть приватизировано более 200 тыс. предприятий. Заявок к началу 1994 г. было подано около 126 тыс. Малая приватизация – продажа на аукционах за деньги.

3. Собственниками крупных и средних предприятий становятся открытые акционерные общества (ОАО). Законом предусмотрены и другие типы хозяйственных организаций, но для приватизации – только ОАО.

4. Приватизационные чеки-ваучеры раздавались всем гражданам России. С августа 1992 г. было выдано 144 млн. ваучеров, их получило 97% населения страны\*. Номинальная стоимость, чисто условная – 10 тыс. руб.; реальная должна была определяться на чековых аукционах, где на чеки приобретались акции предприятий. Выданные чеки представляли как бы инвестиционный спрос, но только на акции приватизированных предприятий. Цену можно было и не указывать, но это было бы трудно объяснить людям.

---

\* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 61.

5. В качестве стартовой оценки предприятий принимается балансовая стоимость имущества. Собственно номинальная цена ваучера получена приближенно делением суммарной балансовой стоимости на количество подлежащих выдаче ваучеров. Никакой другой оценки дать было невозможно: нет рынка капиталов, нет капиталов, нет оценщиков. Все это должно возникнуть в итоге.

6. Принципиальное положение – полученные ваучеры граждан вправе продавать и покупать. Это, собственно, основное новшество, внесенное А. Б. Чубайсом. Оно затем стало поводом для многочисленных обвинений, в том числе в грабительском характере приватизации, поскольку ваучеры продавали многие, и не за две обещанные "Волги", а за копейки. Но решение о купле-продаже ваучеров было, видимо, правильным стратегически, создавая возможности для концентрации капитала и дальнейшего свободного перераспределения собственности рыночными методами.

7. Была предпринята попытка создания инфраструктуры рынка капиталов, для чего предлагалось создавать чековые инвестиционные фонды (ЧИФы). Владельцы ваучеров могли обменять их на акции сами, через посредников или обменивать их на акции ЧИФов, которые, в свою очередь, сосредотачивая

у себя ваучеры, должны были посредством их формировать портфели акций предприятий, доход от которых позволил бы им выплачивать дивиденды своим акционерам. Создание ЧИФов было предложено частным предпринимателям, а не чиновникам. Благодаря этому за короткий период возникло 600 ЧИФов по всей стране. С той задачей, которая на них возлагалась, они не справились и за редким исключением не выросли в устойчивые институты финансового рынка. Но замысел был разумный.

8. Кроме ЧИФов, была создана система государственных органов приватизации по всей стране, на вершине которой стояли Госкомимущество (ГКИ), ныне Министерство имущественных отношений, и Российский фонд федерального имущества (РФФИ). Эти органы были разделены, чтобы избежать конфликта интересов, возникавшего в том случае, если бы один орган принимал решение о приватизации и организовывал саму продажу (аукционы, инвестиционные торги и т.п.). Те, кто придумал этот ход, были идеалистами, особенно потому, что подчинили РФФИ Верховному Совету, видимо, полагая, что идиллия конца 1991 г. будет продолжаться вечно. Увы, уже через несколько месяцев разгорелся настоящий, едва не вооруженный конфликт между президентом и парламентом, который был перенесен на взаимоотношения ГКИ и РФФИ. Только после октября 1993 г. эти отношения нормализовались, но и после опасения, заставившие разделить эти органы, сохраняли под собой почву. Достаточно сказать, что теперь у них был общий начальник.

9. Ключевые положения программы – три модели приватизации или, как их точно называли, три варианта льгот трудовым коллективам. Суть их в том, чтобы найти компромисс между идеей чековой приватизации и общераспространенным тогда убеждением, что если земля – крестьянам, то фабрики – рабочим.

*I модель* предполагала, что 25% привилегированных ("безголосых") акций приватизируемого предприятия бесплатно распределяется среди его работников. Еще 10% обыкновенных (голосующих) акций члены трудового коллектива могли приобрести со скидкой 30% от их номинальной стоимости. Руководство, уже без скидки, могло купить 5%.

*II модель* приватизации допускала получение работниками предприятия 51% голосующих акций, т.е. контрольного пакета. Выкупать акции надо было по цене в 1,7 раза выше номинальной стоимости. Акции выкупались отдельными работниками, а не трудовыми коллективами. Половина акций могла быть оплачена ваучерами.

Этот вариант возник уже при доработке программы под давлением Верховного Совета и стоящего за ним директорского корпуса.

*Я тоже внес вклад в его лоббирование, поскольку предполагал, что в тех условиях пробить программу без уступок не удастся. В то время со своими студентами я внедрял систему самоуправления работников (ИСОП) на заводе «Мосфурнитура». Мы также изучали пробный опыт в объединении «МОВЕН» (Московский вентиляторный завод), который был пионером акционирования. Директор завода, позднее убитый в борьбе за собственность, тогда показывал, что в конце первого года рабочие продали половину своих акций, во второй год еще треть. На третий год определился более стабильный круг акционеров, достаточно узкий и доступный для коммуникации. Тогда же ЗАО было преобразовано в ОАО, а часть акций – продана поставщикам. Эта ситуация представлялась модельной, т.е. можно было идти на второй вариант в расчете на последующее перераспределение.*

*Введение в программу второй модели резко снизило сопротивление директоров, массовая приватизация стала возможной.*

*III модель*, чисто директорская. Руководство (инициативная группа) получало право выкупить 20% акций по низким ценам, но при условии формального согласия 2/3 трудового коллектива и при обязательстве избежать банкротства. Трудовой коллектив в целом мог выкупить еще 20%. Между инициативной группой и фондом имущества должно быть заключено соглашение, в котором предусматривается, что каждый член группы должен вложить в реорганизацию предприятия личных средств на сумму не менее 200 минимальных зарплат. Такие условия оставляли риск неполучения руководством контрольного пакета.

Итог выбора моделей приватизации оказался весьма красноречивым:

- I модель – 24%;
- II модель – 75%;
- III модель – 1%\*.

---

\* Голубков Д.Ю. Особенности корпоративного управления в России. М.: Альпина, 1999. С. 25.

Независимо от модели акции, не выкупленные членами трудовых коллективов, оставались в фондах имущества для реализации на чековых аукционах. Доля акций, продаваемых за ваучеры, не могла быть меньше 29%.

Какой смысл был в описанных моделях и вообще в избранной схеме приватизации? Его можно выразить двумя словами: баланс интересов. Баланс интересов ради гражданского мира при условии, чтобы были обеспечены возможности дальнейшего развития.

Действительно, в приватизации – в процессе с предельным по остроте столкновением интересов – участвовали четыре группы субъектов:

члены трудовых коллективов, полагавшие справедливым, что фабрики принадлежат рабочим;  
 администрация, директорский корпус, которые управляли предприятиями, были ближе всех к положению хозяев. Они поддерживали трудовые коллективы, ибо были уверены, что смогут подчинить их своей воле;

остальное население, которое не работало на предприятиях, но тоже рассчитывало на свою долю;  
 новые предприниматели, которые считали, что только они являются эффективными собственниками и рано или поздно все должно достаться им.

Программа балансировала интересы всех четырех групп.

Члены трудовых коллективов получили вторую модель. Директора – возможность применения третьей модели, но главное – сохранение своего контроля через вторую модель плюс легальную собственную долю акций. Их потом можно было прикупить у своих же работников за "мелкие" деньги.

Население получило ваучеры и возможность приобрести акции предприятий на них.

Предприниматели получили право купли-продажи ваучеров и акций, т.е. возможность дальнейшего перераспределения собственности в свою пользу.

У каждого была надежда.

Поэтому Программа массовой приватизации прошла через парламент, поэтому она была успешно завершена к середине 1994 г.

Ход приватизации представлен данными табл. 9.1.

**Таблица 9.1.** Динамика приватизации

Годы и месяцы	Число государственных предприятий	Подано заявок	Приватизировано предприятий	Выполнение плана (отношение числа приватизированных предприятий к числу предприятий, подлежащих приватизации)
1992				
IV	139040	18366	5023	0,036
V	147098	24735	5243	0,036
VI	184339	38843	5855	0,032
VII	197543	46783	7698	0,039
VIII	221189	56167	12015	0,054
IX	215040	66432	22214	0,113
X	216075	76909	24578	0,114
XI	215865	85673	31366	0,145
XII	215473	91549	33843	0,157



1993				
I	204998	102330	46815	0,228
II	199112	108015	54243	0,272
III	197572	113187	58226	0,295
IV	195089	115343	62436	0,320
V	194002	117334	65961	0,492
VI	197065	117952	68387	0,347
VII	193469	120672	71791	0,371
VIII	188785	118141	77878	0,412
IX	180837	120991	77810	0,430
X	176881	124175	81272	0,459
XI	171770	124726	83993	0,489
XII	165787	125938	86964	0,524
1994				
I	155638	125514	88814	0,570

*Источник:* Второй год экономических реформ в России. Уроки для Польши и Восточной Европы / Фонд Фридриха Эберта и Центр социально-экономических исследований (CASE). Варшава, 1994.

В итоге первого этапа приватизации примерно 2/3 ВВП стало производиться в негосударственном секторе экономики (частные предприятия и предприятия с государственным участием). Преобразование поначалу было достаточно формальным, но государство избавилось от опеки над приватизированными предприятиями.

Весь этот период шла острейшая политическая борьба: в 1993 г. – отставка правительства Гайдара, референдум о реформах в мае, Указ Президента № 1400 и октябрьские события в Москве. Приватизация – один из главных фронтов борьбы. Не раз она оказывалась под угрозой срыва. Программа на 1993 г. не была принята парламентом. На одной из его сессий депутат Челноков пытался ударить Чубайса по физиономии ваучером. Вести работу в этих условиях казалось невыносимым. Но она шла, во многом опираясь на явную или скрытую заинтересованность директората, предпринимателей, других слоев населения.

Доходы от приватизации были ничтожны – 760 млрд. руб. к концу 1993 г., мизер при высоких темпах инфляции, всего на 15% больше номинальной балансовой стоимости приватизированного имущества.

Результаты подвергались и подвергаются жестокой критике. Главные ее тезисы:

- народ ограблен, ваучеры оказались бумажками;
- ценнейшие объекты отданы даром, бюджет ничего не получил;
- обещанные эффективные собственники не появились. Приватизация, напротив, способствовала падению производства и снижению производительности.

В связи с доминированием второй модели Г. Явлинский писал: "Это не приватизация, а коллективизация, которая делает работников и руководителей предприятия ответственными за его функционирование. Они больше всего заинтересованы в росте зарплаток, а не в инвестициях. Это новая проблема, созданная этим типом приватизации"\*.

\* Yavlinski G. Russian Privatization. Not the real thing yet//The Economist. 1994. March 12–18.

Авторитетные специалисты, прежде отстаивавшие западную модель для России, и сегодня считают, что приватизация по Чубайсу породила трудноустраняемые пороки в отношениях собственности, которые еще долго будут препятствовать их прозрачности и экономическому росту.

Разберем эти доводы по существу.

1. *Ограблен ли народ?* На самом деле от приватизации никто ничего не потерял. Но и не получил, за исключением незначительного меньшинства. И трудно было ожидать, что в условиях кризиса, когда приватизированные предприятия большей частью не приносят доходов, а скорей сами нуждаются в помощи, они смогли бы платить своим новоявленным акционерам приличные дивиденды. К тому же борьба за сохранение госсобственности и за права трудовых коллективов привела к тому, что на ваучеры можно было приобрести только меньшую часть государственного имущества.

По данным на апрель 1994 г. (за два месяца до завершения чековой приватизации) акционерный

капитал приватизированных предприятий распределился следующим образом (% к итогу)\*:

Инсайдеры (внутренние акционеры).....	62
В том числе:	
работники .....	53
дирекция .....	9
Аутсайдеры (внешние акционеры).....	21
В том числе:	
крупные.....	11
мелкие.....	10
Государство .....	17

\* Радыгин АД. Российская приватизационная программа и ее результаты. М.: ИЭПП, 1998.

Таким образом, мелким внешним акционерам, т.е. владельцам ваучеров, досталось только 10% акций. Следует учесть, что к этому времени они могли продать часть своих ваучеров или акций (вместе с работниками) крупным аутсайдерам. Но и в этом случае на их долю приходилось бы не более 21% акций. Народный капитализм, о котором мечтал А. Чубайс (40 млн. акционеров), пал жертвой трудовых коллективов и директорского корпуса. Впрочем, такой исход был предрешен.

Возможно, имея владельцы акций, приобретенных за ваучеры, больше терпения, они могли дожить до момента, когда их акции выросли бы в цене. Но в любом случае это произошло бы не скоро. Поэтому, поступая экономически рационально, граждане дисконтировали ценность ваучера с учетом конъюнктуры и продали свою долю общественной собственности тем, кто мог распоряжаться ею лучше.

И все же следует признать, что определенные возможности здесь были упущены. Распределение населению более высокой доли госимущества, более активная кампания с целью разъяснения населению, что ему делать с ваучерами, более интенсивная работа с ЧИФаи, в частности по гарантированию вложений граждан, увязка приватизации со сбережениями, утраченными во время инфляции, – все это возможности, которые следовало лучше использовать в целях сохранения социальной базы реформ. Но ясно и то, что для всего этого требовалось больше времени и более спокойная политическая обстановка. И вообще, каждый мнит себя стратегом, видя бой со стороны.

2 *Можно ли было продать госсобственность дороже, больше получить в бюджет?* Можно! Но для этого потребовалось бы намного больше времени и денег. Последних, может быть, больше, чем потенциальная добавка к бюджету. В то же время, да и сейчас еще за российские предприятия (за некоторыми исключениями) никто не хотел платить высокую цену. Когда Ю.М. Лужков говорил, что ЗИЛ стоит 2,5 млрд. долл., он имел в виду сумму, которую потратило на него советское государство. Но в рыночной экономике предприятие оценивается не по затратам, как в экономике советской, а по цене, которую готов заплатить за него покупатель.

Можно, наверное, продать ЗИЛ за 2,5 млрд. долл., но тогда, когда он стал бы производить автомобили, не уступающие по качеству Volvo или IVECO. А это когда будет, и сколько еще надо потратить денег? Тогда надо было выбирать западную модель. И тогда бы пришлось критиковать ее, и еще неизвестно, какая критика была бы более аргументированной.

В 1992–1993 гг. предложение государственной собственности было намного больше спроса. Приватизационные чеки выпускались специально, чтобы создать спрос и распределить его существенно более равномерно, чем были распределены деньги. Последние были не более чем у нескольких десятков тысяч человек. Добавим к ним директорский корпус, тоже не столь многочисленный, который хотел получить все и даром. Если бы госсобственность изначально попала в руки этих людей, если бы остальным не была предоставлена хоть какая-то возможность участия в разделе, в силу вопиющей несправедливости под угрозой оказался бы и гражданский мир, и легитимность любых прав собственности на многие десятилетия вперед. А без этого невозможно развитие рыночной экономики.

Получилось как получилось. Реальность оказалась немногим лучше, чем описанный худший сценарий. Но по крайней мере, несмотря на ощущение обманутости у многих, гражданский мир был сохранен, а сложившееся распределение собственности хотя бы формально в основной массе обрело законность.

3. *Почему не появились эффективные собственники?* Ответ прост: они и не могли появиться за два года. Когда авторы программы приватизации обещали их появление, они должны были оговориться: в конечном счете, не сразу.

Смысл приватизации в том, чтобы открыть дорогу процессу отбора на рынке тех самых эффективных

собственников. Это процесс спонтанный, его нельзя стимулировать директивными заданиями. Но очевидно, что реализованный способ приватизации, не дав сложиться "народному капитализму" (для этого, возможно, больше подошли бы именные приватизационные чеки или счета по чешскому образцу), открыл дорогу концентрации капитала. Это не только способствовало появлению "олигархов", но и создало усиленные стимулы к конкурентной борьбе на рынке контроля за собственностью, т.е. к отбору эффективных собственников.

Когда пишутся эти строки, после завершения чековой приватизации минуло уже 7 лет. И у нас есть возможность взглянуть на итоги с некоторой дистанции. И вот что мы видим.

Там, где производится продукция, имеющая спрос, и где завершилась борьба за контроль, уже появились эффективные собственники и более или менее современный менеджмент.

Исследования, данными которых мы располагаем, показывают сдвиги по владению акциями в пользу аутсайдеров, сокращение доли работников и государства. Так, по данным Т. Г. Долгопятовой, приведенным в табл. 9.2, доля инсайдеров сократилась с 49,8% в 1995 г. до 40,1% в 1998 г., трудового коллектива – на 10,9% за эти годы, государства (федеральные, региональные и муниципальные органы) – с 9,7 до 8,4%.

**Таблица 9.2.** Структура акционерного капитала в разрезе групп акционеров по сопоставимому кругу АО

Группы акционеров	Доли в акционерном капитале, %	
	1995 г.	1998 г.
<b>Инсайдеры</b>	<b>49,8</b>	<b>40,1</b>
В том числе:		
трудовой коллектив	42,0	31,1
администрация	7,8	9,0
<b>Аутсайдеры</b>	<b>40,5</b>	<b>51,5</b>
В том числе:		
иностранные инвесторы	1,8	3,7
российские банки	1,6	1,3
российские инвестиционные компании и фонды	9,0	11,8
промышленные предприятия	12,0	13,9
физические лица	13,5	18,6
другие	2,6	2,2
<b>Государство</b>	<b>9,7</b>	<b>8,4</b>
В том числе:		
федеральные органы	5,1	4,6
региональные и муниципальные органы	4,6	3,8

*Источник:* Долгопятова Т. Г. Формирование моделей корпоративного контроля в российской промышленности // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. М.: ГУ ВШЭ, 2001. Кн. 2. С. 76-89.

Автор предупреждает, что доля инсайдеров занижена, так как часть внешних собственников аффилирована с руководством предприятий. И тем не менее сдвиги налицо, причем как раз по признакам, свидетельствующим о росте влияния эффективных собственников. В 1998 г. доля крупнейшего акционера выросла до 28%, а трех крупнейших – до 45%. Крупнейший акционер обладал контрольным пакетом на каждом пятом предприятии. Это довольно высокий уровень концентрации капитала и по мировым меркам. Для российских компаний характерно, по данным обследований, совмещение функций собственника и менеджера. Последний имеет преимущество перед другими собственниками, тогда как собственники пока имеют в среднем ослабленные позиции по контролю над менеджментом. Тем не менее эффективный по стандартным критериям собственник на большинстве жизнеспособных предприятий уже появился\*. Издержки первого этапа приватизации, порожденные доминированием в первичном распределении собственности инсайдеров, особенно работников, а также бесплатной раздачей ваучеров, шаг за шагом преодолеваются.

\* По данным Леонтьевского центра в Санкт-Петербурге, уже к 1997 г. борьба за контроль завершилась на 25–30% российских АО, причем в 2/3 случаев победили аутсайдеры (Васильев Д.В. Корпоративное управление в России: есть ли шанс для улучшений? // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Кн. 2. С. 38).

Что действительно можно считать просчетом данного этапа приватизации, так это то, что не удалось закрепить успех, достигнутый в формировании инфраструктуры финансового рынка, а именно системы паевых инвестиционных фондов, которые могли вырасти на базе ЧИФов. Но эти институты, видимо, трудно было искусственно поддерживать, а среда для их нормального функционирования к 1994 г. еще явно не созрела. Она и сейчас еще не готова предъявить масштабный спрос на услуги финансового посредничества.

Подведем итог. Как бы то ни было, какие бы проблемы ни были порождены первым этапом приватизации, сколько бы ни было допущено ошибок, сегодня можно сказать: дело завершилось несомненным успехом. Факт, что самая государственная в мире экономика за два года на 2/3 стала частной. Факт, что был дан импульс процессу передела собственности в пользу эффективных собственников. Приватизация прошла в обстановке гражданского мира. Таким образом, реальные задачи, которые можно и следовало ставить перед этим этапом приватизации, решены в кратчайшие сроки. С организационной точки зрения сделанное можно считать чудом, особенно в условиях России, где хорошая организация за редкими исключениями никогда не была сильной стороной, где чаще всего выбирались решения, не требовавшие серьезных организационных усилий, где слишком часто в делах царил принцип "авось, небось и как-нибудь". Массовая приватизация в России – иной случай, несмотря на все свои многочисленные огрехи. Поэтому я вынужден снять свои первоначальные возражения, а с ними и шляпу, перед теми, кто это организовал: А. Чубайс, П. Мостовой, Д. Васильев, С. Васильев, А. Кох, И. Липкин, М. Бойко, П. Филиппов, Д. Бедняков, Г. Томчин, М. Маневич, А. Казаков. И все-таки жаль, что "народный капитализм" не получился. Тогда бы успех был полным. Хотя мы сегодня понимаем, что это было малореально.

#### 9.4 Второй этап – денежная приватизация

В середине 1994 г. чековая приватизация завершилась. Но государственная собственность с учетом пакетов акций, принадлежавших государству в приватизированных предприятиях, составляла еще по меньшей мере треть всех активов, значительную часть которых следовало продать. Наступил новый этап, получивший название денежной приватизации. Его главная задача не скорость, а выручка от продажи госимущества, пополнение бюджета.

*Напомню, что с начала 1995 г. прекратилось эмиссионное финансирование бюджетного дефицита. После «черного вторника» 11 октября 1994 г. надо было безотлагательно решать задачу финансовой стабилизации. За нее теперь отвечал А. Чубайс, который стал первым вице-премьером. При этом сбор налогов падал, а расходы в преддверии выборов росли.*

*Одна из возможностей закрытия временного провала между доходами и расходами бюджета состояла в том, чтобы активизировать приватизацию, теперь уже в целях мобилизации финансовых ресурсов. Я предложил эту идею в начале 1995 г. Тогда А. Кох, новый председатель ГКИ, сказал в ответ, что продавать уже нечего. Потом он напишет, что новый этап требовал полной переналадки приватизационного ведомства: «На ваучерном этапе приватизации мы сами создали некий искусственный спрос... На денежном этапе спрос, напротив, был ограничен, так как денег было немного, и потому нужна была индивидуальная работа с каждым покупателем»\*.*

---

\* Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 248–249.

По сути надо было осуществлять переход от восточной модели приватизации к западной, «case by case».

Сначала дело шло медленно. Полгода вообще приватизация стояла. Потом стали проводить инвестиционные конкурсы. Возможно, по примеру Восточной Германии, где предприятия порой продавались за 1 марку, но при обязательствах инвестиций и сохранения рабочих мест. У нас дело пошло так, что это были "конкурсы обещаний". Контроль за реальными вложениями организован не был, не было и отработанных эффективных средств воздействия на тех, кто не выполнял обязательств. Так, банк "МЕНАТЕП" выиграл конкурс по Усть-Илимскому лесопромышленному комплексу 180 млн.

долл. по документам перечислено, но на предприятии не видно никаких следов этого. И никаких мер воздействия. Тогда среди приватизаторов сложилось устойчиво отрицательное отношение к инвестиционным конкурсам, сохранившееся до сих пор. В Германии же эта форма приватизации вполне себя оправдала.

Другое дело, что в 1994–1995 гг. не инвестиции в реконструкцию предприятий, а доходы в бюджет и преодоление инфляции были главными задачами. В бюджете 1995 г. предусматривалось получить от приватизации более 8 трлн. руб., намного больше, чем в прежние годы. И это при бюджетном дефиците в 50 трлн. руб. Иначе говоря, приватизация должна была закрыть 16% дефицита консолидированного бюджета\*.

---

\* Российский статистический ежегодник. 2000. С. 503.

Была идея выполнить задание за счет продажи акций нефтяных компаний, но их продажу запретил парламент. В конце августа 1995 г. от приватизации было выручено всего 500 млрд. руб., т.е. 1/16 годового плана.

Тогда на сцену вышли *залоговые аукционы*, составившие самую яркую страницу второго этапа приватизации. И самую скандальную.

Идею в марте 1995 г. предложил В.О. Потанин. Суть ее состояла в следующем: ряд российских банков после аукциона предоставляет кредит Правительству под залог принадлежащих ему акций ряда предприятий. По истечении установленного срока Правительство организует конкурс по продаже заложенных акций и либо возвращает кредит из вырученных денег, либо эти акции переходят в собственность кредиторов.

В самой этой схеме ничего зазорного нет. Вопрос в том, как конкретно она была реализована, в том контексте, экономическом и политическом, в котором осуществлялась операция "залоговые аукционы".

*Относительно идеи В. Потанина А. Чубайс пишет:*

*«Я сразу понял, что буду поддерживать это предложение любыми силами. Схема залога автоматически делала покупателя нашим сторонником, давала приватизации новый толчок и хороший шанс выжить в сложившейся политической ситуации. ...Конечно, нас много ругали за залоговые аукционы и сразу, и после. Главная претензия: малые деньги получены на залогах. За «Норильский никель», к примеру, мы взяли 170 млн. долларов, тогда как за «Связьинвест», двумя годами позже 1875 млн.*

*Это некорректное сравнение. 170 млн. в декабре 1995 года – это были ого-го-го какие деньги. Это был какой-то абсолютно невероятный прорыв в то время... Деньгами, полученными от залога «Норильского никеля», мы мгновенно закрыли кучу бюджетных проблем. И в первую очередь дыры по зарплатам.*

*А если бы я предложил покупателю выложить не 170 млн., а миллиард семьсот, что было бы? Да ничего. Ни у российского, ни у зарубежного покупателя образца 1995 года таких денег не было. Кстати сказать, и двумя годами позже миллиарды за приватизацию выкладывал нам не российский, а зарубежный инвестор. А запусти мы такие цены на финише 1995-го своим банкирам, потенциальный покупатель тут же превратился бы в нашего противника и идея залоговых аукционов просто лопнула бы. Возможно, с самыми непрогнозируемыми и тяжелыми последствиями для всей дальнейшей приватизации»\*.*

---

\* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 184–185.

*Эта позиция многое объясняет, в том числе и то, почему организация аукционов поручалась банкам-залогодержателям, почему к участию в них не допускались компании, которые могли бы составить реальную конкуренцию залогодержателям. На Экономическом форуме в Зальцбурге летом 1997 г. ко мне с такого рода жалобами обратился Д. Рубин, глава пользовавшейся сомнительной репутацией "Транс уорлд групп", за которой стояли братья Черные. Он мне сказал, что они хотели бы купить "Норильский никель" и готовы заплатить намного больше Потанина, но их разными способами не допускают к участию в аукционе, не дают необходимой информации. Конечно, это неправильно, незаконно. А я задумался: хотел бы я, чтобы TWG, пусть и за большие деньги, стала владельцем "Норильского никеля"? Обычная советская дилемма: по закону или по политической целесообразности. Но понятно, почему Чубайс сквозь пальцы смотрел на маневры Потанина.*

От залоговых аукционов правительство до конца 1995 г. получило около 1 млрд. долл. Задание по приватизации было выполнено, финансовая стабилизация состоялась.

Всего на залоговых аукционах были выставлены пакеты 12 предприятий. Самые крупные из них:

"Норильский никель" – 38% акций, кредитор ОНЭКСИМ-банк, кредит 170,1 млн. долл.;

"ЮКОС" – 45%, "МЕНАТЕП" ЗАО "Лагуна" (г. Талдом Московской области), 159 млн. долл.;

"Сибнефть" – 51%, Столичный банк сбережений и "МЕНАТЕП", 100,3 - млн. долл.;

"СИДАНКО" - 51%, ОНЭКСИМ-банк, 130 млн. долл.

Как мы видим, многие олигархи именно тогда сделали приобретения, превратившие их в олигархов, обеспечившие им контроль за мощными финансовыми потоками. Нефтегазовые компании, которые запретили приватизировать, были отданы в залог.

Счетная палата, бывшая тогда под контролем левого большинства Госдумы, проверила проведение залоговых аукционов и в письме в Генпрокуратуру за подписью заместителя председателя Ю. Болдырева от 26 августа 1996 г. отметила следующие основные нарушения:

- в договорах кредита исключалась возможность возврата кредита; в федеральном бюджете на 1996 г. не были предусмотрены средства на погашение кредитов;
- полученные средства на сумму более 600 млн. долл. переводились на счета бюджета в уполномоченных банках – организаторах и участниках аукционов, а не в Банк России;
- организаторы аукционов были одновременно их участниками и победителями;
- в 8 из 12 аукционов стартовая цена была превышена в результате аукциона на символическую величину:  
«Норильский никель» –170 и 170,1 млн. долл.;  
«СИДАНКО» –125 и 130 млн. долл.;  
«ЮКОС» –150 и 159 млн. долл.;  
«Сибнефть» –100 и 100,3 млн. долл.

В связи с этим договора кредита рекомендовалось квалифицировать как притворные сделки.

В мае 1997 г. прошла крупнейшая приватизационная сделка по продаже 25% акций компании "Связьинвест". Теперь, в отличие от залоговых аукционов, А. Чубайс добивался прозрачности и не хотел продолжать практику подыгрывания олигархам по политическим мотивам. Тем более что президентские выборы уже были позади и политические мотивы с формированием правительства молодых реформаторов изменились.

Никто, думаю, и никогда не узнает в точности, имел ли место слив информации в пользу В. Потанина, который выиграл конкурс. Но то, что А. Чубайс и Б. Немцов хотели разорвать пути зависимости от олигархов, которые в целом усилились в ходе президентской кампании, что они стремились перейти к нормальным отношениям между властью и бизнесом, это очевидно, это соответствует логике развития событий. В итоге они получили информационную войну «по полной программе» со стороны А. Березовского и В. Гусинского. Одновременно последние ясно показали обществу и властям, для чего они приобретали СМИ: не медиа-бизнес, а институт неформальной неизбираемой политической власти. Такого никакая формальная власть долго терпеть не могла, и через три года медиа-магнаты поплатились.

Но тогда на приватизацию, на все либеральные реформы пала тень «притворных» залоговых аукционов. Заметим, «Связьинвест» не имел к ним никакого отношения. Напротив, он знаменовал новую фазу денежной приватизации, когда стали возможными крупные сделки. Но в глазах общественности он оказался связан с залоговыми аукционами в одну связку, дурно пахнущую коррупцией.

Между тем приближался конкурс по "Норильскому никелю". О его организации я уже говорил. У меня, да и не только, думаю, у меня, было ощущение, что он нанесет еще один удар по репутации реформаторов, прежде всего Чубайса. Я тогда выразил ему свое мнение и сказал о намерении написать письмо В.С. Черномырдину с предложением отменить конкурс. Он мне ответил, что придерживается иного мнения, но не считает возможным отговаривать меня. Письмо я написал, премьеру оно понравилось, поскольку тогда он "дружил" с Березовским против Немцова и Чубайса, а Потанин ему давно не нравился. Позднее оно появилось в печати.

Но дальнейшее разбирательство показало, что все упреки следует относить к договорам о предоставлении кредита под залог, подписанным Правительством в 1995 г. Договора готовили кредиторы в своих интересах. Все было сделано в соответствии с буквой закона. Любое действие Правительства, в том числе отмена конкурса по "Норильскому никелю", означали бы его нарушения или вклеили бы за собой судебное разбирательство по обвинению в таком нарушении. Ущерб от этого мог быть еще больше.

Конкурс прошел на удивление спокойно. Ничего похожего на "Связьинвест" не было. В 2000 г. журнал "Эксперт" провел опрос, который показал, что большинство опрошенных – ученых, политиков, бизнесменов – не считают, что залоговые аукционы проведены незаконно. Более того, к примеру, "Норильский никель" и "ЮКОС", которые после аукционов сменили собственника, затем существенно повысили эффективность, стали во многих отношениях примером для подражания в области улучшения управления, реструктуризации, реализации социальных программ. И в 2000 г. я выступил в печати в защиту В. О. Потанина, когда Генпрокуратура предъявила ему иск, что он недоплатил за "Норильский никель" 140 млн. долл. Так противоречиво складывается история.

После этого денежный этап приватизации никакими серьезными событиями не выделялся. Во всяком случае, я не могу найти, например, данных о том, что с 1997 по 2000 г. доля частного сектора в российской экономике выросла, скажем, с 2/3 до 3/4 ВВП.

## 9.5 Результаты. Приватизация и модернизация

Чтобы еще раз не возвращаться к теме, стоит затронуть вопрос о дальнейшей судьбе приватизации.

В 2000 г. реально начался новый этап реформирования и структурной перестройки российской экономики, который можно назвать этапом модернизации. Его задача – обеспечить высокие устойчивые темпы экономического роста и осуществить необходимые для этого структурные и институциональные изменения.

Приватизация уже никогда не примет столь впечатляющих масштабов, как в 1992–1994 гг., но у нее еще есть немало возможностей. В России госсектор, имея в виду предприятия в госсобственности, реально сократить до 10–15% ВВП, т.е. в 2–3 раза. Однако теперь приватизация уже не может быть самоцелью, она должна стать средством в решении более глобальной задачи. Такой задачей не может быть и получение доходов в бюджет. Денежный этап приватизации имел какой-то смысл до 2000 г., пока в бюджете зиял дефицит. Сейчас же целесообразно поставить приватизацию на службу модернизации, т.е. реконструкции и повышению эффективности российских предприятий. Это означает прежде всего привлечение инвестиций.

Между тем в идеологии приватизации продолжают превалировать прежние установки. В проекте закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", внесенного в Госдуму в 2000 г., предусмотрено 10 способов приватизации, причем ни один из них не содержит условия привлечения инвестиций для реструктуризации предприятия\*. Во всех случаях речь идет только о денежной выручке.

\* В ст. 13 указанного законопроекта предусмотрены следующие способы: 1) преобразование унитарного предприятия в ОАО; 2) продажа на аукционе; 3) продажа акций ОАО на специальном аукционе (открытые торги, при которых победители получают акции ОАО по единой цене за одну акцию); 4) продажа имущества на конкурсе; 5) продажа акций за пределами Российской Федерации; 6) продажа акций через организатора торговли на рынке ценных бумаг; 7) продажа имущества путем публичного предложения; 8) продажа имущества в случае отсутствия конкурентности; 9) внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО; 10) продажа акций по результатам доверительного управления.

Продажа на конкурсе (способ 4) предполагает победу того, кто предложит более высокую цену при выполнении определенных условий. В исчерпывающем перечне условий конкурса обязательства по инвестициям не значатся.

Видимо, опыт проведения инвестиционных конкурсов в начальный период приватизации оказался столь отрицательным, что породил идиосинкразию приватизаторов к этому способу. Применение инвестиционных конкурсов по годам характеризуется следующими данными (по числу приватизированных предприятий)\*:

1994 г.....	261
1995 г.....	109
1996г.....	37
1997г.....	14

\* Мальгинов Г. Нетрадиционные способы приватизации и их финансовая эффективность. М.: ИЭПП, 1998

Как уже указывалось, отрицательное отношение к инвестиционным конкурсам связано с тем, что инвестиции обещались, даже оформлялись документально, но реально не делались, тогда как предприятие по итогам конкурса сразу переходило в собственность покупателя. Ошибку поправили лишь в 1997 г., когда Законом "О приватизации" был предусмотрен такой способ, как приватизация на коммерческом конкурсе с инвестиционными условиями. По этому способу победитель приобретал права собственника только после выполнения всех условий конкурса.

Видимо, и этот способ не оправдал себя. Во всяком случае, в последнем законопроекте, упомянутом выше, содержатся жесткие требования выполнения условий конкурса, но инвестиций в их числе к осени 2001 г. не было.

На семинаре в Высшей школе экономики в декабре 2001 г. профессор Вильд\*, сравнивая приватизацию в Восточных землях Германии и в России, отметил то обстоятельство, что в Германии Опекунский совет (Tvoihandan-shtaft – германский вариант Госкомимущества) стремился продавать целые объекты: было кому продавать, инвестиционные условия имели смысл. В России же богатых покупателей не было, продавали акции долями, и в этих условиях инвестиционные конкурсы казались неуместными.

\* Д-р К.-П. Вильд – юрист, бывший заместитель министра экономики Баварии, член Совета директоров Тройханда, курировавший приватизацию крупнейших предприятий бывшей ГДР.

Все же отмечу, что вполне разумные объяснения не относятся к нынешнему этапу приватизации. Ведь нашлись желающие для участия в залоговых аукционах и в покупке акций "Связьинвеста".

Между тем этапу модернизации нужны именно инвестиции. Понятны объективные трудности контроля за выполнением инвестиционных условий: большой разрыв во времени между конкурсом и получением эффекта от вложений. Тем не менее к этому вопросу целесообразно вернуться.

## Литература

Приватизация по-русски / Под ред. А.Б.Чубайса. М.: Вагриус, 1999.

Радыгин А.Д., Энтов Р.М. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг. М.: ИЭПП, 1999.

Радыгин А.Д. Российская приватизационная программа и ее результаты. М.: ИЭПП, 1998.

Второй год экономических реформ в России. Уроки для Польши и Восточной Европы / Фонд Фридриха Эберта и Центр социально-экономических исследований (CASE). Варшава, 1994.

Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная экономическая реформа. М.: Экономика, 1989.

Boyko M., Shleifer A., Vishny R. Privatizing Russia. Cambridge: The MIT Press, 1995.

## ГЛАВА 10 МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ

Содержание и цель макроэкономической стабилизации в процессе рыночных реформ

Закономерности макроэкономической стабилизации

Первая попытка макростабилизации в России (1992 г.)

Вторая попытка (1993 – 1994 гг.)

Третья попытка (1995 – 1997 гг.)

Раскручивание рынка ГКО

### 10.1 Содержание и цель макроэкономической стабилизации в процессе рыночных реформ

Содержанием процесса макроэкономической стабилизации является *достижение стабильности общего уровня цен, производства и занятости* после того, как эти параметры по тем или иным причинам были выведены из состояния равновесия, например в ходе кризиса.

В переходной экономике, в том числе в России, открытая фаза кризиса начинается после либерализации цен. Тогда обычно происходит переход подавленной инфляции в открытую и резкое усиление последней. Усиливается спад производства, сокращается занятость.

В этих условиях первая и главная цель макростабилизации состоит в том, чтобы остановить рост цен, ввести в приемлемые границы инфляцию, создать тем самым условия для восстановления роста экономики и уровня благосостояния населения. При этом антиинфляционные меры могут угнетающим образом воздействовать на производство и занятость. Пока имеют место эти явления, в целом макростабилизация не считается завершенной. Однако если достигается сначала снижение инфляции, стабилизация цен и курса национальной валюты, то уже можно говорить о частичной, *ценовой, или финансовой, стабилизации*.

В России в 1992 г. была осуществлена широкомасштабная либерализация цен, сопряженная с демонтажем всей планово-распределительной системы. С 1 июля был введен свободный рыночный курс рубля. Сделано это было в условиях крайне острых структурных диспропорций в экономике и при наличии огромного инфляционного навеса, сложившегося вследствие безответственной денежной политики предыдущего правительства при твердых государственных ценах. Предпринять какие-либо шаги по предварительному сокращению масштабов инфляционного навеса, как это предполагалось в программе "500 дней", не удалось. Поэтому крупный скачок инфляции был предопределен.

Тем более вслед за либерализацией должны были быть осуществлены весьма жесткие меры по финансовой стабилизации. Сделать это можно было только путем резкого сокращения государственных расходов и сжатия денежной массы плюс к этому посредством усиления контроля за ценами и тарифами естественных монополий.

Макроэкономическая стабилизация – один из самых болезненных и тяжелых процессов переходного



периода и, естественно, уже по этой причине предмет самых ожесточенных споров. Монетаризм, по крайней мере в России, приобрел свойства "клейма порока" в глазах многих экономистов и политиков, поскольку служил теоретической основой макроэкономической стабилизации. Немалому числу людей показалось, что жесткие, а порой жестокие меры, снижавшие уровень жизни, подрывавшие отечественную промышленность, принимаются не в силу необходимости, а ради какой-то теоретической схемы, под давлением МВФ и других внешних, "враждебных" сил. Казалось, что можно было придумать иной, более легкий и гуманный вариант политики. Однако всякий раз поиск иного пути завершался предложениями об увеличении денежной эмиссии. Дискуссии неизменно заканчивались тупиком, а практика вынужденно колебалась между жесткостью, необходимой для достижения результата, и смягчающими компромиссами. И каждый раз возникала почва для новых дискуссий.

## 10.2 Закономерности макроэкономической стабилизации

Чтобы подобные дискуссии проходили не то что плодотворно, но хотя бы безвредно, они должны вестись в рамках положений, бесспорно установленных экономической наукой. Речь идет о понятиях, которые в 1995–1996 гг. применялись при обсуждении и решении задачи макроэкономической стабилизации.

Наиболее существенное из этих положений – известное уравнение И. Фишера, связывающее уровни цен и производства с денежной массой:

$$PY = MV, \quad (10.1)$$

где  $P$  – уровень цен;

$Y$  – объем производства;

$M$  – денежная масса;

$V$  – скорость обращения денег.

Та же формула, выраженная в процентных изменениях относительно темпа инфляции:

$$\Pi = m - y - v^*. \quad (10.1a)$$

---

\* См.: Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика. 5-е изд. М.: Изд-во МГУ, 1997. С. 626.

Известная формула К. Маркса ("Капитал", т. II) относительно количества денег, необходимых для обращения, выраженная вербально, фактически показывает ту же зависимость.

Только в нынешних спорах читаются эти формулы по-разному в зависимости от взглядов авторов. "Марксистская" позиция: преданном объеме производства и уровне цен денег может не хватать, и тогда их надо напечатать. Позиция, которую сейчас у нас все назвали бы монетаристской: сокращение денежной массы при данных объемах производства будет приводить к снижению цен. Или в процентных изменениях: если хотите снизить темп инфляции, сокращайте темп роста и даже абсолютную величину денежной массы.

Вопрос о скорости обращения денег мы пока оставляли в стороне, но сейчас вернемся к нему. Если денежная масса сокращается, но скорость обращения денег растет, то инфляция может не снижаться или даже расти при условии, что скорость обращения денег растет быстрее, чем сокращается денежная масса. Такая ситуация характерна для высокой инфляции, при высоких инфляционных ожиданиях, когда происходит "бегство" от национальной валюты.

В то же время снижение скорости обращения денег, отражающее снижение инфляционных ожиданий, равносильно сокращению денежной массы с точки зрения влияния на инфляцию.

С точки зрения влияния на производство динамики инфляции и денежной массы следует различать долгосрочные и краткосрочные эффекты.

Долгосрочные тенденции: ниже рост денежной массы, ниже инфляция – выше рост производства.

В табл. 10.1 приводятся данные по США, подтверждающие этот вывод, а также справедливость формулы (10.1 а).

**Таблица 10.1** Денежная масса, инфляция и выпуск в США, % в год

Годы	Денежная масса		Инфляция (темпы роста дефлятора ВВП)	Рост ВВП
	M1	M2		
1960-1969	3,8	7,1	2,7	4,0
1970-1979	6,5	9,8	7,1	2,8
1980-1989	8,4	8,0	5,0	2,6
1960-1989	6,1	8,2	4,9	3,2

Источник: Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 627.

Международные сопоставления этих показателей даны в табл. 10.2.

**Таблица 10.2.** Международные сопоставления, показывающие зависимость динамики производства, денежной массы и инфляции, за 1973–1987 гг., % в год

Страны	Рост денежной массы (M2)	Рост объема производства	Инфляция
Канада*	11,0	2,6	5,0
США	9,9	2,5	6,7
Япония	10,5	3,7	5,3
Германия	6,7	1,9	2,7
Франция*	9,1	1,7	8,1
Италия	16,9	3,6	15,3
Великобритания	13,4	1,6	13,6

\* За 1979-1987 гг.

Источник: Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 632.

Дополнительный комментарий к табл. 10.2: денежная масса растет быстрее инфляции, если растет производство. При этом рост производства и доходов увеличивает спрос на деньги, и опережающий рост денежного предложения не вызывает инфляции. Впрочем, если инфляция растет, а производство увеличивается медленней – значит, денежное предложение превышает спрос и стимулом роста производства перестает быть. Тут-то и предел верности кейнсианских рецептов.

По России представление сопоставимых данных за столь длинные периоды пока что роскошь.

Краткосрочные зависимости между перечисленными величинами существенно иные. Сжатие денежной массы на отрезке времени в несколько месяцев вызывает снижение инфляции и производства. Производство угнетается снижением роста цен и ростом процентных ставок по кредитам, который вызывается сокращением предложения денег.

Напротив, увеличение денежной массы в качестве краткосрочного эффекта может вызвать некоторый рост производства или его стабилизацию, если прежде наблюдался спад. Но затем, обычно уже через 3–6 месяцев, происходит усиление инфляции, растут процентные ставки и оживление производства сменяется спадом или стагнацией.

Долгосрочного подъема производства за счет денежной накачки и инфляционных стимулов добиться практически никому не удавалось. Обычно в качестве доказательства противного приводят Новый курс Ф.Рузвельта и кейнсианскую теорию. Однако стоит заметить, что политика Рузвельта была применена на выходе из жесточайшей депрессии и фактически американскую экономику к подъему не привела. Подъем связан скорее со Второй мировой войной. Наконец, эта политика предполагала рост государственных расходов, но не денежную накачку. А в 1960-х гг. та же политика привела к росту инфляции и депрессии. Тогда-то ей на смену вошли в моду монетаризм и либерализм, Маргарет Тэтчер и Милтон Фридмен.

Короче говоря, теория однозначно подсказывала, что и в России для одоления инфляции после либерализации цен потребуется крайне жесткое ограничение денежной массы, а значит, и бюджетного дефицита как главного фактора ее прироста.

Денежная масса по существу оставалась едва ли не единственным управляющим параметром в руках ослабленного государства.

Точнее говоря, управляющий параметр – *денежная база*, агрегат, включающий наличные деньги и обязательные резервы коммерческих банков (КБ), хранимые в Центральном банке (узкая база). Плюс резервы на корреспондентских счетах коммерческих банков в ЦБ (широкая база).

Управляя денежной базой, Центральный банк определяет денежную массу.



Рис. 10.1. Денежные агрегаты

Денежная масса имеет ряд определений по составу денежных агрегатов. Эти определения различаются в разных странах, но у нас применяются определения, используемые в МВФ и в США, с поправкой на то, что разнообразие финансовых инструментов в этой стране несравненно богаче, чем в России (см. рис. 10.1):

$M_0$  = Наличность;

$M_1$  =  $M_0$  + Вклады до востребования и чековые счета,  $M_1$  объединяет виды денег с наибольшей ликвидностью;

$M_2$  =  $M_1$  + Срочные вклады и депозиты.  $M_2$  у нас включает кроме  $M_0$  все безналичные средства на расчетных и текущих счетах, депозитах нефинансовых предприятий, организаций и физических лиц, кроме депозитов в иностранной валюте.  $M_2$  – наиболее распространенный денежный агрегат, когда говорят о денежной массе, обычно имеют в виду его;

отношение  $M_2$  к денежной базе в узком определении – *денежный мультипликатор*. Его динамика показывает, как управление через денежную базу влияет на  $M_2$ .

При планировании денежной базы в ее составе выделяются чистые *международные резервы (ЧМР)*. Это золотовалютные резервы ЦБ. Отношение ЧМР к денежной базе показывает, насколько деньги, находящиеся в обращении, обеспечены валютными резервами, насколько обеспечены стабильность и конвертируемость национальной валюты.

Другая составная часть – *чистые внутренние активы (ЧВА)*. Это активы, размещенные в хозяйстве без валютного обеспечения. Если ЦБ кредитует дефицит бюджета, т.е. покрывает дефицит эмиссией без обеспечения, то в этом и заключается так называемое печатание денег, денежная накачка, почти неминуемо ведущая к инфляции, если она не сопровождается ростом реального спроса на деньги. При этом растут ЧВА.

В этих терминах составляется денежная программа, которая согласовывалась с МВФ и ежеквартально проверялась все годы сотрудничества России и МВФ. В качестве примера в табл. 10.3 дана денежная программа на первую половину 1998 г; из доклада МВФ по России, представленного совету директоров в июле 1998 г.

**Таблица 10.3.** Денежная программа Российской Федерации: основные финансовые показатели (запасы на конец периода)

	1997 г., декабрь	1998 г.			
		март		июнь	
		план	выполнено	план	выполнено
М2 (широкие деньги), млрд. руб.	370,2	379,4	360,4	409,3	368,6
- месячное изменение, %	7,8	0,8	-0,6	2,5	-0,4
Скорость обращения (velocity, номинальный ВВП/М2)	8,4	6,3	6,6	6,5	6,4
- сезонность исключена	7,9	6,7	7,0	6,5	6,4
Денежная база (узкое определение), млрд. руб.	164,5	163,0	152,9	178,1	163,2
- месячное изменение, %	25,7	-0,3	0,1	3,0	-0,1
Мультипликатор (М2/Денежная база)	2,3	2,3	2,4	2,3	2,3
Чистые международные резервы денежных властей (ЧМР), млрд. руб.	22,4	7,2	14,1	16,8	9,2
- ЧМР, млрд. долл.	3,7	1,2	2,4	2,8	1,5
Чистые внутренние активы денежных властей (ЧВА), млрд. руб.	142,1	155,8	138,8	161,3	154,0
В том числе:					
- чистый кредит денежных властей расширенному правительству	191,8	206,9	198,9	210,6	208,7
- в том числе федеральному правительству	199,9	212,8	204,1	216,5	213,3
из него:					
чистый кредит ЦБ Федеральному правительству	134,7	144,2	137,8	146,6	147,7
рублёвый эквивалент ЧМР правительства, включая ресурсы МВФ	65,2	68,6	66,3	70,0	65,6

- чистый кредит ЦБ местным властям	-3,7	-2,7	-2,4	-2,7	-2,3
- чистый кредит ЦБ внебюджетным фондам	-4,5	-3,2	-2,8	-3,2	-2,3
- чистый кредит ЦБ банкам	-21,4	-15,8	-13,8	-14,0	-2,3
- валовой кредит банка	100,0	3,0	5,8	5,0	11,9
- валовые заимствования у банков (исключая обязательные резервы)	-31,4	-18,8	-19,6	-19,0	-14,2
Другие статьи (чистые)	-28,3	-35,3	-46,3	-35,3	-52,4
<i>Справочно</i>					
Валовые резервы, млрд. долл.	17,8	15,8	17,0	17,6	
Кредит банковской системы неправительственному сектору, млрд. руб.	290,2	На IV квартал планировалось 337,0 млрд. руб.			
Денежная база (широкое определение), млрд. руб.	195,9	181,8	172,5	197,1	177,4

Нормальный, неинфляционный способ регулирования денежной базы осуществляется через государственные ценные бумаги, находящиеся в портфеле ЦБ: потребное увеличение денежной базы осуществляется через покупку центральным банком бумаг или через рефинансирование коммерческих банков под залог государственных бумаг (ломбардные кредиты). Сокращение денежной базы (стерилизация избытка денег) осуществляется продажей ценных бумаг с изъятием соответствующего количества денег. Такое регулирование предполагает наличие рынка госбумаг.

Другой способ – операции на валютном рынке, где роль, аналогичную ценным бумагам, играет валюта. Покупка валюты – увеличение денежной базы и ЧМР, продажа валюты – уменьшение денежной базы и увеличение ЧВА, сокращение ЧМР.

Отношение М2 к ВВП – показатель *монетизации* народного хозяйства. Обычно его нормальный уровень – 50-70%.

Если либерализация приводит к высокой инфляции и затем к длительному процессу финансовой стабилизации, то применяемое при этом сжатие денежной массы приводит к снижению уровня монетизации. Возврат к нормальному уровню происходит не сразу, а постепенно, иначе возможно усиление инфляционных ожиданий и повышение темпов инфляции.

Используя эти понятия, попробуем осмыслить процесс ценовой, или финансовой, стабилизации в России.

### 10.3 Первая попытка макростабилизации в России (1992 г.)

Макроэкономическая, а точнее, финансовая стабилизация в ходе российских реформ была в целом достигнута с третьей попытки.

Первая попытка была предпринята в 1992 г. и продолжалась примерно 3–4 месяца.

Вторая – пришлась на лето – осень 1993 г.

Третья – началась в 1994 г. после "черного вторника" 11 октября и закончилась, можно считать успешно, в 1996 г., когда потребительские цены выросли за год всего на 21,8%.

Первая попытка в условиях России 1992 г. была практически наверняка обречена на неудачу. Цены после либерализации уже в январе рванули на 249%. Цены на нефть сразу были повышены в 5 раз, задав начальную ступеньку роста для цен производителей.

Одновременно было изъято 50% оборотных средств предприятий. Бюджетная политика была предельно жесткой. Доходы формировались уже по новой налоговой системе. НДС должен был дать 30% доходов, доходы от внешнеэкономической деятельности – 44%, налог на прибыль – 13% доходов

консолидированного бюджета. Все эти доходы включали сеньораж (инфляционный налог), в то же время автоматическая индексация расходов не предусматривалась. Допущено было авансовое изъятие налоговых платежей. Резко сокращены расходы на оборону (до 4% ВВП) и на инвестиции (до 2,8%).

Уточненный вариант бюджета на первый квартал, утвержденный Верховным Советом, предусматривал дефицит республиканского бюджета в 64,7 млрд. руб. (5,8% прогнозного ВВП).

Фактически по консолидированному бюджету за три месяца оказалось: доходы – 350 млрд. руб.; расходы – 357 млрд. руб.

Дефицит республиканского бюджета составил 50,5 млрд. руб. (3,8% ВВП) – с учетом расходов, запланированных на март, но профинансированных в апреле. Если же этого не считать, то дефицит в первом квартале составил 2% ВВП. Из-за недопоступления доходов плановые расходы были профинансированы на 75%, в том числе капитальные вложения – на 58%, социальные мероприятия – на 62%\*. В целом это была варварская операция, но оправданная, хотя удержаться на нахально захваченных позициях было невозможно.

\* Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России. 1985–1995 гг. М.: Евразия, 1995. С. 98.

Денежная масса (M2) росла с января по июнь весьма умеренными темпами, но с июля резка была сорвана. В Центробанке "плохого" Г. Матюхина сменил еще "более хороший" и уж, во всяком случае, абсолютно опытный В. Геращенко. Он произвел всеобщий взаимозачет и стал спасать отечественную промышленность. Итог, весьма выразительный, приведен в табл. 10.4.

**Таблица 10.4.** Стабилизация – первая попытка (прирост, % к предыдущему месяцу)

	1991г.	1992 г.												1993 г.		
	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03
M2	10,6	12,3	12,7	12,1	14,1	10,4	9,2	27,4	25,5	30,9	31,5	27	5,2	19,6	18,3	8,0
ИПЦ*	12,1	24,3	38,0	29,9	21,7	11,9	19,1	10,6	8,6	11,5	28,0	26,1	25,2	25,8	24,6	20,2
Промышленная продукция**	-2,1	-1,6	-0,9	-0,7	-1,0	-1,9	-2,6	-2,7	-2,2	-1,5	-0,8	-0,4	0,0	0,2	0,0	-0,3

\* Индекс потребительских цен.

\*\* Промышленная продукция взята, поскольку до 1995 г. нет помесечных данных о ВВП, да и вообще эти данные не очень точны.

*Комментарий.* Первые три месяца 1992 г. динамику цен определяла их либерализация. M2 рос почти тем же темпом, что в конце 1991 г., – несколько выше. В этом и сказывался эффект ограничительной денежной политики. В апреле – мае ограничение роста денежной массы привело к снижению инфляции до показателей, сопоставимых с ростом M2.

Одновременно росли неплатежи, заполняя разрыв между динамикой цен и M2. С мая–июня ускорился спад в промышленности, впрочем, не достигая показателей конца предыдущего года.

Либерализация цен и попытка удержать денежную массу в рамках, позволяющих не допустить гиперинфляции, произвели русский вариант шоковой терапии. Хотя авторы не хотят в этом признаваться, считают, что никакого шока не было, что им не дали довести дело до конца (это соответствует действительности), но шок, конечно, был, и весьма сильный. Их оппоненты говорят, что был шок без терапии. Но и терапия была, раз появились товары.

Резко упали реальные доходы населения, растаяли сбережения, про которые все думали, что они есть. С марта развернулся и стал набирать темпы кризис неплатежей. У многих промышленников и аграриев складывалось впечатление, что правительство Гайдара, непонятно по чьему наущению преднамеренно разрушает национальную экономику.

Набирало силу противостояние Правительства и Верховного Совета. Давление в марте–апреле достигло уровня, при котором Правительство стало понемногу сдавать позиции. С приходом Геращенко в Центробанк первая попытка финансовой стабилизации была окончательно сорвана. Но уже в апреле, по данным Я. Ростовского\*, стала быстро расти денежная база. В июле – августе резко подскочили темпы роста M2 (до 25–30% в месяц). Понадобилось четыре месяца, чтобы близкие к этим темпы набрала инфляция. С декабря ее темп превысил темп роста M2. В промышленности же с ускорением роста M2 спад стал сокращаться практически сразу. С декабря по февраль наблюдалась даже стабилизация, но на фоне 25%-й месячной инфляции.

\* Ростовский Я. Макроэкономическая нестабильность в посткоммунистических странах. М.: Московская школа политических исследований, 1997. С. 216.

Таким образом, связь денежной, массы и инфляции четко подтвердилась: опыт показал, что ограничение M2 позволяет снизить рост цен, и наоборот. В то же время быстрый рост M2, приводя к росту инфляции, позволяет в лучшем случае снизить темпы спада производства или максимум на время стабилизировать его уровень.

За год M2 вырос в 6,68 раза, т.е. намного меньше, чем цены (22,6 раза). Надо учесть при этом инфляционный навес, снятый лишь к середине года, первоначальный январский скачок цен и, конечно, рост неплатежей. Последние ослабляли эффект ограничительной денежной политики.

Был еще один немаловажный фактор – существовавшая рублевая зона, в которой 15 национальных банков самостоятельно производили эмиссию, а от ЦБ требовали во имя дружбы и сохранения СНГ давать так называемые технические кредиты и снабжать наличностью. Чтобы сладить с инфляцией, надо было разграничить денежные системы бывших союзных республик – болезненный акт, вызывавший обвинения в дальнейшей дезинтеграции Содружества.

Этот шаг был сделан в середине 1992 г. по инициативе Е. Гайдара: в ЦБ были открыты корреспондентские счета для национальных банков стран СНГ.

*По воспоминаниям самого Е. Т. Гайдара и С.М. Игнатьева, в то время заместителя Председателя ЦБ России, последний вместе с Д. В. Тулиным за один день подготовили проект Указа Президента об открытии в ЦБ корреспондентских счетов для национальных банков стран СНГ и проведении всех операций только через эти корсчета. Через день Указ был подписан Б.Н. Ельциным, тогда такое было возможно.*

*Затем Л.М. Алякина, специалист ЦБ, накануне заявлявшая, что реализовать идею (корсчетов технически невозможно, придумала всю технологию работы с ними. Технические кредиты странам СНГ были прекращены.*

*А окончательно разделение денежных систем произошло в августе 1993 г. после известной "денежной реформы" В.В. Геращенко. Тогда граждан России за три дня принудили обменять их дензнаки. Недовольства было много. Но сейчас видно: шаг был оправдан, он соответствовал логике событий.*

*Важный урок, хотя и довольно банальный: одни и те же люди в разных обстоятельствах действуют по-разному, консерваторы могут сделать что-то полезное для реформ, а реформаторы – наоборот. Однозначные оценки людей и событий обычно неверны.*

Если бы не внезапность шока и не его сила, если бы не политическое давление, первая попытка стабилизации могла бы продлиться до осени 1992 г., а рост цен за год был бы в 1,5–2 раза меньше. Тем не менее удержать успех с первого раза вряд ли было возможно.

Я полагаю такой исход неизбежным из-за совершенной неподготовленности экономики и общества к столь дерзкой операции, из-за диких диспропорций, которые сразу дали о себе знать, но которые никак нельзя было устранить в короткие сроки. Даже разрушение требовало времени. Это, однако, не означает, что попытку не надо было предпринимать. Вероятней всего результаты были бы лучше, если бы удалось дольше выдержать жесткую денежную политику, если бы на пост главного банкира не пришел тогда В. В. Геращенко. Но не одно, так другое все равно первую попытку сорвало бы. Тем более что первый год скорей денежная масса тянулась за инфляцией. Стремление же унять последнюю одной рестриктивной денежной политикой привело прежде всего к росту неплатежей, демонетизации экономики, которые, в свою очередь, вели к формированию специфической и достаточно устойчивой адаптивной модели переходной экономики, избавиться от которой потом оказалось тем трудней, чем дольше она существовала.

#### **10.4 Вторая попытка (1993–1994 гг.)**

Вторая попытка была предпринята летом–осенью 1993 г. В начале года из Правительства ушел Е. Гайдар, ослабление денежной политики его не спасло. Правда, не спасло и экономику, только чуть затормозило темпы спада.

В правительство В. Черномырдина в качестве вице-премьера и министра финансов пришел Б. Федоров, декларировавший умеренную денежную политику, без шока, но одновременно начавший упорную борьбу с В. Геращенко. В конце лета в Правительстве снова появился Гайдар, и вместе с Федоровым они стали закручивать бюджетные гайки. В то же время Геращенко отчасти внял призывам Правительства и брани Федорова в его адрес. Осенью на 20% был секвестрован бюджет.

Картину 1993 г. показывают данные табл. 10.5.

**Таблица 10.5.** Стабилизация – вторая попытка (прирост, % к предыдущему месяцу)

	1993 г.										1994 г.				
	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05
М2	8,0	20,8	30,0	12,8	-6,3	41,3	17,0	-1,0	10,8	13,5	13,6	8,8	7,2	12,3	16,5
ИПЦ	20,2	18,7	18,1	19,4	22,4	26,0	23,0	19,5	16,4	12,5	17,9	10,7	7,4	8,5	7,0
Промышленная продукция	-0,3	-0,6	-1,2	-1,9	-2,5	-7,5	-2,2	-2,5	-3,5	-4,1	-4,7	-7,5	-1,7	-1,6	-1,5

Денежная база стала сильнее ограничиваться с сентября, когда она выросла на 10,4% против 27,6% в августе. В итоге поджался агрегат М2. С ноября пошла на убыль инфляция. Исключая январь 1994 г., темп роста цен продолжал снижаться до августа (надо учесть сезонный фактор). Но с ноября 1993 г. заметно усилился спад производства: месячные показатели достигли 3,5–4,1% падения к предыдущему месяцу. Такого не было и в 1992 г.

В августе 1993 г. спад за предыдущие 12 месяцев составил 27,3%. В мае 1994 г. – 28,1% (рекорд), в марте и июне – 27,5%. С октября 1993 г. по май 1994 г. была выбрана почти половина всего спада промышленной продукции 1992-1998 гг.

Политический итог был подведен еще в декабре 1993 г., когда после разгона Верховного Совета на парламентских выборах победу одержал В. Жириновский, Е. Гайдар и Б. Федоров ушли в отставку. Макроэкономика оказалась брошенной на В. Черномырдина и В. Геращенко, что не сулило ничего хорошего. Радикальные либералы типа А. Илларионова предрекали правительству скорый провал.

Быстро росли неплатежи (см. табл. 10.6).

**Таблица 10.6.** Просроченная задолженность покупателей (в % к М2) предприятиям промышленности и строительства в 1993–1994 гг.

1993 г.				1994 г.			
I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
30,3	29,2	36,3	51,6	78,6	82,2	96,0	96,3

*Источник:* Некипелов А. Д. Очерки по экономике посткоммунизма. М., 1996. С. 294–295.

Нетрудно видеть, что именно в четвертом квартале 1993 г. и первом квартале 1994 г. произошел качественный скачок. Рестриктивная финансовая и денежная политика явно давала не только прямой эффект в виде снижения инфляции, но усиливала спад и толкала вверх неплатежи, с помощью которых производство старалось избежать еще более драматического и быстротечного падения, неизбежного в том случае, если бы предприятия производили только то, что можно продать за "живые" деньги.

В течение 1994 г. вплоть до октября инфляция падала, тогда как денежная масса росла быстрее, чем цены. Позитивная динамика цен, а также то, что количество денег росло не быстрее, а даже чуть медленнее, чем в 1993 г., создали иллюзию, что так может продолжаться и дальше. Увеличились централизованные кредиты на посевную, на "северный завоз" и т.п. К этому добавилось, что в 1994 г. Центробанк проводил политику стабилизации, а точнее, неоправданного завышения курса рубля. Так, с января по август курс рубля к доллару снизился на 46,8%, а цены выросли на 61%. Импорт в долларах дешевел, обстановка на потребительских рынках казалась благоприятной для потребителя. Вроде все хорошо, хотя профессионалы должны были бить тревогу.

Развязка наступила 11 октября 1994 г., в "черный вторник", когда курс рубля за один день упал почти на 30 процентных пунктов. Хотя по инициативе Совета безопасности во главе с О.И. Лобовым были начаты расследования этого факта на предмет выявления вредительства, в отставку были отправлены В. В. Геращенко, А.Н. Шохин, С.К. Дубинин (тогда и.о. министра финансов), на самом деле произошла просто корректировка, обусловленная накоплением предыдущих ошибок, прежде всего ослаблением денежной политики.



Вторая попытка стабилизации завершилась, таким образом, уже в декабре 1993 г., а расплата за расслабленность и нерешительность наступила в октябре 1994 г. Пора было приступить к следующему заходу.

### 10.5 Третья попытка (1995–1997гг.)

Третья попытка началась частным совещанием в Сочи, где отдыхал В.С. Черномырдин и где те же люди, что были вскоре отправлены в отставку, – А.Н. Шохин, С.К. Дубинин и др. приняли решение, рекомендованное МВФ: прекратить кредитование Центробанком бюджетного дефицита. После отставок на руководство финансово-экономическим блоком был поставлен А.Б. Чубайс, и.о. Председателя ЦБ России стала Т. В. Парамонова, которую только осенью 1995 г. после парламентских дебатов уже полноправно сменил вчерашний отставник С.К. Дубинин. В ноябре 1994 г. министром финансов стал В.Г. Пансков, министром экономики назначили меня.

Итоги работы новой команды в 1995–1997 гг. приведены в табл. 10.7.

**Таблица 10.7.** Стабилизация – третья попытка (1995–1997 гг.) (прирост, % к предыдущему месяцу)

	Месяц											
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
<b>1994 г.</b>												
М2					16,5	14,9	11,3	7,0	13,2	5,4	1,4	4,9
ИПЦ					7,0	6,0	5,3	4,7	7,9	15,0	14,6	16,5
Промышленная продукция					-1,5	-0,9	-0,3	0,0	0,1	0,5	0,9	0,6
									«чёрный вторник»			
<b>1995 г.</b>												
М2	18,0	-4,0	8,6	5,1	15,2	12,6	13,2	6,1	3,8	3,4	2,6	6,2
ИПЦ	17,8	11,0	8,9	8,5	7,9	6,7	5,4	4,6	4,4	4,7	4,5	3,2
Промышленная продукция	-0,5	-1,3	-1,3	-0,4	0,6	1,0	0,5	-0,6	-1,6	-1,9	-1,5	-0,8
<b>1996 г.</b>												
М2	5,1	-1,8	5,8	5,5	3,8	1,4	4,9	1,8	1,2	0,3	1,0	1,3
ИПЦ	4,1	2,8	2,8	2,2	1,6	1,1	0,8	-0,3	0,3	1,2	1,9	1,4
Промышленная продукция	-0,5	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,7	-0,2
<b>1997 г.</b>												
М2	2,8	0,6	1,1	2,4	4,2	3,3	7,2	3,2	0,6			
ИПЦ	2,3	1,6	1,4	0,9								
Промышленная продукция	0,3	0,4	0,4	0,6	0,9	1,1	1,0	+0,4	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3

Денежная масса в 1995 г. выросла всего на 129,7%, инфляция на 131,4%, в 1996 г. – на 44,9 и на 21,8%. Это значит, что наконец в 1996 г. инфляция вошла в двухзначные показатели, а рост денежной массы (М2), который в 1992–1993 гг. отставал от динамики цен и играл прежде всего сдерживающую роль, в 1996 г. стал опережать инфляцию, не вызывая ее роста. Произошло это потому, что инфляционные ожидания снизились, снизилась скорость обращения денег, начался обратный процесс монетизации экономики. Решающий результат был достигнут в 1995 г. (см. табл. 10.8), в 1996 г. он просто проявился в отчетах.

**Таблица 10.8.** Общие итоги финансовой стабилизации (прирост, % к предыдущему году)

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------

М2	668	509	300	128	45	
ИПЦ	1260	940	315	131	21,8	11,0
Промышленная продукция	-18	-14	-20,9	-3,3	-4	1,9

О третьем этапе стабилизации я могу говорить не только как свидетель, но и как прямой участник. Поэтому могу рассказать о некоторых эпизодах по живым впечатлениям.

### **Эпизод I. Прекращение кредитов ЦБ на покрытие дефицита бюджета**

*Я участвовал в дискуссиях о том, стоит ли идти на столь рискованное решение (отказ от кредитов ЦБ), и, честно говоря, был против. Считал, что не справимся в один раз, что нужно иметь волю к планомерным, последовательным действиям, в чем были сомнения. Конечно, эти оценки были неверны: стоит оставить себе выход, и в таких обстоятельствах обязательно проявится слабость. А так еще возник гарант политической воли – МВФ, который обещал EFF (Extended Fund Facilities).*

*Принципиально решение было принято на совещании у Черномырдина еще до "черного вторника". Но нужно было наметить план действий, чтобы обойтись без денежной накачки. Мое обращение к Чубайсу за советом, когда решение уже было принято, встретило ответ: вы придумайте сами, скажите, какую стену прошибать, и тогда наступит моя очередь. Обсуждения навели на мысль о неизбежности роста госдолга.*

*Предпосылки плана обозначились такие: по мнению большинства участников дискуссии, расходы бюджета сокращать будет невозможно, они и так уже снизились до 20% ВВП, как в США, которые мы всегда опережали по этому показателю. Такой точки зрения придерживался, в частности, С.В. Алексашенко, тогда заместитель министра финансов. Да и надо было учесть, что 1995 г. – год парламентских выборов.*

*Доходы. Все признавали необходимость улучшения сбора налогов, но как это делать конкретно – никто не знал. Налоговики уже тогда говорили, что у предприятий нет денег. Неплатежи продолжали расти. Пришли к выводу, что нужны усилия для улучшения сбора налогов, но что на это уйдет минимум год. Сильного плана не было, не было и подходящих людей в Госналогслужбв. А что делать пока? Я тогда впервые поставил вопрос об увеличении поступлений от приватизации для заполнения «ямы» в графике доходов. А. Кох, тогда председатель Госкомимущества, сказал, как отмечалось выше, что приватизировать нечего. "Связьинвест" был впереди.*

*Оставалась еще одна возможность – покрывать дефицит бюджета за счет неинфляционных источников. Тогда это воспринималось как шаг вперед и было таковым на самом деле. Но если называть вещи своими именами, то речь шла о наращивании государственного долга, благо тогда внутренний долг обесценился, а внешний долг России был не столь велик по сравнению с ВВП. Долги СССР, которые Россия приняла на себя, мы рассчитывали реструктуризовать в рамках Парижского и Лондонского клубов. Так потом и вышло. Надо было раскручивать рынок ГКО.*

*Именно тогда мы стали влезать в петлю, которая в 1998 г. нас удушила.*

### **Эпизод II. Январский кризис 1995 г.**

*В январе 1995 г. мы были накануне очередного «черного вторника». Высокая инфляция, недоверие рынков, рост спроса на валюту. Был момент, когда валютные резервы ЦБ снизились ниже 400 млн. долларов. Даже А.Б. Чубайс стал паниковать, предлагая под благовидным предлогом девальвацию.*

*Положение спасла Т.В. Парамонова. Она предложила проявить терпение и выждать день-два. По ее данным, игра валютных спекулянтов на понижение выдыхалась. Она оказалась права, уже на завтра курс рубля пошел вверх.*

### **Эпизод III. Валютный коридор**

*С марта курс доллара стал падать и мы уже начали строить планы активной дедолларизации, в частности посредством номинированного в рублях валютного займа для населения. Дело закончилось выпуском ОГСЗ – облигаций государственного сберегательного займа, который, конечно, роли обращения долларов населения в рубли не сыграл, да и не мог сыграть. Тенденция падения доллара была неустойчива, да и нежелательна, ибо наносила удар по отечественной промышленности, по экспорту. Вообще неустойчивость валютного рынка создавала большие опасности в условиях свободного рыночного курса рубля. Поэтому было внесено предложение о фиксации курса в расчете на то, что он сыграет роль так называемого номинального якоря (nominal anchor) в борьбе с инфляцией.*

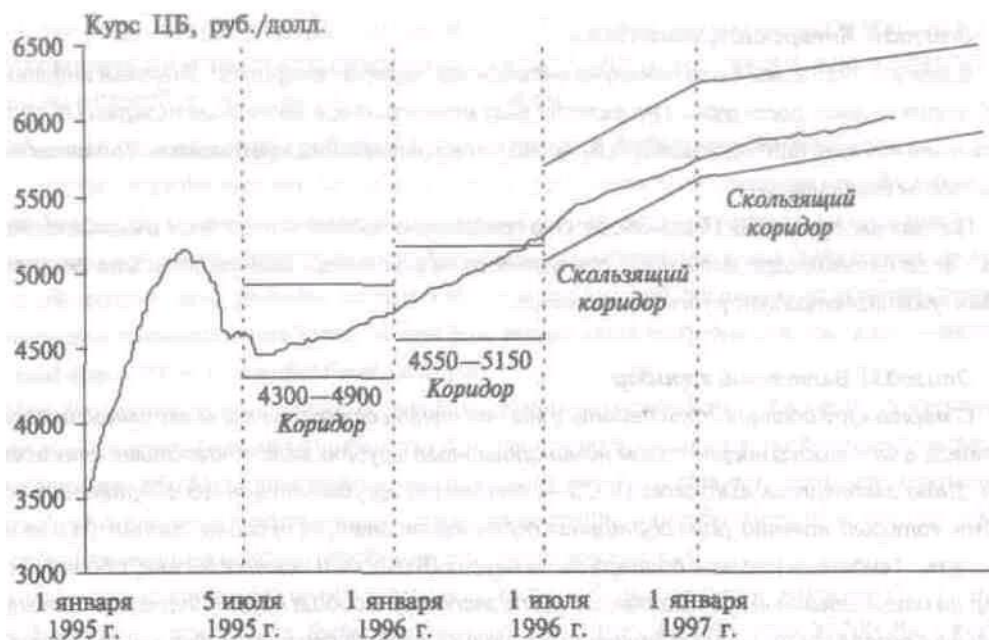
*Фиксация была очень уж жесткой мерой. Кроме того, фиксированный курс как номинальный якорь уместно использовать в странах с массовым сырьевым и энергетическим импортом, тогда курс стабилизирует внутренние цены на импортные товары, создавая условия для общей стабилизации цен. У нас ситуация была иная.*

*Рассматривались и другие варианты регулирования курса – crawling peg (скользящее закрепление)\* и*

валютный коридор. В итоге был избран валютный коридор с горизонтальными границами от 4300 до 4900 руб. за доллар, установленный с 6 июля 1995 г. по январь 1996 г. Думаю, это было одно из самых удачных макроэкономических решений за годы реформ. Валютный рынок был стабилизирован, спекулянты вынуждены были уйти на другие рынки. Но потом этим решением стали злоупотреблять, используя его, когда ситуация изменилась.

\* Скользящее закрепление – изменение номинального курса в меру сравнительного темпа инфляции, так, чтобы реальный курс оставался неизменным (Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 743–944).

Затем применялись другие методы регулирования, главным образом скользящий (наклонный) коридор (см. рис. 10.2.).



Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 63.

Рис.10.2. Регулирование обменного курса рубля в 1995–1997 гг.

#### Эпизод IV. Банковский кризис в августе 1995 г.

Сразу после введения валютного коридора начались трудности в банковской системе. Обвалился рынок межбанковских кредитов.

До тех пор банки кредитованием реального сектора занимались между прочим, а в основном жили обособленной жизнью, привязанной к операциям с валютой и взаимным перекредитованиям. Были, конечно, еще операции с бюджетными средствами, а до 1994 г. – с льготными централизованными кредитами.

Сейчас централизованных кредитов не стало, валютных спекуляций тоже. А рынка ГКО еще почти что не было, не было и фондового рынка. Вот и просел межбанковский рынок, резко сбросив обороты. Ситуация сложилась опасная, но в целом это было положительное, здоровое явление.

#### Эпизод V. Денежные суррогаты

Осенью 1995 г. впервые с 1992 г. была сломлена тенденция к сезонному осеннему повышению инфляции. У нас это вызвало ощущение успеха.

Но жить в условиях жестких бюджетных ограничений было трудно. Сокращать расходы, собирать налоги – скучное и неприятное дело. У премьера, да и у многих других членов правительства (в том числе у О.Н. Сосковца, отраслевых министров, в Минфине) было желание найти более «подходящие» в каждый данный момент выходы. Появились соответствующие «изобретатели», на них был спрос.

Еще в 1994 г. начался выпуск казначейских обязательств (КО). Это были векселя Минфина России, выдаваемые вместо бюджетных ассигнований, которые можно было перепродать с дисконтом.

В 1994–1995 гг. их было выпущено почти на 9 трлн. руб. Когда их вред был осознан самим Минфином (доходы бюджета все больше стали формироваться в КО) и под давлением МВФ с начала 1996 г. КО были отменены.

Но им на смену пришли казначейские налоговые освобождения (КНО), запрещенные к обращению на вторичном рынке. Но тем не менее они участвовали во взаимозачетах с дисконтом. В 1995–1996 гг. было выпущено КНО на 21 трлн. руб.

Летом 1996 г. после президентских выборов их тоже запретили. И не мудрено: в апреле 1996 г.

Госналогслужба получила до 2/3 всех доходов в виде КНО. Дело оборачивалось угрозой краха бюджета.

КНО сменили поручительства Минфина, выдаваемые банкам, которые финансировали текущие расходы бюджета. Проценты и дисконт оплачивали бюджетополучатели. Только в мае 1997г. Указом Президента Минфину было запрещено выступать поручителем по кредитам коммерческих банков, выдаваемых субъектам федерации и бюджетным организациям\*.

\* Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 222.

И все же при жестком Чубайсе в конце 1997г. были разрешены взаимозачеты с бюджетом на 40 трлн. руб., которые продолжались и весь первый квартал 1998 г., хотя были запрещены Указом Президента с первого января 1998 г. В мае – июне они возобновились тайком.

Вся эта череда акций представляет собой попытки вывернуться из сети реальных жестких бюджетных ограничений. Цена – эрозия и без того слабой налоговой и бюджетной системы, накопление долгов бюджетополучателей, а значит, и бюджета при видимости благополучия по финансируемым расходам. В целом это решение сиюминутных задач за счет создания проблем стратегического характера в будущем: лишь бы сегодня выкрутиться, а завтра посмотрим. Преодоление текущих трудностей посредством переноса их в будущие трудности большего масштаба, уход от фундаментального решения проблем – к сожалению, характерная черта политики В.С. Черномырдина. За нее отчасти несет ответственность и А.Б. Чубайс, который в тот период возглавлял финансово-экономический блок и мирился с оппортунистической политикой премьера. То же должен сказать и о себе: не я отвечал за этот участок, меня не спрашивали, но, будучи министром экономики, я обязан был спрашивать. И настаивать.

Впрочем, стоит подумать о том, почему с такой настойчивостью вновь и вновь изобретались способы искусственных расчетов и зачетов? А каким должно было быть фундаментальное решение проблемы?

Ведь ясно, что при спаде производства и росте неплатежей жесткая финансовая и денежная политика, в свою очередь, ограничивала возможности сбора налогов деньгами. Этот вопрос, однако, заслуживает самостоятельного обсуждения. Может быть, трудности были объективны, как и стремление найти легкие способы их преодоления? А масштаб проблем, объективно создаваемых структурными деформациями, был, видимо, больше нашего умения и наших возможностей.

#### **Эпизод VI. Расходы сверх бюджета**

В эти годы наряду с нарастающей остротой бюджетного кризиса весьма распространенной была практика, когда указами Президента или его поручениями, постановлениями Правительства предписывались расходы, не предусмотренные бюджетом, т.е. незаконные, при том что бюджет к тому же еще не исполнялся по доходам.

Но если постановления Правительства и принимались в расчете на то, чтобы успокоить «клиентов», а не на то, чтобы их исполнять\*, то указы и поручения Президента он сам воспринимал всерьез.

\* Ответ В.С. Черномырдина на сетования одного из директоров, который требовал денег на основании принятого постановления:

– Милый, да если бы у меня были деньги, я бы их дал и постановления б не выпускал. А так выпустил, а ты еще и денег хочешь...

Когда мы жаловались премьеру, что он дает поручения, зная, что денег нет, он отвечал:

– А я тебе звонил?

Значит, прочие поручения можно было игнорировать. И только специальный звонок означал – надо.

Общепринятый порядок был таков. Ближайшие помощники президента Ельцина (В.В. Илюшин, А.В. Коржаков и др.) проводили к нему на прием глав регионов, директоров заводов, которые обращались с просьбами о государственной поддержке. В обоснование достаточно было двухстраничной записки. Для особ привилегированных (в глазах помощников) не требовалась предварительная подготовка вопроса в аппарате Правительства или в ведомствах. Следовала резолюция, обычно положительная, а то и указ, на котором не всегда стояли все необходимые визы. Выполнять надо было обычно тем, чьих виз не было, – Минэкономики, Минфину.

Публичный эффект имела в начале 1996 г. история с Красноярским комбайновым заводом, которая едва не стоила мне министерской карьеры. Директор завода Л.Н. Логинов нашел дорогу к сердцу В.В. Илюшина и в приемной у президента толкался довольно часто. В очередной раз он нажаловался, что Минэкономики, т.е. Ясин, не выполняет поручение о выделении его заводу 150 млрд. руб. на инвестиции. Последовал грозный окрик, президент обозвал меня саботажником и потребовал от Черномырдина сделать оргвыводы.

Я уже прощался с креслом, тем более что обстановка перед выборами требовала жертв. Спас меня Чубайс, которого отправили в отставку, чтобы улажить Зюганова, Коржакова и избирателей. Такая жертва была более завидной, и про меня забыли.

История же была удивительной. Конечно, никаких инвестиций Л.Н. Логинову не полагалось. Бюджет для него ничего не предусматривал. Минфин обещал бюджетную ссуду, которая якобы предназначалась для освоения нового комбайна "Кедр", а на самом деле ее хотели потратить на жилищное строительство, даже не

рассчитывая вернуть. Обо всем этом мне потом рассказал сам Логинов, полагая, что теперь после критики президента я уж точно в лепешку расшибусь, но деньги ему найду. Ничего этого я так и не сделал. А в данном случае это вообще была не моя компетенция. Но в глазах публики я на какое-то время стал героем; президент тогда был у нее не в чести.

Я часто задумываюсь о том, а что я, собственно, сделал на посту министра экономики в трудный период российской истории как человек с репутацией реформатора? И прихожу к выводу: мой положительный вклад состоял в том прежде всего, чего я не делал:

я не дал денег из бюджета Ю.М. Лужкову на храм Христа Спасителя. Правда, он потом обошел меня, получив льготы на эту стройку по президентскому указу;

я резко сократил государственные инвестиции из федерального бюджета на Московский метрополитен и другие московские объекты;

я не давал денег или урезал финансирование, требуемое в невероятных объемах управделами Президента П. П. Бородиным, в том числе на строительство резиденций в Кремле и в других местах\*. Правда, и здесь нас обходили или мы прогибались, не давая денег, но выделяя квоты на экспорт нефти, пока они были. Регулярно поступающие заявки Бородина содержали требования на десятки триллионов рублей и сотни миллионов долларов;

\* Последний проект П. П. Бородина – проект строительства парламентского центра, возвести который хотели Г.Н. Селезнев и Е.С. Строев, стоимостью в 2 млрд. долл. Для этого предлагался облигационный заем с возмещением за счет эксплуатации зданий Управления делами Президента. Газета "Время МН" (11 августа 1998 г.) подсчитала, что эти доходы – 70–80 млн. долл. в год, тогда как только годовые расходы на обслуживание займа – 120 млн. Предложение было внесено в разгар финансового кризиса. И это не свидетельство непонимания ситуации, это сигнал о том, что "империя" Бородина, нуждающаяся в питании дорогими объектами, начала "голодать".

я сопротивлялся выделению инвестиций на строительство в воюющей Чечне, усиленно лоббируемое О. И. Лобовым для марионеточного правительства Д. Завгаева. И здесь я действительно был "саботажником".

Конечно, в 1995–1996 гг. чеченская война была главной статьей непредусмотренных бюджетом расходов. Она стоила даже больше того, чего хотел П.П. Бородин.

Все же много денег тратилось подобными способами, и это при снижении доходов федерального бюджета: в 1995 г. они составляли 13,9% ВВП, в 1996 г. – 12,5, в 1997г. – 10,8%.

## 10.6 Раскручивание рынка ГКО

Важным источником покрытия бюджетного дефицита, как уже отмечалось, стало раскручивание рынка ГКО и других государственных ценных бумаг. Это было важное достижение, ибо рынок государственных ценных бумаг в большинстве стран с рыночной экономикой становится важнейшим инструментом денежной политики.

Но у нас с ГКО переступили границу разумного и получили беду, нагрянувшую уже в 1998 г.

ГКО впервые были выпущены в 1993 г. как денежные инструменты с "нулевым купоном". В 1995 г. преобладали 3-месячные ГКО, в 1996-м – 6-месячные. С июля 1996 г. выпустили облигации федерального займа (ОФЗ) со сроком погашения более года, но с квартальным купоном, проценты по которому были привязаны к доходности ГКО.

В табл. 10.9 показана динамика роста внутреннего государственного долга, а на рис. 10.3 – рост количества ГКО и ОФЗ в обращении, демонстрирующий возникновение эффекта "спирали задолженности", или финансовой пирамиды.

**Таблица 10.9.** Динамика внутреннего государственного долга в период стабилизации (на конец года), млрд. руб. / % ВВП

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Федеральное правительство	<u>6787</u> 35,7	<u>45 029</u> 26,3	<u>115 447</u> 18,9	<u>230 180</u> 14,1	<u>4267 680</u> 18,9
ГКО	<u>0</u> 0	<u>20,3</u> 0,11	<u>10 595</u> 1,7	<u>65 677</u> 4,0	<u>203 600</u> 9,0
ОФЗ	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>10 913</u> 0,7	<u>33 500</u> 1,5

ОВВЗ (вэбовки, минфинки)	<u>3272</u> 17,2	<u>9833</u> 5,7	<u>27 047</u> 4,4	<u>35 352</u> 2,2	<u>61 766</u> 2,7
Задолженность ЦБ, возникшая в 1992 – 1994 гг.	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>58 752</u> 9,6	<u>61 026</u> 3,7	<u>59 650</u> 2,6
Кредиты 1992 – 1996 гг., пе- реведённые в ценные бумаги	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>19053</u> 3,1	<u>25 000</u> 1,5	<u>29 480</u> 1,3
Прочие	<u>3515</u> 18,5	<u>34 994</u> 20,4	<u>0</u> 0	<u>32 212</u> 2,0	<u>38 684</u> 1,7
Субъекты Российской Федерации и местные власти	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>4894</u> 0,3	<u>18 489</u> 0,8
Пенсионный фонд	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>0</u> 0	<u>3629</u> 0,2
В с е г о	<u>6787</u> 35,7	<u>45 029</u> 26,3	<u>115 447</u> 18,9	<u>235 074</u> 14,4	<u>448 798</u> 19,9

Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 82.

Как видно из таблицы, с 1992 по 1995 г. происходило снижение внутреннего долга прежде всего за счет его обесценения в период высокой инфляции.

С 1995 г. снова начался рост внутреннего государственного долга, причем в основном за счет ГКО и ОФЗ. В 1995 г. он составил 76,7 трлн. руб., почти в 7 раз больше, чем в 1994 г., или 4,7% ВВП из 14,4% всего внутреннего госдолга. 1996 г.: сумма возрастает до 237,1 трлн. руб., т.е. еще в 3,1 раза, и составляет уже более половины (10,5 из 19,9% ВВП) всего внутреннего государственного долга.

Заемствования производятся на короткие сроки и по очень высоким ставкам доходности. Быстро нарастают расходы по обслуживанию долга.



Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 83.

### Рис. 10.3. ГКО и ОФЗ в обращении (номинальная задолженность на конец месяца)

В 1997 г. к середине декабря объем ГКО и ОФЗ в обороте составил уже 346,55 трлн. руб., или 13,9% ВВП. Рост на 52% против 1996 г. Правда, в течение почти всего года снижалась доходность, в октябре она составляла 20% годовых против более 50% в январе. Средний срок до погашения (дюрация) госдолга возрос со 105 дней в начале 1996 г. до 280 дней в конце 1997 г.\* Все это способствовало успокоенности.

\* Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1998.

Но уже в ноябре при первых раскатах азиатского кризиса доходность поднялась до 30%, в декабре – до 40%. Надо было думать.

Злоупотребление денежными суррогатами и неумеренное раскручивание рынка внутренних займов в 1995–1997 гг. по сути и обусловили финансовый кризис 1998 г. Финансовая стабилизация была достигнута уже в 1996 г., но ценой размена снижения инфляции на чрезмерный рост долга. Сохранялась опасность того, что новая вспышка инфляции или дополнительные, уже более жесткие меры по борьбе с ней и развязке заложенной угрозы долгового кризиса просто отложены.

В течение 1995-го и первой половины 1996 г. политические обстоятельства не позволяли сосредоточить внимание на возникновении новой угрозы. Осознание ее масштабов и необходимости осуществления адекватных изменений в политике началось осенью 1996 г.

*Первый импульс поступил от Экономической экспертной группы при Минфине России, работавшей тогда под руководством Йохена Вермута. Она представила расчеты, показавшие, что при продолжении нынешней политики процентные расходы федерального бюджета уже в 1999 г. могут достичь 50% всех его расходов. Тогда же появился доклад Фонда Карнеги, подготовленный М.Э. Дмитриевым, в котором была убедительно показана неприемлемость нынешнего уровня обязательств государства при таком ВВП. Тогда министр финансов А.Я. Лившиц устно, а я письменно предупредили премьер-министра о необходимости действовать. Мое письмо попало в прессу, его опубликовала «Независимая газета». Реакция со стороны В.С. Черномырдина была положительная, но проект бюджета уже был в Думе, и делать ничего не стали. В ноябре я имел на этот счет беседу с А.Б. Чубайсом, тогда главой Администрации Президента, и написал еще одну записку. Ее обсудили на совещании в Волынском незадолго до смены кабинета в марте 1997 г. Решением Черномырдина было: пусть это делают другие люди, для себя пересмотр бюджета он считал политически невозможным. Но уже через две недели в Правительство пришли Чубайс и Немцов, фактический секвестр бюджета был проведен. Однако поздно и в недостаточных масштабах.*

Так или иначе, но уже в 1996 г., а уверенно в 1997 г. макроэкономическая стабилизация состоялась. Последовавший за этим финансовый кризис 1998 г., приведший к политическим изменениям в российском руководстве, создал серьезную угрозу срыва и третьей ее попытки, которая, казалось, завершилась успехом. К счастью, правительство Е.М. Примакова, несмотря на антимоноетаристскую риторику некоторых его членов, не допустило еще одного провала. Скачок цен до 86% в 1998 г. не стал критическим. Макроэкономическую стабильность в целом удалось сохранить.

Стало быть, к 1998 г. три ключевые задачи первого этапа рыночных реформ были решены.

## Литература

- Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика. М.: Изд-во МГУ, 1987.  
Ростовский Я. Макроэкономическая нестабильность в посткоммунистических странах. М.: Московская школа политических исследований, 1997.  
Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997.  
Российская экономика в 1997 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1998.

## ГЛАВА 11 ВИРТУАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И МОНЕТИЗАЦИЯ

Неплатежи и неденежная экономика: российский феномен

Что такое виртуальная экономика?

"Широкие деньги" в России накануне кризиса

Дискуссия о монетаризме: уровень монетизации и спрос на деньги

## 11.1 Неплатежи и неденежная экономика: российский феномен

Особенностью российских реформ и перехода к рыночной экономике, как уже отмечалось, стало длительное и масштабное распространение взаимных платежей, бартера и иных неденежных форм расчетов. Анализ причин этого феномена может многое сказать о специфике российской трансформации.

Совершенно очевидно, что непосредственной причиной возникновения массовых платежей с марта 1992 г. стала ограничительная бюджетная и денежная политика, осуществлявшаяся в целях макроэкономической стабилизации. Отсюда и критика монетаризма, который, по мнению оппонентов, без оснований требует ограничения денежной массы ниже потребностей экономики. Но одна только рестриктивная макроэкономическая политика, к тому же реально, как мы видели, недостаточно последовательная и слишком компромиссная, не может объяснить длительности и масштабов распространения многообразных проявлений неденежной экономики в России, причем в период перехода к экономике рыночной, по определению денежной. Многие авторитеты усматривали в этих явлениях едва ли не самое убедительное доказательство провала рыночных реформ, натурализации и деградации экономики именно вследствие их проведения вместо ожидавшегося подъема и повышения эффективности.

Прежде всего необходимо поставить масштаб явлений в контекст нормального распространения неденежных операций в денежной экономике. Так, платежи были общеприняты в советской экономике: накануне перестройки до 25% суммы источников оборотных средств предприятий приходилось на кредиторскую задолженность. Зачет взаимных требований проводился ежегодно. В 1995–1996 гг. этот показатель дошел до 75–80%, а взаимозачеты стали в какой-то период едва ли не способом существования.

Не являются платежи чем-то исключительным и в других странах.

*Марк Шаффер в свое время провел исследование, результаты которого были описаны в отчете Всемирного банка. Они представлены в табл. 11.1.*

*Комментируя табл. 11.1, заметим, что до 1995 г., если брать размеры задолженности в отношении к ВВП, Россия вообще не очень отличалась от других стран. Только в 1995–1997 гг. она наминает бить рекорды, преимущественно за счет неуплаты налогов и отчислений во внебюджетные фонды. Правда, в работе Шаффера ощущается некая заданность выводов, желание из лучших побуждений доказать, что российские платежи не представляют ничего особенного. В этом смысле объединение товарных кредитов в западных странах и платежей в странах с переходной экономикой представляется сомнительным. На самом деле особенности есть, и весьма важные. Их изучение необходимо для понимания специфики переходных процессов как в России, так и в других странах с переходной экономикой.*

**Таблица 11.1.** Товарные кредиты и просроченные товарные кредиты в некоторых странах ОЭСР и странах с переходной экономикой

Страны	Товарные кредиты				Просроченная задолженность, % ВВП
	% ВВП		% в общем объеме		
	покупатель	продавцам	покупатель	продавцам	
<i>Страны ОЭСР</i>					
Канада	16	14	40		
Финляндия	20	3	45	9	
Франция	38	35	44	17	
Япония	59	45			
Швеция	21	20	38	8	
Великобритания	20	19	62	12	
<i>Страны с переходной экономикой</i>					



Венгрия:	35	27			
1989 г.	36	29			
1990 г.	35	30	47	17	
1991 г.	27	21			
1992 г.					
Польша:	30	21			
1988 г.	24	18			
1989 г.	20	14			
1990 г.	22	19			
1991 г.	19	17			
1992 г.	19	16	51	10	6
1993 г.					
Россия:	10	5			
1990 г.	12	7			
1991 г.	22		46	10	
1992 г.	15		44	7	
1993 г.	17	14	56	9	8
1994 г.				10	7
1995 г.*				15	10
1996 г.*				23	14
1997 г.*				26	16
1998 г.					

\* По уточненной справке Госкомстата России просроченная кредиторская задолженность в % к ВВП составляла:

	1995 г.	1996 г.	1997 г.
на конец года	14,7	22,8	28,3
в среднем за год (среднегеометрическая из моментных показателей)	9,9	16,8	24,7

Рост неплатежей наблюдался в период макроэкономической стабилизации практически во всех странах с переходной экономикой. Я. Ростовский показал, что этот процесс был напрямую связан с сокращением реальных банковских кредитов, неплатежи выступали их субститутом\* (см. табл. 11.2, 11.3).

\* Ростовский Я. Указ. соч. С. 275–278.

**Таблица 11.2.** Неплатежи и банковские кредиты в некоторых странах с переходной экономикой в первой фазе стабилизации

На конец месяца	Банковские кредиты		Неплатежи		Неплатежи к сумме банковских кредитов
	в номинальном выражении	в реальном выражении	в номинальном выражении	в реальном выражении	
<i>Польша (1989 – 1992 гг.), трлн. злотых:</i>					
1988 г. декабрь	11,1	11,1	7,0	7,0	0,63
1989 г. сентябрь	21,5	6,49	15,9	4,80	0,74
1989 г. декабрь	30,7	4,15	47,4	6,41	1,54
1990 г.					
январь	30,2	2,27	50,3	3,78	1,67
февраль	37,7	2,28	66,1	4,01	1,75
июль	70,7	3,54	81,5	4,08	1,15

декабрь	113,1	4,38	103,0	3,99	0,91
1991 г. июнь	154,5	4,30	126,2	3,52	0,82
1992 г. июль	220,2	4,35	190,6	3,77	0,87
<i>ЧСФР</i>					
<i>(1989 – 1991 гг., просроченные), млрд. крон:</i>					
1989 г. декабрь	578	578	7	7	0,012
1990 г.					
март	569	569	11	11	0,019
сентябрь	588	588	28	28	0,048
декабрь	583	490	54	45	0,093
1991 г.					
март	618	358	77	53	0,125
июль	664	367	123	86	0,185
сентябрь	694	381	147	83	0,212
декабрь	732	407	155	86	0,212
<i>Румыния</i>					
<i>(1990 – 1992 гг.), млрд. лей:</i>					
1990 г. декабрь	684	486	100	71	0,146
1991 г.					
март	756	419	400	222	0,529
июнь	811	332	600	245	0,740
сентябрь	749	235	800	250	1,068
декабрь	945	215	1777	400	1,863
1992 г.					
март	1270	193	400	61	0,316
июнь	1274	158	700	99	0,627
<i>Россия (1992 г.), млрд. руб.:</i>					
1991 г. декабрь	450	450	39	39	0,078
1992 г.					
январь	510	148	141	41	0,277
февраль	700	147	390	82	0,558
март	920	149	800	129	0,870
апрель	1050	139	1800	239	1,710
май	1050	125	2050	243	1,912
июнь	1400	140	3000	299	2,143
июль	2300	207	1190	107	0,517

Как мы видим из приведенных в табл. 11.2 данных, общая закономерность состоит в том, что в период либерализации цен или при высокой инфляции реальный объем кредитов падает и одновременно растут неплатежи. Затем отношение неплатежей к банковским кредитам достигает максимума, обычно от 1 до 2, а затем оно падает, ситуация нормализуется. В Польше период больших неплатежей продолжался 3 года (с середины 1989 до середины 1992 г., либерализация – с начала осени 1989 г.). В Румынии – примерно 2 года. В бывшей Чехословакии особое положение: здесь в силу разных причин объем кредитов в период либерализации вообще практически не сокращался и неплатежи были невелики. В России же период больших неплатежей растянулся на 9 лет и еще не завершился. Это показывают данные табл. 11.3.

**Таблица 11.3.** Просроченная задолженность в российской экономике (на конец года), % к годовому

## ВВП

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Кредиторская	27,4	28,5	31,4	43,9	50,3	45,8	29,8	7,6
Суммарная*	34,0	35,9	37,3	49,6	53,2	48,6	31,8	18,8

\* Суммарная задолженность включает кредиторскую задолженность (поставщикам) плюс задолженность банкам по кредитам и займам.

Мы видим, что в 1993–1995 гг. просроченная задолженность держалась на стабильно высоком уровне, медленно повышаясь, а в 1996 г. она сделала крупный скачок вверх. И только в 1999 г. снизилась примерно до уровня 1996 г. В 2000 г. – скачок вниз. Очевидно, в 1995–1996 гг. в дело вмешивались дополнительные факторы, кроме тех, что действовали с начала либерализации цен.

Поскольку по времени этот скачок совпадает с раскручиванием пирамиды ГКО на фоне снижения инфляции, естественно предположить, что ускоренный рост неплатежей был вызван оттягиванием денежных средств из реальной сферы на рынок ГКО. Соответственно снижение неплатежей началось после кризиса 1998 г. и дефолта в 1999–2000 гг.

Наряду с неплатежами и в меру их роста в России развивались другие явления, свидетельствовавшие о серьезных проблемах в денежной сфере. С одной стороны, росла долларизация, рубль вытеснялся долларом, в том числе во внутреннем обращении. С другой стороны, развивались неденежные формы расчетов – бартер, взаимозачеты, векселя и иные денежные суррогаты. Отчасти они приостановили рост неплатежей.

В табл. 11.4 приведены оценки А.Н. Клепача о соотношении различных форм расчетов в промышленности в 1992–2000 гг. Причем неплатежи (просроченная задолженность) трактуются вслед за М. Шаффером как товарные кредиты. Заметим в этой связи, что нормальные товарные кредиты предполагают договоренность сторон об условиях, в том числе сроках погашения. У нас неплатежи обычно если и представляли собой по форме товарные кредиты, то принудительные для поставщика – без определения каких-либо договорных условий, в порядке нарушения обязательств, только вынужденно признаваемые поставщиком.

**Таблица 11.4.** Структура расчетов в промышленности в 1992–2000 гг. (объем реализации –100 %), %

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Товарный кредит (неплатежи)	25,2	22,9	18,8	13,8	11,6	8,3	14,8	7,5	7,6
Бартер и взаимозачет	7,5	11,4	21,6	27,9	44,4	53,5	64,7	50,7	36,8
Денежные расчеты	67,3	65,7	59,7	58,3	44,0	38,2	20,5		

*Источник:* Клепач А.Н. От экономики неплатежей к денежному хозяйству?// Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Кн. 2. С. 102.

Сложилась специфическая модель экономики, явно аномальная и препятствующая развитию. Она вызывала тревогу правительства, которое не могло найти способов ее преодоления. Оживленные дискуссии шли среди российскими западных экономистов. В. Полтерович назвал эту модель одной из институциональных ловушек\*.

\* "Либерализация цен с последовавшим инфляционным шоком оказали «кумулятивное» воздействие на систему, породили институциональные изменения, так что при последующем снижении инфляции и транзакционных издержек денежного обмена система не вернулась в исходный режим". Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: Российская экономическая школа, 1998.

*В декабре 1997г. Комиссия по экономической реформе рассмотрела доклад «Неплатежи в российской экономике», подготовленный по поручению Комиссии. Рабочую группу возглавлял я. Выводы доклада состояли в*

том, что:

1) неплатежи и бартер стали ключевой проблемой оздоровления экономики, от ее решения зависит и проблема сбора налогов;

2) в реальном секторе наблюдается острая нехватка ликвидности, причем предприятия сталкиваются с недоступностью банковского кредита, который в нормальной ситуации всегда является главным источником средств для уплаты наступающих платежей;

3) главными кредиторами неплательщиков выступают естественные монополии, прежде всего электроэнергетика (40% всех платежей), а также бюджет и население;

4) рост платежей с 1995 г. отражает в значительной мере неготовность предприятий к работе в низкоинфляционной среде, сложившейся вследствие финансовой стабилизации;

5) основная причина платежей и бартера – замедленный процесс естественного отбора жизнеспособных предприятий. Заметим на будущее – речь идет о факторе деформированной структуры экономики и трудностях его преодоления;

6) разрешение кризиса платежей будет продолжительным процессом, раз он обусловлен главным образом структурными факторами. К этому выводу нам предстоит вернуться прежде всего с той точки зрения, как фактическое развитие событий отличалось от прогнозов.

Предложенные в докладе меры по сокращению платежей и бартера делились на две группы:

- долгосрочные, связанные с оздоровлением экономики в целом;
- текущие, направленные на улучшение дисциплины платежей в короткие сроки. Значительная часть мер второй группы затем была реализована, но, надо признать, на решение проблемы эти меры не оказали ощутимого влияния. Все же о некоторых из них стоит упомянуть.

**1. Либерализация платежно-расчетных отношений, в том числе изменение режима единого счета недоимщика, установление равенства всех обязательств, отмена безакцептного списания средств в несудебном порядке.** Дело в том, что в стремлении улучшить сбор налогов фискальные органы шли на любые ухищрения, в том числе по сути противозаконные. Мало того, что не возвращались положенные по закону суммы возврата НДС, начисленного на материальные затраты, в силу чего НДС превращался в худший тип оборотного налога. В 1995 г. был введен единый счет недоимщика. Предприятие, имеющее долги перед бюджетом, лишалось права открывать другие счета, все средства должны были проходить через один счет, и налоговые органы получали право списывать с него средства по своему усмотрению. Что-то подобное уже происходило во время сталинской кредитной реформы 1930г.

Эта мера возымела лишь отрицательный эффект: увеличение бартера и платежей, расчеты наличными в обход банков, перевод расчетов через счета лиц. Налоговая и денежная системы только разрушались.

В начале 1998 г. счет недоимщика был отменен.

**2. Снижение цен и тарифов естественных монополий и усиление давления с их стороны на своих покупателей с целью заставить их платить "живыми" деньгами.** Повышение прозрачности Газпрома, РАО «ЕЭС России», а также локальных монополий типа «водоканалов».

Тогда это была своего рода мода, поощряемая лоббистами обрабатывающей промышленности. Однако уже в 1997 г. меры вроде произвольного снижения тарифов реального эффекта дать не могли. У С.В. Кириенко на этот счет еще были сомнения. Но уже в 1999 г. стало ясно, что тарифы на энергию надо повышать, а добиваться их снижения или по крайней мере стабилизации следует через реформы. К ним вернулись еще через год.

**3. Сбор и публикация государственной статистикой данных об объемах бартера, взаимозачетов.** Такая отчетность была введена для естественных монополий и крупных налогоплательщиков.

**4. Пересмотр пеней и штрафов за просрочку платежей с учетом уровня инфляции.** Ставки, установленные в период высокой инфляции, были резко завышены. Пени и штрафы в год составляли в накопленной задолженности около половины.

Правительство Кириенко приняло решение о пересчете пеней со снижением в 5 раз. Е.М. Примаков увеличил эту цифру до 7 раз.

**5. Усиление контроля за законностью и целесообразностью расходования бюджетных средств.** Эта работа серьезно развернулась в бытность министром финансов М. Задорнова, когда федеральное казначейство возглавила Т. Нестеренко, и продолжается по сей день.

**6. Отказ от запретительного налогообложения при реализации товаров ниже себестоимости и имущества ниже балансовой стоимости.** Принято в новом Налоговом кодексе.

**7. Введение налога на вмененный доход для малого бизнеса.** Закон принят в 1999 г.

**8. Введение упрощенной процедуры банкротства.** Кириенко сделал это в числе самых первых решений своего правительства. Примаков одним из первых своих решений его отменил. Работа по внесению изменений в Закон о банкротстве к середине 2001 г. не была завершена.

**9. Секьюритизация долгов предприятий, реструктуризация их задолженности бюджету с дополнительной эмиссией акций и передачей из в РФФИ для продажи в случае невыполнения обязательств.** Еще в бытность В. О. Потанина первым вице-премьером (1996–1997 гг.) было принято постановление о порядке

реструктуризации долгов предприятий. Сейчас шла речь о его развитии, чтобы упростить условия и придать процессу большую масштабность.

К вопросу вернулись только в 1999 г. В 2000 г. новый порядок реструктуризации задолженности на фоне монетизации экономики после кризиса привел к росту числа заявок на реструктуризацию в 21 раз.

Перечисленные предложения были только обобщены в докладе Комиссии по экономической реформе, они формулировались многими, в первую очередь практиками. Но сдвиги в решении проблемы неплатежей и бартера появились прежде всего под влиянием иных причин, хотя, возможно, частичное воздействие оказали и меры, принятые по докладу.

## 11.2 Что такое виртуальная экономика?

Эта специфическая модель переходной экономики с легкой руки американских экономистов Клиффорда Гадди и Барри Икеса\* получила название виртуальной экономики. Отечественные аналоги – экономика неплатежей, долговая экономика – казались недостаточно полными и образными. Основные особенности виртуальной экономики:

- взаимные неплатежи, т.е. просроченная кредиторская задолженность в больших масштабах, включая неуплату налогов и неисполнение обязательств бюджетами всех уровней, задержки с выплатой заработной платы;

- бартер, т.е. натуральный товарообмен. Существенно, что в оформлении бартерных сделок применяются иные, завышенные цены, отличные от сделок с денежными расчетами. Рубль при бартере идет как бы по более низкому курсу;

- взаимозачеты, особенно во взаимоотношениях с бюджетами: неуплата налогов прощается (зачитывается) в сумме недофинансирования из бюджетов. Цены во взаимозачетах также завышены, а курс рубля – занижен;

- применение денежных суррогатов – кроме КО, КНО, гарантий и поручительств Минфина, шедших на рынок с дисконтом, появлялись и различного рода местные и даже "заводские" деньги. Векселя, в том числе выдаваемые предприятиями без какого-либо ликвидного обеспечения, можно было считать одной из наиболее цивилизованных форм денежных суррогатов;

- расчеты наличными (в российском смысле, т.е. банкнотами), минуя банки или посредством нелегальных операций через легальные и нелегальные банки;

- долларизация, т.е. широкое применение иностранной валюты (более всего долларов) во внутренних расчетах и для тезаврации.

---

\* Gaddy C.G., Ickes B.W. Beyond a Bailout. Time to face about Russian Virtual Economy // [http // www.brook.cdu/fp/artcles/gaddy.l.htm](http://www.brook.cdu/fp/artcles/gaddy.l.htm). Сокращенная версия: Рынок ценных бумаг. 1998. Декабрь.

Все это формы замещения в обороте национальной валюты. При этом операции отражаются в отчетности в денежной форме в разных, несопоставимых ценах (либо не отражаются вовсе при расчетах наличными). Финансовая отчетность не позволяет составить представление о положении предприятий. Предприятие может иметь большую прибыль, но быть неплатежеспособным. Может быть убыточным, но реально располагать крупными средствами. Полная непрозрачность, мутная вода. Обстановка – благоприятная для злоупотреблений, но не для инвестиций и развития.

В анализе виртуальной экономики интерес представляют два вопроса:

- причины возникновения и длительного существования;
- механизмы функционирования.

Что касается *причин*, то в интенсивных дискуссиях по проблемам неплатежей и бартера указывались следующие главные:

- 1) недостаток ликвидности вследствие ошибочной монетаристской политики;
- 2) нерационально высокие номинальные контролируемые цены, особенно на энергию, побуждающие к бартеру, чтобы уменьшить эффективные цены;
- 3) уклонение от налогов;
- 4) неэффективная денежная и кредитная система;
- 5) присвоение ренты в денежных операциях коммерческими и финансовыми организациями посредством повышения транзакционных издержек сверх тех, которые достигаются при бартере и использовании денежных суррогатов;
- 6) недостаток серьезной промышленной реструктуризации с сохранением сектора неэффективных предприятий, неспособных воспроизводить добавленную стоимость и капитал, а также выполнять

финансовые и социальные обязательства.

Этот список причин со ссылками на авторов приведен в статье Р. Эриксона и Б. Икеса\*, где все эти причины объединены в две группы: а) плохая политика; б) плохая структура. По сути к группе б относится только причина б и отчасти 4. Остальное – плохая политика. На самом деле и группа б может быть отнесена к плохой политике, если учесть ту точку зрения, которая видит корень зла в нерешительности и непоследовательности в проведении реформ, в нежелании осуществлять жесткие меры по реструктуризации предприятий.

---

\* Ericsson R.E., Ickes B.W. A Model of Russian's "Virtual Economy". Columbia University, 1999.

К этому списку из российских источников добавим:

7) спад производства и давление избыточных расходов, связанных с поддержанием занятости и мощностей. Экономия на масштабе, одно из немногих преимуществ планового хозяйства, оказалась утраченной\*;

8) мягкие бюджетные ограничения, порождаемые бесплатным коммерческим кредитованием (х-синдром, по П.А. Карпову);

9) заинтересованность в теневых операциях вследствие неопределенности прав собственности и неэффективной их защиты.

---

\* Белоусов А.Р. Кризис современной модели воспроизводства экономики России // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4.

Рассмотрим причины, относимые к группе плохой политики.

Причина 1 – недостаток ликвидности, ошибочность монетаристской политики – не выдерживает критики. Можно сказать, что этот фактор непосредственно вызвал рост неплатежей. Но причиной продолжительного кризиса неплатежей и существования виртуальной экономики он быть не мог. Это видно из всего предыдущего изложения: больше эмиссия, выше инфляция, сильнее демонетизация – и удавка неплатежей и бартера затягивается туже.

Причина 2 – завышенные цены на энергию и другие продукты естественных монополий. Дискуссии на эту тему, вызываемые представителями обрабатывающей промышленности (К.А. Бендуквдзе), были особенно популярны при правительстве С. В. Кириенко, составив одну из главных идей его антикризисной программы. Активным пропагандистом этой идеи был П.А Карпов, тогда первый заместитель председателя Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству, глава межведомственной балансовой комиссии. И эта причина представляется надуманной.

Достаточно сказать, что цены и тарифы естественных монополий были ниже мирового уровня: по газу – в 7 раз, по электроэнергии – в 6–8, по железнодорожным перевозкам – в среднем в 3-4 раза. С 1995 по 1998 г. они были заморожены, а железнодорожные тарифы даже снижались. Такая политика была оправдана борьбой с инфляцией, но отнюдь не тем, что цены и тарифы были завышены монополистами. Это видно из того, что именно в эти годы инвестиции в электроэнергетике и на железнодорожном транспорте пошли вниз в реальном выражении.

Если цены естественных монополий и были завышены, то только относительно возможностей потребителей – обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства, которые большей частью оказались неконкурентоспособны в рыночных условиях. Именно они, а также ЖКХ образовали основу нерыночного сектора в российской экономике, тормозя развитие всех. Они нуждались в реструктуризации, которая задерживалась по социальным и иным причинам. Давление расходов, связанных с поддержанием занятости и мощностей (причина 7), – той же природы. Таким образом, в этом случае мы также имеем дело не с плохой политикой, а со следствиями плохой структуры.

То же можно сказать о причинах 3, 4,5 и 8. Это либо следствия плохой структуры, либо сама плохая структура, как в случае с неэффективной денежной и кредитной системой, которая только-только возникла. В других случаях плохая структура, не соответствующая рыночным условиям, создавала нетерпимое напряжение в своих слабых звеньях, заставляя правительство идти на компромиссы (мягкие бюджетные ограничения, эмиссия, неумеренные заимствования), а остальных агентов экономики – изыскивать схемы адаптации, позволявшие выживать. Длительность существования виртуальной экономики в России объясняется прежде всего глубиной структурных деформаций, самых больших из всех стран с переходной экономикой (не считая СНГ).

Неопределенность прав собственности и их плохую защищенность (причина 9) можно отнести на счет "плохой политики" приватизации. Возможно, если бы приватизация проводилась как-то более

эффективно (честно сказать, не знаю как) или вообще не проводилась, заинтересованность в теневых операциях, а также возможности присвоения финансовой ренты (причина 5) были бы меньше. Но мне представляется, что изменения в поведении экономических агентов при любом переходе от полного огосударствления собственности к собственности частной не могли быть существенно иными, чем они оказались на практике. И это тоже в известном смысле проблема структурная. По сути Гадди, Икес, Эрикссон приходят к тем же выводам, но с оригинальной их трактовкой в отношении политики Запада по поддержке российских реформ. К этому мы еще вернемся, но здесь важно отметить, что они предложили и модель механизма функционирования виртуальной экономики.

Модель состоит из четырех секторов. Два производственных сектора – энергетический (условно "Газпром" –  $G$ ), производящий положительную добавленную стоимость, и обрабатывающая промышленность ( $M$ ), которая производит отрицательную или низкую положительную стоимость. Эти два сектора предельно упрощенно воспроизводят главную структурную особенность переходной российской экономики – наличие в ней эффективного (рыночного) и неэффективного (нерыночного) секторов.

Другие два сектора – правительство и домашние хозяйства (население).

На рис. 11.1 изображена схема функционирования виртуальной экономики. Нерыночный сектор, представленный множеством нежизнеспособных предприятий, существует потому, что получает от рыночного сектора, представленного преимущественно естественными монополиями, топливо и энергию по заниженным ценам. Он также увеличивает неплатежи (долги) за поставляемую продукцию, не платит налоги и взносы во внебюджетные фонды, своим работникам платит заниженную зарплату, и притом с задержками.



Рис. 11.1 Функционирование виртуальной экономики

Условные обозначения:

$G$  — "Газпром" (рыночный сектор);  $M$  — обрабатывающая промышленность (нерыночный сектор); ЗЦ — заниженные цены; НПЖ — неплатежи; БАРТ — бартер и взаимозачеты; НПЖ НГ — неплатежи налогов и взносов во внебюджетные фонды; НПЖ ГЗ — неплатежи бюджета по госзаказам; НЕДФ БЮС — недофинансирование бюджетной сферы; ЗЗ — заниженная зарплата; НЕДФЗ — недофинансирование (задержки) зарплаты; УТКАП — утечка капитала; ПОД — погашение и обслуживание долга.

→ Неденежные потоки

---> Денежные потоки

Соответственно правительство, недополучая налоги, недофинансирует госзаказы и плановые расходы на содержание бюджетной сферы (в части материалов, энергии, инвестиций), а также расходы на зарплату в этой сфере.

*G* недополучает денег за поставляемую им продукцию, притом что продает ее на внутреннем рынке по заниженным ценам. Значительная часть его оборота с *M* идет в виде бартера. Поэтому он тоже недоплачивает налоги. Хотя труд его работников оплачивается выше и аккуратней.

Население имеет выгоды от заниженных цен на продукцию и от неуплаты налогов (значительная часть доходов уходит в тень), но зато в большинстве своем получает низкую зарплату и не вовремя, низкие пенсии, не обеспечивающие прожиточного минимума.

В работе Эриксона и Икеса показано, что для такой экономики в принципе существует два состояния равновесия. Одно – обычное, свойственное денежной экономике, другое – характерное для виртуальной экономики. Первое открывает возможности здорового развития и выгодней для общества в целом. Однако и во втором состоянии складывается баланс интересов всех участников игры, которые соглашаются жить в этом состоянии и не стремятся выйти из него.

Интерес *M* понятен, он выживает. Интерес *G*, который представлен как монополия, состоит в том, чтобы, соглашаясь на издержки виртуальной экономики, извлекать выгоду из своего монопольного положения, причем преимущественно не в денежной форме, но также через ценовую дискриминацию.

Кроме того, правительство может принудить *G* к сотрудничеству с *M*, как отмечают Гадди и Икес, путем закрытия доступа к выгодным экспортным рынкам, прекращения терпимого отношения к утечке капитала, ужесточения контроля через государственные пакеты акций или возврата к сомнительным случаям приватизации.

Выход на нормальное состояние равновесия возможен при реструктуризации. Но в каждый данный момент это оказывается невыгодно ни фирмам из *M*, ни из *G*. Фирмы, которые живут полностью в денежной экономике, несут потери в сравнении с теми, кто применяет бартер и неплатежи.

Правительство стратегически желает избавиться от виртуальной экономики, но в каждый данный момент это требует от него решений, которые будут вызывать трудности и сопротивление со стороны и *M*, и *G*, и населения.

И это при том, что население от этой ситуации несет наибольшие потери и долгосрочно, и даже краткосрочно. Однако оно неизбежно будет сталкиваться с переменами в образе жизни, которые всегда ожидаются с опаской, когда они достаточно заметны, порождают неопределенность или требуют каких-то усилий.

Это вербальная характеристика модели Эриксона – Икеса с некоторыми моими собственными комментариями, позволяющая избежать введения в текст математических выкладок.

Выводы авторов таковы:

- 1) виртуальная экономика – временное явление процесса перехода;
- 2) главная причина – структурные деформации советского периода;
- 3) виртуальная экономика может просуществовать несколько лет;
- 4) и все это время виртуальная экономика будет препятствовать реструктуризации, притоку инвестиций и экономическому росту.

Это осторожные выводы. В более ранней статье Гадди и Икеса они гораздо более жесткие. Там говорится, что русские не хотят расстаться с виртуальной экономикой, у них не хватает воли и решимости. Запад же, поддерживая виртуальные реформы кредитами, в то время как капиталы в больших размерах утекают из России, оказывает ей дурную услугу. Надо сказать русским: хотите жить так – живите, но без нас.

Напомню, все это происходило сразу после кризиса 1998 г., когда настроения на Западе круто изменились не в пользу России, как будто она была повинна в своем кризисе больше, чем, скажем, Корея или Таиланд.

На самом деле модель виртуальной экономики обладает отличными объясняющими свойствами: то, что она изображает, очень похоже на российскую экономику в 1993–1998 гг. Но выводы относительно устойчивости этой модели и ее причин оказались неверны, по крайней мере отчасти.

### 11.3 "Широкие деньги" в России накануне кризиса

Все же удивительно, как в России могла функционировать экономика, пусть виртуальная, при столь незначительной денежной массе (в национальной валюте). Напомню, что коэффициент монетизации ( $M2/ВВП$ ) в 1995–1997 гг. не превышал 10–13% ВВП при том, что в нормальных условиях это соотношение колеблется в разных случаях на уровне не менее 30–40%.

Чтобы ответить на этот вопрос, надо учесть, что бартер, неплатежи, денежные суррогаты, а также



иностранная валюта – дополнения к денежной массе, также обслуживающие хозяйственный оборот. Можно принять, что все вместе они образуют так называемые "широкие деньги". Условимся подразумевать под "широкими деньгами" все виды активов, используемых в качестве средства обращения и платежа.

Например, в США применяется агрегат L, представляющий аналог "широких денег", объединяющий большое разнообразие денежных инструментов:  $L = M3 +$

- + Сберегательные облигации правительства для мелких вкладчиков;
- + Платежные обязательства банков (выплатить определенные суммы в определенное время, обычно применяются в международной торговле);
- + Краткосрочные обязательства казначейства, выпускаемые на срок менее года\*.

\* Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 342–347.

Таким образом, в агрегат L добавляются, кроме M3, наиболее надежные ценные бумаги. Они имеют мало общего с российскими бумагами типа КО, КНО, векселями, но с оговорками можно сопоставить российские "широкие" деньги с названным американским аналогом.

Договоримся, что в российский агрегат "широкие деньги" входят:

- рублевая денежная масса (M2);
- долларовая денежная масса (M2\$);
- эквивалент денежной массы, замещаемый неплатежами (дисконтированная просроченная кредиторская задолженность всех видов);
- эквивалент денежной массы, замещаемый бартером (денежная оценка бартера, дисконтированная на индекс превышения бартерных цен над денежными).

На конец 1997 г., по расчетам Бюро экономического анализа, структура агрегата M2, включающего рубли и доллары, характеризовалась данными, приведенными в табл. 11.5.

**Таблица 11.5.** Структура денежного агрегата M2 на конец 1997 г., млрд. руб.

	У населения	Прочие (в том числе у предприятий)	Всего
Рублевая масса (M2)	252	123	374
Долларовая масса (M2\$)	180	122	302
И т о г о	431	245	676
Наличные	252	118	369

*Источник:* Оценки Бюро экономического анализа (с учетом округления).

Уровень монетизации (отношение к ВВП 1997 г.) составил таким образом на конец 1997 г.: по рублям – 14,4%; по рублям и долларам – 26,5%.

После кризиса из-за девальвации рубля степень долларизации резко подскочила, и только со временем по мере увеличения рублевой денежной массы в 1998–2000 гг. рубли снова заняли в обороте примерно прежнюю долю.

*Неплатежи* можно считать субститутутом денег в той мере, в какой кредиторы соглашаются терпеть неплатежи и тем самым кредитуют должников. Это позволяет существовать какой-то части экономики, которая в противном случае должна была бы прекратить производство и уволить работников. Но при этом долги стоят дешевле "живых" денег. При обращении КО и КНО (формы секьюритизации долга) дисконт бюджетных обязательств доходил до 50%. Долги "Газпрома" и РАО "ЕЭС России" дисконтировались примерно на 20%. По обязательствам других предприятий и региональных властей дисконт доходил до 90%.

Если принять условную среднюю ставку дисконта по кредиторской задолженности на уровне 20–30%, то, исходя из ее величины на 1 января 1998 г. – 800 млрд. руб., получим, что неплатежи замещали денежную массу на сумму примерно 160–240 млрд. руб.

Доля бартера в 1997 г., по данным "Российского экономического барометра", составляла около 40%. Экспертную величину дисконта денежных оценок примем 40–45%. При этих показателях объем бартера 1997 г. замещал денежную массу примерно на 30% M2. С учетом данных табл. 11.5 это составит

примерно 50–60 млрд. руб.

В итоге мы получаем оценку российских "широких денег" в 1997 г.:

M2 + M2\$.....	676 - 680 млрд. руб.
Неплатежи .....	160 – 240 млрд. руб.
Бартер.....	50 – 60 млрд. руб.
Итого .....	880 – 1000 млрд. руб.

По отношению к ВВП 1997 г. это составило примерно 38–41,2%. При таком уровне монетизации российская экономика могла функционировать при ее реальных объемах. Но, конечно, не могла развиваться.

#### 11.4 Дискуссия о монетаризме: уровень монетизации и спрос на деньги

Вот здесь самое время вернуться к спорам о монетаризме, о его "зловредной" роли в истории российских реформ.

Выше мы привели две оценки денежной массы: одну – фактическую, вторую – которая способна при некоторых условиях покрыть нормальные потребности хозяйственного оборота в деньгах. Вторая оценка примерно в 3 раза превышает первую.

В связи с этим и высказываются две основные точки зрения.

Первая, выражаемая оппозиционными до последнего времени экономистами и политиками: денег мало – значит, нужно их напечатать. Монетаризм оскандалился в России. Упорное следование правительства принципам монетаризма, прежде всего тому, что цены можно стабилизировать ограничением денежной массы, привело страну в состояние упадка, к демонетизации экономики, к невозможности собрать налоги и т.п.

Другая точка зрения – монетаристская. Она исходит из того, что инфляция – бич для здорового развития экономики и что это денежный феномен. Стало быть, управляя денежной массой, можно обеспечить стабильность общего уровня цен, не прибегая к их административному регулированию. С потерями, сопровождающими борьбу с инфляцией, увы, придется смириться.

Финансовый кризис 1998 г., отбросивший Россию по меньшей мере на четыре года назад, подкрепил, казалось бы, позицию оппонентов проводившейся политики. Сторонники монетаризма выглядели посрамленными. Видные политики, такие, как Ю. Лужков и Е. Строев, считали своим долгом помянуть монетаризм как поверженного врага. А все академики, ученые из оппозиции торжествовали победу: мы же говорили...

На этой мутной волне, которая обычно поднимается в странах, испытывающих аналогичные трудности, особенно важно составить ясное, аргументированное суждение по существу вопроса.

Исходная точка рассуждений всех критиков монетаризма в современной России – низкий уровень монетизации, отношения M2 к ВВП. Мы и сами показали выше, что рублевая M2 фактически в 2,4–2,6 раза меньше, чем необходимо для обслуживания нынешнего объема ВВП.

Это расценивается как результат чрезмерно жесткой денежной и финансовой политики, проводившейся все годы в угоду догмам монетаризма и МВФ.

Другие негативные стороны проводившейся либеральной политики – открытие экономики и спад отечественного производства, не выдерживающего конкуренции с импортом, а также снижение роли государства (госзаказы, инвестиции) и преувеличение роли рынка, что в условиях России привело к неуправляемым социальным деформациям.

Здесь мы остановимся только на выяснении состоятельности монетаристской теории и ограничительной денежной политики.

Нам придется обратиться к трудам некоторых отечественных экономистов, чтобы оценить уровень аргументации и квалификации борцов с монетаризмом. В.К. Сенчагов считает, в частности, что с 1996 г. показатель инфляции признается "глобальным системообразующим императивом", тогда как борьбу с инфляцией уже следовало бы отодвинуть на второй план и отдать приоритет другим задачам\*. При этом в 1991–1995 гг. ограничительная денежная политика, по его мнению, привела к значительному отставанию роста денежной массы от роста цен и к тому, что спрос на деньги не удовлетворяется даже в минимальной степени. Доказательством этого называются долги по заработной плате. К этому автор мог бы добавить и бюджетные недоимки, и взаимные неплатежи между предприятиями.

\* Сенчагов В. К. Основы координации денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики: Доклад РАЕН на научно-практической конференции Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, 3 апреля 1997 г, М., 1997. С.

По мнению В.К. Сенчагова, именно нехватка рублей привела к долларизации экономики: "Необоснованное сжатие денежной массы ведет к тому, что место отечественной валюты занимает иностранная валюта"\*.

\* Там же. С. 8.

Подчеркнем основные утверждения: спрос на деньги не удовлетворен, поэтому доллар заменяет рубли. Забегая вперед, заметим, что положения монетаристской, а точнее, неоклассической теории утверждают обратное: если есть инфляция, то предложение денег превышает спрос в реальном выражении; если валюта слабая, а она слабая при высокой инфляции, то происходит бегство от нее в пользу более сильной валюты, т.е. в нашем случае – от рубля к доллару.

Рецепт антимонетаристский – увеличить денежную массу; эмитированные деньги целевым образом направить на инвестиции, тогда они не будут давить на потребительские цены\*.

\* Там же. С. 23.

А.Д.Некипелов приводит иные аргументы. Основываясь на приведенной выше формуле Фишера (10.1a), он производит расчет с целью показать, как на темп инфляции в пореформенной России влияли такие факторы, как динамика денежной массы, ВВП и скорость обращения денег.

Результат получен такой: в среднем за 1992–1994 гг. денежная масса М2 обусловила 53% инфляции, скорость обращения денег – 22%, падение ВВП – 14,5% и еще 10,5% отнесено на совокупное влияние указанных факторов\*.

\* Некипелов А.Д. Указ. соч. С. 296.

Выводы: "...На протяжении всего периода радикальных реформ динамика денежного предложения лишь частично (в разные периоды времени в разной степени, но в среднем примерно наполовину) определяла движение цен. Это связано с тем, что в отличие от классических монетаристских предпосылок скорость обращения денег (главным образом из-за эффекта неплатежей) менялась хаотически и в весьма значительном диапазоне, а величина ВВП... сокращалась"\*.

\* Там же. С. 295.

Остается, однако, непонятным, в чем собственно состоит опровержение монетаристской теории? В чем видел бы автор ее подтверждение – в том, чтобы рост М2 определял динамику цен на 100%? Но это не следует из той же "монетаристской" формулы Фишера, которую использует А.Д. Некипелов.

Я бы эти результаты трактовал совершенно иначе. Да, динамика М2 объясняет рост инфляции на 50%. Логическая связь такова: если бы денежную массу не придерживали, то инфляция была бы намного выше, а влияние М2, вероятно, ниже. Если бы М2 увеличивали в меру инфляции, тогда инфляция определяла бы рост М2, а не наоборот. Так, кстати, и было в 1991 г.\* А это, между прочим, главная рекомендация борцов с монетаризмом.

\* В 1991 г. индекс потребительских цен вырос в 2,6, М2 – в 2,26 раза, МО – 2,42 раза (декабрь к декабрю). ВВП снизился на 5%. Как росли цены, так и денежная масса.

Однако такой результат можно было получить лишь в условиях 1991 г. при государственном контроле за ценами и глобальном товарном дефиците.

В рыночных же условиях чем выше рост М2, тем ниже его доля в ВВП. И это как раз связано со скоростью обращения денег. Она никакая не хаотическая, а напротив, очень четко подчиняющаяся известным закономерностям: чем выше инфляция, тем выше инфляционные ожидания, тем сильнее бегство от рубля, тем выше скорость обращения.

Напомню, что скорость обращения – величина обратная уровню монетизации. Получается, что если в данный момент велики инфляционные ожидания, все стараются скорей избавиться от национальной валюты, то скорость обращения возрастает, а уровень монетизации падает. Это кажется очевидным не только приверженцам монетаризма, но и всем, кто способен руководствоваться здравым смыслом. И кроме того, это однозначно подтверждается опытом российских реформ.

Из табл. 11.6 видно, что при высокой инфляции уровень монетизации неуклонно падал. Он достиг минимума в год, когда было прекращено эмиссионное финансирование бюджетного дефицита и, стало

быть, приложены решающие усилия в борьбе с инфляцией. А со следующего года стал повышаться, когда годовая инфляция снизилась до двузначной величины. Этот процесс продолжался и в 1997 г., вплоть до начала финансового кризиса.

Таблица 11.6. Динамика уровня монетизации в годы реформ в России

	1992 г.	1993 г.	1994г.	1995г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000г.
ВВП, трлн. руб.	18,1	171,5	611	1540	2146	2479	2696	4607	7063
М2 (на конец года), трлн. руб.	4,0	21,9	70,55	160,6	258,45	374,1	448,3	704,7	1144
Уровень монетизации (М2/ВВП), %	<b>22,33</b>	<b>12,77</b>	<b>11,55</b>	<b>9,68</b>	<b>11,46</b>	<b>15,05</b>	<b>16,7</b>	<b>15,5</b>	<b>16,2</b>
Уровень инфляции (ИПЦ), %	2260	930	315	231	22	11,0	84,4	36,5	20,2

Источник: Делягин М.Г. Экономика неплатежей. М., 1997. С. 51.

Позиция М.Г.Делягина состоит в том, что для преодоления инфляции нужна жесткая денежная политика, нужно ограничивать денежную массу, но в России этим инструментом злоупотребили. Ни в одной стране, в том числе в странах с переходной экономикой, нет таких низких показателей монетизации.

Вывод тот же: надо смягчить денежную политику. "Разница между жесткой и чрезмерно жесткой финансовой политикой та же, что между галстуком и удавкой на шее. Нехватка средств не должна принимать масштабов, угнетающих экономику и возвращающих ее из депрессии в давно преодоленный спад"\*.

\* Делягин М.Г. Указ. соч. С.58.

Автор предлагает в качестве наиболее надежного показателя нехватки денег использовать динамику задолженности по оплате труда. Это как бы реальная характеристика спроса на деньги, свидетельствующая о необходимости увеличения денежного предложения.

Здесь уместно обратиться к общепринятому, излагаемому в учебниках обоснованию *спроса на деньги*. Теория различает *реальный спрос* на деньги, который не изменяется при росте цен, если все реальные факторы, как-то: ставка процента, реальный доход и реальное благосостояние, не изменяются, и *номинальный спрос*, растущий пропорционально росту цен при постоянстве реальных факторов.

Если экономический субъект реагирует на изменение уровня цен, когда реальные факторы неизменны, он подвержен *денежной иллюзии*.

Реальный спрос на деньги увеличивается с ростом реального дохода и уменьшается с ростом ставки процента. Относительно этих положений достигнуто практически полное согласие экономистов, и они подтверждены эмпирическими данными.

Напомним, что в России с начала кризиса реальные доходы (ВВП) падали, а ставки процента длительное время были отрицательными. Только с прекращением льготного кредитования Центральным банком сельского хозяйства и промышленности мы вышли на положительные ставки (в 1993–1994 гг.). С учетом этого можно предположить, что в 1992 г. спрос на деньги не удовлетворялся. Тогда начался кризис неплатежей. Но затем, когда с 1995 г. уровень монетизации стал расти, кризис неплатежей не только не ослаб, но даже усилился. Чтобы объяснить этот феномен, нужно обратиться к более тонким зависимостям, определяющим спрос на деньги.

В теории различаются три мотива, формирующих спрос на деньги (реальные кассовые остатки): транзакционный (как средство обращения), осторожности (резерв на случай непредвиденных обстоятельств) и спекулятивный (связанный с неопределенностью в различиях доходности различных финансовых инструментов или в транзакционных издержках их хранения).

Для транзакционного спроса известна формула Тобина–Баумоля для определения оптимального спроса на деньги в терминах теории запасов:

$$M^* = \frac{tc \cdot y}{2i},$$

где  $tc$  – транзакционные издержки;

$y$  – доход;

$i$  – ставка процента\*.

---

\* Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С.349–362.

Для нас принципиально важно включение в рассмотрение транзакционных издержек.

Суть дела в том, что каждый субъект может рассматриваться как владелец портфеля активов с разными доходностями или транзакционными издержками. Наличие или агрегаты  $M1$ ,  $M2$  в национальной валюте – только элементы этого портфеля, от которого владелец хочет иметь максимальный доход с приемлемым уровнем рисков. Наличие – наименее рискованный и наиболее ликвидный актив, но при одном условии – если нет инфляции.

При высокой инфляции национальная валюта утрачивает достоинства надежного актива. Напротив, спрос на нее падает, а при высокой инфляции она уподобляется "горячей картошке", которая жжет руки. В классической работе Филиппа Каэтана показано, что в Германии во время гиперинфляции 1922–1923 гг. спрос на кассовые остатки упал в 20 раз\*.

---

\* Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 368.

Заменителем денег в этих условиях обычно являются товары, особенно универсального применения: золото, надежная иностранная валюта или иные иностранные активы.

Теперь применим эти положения к реальной жизни России периода реформ. В период высокой инфляции (1992–1995 гг.) экономические агенты могли выбирать следующие виды активов:

- рубли (агрегаты  $M1$  и  $M2$ ), которые быстро теряли в цене;
- доллары и другую твердую конвертируемую валюту, обладающие высокой надежностью;
- другие иностранные активы, например американские t-bills, если удавалось приобрести их за доллары, вывезенные из страны, или недвижимость там же;
- реальные активы в России, значительная часть которых, однако, была сомнительным источником дохода (кроме продукции сырьевых отраслей), но безусловным фактором издержек и беспокойства;
- неплатежи, долги, различного рода денежные суррогаты, во всех отношениях уступающие даже наличному рублю, но имеющие тот важный плюс, что с них можно было не платить налоги, взносы во внебюджетные фонды, а также за электроэнергию, газ и перевозки по железной дороге.

При оценке доходности или транзакционных издержек по каждому из перечисленных видов активов следует учесть свойственную России в этот период слабость дисциплины выполнения обязательств и неопределенность прав собственности, безнаказанность правонарушений. Бывшие госпредприятия не принадлежали никому, менеджеры могли по-своему и в свою пользу приватизировать и финансовые потоки, оставляя их источник на поток и разграбление. И это тоже в значительной мере предопределило ценность долгов и денежных суррогатов, придало устойчивость платежному кризису.

В конечном счете спрос на российскую валюту стал определяться не тем, каковы невыплаты зарплаты, а тем, вызывает ли увеличение денежной массы усиление инфляции или падение рубля в силу того, что дополнительные рубли попадают на валютную биржу и превращаются в доллары.

По сути приведенная выше структура денежных агрегатов и заменителей денег в России отражает более или менее адекватно ту систему предпочтений доходности и рисков, которая характерна для субъектов российской экономики в переходный период в рамках виртуальной экономики или переходной адаптационной модели, функционирующей до сих пор. Мы начали было постепенно выходить из нее в 1996–1997 гг., когда снижение ставки процента при стабильности рубля и некотором повышении его покупательной способности по отношению к доллару стало менять предпочтения и увеличивать спрос на деньги.

Короче говоря, после сказанного должно быть ясно, что решить проблему монетизации путем печатания денег, пока их масса не составит, скажем, 37% ВВП, невозможно и просто безграмотно. К сожалению, вместо этого простого и опасного решения проблему можно решить только последовательными усилиями по повышению налоговой и платежной дисциплины, увеличению транзакционных издержек для тех, кто не платит по обязательствам (банкротство), уклоняется от налогов, кто уводит деньги с предприятий в свой карман, оставляя им только долги; по защите прав

собственности и снижению рисков; по оздоровлению бюджета и снижению процентных ставок; по снижению транзакционных издержек для здоровых и прозрачных компаний.

Дело не в упрямстве монетаристов, а, увы, в необходимых институциональных изменениях, требующих настойчивой работы.

## 11.5 Конец виртуальной экономики

А между тем после кризиса 1998 г. явления, составлявшие суть виртуальной экономики, как-то сами собой пошли на убыль. Это видно даже из приведенных выше данных. Суммарная просроченная задолженность в 2000 г. снизилась до 18,8 % ВВП против 48,6% в 1998 г. (табл. 11.3). Бартер и взаимозачеты по оценке А. Клепача составили в 2000 г. 36,8% объема продаж против 53,5% в 1997 г. и 64,7% в 1998 г. (табл. 11.4); оценка "Российского экономического барометра" на октябрь 2001 г. – 13%. И это после того, как в начале 2001 г. в связи с некоторым ухудшением финансового положения предприятий ожидалась новая возвратная волна роста бартеризации. По данным официальной статистики бартер составил в конце 2000 г. 3%, а взаимозачеты –11,7% объема продаж. Денежные расчеты за поставляемую продукцию поднялись до 75%, в том числе и на самом узком участке, в электроэнергетике, где за три года доля денежных расчетов выросла с 12 до 93 %.

Осталось еще одно значимое проявление виртуальной экономики, которое, однако, само по себе ее не образует это долларизация. По всей видимости, с ней в короткое время справиться не удастся, тем более при сравнительно высоких темпах инфляции и продолжающемся вывозе капитала.

И тем не менее ведущие, конституирующие признаки виртуальной экономики опустились до уровней, обычных для нормально функционирующей денежной экономики. Еще, видимо, существует некоторая вероятность возврата, но она невелика. Теперь предприятия скорей будут идти на сокращение выпуска и занятости, на реструктуризацию, на привлечение банковского кредита для оплаты задолженности, т.е. переходить к естественным в рыночной среде методам решения финансовых проблем. Все это позволяет сделать вывод, который может показаться несколько преждевременным: к началу 2001 г. виртуальная экономика закончилась. Произошло это как-то тихо, без радикальных решений и мер, без чрезвычайщины, которая еще в 1997 г. не помогала.

Что же произошло? В силу чего проблема, колом стоявшая в горле экономики и правительства, казавшаяся непреступной, вдруг стала растворяться?

Начнем с поверхностного объяснения на уровне цепи событий, развернувшихся после августа 1998 г.

1. С этого времени перестал работать "насос", откачивавший "живые" деньги из реальной сферы на рынок ГКО.

2. Девальвация, улучшение конкурентных позиций российских производителей, которые в итоге импортозамещения и роста экспорта стали получать заметно больше денежных доходов. Они увеличили спрос на продукцию других отраслей, которым также досталась часть возросших доходов. Напрашивается вывод, что политика укрепляющегося рубля, отгороженного от реалий валютного рынка, уже с осени 1996 г. была ошибочной. Но это еще нужно доказывать и взвешивать.

3. Крупные доходы от экспорта, прежде всего энергоносителей, при высоких ценах на нефть принесли стране крупные валютные доходы. Центральный банк увеличивал резервы, которые достигли к маю 2001 г. рекордной суммы в 32 млрд. долл. В обмен шла рублевая эмиссия: рост денежной массы (агрегат М2) составил в 1999 г. 57,2%, в 2000 г. – еще 62,4%, за первые три месяца 2001 г. – еще 0,5%. При этом инфляция в 1999 г. была 36,2 %, в 2000 г. – 20,2%, и только в марте 2001 г. она опередила рост денежной массы – 3,1%. Соотношение данных за первый квартал 2001 г. свидетельствует о переходе к более жесткой денежной политике как реакции на ускорение инфляции, но до этого денежное предложение росло высокими темпами. По сути два года проводилась политика *singensu board*, предполагающая эмиссию в пределах прироста валютных резервов, что служит гарантией устойчивости национальной валюты.

При этом рост денежного предложения лишь в небольшой мере уходил в рост цен, а в основном усваивался экономикой, насыщая ее ликвидностью. Происходило замещение бартера и сокращение неплатежей деньгами.

Указанных факторов достаточно, чтобы объяснить феномен исчезновения виртуальной экономики. Нужно, однако, обсудить еще некоторые вопросы.

Напомню, что выше мы отвергли монетарное объяснение появления и длительного существования виртуальной экономики, т.е. объяснение их нехваткой денежного предложения. В противовес этому

выдвигалась обусловленность их "плохой структурой", структурными деформациями, сложившимися в советскую эпоху.

Что же получается сейчас? Приведенное выше объяснение исчезновения виртуальной экономики в 1999–2000 гг. адресуется прежде всего к монетарным факторам, к увеличению денежной массы. Что же касается структурных факторов, то вполне очевидно, что за два года серьезных изменений в деформированной структуре экономики произойти не могло. Поэтому одно из двух: либо данный выше анализ неверен, и мы должны извлечь из недавнего опыта тот урок, что монетаризм действительно негодная теория и негодная политика; либо следует дать произошедшим событиям более тонкое и обстоятельное толкование. Попытаемся остановиться на последнем варианте.

*Первое.* Платежный кризис начался с монетарных факторов, а именно со сжатия денежной массы в 1992 г. Мы также отмечали его связь с сокращением банковского кредита. Поэтому отрицать влияние монетарных факторов, тем более что неплатежи вообще относятся к денежной сфере, никто не намерен. Другое дело, что они лежат на поверхности явлений.

*Второе.* 4–5 лет назад увеличение денежной массы с лагом в 3–4 месяца неизбежно приводило к адекватному увеличению инфляции и падению рубля. Инфляционные ожидания были высоки. Сейчас иная ситуация, и именно она позволяет увеличивать денежное предложение в существенно больших размерах, чем вызываемый им рост цен. Отсюда следует, что ограничительная денежная политика, которую называют монетаризмом, вынуждается определенными обстоятельствами. Рекомендация печатать деньги в 1993–1994 гг. поэтому была абсолютно несостоятельна. Та же политика в 2000 г., подкрепленная приростом валютных резервов, в определенных пределах оказывается вполне уместной. А пределы задаются динамикой цен в соотношении с ростом денежного предложения.

*Третье.* Конечно, заметных структурных изменений за 1999–2000 гг. в российской экономике не произошло. И тем не менее объяснение виртуальной экономики преимущественно структурными факторами остается справедливым по следующим основаниям.

- На перелом в пользу денежной экономики повлияли структурные изменения, происходившие все годы реформ и состоявшие в постепенной адаптации к рыночным условиям все большего числа предприятий. Кризис 1998 г. просто проявил эти сдвиги, показал их значимость. Обнаружилось, что за эти годы в России сформировался достаточно сильный рыночный сектор, способный взять на себя функции локомотива экономики.

- Девальвация рубля повысила сравнительные конкурентные преимущества российских производителей. Структура осталась прежней, но значительно большее число ее элементов оказалось в более благоприятных условиях. По данным нашего исследования, доля предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость, сократилась с 15,7% в 1998 г. до 6% в 1999 г. Но при этом доля предприятий, проедающих капитал, т.е. имеющих отрицательное чистое накопление, сократилась незначительно – с 84 до 73%\*. Стало быть, относительные конкурентные преимущества улучшились, а реальная структурная перестройка, требующая крупных инвестиций, еще не начиналась.

\* См.: Ясин Е.Г. Модернизация российской экономики: что в повестке дня? // Модернизация экономики России. М.: ГУ ВШЭ, 2002.

Отсюда следует, что если конъюнктура снова изменится к худшему, то слабости структуры экономики, ее фактическая отсталость, низкий средний уровень организации производства и управления, высокая доля нерыночного сектора, пусть уже измеряемая не отрицательной добавленной стоимостью, а низкой производительностью, опережающим ростом импорта, – все это даст о себе знать. Не обязательно возвратом виртуальной экономики, но, вероятней, новым кризисом – сокращением производства и занятости в соответствии с платежеспособным спросом.

Следует отметить, что уровень монетизации экономики после резкого сокращения бартера, взаимозачетов и неплатежей, если брать количественное выражение, изменился пока не столь существенно, на конец 2000 г. – 16,2% (M2/ВВП). Это почти вдвое выше уровня 1995 г. (9,7%), но более чем вдвое ниже относительной величины "широких денег", исчисленных выше на уровне 37–40% ВВП, которые необходимы для функционирования экономики в ее нынешнем объеме. Это свидетельствует о значительных резервах дальнейшей монетизации, в основном за счет дедолларизации и увеличения банковского кредитования реальной сферы. С сокращения кредитов мы начинали разговор о неплатежах. Упоминая о необходимости значительного увеличения банковских кредитов мы его заканчиваем.

Виртуальная экономика порождена в основном "плохой структурой", но исчезла не потому, что

структура стала хорошей. Тем не менее то, что произошло? только подчеркивает неотложность задач структурной перестройки и модернизации.

## Литература

Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика. 5-е изд. М.: Изд-во МГУ, 1997.

Ростовский Я. Макроэкономическая нестабильность в посткоммунистических странах. М.: Московская школа политических исследований, 1997.

Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М.: Российская экономическая школа, 1998.

Клепач А.Н. От экономики неплатежей к денежному хозяйству? // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России. Кн. 2. М.: ГУ ВШЭ, 2001.

Gaddy C.G., Ickes B.W. Beyond a Bailout. Time to face about Russian Virtual Economy// Рынок ценных бумаг. 1998. Декабрь.

Ericsson R.E., Ickes B.W. A Model of Russian's "Virtual Economy". Columbia University, 1999.

## ГЛАВА 12 БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Бюджет государства – зеркало национальной экономики

Государственный бюджет советского периода

Перестройка и начало бюджетного кризиса

Бюджетный процесс в начальный период либеральных реформ (1992–1994 гг.)

Льготы, субсидии, бюджетные ссуды

От «чёрного вторника» до 17 августа (1995 – 1998 гг.)

Бюджетный федерализм

Разработка, утверждение и исполнение бюджета

### 12.1 Бюджет государства – зеркало национальной экономики

Напомним некоторые основные понятия, необходимые для обсуждения темы в рамках проблематики российских реформ.

*Бюджет* государства – это плановый баланс доходов и расходов государства как экономического субъекта. По факту складывается *исполнение бюджета* – по доходам и по расходам. Расходы производятся в соответствии с *бюджетными назначениями* – суммами, утвержденными парламентом по всем статьям расходов. Перечень статей доходов и расходов определяется *бюджетной классификацией*, которая также утверждается законодательно.

Доходы бюджета складываются из следующих видов поступлений:

- налоги,
- сборы,
- доходы от государственного имущества (дивиденды, арендная плата, выручка от продажи государственного имущества – приватизации).

Сборы, в отличие от налогов, носят разовый характер, т.е. взимаются однократно при совершении определенных операций. Например, гербовый сбор, государственная пошлина при нотариальном подтверждении сделки и т.п.

Расходы бюджета отражают основные функции государства:

- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности;
- национальная оборона;
- народное хозяйство (включая расходы на поддержание государственной инфраструктуры – гидрометеорология, охрана окружающей среды и т.п., инвестиции, дотации и субсидии предприятиям);
- социально-культурные мероприятия (социальные программы – здравоохранение, образование, культура, наука, социальная защита);
- расходы на государственное управление и местное самоуправление;



- обслуживание государственного долга (долгов муниципальных и других органов).

Разница между доходами и расходами образует:

*профицит*, если она положительная;

*дефицит*, если она отрицательная.

*Первичный профицит* – положительная разница между доходами и непроцентными расходами бюджета, т.е. расходами за вычетом расходов на обслуживание государственного долга.

Дефицит покрывается:

либо заимствованиями (кредиты, продажа государственных облигаций и других ценных бумаг);

либо выручкой от продажи государственного имущества (приватизация);

либо эмиссией денег.

Последняя оформляется так же, как заимствования, но у центрального банка на покрытие бюджетного дефицита либо иными подобными операциями, например покупкой центробанком у министерства финансов нерыночных облигаций правительства.

В России различаются следующие виды бюджетов:

- федеральный;

• бюджеты субъектов Российской Федерации (территориальные, региональные) – бюджеты краев, областей, республик в составе Федерации;

- бюджеты органов местного самоуправления (городские, районные).

В совокупности эти бюджеты образуют *консолидированный бюджет*.

Кроме них, имеются социальные фонды:

Государственный пенсионный фонд;

Фонд социального страхования;

Фонд обязательного медицинского страхования;

Фонд занятости.

До недавнего времени они функционировали независимо от бюджета, имели собственные источники поступлений в виде обязательных взносов, начислявшихся к фонду оплаты труда предприятий. Но сейчас эти фонды (кроме пенсионного) консолидированы в бюджет, и их источником стал единый социальный налог. Они также могут стать негосударственными, частными фондами, как, например, негосударственные пенсионные фонды и фонды медицинского страхования. Такая система существует в США.

Все государственные внебюджетные фонды вместе с консолидированным бюджетом образуют *бюджет расширенного правительства*. Если надо оценить роль государства в экономике, пользуются показателем доли государственных расходов в ВВП. При этом к ВВП относят сумму расходов бюджета расширенного правительства.

Аналогично сумма налоговых доходов бюджета расширенного правительства (включая таможенные доходы и взносы во внебюджетные социальные фонды), отнесенная к ВВП, характеризует *налоговую нагрузку*.

В принципе к бюджету расширенного правительства относятся доходы и расходы предприятий государственного сектора. Такова практика большинства стран, где доля госсектора сравнительно невелика или отношения бюджета и государственных предприятий отличаются прозрачностью.

У нас, напротив, с советских времен, когда госпредприятия составляли практически всю экономику, отношения бюджета с теми из них, что остались не приватизированы, нельзя назвать прозрачными. Если в части налогов эти отношения такие же, как у частных предприятий, то прочие доходы считаются принадлежащими предприятиям. Это традиция хозрасчета, сохранившаяся с советского времени, особенно ясно выраженная на так называемых государственных унитарных предприятиях (ГУПах), на которых сохранилось распоряжение госимуществом на праве хозяйственного ведения.

Поэтому в отношении включения госпредприятий в бюджет расширенного правительства есть разные мнения. Практически же это сделать крайне трудно, может быть, кроме крупнейших естественных монополий.

Таким образом, бюджетную систему Российской Федерации в настоящее время можно представить в виде следующей схемы (см. рис. 12.1).

Сводную характеристику структуры и динамики бюджетной системы России дают данные табл. 12.1.

**Таблица 12.1.** Исполнение бюджета расширенного правительства Российской Федерации, % ВВП

	1992 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
<i>Бюджет расширенного правительства:</i>						
расходы	75,9	40,6	45,4	45,7	38,3	36,6
доходы	35,6	34,3	36,1	37,1	33,2	35,7
дефицит	40,3	6,3	9,3	8,6	5,2	0,9
<i>Федеральный бюджет:</i>						
расходы	59,2	17,9	22,1	19,5	15,7	14,6
доходы	14,6	12,4	13,8	12,5	10,8	13,4
дефицит	44,5	5,5	8,3	7,0	4,9	1,2
<i>Рациональные бюджеты (с трансфератами из федерального бюджета):</i>						
расходы	11,9	15,1	16,3	18,2	14,8	13,8
доходы	13,8	14,6	15,2	16,7	14,5	13,7
дефицит	-2,0	0,5	1,1	1,5	0,3	0,1
<i>Внебюджетные фонды:</i>						
расходы	6,5	9,4	9,7	10,4	9,7	9,6
доходы	8,8	9,1	9,7	10,3	9,7	10,0
дефицит	-2,3	0,3	0,0	0,1	0,0	-0,3

Источник: Устинов А. В. Влияние структурных реформ на бюджет Российской Федерации в долгосрочной перспективе // Инструменты макроэкономической политики для России. М.: Экономическая экспертная группа, 2001. С. 58.

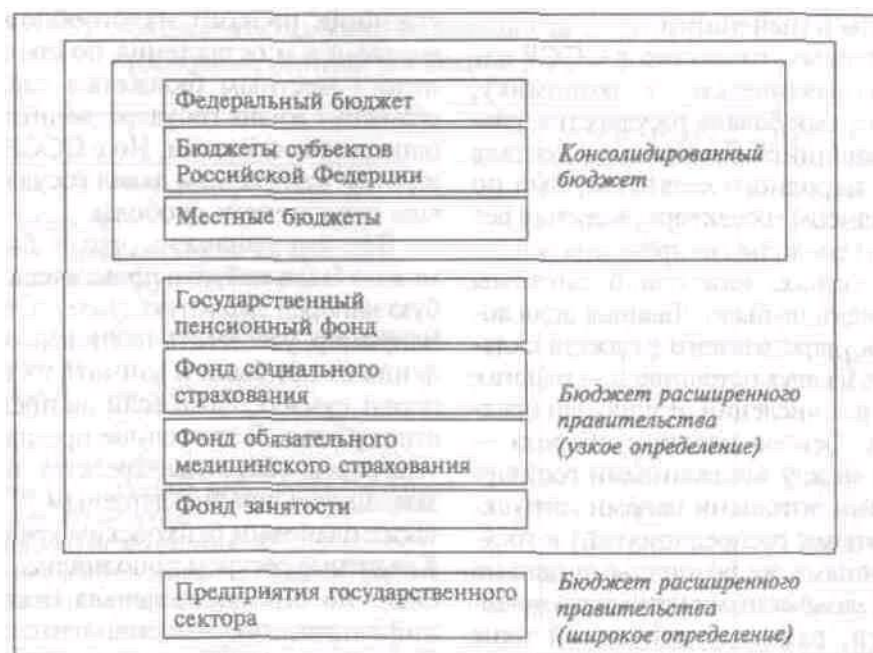


Рис. 12.1. Состав бюджетной системы Российской Федерации

## 12.2 Государственный бюджет советского периода

Учитывая глубокий бюджетный кризис, продолжавшийся с 1985 до 1999 г., начавшийся, по распространенному мнению, из-за экономических реформ, может сложиться впечатление, что до 1985 г. с бюджетом было все в порядке и что бюджетный кризис – следствие реформ.

На самом деле это не так, и чтобы убедиться в этом, надо хорошо представлять себе разницу между

советским бюджетом и нынешним.

Во-первых, госсектор в СССР охватывал практически всю экономику, и финансовый баланс государства, разрабатывавшийся Госпланом в составе баланса народного хозяйства, был по сути балансом госсектора, включая все доходы и расходы госпредприятий.

Во-вторых, налоговой системы практически не было. Львиная доля доходов государственного бюджета складывалась из двух источников – налога с оборота и отчислений от прибыли предприятий. Основа налога с оборота – разница между заниженными государственными оптовыми ценами (отпускными ценами госпредприятий) и государственными же розничными ценами (или так называемыми ценами промышленности, равными отпускной цене плюс налог с оборота, в случаях, когда налог с оборота взимался не в розничном звене). Отчисления от прибыли производились индивидуально, в соответствии с планами предприятий.

В-третьих, бюджет отличался высокой степенью централизации. Хотя существовало разделение бюджета на союзный, республиканские, областные и т.д., реально все доходы зачислялись в единый государственный бюджет и оттуда распределялись. Даже тени бюджетного федерализма не было. Конечно, на практике существовала известная степень децентрализации, за местными бюджетами были закреплены определенные виды доходов, например подоходный налог с населения, но это только от незначительности поступлений. Кстати, потом советская традиция низкого налогообложения населения и оставления подоходного налога местным бюджетам серьезно осложнит жизнь государственным финансам новой России. Но в СССР бюджетный централизм давал государству еще одну степень свободы.

Все это означало, что в бюджет можно было собрать практически любую наперед заданную сумму. Стоило, например, увеличить плановые отчисления от прибыли и взимать их в плановых суммах, даже если на предприятиях убытки. В этом случае предприятие утрачивало оборотные средства, но они замещались крайне дешевым (2–3%) также плановым банковским кредитом. Кредитные ресурсы пополнялись эмиссией, но она не вызывала открытой инфляции, так как все цены были государственными. Правда, при этом рос товарный дефицит. Но к нему привыкли как к бесплатному приложению к "преимуществам социализма", степень которого не поддается измерению, а потому как бы всегда неизменному.

Конечно, в сказанном есть некоторая доля преувеличения, но лишь в том смысле, что у произвола плановых и финансовых органов все же были ограничения. Так, нельзя было отказаться от доходов, поступающих от государственной торговли алкоголем. А когда это произошло в 1985 г., то в бюджете буквально немедленно образовался дефицит.

Тем не менее основное отличие советского бюджета от бюджета страны с рыночной экономикой состояло в том, что первый играл подчиненную роль и выводился так, как требовалось. Главными были натуральные пропорции и балансы, плановые задания в натуре. По ключевым позициям решения принимало Политбюро ЦК КПСС и отдавало директиву Минфину: изыскать финансовые ресурсы. И они всегда находились, выдающиеся советские минфины Зверев и Гарбузов знали, как это делать.

Структура государственного бюджета СССР приводится в табл. 12.2 в сопоставлении со структурой консолидированного бюджета Российской Федерации.

**Таблица 12.2.** Структура доходов и расходов государственного бюджета СССР за 1990 г. в сопоставлении со структурой консолидированного бюджета Российской Федерации за 1999 г. (основные статьи), % к бюджету

	СССР, 1990 г.	РФ, 1999 г.
--	---------------	-------------

<i>Доходы</i>		
Налог с оборота	27,5	–
Платежи из прибыли (налог на прибыль)	24,7	18,2
Налог на добавленную стоимость	–	23,7
Акцизы	–	9,0
Доходы от (налоги с) внешнеэкономической деятельности	15,9	3,0
Подходный налог с населения	9,0	9,7
<i>Расходы</i>		
Народное хозяйство	38,5	7,4
Социально-культурные мероприятия и наука*	33,1	29,2
Национальная оборона	13,5	9,2
Международная деятельность	5,6	4,7
Погашение и обслуживание государственного долга	–	15,1
Государственное управление	1,0	3,7
Превышение расходов над доходами	8,1	3,5

\* С 1991 г. без расходов на науку.

Принципиальные отличия советского бюджета состоят в том, что система отчислений в бюджет заменяет налоги, налог с оборота – НДС и акцизы, а в части расходов обращает на себя внимание существенно более высокая доля расходов на народное хозяйство (38,5 против 7,4% от суммы бюджета), на оборону, а взамен – отсутствие расходов на погашение и обслуживание государственного долга. Расходы на народное хозяйство прежде включали в основном дотации к ценам, финансирование централизованных капитальных вложений и пополнение оборотных средств предприятий.

Отношение государственных расходов (точнее, расходов государственного бюджета) к ВВП (или ВВП) сократилось с 50 до 30% (расходы консолидированного бюджета к ВВП). Кроме того, все министерства и ведомства имели свои фонды развития науки и техники и т.п., которые тоже по сути были государственными, но децентрализованными ресурсами.

Расходы на оборону до 1989 г. большей частью относились к расходам на народное хозяйство и расписывались по многим статьям, так что и сейчас трудно сказать, какова же была их истинная величина. Когда в 1989 г. они были перенесены в статью "Оборона", расходы на народное хозяйство сразу сократились на 6% ВВП (с 27 до 21 % ВВП).

Вплоть до середины 1980-х гг. в силу отмеченных особенностей финансовой системы СССР государственный бюджет независимо от состояния экономики сводился с профицитом в 0,5– 1,5% к сумме бюджета. Непрозрачность бюджета, напротив, кажущееся нарочитым желание запутать аналитика, затрудняют реальные оценки многих параметров, в частности доходов от внешнеэкономической деятельности. Косвенные оценки тем не менее показывают, что с конца 1960-х до начала 1980-х гг. их доля в доходах поднялась с 10–12% до 18–20%, что связано с ростом экспорта энергоносителей. Тогда же выросла и доля перераспределения доходов через бюджет: валютные доходы были полностью централизованы\*. Только позже появились валютные фонды у ведомств и предприятий-экспортеров, которых таким образом стали стимулировать к увеличению валютной выручки.

\* Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 8.

Особо стоит отметить особенности советской системы исполнения бюджета. В нее помимо Минфина и его органов на местах входили финансовые подразделения всех министерств и ведомств, а также государственные банки. Поскольку все было государственное, не было нужды в особом органе типа федерального казначейства.

### 12.3 Перестройка и начало бюджетного кризиса

В силу отмеченных особенностей советской бюджетной системы состояние государственного бюджета могло долгое время не отражать состояния экономики, которое становилось все хуже и все больше висело на крючке нефтедолларовых поступлений. Поэтому к 1985 г., хотя кризис в экономике

обозначался все более явно, бюджет был в полном порядке.

Но когда у руководства страны появилось желание нарушить застойный покой и предпринять какие-то решительные действия, бюджет тут же пошел вразнос.

По расходам его уже раньше подтачивала война в Афганистане, но особый удар нанесла политика ускорения, которую поначалу М.С.Горбачев попытался использовать вместо реформ.

По доходам же бюджета было нанесено два уничтожающих удара – антиалкогольная кампания и падение мировых цен на нефть. Заметим, все это произошло до начала каких-либо реформ.

В целях реализации программы ускорения развития экономики на старой институциональной базе, прежними методами объем капитальных вложений в стране был увеличен со 179,5 млрд. руб. в 1985 г. до:

194,4 млрд. руб. .... в 1986 г.  
 205,4 млрд. руб. .... в 1987 г.  
 218,2 млрд. руб. .... в 1988 г.  
 228,5 млрд. руб. .... в 1989 г.

В том числе выросло бюджетное финансирование инвестиций.

Параллельно было запланировано увеличение децентрализованных инвестиций, в связи с чем предприятиям стали оставлять больше прибыли, а доходы бюджета соответственно сократились. Платежи из прибыли в бюджет снижались на фоне роста прибыли (см. табл. 12.3).

**Таблица 12.3.** Снижение платежей из прибыли в бюджет, млрд. руб.

	1985 г.	1986г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
Прибыль по народному хозяйству	175,9	200,6	209,0	240,2	268,2	282,4
Платежи из прибыли в бюджет	119,5	129,8	127,4	119,6	115,5	116,5

Доля прибыли, остающаяся в распоряжении предприятий, за 1985–1990 гг. выросла с 41 до 51 %\*. Правда, после 1987 г. этот процесс стал отражать и влияние реформ, а именно децентрализацию, рост самостоятельности предприятий. Однако уже в 1986–1987 гг. расходы бюджета выросли, а доходы снизились.

\* Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 19.

Далее, конъюнктура мирового рынка энергоносителей, 20 лет спасавшая СССР и позволявшая руководству страны откладывать неизбежные реформы, в 1986 г. резко ухудшилась. Мировые цены сократились в этом году:

на нефть..... на 56,4%  
 на бензин ..... на 45,8%  
 на газ природный ..... на 41,4%  
 на руду железную..... на 26%

Доходы бюджета от этих источников сократились поначалу в меньшей степени, поскольку значительная часть экспорта энергоносителей и сырья шла в страны СЭВ, где цены определялись как скользящая средняя за пять лет от мировых цен; а также поскольку в натуре экспорт был увеличен. Так, нефти было вывезено (в млн. т.):

1985 г..... 117  
 1986г. .... 129  
 1987г. .... 137  
 1988 г. .... 144  
 1989г. .... 127

(1998 г. – максимум).

Однако это лишь отчасти и на время компенсировало потери от изменения мировой конъюнктуры. Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов сократились в 1986 г. против 1985 г. на 20% (с 28,2 до 22,5 млрд. руб.), а против 1984 г. – на 27% (с 30,9 млрд. руб., тоже максимум).

Антиалкогольная кампания, начатая в 1985 г., имела весьма серьезные основания, но проводилась во многом ради того, чтобы обозначить крутой поворот политического курса, и коммунистическими,

разумеется, методами. В итоге благие намерения обернулись масштабными потерями для бюджета.

Продажа водки и ликероводочных изделий через государственную и кооперативную торговлю, включая общественное питание, составила (в млн. дал.):

1984 г.....	198,2
1985 г.....	168,7
1986г. ....	102,1
1987 г. ....	80,4

(1987 г. – минимум, сокращение против 1984 г. в 2,5 раза).

В итоге поступления налога с оборота в бюджет сократились в 1986– 1987 гг. на 2 процентных пункта ВВП (с 13,5 в 1985 г. до 11,5%). Более скромная оценка прямых потерь – 10 млрд. руб. в год, или 1% ВВП\*.

\* Там же. С. 36.

Дополнительные удары бюджету были нанесены чернобыльской аварией и землетрясением в Армении.

Общий итог: если в 1985 г. дефицит государственного бюджета СССР составлял 13 млрд. руб., или 3,6% его расходов, то:

в 1986 г. ...	45,5 млрд. руб., или 10,9 %
в 1987 г. ...	52,5 млрд. руб., или 12,2 %
в 1988 г. ....	90 млрд. руб., или 12,2 %
в 1989 г. ....	90 млрд. руб., или 18,6 %

В 1990 г. под давлением академика Л. И. Абалкина, нового вице-премьера в правительстве Н.И. Рыжкова, дефицит был снижен до 60 млрд. руб. Фактически дефицит был выше этих официальных цифр.

Все эти годы дефицит бюджета покрывался за счет эмиссии. Делалось это тайно, данные о дефиците бюджета были впервые опубликованы только в 1989 г. На покрытие дефицита направлялось также примерно 80% притока вкладов населения в Сбербанк.

Вплоть до 1991 г., когда исчезли условия для проведения какой-либо вразумительной бюджетной политики, она состояла в том, чтобы:

1) следуя указаниям Политбюро, не считаться с финансами, с необходимостью увеличивать или хотя бы сохранять доходы бюджета, раз за разом принося их в жертву политическим целям. Но Гарбузова уже не было, да и его опыта и талантов уже не хватило бы для затыкания возникавших дыр;

2) опасаясь каких-либо проявлений социального напряжения, не идти на заметные сокращения бюджетных расходов, включая расходы на инвестиции, оборону и вооружения. Напротив, принимались популистские решения, в том числе по поддержке ветеранов, студентов, семей с детьми.

Рост социальных расходов (на 1,5% ВВП) и ценовых дотаций (более 1% ВВП), а также уменьшение поступлений полностью перекрыли в 1990 г. эффект некоторого сокращения инвестиций и оборонных расходов. Страх перед народом сковывал волю коммунистов, даже реформаторов;

3) покрывать дефицит эмиссией. Такая, с позволения сказать, бюджетная политика – образец того, что и как не надо делать. В оправдание можно привести политические факторы. Но должно быть ясно, что в итоге взамен текущих политических проблем немного позже возникнут политические же проблемы, но фундаментальные, такие, например, как распад государства.

В 1991 г. бюджетная система СССР по существу развалилась под влиянием:

- усиления тенденций децентрализации и либерализации в контексте уже начатых рыночных реформ;
- нарастания общего кризиса экономики в связи с неадекватной финансово-экономической политикой;

- конфронтации между союзным центром и республиками, прежде всего Россией, приведшей в конце концов к распаду СССР.

С 1990 г. начался переход на налоговую систему: были приняты законы СССР о налогах с предприятий и физических лиц, которые предполагали введение налога на прибыль, декларирование физическими лицами своих доходов и т.п. Это были шаги к цивилизованной рыночной экономике. Но только шаги: не было целостной системы и, главное, при децентрализации, введении узаконенных правил вместо приказов рыночные механизмы оставались не запущены.

В ряде случаев к этому приспосабливались и законы: налог на прибыль предполагал разные ставки для прибыли до и сверх предельных нормативов рентабельности. Но само установление таких

нормативов (для договорных, т.е. уже свободных цен) привело к завышению издержек, а также к изменению организационных структур, в том числе выделению многочисленных аффилированных фирм, увеличению звенности товаропроводящей сети, чтобы разделить прибыль на всех и уложиться в норматив. В этом выразилась принципиальная ущербность всяких переходных, промежуточных, искусственно придуманных форм, не включаемых в логику той или иной экономической системы – плановой или рыночной. Такие формы, может быть и неизбежные на какое-то время, столь же неизбежно содействуют развитию кризисных явлений. В данном случае они вели к сокращению государственных доходов.

В 1999 г. появилась статья Дж. Стиглица "Куда ведут реформы?"\*, привлекая широкое внимание как одна из первых попыток критики, причем предпринятая весьма авторитетным экономистом, программы либеральных рыночных реформ, предложенной МВФ и Всемирным банком постсоциалистическим странам. Здесь отмечу только одну идею этой статьи: Стиглиц считает, что не надо было торопиться с приватизацией, можно было на первых порах обойтись децентрализацией. Хочу заметить, что именно этот вариант мы реализовали до 1992 г. Тогда шла именно децентрализация, центр утрачивал полномочия, а рыночные механизмы и соответствующие им мотивы все не появлялись. Попытки выстроить соответствующие им суррогаты успеха не приносили. С этим и было связано нарастание общего кризиса, подрывавшего бюджет.

---

\* Стиглиц Дж. Куда ведут реформы? // Вопросы экономики. 1999. № 7.

В целях мобилизации дополнительных доходов был создан Внебюджетный фонд стабилизации, в который должны были поступать 11% фонда заработной платы, 20% амортизационных отчислений, прибыль предприятий, полученная от превышения договорными ценами предельных уровней рентабельности, и др. Пенсионный фонд, ранее выделенный, по предложению В.С. Павлова в 1991 г. был вновь консолидирован в бюджет. В конце 1990 г. был введен налог с продаж, методика исчисления которого была аналогична методике налога на добавленную стоимость.

Что касается конфронтации между союзным центром и Россией, то напомним, что бюджет был избран едва ли не главным полем битвы: в декабре 1990 г. после провала программы "500 дней" Б.Н. Ельцин заявил, что Россия будет отчислять в союзный бюджет 26% поступлений в свой бюджет на финансирование союзных программ.

Далее принцип, что республики будут давать деньги Союзу, был подхвачен, и это была одна из самых опасных мин, подорвавших СССР. Напомним также борьбу за перевод предприятий союзного подчинения под российскую юрисдикцию, стимулируемый снижением налогов и отчислений в бюджет. Например, российский налог на прибыль взимался по ставке 38% против союзной ставки 45%.

В ответ союзное правительство в июне 1991 г. приняло постановление "Об организационных мерах по разработке производственных программ и прогнозов социально-экономического развития предприятий, регионов, республик, Союза ССР на 1992 год в условиях формирования рыночных отношений" (вот с таким названием!), в котором с 1 июля 1992 г. отменялось перечисление амортизации в фонды стабилизации, инвестиции исключались из налогооблагаемой прибыли, давались налоговые льготы отраслям, производящим потребительские товары, отменялось изъятие прибыли, полученной от превышения договорных цен над предельным уровнем рентабельности, и вообще налог на прибыль в части, отчисляемой в союзный бюджет.

Совет Министров РСФСР отменил действие этого постановления на территории РСФСР. И так далее.

Итог показан в табл. 12.4.

Краткий комментарий к табл. 12.4. Это свидетельство финансовой катастрофы. Собрана только половина доходов, в том числе налогов – чуть более 20%. Символично, что трансферты из бюджетов союзных республик выполнены на 85% – новая реальность ослабления Союза.

Впервые заметно сократились расходы, но все же лишь на 20%. Воли на большее не хватило.

Дефицит составил 5,7% ВВП при доходах 7,5% ВВП. Но бюджеты республик пострадали еще больше, хотя в союзный бюджет стали давать намного меньше. Дефицит консолидированного бюджета СССР вырос с 8% в 1990 г. до 14-15% ВВП в 1991 г. (доходы – 38% ВВП, расходы – 53%)\*.

---

\* Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 66.

Именно с этого более чем полуразрушенного состояния в 1992 г. началось строительство российской финансовой системы.

В августе 1990 г., когда завершалась разработка программы «500 дней», в ответ на претензии авторов к союзному Минфину в отношении предоставления информации состоялась их встреча в Архангельском с тогдашним министром В.С. Павловым. Его задача состояла в том, чтобы показать неопитам, что они ничего не понимают, что их предложения по сокращению расходов на инвестиции, на дотации к ценам, на оборону нереалистичны. Каждый рубль экономии в его устах оборачивался сотнями рублей потерь. И выглядели его аргументы весьма убедительно. Помню, мы были обескуражены. Даже неумолимый С.В. Алексашенко несколько утратил боевой порыв.

Между тем по сути мы были правы, только не хватало опыта, аргументов, информации. А главное – не сократишь расходы сегодня, завтра сократишь еще больше. И сам В.С. Павлов показал это уже в 1991 г.

**Таблица 12.4.** Исполнение союзного бюджета в 1991 г.

	Уточненный план года, млрд. руб.	Исполнение на 1 января 1992 г., млрд. руб.	% к плану	% ВВП
<i>Доходы</i>				
Налог на прибыль	30,8	7,1	23,1	0,34
Налог с продаж	36,0	7,2	20,0	0,34
Доходы от внешнеэкономической деятельности	86,3	26,8	31,1	1,28
Трансферты из бюджетов республик на финансирование союзных программ	41,7	35,5	85,1	1,27
Доходы – всего	259,0	145,6	56,2	6,93
<i>Расходы</i>				
Народное хозяйство	47,6	25,3	53,2	2,11
Социально-культурные мероприятия	27,9	19,6	70,3	0,93
Расходы, связанные с внешнеэкономической деятельностью	26,8	8,7	32,5	0,41
Оборона	108,6	101,6	93,6	4,84
Расходы – всего	317,6	228,8	72,0	10,90
Дефицит бюджета	57,7	83,2	144,2	3,96
Доходы фонда стабилизации экономики	37,9	14,5	38,2	0,66
Расходы фонда стабилизации экономики	68,5	50,9	74,3	2,43
<i>Дефицит фонда стабилизации экономики</i>	30,6	36,4	119,0	1,71
Итого доходы	296,9	160,1	53,9	7,62
Итого расходы	348,2	279,7	80,3	13,30
Итого дефицит бюджета с фондом стабилизации экономики	88,2	119,6	135,6	5,70
ВВП	—	2100,0	—	—

Источник: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 67.

## 12.4 Бюджетный процесс в начальный период либеральных реформ (1992–1994 гг.)

С начала 1992 г. бюджетная политика уже в рамках России резко изменилась. Была поставлена задача сбить инфляцию после либерализации цен и для этого сбалансировать бюджет любой ценой.

К этому моменту государственные расходы составляли 55–60% ВВП, а доходы консолидированного бюджета – 40–45%. Поэтому сокращение расходов и обязательств государства было задачей № 1. Ее решение столкнулось с сопротивлением парламента, ЦБ, отраслевого блока в Правительстве, регионов. Поэтому серьезно продвинуться на этом направлении удалось только в первые три-четыре месяца.



К началу года была подготовлена и осуществлена налоговая реформа. Главное новшество – введение НДС взамен налога с продаж, позволявшее в значительной мере учесть опасности предстоящего периода высокой инфляции, в частности возникновение эффекта Оливейры–Танзы, когда доходы бюджета резко отстают от его расходов из-за того, что налогооблагаемая база не меняется в соответствии с ростом инфляции.

Как показано в табл. 12.5, сбалансированность бюджета удалось поддерживать с начала года до мая, в основном за счет сокращения расходов на оборону и инвестиции плюс дотации.

**Таблица 12.5.** Исполнение бюджета Российской Федерации в январе–июне 1992 г., % ВВП

	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь
<i>Консолидированный бюджет</i>						
Доходы	16,1	17,9	19,1	23,4	23,9	22,5
Расходы	10,9	16,9	18,8	22,2	24,1	26,9
В том числе:						
оборона	2,5	3,5	3,1	3,8	4,7	4,7
народное хозяйство	3,5	4,9	5,8	6,7	7,6	8,4
Профицит (+)	5,1	0,9	-0,4	1,1	-0,4	-4,8
Дефицит (-)	–	–	–	–	–	–
<i>Федеральный бюджет</i>						
Доходы	8,4	10,6	11,0	13,5	13,5	12,3
Расходы	6,3	10,5	12,0	15,1	16,6	18,4
В том числе:						
оборона	2,5	3,5	3,1	3,8	4,7	4,7
народное хозяйство	1,5	3,0	3,2	3,9	4,5	4,7
Профицит (+)	2,1	-0,1	-2,0	-2,0	-3,6	-6,6
Дефицит (-)	–	–	–	–	–	–

В январе дефицита не было ни в консолидированном, ни в федеральном бюджетах. Расходы финансировались в меру поступления доходов, также резко упавших в реальном исчислении. Пружина сжималась неимоверно. Три месяца бюджетополучатели терпели, не веря в то, что денег на привычные расходы так и не дадут. Потом пружина стала распрямляться: отчасти пришлось дать недоданное, при этом увеличивался и сбор налогов, и дефицит. К июню расходы в основном достигли уровня, на котором они стабилизировались. Он был намного ниже прежнего. Если в 1989 г. государственные расходы (по государственному бюджету СССР) составили 52,5% ВВП, то в марте 1992 г. – 18,8%, а в декабре – 32,4%; на оборону – соответственно 17,3; 3,1; 4,7% ВВП; на народное хозяйство – 27,8; 5,8; 11,4%.

В сущности сокращение бюджетных расходов в начале 1992 г. было наряду с либерализацией цен главным фактором того, что можно назвать российским вариантом шоковой терапии. Результатом или побочным следствием стало рождение кризиса неплатежей. В тот период (первый квартал 1992 г.) появилась практика крупного недофинансирования бюджетных расходов против плановых назначений: народное хозяйство – 75% плана; капитальные вложения – 58; социально-культурные мероприятия – 62%.

С марта давление на Правительство с целью ослабления бюджетной политики нарастало с каждым днем. За ним стояли и объективные факторы (сильное влияние сезонности, глубокие деформации в производстве и невозможность его быстрой адаптации к резко изменившимся условиям), и лоббистское давление с целью нажиться на бюджетных деньгах.

В марте правительство Гайдара устояло, хотя и подавало в отставку во время III Съезда народных депутатов РСФСР. В апреле–мае началось отступление. Стали расти расходы на народное хозяйство, в том числе были выданы средства на пополнение оборотных средств предприятий. Росли субсидии отдельным предприятиям, таким, как "Ростсельмаш". Доходы увеличивались медленнее, чем расходы. Растущий дефицит покрывался кредитами ЦБ. Последний после прихода В. В. Геращенко стал своего рода дополнением к бюджету, поскольку давал кредиты не только коммерческим банкам, странам СНГ, но и предприятиям. В июле и августе кредиты ЦБ росли по 50% в месяц.

Осенью начался новый период сжатия, который продолжался до декабря. Затем в связи с необходимостью исполнения расходных обязательств в конце года, а также в связи с отставкой Е.Т. Гайдара прошло новое ослабление бюджетной политики.

Такими волнами, чередованием сжатий и ослаблений, бюджетная политика характеризовалась вплоть до "черного вторника" 11 октября 1994г.

За персональными перемещениями и политической конъюнктурой можно теперь разглядеть объективную основу этой политики. Колоссальные структурные диспропорции, отсутствие нормальных хозяйственных мотиваций и работоспособных институтов рыночной экономики, нарастание социальных проблем не позволяли быстро провести финансовую стабилизацию. Но те же причины, необходимость скорейшего перехода к фазе роста требовали, чтобы она была осуществлена в кратчайшие сроки. Между этими противоположными стремлениями надо было постоянно искать баланс, который сам постоянно менялся. И другого способа не было, кроме проб и ошибок. Поэтому за кажущимся хаосом, за противоречиями практической бюджетной политики скрывалась важная закономерность переходного периода в России.

Отметим основные циклы в бюджетной политике 1993–1994 гг.

С начала 1993 г. Б. Федоров, сменивший Е. Гайдара в роли главного монетариста, проводит политику умеренной инфляции, без повторения шоковой терапии. Его "противовес" О. Лобов лоббирует ослабление финансовой дисциплины. В августе 1993 г. в Правительство возвращается Е. Гайдар. Вместе с Б. Федоровым они добиваются ужесточения бюджетной политики. В октябре проводится 20%-и секвестр бюджетных расходов. Отменяются импортные дотации. Многочисленные внебюджетные фонды консолидируются в бюджет\*.

---

\* Федоров Б.Г. 10 безумных лет. М., 1999. С. 91-92.

Затем поражение либералов на выборах в Думу в декабре 1993 г., уход из Правительства Гайдара и Федорова. На позицию руководителей финансовой политики выдвигаются С. К. Дубинин (и.о. Минфина) и А.Н. Шохин (вице-премьер и министр экономики). Какое-то время в начале 1994 г. они демонстрируют жесткость, показывая, что и без Гайдара с Федоровым требования макроэкономики будут выдерживаться. Но с весны 1994 г. уже в третий раз наступает ослабление бюджетной политики (посевная, "северный завоз" и т.п.) Растут кредиты ЦБ Правительству, растет денежная масса, но при этом на фоне снижающейся инфляции поддерживается курс рубля. Итог – "черный вторник", а затем смена бюджетной политики и персоналий, за нее ответственных.

## 12.5 Льготы, субсидии, бюджетные ссуды

Весьма важным и интересным является процесс адаптации хозяйства и его субъектов к жестким бюджетным ограничениям, или, может быть, более точно, процесс уклонения от них с изобретением каждый раз новых и новых способов. Одни стремились спастись, выжить; другие – обогатиться, половить рыбку в мутной воде ломки всех экономических и социальных отношений.

Один из таких способов адаптации упоминался – это неплатежи. В плане отношений с бюджетом в 1992–1994 гг. наиболее популярным способом уклонения от жестких бюджетных ограничений были различного рода *льготы по налогам*.

Логика в первую очередь подсказала, что если нельзя больше получать деньги из бюджета, то следует их туда недодавать. Любимый в ту пору аргумент предприятий и регионов: мы деньги не просим, вы только позвольте оставить у себя суммы, которые мы перечисляем в бюджет.

Льготы под давлением лоббистов давались, потом их с колоссальным трудом и потерями приходилось отнимать. Всякий раз оказывалось, что строго целевая льгота, на первый взгляд вполне разумная, притягивала к себе, как мух на мед, рой тех, кто хотел ею воспользоваться в своих интересах. Контроль за ситуацией, как правило, утрачивался.

Пожалуй, самый яркий пример – льготы Национальному фонду спорта. Указом Президента № 1927 от 22 ноября 1993 г. "О протекционистской политике в области физической культуры и спорта" этому фонду разрешался беспрошленный ввоз товаров, доходы от продажи которых должны были пойти на поддержку спорта, подготовку спортсменов к Олимпийским играм и т.п. Логика проста: денег на эти цели государство не дает, через год-два первая спортивная держава мира останется без спорта и без спортсменов. Эту мысль внушали президенту приближенные лоббисты А. Коржаков, М. Тарпищев и др.

Итог: буквально через несколько месяцев едва ли не все алкогольные и табачные изделия ввозились в

Россию без пошлин. Национальный фонд спорта стал крупнейшим финансовым и криминальным центром. Разборки вокруг него продолжались потом три года. Бюджет понес серьезные потери. А спорту досталась лишь малая толика тех огромных доходов, которые были получены околоспортивными дельцами. Огромными усилиями и ценой нескольких триллионов из бюджета А. Чубайсу в 1995–1996 гг. удалось перекрыть этот кран.

Аналогичная ситуация – Указ Президента № 2254 от 22 декабря 1993 г. "О мерах государственной поддержки деятельности российских объединений инвалидов", согласно которому предприятия при союзах инвалидов, глухих, слепых, ветеранов Афганистана получили существенные льготы по налогам и таможенным платежам. Одно из следствий – взрыв на Котляковском кладбище в Москве, унесший жизнь лидера инвалидов Афганистана.

Общая сумма только указанных льгот в годовом исчислении составила, по оценке МВЭС, около 1 млрд. долл.\*

---

\* Синельников С.Г. Указ. соч. С. 226.

Еще с горбачевских времен по инициативе В.С. Павлова применялись различные изъятия из доходов предприятий за счет отнесения их на себестоимость продукции. В 1992–1994 гг. эта практика сохранялась в отношении централизованных фондов ряда министерств, ведомств, крупных компаний.

Так, РАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", МПС, "Минтопэнерго" и некоторые нефтяные компании имели право образовывать инвестиционные и стабилизационные фонды за счет этого источника. 1,5% от себестоимости на добровольной основе получало Министерство науки и техники для финансирования прикладных исследований и разработок. Тем самым сокращалось поступление в бюджет налога на прибыль, так как из-под него выводились крупные суммы. РАО "Газпром" еще в 1995 г. имело стабилизационный фонд в 29 трлн. руб., при этом бюджет нес потери на 0,6% ВВП\*.

---

\* Там же. С. 226.

Примерно на такую же сумму требовал образования инвестиционного фонда для нефтяной промышленности министр топлива и энергетики Ю.К. Шафраник. Его выступление на заседании Правительства в начале 1995 г., когда обсуждался бюджет и делились крохи на науку и культуру, вызвало даже смех в зале. Требование отвергли.

Но подобными же льготами по указам президента пользовались:

- учреждения культуры и искусства;
- учреждения кинематографии;
- архивная служба;
- органы внутренних дел;
- Главное управление охраны;
- Калининградская область;
- ИТАР-ТАСС;
- Западно-сибирский металлургический комбинат;
- предприятия нефтяного комплекса;
- АвтоВАЗ;
- АО "АВВА" (Автомобильный всероссийский альянс) Б.А. Березовского и др.

Некоторые льготы, например в виде бюджетных ассигнований в размере уплачиваемых экспортных или импортных пошлин, предоставлялись постановлениями Правительства.

Другой вид поддержки за счет бюджета – *субсидии и дотации*.

Формально с 1993 г. бюджетные дотации получали только две отрасли – угольная промышленность и сельское хозяйство. Но и в этих случаях давление лоббистов приводило к их нерациональному использованию.

В угольной промышленности деньги шли на первых порах в основном на дотации убыточным шахтам, а не на реструктуризацию отрасли и социальную помощь высвобождаемым шахтерам. Распоряжалось государственными деньгами объединение "Росуголь", бывший Минуглепром, ведя политику в своих интересах. Например, против всех экономических соображений из дотаций были выделены средства на строительство угольного терминала в порту Усть-Луга в Финском заливе, через который планировали за 6–7 тыс. км везти уголь из Кузбасса в Европу, рассчитывая на бесконечное сохранение сверхльготного железнодорожного тарифа. На самом деле авторы особо и не рассчитывали на то, что угольный терминал когда-нибудь будет работать. Им важно было построить порт, получать

подряды, тратить деньги, получая свою долю. Ситуация изменилась только после того, как в реструктуризации угольной промышленности стал принимать участие Всемирный банк.

В аграрном секторе дотации представлялись большей частью в форме *бюджетных ссуд*, которые шли в основном на госзакупки в федеральные и региональные продовольственные фонды (0,8% ВВП). Осенью 1993 г. были отменены льготные кредиты Центробанка, в том числе сельскому хозяйству, а также субсидии на импорт продовольствия. Теперь федеральный центр мог давать ссуды только через бюджет.

Стоит обратить внимание на логику развития событий, чтобы оценивать их не в свете сегодняшних условий, но в контексте того времени. Еще вчера деньги не составляли проблемы, но невозможно было достать материальные ресурсы. Когда деньги стали входить в цену, отдушиной стали кредиты ЦБ. Но вот и их не стало. Только через бюджет. А бюджет утверждает парламент. Так исчезли и технические кредиты странам СНГ. Условия менялись с огромной быстротой, требуя немедленной реакции.

Закупки в продовольственные фонды и субсидии на импорт еще вчера казались абсолютно необходимыми. Сейчас реальную необходимость ощущали только те, кто на них мог поднажиться. Но вчерашний страх перед дефицитом, перед голодом давал о себе знать. И так повсюду: условия иные, а мысли те же, вчерашние. И это был важный фактор динамики реформ, как и в целом экономической динамики.

Дж. Сорос в своей книге о кризисе капитализма писал о влиянии фактора ожиданий и прогнозов (принцип рефлексивности) на финансовые рынки\*. По сути здесь мы имеем дело с чем-то подобным.

---

\* Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. М.: ИНФРА-М, 1999.

Бюджетные ссуды по новым правилам можно было получить не более чем на шесть месяцев с возвратом не позднее конца текущего года. Тем самым как бы бюджет не нарушался. Кто не получил положенные ему деньги в апреле из-за того, что их отдали другому в виде ссуды, мог рассчитывать на декабрь. На самом деле это, конечно, был подрыв бюджетной дисциплины, но приходилось изворачиваться. Такой способ казался приемлемым, так как недофинансирование нарастало и получить апрельские ассигнования в декабре все равно казалось благом.

Еще одно важное обстоятельство: бюджет не мог отказаться от подобных операций, вообще-то ему не свойственных, еще и потому, что отсутствовал нормальный банковский кредит. Бюджетные ссуды и субсидии его отчасти заменяли, что увеличивало нагрузку на бюджет.

Бюджетные ссуды давались регионам, которые, собственно, обязаны были финансировать закупки в продовольственные фонды (Указ Президента № 2280 от 24 декабря 1993 г. "О либерализации зернового рынка в России"). Но, понятно, ссуды не возвращались, обращаясь в обычные субсидии.

Кроме того, прямые адресные дотации давались для компенсации части затрат на покупку минеральных удобрений и племенного скота (0,25% ВВП). Они не принесли желаемых результатов прежде всего из-за того порядка, в котором давались: небольшие суммы – всем сестрам по серьгам, причем в безденежную среду, которая, естественно порождала нецелевое использование средств.

*Каждая бюджетная статья требует определенного жесткого порядка контроля за использованием средств. Такого не было, и все попытки внедрить его наталкивались на отчаянное сопротивление со стороны тех, для кого «мутная вода» давала средства безбедного существования. Позднее, уже в 1997–1998 гг. с этим пришлось столкнуться особенно жестко, когда речь пошла о новом порядке финансирования через казначейство закупок продовольствия для армии, предложенном Я.М. Уринсоном.*

Кроме этого бюджетные ссуды и субсидии выдавались и отдельным предприятиям. В федеральном Правительстве даже определились три выдающихся лидера лоббирования таких субсидий: Ю.А. Песков (Ростсельмаш), Л.Н. Логинов (Красноярский завод комбайнов) и Ю.А. Гулько (Мытищинский машиностроительный завод). К началу 1995 г. Ростсельмаш был чемпионом по сумме полученных субсидий (около 3 трлн. руб. в ценах 1995 г.), которые, однако, ему не помогли. Позднее этот завод получил еще половину лизингового фонда, пробитого Минсельхозпродом и пристроенного под крышей Росагроснаба, старой советской структуры, во многом сходной с "Росуглем".

Огромные федеральные ссуды и субсидии получали регионы, которые значительную часть своих бюджетов тратили на субсидии предприятиям промышленности, сельского хозяйства и других отраслей.

С 1994 г. стал оформляться механизм трансфертов, реализующий принципы бюджетного федерализма. Но трансферты до 1997 г. предоставлялись без каких-либо условий и без целевого

назначения, на покрытие региональных дефицитов, а тратились, в частности, на субсидии. Получалось, что федеральное Правительство косвенно субсидировало лежащие предприятия и хозяйства.

Шаг за шагом, с огромными усилиями подобные порядки преодолевались. Но в значительной мере они сохранились и поныне, будучи даже отчасти восстановлены при правительстве Примакова – Маслюкова. Поэтому и не шла реструктуризация экономики, затягивался переходный период, падал сбор налогов и обострялся бюджетный кризис.

## 12.6 От "черного вторника" до 17 августа (1995–1998 гг.)

К сожалению, до 1999 г. основные вехи бюджетной политики новой России – это ее провалы. Тем более важно помнить уроки.

Как ни странно, рассматриваемый период был в каком-то смысле и удачей: в соответствии с планами реформаторов была побеждена инфляция, в 1997 г. выросла монетизация экономики, снизились процентные ставки, начался экономический рост. Но именно слабая бюджетная политика в первую очередь повинна в тяжелом поражении реформаторов, которым стал для них кризис 17 августа 1998 г.

Обвал рубля 11 октября 1994 г., названный "черным вторником", был во многом обусловлен ослаблением финансовой политики после парламентских выборов и ухода Е. Гайдара и Б. Федорова. Жесткости, связанной с тем, чтобы доказать, что и без них инфляции не будет, хватило только на первый квартал. В конце зимы началась эскалация расходных решений\*.

---

\* Синельников С.Г. Указ. соч. С. 136.

Федеральный бюджет на 1994 г. был принят в апреле, причем доходы по инициативе Думы были увеличены до 17,2% ВВП против 16,7% по предложениям Правительства, хотя за первые три месяца они составили всего 10,7%. Расходы же были приняты на уровне 26,8% ВВП. Дефицит по-прежнему покрывался за счет эмиссии. Рост денежной массы при поддержке курса рубля ЦБ завершился "черным вторником".

*Еще до этого стало ясно, что подобная политика не позволит добиться финансовой стабилизации как условия перехода к росту экономики.*

*Как уже отмечалось в гл. 10, в августе 1994 г. в г. Сочи, где отдыхал В.С. Черномырдин, собралось совещание с участием С.К. Дубинина, А.Н. Шохина, С.В. Алексаенко, А.П. Вавилова и др. для обсуждения предложения о законодательном запрещении эмиссии на покрытие бюджетного дефицита, о разработке бюджета на 1995 г. Исходя из этих посылок, имея в виду сокращение дефицита и покрытие его за счет так называемых неинфляционных источников, т.е. заимствований, решение было принято. «Черный вторник» стал платой за его затяжку. Дубинин, Шохин, Алексаенко ушли в отставку, и их предложения взялся осуществлять А.Б. Чубайс, назначенный первым вице-премьером.*

*В новой команде появились В. Г. Пансков в качестве министра финансов и я – в качестве министра экономики, а также С.А. Васильев, М.В. Бойко – ближайшие помощники А.Б. Чубайса. ЦБ возглавила Т.В. Парамонова. В Минфине ключевые роли сохранили В.А. Петров и А.П. Вавилов, а также О.В. Вьюгин.*

*На встрече у Черномырдина в октябре, еще не будучи членом правительства, я выступил против этой радикальной идеи, высказавшись за поэтапное сокращение эмиссии ввиду того, что, по моему разумению, мы были не готовы. Сомнения вызывало и неинфляционное финансирование дефицита, означавшее публичное залезание в долги. Позднее я прочитал о работах Т. Сарджента и Н. Уоллеса, облекших в научную форму довольно банальную мысль о том, что эмиссия может быть выгодней займов, так как она не требует уплаты процентов и не чревата переносом на будущее инфляционного скачка или монетизацией долга\*.*

---

\* Дорнбуш Р., Фишер С. Указ. соч. С. 643.

*Мои коллеги были за эту идею, и я в конце концов признал силу их аргументов: надо поставить себя в безвыходное положение, отрезать пути к отступлению, иначе давление лоббистов не одолеть. Дальнейшее развитие событий подтвердило основательность некоторых моих сомнений. Но в политике сомнения не всегда уместны, скорее нужна воля к решительным действиям.*

Крутой поворот в бюджетной политике требовал:

- сведения бюджетного дефицита к минимуму, делающему его покрытие за счет займов не слишком обременительным в обозримой перспективе;
- для этого – сокращения государственных расходов, в том числе из федерального бюджета не более 15–16% ВВП;

- резкого увеличения сбора налогов, прежде всего за счет улучшения налогового администрирования, повышения налоговой дисциплины под угрозой неотвратимых санкций;
- только на этой основе возможно раскручивание рынка государственных ценных бумаг в пределах, позволяющих держать их доходность на уровне не более 8–10% сверх уровня инфляции;
- пока повышается собираемость налогов, необходимо на определенный период заполнить разрыв между расходами и доходами, например за счет доходов от приватизации.

Посмотрим, как пошли дела в действительности.

1. Обязательства государства и расходы бюджета не были сокращены из-за позиции Думы в части ликвидации многообразных льгот и в силу царившего тогда убеждения, что расходы больше сокращать некуда. Десять меньше 20% ВВП, а это уровень либеральной экономики США, мы опускаться не можем. В консолидированном бюджете на 1995 г. расходы были предусмотрены в размере 26,8% ВВП\*, в 1994 г. расходы по плану составили 26,2%. В федеральном – 16,6%. Напомним, что в декабре 1994 г. началась война в Чечне. Затем предстояли парламентские и президентские выборы.

---

\* Синельников СТ. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 257.

2. Собираемость налогов повысилась в конце 1994 г. Доходы федерального бюджета составили: в октябре – 14,4% ВВП, в ноябре – 12,4, в декабре – 16,3%. Но в 1995 г. собираемость снова поехала вниз. За первое полугодие 1995 г. в доходы федерального бюджета поступило 13,7% ВВП. Никаких выдающихся усилий для улучшения сбора налогов предпринято не было: ни в администрировании, ни в укреплении финансовой дисциплины, включая банкротства недоимщиков. Руководство налоговой службы не было усилено. Итог: в 1995 г. доходы федерального бюджета составили 13,7% ВВП, в 1996 г. – 12,5, в 1997 г. – 12,5, в 1998 г. – 10,1% ВВП\*.

---

\* Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1999. С. 124.

Продолжались спад производства и демонетизация (в том числе из-за гипертрофии рынка ГКО), которые также ухудшали условия сбора налогов.

3. В этих условиях дефицит бюджета держался на уровне 10% ВВП. Закрывать его за счет заимствований при нормальных значениях цен и доходностей государственных ценных бумаг оказалось невозможным. Раскручивание их рынка произошло на крайне неблагоприятных для государства условиях. Впрочем, политические и социальные факторы сильно способствовали нестабильности рынка. В результате мы получили пирамиду ГКО.

4. Возможности закрытия спада доходов за счет приватизации были использованы только в форме залоговых аукционов.

Единственное реальное оправдание: если сбор налогов не улучшается, то торопить приватизацию делается бессмысленно, суть маневра пропадает.

5. В 1995–1997 гг. удалось добиться радикального сокращения инфляции. Достигнуто это было в основном за счет жесткой кредитно-денежной политики, ограничения роста денежной массы, а также рискованного привлечения на рынок ГКО иностранных инвесторов. В то же время, как мы видели, бюджетная политика оставалась слабой. И это противоречие рано или поздно должно было выйти наружу.

Для этого периода также были характерны два противоположных процесса, в новых условиях отразивших противоречие, о котором речь шла выше, – между необходимостью быстрой реструктуризации экономики и высокой ценой преодоления диспропорций.

Процесс первый – последовательное ужесточение бюджетных ограничений, отмена льгот и привилегий.

Процесс второй – изобретение новых форм ухода от жестких бюджетных ограничений и новых способов обогащения за счет государства, прямые попытки нуворишей купить или захватить государственную власть.

К *первому процессу* относятся:

- отмена льгот Национальному фонду спорта и другим общественным организациям;
- принятие Указа Президента и затем Закона о валютном регулировании, которым запретили любые льготы по уплате таможенных пошлин;
- установление (Указом Президента) лимита на бронирование средств на текущих счетах предприятий в случае недоимок по налогам не более 5% поступлений. Это решение вызвало резкие возражения, и в ряде регионов (Ярославль) местные власти увеличили лимит до 30%. Явочным порядком эту цифру

пришлось распространить телеграммой Минфина и Госналогслужбы России от 14 февраля 1995 г. на всех недоимщиков при условии расходования этих средств на оплату труда и другие неотложные нужды. Это привело к резкому росту недоимок.

В конце 1995 г. были приняты решения о поэтапном снижении лимитов бронирования, с тем чтобы к марту 1996 г. свести их к 10%.

Это очень характерный пример борьбы двух тенденций к ускорению преобразований или к их смягчению. Затем она вылилась в борьбу за формулировку ст. 55 Гражданского кодекса: при расходовании средств с расчетных счетов приоритет имеют оплата труда или обязательства перед бюджетом;

- введение единого счета недоимщика в целях прекращения уклонения от уплаты налогов путем открытия большого количества счетов в разных банках.

Можно сказать, что последние две меры себя не оправдали. В 1998 г. при правительстве С.В. Кириенко счет недоимщика был отменен, в том числе потому, что стимулировал рост неплатежей, бартера и "черного нала".

*Второй процесс* состоял прежде всего в том, что самим Минфином стали изобретаться способы увеличения финансирования в отсутствие реальных доходов и без эмиссионных кредитов ЦБ. Это КО, КНО, гарантии Минфина, о которых уже говорилось в гл. 10.

Казначейские обязательства (КО) введены постановлением от 9 августа 1994 г. Предполагалось гасить их через четыре месяца с начислением 40% годовых. По сути это была принудительная отсрочка выполнения бюджетных обязательств, да еще под отрицательную ставку. Возможности суррогата быстро распознали, и на нем стали наживаться банки, скупавшие КО с большим дисконтом, а затем предъявившие их Минфину. По настоянию МВФ Правительство обязалось вывести КО из обращения к 1 июля 1996 г.

Вторым изобретением были казначейские налоговые освобождения (КНО): предприятиям, которым был должен Минфин, предоставлялись КНО как инструмент своего рода зачета взаимных требований. С КНО в скором времени произошло то же, что с КО: они стали способом обогащения для тех, кто мог дать деньги обладателям этих бумаг, хотя бы с большим дисконтом. И эту программу пришлось свернуть, также под давлением МВФ.

Третье изобретение – кредитование коммерческими банками текущих бюджетных расходов под гарантии или поручительства Минфина. Схема по сути та же самая: ограбление бюджетно-получателей кредиторами с предъявлением ими требований Минфину в полных суммах.

Стоит ли говорить о том, какие при этом открывались возможности для злоупотреблений.

Четвертое изобретение – взаимозачеты по прямой схеме: примерно то же, что КНО, но без эмиссии бумаг. Составляется цепочка взаимозачетов с участием бюджета, которую кто-то кредитует.

Пятое изобретение – взаимозачеты по обратной схеме. Появилось уже в конце 1997 г. Оно было одобрено Чубайсом и Задорновым, фактически применялось и правительством Примакова под названием целевого финансирования. Суть его в том, что в отличие от прямой схемы цепочку взаимозачетов кредитует сам Минфин, снижая возможности злоупотреблений.

Тем не менее все это способы сокращения реального бюджетного финансирования при высоких обязательствах бюджета и недостаточных доходах, способы финансирования бюджетного дефицита, позволяющие избежать дорогостоящих заимствований на рыночных условиях, но подрывающие денежное обращение и дисциплину обязательств. Альтернативой были ГКО, которые стали в 1995–1997 гг. основной формой внутренних заимствований. Пирамида ГКО привела к 17 августа 1998 г.

## 12.7 Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм – понятие, отражающее организацию финансовой системы в странах с федеративным устройством, в рамках которой определены принципы и методы распределения доходов и расходов между уровнями власти.

В США такими уровнями выступали федеральный центр и штаты; в Германии – федеральный центр и земли.

СССР, несмотря на то что по Конституции он был союзным государством, реально являлся государством унитарным. Унитарной же была и финансовая система. В плановом хозяйстве иначе и быть не могло: эта система признает только структуру с единым центром, который может делегировать полномочия, но может в любой момент их забрать. Не допускаются никакие правила (законы)

распределения полномочий, более высокие, чем власть центра.

В рыночной экономике возможны иные варианты. Бюджетный федерализм обладает тем преимуществом, что, опираясь на правила распределения доходных и расходных полномочий, повышает ответственность всех уровней власти, прекращает иждивенчество. Поэтому уже в 1994 г. была предпринята первая попытка реализации в России принципов бюджетного федерализма. Инициатором и руководителем первого проекта был С. В. Алексахенко, тогда заместитель министра финансов. Страна должна знать своих героев.

Этому предшествовала волна сепаратизма, прошедшая по Российской Федерации после распада СССР, угрожавшая целостности страны. В ходу были идеи одноканальной налоговой системы, позаимствованные из арсенала Б.Н. Ельцина эпохи его борьбы с М.С. Горбачевым. Она предполагает поступление всех налогов субъектам федерации с последующим взносом в федеральный бюджет на федеральные программы. Это означало бы распад государства, переход от федерации к конфедерации.

Республики в составе Российской Федерации, прежде всего Татарстан, Башкирия, Якутия, добивались большей самостоятельности и подписали с Федерацией договоры о разграничении полномочий, позволявшие им перечислять в федеральный бюджет меньше, чем другие, или вовсе ничего не перечислять. Такое положение отчасти сохранялось до 2000 г.

Однако подобное поведение могли себе позволить только богатые регионы, отдававшие в федеральный бюджет больше, чем получали. Большинство же бедных нуждались в помощи центра и объективно поддерживали федерацию. Кроме того, самыми богатыми были Москва, Петербург, Нижний Новгород, Самара, которые никак не могли бы избавиться от российской идентичности. Это и есть Россия, которая не может желать распада самой себе. Федерация устояла.

Однако первые два года с начала реформ и самостоятельной жизни Российской Федерации отношения центра с регионами – субъектами федерации и соответственно субъектов федерации с уровнем местного самоуправления строились по советской традиции, т.е. в индивидуальном порядке. А стало быть, характеризовались произволом и благоприятными условиями для коррупции. Это было источником напряжения в отношениях с регионами и постоянно подогревало сепаратистские настроения. Поэтому переход к бюджетному федерализму, основанному на четких правилах и процедурах, был объективно обусловлен. Вопрос в том, как его построить.

Международный опыт различает несколько вариантов бюджетного федерализма с точки зрения распределения доходов.

*Вариант I – американский* – закрепление определенных доходных источников за видами бюджетов: один налог – один бюджет. Так, в США за федеральным бюджетом закреплены подоходный налог с физических лиц, налог на доходы корпораций (налог на прибыль); за бюджетами штатов – как правило, налоги с продаж и на имущество.

*Вариант II – германский* – разделение (расщепление) поступлений от всех или большинства основных налогов между видами бюджетов в определенном процентном соотношении, например 50:50.

С самого начала было ясно, что в условиях слабости государства американский вариант нам не подходит. Иначе при полном сборе в региональные бюджеты федеральный бюджет мог бы не получить ничего. И так все годы налоги в региональные бюджеты по разным причинам собирались лучше:

- 1) брали натурой, что для федерации невозможно;
- 2) местные власти нелегально вводили разделение налогов уже на стадии их сбора и первым делом доходы зачисляли себе.

Более подходящий вариант – германский или смешанный, с учетом российских традиций.

Первый проект бюджетного федерализма в России предполагал разделение основных налогов – НДС и налога на прибыль, ежегодно утверждаемое при принятии федерального бюджета, и образование фонда финансовой помощи регионам (ФФПР), в который отчислялось 22% НДС, поступающего в федеральный бюджет.

В 1995 г. эта цифра составила 27% НДС, в 1996 г. – 15% всех налоговых поступление в 1998 г. – 14%.

Суммы помощи (трансферты), выделяемые регионам, определялись с учетом бюджетной обеспеченности (доходы регионального бюджета на душу населения) региона по отчету 1991 г.

Другие налоги закреплялись: подоходный налог и налог на имущество – за региональными бюджетами (по традиции), доходы от внешней торговли, акцизы – за федеральным бюджетом.

Это был первый опыт построения правил, в которые многосложная российская жизнь не вписывалась. Главная проблема – огромные различия между регионами, необходимость крупномасштабного перераспределения средств через федеральный бюджет, чтобы хоть как-то выровнять ситуацию,



поддерживать цивилизованные социальные стандарты во всех частях страны и тем самым создать предпосылки для укрепления ее целостности.

Можно сказать, что опыт не удался, поскольку осталась необходимость в индивидуальных решениях, подправляющих несовершенные правила, причем в 1995 г. их объем даже возрос, сводя на нет ряд принципов бюджетного федерализма. Особенно много возражений вызывала отчетная база – с 1991 г. многое и сильно изменилось, процветающие регионы становились кризисными, а средства, если следовать правилам, надо было выделять по устаревшим показателям.

Кроме того, вследствие упадка экономики сокращалась общая налоговая база, и это не могло не обострять споры между центром и регионами. Некоторые регионы, например ряд северокавказских республик, прежде имевшие бюджет, сбалансированный собственными доходами, в том числе за счет оборонных предприятий (Дагестан), цветной металлургии (Кабардино-Балкария, Тырныаузский комбинат), туризма, теперь до 80% расходов стали покрывать за счет федеральных трансфертов.

Тем не менее, несмотря на заинтересованность и Минфина, и многих субъектов Российской Федерации в сохранении индивидуальных решений и соответственно на острую критику введенных правил межбюджетных отношений, дело, пусть медленно, двигалось вперед. Жизнь заставляла: в обстановке безответственности, сопровождающей индивидуальную практику распределения трансфертов, стало ясно, что скоро все регионы станут дотационными и неоткуда будет брать средства для помощи им. В 1995 г. из 89 субъектов федерации дотационными были 70.

Это еще один характерный пример российской практики реформирования: делать что-то только тогда, когда проблема перезрела, когда откладывать больше нельзя.

При так называемом правительстве молодых реформаторов в 1997 г. Комиссия по экономической реформе дважды обсуждала проблему межбюджетных отношений. В центре дискуссий было три вопроса:

- принцип распределения трансфертов;
- целевой подход к формированию трансфертов;
- обусловленность получения трансфертов регионами определенными требованиями.

**1. Принцип распределения трансфертов.** Было предложено два подхода.

По *отчетной базе* – модифицированный прежний (предложен В.А. Петровым, тогда первым заместителем, министра финансов). Суть его – приблизить отчетную базу (год перед распределением) и с помощью двухшаговой процедуры обеспечить сначала самые неотложные нужды самых кризисных регионов, а затем уже по выровненным условиям применить общую процедуру распределения с учетом бюджетной обеспеченности.

*Нормативный* подход (защищался В.Б.Христенко, тогда заместителем министра финансов, А.В. Улюкаевым, Министерством экономики, А.Ф. Самохваловым). Суть подхода в том, чтобы определить минимальные нормативы обеспеченности тех или иных нужд, на их основе подсчитать потребность региона в финансовых ресурсах, сравнить ее с собственными доходами и таким образом определить необходимый размер трансфертов.

Принципиальная трудность этого подхода – определение нормативов, своего рода федеральных стандартов затрат. Задача, хорошо известная по опыту советского планирования, которое все строилось на перемножении нормативов на объемные показатели производства или услуг с целью определения потребностей в ресурсах, и уже поэтому вызывавшая подозрение в возможности ее приемлемого решения. Кроме того, такое решение было весьма трудоемким. На это и упирали сторонники первого подхода.

Все же предпочтение было отдано нормативному подходу, так как первый подход, от базы, тоже был хорошо известен с советских времен и обладал еще более серьезными пороками, главный из которых – он оставлял возможности для индивидуального торга.

**2. Целевой подход к формированию трансфертов** корреспондируется с нормативным методом их распределения. Суть его в том, чтобы определять нормативы не вообще, а на определенные цели, программы. Например, на образование, здравоохранение и т.п.

До сих пор трансферты определяются и выделяются не на конкретные нужды, а в целом, на общее покрытие бюджетных потребностей. Под этим есть своя теоретическая база: глубокая дифференциация между российскими регионами по условиям жизни обусловлена большей частью объективными обстоятельствами и трансферты нужны главным образом, чтобы сгладить различия, а не для того, чтобы стимулировать регионы к достижению каких-то целей. Кроме того, целевой характер выделения средств на основе достаточно условных целевых нормативов будет ограничивать свободу маневра региональных

и местных властей, которые лучше видят предпочтительность тех или иных расходов в своем регионе, и, естественно порождать нецелевое использование средств.

Иная точка зрения состоит в том, что для свободы маневра есть местные доходы, которые, кстати, тоже должны быть расписаны в соответствующих бюджетах, чтобы обеспечить контроль за использованием средств. Нецелевое же их использование в любой форме есть зло, открывающее простор произволу и коррупции. Непредвиденные расходы должны оставаться в пределах плановых резервов, а если они превышают их, то нужно изменение в бюджете, принимаемое законодательным органом.

Что касается общего назначения трансфертов, обусловленного российской спецификой, то целевое формирование трансфертов в принципе ему не противоречит, кроме того, не надо преувеличивать роль специфики, особенно в тех случаях, когда за ней скрываются интересы ослабления контроля.

Видимо, в интересах дела целесообразен переход на целевые нормативы.

**3. Обусловленность получения трансфертов.** Речь идет уже не об определении величины трансфертов, а о суммах их фактических выплат с учетом тех или иных условий. *Обусловленность* в данном контексте – русский эквивалент английского термина *conditionality*, обозначающего, в частности в практике МВФ, совокупность условий, которые получатель кредита или трансферта должен выполнить, чтобы его получить.

Здесь как раз речь о том, чтобы сделать трансферты стимулом к выполнению требуемых действий регионами-реципиентами. Аналогия с политикой МВФ в отношении стран – получателей кредитов: условия кредитов более выгодны чем, рыночные, но они сопровождаются *conditionalities* или *prior actions*.

Первым таким предварительным условием в 1997 г. перед регионами было выдвинуто продвижение жилищно-коммунальной реформы, выраженное показателем доли населения в оплате жилищно-коммунальных услуг. Затем, учитывая стремление регионов перекладывать на центр ответственность за оплату труда работников бюджетной сферы, было выдвинуто требование, чтобы не менее 40% расходов регионального бюджета шло на оплату труда и погашение долгов по зарплате бюджетникам. В упоминаемой ниже Концепции реформирования межбюджетных отношений предлагались такие условия, как соблюдение законодательства по зачислению налогов в федеральный бюджет и по закупкам товаров и услуг для государственных нужд.

В числе других условий могли бы быть выдвинуты:

- контроль за бюджетом региона-реципиента со стороны Минфина, вплоть до полной передачи ему управления бюджетом в случаях утраты контроля за ситуацией;
- выполнение целевых нормативов затрат, если бы они были внедрены, – нормативный подход, целевые нормативы и обусловленность получения трансфертов в данном случае дополняют друг друга;
- сокращение затрат в местных бюджетах на ЖКХ, на поддержку промышленности и сельского хозяйства в виде дотаций нежизнеспособным предприятиям;
- сокращение вложений в непроизводительные и неэффективные инвестиционные проекты;
- осуществление мер по регулированию локальных естественных монополий;
- недопущение незаконных связей между местными властями и бизнесом, обеспечение свободы входа на рынок и т.п.

Пока можно сказать, что конкретные подходы к обеспечению обусловленности трансфертов еще не разработаны. Возможно, что они должны строиться дифференцированно для отдельных регионов или групп регионов.

В июле 1998 г. был принят Бюджетный кодекс, а в августе правительство Кириенко одобрило Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 годы. Этими документами были разграничены расходные и доходные полномочия федерального и региональных бюджетов, определен состав федеральных, региональных и местных налогов. Федеральными считаются налоги, принимаемые федеральным законодательством. В то же время доля от федеральных налогов (НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц и др.) может поступать в другие виды бюджетов.

Концепция декларировала переход к нормативному методу распределения трансфертов и определяла задания по разработке нормативов. С 2000 г. расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации должны были полностью оцениваться нормативным методом.

Однако в концепции был компромисс между разными подходами, а ее идеология предполагала выполнение еще многих работ, прежде чем правила бюджетного федерализма обретут необходимые законченность и прозрачность.

Первый этап – *определяется душевой доход*, т.е. доходы консолидированного бюджета региона на душу населения. Консолидированный бюджет включает собственные доходы и отчисления от регулирующих доходных источников, в том числе из того же ФФПР для высокодотационных регионов согласно первому подходу В.А. Петрова. Расчет на 1999 г. делается на базе отчетных показателей 1997 г. Предполагается процедура согласования этих показателей с властями региона, т.е. остается место для индивидуальных решений.

Второй этап – *определяется индекс бюджетных расходов* как отношение нормативной бюджетной потребности региона (на душу населения) к средней (минимальной) нормативной бюджетной потребности по России. Этот индекс позволяет привести нормативный уровень расходов в данном регионе к виду, сопоставимому с другими регионами, с учетом его географических, климатических и прочих особенностей.

Третий этап – *рассчитывается приведенный душевой бюджетный доход* каждого региона: фактический душевой доход 1997 г. с поправкой на условия 1999 г. умножается на индекс бюджетных расходов.

Четвертый этап – *рассчитываются доли регионов в ФФРП и трансферты*. Здесь применяется довольно сложная итеративная процедура, в итоге которой получаются размеры трансфертов, подлежащих утверждению в составе федерального бюджета.

Методика все усложняется, не оставляя чувства уверенности в том, что это лучший вариант.

Все эти проблемы воспроизводятся во взаимоотношениях бюджета региона и бюджетов муниципальных образований (органов местного самоуправления).

Я привожу этот материал, чтобы показать проблемы и логику поиска методов ее решения.

Со сменой политического руководства в 2000 г. вопросы бюджетного федерализма стали решаться во многом иначе, прежде всего потому, что безусловная легитимность нового президента и его решимость ввести в приемлемые рамки своеволие губернаторов резко усилили позиции федерального центра и позволили сломить сопротивление введению достаточно жестких и единых правил. В итоге концепция реформирования межбюджетных отношений 1998 г., основанная на нормативном подходе, в 1999–2000 гг. была реализована с определенными модификациями.

В мае 2001 г. Правительство одобрило Программу развития межбюджетных отношений до 2005 года. Она стала итогом новой дискуссии, развернувшейся в ходе подготовки долгосрочной стратегии (программы Г. Грефа) в начале 2000 г.

На новом этапе дискуссия, во многом инициированная А. Лавровым, развернулась вокруг двух основных вопросов:

- повышение уровня централизации бюджетной системы на основании необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и взятия на федеральный бюджет так называемых федеральных мандатов (т.е. расходных решений федеральных органов), исполнение которых в значительной степени возлагалось на региональные и местные бюджеты;
- переход от германской системы расщепления федеральных налогов к американской системе "один налог – один бюджет".

По первому вопросу А. Лавров следующим образом мотивировал свою позицию: мы имеем формально высокую централизацию налогово-бюджетных полномочий, из федерального центра приходит большинство норм расходования средств бюджета, их источником являются федеральные налоги. Но реально система децентрализована на уровне большинства федеративных государств. Это порождает безответственность регионов и на самом деле дает им больше власти, чем следует из закона. Вывод: либо произвести формальную децентрализацию, либо реальный уровень централизации привести в соответствие с формальным, взяв на федерацию финансирование почти всех федеральных мандатов. Первыми среди них были названы пособия для детей и ветеранов, много лет назад введенные без обеспечения и с тех пор финансируемые только некоторыми состоятельными регионами.

На самом деле в сложившейся политической ситуации выбор был предрешен. Бюджет 2000 г. был утвержден с соотношением федерального и региональных бюджетов 70:30, тогда как ранее оно было 50:50, а фактическое исполнение всегда шло в пользу регионов. На протесты губернаторов Минфин отвечал, что реально, с учетом трансфертов, отношение получится 53:47. Более всего пострадали при этом органы местного самоуправления. Изменение пропорций в консолидированном бюджете отражало

изменение баланса политических сил.

Второй вопрос стало возможным поднять по той же причине: главный аргумент против, что при разграничении налоговых источников лучше будут собираться местные налоги, оказался ослаблен. В налоговых органах усилилось влияние центра, улучшился сбор налогов, их стали собирать почти исключительно в денежной форме. Выгоды же американского варианта с точки зрения повышения ответственности бюджетных властей всех уровней были несомненны.

Тем не менее в Программе развития межбюджетных отношений до 2005 года содержатся довольно обтекаемые формулировки:

1) расширить налоговые полномочия региональных и местных властей при предотвращении налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

2) закрепить основные доходные источники (отчисления от федеральных налогов) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе. (Вспомним долгосрочные нормативы позднесоветской эпохи.);

3) сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам и сборов за бюджетом одного уровня.

Таким образом, планируется постепенный переход к американской системе, что, видимо, верно.

## 12.8 Разработка, утверждение и исполнение бюджета

Эти вопросы обычно остаются за пределами учебных программ, но они чрезвычайно важны для понимания того, как все же на самом деле происходит бюджетный процесс – одна из ключевых сторон жизни экономики.

**Разработка бюджета** на год начинается обычно в марте предшествующего года. Не позднее мая появляется бюджетное послание Президента, определяющее концепцию очередного бюджета и директивы к его разработке. В конце августа проект бюджета должен быть внесен в Государственную Думу.

Работа начинается с составления прогноза развития экономики на следующий год, в котором должны быть определены прежде всего показатели физического *объема производства* (ВВП, промышленная продукция), *темпа инфляции* (индексы потребительских цен и цен производителей), *курса рубля*. Прогноз готовится Министерством экономического развития торговли, но у Минфина всегда есть свои расчеты.

Такой прогноз дело вовсе не техническое, в него закладывается и определенная бюджетная политика.

Правило, подтвержденное опытом многих лет, говорит, что *прогноз должен быть консервативным*. Это означает, что объемы производства должны быть занижены, темпы инфляции также занижены, курс рубля несколько завышен. Иначе говоря, от прогноза на практике требуется не точность, а создание предпосылок для утверждения в Думе бюджета, который затем можно было бы исполнить.

Если завышается объем производства, то будут завышены доходы бюджета, которые депутаты потом будут стремиться увеличить, чтобы запланировать больше расходов. Неисполнение бюджета по долгам приведет либо к недофинансированию, либо к увеличению дефицита бюджета со всеми вытекающими последствиями.

Если будет завышен темп инфляции, то опять же будут завышены номинальные доходы бюджета, т.е. поступление в бюджет инфляционного налога, которого на деле не будет. Соответственно последствия при утверждении и исполнении бюджета будут, такие же, как и в предыдущем случае.

Занижение инфляции, напротив, при утверждении бюджета воспринимается как достижение, а при исполнении увеличивает доходы и облегчает выполнение расходных обязательств. В 1995 г., несмотря на чеченскую войну и снижение ВВП на 6%, федеральный бюджет был исполнен по доходам на 95% (считался самым удачным бюджетом за годы первого этапа реформ) благодаря тому, что с начала года инфляция была заметно выше запланированной в бюджете.

Занижение курса рубля на стадии разработки бюджета обязательно становится известно агентам рынка и влияет на их ожидания, причем не в пользу рубля.

Завышение курса рубля вызывает скорее позитивные ожидания, даже если при этом выражается недоверие. Если курс будет ниже заложенного в бюджете, это приведет к увеличению против запланированных рублевых расходов по обслуживанию внешнего долга, а также по импорту, но при этом будут выше доходы от экспорта, в том числе и налоги от экспортеров. Снижение курса – это и

повышение инфляции, которая принесет инфляционный доход. Вообще большая часть плюсов и минусов от завышения курса балансируется, т.е. взаимопогашается. Точность же прогноза только потешит тщеславие его авторов.

Бюджет 1997 г. был одним из самых неудачных, в частности потому, что строился на оптимистическом прогнозе. И хотя прогноз почти оправдался, бюджет пришлось фактически дважды подвергать секвестру и в итоге он все равно был исполнен не полностью. Это сыграло свою роль в судьбе правительства молодых реформаторов.

Следующий важнейший параметр, определяемый уже Минфином и МНС, – это показатель *собираемости налогов* в процентах к ВВП. Здесь также нужен консервативный подход.

Самая большая неудача бюджета 1997 г. – высокое задание по сбору налогов, 16% ВВП. Оно казалось вполне оправданным, поскольку за время двух избирательных кампаний сбор налогов упал, опасность пирамиды ГКО становилась все более очевидной, и ее можно было остановить только увеличением сбора налогов. Налоговые органы должны были получить жесткое задание.

Однако степень его жесткости была оценена неверно. Казалось по-советски: чем сильнее жать, тем больше получишь. На самом деле надо было трезво оценить способность демонетизированной кризисной экономики дать в сумме налогов более 32% ВВП, в том числе 50% в федеральный бюджет. Когда этот анализ был сделан, проект бюджета уже оказался в Думе, а изымать его оттуда – политический акт, подобный самоубийству. В этом по крайней мере был уверен В.С. Черномырдин.

Далее идет примерное определение трех ключевых показателей бюджета – *доходы, расходы, дефицит (профицит)*. В них по сути выражается *концепция бюджета*.

Доходы определяются из прогнозных значений ВВП с учетом инфляции и сбора налогов. Налоговые поступления дополняются доходами бюджета из других источников. Например, от использования госимущества.

До отказа в 1995 г. от привлечения эмиссионных кредитов ЦБ для покрытия бюджетного дефицита балансирующим показателем был дефицит. Это значит, что подсчитывались доходы, расходы, разница между ними, обычно сильно отрицательная, образовывала дефицит и покрывалась эмиссией. Если последняя вызывала угрозу опасного роста инфляции, тогда урезали расходы или искали источники дополнительных доходов.

С 1995 г. ситуация изменилась, дефицит бюджета, покрываемый из жестко лимитированных источников, каковыми являются внутренние и внешние заимствования, перестал быть балансирующим параметром. Ограниченность этих источников определяется ценой привлечения, которая зависит от объема привлекаемых средств. Нужно учесть еще будущие расходы на обслуживание долга. Есть также приватизация, но продажа государственной собственности, в свою очередь, упирается в емкость рынка и в цены, которые на нем можно получить сегодня и завтра. Поэтому в период 1995–1998 гг. (до августа) балансирующим показателем реально являлись расходы, допустимый размер дефицита "выбирался" сразу. Либо надо было искать дополнительные доходы, хотя бы фиктивно.

То, что предлагал в плане доходов Минфин, будь то на переговорах с МВФ или при обсуждении бюджета в Думе, всегда было формально безупречно, а по существу сомнительно. Важно было то, что указывалось мероприятие, например отмена льготы по НДС для капитального строительства, и точно называлась сумма дополнительного дохода. Будет ли это на самом деле, не имело значения. Более того, те, для кого предназначались эти расчеты, именно такого и ждали. Им только дай цифру. Но на стадии разработки бюджета все это надо просто иметь в виду и закладывать резервы для последующих этапов.

После кризиса 17 августа 1998 г. ситуация опять переменялась. С одной стороны. Правительство и Центробанк решили вернуться к эмиссионному финансированию дефицита, и вряд ли у них был тогда иной выбор, ибо и внутренние, и внешние займы стали России недоступны. Более того, мы утратили возможность заимствований как раз тогда, когда пришла пора рассчитываться по нахватавшимся ранее долгам. Поэтому эмиссия была неизбежна, и она была восстановлена в правах гражданства как источник покрытия бюджетного дефицита.

Но, с другой стороны, ограниченные возможности ее использования сохранились. Власти испытывали страх божий, прибегая к эмиссии, и очень хорошо. Тем более что всякий порыв в наращивании денежной массы наказывался ростом инфляции уже через два месяца – временные лаги после кризиса заметно сократились. Поэтому главным остаточным членом в уравнении бюджета все же остались расходы.

На самом деле они стали балансирующим параметром даже в большей степени, чем раньше, поскольку резко выросли процентные расходы (по погашению и обслуживанию долга), бюджет теперь

приходилось сводить с первичным профицитом. Сокращать теперь надо было прежде всего непроцентные расходы. Или опять же увеличивать доходы. В целом ситуация в 1999–2000 г. стала еще более жесткой. Только в 2001 г. поступления от экспорта подорожавшей нефти позволили чуть расслабиться.

Концепция бюджета теперь стала включать показатели доходов, процентных и непроцентных расходов, первичного профицита, дефицита бюджета и источников его покрытия – внутренние и внешние займы, доходы от приватизации, эмиссия.

Только после определения этих показателей (с возможностью некоторых уточнений) можно приступать к развернутым расчетам бюджета. Состав доходов подкрепляется предложениями по изменениям в налоговой системе. Расходы расписываются по статьям.

**Структура расходов** также является важнейшим отражением бюджетной и структурной политики. Главный параметр – соотношение между расходами на текущие нужды и на развитие. Если растет доля расходов на социальные нужды, на оборону, а также на поддержку отстающих предприятий промышленности и других отраслей – это бюджет выживания. Таким он и был все последние годы. Надо подчеркнуть, что само по себе увеличение доли инвестиций в государственных расходах вовсе не означает приоритета задач развития. Можно инвестировать в престижные, но неэффективные проекты – и тогда развития не будет. Напротив, расходы на науку и образование, на поддержку реформ и реструктуризацию предприятий, кстати, как и сокращение госрасходов, позволяющее больше средств оставлять в частном секторе, – это характеристики бюджета, ориентированного на развитие.

По поводу структуры расходов проходят острые дискуссии в самом Правительстве, поскольку представители отраслей всегда стремятся увеличить свою долю. Обычно им противостоит один Минфин, иногда его поддерживает Минэкономразвития. Специальная процедура согласования заканчивается тем, что ведомства визируют свои разделы бюджета либо выносят разногласия к премьеру или на заседание Правительства.

**Утверждение бюджета** – это процесс его принятия Думой, Советом Федерации вплоть до подписания Президентом закона о бюджете. В отличие от разработки бюджета в Правительстве, носящей по преимуществу неформальный характер, утверждение бюджета происходит в рамках подробно регламентированной процедуры, закрепленной, в частности, Бюджетным кодексом.

Процедура в общих чертах такова. Проект бюджета поступает вначале в Комитет Думы по бюджету и налогам (Бюджетный комитет), по традиции возглавляемый профессионалами, а значит, либералами – А. Починком, М. Задорновым, А. Жуковым.

Комитет представляет свое заключение Думе, которое в итоге может быть в трех вариантах: 1) принять (ни разу не случилось); 2) отвергнуть и вернуть в Правительство (ни разу не случилось, несмотря на постоянную оппозиционность Думы, это был бы скандал, способный завершиться ее роспуском; 3) передать в Согласительную комиссию (бывало всякий раз).

С заключением Комитета бюджет попадает в Думу для обсуждения в первом чтении. Всего чтений четыре. Первое чтение – принимается концепция бюджета, которая потом не пересматривается. Только в третьем чтении дело доходит до того, что особенно интересует депутатов, – до конкретных поправок к конкретным статьям, когда они могут добиться чего-нибудь для своих избирательных округов.

Но до этого еще надо добраться. Пока после обсуждения в палате и до первого чтения проект бюджета отправляется в Согласительную комиссию. В ней идет самая сложная, самая вязкая работа. Все фракции высказывают свои позиции, подыскивают, за что ухватиться, чтобы добиться своих политических целей. За кулисами идет торговля с правительством.

Многие обвиняют оппозиционные фракции в том, что, борясь на словах с антинародным режимом, они все же в конце концов голосовали за бюджеты и тем самым сотрудничали с властью. Эти обвинения не имеют, на мой взгляд, серьезных оснований, и вот почему.

1. Ни одна фракция не может себе позволить поведение, которое явно квалифицировалось бы как вредное для страны. Обструкция бюджета была бы как раз таким поведением.

2. В процессе дебатов по бюджету в правительственный проект, как правило, вносились такие поправки, которые его серьезно портили: рост расходов и дефицита, нереальное увеличение доходов, противодействие принятию налоговых законов, необходимых для исполнения бюджета. Это была довольно эффективная форма борьбы с режимом, внесшая серьезный вклад в то развитие событий, которому мы стали свидетелями, в саботирование реформ.

3. Сближение позиций Думы и Правительства не раз достигалось прямым подкупом. Речь идет не только об уступках определенным группам интересов (аграриям, нефтяникам), но и об откровенных

взятках. Не буду выдвигать какие-то конкретные обвинения, ни одного судебного разбирательства по подобным поводам не было. Но памятен скандал по несостоявшейся передаче партии Жириновского Юсуповского дворца в Большом Харитоньевском переулке, где много лет помещается Сельскохозяйственная академия. Дворец обещали за голосование по бюджету, его спасли протесты общественности.

4. Практически всегда принятие бюджета затягивалось против обозначенных в законодательстве сроков, отражая желание Думы доказать свою оппозиционность и выбрать дополнительные расходы. Законы о бюджете были приняты:

на 1994г..... в марте 1994г.;;  
на 1995 г.....в январе 1995 г.;;  
на 1996г. ....в декабре 1995г.;;  
на 1997 г. .... в марте 1997 г.;;  
на 1998 г. .... в марте 1998 г.

1999 г. – первый случай, когда жесткий бюджет был принят до наступления бюджетного года благодаря "классово близкому" правительству Е.М. Примакова. В 2000 г. ситуация повторилась.

Совет Федерации обычно подходит к бюджету конструктивно, задерживаясь в основном на таких вопросах, как межбюджетные отношения, доля регионов в консолидированном бюджете и т.п.

**Исполнение бюджета** состоит прежде всего в работе Министерства по налогам и сборам. Государственного таможенного комитета и других "доходных" ведомств по мобилизации доходов в бюджет и в работе федерального казначейства Минфина по распределению средств в соответствии с бюджетными назначениями.

Различаются две основные системы исполнения бюджета – *банковская* и *казначейская*. В первом случае все доходы зачисляются на бюджетные счета в банках и с них списываются по платежным поручениям казначейства на счета бюджетополучателей. Такая система существовала в СССР и до 1998 г. в новой России. Сейчас за коммерческими банками осталось только ведение счетов таможен, поскольку там значительная доля платежей авансируется и их преждевременное зачисление в бюджет неправомерно. Банки также участвуют в операциях по приему бюджетных платежей на местах.

Но еще недавно коммерческие банки выполняли почти все операции с бюджетными деньгами. Утверждались так называемые уполномоченные банки для этой работы, которые поднимались на бюджетных деньгах, не имея должного опыта работы с нормальными клиентами. Поэтому и рухнула в 1998 г. российская банковская система – юный колосс на глиняных ногах.

Банки зарабатывали на бюджете, задерживая государственные средства и пуская их в оборот, в том числе на рынке ценных бумаг, да и на валютном. При этом бюджетные обязательства не выполнялись вовремя. Другой способ уже упоминался – кредитование под поручительства Минфина текущих расходов бюджета, порой его же деньгами.

Кризис банковской системы выявил еще один способ: налоги, уплаченные предприятиями и попавшие в банки, уже лишённые лицензии, но еще не ликвидированные, до бюджета не доходили и присваивались проходимцами. Порой здоровые банки, поняв возможности таких "полумертвых" банков, специально переводили им деньги, чтобы потом не производить платежей. Всего после кризиса налоговых платежей в проблемных банках "зависло" примерно 20 млрд. руб.

Конечно, так делали не все коммерческие банки; большинство, пока были на плаву, старались выполнять свои обязательства. Технически же они работали лучше, чем любые госслужбы, которым предлагалось передать работу с бюджетными деньгами. Однако стало очевидно, что банковская система исполнения бюджета, сносно работавшая в советское время благодаря тому, что все банки были государственными, в новых российских условиях не годится.

Казначейская система исполнения бюджета предполагает, что все операции с бюджетными деньгами осуществляет федеральное казначейство, при нужде прибегая к услугам только Центробанка.

В России до революции действовала казначейская система, которая принимала все доходы, включая таможенные пошлины.

В казначейства поступали государственные доходы и суммы, подлежащие зачислению в специальные средства и в депозиты:

- а) непосредственно от плательщиков;
- б) от распорядительных управлений и должностных лиц;
- в) от земских, городских, общественных и сословных учреждений (в подлежащих случаях);

- г) от касс специальных сборщиков;
- д) от особых касс, образуемых для приема отдельных налогов, как, например, квартирного и налога с недвижимых имуществ;
- е) посредством перечислений из банковской кассы сумм, принятых за счет казначейств учреждениями Государственного банка\*.

\* Из инструкции казначействам, утвержденной Министром финансов 7 мая 1915 г.

В новой России переход на казначейскую систему был начат в 1993 г., но шел с большим скрипом как из-за нехватки средств на развертывание территориальной сети, так и в силу сопротивления всех тех, кто был заинтересован в прохождении государственных средств через банки.

*Уже на моей памяти в 1996 г. в бытность первым вице-премьером В.В. Каданникова правительственная Комиссия по кредитно-денежной политике приняла решение о ликвидации института уполномоченных банков. До конца года давалось время на переход, имея в виду потерю ими средств и подготовку казначейства и Центробанка к новым задачам. Однако после президентских выборов правительство сменилось, и решение было отменено. Ушел еще год.*

Переход на расходование бюджетных средств через казначейство еще более труден, поскольку означает усиление контроля за расходами.

Старая система: деньги бюджета концентрируются на счете 100 в Центробанке и затем переадресуются на субсчета ведомств-бюджетополучателей. Те же расходуют средства весьма вольно.

Конечно, есть разные ведомства. Некоторые, маловлиятельные, соблюдают бюджетные назначения. Другие, такие, как Минобороны, Минатом, Минсельхозпрод, стремятся не допустить какого бы то ни было контроля со стороны, покрывая бесхозяйственность и хищения. Именно поэтому в 1996–1997 гг. пропали деньги, направленные в Федеральную продовольственную корпорацию. В Минобороны обнаруживались случаи, когда портянки закупались по цене французских духов, в то время как солдат переводили на двухразовое питание.

Новая система, которую начали внедрять М. Задорнов и Т. Нестеренко: ведомства-бюджетополучатели заключают контракты и дают казначейству указания по их оплате. Казначейство открывает счета для бюджетополучателей (действуют как кредитные линии) и с этих счетов после проверки производит платежи по их указаниям в пределах бюджетных назначений.

Практика последних лет, когда финансирование почти по всем статьям шло ниже бюджетных назначений, открывала большие возможности для произвола и коррупции в финансовых органах. В подобных ситуациях вопрос, кому дать больше и раньше, решается чиновником, законные бюджетные назначения во многом утрачивают смысл. Высшие руководители (президент, премьер) в эти годы позволяли себе давать указания о расходах, не предусмотренных в бюджете, и чиновники иногда вынуждены были выполнять эти указания, запрягивая соответствующие суммы в разные статьи и стремясь запутать дело, сделать картину непрозрачной. Значит, и себе они позволяли подобные действия, но уже в своих интересах, если их "хорошо попросить".

Ситуация заметно улучшилась с 1997 г., после того как правительство молодых реформаторов добилось ужесточения бюджетной дисциплины в части расходных распоряжений президента.

В целом же этот участок работы остается полем трудной борьбы за жесткий контроль над государственными расходами.

## Литература

- Синельников С.Г. Бюджетный кризис России: 1987–1995 годы. М.: Евразия, 1995.  
Российская экономика в 1998 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 1999.  
Устинов А.В. Влияние структурных реформ на бюджет Российской Федерации в долгосрочной перспективе // Инструменты макроэкономической политики для России. М.: Экономическая экспертная группа, 2001.

## ГЛАВА 13 НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

### Предыстория. Становление налоговой системы в новой России



Современная налоговая система  
Номинальное и реальное налоговое бремя  
Проблемы налогового администрирования  
Эволюция налоговой системы. Налоговая реформа

### 13.1 Предыстория. Становление налоговой системы в новой России

По общему признанию, существуют два основных институциональных столпа рыночной экономики – налоговая и банковская системы. Понятно, при множестве других институтов, в том числе абсолютно необходимых и в каком-то смысле даже более важных, таких, например, как частная собственность. Но наш собственный опыт показывает, что есть и другие экономические системы, которые могут существовать без налогов и банков, довольствуясь их суррогатами. Рыночная же экономика не может. Плохие налоги и банки делают невозможной эффективную рыночную экономику. В этой и следующей главах мы рассмотрим налоговую и банковскую системы, складывающиеся в России.

Разумеется, в данной книге не имеется в виду дать полное освещение этих предметов, которым посвящена обширная литература. Наш особый угол зрения здесь – показать налоговую систему новой России, во-первых, в процессе становления, во-вторых, в увязке с возникновением и развитием других институтов рыночной экономики.

После крестьянской реформы в дореволюционной России сложилась довольно развитая налоговая система. Во многом она была воссоздана в период нэпа с определенными особенностями, присущими этому периоду.

Применялись следующие виды налогов:

**прямые** – сельскохозяйственный, промысловый, подоходно-поимущественный, рентные налоги с земель, изъятых из сельскохозяйственного оборота, гербовый сбор, наследственные пошлины;

**косвенные** – акцизы и таможенное обложение.

*Сельскохозяйственный налог*, введенный вместо продналога, который, в свою очередь, сменил продразверстку времен гражданской войны, взимался в денежной форме и рассчитывался в зависимости от количества земли и голов скота на едока. Одна голова скота приравнивалась к 0,8 десятины пашни. Ставки определялись по прогрессивной шкале для подавления зажиточных хозяйств.

*Промысловый налог* платили торговые и промышленные предприятия, а также единоличные ремесленники. Он состоял из платы за патент и уравнительного сбора. *Плата за патент* зависела от разряда предприятия и его местонахождения. Можно провести аналогию между платой за патент и нынешним налогом на вмененный доход. *Уравнительный сбор* взимался с суммы продаж (сейчас бы сказали, что это оборотный налог). Первоначальная ставка – 7% (3% – в местный бюджет, 1% – в пользу голодающих – расщепляющийся налог), а затем он был снижен вдвое, так как был признан чрезмерным, а ставки дифференцированы по отраслям.

*Подоходно-поимущественный налог* взимался как с физических, так и с юридических лиц. Физические лица платили этот налог с годового дохода свыше 300 руб. и с имущества стоимостью более 300 руб. Госпредприятия и поимущественный налог (налог на капитал) не платили, а с дохода уплачивали 8%. Для остальных это был прогрессивный налог, нацеленный на подавление частного. Акционерные общества платили дважды – с дохода и с дивидендов.

*Акцизы* были установлены на чай, кофе, сахар, соль, алкоголь, табачные изделия, спички, нефтепродукты, текстильные изделия.

Прямые налоги к 1926 г. составляли 82% доходов бюджета\*.

---

\* Черняк Д.Г., Починок А.П., Морозов В.П. Основы налоговой системы. М.: ЮНИТИ, 1998.

Этот обзор позволяет понять масштабность изменений, которые принесла налоговая реформа 1929 г. Точнее, можно говорить о ликвидации налоговой системы за ненадобностью ее для социалистической плановой экономики.

С этого времени доходы государственного бюджета формировались в основном за счет трех источников:

- отчисления от прибыли предприятий (в абсолютных суммах в соответствии с финансовыми планами предприятий);
- налог с оборота. Реально его нельзя назвать налогом, так как он представлял собой форму чистого

дохода, изымаемую государством из принадлежащих ему предприятий за счет механизма государственного ценообразования. Налог с оборота взимался по абсолютным или относительным ставкам, образуя разницу между заниженной оптовой ценой предприятия и ценой промышленности. Он реализовался в розничном или оптовом звене недалеко от выхода изделия из госсектора (к населению, за рубеж). С ликвидацией двухуровневой государственной системы ценообразования он становился невозможен. В первые годы после налоговой реформы 1929 г. налог с оборота давал до 80% всех доходов госбюджета, при том что множество госпредприятий были планово-убыточными;

- подоходный налог с населения с единой ставкой 13%, взываемый у источника. Кроме того, был еще налог на холостяков (6%). По многим причинам, прежде всего нечувствительности плательщиков к этому постоянному фоновому изъятию, подоходный налог тоже трудно назвать налогом. Не случайно Н.С.Хрущев, стремясь побыстрее добраться до коммунизма, намеревался отменить эти налоги, тем более что для советской финансовой системы они не играли заметной роли. В законченной логической модели социализма они выглядели анахронизмом.

В советском бюджете более важную роль, чем прежде, даже в годы нэпа, играли доходы от внешней торговли. Как уже отмечалось, эти доходы, прежде всего от роста экспорта нефти, в 1970-е гг. выросли с 10 до 20% доходов бюджета. Но они также носили неналоговый характер: в бюджет поступала разница между внешнеторговой ценой и оптовой ценой предприятия-изготовителя за вычетом наценки внешнеторговой организации.

Когда встал вопрос о переходе снова к рыночной экономике, выяснилась необходимость восстановления налоговой системы хотя бы потому, что отчисления от прибыли, налог с оборота, изъятие в бюджет доходов от внешней торговли вне социалистической системы существовать не могли.

Но началось это движение с внедрения нормативных методов распределения доходов предприятия, от которых ожидалось стимулирующее влияние на повышение эффективности предприятий.

Первые шаги в этом направлении были предприняты еще в 1965 г., в годы косыгинской реформы. В том, что тогда было сделано, нельзя усмотреть шаги к восстановлению налоговой системы. Более очевидной эта связь стала в 1987 г., когда все доходы предприятий взамен абсолютных плановых объемов стали распределяться по нормативам. Нормативы оставались еще индивидуальными или групповыми. Они менялись ежегодно при планировании, хотя и ставилась задача придать им долговременный, хотя бы на пятилетку, характер. Но стоило им придать единый для всех и постоянный характер – сделать всего лишь шаг, и они превращались в ставки налогов. Это и произошло в 1990 г., когда Верховный Совет СССР принял Закон о налоге на прибыль. С этого, собственно, началась обратная налоговая реформа.

С 1 января 1991 г. был введен налог с продаж, близкий по методике исчисления к налогу на добавленную стоимость. Введен порядок обязательной продажи экспортерами 40% валютной выручки по заниженному курсу 1,8 рубля за доллар США. По инициативе В.С. Павлова были созданы внебюджетные фонды стабилизации, в которые все предприятия должны были вносить 11% фонда заработной платы и 20% суммы амортизационных отчислений. Но поступления налога с оборота таяли ввиду того, что оптовые цены, менее контролируемые, росли намного быстрее розничных. Кризис финансовой системы нарастал.

## 13.2 Современная налоговая система

Настоящая налоговая реформа, приведшая к восстановлению налоговой системы в России, была проведена в конце 1991–начале 1992 гг. В основных чертах эта система продолжает действовать и сейчас. В нее входят следующие основные налоги:

### *Прямые:*

- налог на прибыль предприятий;
- подоходный налог с физических лиц;
- налоги на имущество;
- платежи за природные ресурсы;
- платежи в социальные фонды.

### *Косвенные:*

- налог на добавленную стоимость (НДС);
- налог с продаж;
- акцизы;

- таможенные пошлины.

По своей конструкции наша налоговая система близка к налоговым системам стран ОЭСР, особенно Европейского союза, учитывая, что США не применяют НДС. Есть, однако, важные особенности, связанные с незрелостью рыночных отношений, с неготовностью субъектов экономики нести налоговые обязательства, со слабостью налогового администрирования.

То обстоятельство, что значительную долю ВВП, экспортных доходов дают отрасли добывающей промышленности, обуславливает довольно высокую роль платежей за природные ресурсы, рентных платежей. В их числе до 2002 г. были платежи за пользование недрами (роялти); акцизы на некоторые виды сырья, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Акциз на газ составлял 30% стоимости продаж (без НДС) при поставках на экспорт и 15% – при поставках внутри страны и в Белоруссию. Роялти варьировал от 6 до 16% стоимости добытого сырья. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, из которых финансировались поисковые геологоразведочные работы по нефти, составляли около 10%.

Еще надо учесть экспортную пошлину, которая с сентября 1999 г. была установлена в размере 7,5 евро за тонну и может изменяться в зависимости от мировых цен на нефть и другие экспортные товары.

Важная характеристика налоговой системы, действовавшей до 2001–2002 гг., – ее ориентация на задачи первого этапа рыночных реформ, прежде всего на финансовую стабилизацию. Отсюда общий высокий уровень номинального налогового бремени (высокие ставки налогов) и предпочтение налогов, легче администрируемых, оставляющих меньше возможностей для уклонения от их уплаты. Отсюда также предпочтение косвенных налогов прямым, поскольку они точно следуют за динамикой цен и зарплат, облегчая сбалансирование бюджета.

### 13.3 Номинальное и реальное налоговое бремя

Номинальное налоговое бремя представляет собой абсолютную сумму налогов, исчисленных по установленным ставкам, умноженной на потенциальную налоговую базу. Например, при ставке подоходного налога 13% и облагаемых доходах населения в сумме 4 трлн. руб., налоговое бремя по этому налогу составит 520 млрд. руб. Если ВВП принять в сумме 7 трлн. руб., то в относительном выражении номинальное налоговое бремя составит 7,4% ВВП.

По всем видам налогов и обязательных платежей в целом точно подсчитать номинальное налоговое бремя довольно трудно, но, по имеющимся оценкам, в 2001 г. оно составило 50–55% ВВП\*. Для российской экономики, если бы все ее агенты были законопослушными налогоплательщиками, это непосильная ноша.

\* По оценкам, сбор налогов, если бы строго выполнялось налоговое законодательство, составил бы в 1995–1996 гг. 40–45% ВВП (Синельников С.Г. Проблемы налоговой реформы в России. М.: Евразия, 1998. С. 74).

Реальное налоговое бремя определяется как сумма фактически уплаченных налогов и обязательных платежей. Обычно ее также считают в относительном выражении, в процентах к ВВП.

В течение ряда последних лет фактическое налоговое бремя по бюджету расширенного правительства снизилось с 38 до 31% ВВП, но в 2000 г. поднялось до 39%, в основном за счет монетизации экономики и лучшего сбора налогов.

В табл. 13.1 показаны структура и динамика фактических поступлений в бюджет расширенного правительства.

**Таблица 13.1** Структура и динамика фактических налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства в 1992–2000 гг., % ВВП

	1992 г.	1993г.	1994г.	1995г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999г.	2000г.
Подоходный налог с физических лиц	2,3	2,6	2,9	2,3	2,6	2,9	2,6	2,6	2,5
Налог на прибыль предприятий	8,3	9,8	8,0	7,4	4,4	4,0	3,6	4,9	5,8
НДС	10,5	6,6	6,1	6,0	6,5	6,6	5,8	6,4	6,6
Акцизы	1,1	1,0	1,2	1,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4

Налоги на имущество	0,3	0,3	0,8	1,0	1,7	1,8	1,7	1,2	0,9
Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	1,1	0,7	0,7	0,6	1,0	1,4	0,8	1,0	1,1
Налоги на внешнюю торговлю	3,7	4,0	3,1	1,5	1,0	1,1	1,4	1,9	3,3
Прочие налоги	0,8	1,0	2,2	2,3	2,1	2,3	1,7	1,9	5,5
Налоговые поступления в консолидированный бюджет – и т о г о	28,8	25,9	25,0	22,8	21,5	23,8	21,7	24,6	27,8
Отчисления во внебюджетные фонды	9,3	10,0	9,8	8,5	8,4	9,0	9,4	10,3	10,1
Налоговые поступления в бюджет расширенного правительства – и т о г о	38,1	35,9	34,7	32,4	29,9	32,8	31,1	36,9	37,9

Источник: материалы ИЭПП.

Иногда показатель налогового бремени используют для характеристики участия государства в экономике. Он подходит для этой цели, если бюджет сбалансирован или сводится с профицитом. В других случаях, при дефицитном бюджете или внебюджетных заимствованиях государства, целесообразно использовать в этих целях близкий по значению показатель суммарных государственных расходов.

В 1991 г. в СССР государственные расходы составляли 69,3% ВВП\*. Доля государственных расходов в ВВП в России составила в 1999 г. примерно 35% по фактическому исполнению. Это близко к показателям США (34%) и Японии (32%) и существенно ниже, чем в странах Западной Европы (Франция – 45%, Германия – 48, Швеция – 60%). Но в 2000 г., если судить по налоговому бремени, мы приблизились к европейским странам, утрачивая преимущество меньшего бремени для частного бизнеса.

\* Синельников С.Г. Проблемы налоговой реформы в России. С. 45.

В 2008 г. благодаря налоговой реформе ожидается снижение налогового бремени до 33% ВВП.

Для сопоставления с США следует отметить, что там практически нет государственного пенсионного обеспечения и социального страхования.

Сопоставление номинального и реального налогового бремени, большие размеры недоимок в 1993–1997 гг. говорят о том, что сбор налогов в эти годы существенно ухудшился. Это характерно для всех стран с переходной экономикой, но в России масштабы этого явления были заметно больше. Причины приводятся разные.

Распространено мнение, что ухудшение сбора налогов обусловлено ограничительной финансовой и денежной политикой, относительной нехваткой ликвидности в экономике. Эта гипотеза вроде нашла подтверждение в 2000 г., когда монетизация экономики, уменьшение неплатежей и бартера сопровождалась улучшением сбора налогов.

Другая точка зрения состоит в том, что при высокой инфляции снижается спрос на национальную валюту и поэтому говорить о недостатке ликвидности неверно. В работе С.Г. Синельникова (1998) отмечается, что в 1992-1995 гг. ввиду снижения инфляции следовало ожидать снижение спроса на наличные деньги (агрегат М1) при росте спроса на М2. Фактически же доля М1 в М2 в эти годы росла\*. Объяснить это можно спросом на М1 в теневой экономике, которая позволяет уклоняться от уплаты налогов – явление, хорошо изученное в других странах. Если эта гипотеза верна, то главным фактором улучшения сбора налогов становится налоговое администрирование, принуждение к уплате налогов, которое увеличивает спрос на национальную валюту в целом, снижая спрос на М1.

\* Там же. С. 63.

Эконометрический анализ\* вроде бы подтвердил зависимость сбора налогов от динамики ВВП (+), недоимок по налогам (-), реального курса доллара (+) и доли М1 в М2 (-).

\* Там же. С. 73.

Тем не менее картина представляется качественно более сложной. Рыночные реформы, безусловно, выявили неконкурентоспособность значительной части российской экономики, а именно нерыночного сектора, который, будучи не в состоянии предложить продукцию, которую купили бы за "живые" деньги (с учетом общего сжатия спроса), не мог платить и налоги. Он испытывал нехватку ликвидности, распространяя цепочки неплатежей, бартера, взаимозачетов далеко за свои пределы. В 1999–2000 гг. после кризиса 1998 г. вследствие девальвации рубля нерыночный сектор формально сжался в силу относительного повышения конкурентоспособности. Поэтому пошла монетизация и улучшился сбор налогов.

Свою роль сыграло и улучшение налогового администрирования, и борьба за повышение доли расчетов "живыми" деньгами, особенно со стороны естественных монополий. Важную роль сыграла жесткая позиция РАО "ЕЭС России", которое пошло на веерные отключения неплательщиков, но принудило их платить. За три года (1998–2001) доля "живых" денег в оплате электроэнергии выросла с 12 до 93%. Сходные тенденции имели место в МПС, меньше в "Газпроме". Тем самым происходило выдавливание теневой экономики.

Следует, однако, отметить взаимосвязь этих процессов. Не изменись макроэкономическая ситуация, не произойди определенное насыщение экономики деньгами – и сбор налогов, и улучшение расчетов вряд ли оказались бы возможны. С другой стороны, в иных обстоятельствах, скажем в 1996–1997 гг., такое же увеличение денежной массы, как в 2000 г., привело бы к скачку инфляции.

Так или иначе улучшение налогового администрирования продолжает оставаться весьма актуальной задачей. Ее решение позволит снизить номинальное налоговое бремя и сделать более равномерным и справедливым реальное.

### 13.4 Проблемы налогового администрирования

Суть налогового администрирования – в обеспечении сбора налогов в размерах, соответствующих закону, т.е. в сближении реального и номинального налогового бремени. Эта работа выполняется в России налоговой службой (Министерство по налогам и сборам – МНС), Государственным таможенным комитетом (ГТК), налоговой полицией (Федеральная служба налоговой полиции – ФСНП), ведомством по банкротствам (Федеральная служба по финансовому оздоровлению – ФСФО). Последние два ведомства выполняют функции инфорсменты, принуждения в отношении неплательщиков. В общей сложности в этих ведомствах занято примерно 300 тыс. человек.

От советского периода в плане налогового администрирования новая Россия не получила ничего. Это и естественно: если нет налоговой системы, нет нужды и в службах сбора налогов. Поступление доходов в бюджет обеспечивали государственные органы и предприятия, от которых эти доходы поступали, по ступеням административной иерархии, под контролем Минфина и Госбанка. Поэтому все органы налогового администрирования пришлось практически создавать заново. Понятно, что поначалу в их работе было много недостатков, не изжитых и по сей день. Тем не менее следует констатировать и постепенный прогресс.

Уклонение от налогов – одно из важнейших свойств теневой экономики, играющей существенную роль в России (ниже мы специально обратимся к этой теме). Система налогового администрирования – один из важнейших фронтов противостояния ей. А одно из главных орудий теневой экономики, обращенное прежде всего против этой системы, – коррупция. Объективно на этом фронте идет непрерывная тихая и не всегда тихая война.

Сбор налогов становится все более опасной профессией. Только в 1996 г. 26 налоговых инспекторов были убиты и гораздо большее число ранены или подвергнуты угрозам физического насилия, а 18 налоговых инспекций были взорваны или обстреляны. Все эти годы на моральном состоянии 180 000 сотрудников налоговой службы сказывались задержки с выплатой зарплаты, что вынуждало многих наиболее квалифицированных работников уйти. Выполнение требований закона также осложнилось в связи с появлением фальшивых налоговых полицейских, конфискующих собственность или налагающих псевдоштрафы. Учитывая, что жертвы фальшивых агентов налоговой полиции часто подыскиваются среди бизнесменов, которые явно участвуют в укрытии от налогов, они не склонны искать

Каждый налогоплательщик, каждая фирма стремится уменьшить налоговое бремя. Многие из них обращаются к услугам консультантов с целью *оптимизации налогообложения* – специфический термин, обозначающий нахождение таких схем оформления деловых операций, которые позволяют свести к минимуму суммы уплачиваемых налогов. Оптимизация может производиться в рамках действующего законодательства. Чем больше лазеек, пробелов в нем, тем больше возможности такой оптимизации. У нас, учитывая молодость налоговой системы, такие возможности весьма велики.

Оптимизация может производиться и с нарушением законодательства. Тогда это просто уклонение от уплаты налогов, квалифицируемое как преступное деяние. Чаще всего грань провести трудно.

Отметим некоторые наиболее распространенные проблемы налогового администрирования.

**1. Регистрация предприятий.** Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации регистрация производится по месту нахождения предприятия или организации. Это может быть совершенно мифическое место. Юридический адрес стал товаром, предлагаемым многими учреждениями и частными лицами. Есть случаи, когда по одному адресу зарегистрированы десятки предприятий. Десятки тысяч предприятий были зарегистрированы в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), своеобразных внутренних оффшорах. Сейчас, правда, их осталось только два (Арзамас-16 и Снежное).

Такие условия благоприятствуют возникновению фирм-однодневок, которые создаются для проведения одной-двух операций в течение отчетного периода, а затем исчезают или "засыпают", т.е. прекращают операции без ликвидации. Как правило, за ними стоят постоянно действующие компании, укрывающие доходы от налогов.

Итог: *свыше четверти зарегистрированных предприятий не сдают балансовые отчеты и недоплачивают или совсем не уплачивают налоги\**.

\* Черник Д. Г., Починков А.П., Морозов В.П. Указ. соч. С. 298.

Выход усматривается в том, чтобы регистрировать предприятия по месту нахождения его органа управления с указанием руководителя и главного бухгалтера. Для этого нужно внесение изменений в Таможенный и Налоговый кодексы.

**2. Налогообложение филиалов и иных территориально обособленных подразделений.** До принятия Налогового кодекса филиалы фирм, имеющие обособленный баланс и банковский счет, рассматривались как самостоятельные налогоплательщики. Это давало возможность фирмам оптимизировать налогообложение, например по налогу на прибыль, за счет регистрации филиалов и представительств в регионах с пониженной ставкой налога. Налоговый кодекс (ст. 19) не признает филиалы и представительства налогоплательщиками.

Это вроде позволяет исключить один из методов уклонения от налогов. Но одновременно появляются по меньшей мере две проблемы.

Во-первых, исключение возможности законной оптимизации налогообложения сокращает поле маневра для фирм и снижает ответственность регионов. Последние лишаются стимула привлечения бизнеса за счет снижения налогов. Опыт США показывает, что стратегически целесообразно поступать наоборот: регионам – давать возможность менять налоговые системы в пределах своей компетенции, а компаниям – выбирать регионы для вложения капиталов.

Во-вторых, не решается вопрос о справедливом распределении налоговых поступлений между регионами. Это, кстати, имеет прямое отношение к предыдущему пункту: напомним, что особые условия ЗАТО и свободной зоны "Ингушетия" вызывали протесты потому, что определенная часть доходов утекала из регионов размещения основных предприятий. Равным образом могут теряться и доходы федерального бюджета, если прибыль фиксируется, например, в аффилированной фирме данной компании в зарубежной оффшорной зоне.

Для решения проблемы предлагается ввести категорию консолидированного налогоплательщика (по опыту США); как правило, это головная фирма, которая обязана распределять уплачиваемые налоги между бюджетами регионов, где размещены ее филиалы, представительства, аффилированные компании, по критериям, специфичным для отдельных видов налогов:

- налог на прибыль – пропорционально доле прибыли, полученной данным филиалом;
- подоходный и социальный налоги – пропорционально фондам оплаты труда.

При этом межфилиальный оборот должен документально фиксироваться (счетами-фактурами), но без обложения его налогами, например НДС, поскольку обложению подлежат двусторонние сделки, которых в данном случае нет.

Здесь также идет речь о необходимости уточнения законодательства\*.

---

\* Анализ эффективности налоговой реформы в России / Бюро экономического анализа. М., 2000. С. 31-33.

### **3. Упрощенное налогообложение малого бизнеса. Налог на вмененный доход (вмененный налог).**

Малый бизнес чаще всего вообще уходит от уплаты налогов, оказываясь во власти разного рода "крыши" и источников финансирования криминала. Для него к тому же практически недоступно ведение бухгалтерии в объемах, необходимых для уплаты всего круга налогов. Поэтому уже давно предпринимаются попытки упрощения налогообложения малого бизнеса, имея в виду также и упрощение налогового администрирования в этой сфере.

29 декабря 1995 г. был принят Закон "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства", который предусматривает добровольный переход на единый налог и ведение достаточно простой отчетности.

Однако дело не пошло. Число желающих перейти на упрощенную систему оказалось невелико. Объяснение очевидное: во-первых, и при обычной системе у малого бизнеса много льгот (отчетность раз в квартал, нет авансовых платежей); во-вторых, привычной вообще не платить налоги, расплачиваясь наличными и избегая банков.

Следующий шаг был сделан в 1998 г., когда был принят Закон о налоге на вмененный доход. Суть его в том, что при уплате этого налога не требуется отчетность, ставка налога устанавливается в зависимости от косвенных показателей, характеризующих потенциальный (вмененный) доход и налогооблагаемую базу (производственная площадь, число "пистолетов" на бензоколонке и т.п.). Учитывается также местоположение предприятия и вид деятельности. Такой налог во многом сходен с патентами, применявшимися в 1920-х гг. в составе промыслового налога. Возможна его трансформация в плату за патент. По оценкам, только в Москве введение этого налога позволило освободить налогоплательщиков от приемки и проверки более 100 тыс. бухгалтерских отчетов\*.

---

\* Черник Д.Г., Починок А.П., Морозов В.П. Указ. соч. С. 301.

Вместе с тем мировой опыт предостерегает от подобного налога, хотя его применяли многие страны. Причина – его уязвимость для коррупции и произвола.

**4. Фиктивные сделки.** В легальной экономике весьма распространено заключение фиктивных сделок с целью уклонения от налогов. Один из видов таких сделок – договора на оказание услуг, где нет материального продукта (маркетинг, консалтинг, реклама, НИОКР и пр.), с целью реального получения не услуг, а наличных денег (обналичивания), занижения налогооблагаемой прибыли, получения кредита по НДС, ухода от платежей в социальные фонды. Обычно договора заключаются с предприятиями-однодневками.

Кроме указанного выше упорядочения регистрации юридических лиц с целью предупреждения фиктивных сделок рекомендуется, в частности, установить особый налоговый режим для организаций, оказывающих подобные услуги (по аналогии с принятой в странах ОЭСР налоговой регистрацией благотворительных организаций), при условии полной ответственности учредителей подобных организаций по их долгам, либо наличия налоговой истории, либо предоставления гарантий (залог, банковская гарантия).

**5. Ценовой контроль и аффилированные фирмы.** В целях уклонения от уплаты налогов широко практикуется занижение цен по сговору, обычно между аффилированными (взаимозависимыми) предприятиями. Чаще всего предприятие-донор занижает цену на продукцию, поставляемую аффилированной фирме, реально принадлежащей менеджерам или иным лицам, контролирующим данное предприятие, с целью сокращения налоговых выплат или перераспределения собственности. Другой вариант – приобретение сырья по завышенным ценам, авансирование или кредитование сделки, в том числе импортной, с последующим неполучением или неполным получением товара.

Типичный пример – трансфертные цены на сырую нефть в вертикально интегрированных нефтяных компаниях: добывающее предприятие продает нефть по заниженной цене трейдеру, принадлежащему той же компании, но расположенной в оффшорной зоне или в ЗАТО; трейдер передает сырье для переработки нефтеперерабатывающему заводу по толлинговой схеме с завышением цены, в силу чего

завод платит минимум за добавленную стоимость, причем прибыль оказывается низкой. Налоги брать не с кого.

Начатое недавно разбирательство по поводу отношений между "Газпромом" и "Итерой" вызвано подозрениями, что "Газпром" предоставлял большие привилегии "Итере", формально независимой компании, но фактически явно с ним аффилированной.

Проблема ценового контроля налоговыми органами является предметом давней дискуссии. По закону в расчет налоговых обязательств принимается контрактная цена. Но она может быть заниженной. Рыночные цены, которые можно было бы сравнить с контрактными, бывают далеко не по всем товарам либо сами равняются на трансфертные цены в силу узости рынка (сырая нефть). Разрешение налоговым органам устанавливать для исчисления налоговых обязательств какие-либо иные цены, кроме контрактных или рыночных, чревато произволом, нарушением прав налогоплательщиков. Но и нынешняя ситуация неприемлема.

В связи с этим представляется целесообразным все же устанавливать на основе анализа рынков *стандартные (справочные) цены* по определенному кругу товаров, на которые контрактные цены занижаются чаще всего и нет рыночных цен. Такие цены, объявляемые публично, достаточно часто применяются и в зарубежной практике.

Кроме того, необходимо уточнить понятие взаимозависимого лица, принятое ныне в Налоговом кодексе. В ст. 20 взаимозависимыми признаются лица, когда доля участия одного в имуществе другого составляет не менее 20%. На усмотрение суда оставляется определение, находятся ли два лица под контролем третьего.

При таком определении лица могут быть не взаимозависимыми (20% участия не дают контроля, третьему лицу может принадлежать большая доля).

Ниже дается определение взаимозависимого лица, предложенное в БЭА (Бюро экономического анализа):

«1. Взаимозависимыми лицами для целей налогообложения признаются физические лица и (или) организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, а именно (в ред. Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ):

1) одно лицо контролирует другое лицо, либо лица находятся под контролем одного и того же третьего лица;

2) одно физическое лицо подчиняется другому физическому лицу по должностному положению;

3) лица состоят в соответствии с семейным законодательством Российской Федерации в брачных отношениях, отношениях родства или свойства, усыновителя и усыновленного, а также попечителя и опекаемого.

Под контролем понимается непосредственное и (или) косвенное (через третьих лиц) владение более чем 50% уставного (складочного) капитала организации, если иное не установлено судом в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи. Порядок определения доли косвенного участия одного лица в уставном (складочном) капитале другого устанавливается Правительством Российской Федерации. Физическое лицо считается владельцем доли уставного (складочного) капитала, если оно владеет ею непосредственно и (или) через лиц, признаваемых взаимозависимыми с ним в соответствии с подпунктами 2 и 3 настоящего пункта.

2. Суд может признать лицо, прямо или косвенно владеющее менее чем 50% уставного (складочного) капитала другого (зависимого) лица, контролирующим последнее, если налоговый орган представит доказательства того, что принадлежащая данному лицу доля в имуществе зависимого лица позволяет ему определять решения, принимаемые зависимым лицом»\*.

\* Анализ эффективности налоговой реформы в России. С. 41–42.

**6. Соответствие расходов физических лиц декларируемому уровню доходов.** Известно, что в России ныне документируется и декларируется лишь часть доходов физических лиц. Согласно оценкам 1997 г. документированная налогооблагаемая база по подоходному налогу недооценивалась по сравнению с реальной примерно на 40–50%. Это положение во многом мотивировало такие решения, как введение плоской шкалы подоходного налога и снижение начислений на фонд оплаты труда организаций. Представляется, однако, что сами по себе эти решения могут не дать эффекта, если не будут сопровождаться усилением контроля за уплатой налогов.

Этому, казалось бы, должен был содействовать Закон "О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходами", принятый в июле 1998 г. Этот Закон, идея которого была в свое время предложена Б.Е. Немцовым в бытность его еще нижегородским губернатором, а затем подхваченная левыми в Думе, так и не вступил в действие. Однако его нормы были по сути включены в Налоговый кодекс (ст. 86.1–86.3). Они предусматривают



контроль за приобретением физическими лицами недвижимости и дорогостоящего имущества. В случае несоответствия расходов представленной декларации налоговый орган может потребовать специальную декларацию об источниках средств, израсходованных на крупные покупки.

Однако Кодекс не предусматривает никаких санкций за непредоставление убедительных сведений кроме штрафа и, стало быть, проблему не решает.

Между тем имеется зарубежный опыт эффективного использования косвенных методов для альтернативной оценки налогооблагаемой базы, применяемых в подозрительных случаях. Причем налог должен быть уплачен с суммы альтернативной оценки. Если налогоплательщик не согласен, он вправе обратиться в суд, причем бремя доказывания лежит на нем.

Стоит обратить внимание на сходство этой системы с вмененным налогом. Думается, учитывая нашу историю и обычаи, налогоплательщику в России потребуется большая правовая защита, не оставляющая места произволу и позиции чиновников. Но чем-то подобным нам предстоит дополнить начатки налогового администрирования в этой области, что удачно дополнило бы либерализацию налоговой системы.

Выше приведены лишь примеры проблем налогового администрирования, которые предстоит решать. Их список можно существенно расширить:

- соотношение административной и судебной процедур в налоговых апелляциях и создание налоговых судов;
- порядок и нормы уплаты пени;
- зачет и возврат излишне уплаченных сумм;
- отказ от услуг банков или, напротив, открытие множества счетов в банках с целью уклонения от налогов и методы борьбы с этими явлениями;
- повсеместное введение идентификационных номеров налогоплательщика (ИНН) как основа компьютеризованной системы налогового администрирования.

Принципиальный вопрос налогового администрирования это *характер взаимоотношений налогоплательщика и налогового органа*. Казалось бы, вопрос ясный: нужно следовать букве закона. Но мы видели, что в законодательстве множество лагун. Кроме того, налоговые органы – власть, которая может причинить множество неприятностей, а жалобы на них в суды или вышестоящие органы оказываются большей частью бесполезны.

Поэтому с самого начала и до сих пор взаимоотношения налогоплательщиков и налоговых органов преимущественно строятся по формуле: со стороны налоговых органов – законность по форме (налоговики и таможенники самые большие законники) и произвол по существу, со стороны налогоплательщиков – держаться подальше, не спорить и укрывать доходы. Как иначе назвать ситуацию, когда бюджет годами не выплачивал возврат НДС, положенный по закону, мотивируя это тем, что компании-экспортеры предъявляют претензии на возврат НДС, не уплачивая самого налога, т.е. выдавая внутренние поставки за экспортные.

Минфин и МНС всегда настаивали на том, что любые льготные условия, вводимые другими законами, не касаются налогов. Так, "дедушкина оговорка", т.е. неухудшение для инвесторов условий, имевших место на момент заключения контракта, по их мнению, относится к чему угодно кроме налогов.

Подобные взаимоотношения сложились во многом потому, что становление российской налоговой системы совпало по времени с ухудшением сбора налогов на фоне жестких требований макроэкономической стабилизации. Собрать налоги во что бы то ни стало, удержать бюджет любыми методами, даже советскими по сути дела – таковы были установки для налоговой службы. Особенно такая репрессивная практика процветала в 1995–1997 гг., когда многие специалисты в России и за рубежом, в международных финансовых организациях утверждали, что Россия не собирает налоги из-за нехватки политической воли. В обзоре ОЭСР по России за 1997 г. отмечается: "Агрессивная кампания против должников федерального и региональных бюджетов зачастую приобретала неправовой характер, обычно в ущерб интересам других кредиторов, включая не получивших зарплату работников и коммерческие банки"\*.

---

\* Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 152.

Такое признание многого стоит. Отрицательные последствия подобной практики мы будем расхлебывать еще долго. Напомню такие факты того периода, как создание ВЧК (Временной чрезвычайной комиссии по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины), обнародование списков

крупнейших предприятий-должников и концентрация усилий на взыскание налогов с них\*. В 1997 г. "Газпром" принудили взять на Западе кредит в 1,5 млрд. долл., чтобы рассчитаться с налогами.

\* На 1 декабря 1996 г. на 94 крупнейшие компании приходилось, по данным ГНС, 40% всей задолженности по налогам в федеральный бюджет. Для ГНС характерно было "искать деньги под фонарем", недооценивать налогооблагаемую базу в тех секторах, где собирать налоги было труднее (Там же. С. 153).

В 1996 г. имело место 2168 банкротств или судебных разбирательств по делам о несостоятельности против 1108 в 1995 г. и 240 в 1994 г. Официально банкротами были объявлены 1035 предприятий\*, большей частью в силу задолженности по налогам. Однако это массированное давление не принесло значимых результатов. Взыскание недоимок сопровождалось уходом в тень и дальнейшим ростом долгов, бартера и т.п. Только после кризиса 1998 г. ситуация стала меняться: репрессивные меры сократились, а сбор налогов пошел вверх, разумеется, под влиянием иных факторов.

\* Там же. С. 150.

### 13.5 Эволюция налоговой системы. Налоговая реформа

Ключевую роль для понимания закономерностей эволюции налоговой системы играет рассмотрение ее в контексте перехода ко второму этапу трансформации российской экономики. Напомню: первый этап – исходные рыночные реформы, высокая инфляция и приоритет требований финансовой стабилизации. Отсюда высокое налоговое бремя, жесткое давление, порой без правил, в сборе налогов, оставление на втором плане задач оживления деловой активности. Этот этап позади.

Второй этап – экономический рост и реструктуризация. Оживление деловой активности на первом плане. Отсюда общее требование провести налоговую реформу под лозунгом снижения налогового бремени.

Этот лозунг шел снизу уже с 1995 г., а наверху его "услышали" лишь в 1997 г., когда Правительство внесло в Госдуму первый проект Налогового кодекса. Однако до кризиса 1998 г. решение проблемы оказалось невозможным. Депутаты требовали роста расходов, а МВФ – увеличения доходов бюджета, необходимых для урегулирования бюджетного кризиса и обслуживания растущих долгов. Правительство Кириенко подготовило проект изменений налогового законодательства; из которых были приняты только те, что увеличивали поступления в бюджет, а остальные – отвергнуты.

Второе требование, исходящее из необходимости улучшения делового климата, снижения риска предпринимательства, состояло в установлении равных и справедливых отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками, в исключении случаев произвола, в расширении прав налогоплательщиков по защите своих интересов. Это предполагает существенное улучшение налогового администрирования. Но пока, как представляется, важность этого направления еще не оценивается должным образом: стремление налоговиков "выбить" требуемые суммы любым путем не преодолено.

Налоговый кодекс состоит из двух частей – общей и специфической. Часть первая описывает общие принципы построения налоговой системы, часть вторая – конкретные налоги.

До сих пор вторая часть принята не полностью. Тем не менее основные направления налоговой реформы определились.

Реформа проводится в два этапа: первый – 2000–2001 гг., второй – 2002–2003 гг. Основные изменения таковы.

**1. *Закрытый список налогов***, применяемых на федеральном, региональном и местном уровнях. Прежде, до принятия части первой Налогового кодекса, список был открыт, что позволяло региональным и местным органам произвольно устанавливать налоги и сборы, увеличивая налоговое бремя.

Эта новация сомнительна, хотя очевидны основания ее принятия в данный момент, для которого характерно стремление всех бюджетов прежде всего пополнить свои доходы. Оживление экономики все еще на втором плане. Но как только оно выйдет на первый план и местные власти всюду усвоят идею пользы умеренности в налогообложении, целесообразнее дать регионам возможность соревноваться за создание лучших условий для бизнеса.

**2. *Отмена оборотных налогов***, взимаемых в процентах к объему реализации. У нас было два таких налога: налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (местный) и налог на пользователей автодорог, поступающий в бюджетный целевой Дорожный фонд. Вместе они отнимали 4% объема продаж, будучи весьма обременительны, так как не учитывали издержки и

доходность предприятий: плати, хоть весь в убытках.

На первом этапе реформы оставлен 1 % отчислений в Дорожный фонд, который тоже должен быть отменен на втором этапе. Потери бюджетов частично возмещаются: 5%-и ставкой муниципальной части налога на прибыль, акцизами на бензин и некоторые другие виды ГСМ.

**3. Переход на метод начислений** (метод счетов-фактур) вместо кассового метода при исчислении НДС и налога на доходы организаций. Давние споры по этому вопросу связаны с тем, что для перехода от кассового метода (учет по моменту поступления денег на расчетный счет) к методу начислений (практически учет по моменту отгрузки, выписки счета-фактуры) требуется замораживание значительных финансовых средств, особенно ощутимое в условиях их острой нехватки, бартера и взаимозачетов.

Переход на метод начислений тем не менее абсолютно необходим, поскольку облегчает налоговое администрирование и борьбу с укрывательством доходов. Он повсеместно принят в мировой практике. У нас он должен состояться на втором этапе налоговой реформы.

**4. Отмена большей части налоговых льгот**, в том числе по НДС, налогу на прибыль, подоходному налогу. В частности, отменена льгота по расходам на инвестиции, но вводятся новые правила амортизации, компенсирующие связанные с этим потери.

**5. НДС:** полное зачисление в федеральный бюджет взамен практики расщепления налога. На втором этапе – унификация ставки на уровне 16–18% (сейчас две ставки: 20% и 10% для ограниченного перечня продовольственных товаров) и переход к принципу страны назначения.

С 1992 г. по соглашению со странами СНГ при зачислении НДС применялся принцип страны происхождения из-за отсутствия границ, а также уже сейчас из-за невыгодности для российского бюджета: он теряет при переходе значительные суммы, особенно на экспорте энергоносителей. Однако теперь для России становится выгоднее наращивать экспорт и занимать рынки в странах СНГ. Поэтому еще до второго этапа налоговой реформы целесообразно перейти на принцип страны назначения по всем товарам, кроме нефти и газа.

**6. Налог на прибыль.** Суть изменений в том, что налог на прибыль снижается и, кроме того, сокращается налоговая база благодаря вычетам всех расходов, обусловленных ведением дела, включая все расходы, ныне относимые на себестоимость, и иные, которые прежде осуществлялись из прибыли, например: большая часть инвестиций, погашение ссуд, расходы на рекламу, подготовку кадров, представительские расходы. Это один из главных факторов снижения налогового бремени.

Ставка федерального налога – 24% была принята как резкое снижение – с 35%, но с условием отмены всех льгот. Инвесторы отмечают, что с учетом отмены льготы, позволявшей освобождать от налога на прибыль до 50% прибыли, расходуемой на инвестиции, они теряют до 6,5 процентного пункта (24 – 35.0,5). Тем не менее в целом снижение налога на прибыль – большой шаг вперед.

**7. Налог на доходы физических лиц** (подоходный налог). Переход на плоскую шкалу, т.е. на единую ставку 13% взамен прогрессивной шкалы с максимальной ставкой 30% с доходов более 300 тыс. рублей в год, приняты левым большинством Думы при правительстве Примакова.

Вечный спор левых и правых о справедливости. Левые хотят больше получить с богатых, чтобы отдать бедным, но итог – уклонение от налогов. Правые утверждают, что при равной ставке богатые все равно заплатят больше, а кроме того, они перестанут уклоняться от уплаты налогов и уже поэтому бюджет получит больше. Кроме того, есть более действенные способы увеличения налоговой нагрузки, например акцизы на предметы роскоши и другие товары, приобретаемые богатыми, налог на недвижимость и т.п.

Теперь спор решился в пользу правых. Такой поворот вместе с пониженным социальным налогом дает надежду на вывод из тени значительной части экономики. Но первое время некоторые министры высказывали мнение, что это ненадолго и что вскоре придется вернуться к прогрессивной шкале. Спор, стало быть, продолжится. И напрасно, потому что иначе главная цель – легализация экономики – не будет достигнута никогда.

Напомним, что в советское время тоже была единая ставка подоходного налога в 13%.

**8. Социальный налог** – одна из главных и наиболее спорных новаций в налоговой системе. Социальный налог по ставке 7,6% заменяет независимые взносы в фонды социального и медицинского страхования, фонд занятости инкорпорируется в бюджет. Пенсионный фонд пока отбил свою самостоятельность и сохранил взносы на уровне 28% от фонда оплаты труда. Таким образом, совокупная нагрузка на фонд оплаты труда уже на первом этапе снижена до 35,6% против 38–42% прежде (с учетом местных налогов на ФОТ). На втором этапе намечается еще снизить ее.

Важное дополнение: вводится регрессивная шкала налога для более высоких доходов, с тем чтобы совокупная величина обложения оплаты труда с учетом подоходного налога не превышала установленного предела (30% после 2003 г.). С 2001 г. порог применения регрессивной шкалы понижается с зарплаты 50 тыс. руб. в год до 30 тыс. руб., т.е. им сможет воспользоваться большее число предприятий.

Мера представляется оправданной с точки зрения снижения налогового бремени, легализации экономики, облегчения налогового администрирования. Но есть и сомнения.

Во-первых, ставка взносов в Пенсионный фонд и ее дальнейшее снижение сталкиваются с ростом числа пенсионеров и их доли в численности населения. Противоречие может быть решено только ускорением пенсионной реформы, включая повышение пенсионного возраста и увеличение вклада населения в пенсионные фонды.

Во-вторых, социальный налог означает отступление от страхового принципа формирования внебюджетных социальных фондов и тем самым будет затруднять их приватизацию, если до этого когда-нибудь дойдет дело.

**9. Платежи за пользование природными ресурсами.** Взамен трех видов платежей вводится один налог на добычу полезных ископаемых по ставкам в процентах к объему добычи, похожий на роялти. Налог простой, но грубый, игнорирующий различия между новыми и освоенными месторождениями.

Посмотрим, какими будут последствия.

**10. Налог на недвижимость** вводится взамен налога на имущество. Последним облагалось оборудование и не облагалась земля, для которой применялся отдельный земельный налог. Обложение оборудования препятствовало обновлению активной части основного капитала. Налог на недвижимость в соответствии с мировой практикой распространяется в равной мере на юридических и физических лиц. Его введение должно завершиться на втором этапе реформы.

Кроме того, реформа предполагает ряд других не столь существенных изменений. По оценкам Бюро экономического анализа\*, на первом этапе реформы налоговое бремя должно сократиться на 1,9% ВВП, на втором этапе – дополнительно на 1,5%.

---

\* См.: Анализ эффективности налоговой реформы в России.

Если брать уровень 1999 г., то к завершению реформы должно произойти сокращение доходов бюджета расширенного правительства с 33,3 до 29,9% ВВП, в том числе консолидированного бюджета – с 26,4 до 24,8% ВВП, социальных внебюджетных фондов – с 7 до 5,7% ВВП.

Вывод такой: налоговая реформа, несомненно, представляет собой крупный шаг вперед в направлении, благоприятном для улучшения делового климата и модернизации российской экономики. Но предстоит еще немало работы.

## Литература

Синельников С.Г. Проблемы налоговой реформы в России. М.: Евразия, 1998.

Черник Д.Г., Починок А.П., Морозов В.П. Основы налоговой системы. М.: ЮНИТИ, 1998.

Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997.

Анализ эффективности налоговой реформы в России / Бюро экономического анализа. М., 2000.

## ГЛАВА 14 БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА

Структура финансовых рынков

Советская банковская система

Формирование двухуровневой банковской системы. Парадокс обогащения при обнищании

Первый банковский кризис 1995 г. и второй банковский бум

Центральный банк

Банки после кризиса 1998 г.

## 14.1 Структура финансовых рынков

Второй институциональный столп рыночной экономики, если считать первым налоговую систему, – это банковская система.

Следует напомнить, что банковская система представляет собой инфраструктуру или совокупность посредников на одном из финансовых рынков – рынке кредитном.

Все финансовые рынки в совокупности с обслуживающими их институтами образуют финансовую сферу – мир денег, отделяемую от реальной сферы – мира товаров и услуг.

Мы будем различать следующие виды финансовых рынков по видам активов, которые на них обращаются:

- кредитный рынок (деньги, предоставляемые в долг);
- валютный рынок (различные валюты);
- рынок государственных ценных бумаг (облигации государственных займов);
- рынок корпоративных ценных бумаг (акции и облигации компаний, привлекающих капитал);
- рынок производных бумаг (опционов, фьючерсов, форвардов и т. п.).

Три последних рынка образуют рынок капиталов.

Все рынки взаимосвязаны, поскольку на них предлагаются альтернативные инструменты вложения денег с целью получения дохода. Мы здесь рассмотрим только кредитный рынок и его основное учреждение – банки, причем лишь с точки зрения процессов становления рыночной экономики в России. Кредит и банки – основа всех финансовых рынков.

На кредитном рынке действуют различные учреждения, в частности товарные кредиты могут предоставлять предприятия реальной сферы. Денежные кредиты обычно предоставляются кредитными учреждениями. Не все из них являются банками. Формально привлекать средства вкладчиков и предоставлять их заемщикам в форме кредита, т.е. в долг на основе срочности, платности и возвратности, могут все учреждения, действующие на финансовых рынках, – страховые компании, пенсионные фонды и т.п. Есть кассы взаимопомощи или кредитные кооперативы, которые являются кредитными учреждениями, но не являются банками. Особенность банков в том, что они предлагают исключение или сведение к минимуму рисков для вкладчиков.

В принципе все денежные операции связаны с риском, в отличие от товарных операций, где поставка товара и его оплата происходят практически одновременно (если операция не связана с кредитованием). При денежных операциях одна сторона предоставляет деньги в расчете на то, что их через условленный срок вернут с прибавкой, а другая обязуется сделать это. Всегда есть риск, что эта другая сторона свои обязательства не выполнит. Во время, разделяющее предоставление денег и их возврат с процентом, могут иметь место различные, в том числе форс-мажорные, обстоятельства.

Поэтому денежные операции различаются по уровню рисков, а финансовые институты – по уровню предоставляемых гарантий.

Банки отличаются тем, что берут на себя риски вкладчиков. Для этого устанавливаются различные нормативы, например отношения собственного капитала банка к активам (в США – 6%), а также нормы резервирования (провизии), которые должны соблюдаться, чтобы данное кредитное учреждение получило банковскую лицензию.

Лицензии могут выдаваться на разные операции. Так, лицензия на розничные операции, т.е. дающая банку право работы с населением, предполагает высокие гарантии для вкладчиков. Генеральная лицензия дает разрешение на все виды операций.

Если, несмотря на указанные меры предосторожности, банк все же разоряется, государство определяет дополнительные системы страхования. Например, в США действует Федеральная корпорация страхования депозитов (FDIC), которая со времен Великой депрессии страхует банковские депозиты до 100 тыс. долл. за счет страховых взносов банков. Другая подобная организация – Федеральная корпорация страхования ссудосберегательных ассоциаций (FSLIC) защищает вклады в этих ассоциациях. А когда и они оказываются под угрозой, в дело вступает государство.

*FSLIC оказалась на пороге краха в 1980-х гг., когда ставки процента были высоки и вкладчики получали большие доходы. Вложения ссудосберегательных ассоциаций – это в основном долгосрочные ипотечные кредиты с фиксированным процентом. Нарастали убытки, а с ними и желание выиграть на рискованных операциях. По мнению ряда американских экономистов, свою роль сыграло и дерегулирование, предпринятое администрацией Р. Рейгана как раз там и тогда, где и когда, напротив, нужно было усиливать государственный*

Напомним, нечто подобное происходило в России в 1993–1994 гг. с делами компании «МММ», «Хонер-Инвест», «Властилина». Это не банки, но они привлекали средства населения, а государство не создало адекватных механизмов регулирования, исключая строительство пирамид и другие злоупотребления на финансовых рынках.

Существенно то, что, когда речь идет о деньгах населения и вкладчики не предупреждены о рисках, в случае паники вмешательство государства в конечном счете в той или иной форме становится неизбежным. Поэтому для банков, берущих на себя риски, глубоко эшелонированная система защиты абсолютно необходима.

Но наряду с этим должны существовать и другие финансовые институты, например взаимные фонды (mutual funds), которые не берут на себя риски или берут их частично и где инвестор заранее знает, что рискует ради более высокого дохода.

## 14.2 Советская банковская система

Все вышесказанное надо было заранее знать и учитывать в начале переходного периода, особенно потому, что советская финансовая и денежно-кредитная системы были устроены совсем иначе и ничего подобного о них знать было не нужно.

С тех пор как в 1930-1932 гг. в СССР была проведена кредитная реформа, в итоге которой ввели запрет на коммерческий кредит, заменив его исключительно банковским, все расчеты и кредитные операции стали осуществляться через единый общегосударственный банк – Госбанк СССР\*. Госбанк разрабатывал кредитный план, входивший в состав системы планов, куда входил и бюджет. Различие между бюджетным финансированием и кредитованием свелось к минимуму: бюджетный метод – обязательные платежи и безвозвратные ассигнования; кредитный метод – использование временно свободных средств для возвратного целевого финансирования.

\* Кредитная реформа была звеном в комплексе реформ по созданию советской планово-распределительной системы наряду с налоговой реформой (означавшей упразднение налоговой системы) и реорганизацией управления промышленностью (создание отраслевых наркоматов). Очень характерны левацкие ошибки, допущенные на первом этапе кредитной реформы, которые потом пришлось исправлять. В частности, поначалу был введен автоматизм расчетов и кредитования, позволявший списывать средства со счета предприятия без его согласия и кредитовать под план. Очень скоро стало ясно, что это ведет к разрушению денежного обращения и хозяйства вообще.

Кредитный план (по краткосрочному кредитованию) строился по следующей схеме: ресурсы – главным образом средства хозяйства (предприятий), бюджета и населения, фонды и прибыль Госбанка; направления ресурсов – по утвержденной классификации целевых кредитов, расписанных по ведомствам-кредитополучателям. Те расписывали лимиты по предприятиям. Кредиты в плановом порядке замещали собственные оборотные средства предприятий: в промышленности, примерно 50% потребности, в торговле, более 80%. Если в бюджете нужны были деньги, увеличивались отчисления от прибыли предприятий, а возникший недостаток оборотных средств покрывался дополнительным плановым кредитом, источником которого обычно бывала эмиссия. Кредиты давались под 2% годовых – плановые, под 3% – сверхплановые. Поэтому для заемщиков было практически все равно, собственные деньги или заемные.

Другим важным планом, составляемым Госбанком, был кассовый план, определяющий объем расходов и поступления наличных денег, движение которых вследствие жесткого разделения наличного и безналичного оборотов считалось особенно важным и заслуживающим специальной регламентации.

Основные статьи приходной части – выручка от продажи товаров и услуг, налоги и сборы (кроме безналичных поступлений), прирост вкладов в сберкассы, подкрепление оборотной кассы из резервных фондов (плюс эмиссия). Расходная часть – заработная плата, пенсии, пособия, стипендии, страховые возмещения, на несельскохозяйственные заготовки, ссуды на жилищное строительство и т.д. При превышении поступлений над расходами деньги перечислялись из оборотной кассы в резервные фонды (изъятие денег из обращения).

Зеркальным отображением кассового плана Госбанка являлся баланс доходов и расходов населения,

разрабатываемый в Госплане. Эти документы использовались для планирования товарооборота, степени насыщения потребительского рынка. Если товаров не хватало, вставал вопрос о повышении цен.

Самостоятельными подразделениями Госбанка были Стройбанк СССР, Внешторгбанк СССР и гострудсберкассы. Стройбанк наряду с основными учреждениями Госбанка давал долгосрочные кредиты на капитальное строительство, причем Госбанк кредитовал плановые инвестиции, а Стройбанк – "перевыполнение плана", а также кооперативное и индивидуальное жилищное строительство. Стройбанк кредитовал и подрядные строительные организации.

Внешторгбанк специализировался на расчетах в иностранной валюте, на кредитах под экспорт и импорт, обслуживая в основном советские внешнеторговые организации. Там концентрировались валютные счета советских граждан, выезжавших или работавших за границей, отдельно по СКВ (счета А) и по валютам соцстран (счета В). Все расчеты велись по твердому курсу – 62 коп. за доллар до 1989 г. Очень выгодно для командированных – за 40 руб. давали 70 долл., целое состояние.

Трудовые сберегательные кассы работали со вкладами, а также с коммунальными платежами и другими расчетами населения. Они располагали самой разветвленной сетью, к которой имели доступ практически все граждане. Но кредиты они практически не выдавали; мобилизованные средства были источником для Госбанка и бюджета. Средства всех банков учитывались в сводном кредитном плане Госбанка.

Вот и вся банковская система – простая и ясная. Но совершенно непригодная для рыночной экономики. Эта система не знала реальных категорий дохода и риска, она не владела методами обоснования эффективности и надежности кредитных вложений, анализа инвестиционных проектов. Все, что анализировалось и планировалось, делалось за пределами банковской системы. Здесь не принимались решения, кроме технических. Это был, скорее, государственный аппарат учета, контроля, снабжения деньгами наподобие того, как Госнаб снабжал предприятия цементом и кирпичом.

### **14.3 Формирование двухуровневой банковской системы. Парадокс обогащения при обнищании**

Преобразования в банковской системе начались в 1987 г. После июньского Пленума ЦК КПСС и одобрения Верховным Советом СССР Закона о государственном предприятии было принято в числе прочих постановление ЦК и правительства о реформировании банковской сферы. Как и все начинания того времени, это была очень приблизительная попытка начать формирование двухуровневой банковской системы исходя из простого соображения: должны быть самостоятельные коммерческие банки, образующие нижний уровень, и на верхнем уровне – Центральный банк, осуществляющий контроль за денежным обращением, эмиссией и за работой банков нижнего уровня.

В 1987 г. были созданы пять государственных специализированных банков: Промстройбанк (на базе Стройбанка), Внешторгбанк, Сбербанк (на базе гострудсберкасс), Агропромбанк и Жилсоцбанк. Сферы их специализации определены в названиях.

В 1988 г. был зарегистрирован первый коммерческий банк. А в 1990 г. в основном на базе коммерциализации территориальных подразделений спецбанков прошла первая волна банковского бума, учредительства банков, которых к концу 1990 г. было уже около 800. Вторая волна пришлась уже на 1992–1993 гг. К началу 1995 г. был достигнут пик числа банков – около 2,5 тыс., после чего началось их сокращение.

Вторая волна банковского бума питалась иными источниками. Появлялись новые частные банки, ориентированные на обслуживание частного сектора.

В эти годы шел демонтаж планово-распределительной системы, в том числе ликвидировались союзные и республиканские министерства. Их работники искали место в новой жизни. Один из выходов состоял в создании отраслевых банков на базе финансовых подразделений министерств. Мысль была простая: предприятия отрасли, выражая привязанность к бывшим руководителям, будут держать свои счета в своем банке и выступать в роли учредителей. За это банк будет их кредитовать на выгодных условиях. Так появились, например, Электробанк, Промрадтехбанк, Часпромбанк, Монтажспецбанк. Вскоре, правда, выяснилось, что банк либо рвет материнские связи и расширяет круг клиентов, либо разоряется.

Перед тем как двинуться дальше, следует сделать два замечания. Во-первых, все годы переходного периода российская банковская система отличается специфической (перекошенной) структурой: рядом с большим числом средних и мелких банков (самые крупные не тянут даже на средние в европейском

измерении) выделяется один гигант – Сбербанк, который благодаря постоянной поддержке ЦБ, несмотря ни на что, никогда не терял в чувствительных для себя масштабах доверие своих вкладчиков. Соотношение по активам таково: активы Сбербанка никогда не составляли менее 25% всех активов банковской системы, а по вкладам – 70–80%.

Во-вторых, в 1992–1998 гг. до августовского кризиса банковская система прошла два этапа: первый – развитие в условиях высокой инфляции; второй – развитие в условиях финансовой стабилизации. Соответственно она перенесла два шока: один – инфляционный, второй – стабилизационный.

И вот что удивительно: начав практически с нуля (в 1992 г. капитализация банковской системы упала в десятки раз, персонал был не готов к работе в новых условиях), на фоне глубокого кризиса экономики банковская система быстро развивалась и процветала. До 1998 г. она представляла собой один из самых преуспевающих секторов экономики. И только третий шок, кризис 1998 г., подорвал ее силы и вверг в состояние глубокой депрессии. Наша задача состоит в том, чтобы объяснить этот парадокс обогащения при общем обнищании.

Отметим, что все это время банковская система подвергалась неблагоприятным воздействиям, приводящим к сжатию ее участия в функционировании и развитии экономики.

1. В ходе либерализации при высокой инфляции произошло обесценение активов и капитала. Достаточно вспомнить утрату сбережений вкладчиков Сбербанка в эти годы, которая была одновременно и обесценением депозитов банка, сокращением кредитных ресурсов.

В 1995 г., когда число банков достигло максимума, их активы в реальном выражении (по дефлятору ВВП) составляли примерно 20% от показателя конца 1992 г., достигнув минимума за переходный период.

2. В 1992–1995 гг. шел активный процесс демонетизации экономики. Росли неплатежи, бартер, взаимозачеты, в расчетах росла роль наличных денег. Предприятия не могли получить кредит в силу его дороговизны, а без кредита банки теряли большую часть своей привлекательности. В то же время они подставляли своих клиентов под контроль государства. Поэтому доля хозяйства и ВВП, обслуживаемая банками, существенно сократилась.

3. Хотя российские банки начинали в весьма либеральных условиях и могли рисковать как хотели, все же уровень рисков был столь высок, что им приходилось формировать значительные резервы, отвлекая ресурсы от доходных вложений. Доля резервов в активах составляла в России в 1993 г. 13,2% против 5,82% в Корее (1992 г.), 2,7% в Германии, 2,17% в США и 1,02% в Японии\*. Правда, в период высокой инфляции в других странах этот показатель был еще выше, чем в России: в Аргентине в 1985 г. – 19,58%, в Чили в 1975 г. – 39, в Израиле в 1984 г. – 18,5%.

---

\* Матовников М. Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности. М.: ИЭПП, 2000. С. 47.

4. Отставание процентных ставок от роста цен, особенно в начальный период, когда цены росли быстрее инфляционных ожиданий. Старые банки, привязанные к своей клиентуре еще с плановых времен, когда в обиходе были ставки 2–3%, не могли решиться сразу поднять ставки по кредитам до реально положительных значений, тем более что ЦБ при темпах месячной инфляции до 12–15% долго держал ставку рефинансирования на уровне 20% годовых.

Кстати, новые банки придерживались иной тактики, выигрывая по сравнению со старыми прежде всего за счет свободы выбора наиболее выгодных сфер вложений и быстроты реакции. Это вело к изменению структуры банковской системы в пользу новых банков.

5. Рост скорости обращения денег был дополнительным фактором обесценения остатков на счетах, сокращения ресурсов банков, увеличения резервов.

6. Угроза банковской паники, всегда имеющаяся в условиях макроэкономической нестабильности, особенно возрастала при резких скачках курса, при девальвации, как, например, в "черный вторник" 11 октября 1994 г. А это усиливало действие всех перечисленных ранее факторов.

И тем не менее при крупном спаде в экономике и при сужении сферы ее обслуживания банками они вплоть до 1998 г. процветали, причем при низком качестве услуг. Большая часть состояний была сколочена в банковской сфере или при участии банков, доходы стремительно перераспределялись в их пользу.

Одна из важнейших общих причин была указана выше (гл.7): с самого начала переходного периода происходили структурные сдвиги в пользу секторов, которые отсутствовали в плановой экономике, а в экономике рыночной должны были выполнять регулирующие функции, заменяя план. В таких секторах



была наибольшая эффективность вложений, и финансовые потоки направлялись в их сторону. Это торговля и банки.

Но сейчас нас интересуют не только подобные общие заключения, но и конкретные механизмы, посредством которых осуществлялись эти структурные сдвиги. И здесь мы можем выделить следующие факторы.

- До 1995 г. действовали столь либеральные правила учреждения и функционирования банков, что их мог создавать кто угодно. Низкие требования к минимальному размеру уставного капитала, к квалификации руководителей и персонала, борьба в 1991 г. за юрисдикцию над коммерческими банками между ЦБ России и Госбанком СССР – все это привело к тому, что учредить банк было столь же просто, как и любой кооператив\*. Это способствовало банковскому буму и позволяло банкам до поры до времени не считаться с рисками.

---

\* Матовников М. Указ. соч. С. 113.

- Быстрый рост частного сектора, увеличение числа рыночных агентов создавали большой спрос на банковские услуги, позволяя банкам устанавливать низкие ставки по привлекаемым средствам и высокие ставки по кредитам, высокие комиссионные при расчетном обслуживании. В нестабильных условиях даже при отрицательных реальных ставках по кредитам банки могут получать сверхприбыль, если разрыв ставок по кредитам и депозитам (спрэд) возрастает еще больше\*. В России как раз банковская система навязывала кредиторам и владельцам транзакционных счетов резко заниженные ставки, получая прибыль при крайне неэффективной работе. Особо успешными оказывались банки, обслуживающие экспортно-импортные операции, где были большие доходы от разницы цен и игры на курсе.

---

\* Матовников М. Указ. соч. С. 49 – 51.

- Высокая инфляция 1992–1994 гг. в конечном итоге для банков оказалась чрезвычайно выгодной. ЦБ в эти годы производил эмиссию в крупных масштабах, и банки стояли у начала денежного потока. Поэтому, хотя активы и обесценивались, новые поступления, не только учитывавшие, но и опережавшие инфляцию, восполняли потери и, более того, перераспределяли доходы в пользу банков и в ущерб другим отраслям.

Механизм был прост: ЦБ выделял централизованные кредиты на поддержку предприятий той или иной отрасли. Иногда это был Минфин, выделявший ассигнования на пополнение оборотных средств. Деньги доводились через банки, других механизмов не было. Банки получали приличную долю плюс придерживали деньги на своих счетах, пуская их в оборот. При высоких процентных ставках они "наваривали" на подобных операциях большие деньги. Думаю, что в фазе высокой инфляции это был один из главных источников обогащения\*.

---

\* Банковская система России: кризис и перспективы развития / Аналитическая лаборатория "АлВеди". М, 1999. С. 8-9.

- Со временем, учитывая возрастающие кредитные риски, банки все больше старались уйти в иные сферы, заняться другими типами операций. Поскольку в 1992–1994 гг. финансовые рынки были слабо развиты, ГКО появились только в середине 1993 г., важнейшим доходным инструментом была валюта, спекуляции на валютном рынке. Кроме того, важную роль играл рынок межбанковских кредитов, на котором до банковского кризиса 1995 г. осуществлялись крупные обороты.

- Хозяйство жило своей жизнью, все более погрязая в неплатежах, бартере, теневых операциях, приходя в упадок, а у банков – своя жизнь, в "буче боевой кипучей", отделенная от треволнений реальной экономики.

#### **14.4 Первый банковский кризис 1995 г. и второй банковский бум**

Банковская система сравнительно легко пережила "черный вторник" 1994 г. Некоторые банки даже обвинялись в том, что они его вызвали валютными спекуляциями. На самом деле у этого кризиса были объективные причины, если были виноваты, то в Правительстве и ЦБ. Но банки в их тогдашнем состоянии были готовы наживаться на девальвации, на росте цен.

Но после этого, после решения о прекращении эмиссии для финансирования бюджетного дефицита, ситуация серьезно изменилась: зарабатывать на прежних главных источниках стало невозможно.

Это особенно наглядно продемонстрировал банковский кризис августа 1995 г., случившийся вскоре

после введения первого валютного коридора.

Валютный коридор, введенный, когда доллар еще падал, но вот-вот должен был начать подниматься, когда были особенно благоприятные перспективы для валютных спекуляций, лишил их смысла. По сути был введен фиксированный курс, на валютном рынке зарабатывать стало нельзя.

Снижалась инфляция, снижались процентные ставки, ставшие к тому же положительными в реальном исчислении. Задерживать и прокручивать средства стало труднее. Снижалась маржа.

Основным проявлением кризиса стал крах рынка межбанковских кредитов (МБК). Произошел он по ряду причин. Во-первых, с этого рынка стал уходить Сбербанк, дававший ему большую часть ресурсов в 1993–1994 гг., переходя на более привлекательный рынок ГКО. В феврале 1995 г. ЦБ ввел обязательное резервирование по корреспондентским счетам. Поддержание больших остатков на этих счетах стало невыгодным, и их стали переоформлять в межбанковские кредиты, по которым резервирования не было. Многие банки осуществляли рискованные операции на рынке МБК, где ресурсы оказались формально раздуты. В итоге в какой-то момент образовалась цепочка неплатежей, доверие было подорвано и объем операций резко сократился. На этот раз жертвами оказались не только мелкая рыбешка, но и крупные банки, в том числе банк "Национальный кредит", входивший в первую двадцатку\*.

\* Матовников М. Указ. соч. С. 64–65.

Какое-то время банки старались адаптироваться к изменившимся условиям и даже пошли на некоторое увеличение кредитования реальной сферы. Но те, кто это сделал, вскоре пожалели. Предприятия не возвращали кредитов, их финансовое положение в это время ухудшилось, в частности из-за ужесточения финансовой и денежно-кредитной политики.

В целом эволюция банковской системы и ее роль в переходной российской экономике к началу нового банковского бума – так мы обозначим период развития банковской системы между кризисами 1995 и 1998 гг. – характеризуются данными, приведенными в табл. 14.1.

**Таблица 14.1.** Эволюция банковской системы в России

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Количество действующих кредитных организаций	1713	2019	2517	2295	2030
Количество отозванных лицензий (нарастающим итогом)	–	13	78	303	592
Минимальный уставный капитал банка, тыс. долл.	214,4	70,6	1274,7	1291,5	3649
Реальная месячная ставка рефинансирования ЦБ России, %	-12,2	-6,9	4,4	7,6	6,5
В % к ВВП:					
кредит денежных властей коммерческим банкам	15	5,1	2,4	1,1	0,6
коммерческий кредит нефинансовому сектору	33,6	20,4	19,6	12	10,4
полученные межбанковские кредиты	–	3,2	4,9	3,9	3,1
брутто-активы коммерческих банков	88	54	56	36	36
вклады населения – всего в том числе без Сбербанка России	0,3	0,9	1,7	1,5	1,4

Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 104.

Краткий комментарий к табл. 14.1:

1) сокращение числа банков, увеличение количества отозванных лицензий, повышение минимума уставного капитала отражают тенденцию повышения требований к банкам, весьма умеренную;

2) с 1994 г. реальная ставка рефинансирования стала положительной, и тем самым коммерческие банки утратили важный источник дешевых ресурсов. Ту же линию подчеркивает сокращение объема кредитов, предоставленных денежными властями коммерческим банкам, – с 15% ВВП до 0,6%. Практически в 1996 г. ЦБ прекратил кредитование, комбанков, лишив их возможности участвовать в присвоении инфляционного дохода;

3) но одновременно сокращался и коммерческий кредит нефинансовому сектору, т.е. кредитные вложения в реальную сферу, – с 33,6% ВВП в 1992 г. до 10,4% в 1996 г. Фактически это означало сжатие банковской системы, что видно и по динамике брутто-активов.

В этом отношении Россия заметно выделяется в ряду стран с переходной экономикой (см. табл. 14.2).

**Таблица 14.2.** Кредиты нефинансовому сектору в некоторых странах Центральной и Восточной Европы, % ВВП

Страна	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
Россия	20,4	19,6	12,0	10,4
Польша	21,3	19,8	19,7	22,1
Венгрия	28,4	26,5	23,0	22,9
Чехия	73,1	72,9	63,8	61,1
Болгария	67,8	51,0	41,3	69,5

Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 117.

Мы видим, что сокращения кредитных вложений в других странах либо вовсе не было, либо оно было весьма умеренным. Критики политики российского ЦБ отмечали, что он мог не сворачивать чуть не до нуля кредиты коммерческим банками поддерживая тем самым и кредиты реальной сфере. Против этой критики свидетельствует опыт Болгарии, где кредитная экспансия при правительстве социалистов (1996 г.) привела к краху. Думается, политика финансовой стабилизации должна ориентироваться прежде всего на снижение инфляции, а если при этом происходит чрезмерное сокращение кредитов, то у этого явления иные причины. Они состоят, скорее, в реальной слабости банковской системы и слабости обслуживаемой ею экономики, которая в эти годы находилась в состоянии спада. И эта особенность России, видимо, проистекает из ее главного отличия – из более глубоких деформаций и более трудных проблем перехода к рыночной экономике.

Казалось, банковская система попала в тупик, легких выходов не было видно.

Выходы, однако, нашлись, особенно для крупнейших банков.

1. Не сбалансировав бюджет, правительство изворачивалось в стремлении закрыть дыры денежными суррогатами. КО, КНО, гарантии и поручительства Минфина под кредиты банков бюджетополучателям – все это стало новым источником для обогащения банков. Покупки суррогатов с дисконтом и последующее истребование номинала с Минфина, особенно при наличии там "друзей", в течение определенного периода были очень хорошим бизнесом.

В 1996 г., по оценкам Минфина, коммерческим банкам было выдано гарантий и поручительств по кредитам на текущие расходы бюджета на сумму от 30 до 55 трлн. недоминированных рублей (5–10 млрд. долл. США), что вдвое превышает уровень 1995 г. (по номиналу) и составляет свыше 10% расходов федерального бюджета\*.

\* Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 122.

2. В этот период укрепился и сыграл важную роль институт уполномоченных банков, т.е. таких, которые в отсутствие казначейства брали на себя исполнение бюджета, получая при этом возможность прокручивать бюджетные средства. От их услуг трудно было сразу отказаться, тем более что технически они работали хорошо и у них были сильные лоббисты, тогда как формирование федерального казначейства задерживалось, если не саботировалось.

В 1996 г. 26 банков были уполномочены финансировать расходы федерального бюджета путем выпуска собственных векселей. Таких векселей под поручительство Минфина было выпущено на сумму 1 трлн. руб.\*

\* Там же.

3. С завершением эры денежных суррогатов, с помощью которых правительство старалось избежать влезания в долговую ловушку с нарастающими процентными платежами, начался бурный рост рынка ГКО. Ловушка захлопнулась, начала строиться пирамида. Банки приняли в этом деятельное участие, и весьма прибыльное. В 1996 г. доходы комбанков (без Сбербанка) от операций на рынке внутреннего госдолга составили 18,5 млрд. руб. при средней процентной ставке по ГКО-ОФЗ 79% годовых (чистая прибыль 12 млрд.руб.), в 1997 г. доходы составили 13,5 млрд. руб. при средней ставке 25% (чистая прибыль – 1 млрд. руб.) На доходы от ГКО-ОФЗ приходилось около половины прибылей банков\*.

\* Банковская система России: кризис и перспективы развития. С. 61–62.

Сбербанк, на который приходилась основная доля операций по ГКО-ОФЗ, смог благодаря им резко поправить свое финансовое положение, которое было весьма плачевным еще в начале 1995 г. Зато и в

кризис 1998 г. он понес наибольшие потери.

4. Специфика российской ситуации состояла в том, что кредитование реального сектора было рискованным, риски можно было снизить лишь для "своих" предприятий, которые принадлежали банкам или контролировались ими. Отсюда пошло формирование финансово-промышленных групп (ФПГ) вокруг банков. Важнейшие из них перед кризисом:

- ОНЭКСИМбанк, "СИДАНКО" (нефть), "Норильский никель", холдинг "Интеррос";
- "МЕНАТЕП", "ЮКОС", холдинг "Роспром";
- Альфа-банк, "Альфа-Эко" (торговля), ТНК (нефть);
- Инкомбанк, "САМЕКО" (алюминиевый прокат), "Рот-Фронт", Бабаевская фабрика (шоколад) и др.

5. На этой основе возник новый банковский бум. Он уже не выражался в росте числа банков; напротив, оно сокращалось. Но росла концентрация банковских ресурсов. Наиболее крупные банки становились все более уверенными, строили роскошные офисы, шли на иные крупные расходы. Укреплялась их репутация на Западе, и они получали возможность привлекать крупные средства нерезидентов, в том числе по форвардным контрактам под залог госбумаг, а также в виде вкладов в уставный капитал (Токобанк, Московский международный банк и др.).

С четвертого квартала 1996 г. восемь крупных московских банков получили различные иностранные синдицированные кредиты на сумму до 350 млн. долл.\* В 1997 – начале 1998 гг. крупные кредиты были получены следующими банками: Инкомбанк – 503,5 млн. долл.; "Российский кредит" – 217; "СБС-Агро" – 198; ОНЭКСИМбанк – 170; МФК – 85; "МЕНАТЕП" – 80 млн. долл.\*\*

\* Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997.

\*\* Банковская система России: кризис и перспективы развития. С. 82.

В 1996 г. для поддержки на выборах президента Б.Н.Ельцина образовалась так называемая "семибанкирщина" (по аналогии с семибоярщиной) – группа крупнейших банков и ФПГ, олигархов, которые до кризиса 1998 г. стали неприкасаемыми для контроля, включая надзор со стороны ЦБ России. Они прежде всего, но и другие тоже вели все более агрессивную и рискованную политику по привлечению ресурсов и увеличению своих обязательств.

На 1 июля 1997 г., т.е. накануне азиатского кризиса, состояние российской банковской системы характеризовалось данными, приведенными в табл. 14.3.

**Таблица 14.3.** Некоторые показатели консолидированного баланса коммерческих банков на 1 июля 1997 г.

<b>Активы</b> , трлн. руб.	686,7
В том числе, %:	
кредиты нефинансовому сектору	31,0
кредиты другим банкам	7,6
государственные ценные бумаги	23,2
прочие ценные бумаги	10,2
<b>Пассивы</b> , трлн. руб.	686,7
В том числе, %:	
собственный капитал	16,9
прибыль	1,4
вклады населения	19,9
прочие депозиты	1,1
текущие счета юридических лиц	21,8
кредиты от других банков	11,4
кредиты банка	7,9
Доля просроченной задолженности в общем объеме коммерческого кредита	12,4

Источник: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 114.

Без доли Сбербанка активы составили 508,3 трлн. руб., в том числе 192 трлн. (37,8%) вложены в

кредиты предприятиям, 42,4 трлн: (8,3%) – другим банкам, 62,1 трлн. (12,2%) – в гособлигации. Капитал составил 79 трлн. руб., или 13,7 млрд. долл. США. В начале 1994 г. он равнялся 4 млрд. долл. и вырос за этот период в 3,4 раза, к концу 1997 г. – 24 трлн. руб.\* Кроме того, собственный капитал Сбербанка равнялся в середине 1997 г. 24 трлн. руб., или 4,2 млрд. долл.\*\*

\* Банковская система России: кризис и перспективы развития. С. 17.

\*\* Оценка по данным: Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 114,118. Курс на 1 июля 1997 г. был равен 5,78 руб./долл.

Просроченная задолженность по кредитам снизилась до 12,4% против 15,1% в конце 1996 г. и 43% в 1994 г. Правда, специалисты выражали сомнение в достоверности этих данных, имея в виду практику пролонгации или переоформления кредитов с целью "улучшения" отчетности банков. Доля неработающих активов в 1995–1997 гг. снизилась с 53 до 27%, приближаясь к показателям банков стран ОЭСР\*.

\* Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997. С. 111.

Казалось, можно было констатировать явные успехи. Банковская система в качестве одной из институциональных основ рыночной экономики была создана и динамично развивалась как один из передовых секторов.

Однако, как показало дальнейшее развитие событий, успехи во многом оказались дутыми. Развитие банковской системы уперлось в развитие реального сектора, а процветание, основанное на пирамиде ГКО и фиксированном курсе рубля при несбалансированном бюджете, не могло продолжаться долго.

Кредиты реальной экономике составляли менее трети активов, тогда как в ценные бумаги, прежде всего государственные, было вложено 33,4% активов. Отсюда напрашивается вывод, что это вообще была не вполне банковская система, скорее совокупность еще нерасчлененных финансовых протоинститутов, которые брались за любые операции, способные приносить доход, далеко не всегда считаясь с законом и рисками.

*В то время в моде были споры, по какому пути развиваться российской финансовой системе – по американскому, с ограниченными функциями банков и сильными позициями фондовых рынков, или по германскому, с всеобъемлющей ролью банков, в том числе на рынках капитала. Возвращаясь сейчас к тем спорам и к мнению большинства специалистов о том, что жизнь повела нас по германскому пути, думаю, что такой вывод делать рано. То, что мы имели перед кризисом в финансовой сфере, – это именно еще недостаточно развитая и недифференцированная протосистема, в которой более важны масштабы относительно нужд экономики, а не внутренняя структура.*

*По оценке М. Матовникова, основанной на результатах обследования 1000 предприятий в 1999 г., в котором фиксировалась доля продаж по "безналу", банки в 1998–1999 гг. обслуживали примерно 40% легального хозяйственного оборота, а если учесть еще теневой сектор, то этот показатель понизится до 25%\*. Даже если эти оценки и занижены, все равно ясно, что главная проблема в этом: банки держатся на расстоянии от реального сектора, они обходятся без него. А он без них развиваться не может.*

\* Матовников М. Указ. соч. С. 22–23.

## 14.5 Центральный банк

Банк России, или Центральный банк, сформировался как верхний уровень банковской системы и центр кредитно-денежной политики в 1991–1992 гг. в борьбе с Госбанком СССР, перетягивая шаг за шагом полномочия последнего. В начале 1992 г. он оказался наедине с тяжелейшими проблемами реформируемой экономики, не имея опыта и необходимых кадров. Частично недостаток последних был восполнен за счет персонала Госбанка, но опыта работы в условиях рыночной экономики не было никакого.

Задачи макроэкономической стабилизации требовали активных действий в тесной координации с Правительством. Банк запаздывал, но в целом, вплоть до июля, когда на посту председателя Г. П. Матюхина сменил В. В. Геращенко, возглавлявший до этого Госбанк СССР, линия была в целом согласованная. Основными заботами были нехватка наличных для выплат зарплаты при высокой инфляции, централизованные кредиты, т.е. эмиссия, нуждавшаяся в регулировании, а также взаимоотношения со странами сохранявшейся еще рублевой зоны.

С появлением В.В. Геращенко на посту главы ЦБ политика его сменилась. Если Правительство в

качестве первоочередной считало задачу снижения инфляции и соответственно ограничения роста денежной массы, то ЦБ считал необходимым спасти промышленность и сельское хозяйство, кредитую их под реально отрицательный процент. В августе 1992 г. ЦБ произвел всеобщий взаимозачет задолженностей в расчете на то, что удастся остановить рост неплатежей и облегчить положение в реальной сфере. Как и следовало ожидать, это только подтолкнуло инфляцию.

В течение 1993 г. спор о том, кто должен заботиться о промышленности, а кто об инфляции, продолжался между Геращенко и Федоровым, занявшим после отставки Гайдара пост вице-премьера и министра финансов. Жестоко нападая на Геращенко, Федоров настаивал: дело ЦБ – снижение инфляции и стабилизация рубля, а с промышленностью пусть разбирается Правительство.

По сути в этих спорах уже не в теории, а на практике определялись функции Центрального банка и его статус.

Главная функция ЦБ, делающая его весьма привлекательным объектом в политических играх и общественных дискуссиях, – формирование денежного предложения, или попросту печатание денег. Ясно, что в трудные минуты контроль над этим институтом сулит огромную власть. И в то же время нет ничего опасней для страны, чем манипулирование возможностями ЦБ в политических целях.

Нужда в центральных банках возникла вместе с появлением в обороте бумажных денег – ассигнаций и банкнот, ибо для их количества в обращении не было естественного регулятора, как для золота и других средств обращения товарного типа.

Главная задача ЦБ – регулирование денежной массы таким образом, чтобы не было инфляции, а национальная валюта оставалась стабильной. Разумеется, он может это делать в той мере, в какой динамика цен и валютных курсов зависит от инструментов денежной политики, т.е. прежде всего от денежной базы и от учетной ставки процента.

Механизм осуществления этой политики довольно прост. Грубо говоря, все коммерческие банки обязываются держать в ЦБ резервы, которые гарантировали бы их вкладчиков. Эти резервы плюс необходимая эмиссия плюс наличные деньги в обращении образуют ресурсы ЦБ – денежную базу в узком определении. Норма резервов, или резервные требования, меняются в зависимости от того, нужно сократить или увеличить количество денег в обращении.

В свою очередь, коммерческие банки могут получать кредиты в ЦБ. Минимальная ставка, по которой ЦБ дает в долг на временные потребности в резервах, – это *ставка дисконта*. Кредиты на более длительные сроки даются по более высоким ставкам и под обеспечение, например в ценных бумагах. Такие кредиты называются *ломбардными*.

Ставка процента, по которой кредиты предоставляются ЦБ, это *учетная ставка*.

Всякий кредит, выданный ЦБ есть кредитная эмиссия, увеличение денежной массы. Чтобы ограничивать ее ЦБ либо устанавливает лимиты, либо повышает учетную ставку. И, наоборот снижает ее, если хочет оживить экономику.

В определенные периоды, например в период финансовой стабилизации, ЦБ вообще не выдает кредиты коммерческим банкам. Так, у нас после кризиса 1998 г. за некоторыми исключениями (Сбербанк, например) реально получение ломбардных кредитов в ЦБ стало невозможным. Аукционы раз за разом объявлялись несостоявшимися. Фактически как реальная категория учетная ставка отсутствует. Это признак недоразвитости. В США изменение ставки Федеральной резервной системы на четверть процента – событие, которое влияет на все рынки.

В такие периоды ЦБ объявляет *ставку рефинансирования*. Под нее нельзя получить кредит в ЦБ, но она дает хоть какой-то ориентир для банков финансовых рынков. Предполагается, что, снижая ставку рефинансирования, ЦБ может сбить инфляционные ожидания, успокоить рынки.

Резервные требования – довольно грубый регулятор. Если в обороте есть надежные государственные бумаги, то ЦБ может регулировать денежную массу посредством операций с ними на открытом рынке: продавая их из своих резервов, он сокращает денежную массу, производит *стерилизацию*; покупая, увеличивает денежное предложение. В острых ситуациях, идя навстречу правительству, нуждающемуся в средствах на покрытие бюджетного дефицита, он приобретает выпускаемые им ценные бумаги, предоставляя тем самым *нерыночные займы*. По сути это эмиссия на покрытие бюджетного дефицита, прикрытая флером обязательств Правительства вернуть когда-нибудь позаимствованные деньги.

Еще одна функция ЦБ – поддержание курса национальной валюты, *валютная политика*. Основным ее инструментом – формирование валютных резервов за счет приобретения твердых валют на рынках. В СССР валютная выручка экспортеров просто вся оприходовывалась в Госбанке СССР, а в обмен они получали рубли по твердым государственным ценам. В конце 1980-х гг. разрешили создавать валютные

фонды сначала экспортерам, потом министерствам, ведомствам, регионам. Затем все это отменили, ввели свободный рыночный курс и обязали экспортеров продавать на валютном рынке 40, а затем 50% выручки. После кризиса 1998 г. этот норматив составлял 75%. В 2001 г. он снова снижен до 50 %, а бизнес настаивает на отказе от обязательной продажи вообще. Таким образом, на валютном рынке формируется предложение, а ЦБ получает валюту, эмитируя рубли и увеличивая валютные резервы. Денежная масса при этом растет, усиливая угрозу инфляции. Но если резервы достаточно велики и ЦБ гарантирует свободный обмен рубли на валюту, а эмитируемая ликвидность усваивается экономикой, т.е. не начинается рост цен, то финансовая стабильность может сохраняться довольно долго. При этом национальная валюта удерживается от повышения, которое ухудшило бы позиции экспортеров и отечественных производителей в целом.

Если выпуск национальной валюты в обращение строго ограничен только приобретаемой в резервы твердой валютой, то мы имеем дело с так называемой политикой "валютного управления" (currency board). Такую политику предлагал проводить у нас Б. Федоров после кризиса 1998 г., приводя в пример опыт аргентинского министра Кавальо. Но тогда это была крайне жесткая политика, поскольку в бюджете была огромная дыра, никакие займы недоступны, а цена на нефть – 8 долл. за баррель.

Но в 1999–2000 гг. ЦБ проводил политику currency board, правда, в совсем других условиях при цене на нефть 32–35 долл. за баррель, профицитном бюджете и растущей экономике. Это совсем нетрудно. В итоге валютные резервы выросли с 8 до 28 млрд. долл., а инфляция в 2000 г. составила 20% при увеличении денежной базы в полтора раза.

Если же рубль падает и его надо поддержать, то ЦБ продает часть валютных резервов, осуществляя валютную интервенцию на рынке. Перед кризисом 1998 г. в период с ноября 1997 г. до июля 1998 г. ЦБ ради поддержки рубля продал примерно 16 млрд. долл.

Еще одна важная функция ЦБ – *банковский надзор*, т.е. определение требований к коммерческим банкам, критериев их эффективности и надежности, и контроль за тем, чтобы эти требования и критерии выполнялись.

Главные критерии – коэффициенты ликвидности и достаточности капитала.

*Коэффициент ликвидности* характеризует способность банка обеспечить выполнение текущих обязательств.

*Коэффициент достаточности капитала* характеризует обеспеченность активных операций собственным капиталом. Критическим пределом считается отношение капитала к активам в 2%. Но если банки не пользуются доверием, то коэффициент достаточности может подняться до 10% и более.

В целом банковский надзор в России, имея короткую историю, находится на довольно низком уровне. Оценка состояния банков по существующей отчетности весьма недостоверна. Кризис 1998 г. показал, что проваливались, причем с треском, банки, имевшие отличные отчетные показатели, удовлетворявшие всем высоким критериям. Это объясняется и фальсификацией отчетности, и неспособностью органов надзора реально контролировать банки, порой тесно связанные с властями и прикрываемые ими.

В период, когда главой ЦБ России был С. К. Дубинин, делалась попытка усилить функции надзора. Тогда в аппарате ЦБ было создано ОПЕРУ-2, специально занявшееся надзором за крупнейшими "системообразующими" банками. Многие из них делали все, чтобы не попасть под опеку ОПЕРУ-2 или дезорганизовать его деятельность. Давление "семибанкирщины" на ЦБ, в том числе через органы исполнительной власти, не позволяло повысить эффективность надзора. Как только Дубинин был смещен в сентябре 1998 г., ОПЕРУ-2 было немедленно ликвидировано. Надзор за крупнейшими банками, почти сплошь московскими, вновь оказался в руках территориального управления ЦБ по Москве, одного из многих.

Помимо всего прочего между макроэкономическими и надзорными функциями ЦБ есть определенный конфликт интересов. Исходя из требований макроэкономической политики ЦБ порой должен ущемлять интересы банковской системы. А как надзорный орган, а в нашем полусоветском сознании – значит, отвечающий за работу банковской системы, ЦБ заинтересован в ее благополучии. Возможно, поэтому в январе 1998 г., когда необходимость понижения курса рубля уже была очевидной, ЦБ не пошел на введение плавающего курса, зная, что при этом банковская система попадет в тяжелое положение из-за обесценения активов и удорожания обслуживания внешних обязательств. Потом это все равно случилось.

В некоторых странах, прежде всего в Великобритании, а затем в Германии, учитывая эти обстоятельства, пошли на создание единых надзорных агентств для всех финансовых рынков, включая кредитный. У нас на это пока не пошли. Хотя надо признать, что главные проблемы качества надзора

таким путем вряд ли удалось бы решить.

Здесь уместно обратиться к вопросу о независимости Банка России, его статусе в системе органов государственной власти, который все последние годы будоражит общественность.

В 1993 г. швейцарская фирма "НОГА" возбудила дело о невыполнении российским Правительством обязательств, потребовав ареста его активов за рубежом. В их числе оказались валютные резервы ЦБ, поскольку они частично были размещены в западных банках в ценных бумагах США. ЦБ в то время по закону был просто федеральным органом, его активы считались обычным государственным имуществом. На него могли быть обращены любые претензии к Правительству России. Тогда вопрос о независимости ЦБ впервые был поставлен в практическую плоскость.

В тот раз нашли выход с помощью подставной фирмы "ФИМАКО", принадлежавшей ЦБ и ставшей впоследствии причиной многих скандалов вокруг него. Но вместе с тем внесли изменения в Закон о Центральном банке, в котором он признан органом независимым от Правительства и только подотчетным Государственной Думе. Имущество ЦБ было отделено от иного госимущества и отдано в его полное распоряжение. ЦБ сам составляет смету своих расходов, утверждаемую советом директоров. Он назначает высокие зарплаты своим работникам, создает для себя дорогую социальную инфраструктуру, и все за деньги, которые сам может эмитировать. И практически никакого контроля. Не жизнь, а малина. И это не дает покоя тем, кто такой "лафы" не имеет.

Главная причина, по которой необходима максимальная независимость ЦБ, связана с его главной функцией – эмиссией денег. Независимость нужна, чтобы никто не мог приказать Банку "печатать" деньги. Поэтому предусмотрены сложные процедуры назначения и увольнения руководства ЦБ, поэтому оно имеет такую свободу с формированием сметы.

Можно ли поставить смету ЦБ под внешний контроль? Можно! Более того, на первый взгляд это кажется необходимым. Но это также значит, что тот орган, который будет контролировать смету ЦБ, получит влияние и на его решения. И стоит подумать, что является меньшим злом – возможность внешнего корыстного влияния на решения ЦБ или привилегии для его работников?

Кстати, более общий вопрос о независимости тех или иных государственных органов весьма актуален для России. Президент с долей лукавства говорит, что он не может влиять на решения прокуратуры. Международные финансовые организации добивались от нас исходя из западного опыта создания независимых (от Правительства) агентств по контролю за естественными монополиями. Получилась одна Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК) с сомнительной независимостью, и всякий раз возникает вопрос, кому бы ее отдать.

ЦБ все эти годы был формально независимым. Попытки лишить его независимости предпринимались не раз со стороны Думы. Но реально Банк всегда шел навстречу Правительству, уступал ему больше, чем было необходимо для целей нормальной координации, чаще всего по политическим соображениям, подыгрывая реформаторам. Наверное, это было оправданно. Но в принципе этого быть не должно.

## 14.6 Банки после кризиса 1998 г.

Кризис 1998 г. более подробно рассматривается в гл. 15. Здесь мы остановимся только на судьбе банковской системы с точки зрения становления и эволюции основных институтов рыночной экономики.

В 1998 г. финансовый кризис привел к краху банковской системы. Если до этого она развивалась очень динамично, являлась флагманом рыночной экономики, удачно справлялась с подступающими трудностями, с кризисом перехода от инфляции к стабилизации, то с новыми испытаниями она не справилась. Кроме населения, реальные доходы которого резко упали, главной жертвой кризиса стала банковская система.

Главной причиной считается то, что банки рискованно играли на рынке ГКО и проиграли от дефолта. На деле доля рублевых гособлигаций в чистых активах банков составляла к началу августа около 17%, а без Сбербанка – всего 8%. Но ГКО-ОФЗ занимали высокую долю в высоколиквидных активах – 82% (по определению ЦБ, массовые остатки, драгметаллы, средства на счетах ЦБ, средства, предоставленные до востребования, и долговые обязательства Российской Федерации), а также в ликвидных активах – 59% (высоколиквидные активы плюс средства, размещенные на срок до 30 дней).

Дефолт привел к резкому сокращению ликвидных активов и к неспособности банков выполнять свои обязательства. Возникла цепочка неплатежей, породившая "эффект домино", а следом за ней – паника среди клиентов и массовое изъятие средств из банков. Поэтому более всего пострадали банки,



строившие свою политику на развитии розничных операций ("СБС-Агро", Инкомбанк). Сбербанк избавился от конкурентов.

Из-за цепочки не платежей на некоторое время была парализована расчетная функция банков; остановились расчеты, и это привело к существенному спаду в экономике.

Еще более существенное влияние оказала девальвация. Капитал банковской системы сократился со 102 млрд. руб. на 1 августа 1998 г. до 46,4 млрд. руб. на 1 мая 1999 г.\*, а в долларовом эквиваленте еще больше (с 20,4 до 5,2 млрд. долл. с августа по декабрь)\*\*.

---

\* Матовников М. Указ. соч. С. 93.

\*\* Банковская система России: кризис и перспективы. С. 30.

Критическую роль сыграли обязательства перед нерезидентами. На 1 августа 1998 г. российские финансовые структуры набрали у нерезидентов кредитов на 12 млрд. долл. На 1 января 1999 г. обязательства российских банков перед иностранными составили 13,3 млрд. долл., в том числе 6,7 млрд. – кредиты; 6,6 млрд. – срочные контракты\*. 90-дневный мораторий, предоставленный банкам решениями 17 августа, на самом деле сыграл плохую службу. Переговоры по реструктуризации долгов с кредиторами были отложены, доверие еще больше подорвано, поскольку в этот период наши банки занялись в первую очередь выводом активов, строительством бридж-банков, чтобы затем претензии кредиторов не на что было бы обращать. Их поведение убедило многих иностранных партнеров, что с русскими нельзя иметь дело, они "кидают" как примитивные бандиты.

---

\* Там же. С. 37.

ЦБ предпринимал действия для развязывания кризиса. Банки получили до 1 сентября кредиты на 16,4 млрд. руб. (в том числе 8 млрд. руб. – Сбербанк). Задолженность по этим кредитам до конца года сократилась до 6,7 млрд., а Сбербанк рассчитался полностью. Банкам, привлекавшим средства населения, было предложено перевести частные вклады в Сбербанк. Были сокращены обязательные резервы, но при ограничении покупки банками иностранной валюты, чтобы избежать спекуляций на валютном рынке, которые еще больше подорвали бы рубль. Восстановлена система расчетов, для чего банкам разрешили временно брать средства из фонда обязательных резервов. Было создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АР КО).

Короче говоря, до конца 1998 г. ситуация была стабилизирована, и тогда, собственно, стало очевидно, что банковская система вышла из кризиса с огромными потерями. Авангард реформ превратился в отстающий участок российской экономики и в тормоз ее дальнейшего развития.

Можно утверждать, что к исходу 2000 г. банковская система почти восстановила свой докризисный капитал (5,2% ВВП при 5,6% до кризиса)\* и активы. Кредиты экономике к январю 2001 г. составили 11,8% ВВП. Банковская система стала меньше и здоровее, поскольку избавилась от некоторых присущих ей ранее болезней, прежде всего от рискованных вложений и иностранных кредитов; последние ей просто не дают. Она не хочет рисковать, поэтому держит на корреспондентских счетах в ЦБ 100 млрд. руб. (конец 2000 г.), соглашаясь иметь скорее неработающие активы, чем рискованные вложения.

---

\* В долларовом выражении совокупный капитал банковской системы составил к концу 2000 г. 53% докризисного уровня (данные Центра развития).

Сегодня проблема, скорее, не в том, что банковская система больна: кризис пошел ей на пользу, поставив на твердую почву, избавив от лишнего нездорового веса, а в том, что она слаба, т.е. не соответствует размерам и требованиям экономики, которая начала расти.

Если быть более точным, то можно сказать, что до сих пор значительная часть российской банковской системы остается в тени или занята осуществлением полулегальных или вовсе нелегальных операций, поскольку последние влекут за собой меньшие транзакционные издержки и позволяют уходить от налогов. Возможно, если учесть теневые операции банков, банковская система выглядела бы более сильной, но тем менее она способна решать задачи развития экономики.

Спорный вопрос в этих условиях: достаточна ли капитализация российских банков. Обычное утверждение – недостаточна. Центр развития выдвигает иную точку зрения: капитализация достаточна, но недостаточны активные операции, т.е., имея необходимые капиталы, банки избегают рисков. В подтверждение приводятся сравнения с другими странами с близким состоянием экономики (см. табл. 14.4).

**Таблица 14.4.** Капитал и активы банков некоторых стран, % ВВП на конец года

	1996 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Капитал	Активы	Капитал	Активы	Капитал	Активы	Капитал	Активы
Россия	5,8	25,7	5,8	35,5	6,5	34,5	5,1	30,3
Польша	5,2	46,1	5,4	48,8	5,3	48,8	4,8	52,1
Венгрия	6,6	58,6	5,9	57,7	5,6	55,1	5,6	51,1
Аргентина	5,4	35,7	5,6	38,2	5,8	40,6	5,5	43,8
Бразилия	11,1	57,1	28,8	51,3	14,1	54,7	12,9	50,2
Корея	5,0	84,6	4,9	92,2	5,8	99,5	9,7	113,4
Таиланд	14,7	149,8	23,0	144,5	24,8	137,3	16,1	127,0
Турция	6,5	48,6	7,6	57,4	7,2	56,4	3,5	39,3

*Источник:* Расчеты Центра развития по данным International Financial Statistics.

Действительно, из приведенных в табл. 14.4 данных видно, что капитализация российской банковской системы по отношению к ВВП не уступает показателям названных стран, тогда как размеры активов банков, в том числе предоставляемых кредитов, у них существенно выше.

Однако известно, что между капиталом и активами есть определенная взаимосвязь: чем выше риски, чем меньше доверия, тем больше капитала нужно в расчете на единицу активов. Коэффициент достаточности капитала может быть очень низким в развитых странах с высокой финансовой устойчивостью, но он должен быть существенно выше там, где доверия нет. Поэтому можно утверждать, что для наших условий, чтобы банки более уверенно шли на риск кредитования российских предприятий, им нужен существенно больший собственный капитал. Если сейчас собственный капитал всей банковской системы всего 8 млрд. долл., то он должен быть увеличен по меньшей мере в 3–4 раза. И тогда активные операции будут расти быстрее, и, возможно, отношение их к капиталу и к ВВП станет больше, да и сам ВВП будет расти быстрее.

Можно сделать еще один важный вывод: слабость российской банковской системы обусловлена в значительной мере лежащими вне ее факторами. Главнейшие из них: нерыночный сектор, которому нельзя давать кредиты, и теневая экономика, которая либо обходит банковскую систему, либо предлагает ей спрос на такие услуги, выполняя которые банки лишаются перспективы преобразования в нормальные, прозрачные и эффективно управляемые организации. А другие банки, которые отказываются от оказания подобных услуг, проигрывают в конкуренции и также не могут развиваться.

В некотором смысле банковская система стала жертвой и частью той институциональной ловушки, в которую попала российская экономика в переходный период. Безусловно, она нуждается в реструктуризации, которую мы будем обсуждать отдельно. Но сейчас важно в общую картину итогов первого этапа трансформации российской экономики и общества вставить правильно выстроенный фрагмент, касающийся банковской системы.

## Литература

Матовников М. Функционирование банковской системы России в условиях макроэкономической нестабильности. М.: ИЭПП, 2000.

Банковская система России: кризис и перспективы развития/Аналитическая лаборатория "АлВеди". М., 1999.

Экономический обзор ОЭСР: Российская Федерация. 1997.

Международный опыт реструктуризации банковских систем / Бюро экономического анализа. М., 1998.

## Глава 15 Финансовый кризис 1998 г.

### Календарь кризиса Антикризисная программа

# Отношения с международными финансовыми организациями

## Причины кризиса: два подхода

### Последствия кризиса. Переосмысление политики

#### 15.1 Календарь кризиса\*

---

\* Использованы материалы: Обзор экономической политики в России за 1998 г. / Бюро экономического анализа. М., 1999. С. 513–582.

Финансовый кризис 1998 г. потряс российскую экономику и поставил под вопрос все усилия реформаторов. Он стал естественным и "эффектным" завершением первого этапа реформ. С некоторой исторической дистанции события того времени уже не выглядят столь драматично, но тогда у большинства наблюдателей было впечатление катастрофы с непоправимыми последствиями. Сейчас же события 17 августа воспринимаются, скорее, как некий момент истины, избавление от иллюзий.

Первым отдаленным сигналом считают банковский крах в Чехии в марте 1997 г., от него ведут начало мирового финансового кризиса 1997–1998 гг. Я полагаю, однако, что это было достаточно обособленное явление, причины которого коренятся во внутренней политике правительства Чехии, либеральной больше на словах, а на деле, скорее, популистской. Но первый шаг к подрыву доверия на мировых финансовых рынках был сделан.

Осенью 1997 г. кризис потряс Гонконг, затем Малайзию и Таиланд. В начале 1998 г. он распространился на Индонезию, Южную Корею и Японию. Упали котировки ценных бумаг, были девальвированы валюты.

Россия до той поры стояла в стороне от подобных зарубежных событий. Мы полностью углубились в собственный кризис и не приучены были думать в глобальном контексте.

7 ноября 1997 г. у премьера Черномырдина состоялось совещание руководителей экономического блока Правительства и Центробанка, на котором С. К. Дубинин, глава ЦБ, предупредил, что больше не может поддерживать одновременно курс рубля и ГКО, которые ЦБ в больших количествах скупал на вторичном рынке. Выбор был сделан однозначно в пользу рубля. Он также предложил впервые с 1995 г. повысить ставку рефинансирования. При всей символичности этого жеста снижение ставки до сих пор было знаком благоприятных тенденций в экономике. Почти все были убеждены, что для подъема недостает лишь снижения банковских ставок. Дубинин же теперь предлагал поднять ставку рефинансирования сразу с 21 до 30%. Для присутствующих это был шок. Хорошие времена кончались. Черномырдин попросил остановиться на 28 %\*.

---

\* Алексашенко С.В. Битва за рубль. М.: Almamater, 1999. С. 118.

До этого 27 октября произошло падение рынка акций на всех торговых площадках мира, а уже 28 октября волна достигла Москвы (падение цен на акции российских компаний на 20%). ЦБ России потратил на приобретение ГКО в этот день 1,2 трлн. руб., но перелома не добился. С этого времени начался быстрый рост доходности ГКО. С 18% годовых, достижением которых гордились денежные власти в середине октября, к началу декабря доходность подскочила до 38%. 5 ноября на очередных аукционах по размещению ГКО и ОФЗ Центробанк вынужден был купить бумаги более чем на 2,5 трлн. руб., примерно на сумму задолженности перед нерезидентами в погашаемых выпусках\*. Влияние мирового кризиса сказалось в том, что часть нерезидентов (корейские и бразильские), которым понадобились деньги для разрешения своих трудностей дома) стали выводить вложения из России. Избавляться от ГКО стали и российские банки, до тех пор проводившие рискованную политику заимствований за рубежом.

---

\* Там же. Всего с 27 октября до 30 ноября 1997 г. ЦБ приобрел государственных бумаг на 31 трлн. руб., в том числе 13 трлн. – в последнюю неделю ноября.

Покупки ЦБ и Сбербанка должны были сбить волну увода капиталов с этого рынка, который оборачивался для бюджета резким ростом процентных платежей. Временной стабилизации рынка удалось добиться только в декабре.

Практически одновременно миссия МВФ в России ужесточила свои требования к бюджету. Глава миссии Х.М. Руарте обратил внимание на то, что если фактические расходы бюджета как-то балансируются с доходами с помощью заимствований, то растущие долги бюджета, связанные с чрезмерными обязательствами государства, при этом никак не учитываются. Все об этом, конечно,

знали, но думали, авось рассосется, тем более что главными кредиторами были "Газпром" и РАО "ЕЭС России". Поэтому выступление Руарте расценили как недружественный акт, предпринятый в момент, когда так нужна была стабилизация рынков, чутко внимающих позиции МВФ. Эмиссары Правительства России полетели в Вашингтон добиваться уступок. Учесть требования Руарте при падающем сборе налогов и нарастающих процентных расходах представлялось невозможным. Хотя на самом деле он был прав.

1 января 1998 г. ЦБ России произвел деноминацию рубля и ввел новый валютный коридор. Деноминация в 1000 раз была объявлена Б.Н. Ельциным еще летом. Ожидалось, что она поможет закрепить позитивные тенденции 1997 г. и создаст у граждан ощущение возврата к нормальной жизни, где цены товаров повседневного спроса измеряются рублями и копейками, а не тысячами и миллионами. Хорошо проведенная публичная кампания обеспечивала безболезненность операции, эффект которой, впрочем, оказался равен нулю из-за последующих событий. Тогда казалось: 6 руб. за доллар – почти как французский франк, будет вполне приличная валюта. Увы, ненадолго.

Валютный коридор воспринимался принципиально новым:  $\pm 15\%$  от средней годовой величины 6 руб. 20 коп. – почти плавающий курс. Но надо иметь в виду, что рыночного курса не было уже с середины 1995 г. и пора было прощупать почву под ногами. Кроме того, введя широкий диапазон колебаний (на самом деле при значительно завышенном, как потом выяснилось, курсе он не был столь уж широк), ЦБ на практике регулировал курс в весьма узком диапазоне. Сказалось, в частности, желание поддержать банковскую систему, которая задолжала большие суммы западным банкам. В том числе по форвардным контрактам. Хотелось дать время нашим банкам несколько разгрести долги. Да и валютные долги Правительства с падением рубля также подорожали бы. В итоге с трудом накопленные валютные резервы уходили на поддержание рубля в уже безнадежной ситуации.

23 марта президент Ельцин отправляет в отставку правительство Черномырдина и выдвигает на пост премьера С. В. Кириенко. Основанием было, видимо, желание ускорить реформы, снять внутреннее противостояние в Правительстве, в частности между Черномырдиным, с одной стороны, Немцовым и Чубайсом – с другой. Одновременно Чубайс реализовал свой план уйти из Правительства; после информационной войны 1997 г. ему так и не удалось восстановить влияние. Он понял, видимо, что власть без денег, да еще с третьей-четвертой позиции, не позволяет управлять событиями. Олигархи его переиграли в этом раунде, и он предпочел стать квазиолигархом.

*Новый состав правительства оказался заметно ослаблен. Это было особенно ощутимо на фоне нарастания кризиса. Макроэкономические проблемы поручили В.Б. Христенко, который не был к ним подготовлен совершенно.*

*Отправив правительство в отставку, Ельцин дал серьезные шансы левому парламенту в его давлении на исполнительную власть. Кириенко утвердили только под прямой угрозой роспуска Государственной Думы. Только через месяц, 24 апреля, он был утвержден на посту премьера и получил возможность думать о жизненно важных проблемах страны, точнее разбираться в них, ибо до сих пор занимался в основном отраслевой проблематикой.*

*Удивительно, но финансовые рынки непосредственно на смену правительства не среагировали.*

*В середине апреля по пути из центров азиатского кризиса Москву посетил Л. Саммерс, тогда заместитель министра финансов США, отвечавший за международные дела, много внимания уделявший России с самого начала реформ. Он пытался понять, насколько новое правительство осознает серьезность обстановки. Еще недавно он встречался в Вашингтоне с эмиссарами прошлого правительства С.А. Васильевым и С.В. Алексиенко. И тогда он предупреждал, чтобы мы не рассчитывали на помощь, если сами не будем действовать. Теперь ведущей фигурой стал Христенко, который больше внимания обратил на дурные манеры Саммерса, чем на его предупреждения. Думаю, американские гости уехали в сомнениях относительно компетентности российских коллег. Конечно, на местах еще были Алексиенко, Вьюгин, Дубинин и Задорнов. Они внушали доверие, но их влияние на первых лиц, ответственных за принятие решений, казалось не столь очевидным, равно как и способность работать единой командой.*

*Наступили майские праздники. Хотелось расслабиться. На две недели страна отключалась от всех проблем. Правительство и Центробанк не желали быть исключением, тем более что предшествующие недели прошли в постоянном напряжении.*

*12 мая в Москву из Японии прилетел Е. Т. Гайдар. Из аэропорта он позвонил мне, попросив немедленно связаться с Кириенко. Странно, но активно участвуя в формировании правительства, рассчитывая поначалу на воплощение с его помощью своих замыслов, в мае самому звонить Кириенко Гайдар не считал возможным. Сказалось, видимо, то, что молодой премьер, проходя через горнило парламентских сражений, старался всячески отмежеваться от отца российских реформ, чтобы не лишиться симпатий тех, кто считал Гайдара исчадием*

ада. Кроме того, он не без оснований боялся оказаться в полной интеллектуальной зависимости от признанных либеральных авторитетов. Он, естественно, хотел стать самостоятельным политиком.

Так или иначе, но Гайдар просил меня помочь в организации срочной встречи ведущих руководителей Правительства и ЦБ, поскольку, по его мнению, сложившемуся под влиянием бесед в Японии, Россию в ближайшие дни ожидает вторая, более тяжелая волна финансового кризиса.

Эта встреча состоялась, и от нее осталось ощущение, что снова придется лезть в мясорубку, чего ой как не хотелось.

13 мая начались беспорядки в Индонезии, вызванные, в частности, мерами по оздоровлению экономики. Резко упала индонезийская рупия. Нарастала нервозность на азиатских финансовых рынках. В Москве также отмечалось падение котировок ценных бумаг и рост курса доллара.

14 мая в "Независимой газете" появляется статья Т. Кошкаревой и Р. Нарзикулова "ГКО: пять лет по пути к финансовому краху страны". Обсуждалось выступление Дубинина на заседании правительства, где он в сослагательном наклонении говорил о возможности финансового кризиса. Еще через десять дней те же авторы выступили со статьей о неизбежной девальвации рубля. 2 июля в "Финансовых известиях" А. Илларионов выступает со статьей "Девальвация рубля неизбежна, но ее цена может быть разной". Авторы этих статей потом смогут говорить о том, насколько они были правы, а правительство либо не понимало ситуацию, либо скрывало от общественности неизбежные последствия своих собственных ошибок. По справедливости пальму первенства в подобной прозорливости надо отдать Б.А. Березовскому, который говорил о неизбежности девальвации еще в начале декабря 1997 г. на форуме в Нью-Йорке.

В Правительстве и ЦБ тогда все выступления такого рода рассматривались как предательство, как раскачивание лодки, которую всячески старались выровнять. Опасность ситуации понимали с ноября 1997 г., к началу 1998 г. ее, казалось, удалось стабилизировать. Новую волну кризиса надеялись также остановить, считая важными факторами политическую стабильность и осуществление мер по укреплению доверия. Поэтому названные выступления в печати расценивались как шаги в противоположном направлении.

15 мая – на российском фондовом рынке обвал: резкое падение акций, подскочила доходность ГКО-ОФЗ. На валютном рынке рекордно высокий объем торгов с середины 1995 г., когда был введен первый валютный коридор. Вторая волна финансового кризиса накрыла Россию. С этого дня и до 17 августа Правительство и ЦБ, как и рынки, находились в постоянной лихорадке, пытаюсь спасти положение. Как потом стало ясно, все усилия оказались напрасными.

С середины мая до середины августа доходность ГКО подскочила с 40 до 118% годовых с колебаниями, обусловленными действиями Правительства с целью стабилизировать ситуацию. 22 июля Минфин прекратил аукционы по размещению новых выпусков ГКО, возможности рефинансирования долга по этим бумагам были исчерпаны. Всего только за этот период бюджет потратил на погашение обязательств по ГКО 53 млрд. руб. Для сравнения: поступления в федеральный бюджет в июле 1988 г. составили 144,4 млрд. руб., а суммарная задолженность по зарплате – 78,1 млрд., в том числе на 17,1 млрд. руб. из-за отсутствия бюджетного финансирования. Ясно, что ситуация вышла из-под контроля и финал был предопределен.

Предпринимались попытки разрешить трудности иностранными заимствованиями. С октября 1997 г. с рынка еврооблигаций было привлечено более 5 млрд. долл., в том числе 3,75 млрд. – только в июне 1998 г. Причем каждое новое размещение происходило при худших условиях: в марте 1998 г. процент по купону – 9,375%; 4 июля – 11,75; 19 июля – 12,75%, а доходность – 13,034%. В конце июля была произведена конвертация ГКО на 22,5 млрд. руб. в евробонды на 6,435 млрд. долл. за более 15% годовых. Практически цена дефолта.

В итоге интенсивных переговоров 24 июля МВФ выделил первый транш нового стабилизационного кредита в размере 4,8 млрд. долл. 7 июля МБРР выделил 1,5 млрд. долл. в счет третьего займа на структурную перестройку (SAL-III), из которых 300 млн. предоставил уже 12 августа.

Таким образом, только за счет названных операций с марта по август внешний долг России вырос на 16,7 млрд. долл. В начале года весь долг составлял 133 млрд. долл. Все ушло исключительно на поддержку рубля, на выполнение срочных обязательств Правительства, т.е. на предупреждение финального обвала. Выброшенные деньги!

13 августа Дж. Сорос выступил в "Файнэншл тайме" с заявлением, что в России наступила финальная стадия кризиса, что необходима девальвация рубля и привязка его к доллару. Это был сигнал

к бегству от всех российских бумаг. Курс доллара по существу пробил верхнюю границу коридора.

17 августа – знаменитое заявление Правительства: 1) плавающий курс рубля в коридоре от 6 до 9,5 руб./долл.;

2) ГКО-ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. переформируются в новые ценные бумаги на условиях, которые будут объявлены позднее;

3) мораторий на 90 дней на возврат финансовых кредитов нерезидентам, на выплату страховых платежей по кредитам, обеспеченным залогом ценных бумаг, – это главное.

23 августа президент отправил в отставку правительство Кириенко. Дубинин продержался на посту председателя ЦБ до 11 сентября, но, скорее, по процедурным основаниям (требовалось решение Госдумы).

Беда в том, что у прежнего руководства Правительства и ЦБ был определенный план действий и договоренности с МВФ, которые позволяли несколько смягчить последствия 17 августа. Но произошла практически полная смена команды. Все планы и договоренности утратили силу. Одно лишь появление Б. Федорова на посту вице-премьера еще в правительстве Кириенко привело к затяжке с объявлением условий новации ГКО и к усилению неопределенности. Они были утверждены лишь 28 августа.

Началось быстрое падение рубля и временное расстройство товарного обращения, в силу чего магазинные полки стали пустеть, напоминая советскую эпоху. В "Общей газете" появилось фото пустых полок с такой примерно надписью: "Реформаторы обещали их наполнить. И вот итог".

Начался рост цен. За август – сентябрь они выросли на 45%, в ноябре – на 5,7, в декабре – еще на 11,6%. Денежные власти, лишенные доступа к каким-либо кредитам, при упавшем еще больше сборе налогов вынуждены были возобновить денежную эмиссию для покрытия дефицита бюджета. Назревала угроза скачка инфляции, чреватого срывом достигнутой ранее финансовой стабилизации.

Банковская система лежала в руинах. Крупнейшие банки прекратили платежи. Они создавали бريدжбанки для увода активов, пользуясь 90-дневным мораторием, чтобы избежать краха после расчета с кредиторами. Сбережения граждан в "СБС-Агро", Инкомбанке, имевших наибольшие розничные программы, снова пропали.

Короче, картина была ужасная и внушала самые мрачные ожидания. Казалось, что все достигнутое за последние годы пошло прахом.

## 15.2 Антикризисная программа

Все это время Правительство и ЦБ пытались спасти ситуацию. Наряду с каждодневными достаточно беспорядочными действиями и заявлениями можно выделить две крупные взаимосвязанные меры, представляющие и содержательный интерес: подготовка антикризисной программы и попытки привлечь помощь международных финансовых организаций.

Программа нужна любому правительству. С. В. Кириенко готовил ее в чрезвычайных обстоятельствах и с особыми целями. В условиях нарастающего кризиса она должна была убедить всех, особенно кредиторов и инвесторов, норовящих увести капиталы с российского рынка, что правительство имеет план выхода из кризиса и намерено выполнять его с необходимой жесткостью и решительностью. Это было также важно для получения помощи МВФ, который теперь требовал не только подготовки и внесения соответствующих законопроектов, но и утверждения их парламентом. Время мягкой благожелательности в отношении МВФ к реформаторским правительствам подошло к концу.

Кроме того, С. В. Кириенко хотел, чтобы у его программы было собственное лицо, чтобы она не была повторением прошлых программ. Первую ее особенность он видел в том, что не просто пишется текст программы, но она сразу сопровождается нормативно-законодательным пакетом (постановления Правительства, указы Президента, проекты законов), который немедленно принимается и реализуется.

Вторая особенность: вынужденная жесткость в части налогово-бюджетной политики должна быть дополнена окном возможностей для предприятий реальной сферы, снижением бремени внешнего давления на них. Здесь С.В. Кириенко сам подходил с позиций промышленника, с учетом опыта работы в "НОРСИ-ойл".

*Он сам говорил мне: как было до сих пор, так не пойдет. Вы директор предприятия, у которого долги превышают годовой объем продаж в 20 раз. Сами вы никогда с ними не рассчитаетесь. Остается два выхода: либо вам помогут с долгами, либо вы предпочтете работать по минимуму (чтобы уцелеть) и потихоньку воровать – хоть себе сделать лучше. Это не характер человека, это объективные обстоятельства. И их надо*

поменять.

Поэтому антикризисная программа состояла как бы из двух основных частей:

1) меры по ликвидации бюджетного кризиса как главного источника нестабильности (в русле того, что делалось ранее и что требовали обстоятельства);

2) меры по поддержке реальной сферы.

#### **Меры по бюджетному кризису:**

- отмена или приостановление всех нормативных актов, если их финансирование не предусмотрено в бюджете (Указ Президента Российской Федерации № 554);

- доведение до бюджетополучателей минимальных лимитов финансирования. Суть этой меры в том, что расходы бюджетных организаций, в том числе на энергию, топливо и др., будут оплачиваться только в пределах этих лимитов и перерасходы не станут относить на бюджетные долги. Это прямая реакция на справедливые замечания Х.М. Руарте;

- переход с 1 августа 1998 г. на начисление НДС по отгрузке продукции взамен кассового метода. Разрешение возникающих проблем, особенно в электроэнергетике и газовой промышленности в связи с большими неплатежами, планировалось предоставлением рассрочек. Эта мера так и не была тогда реализована. Данный вопрос опять будут решать в 2002 г. с введением метода начислений по новому Налоговому кодексу;

- введение вмененного налога для отдельных видов малого предпринимательства взамен ряда сборов в местные бюджеты;

- конкурсный порядок сдачи в аренду федерального имущества и отмена льгот по взиманию доходов от аренды и т.п.;

- упорядочение налоговых льгот в ЗАТО (закрытых административно-территориальных образованиях), превратившихся во внутренние оффшоры;

- подготовка закона об аффилированных лицах с целью предупреждения утечки капиталов;

- усиление контроля за рынком алкогольной продукции, в том числе путем централизации лицензирования производства этилового спирта и оборудования для ликероводочной промышленности.

Всего рост доходов бюджета предусматривался на 10 млрд. руб. По расходам сокращение численности управленческих работников, в том числе на 20% в территориальных органах исполнительной власти (экономия на 1,2 млрд. руб.);

- консолидация в федеральном бюджете части средств целевых бюджетных фондов, включая фонды Минобразования, ВЭК, МПС и др.;

- поэтапный отказ от дотаций и субсидий с экономией 4,6 млрд. руб. бюджетных средств.

В целом программа экономии должна была дать 42 млрд. руб. Плюс дополнительные доходы – всего 52 млрд., при том что впечатляющих мер, кроме перехода к начислению НДС по отгрузке, не было. Но это была своего рода ежегодная рутина – еще и еще искать способы сокращения бюджетного дефицита, не имея возможности что-то изменить по-крупному: враждебно настроенная Дума ничего такого не пропустила бы.

**Поддержка производства. Цены на продукты естественных монополий.** Здесь программа предусматривала три направления:

- снижение налогового бремени;

- снижение цен и тарифов в отраслях естественных монополий, сокращение перекрестного субсидирования;

- реструктуризация долгов предприятий.

**Снижение налогового бремени** тогда, как и сейчас, связывалось с принятием Налогового кодекса. Тогда при утверждении поправок к налоговому законодательству и бюджету проходило лишь то, что увеличивало расходы и налоги. Иначе и быть не могло в условиях бюджетного кризиса.

Центральной темой дискуссий по программе стали **цены и тарифы естественных монополий**. Ряд лиц, в том числе министр топлива и энергетики С. В. Генералов, первый зампреда Федеральной службы по финансовому оздоровлению и банкротству П.А. Карпов, некоторые новые советники премьера, а также промышленники типа К.А. Бендукидзе требовали *снизить цены и тарифы вдвое*, полагая их завышенными. Логика была такая: тарифы завышены, от этого – неплатежи и взаимозачеты, которые еще больше стимулируют их рост. С. В. Кириенко как практик был не чужд этой идее.

Надо напомнить, что тогда расчеты "живыми" деньгами в оплате услуг составляли:

в РАО "ЕЭС России" - 13%;

в РАО "Газпром" - 12%;

в МПС по внутренним грузовым сообщениям – 31,2%.

Возникла мысль связать уровень цены с формой оплаты: при оплате "живыми" деньгами цена ниже. Этот метод уже в 1997 г. применил "Газпром" и за шесть месяцев поднял долю оплаты "живыми" деньгами с 7 аж до 12%.

Тем не менее идея выглядела более чем сомнительной. Напомню, что цены и тарифы естественных монополий были заморожены с осени 1995 г., а до тех пор цены производителей выросли по меньшей мере в 1,5 раза, увеличивая издержки монополистов. Мысль, что если энергетики "живыми" деньгами берут вдвое дешевле и поэтому им просто можно снизить тарифы на столько же, казалась похожей на идею поставить телегу впереди лошади: причины неплатежей были в другом. Это и стало ясно после кризиса.

Но тогда остановить решение, казавшееся простым и эффективным, или хотя бы минимизировать возможный ущерб оказалось не так-то просто.

Расчеты, выполненные в Министерстве экономики и Бюро экономического анализа, показали следующее:

1) при снижении тарифов вдвое возможная прибавка ВВП в краткосрочной перспективе на 0,2–0,3% за счет оживления обрабатывающей промышленности;

2) экспорта на 1–3 млрд. долл. в год;

3) в нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности снижение издержек на 3 и 7% соответственно в расчете на год (нефтяники были важными лоббистами ввиду низких цен на нефть и своего бедственного положения);

4) повышение рентабельности в других отраслях (угольная – на 5%, стройматериалы – на 4,5, металлургия и химическая промышленность – на 6%).

Это, так сказать, возможные плюсы. Минусы в газовой промышленности выглядели так: при снижении цен на 50% отрасль становилась убыточной. Бюджет недополучал 28,2 млрд. руб. Та же картина в электроэнергетике и на транспорте. Все усилия по преодолению бюджетного кризиса, набравшие по крохам 52 млрд. руб., сводились на нет одним росчерком пера.

Эта мера ничего не давала для разрешения проблем текущего кризиса, а стратегически представлялась просто неправильной: тарифы на энергию и перевозки, цены на газ в России были занижены против мировых в несколько раз. При этом о ресурсосбережении не могло быть и речи. Решение означало бы масштабное увеличение субсидирования нерыночного сектора вместо того, чтобы содействовать его сокращению.

Идя навстречу пожеланиям руководства, мы оценили уровень допустимого снижения цен и тарифов:

газ – на 20%;

электроэнергия – на 20%;

грузовые перевозки – на 15%.

При этом хотя бы потери консолидированного бюджета не превышали 15 млрд.руб.

В итоге был издан Указ Президента о снижении цен на газ и электроэнергию с учетом роста доли денежной оплаты в расчетах: цена снижается на 1% за рост оплаты деньгами на каждые 3% объема потребления. А за авансовый платеж деньгами – на 2%. Практической роли эти изыски не сыграли. Девальвация рубля решила проблему по-другому, а еще через год уже пошла речь о повышении тарифов. Казус тем не менее интересный в плане поиска путей содействия подъему российской экономики, к которым нам еще придется возвращаться.

Другое направление поддержки производства, принятое в антикризисной программе С.В. Кириенко, – **реструктуризация долгов предприятий**, которые уже превысили 1 трлн. руб. Разумеется, выдвигались предложения о списании долгов или их полном взаимозачете (вновь в этой плоскости вопрос встал при правительстве Примакова – Маслюкова). Но пока они были отвергнуты. Наиболее важные решения в этой сфере:

1) ускоренная процедура банкротства (почти немедленно отмененная Е.М. Примаковым);

2) обращение взыскания на дебиторскую задолженность должников бюджета.

Это меры, цель которых укрепление платежной дисциплины.

Кроме того: пересчет пеней, выросших с 1992 г. и составлявших до половины всей задолженности предприятий бюджету, с сокращением в 5 раз. Маслюков поднял цифру до 7 раз. Я инициировал этот вопрос еще в 1997 г., понадобились год и смена правительства, чтобы его решить. Хотя было ясно, что высокие ставки пеней, введенные еще в 1993 г. в надежде усилить налоговую дисциплину, привели к



противоположному результату;

3) реструктуризация бюджетной задолженности с учетом пересчета пеней в виде рассрочки и при условии предоставления залога (постановление Правительства еще от 4 апреля 1998 г.). В программе было намечено упрощение условий, которые предполагалось утвердить законом;

4) отмена единого счета для неплательщиков налогов, введенного в 1995 г.

Дискуссии о реструктуризации долгов начались с тех пор, как возникли неплатежи, и только в 2000 г. обрели под собой реальную почву. Дело в том, что до того как за продукцию стали платить "живые" деньги, проблема напоминала смакивание тряпкой воды со дна бассейна, где открыт кран. Вы могли списать задолженность при любых жестких условиях, но завтра она снова набегала. Сегодня же кран закрыли.

Антикризисная программа Кириенко не сыграла той роли, которую могла бы сыграть. В обстановке острейшего кризиса она не указывала мер, способных его разрешить, и поэтому вряд ли даже по содержанию могла быть названа антикризисной.

Это упрек и в мой адрес, ибо я был одним из главных ее авторов. В последний раз.

Читаешь ее – и не покидает ощущение: это написано не о том. Программа оказалась неубедительной для тех, кто мог повлиять на исход кризиса. Вопрос в том, могла ли спасти дело вообще какая-либо программа. Наверняка нет!

С. В. Кириенко представил программу на расширенном заседании Правительства 23 июня, через два месяца после утверждения в должности и ровно за два месяца до своей отставки.

### **15.3 Отношения с международными финансовыми организациями**

В период кризиса 1998 г. отношения с МВФ, а также Всемирным банком (МБРР) достигли пиковой интенсивности. Но это удобный случай, чтобы рассмотреть отношения России с указанными организациями в целом.

Но сначала о кризисе. Когда он возник в Азии, МВФ первый как спасательная команда направился туда, чтобы разобраться в сути дела. В итоге, как обычно, были даны жесткие рекомендации. В Индонезии они стоили "трона" президенту Сухарто, а премьер Малайзии Махатхир Мохамад их решительно отклонил, полагая, что справится с ситуацией менее рискованными средствами. Но те, кто соглашался с рекомендациями и оказывался способным пойти на самоограничения и претворить их в жизнь, как Южная Корея, получали солидный пакет помощи, в данном случае до 57 млрд. долл., а до этого Мексика в 1994 г. Правда, всегда помощь оказывалась *post factum*, когда кризис уже разразился и надо было спасать исчезающие капиталы инвесторов.

В России понадеялись на особые отношения, возникшие между реформаторами и МВФ, все годы проводившим политику поддержки посткоммунистического правительства в его стремлении создать рыночную экономику.

16 июня 1998 г. Б.Н. Ельцин назначил А. Б. Чубайса специальным представителем Президента по связям с международными финансовыми организациями (МВФ), хотя он только в марте ушел из Правительства и 4 апреля был назначен председателем правления РАО "ЕЭС России". Расчет был как раз на особые отношения Чубайса с М. Камдессю, С. Фишером и, что не менее важно, с Л. Саммерсом, поскольку обычно МВФ делал то, что ему "советовало" правительство США. Это было также признанием того, что в действующем российском правительстве тогда не было людей, которые могли бы добиться успеха на переговорах.

Задача состояла в том, чтобы получить пакет помощи, сопоставимый с тем, что получали другие страны (20–25 млрд. долл.), причем до наступления кризиса, чтобы тем самым успокоить инвесторов, прекратить вывоз капиталов из России, понизить при этом доходность ГКО до размеров, когда ее можно было бы оплачивать или рефинансировать, не разрушая бюджет. Несомненно, если бы эта задача была решена в полном объеме, кризис летом 1998 г. удалось бы предотвратить. Правда, без гарантий, что он не разразится позднее, если не будет в корне изменена бюджетная политика.

Уже 24 июня Чубайс объявил о соглашении с МВФ по текущей программе, которая была на мели еще с ноября, о выделении очередного транша в 670 млн. долл. и о начале переговоров о стабилизационном кредите в 10–15 млрд. долл. Мало относительно того, что было необходимо для решения задачи, но много относительно того, что можно было ожидать от МВФ при его обычной практике (денег до кризиса не давать).

7 июля, когда Чубайс заявил о скором завершении переговоров по поводу предоставления России

дополнительной финансовой помощи, фондовый рынок отреагировал некоторым повышением котировок российских бумаг. Доходность ГКО упала до 45%. Стабилизация продолжалась до 11 августа, все время питаемая сведениями о помощи МВФ. Так, 13 июля последовало новое заявление Чубайса о кредитах МВФ на сумму 14,8 млрд. долл., а всего за 1998–1999 гг. – на 22,6 млрд. долл. Центробанк стал сообщать о росте золотовалютных резервов и снижении ставки рефинансирования. 20 июля совет директоров МВФ выделил России 11,2 млрд. долл., т.е. подтвердил почти в полном объеме обещания Чубайса, но первый транш, выдаваемый немедленно, снизил до 4,8 млрд. с условием выдать следующий транш в сентябре, если российское Правительство будет выполнять достигнутые соглашения. Этого было мало, тем более что позитивное влияние на рынке информации о помощи МВФ уже было исчерпано. Полученные деньги ушли: 1 млрд. долл. – Минфину на неотложные расходы, 3,8 млрд. – ЦБ на поддержку курса рубля. Потом долго продолжались разговоры, не опровергаемые прокуратурой, что эти деньги были украдены. Те, кто знаком с техникой дела, понимают, что это невозможно, но общественное мнение настраивалось и против реформаторов, и против МВФ.

Эффект всех переговоров был полностью "съеден", когда вопреки мнению М. Задорнова и С. Дубинина 20 июля Россия произвела конвертацию ГКО в евробонды на весьма невыгодных условиях. Аналитики из Лондона (из Морган Стэнли) сообщили в ужасе, что это решение полностью сломало российский рынок, дав сигнал инвесторам о неизбежном дефолте, и свело на нет психологическое воздействие помощи МВФ. Между тем именно психологический эффект был самым важным: получи мы сразу 20–25 млрд. долл. в стабилизационный фонд, даже без права тратить, результат, вероятней всего, был бы достигнут.

Но все делалось иначе, поэтому итог сотрудничества с МВФ в период кризиса отрицателен, несмотря на явное желание помочь, на уступки и ходы, выходящие за рамки принятых в МВФ процедур.

Когда 16 августа директор Европейского департамента МВФ Джон Одлинг-Сми прилетел в Москву, ему уже пришлось заниматься другими делами. От МВФ потребовали поддержки решений Правительства, опубликованных 17 августа. И МВФ против своих правил их нехотя поддержал. Во всяком случае, об этом публично заявил А. Чубайс. МВФ также подтвердил свои обязательства относительно второго транша – "если российская сторона выполнит все необходимые условия, являющиеся основой для его предоставления".

Условия, понятно, были не выполнены, и транш не получен. С тех пор от МВФ мы уже ничего не получали. И, возможно, это к лучшему. Могло сложиться так, что Б. Ельцин не отправил бы С. Кириенко в отставку и все договоренности действовали. После сложных переговоров, хоть и сомнительно, мы получили бы второй транш. Сомнительно, ибо требованием МВФ на этот раз было утверждение Госдумой пакета законопроектов, разрешающих бюджетный кризис, что было практически нереально. Но, предположим, это препятствие удалось бы взять. Деньги были бы быстро потрачены. Причем наверняка бюджетная политика не набрала бы той степени жесткости, которую в отсутствие всяких кредитов вынуждены были проявить Примаков и Задорнов.

Урок, который надо усвоить из этой истории, как и из истории с антикризисной программой: *никогда не знаешь точно, где найдешь, где потеряешь*. Активные участники событий оценивают ситуацию, строят прогнозы, планируют действия. Только потом выясняется, что 90% суеты не имело никакого смысла, а то, что считалось успехом, на самом деле оказывается ошибкой. К этим размышлениям нам еще придется вернуться.

МВФ и МБРР до этих пор во взаимоотношениях с Россией проявляли "понимание" и мягкость. Они были избраны своими главными акционерами, т.е. "большой семеркой" (G7), и особенно США, в качестве канала поддержки российских рыночных реформ. Так G7 было удобней: не решать вопросы каждый раз через свои парламенты и в то же время при нужде "отшивать", отсылая надоедливых русских к МВФ.

Политика МВФ и МБРР, опирающихся на мощный научно-экспертный аппарат, была в основе своей правильной. В последнее время, после кризиса 1998 г., международные финансовые организации (МФО) модно критиковать, разоблачать выработанный ими Вашингтонский консенсус, особенно неизменно выдаваемые рецепты жесткой бюджетной и монетарной политики. Но что делать, если они горькие, но в большинстве случаев верные. Случаи, когда они срабатывали не лучшим образом, или не давали результатов, или тормозили экономический рост, ровным счетом ничего не доказывают, если разбираться по существу. МВФ зачастую оставлял в стороне структурно-институциональные проблемы, уделяя внимание макроэкономике. Но она и входила в его компетенцию. Остальное оставалось Всемирному банку, хотя это были более сложные проблемы, обычно доступные только для центров

внутренней политики страны.

В отношении России я могу назвать два просчета МФО. Первый в 1995 г., когда они настояли на отмене экспортных пошлин на нефть, явно по каким-то причинам своих внутренних взаимоотношений. Для нас это был удар по бюджету в самый неподходящий момент, когда борьба за финансовую стабилизацию вступала в свою решающую фазу. Из-за этого пришлось больше, чем надо, раскручивать рынок ГКО и идти на залоговые аукционы. Вечный упрек, что тогда надо было проявить больше воли в сборе налогов, повторяемый и некоторыми нашими радикалами\*, в тот период можно было отвергнуть, во всяком случае, он был верен лишь отчасти: бремя на логов в слабеющей экономике при слабом государстве, способном проявлять жесткость только в монетарной политике, было чрезмерным. Осенью 1996 г. это стало совершенно очевидным после работ М. Дмитриева, А. Илларионова, Экономической экспертной группы при Минфине России. А еще через три года экспортные пошлины вновь пришлось ввести с согласия МВФ, который в 1995 г. настаивал на их отмене, опираясь на принцип "чистоты риз", что нельзя сдерживать экспорт.

---

\* Алексашенко С.В. Указ. соч.

Вторая ошибка относится уже к 1997 г., к либерализации российского рынка государственных ценных бумаг, проведенной по предложению МВФ. Здесь ситуация не столь очевидна, поскольку это решение принесло России определенные выгоды. Увеличился приток капитала, который позволил заметно снизить ставки доходности на рынке ГКО-ОФЗ. Мечта о подъеме после макроэкономической стабилизации казалась близкой к осуществлению.

*Но полное открытие рынков для нерезидентов, предпринятое с начала 1997 г., причем по формальной причине, оказалось просчетом, и довольно грубым.*

*Формальная причина состояла в том, что Россия еще в середине 1996 г. присоединилась к статье VIII Устава МВФ, предусматривающей конвертируемость национальной валюты по текущим операциям. Практика позволяет сохранять в течение переходного периода одно-два ограничения. В России их было больше, и они относились в том числе к выходу резидентов на рынок ГКО. И вот как раз в этот опасный момент надо было начать настаивать на отмене указанных ограничений\*. Формализм – одна из бед МВФ, видимо, неизбежная.*

---

\* Там же. С. 99-106.

В итоге российская экономика оказалась открыта перед притоком и оттоком "горячих денег", не располагая еще силами для противостояния негативным последствиям их свободного движения. Она легко втянула до 30 млрд. долл. в виде рискованных вложений и очень быстро их потеряла. Кризис 1998 г. во многом был предопределен этим решением.

Принимая это решение, мы в общем не очень сопротивлялись давлению МВФ: понимали риск, но хотелось двигаться быстрее. И вначале получалось. Однако риск оказался слишком велик, пришлось расплачиваться. Кстати, и МВФ тоже: М. Камдессю, ответственный за политику в отношении России, в конце концов вынужден был досрочно уйти в отставку.

Однако необходимо со всей определенностью подчеркнуть: в российских реформах МВФ и МБРР, несмотря на отдельные просчеты, сыграли огромную положительную роль – они передали ценный профессиональный опыт, *они поддержали и обеспечили движение страны по либеральному вектору при достаточно жесткой денежной политике.* Это главное. Не будь их давления, их поддержки, их кнута и пряника, слабые российские власти – в которых собственно либералы были отдельными вкраплениями в массе прежнего чиновничества, советских "крепких" хозяйственников и новорусских лоббистов – вероятней всего, мотались бы из стороны в сторону без руля и без ветрил. А либералов очень скоро выбросили бы за борт. Впрочем, нас и так мотало. Но в отсутствие привычных Политбюро и Госплана МФО как бы встали на их место, и мотания редко выходили за согласованные границы.

Понятно, их подвергали резкой критике за монетаризм, "вредный для России", за рекомендации, "враждебные российским национальным интересам". Так было, впрочем, практически во всех странах, обращавшихся за поддержкой к ним. Конечно, и МФО подвержены разнообразным политическим влияниям, чаще всего выражая интересы G7 и развитых индустриальных стран. К счастью, по крайней мере на первом этапе реформ их интересы практически полностью совпадали с интересами России: нам нужно было интегрироваться в мировую экономику, которую на 90% представляют они; им нужно было, чтобы мы интегрировались, преодолели коммунистические пережитки и бедность, перестав быть для Запада источником неопределенности и опасности.

## 15.4 Причины кризиса: два подхода

Теперь нам надо постараться отвлечься от хронологии событий, от поиска причин кризиса непосредственно в потоке каждодневных решений, хотя и они оказывали влияние. Выяснение подлинных причин, позволяющих извлечь уроки на будущее, требует рассмотрения проблемы с некоторой дистанции, так, чтобы деревья не заслоняли леса.

И здесь мы сталкиваемся с двумя основными вариантами трактовки кризиса. Первый, довольно популярный сразу после августа 1998 г. – кризис порожден реформами, точнее, тем, как они проводились: шоковой терапией, разворовыванием народных богатств под прикрытием приватизации и т.п.

Более конкретное обвинение этого ряда адресуется монетаристской политике, проводимой по указке МВФ. Рациональное зерно в нем связывает кризис со стремлением сбалансировать бюджет или закрыть дефицит неинфляционными источниками финансирования, т.е. ГКО, которые выросли в пирамиду и сделали кризис неизбежным.

Вот высказывание сторонника первой трактовки кризиса А. П. Потемкина (не путать с А. И. Потемкиным, бывшим заместителем председателя Центробанка):

"Чтобы выйти из состояния перманентного кризиса, в который ввергли страну, финансовой власти необходимо радикально изменить экономическую политику. Ожидание очередного макроэкономического чуда, когда в результате жесткой кредитно-финансовой политики процентные ставки упадут и кредиты широким потоком польются в реальный сектор, – это миф. Денежно-кредитную политику ужесточают, а ставки опять 60% годовых.

К тому же нам все время навязывают задачу сбалансированности бюджета. Любой ценой – удушения налогами промышленности, сокращения зарплаты учителям и врачам, ликвидации Академии наук, невыплат пенсий и пособий. Пускай половина населения вымрет, а вторая половина превратится в троглодитов, но бюджет должен быть сбалансирован!

Целью существования российского общества не является сокращение бюджетного дефицита. Все необходимо перевернуть с головы на ноги. Первоочередной задачей государства является обеспечение условий для подъема производства. Эти условия должны включать: стимулирование накоплений, причем не в долларах, а путем покупки долгосрочных ценных бумаг, и помещение свободных средств на депозиты в банки; налоговые льготы и каникулы для инвесторов; государственные гарантии под инвестиционные проекты; совершенствование платежно-расчетной системы, чтобы средства, предназначенные на капиталовложения, не попадали торгово-посредническим структурам, на рынок межбанковских кредитов и т.п.; увеличение государственных инвестиций за счет средств бюджета и специальных фондов...

Августовский кризис 1998 г. в России – явление рукотворное. Повинны в нем Центробанк и некоторые правительственные «специалисты по макроэкономике». В телевизионном выступлении Е. Ясин поведал о том, что при построении пирамиды ГКО они знали об опасности ее обвала, но надеялись проскочить. Игра в покер на макроуровне".\*

---

\* Потемкин А.П. Виртуальная экономика. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 164–165,173.

Интересно, что А.П. Потемкин во всем обвиняет руководство ЦБ, а Минфин даже пытается как-то выгородить. Напротив, С. В. Алексашенко в цитированной работе стремится возложить основную долю вины на Правительство, Минфин, который не желал проявить волю в сборе налогов и сбалансировании бюджета, все время толкая ЦБ на меры по поддержке рынка ГКО-ОФЗ, когда этого делать было нельзя. Противоречие между денежно-кредитной и мягкой бюджетной политикой и привело к кризису. Это мнение, так сказать, монетариста.

Поиск виновных вместо поиска действительных причин представляется непродуктивным. Тем более что позитивные предложения Потемкина типа замещения иностранных портфельных инвестиций сбережениями населения не выдерживают даже поверхностной критики: в наших условиях заставить людей вкладывать свои сбережения в производственные инвестиционные проекты можно только принудительно, под угрозой репрессий НКВД.

Другое объяснение кризиса отрицает его связь с монетаристской политикой, связывая его скорее, напротив, с недостаточной решительностью в ее проведении. Ведь пирамида ГКО отнюдь не монетаристский рецепт; последний, скорее, состоял бы в требовании сбалансирования бюджета любой ценой. Правительство на это как раз и не пошло, очевидно предвидя будущие упреки А. П. Потемкина. ГКО, выросшие в пирамиду, это компромисс, имеющий определенную цену.

Но сначала обратимся к *внешним факторам*. Платежеспособность России в глазах кредиторов и инвесторов поддерживалась ее способностью экспортировать нефть, газ, другие природные ресурсы, положительным сальдо внешнеторгового баланса. Между тем цена на нефть на мировом рынке упала с 19,27 долл. за баррель до 13,39 долл. в 1998 г., это наиболее низкий уровень с 1976 г. В декабре 1998 г. цена упала до 9,7 долл. А российская нефть марки "Юралс" уже в середине 1998 г. стоила примерно 8 долл. за баррель. Понизились цены и на другие товары нашего экспорта. Положительное сальдо внешнеторгового баланса резко сократилось, а по счету текущих операций стало отрицательным.

Все эти явления напрямую были связаны с азиатским кризисом, результатом которого стало резкое снижение спроса в странах, пораженных этим кризисом. Кроме того, он, как отмечалось, подорвал доверие инвесторов к развивающимся рынкам. "Горячие деньги", не встречающие действенных ограничений на до предела либерализованных мировых финансовых рынках, хлынули в наиболее спокойные гавани США и Европы. В том числе и из России, которая только что открыла свой рынок для свободного обращения капиталов. В этих обстоятельствах любые действия российских денежных властей оказывались слабее проблем, с которыми они сталкивались.

Утверждаю: если бы рынок ГКО не был полностью открыт для нерезидентов, если бы так не упали цены на нефть, если бы не было азиатского кризиса, то кризиса 17 августа 1998 г. в России могло бы вовсе не быть. Его не было бы просто потому, что не произошло бы падение доверия кредиторов и инвесторов и из России не стали бы выводить капиталы, прихлынувшие в 1997–1998 гг. Но это не значит, что не было его угрозы. Угроза таилась во внутренних факторах.

Важнейший их них – перманентный *бюджетный кризис*, резко усугубившийся в период избирательных кампаний 1995–1996 гг. Он был обусловлен слабостью государства, неспособного собирать налоги и противостоять воровству союза криминализованного бизнеса с продажными чиновниками и неспособного в то же время сократить свои обязательства и расходы. Если бы в 1995 г. после прекращения заимствований у ЦБ на покрытие бюджетного дефицита бюджет был сбалансирован за счет роста собираемости налогов и сокращения расходов, то не было бы пирамиды ГКО и не было бы кризиса. Более того, если бы сигналы осени 1996 г. были восприняты всерьез и удалось бы реализовать уже подготовленный трехлетний план сбалансирования бюджета с учетом долговых обязательств государства, то, не будь к тому же столь острого воздействия внешних факторов, угроза кризиса могла быть ликвидирована к 2000 г.

Еще один фактор – валютная политика, зарегулированность курса рубля. Когда в 1995 г. впервые вводился валютный коридор, в этом была необходимость. Во-первых, осуществлялась финансовая стабилизация и при этом фиксация курса – обычный прием, хотя в России, богатой собственными энергией и сырьем, он не мог дать столь сильного эффекта, как, скажем, в Польше или Венгрии, где стабильная валюта означала постоянство расходов на импорт нефти. Во-вторых, тогда валютный рынок был у нас единственным местом для финансовых спекуляций, а его все время лихорадило: доллар то рос, то падал, спекулянты стимулировали колебательные процессы, чтобы играть на них, и вся экономика при этом оказывалась в состоянии неопределенности.

Кроме того, стабильность или укрепление национальной валюты дают еще некоторые преимущества: дешевле импорт, легче повысить, пусть на время, уровень жизни, легче рассчитываться с внешними долгами. Усиливается давление на отечественных производителей, которые должны реструктурироваться, чтобы выдержать конкуренцию. Поэтому политика жестко регулируемого курса в либеральных кругах долгое время считалась приоритетом, хотя нетрудно видеть, что каждое из названных достоинств имеет свою тень. Главное – *давление* на отечественных производителей в купе с ограничительной денежной политикой *может переходить в подавление*.

К концу 1997 г. рубль был в коридоре уже 2,5 года. Он утратил связь с рыночной реальностью, находясь в тесных объятиях Центробанка, курсовая политика для которого была любимой игрушкой. Надо было уже с 1 января 1998 г., когда кончались обязательства по предыдущему валютному коридору, вводить плавающий курс. А может быть, и раньше.

Конечно, это было непросто, потому что результат в лучшем случае мог быть подобным "черному вторнику" 1994 г. На это надо было решиться: сделать хуже сегодня, чтобы завтра не было еще хуже. Это всегда самые трудные решения, тем более что принимаются они в условиях неопределенности, когда кажется, что худшего исхода можно избежать. Короче, такое решение не было принято ни тогда, ни в марте, ни в мае, когда еще была возможность смягчить кризис, растянуть его на более длительное время.

Сказалось, думаю, то обстоятельство, что ЦБ нес ответственность и за стабильность валюты, и за

банковскую систему, которая к концу 1997 г. влезла в крупные долги, получая кредиты под залог госбумаг. Конфликт помешал Центробанку действовать решительней в курсовой политике, ибо было понятно, что для значительной части российских банков это будет означать катастрофу.

В результате девальвация в августе-сентябре оказалась столь глубокой и стала, пожалуй, в общем восприятии главной составляющей кризиса.

## 15.5 Последствия кризиса. Переосмысление политики

Если оценить последствия кризиса в кратко-, средне- и долгосрочном плане, то выводы получатся весьма различные.

*Краткосрочные* последствия ужасны: падение курса рубля в 4–5 раз, угроза гиперинфляции, подрыв доверия к государству внутри и вовне. В политической сфере – изгнание реформаторов из Правительства, приход к власти Е.М. Примакова и Ю.Д. Маслюкова.

*Среднесрочные* последствия также малоутешительны, если брать годовой период. В 1998 г. опять спад, снижение ВВП на 6%, когда уже, казалось, началась фаза роста. Инфляция за год 84%. Правда, на фоне несостоявшихся опасений гиперинфляции это не так много. Турция с таким показателем живет много лет и растет. Важно, что удалось сохранить достижения макроэкономической стабилизации.

Падение реальных располагаемых доходов на треть, существенное обеднение населения.

Крах банковской системы, перешедший в затяжной кризис. Сжатие до кукольных размеров финансовых рынков.

Все же к середине 1999 г. почувствовалось, что не так страшен черт, как его малюют. Более того, в экономике началось оживление, которого можно было ожидать после девальвации. Первая волна роста пришлась на октябрь 1998 г. – май 1999 г. и опиралась на импортозамещение и на загрузку имеющихся мощностей.

Облегчились бюджетные проблемы. Во-первых, прекратились процентные платежи и погашения по внутреннему долгу: дефолт так дефолт. Условия реструктуризации задолженности по ГКО продиктовал Минфин, и до сих пор по этому вопросу продолжаются споры. Во-вторых, выполнять бюджетные обязательства в номинальных суммах обесцененных рублей стало легче, прекратились задержки с выплатой зарплаты в бюджетной сфере, пенсий. Оказалось, что своевременность люди ценят выше, чем потерю абсолютных величин.

Правительство Примакова продержалось достаточно долго, чтобы осуществить жесточайшую бюджетную политику в период выхода из самой острой фазы кризиса, провести через парламент весьма жесткий бюджет, и недостаточно долго, чтобы предпринять какие-либо популистские, дирижистские или антиреформаторские меры. Жизнь продолжалась.

*Долгосрочные* последствия превзошли все ожидания. Рост ВВП в 1999 г. – 52 %; в 2000-м – 8,3%. В 1999 г. инвестиции выросли на 5%, а в 2000 г. – на 17,5%. Вторая волна роста (осень 1999 г. – лето 2000 г.) опиралась на увеличение экспорта и инвестиций в "узкие места" (в нефтяной промышленности – ремонт скважин).

К концу 2000 г. показатели уровня жизни почти достигли докризисных значений.

Правда, повезло с ценами на нефть. Как в 1998 г. их падение нас подкосило, так в 1999–2000 гг., когда они поднялись до 30–35 долл. за баррель, российская экономика получила сильный допинг.

С ноября 1999 г. федеральный бюджет стал получать доходы от восстановленных экспортных пошлин на нефть, газ и ряд других товаров. В кармане Минфина зашевелилась живая копейка.

Центробанк закупал валютную выручку и наращивал резервы, к концу 2000 г. они увеличились до 28 млрд. долл. (в середине 2001 г. уже было 36 млрд. долл.) против 10 млрд. в августе 1998 г., из которых 6 млрд. приходилось на золото. ЦБ эмитировал рубли, но – это крайне важно – экономика впитывала их, не усиливая инфляцию. В 2000 г. денежная база выросла в 1,5 раза, а цены – на 20%.

За два года экономика монетизировалась. Бартер, взаимозачеты, денежные суррогаты, казавшиеся неодолимым проклятием, стали уходить в прошлое, причем без каких-либо репрессий, без ВЧК. Хотя на новом месте Чубайс занялся веерными отключениями и довел оплату электроэнергии "живыми" деньгами с 13 до 75%.

Итак, российская экономика стала входить в режим нормальной жизни.

В чем дело? Это эффект высоких цен на нефть? Или девальвации? Или повлияло что-то еще? Какое влияние на изменение ситуации оказал кризис 1998 г.?

Безусловно, цены на нефть сыграли очень важную роль. И девальвация, которая, кстати, была частью

кризиса. Ее воздействие пока не исчерпано и будет сказываться, видимо, еще 1–2 года.

Все же при этом именно кризис в целом оказал на экономику общее оздоравливающее воздействие, скорректировал ошибки в политике, поставил нас на реальную почву, избавив от многих иллюзий.

*Реформы наконец стали показывать позитивные результаты:* компании, приспособившиеся к жизни в условиях рыночной экономики, выжившие под тяжелым докризисным прессом, после него оказались способными воспользоваться открывшимися возможностями, захватить рынки, эффективно использовать полученные доходы. Тремя-четырьмя годами ранее этого бы не произошло.

Получается, кризис пошел нам на пользу? А это уже требует **переосмысления политики**.

Вернемся к осени 1994 г., когда принималось принципиальное решение о прекращении заимствований у Центробанка на покрытие бюджетного дефицита. Тогда, в этот поворотный момент было три возможных альтернативных решения:

1) продолжить прежнюю практику, прибегать при нужде к эмиссии, отвергнуть монетаристскую доктрину;

2) полностью, радикально отказаться от прежней практики, уже в 1995 г. любыми методами сбалансировать бюджет, не прибегать к заимствованиям на финансовых рынках для покрытия текущих расходов бюджета. Это была бы последовательная реализация монетаристской доктрины;

3) сделать так, как было сделано, т.е. отказаться от эмиссионного финансирования бюджета, но не перенапрягаться ни со сбором налогов, ни с сокращением расходов и обязательств государства, прибегнуть к неинфляционным источникам покрытия бюджетного дефицита, т.е. к займам на внутреннем и внешнем финансовых рынках для покрытия текущих расходов.

Проанализируем последствия реализации этих вариантов.

*Первый вариант* означал бы продолжение высокой инфляции. Напомню, что в 1994 г. инфляция составила 215,1%. Еще в 1995 г. несмотря, на значительные усилия, она составляла трехзначную величину – 131,3%. Выбор этого варианта означал бы, что финансовая стабилизация не достигнута, растет социальная дифференциация и бедность. Никаких надежд на инвестиции и экономический рост. Рано или поздно поворот к государственному вмешательству, поскольку рыночные механизмы в условиях высокой инфляции не работают. Но это очевидный тупик.

Ради справедливости заметим, что, как отмечалось в гл. 10, при известных условиях эмиссия предпочтительней заимствований, поскольку последние влекут за собой рост процентных расходов. Но это предпочтение может легко превратиться в свою противоположность, если не будет сильной воли, чтобы удержаться в пределах разумного лимита эмиссии. Власть была слабой. Слабая же власть должна наткнуться на запреты, лучше законодательные или внешние (МВФ).

Теперь, хорошо представляя себе арсенал предложений государственников типа Ю.Д. Маслюкова, С.Ю. Глазьева, А. П. Потемкина и иже с ними, мы можем сказать, что из этого последовало бы: либо полное разорение страны к 2000 г., либо, что кажется более вероятным, пусть с опозданием, переход любого ответственного правительства к жесткой финансовой политике, как это случилось с Е.М. Примаковым вопреки антимонетаристской риторике.

*Второй вариант* означал бы, что в условиях 1995 г. для сбалансирования бюджета были бы прежде всего урезаны расходы. С трудом представляю себе, кто бы мог это сделать. А улучшить сбор налогов в то время не смог бы никто, в том числе ни Б. Федоров, ни С. Алексашенко, люди компетентные и сильной воли, убежденные, что именно это надо делать. Представить только: одновременно жесткая денежная политика, недоступность кредитов, промышленность погружается в бартер и взаимозачеты из-за того, в частности, что не может предложить рынку конкурентоспособные изделия, и сбор налогов на уровне 50% ВВП. Невероятно?

В декабре 1995 г. предстояли парламентские выборы, в июне 1996 г. – президентские. Политика по второму варианту однозначно вела к проигрышу реформаторских сил и властвующей элиты на этих выборах либо к государственному перевороту.

Если бы даже в таких условиях выборы удалось выиграть, то экономика испытала бы в 1995–1996 г. большой спад, чем был фактически, не менее чем на 2–3 дополнительных процентных пункта, а в 1997 г. не было бы положительного роста (мой прогноз: 1995 г. – 7%, 1996 г. – 5%, 1997 г. – 2%). В 1998 г. спада уже не было бы, а в 1999 и 2000 гг. наблюдался бы рост примерно в 2–4% (1998 г. – 0,0; 1999 г. – 2%; 2000 г. – 4%). Более глубокий спад и меньшие темпы на выходе из кризиса в этом варианте объясняются более жесткой финансово-кредитной политикой, а затем отсутствием оживления, вызванного девальвацией рубля. Поддержание фиксированного курса или применение валютного коридора составляют ортодоксальный элемент такой политики. Предположим также, что не было такой ошибки,

как либерализация рынка ГКО, при этом не было бы и самого этого рынка в значимых масштабах.

При таких вполне правдоподобных показателях прогноза, когда власти с экономической точки зрения действуют вполне правильно, не допускают ошибок, которые, как мы убеждены, были фактически допущены в этот период, получается, что в целом за 1995–2000 гг. *при втором варианте снижение ВВП составило бы примерно 6–8%, а при третьем варианте, который был реализован со всеми ошибками и финансовым кризисом, примерно 0–1%.*

Оценки предложенных сценариев можно обосновать солидными расчетами, но, думается, если без натяжек, качественно результаты изменятся мало.

Мое объяснение состоит в следующем (см. также гл. 7). Основное содержание переходного периода в России – это перестройка или смена хозяйственных структур: старая, нерыночная вытесняется новой, рыночной, более эффективной. Более решительные реформы ускоряют процесс, но вызывают негативные социальные последствия, сконцентрированные на небольшом отрезке времени, а стало быть, и более сильное сопротивление различных социальных слоев, чьи интересы затрагиваются. Более консервативная политика, промедление с рыночными преобразованиями затягивают процесс, возможно, делают его кумулятивно более трудным, но в каждый данный момент он переживается легче и встречает меньшее сопротивление. Независимо от желания властей предрержащих переходный период предполагает каждодневные уступки, компромиссы, каждый из которых имеет свою цену. Последствия компромиссов накапливаются, и рано или поздно дело разрешается кризисом.

Правительству трудно решиться на сокращение расходов или проявлять жесткость при сборе налогов. В итоге то, на что не может решиться правительство, решает кризис. Так было и в этот раз у нас.

Оседа пыль, и мы увидели – на практике реализовался далеко не худший вариант. Так стоит ли торопиться с выводами?

## Литература

Алексашенко С.В. Битва за рубль. М.: Almamater, 1999.

Ясин Е.Г. Поражение или отступление? Российские реформы и финансовый кризис: Доклад Экономическому клубу. М., 1999.

Финансовый кризис: причины и последствия. Сборник докладов. М.: ИЭПП, 2000.

## ГЛАВА 16 ИТОГИ ПЕРВОГО ЭТАПА РЕФОРМ

Провал или успех? Время завершения первого этапа

Статистические казусы

Основные структурные и институциональные изменения. Где мы находимся?

Незавершенность реформ

### 16.1 Провал или успех? Время завершения первого этапа

Напомню, в гл. 7, посвященной закономерностям переходного периода, мы связали завершение первого этапа рыночных реформ с достижением финансовой стабилизации и началом экономического роста.

В 1996 г., несмотря на президентские выборы и постоянные призывы к популизму у властей предрержащих, инфляция за год составила 21,8%, впервые уложившись в двузначную цифру, сопоставимую с показателями других стран-транзитников (с переходной экономикой), когда у них отмечалась финансовая стабилизация и начинался экономический рост. Поэтому по формальным признакам концом первого этапа реформ можно было бы считать уже 1996 г.

Но в этот год роста экономики не было, а успехи в борьбе с инфляцией представлялись неустойчивыми, поскольку замедление роста цен достигнуто ценой большого увеличения государственного долга (пирамида ГКО продолжала расти) а также замораживания цен и тарифов естественных монополий. Иначе говоря, инфляция была как бы отложена.

В 1997 г. незначительный рост уже был, а инфляция снизилась до 11%. Казалось бы, можно приступать к решению задач второго этапа. Но в 1998 г. разразился финансовый кризис. Основные экономические показатели снова упали, тогда как инфляция подскочила до 84,4%. Только с 1999 г.



можно говорить о начале более устойчивых позитивных тенденций.

Поэтому 1998 г. стал уже не формальным, а реальным финалом первого этапа рыночных реформ. Финалом весьма эффективным, но печальным. И нижней точкой падения.

Подводя итог, нужно сделать вывод, завершился ли первый этап успехом или провалом. В 1998 г. ответ казался очевидным: легче всего кризис 17 августа было трактовать как поражение политики реформ, начиная с 1992 г. Критики, давно указывавшие на ее изъяны и ошибки, могли торжествовать.

В табл. 16.1 приведены основные показатели экономической динамики России за годы первого этапа реформ.

**Таблица 16.1** Основные экономические показатели за годы первого этапа реформ в России, % прироста к предыдущему году (где не указано иное)

	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
ВВП	-5	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,4	0,9	-4,9	5,4	8,3
Продукция промышленности	-8	-18	-14	-21	-3,3	-4,5	2,0	-5,2	11,0	11,9
Занятость в промышленности, млн. чел.	22,41	21,30	20,8	18,6	17,2	16,37	14,89	14,13	14,3	14,66
ИПЦ	160,4	2508,8	839,9	215,1	131,3	21,8	11	84,4	36,6	20,2
Реальные располагаемые доходы населения	29	-50,7	19,8	15,4	-14,5	0,9	6,2	-15,5	-14,5	10,9
Инвестиции в основной капитал	-15	-40	-12	-24	-10	-18	-5	-12	5,3	17,4
Розничный товарооборот	-4,7	-0,3	1,6	-0,2	-6,4	-0,5	3,8	-4,3	-7,7	8,9
Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, %		35,5	31,5	24,4	24,7	22,0	21,2	24,6	33,2	26,4

*Источник:* данные БЭА и Госкомстата России

Табл. 16.2 содержит данные о динамике производства в промышленности в целом, в ТЭЖе и по 13 отраслям с января 1990 г. по сентябрь 2000 г. Из нее видно, что объем промышленного производства достиг минимума в 1996 г. (40,3%) и в 1998 г. (40,4%), т.е. сократился примерно на 60%, а в машиностроении – более чем на 70 %. В легкой промышленности в октябре 1998 г. объем выпуска составил всего 8,8% от уровня января 1990 г.

**Таблица 16.2.** Динамика интенсивности промышленного производства в 1990–2000 гг., % к январю 1990 г. (сезонность исключена)

Отрасли	Годы											Наибольший спад	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Год, месяц	%

Промышленность	95,4	81,8	69,0	52,8	47,5	42,8	40,3	42,3	40,4	45,7	48,1	1998, август	38,0
Топливо-энергетический комплекс	95,8	89,7	80,1	74,0	68,7	66,6	64,2	65,9	64,2	65,5	67,2	1998, август	63,0
Электроэнергетика	100,2	99,1	91,8	89,3	82,9	81,3	75,6	78,6	76,2	77,5	78,1	1998, август	74,6
Нефтедобыча	90,6	79,0	68,4	60,4	56,2	53,8	53,3	54,8	53,9	54,8	58,6	1996, октябрь	53,2
Нефтепереработка	95,8	91,7	77,2	67,4	61,6	59,0	60,3	60,7	58,4	59,8	60,2	1998, июнь–октябрь	57,0
Газовая	100,7	98,2	98,5	95,8	95,0	93,3	93,1	94,1	92,5	91,8	93,0	2000, март	90,9
Угольная	95,3	84,8	78,7	72,0	67,3	65,6	60,1	60,5	60,1	63,6	64,3	1998, август	55,4
Черная металлургия	95,7	74,1	68,9	50,9	51,6	53,9	51,6	51,9	48,4	61,2	66,3	1998, сентябрь	45,2
Цветная металлургия	94,0	85,1	74,9	70,8	73,6	79,6	80,4	86,4	87,1	95,4	95,3	1993, октябрь	69,7
Машиностроение	97,0	80,1	71,2	41,1	37,2	27,1	27,4	30,8	27,6	31,5	36,8	1998, август	22,5
Химия и нефтехимия	49,3	83,0	66,7	46,7	45,7	43,9	42,6	43,4	43,6	53,8	56,3	1998, август	39,8
Лесная, дерево-обработывающая и целлюлозно-бумажная	90,1	76,7	60,0	45,2	41,0	39,9	32,0	34,1	35,1	45,1	46,0	1996, июнь	30,9
Строительные материалы	94,2	85,4	64,3	51,4	41,5	34,1	25,7	26,5	26,1	27,9	30,8	1997, январь	25,6
Пищевая	96,1	77,2	65,6	57,1	47,2	41,7	36,8	38,2	36,5	41,7	39,9	1998, август	35,9
Легкая	94,0	82,0	46,3	34,0	20,6	14,0	11,7	13,0	8,8	15,4	17,3	1998, октябрь	8,0

*Источник:* Анализ динамики промышленного производства / Центр экономической конъюнктуры (ЦЭК). М., 2000. С. 16–44. Расчеты по данным о выпуске 128 видов продукции в натуральном выражении, взвешенные по среднегодовым ценам 1995 г.

В табл. 16.3 даны показатели динамики объемов выпуска некоторых видов промышленной продукции, особенно выразительные для характеристики масштабов спада.

**Таблица 16.3.** Динамика выпуска некоторых видов промышленной продукции

Виды продукции	1990 г.	1992 г.	1996 г.	1998 г.	2000 г.
Автомобили грузовые, тыс. шт.	665	583	136,1	141,5	181,7
Тракторы, тыс. шт.	214	137	14,1	9,8	19,2
Комбайны зерноуборочные, тыс. шт.	65,7	42,2	2,5	1,04	5,19
Металлорежущие станки, тыс. шт.	74,2	53,4	12,1	7,6	8,6
В том числе с числовым программным управлением, тыс. шт.	16,7	5,0	0,1	0,1	...
Кузнечно-прессовые машины, тыс. шт.	27,3	16,5	1,2	1,3	1,2
Химические средства защиты растений, тыс. шт.	370	95	7	4	...
Краны башенные строительные, шт.	2526	11	38	40	...
Химические средства защиты растений, тыс. т	111	65,4	12,5	5,8	9,7
Ткани хлопчатобумажные, млн. м <sup>2</sup>	5624	3992	1023	1080	1820
Костюмы, млн. шт.	17,7	6,6	5,7	3,9	4,6
Платья, млн. шт.	74,5	22,5	8,6	5,3	8,0
Сорочки верхние, млн. шт.	52,9	25,4	7,2	2,5	5,0
Обувь, млн. пар	385	220	32,2	23,8	33,0
Телевизоры, тыс. шт.	4717	3672	310	329	1185
Магнитофоны, тыс. шт.	3408	2775	102	9,4	3,2

В сельском хозяйстве за те же годы посевные площади сократились со 112,1 до 82,8 млн. га. Правда, этот процесс начался раньше: максимум (120,6 млн. га) был достигнут в 1975 г. поголовье крупного рогатого скота сократилось с 45,3 до 22,4 млн. голов; производство мяса (в убойном весе) – с 10,1 до 5,3 млн. т.; молока – с 20,8 до 5,3 млн. т.

Данные изменения покупательной способности среднедушевых денежных доходов населения представлены в табл. 16.4 и на рис. 16.1.

**Таблица 16.4.** Покупательная способность среднедушевых денежных доходов населения в месяц, кг (где

не указано иное)\*

Продовольственные товары	Годы														
	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Говядина	33,1	45,8	43,5	50,0	68,0	52,5	35,8	36,5	58,0	48,5	56,5	47,4	40,7	33,1	
Молоко цельное, л	246,3	343,6	432,1	498,6	716,7	879,7	442,6	403,6	354,5	234,7	257,4	307,4	294,0	258,0	
Яйца, шт.	654	995	1100	1291	1955	1864	1277	1533	1551	1318	1391	1596	1434	1312	
Рыба свежая	92,4	129,2	161,3	173,2	204,8	149,8	88,5	76,5	75,5	71,8	78,4	87,4	75,4	60,6	
Сахар-песок	83,0	111,8	137,5	163,2	238,9	208,0	72,5	102,5	185,0	136,1	193,5	221,1	159,8	153,2	
Растительное масло	44,8	59,6	73,8	86,1	125,7	127,3	60,4	75,5	81,4	62,0	83,0	106,4	69,6	59,1	
Картофель	492,7	497,4	484,0	568,0	500,0	335,3	272,6	402,0	390,6	291,7	373,7	475,4	424,5	276,0	
Капуста свежая	568,5	710,6	756,3	835,3	632,4	358,5	270,3	237,9	209,0	239,3	247,6	324,1	316,5	211,3	
Животное масло	21,1	28,4	34,8	40,8	61,4	51,9	20,2	30,9	42,9	26,4	37,1	40,6	31,8	24,8	
Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки	373,7	331,6	403,3	443,8	551,3	548,2	257,4	379,7	272,5	190,4	171,0	194,9	202,8	206,1	
Мука пшеничная	205,8	255,1	318,4	364,1	500,0	353,0	206,6	353,0	354,6	253,7	239,1	283,9	301,3	245,5	
Рис	88,0	118,4	145,8	169,0	259,0	231,8	123,2	258,3	275,1	152,8	152,8	189,2	136,7	97,3	
Крупа	184,8	255,1	355,9	364,1	413,5	335,3	149,8	240,0	258,3	209,5	185,5	228,0	194,0	167,3	

\* До 1992 г. – средние цены покупки продуктов питания, рассчитанные по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств; с 1992 г. – данные регистрации цен на потребительском рынке.

Эти цифры выглядят приговором. Их можно расцветить и многими качественными данными о росте бедности, о разрушении производственного и научно-технического потенциала, делавшего СССР второй сверхдержавой. И не потребуется ничего драматизировать, чтобы представить колоссальный коллапс, который пережила великая держава в мирное время, оказавшись низведенной до положения второсортной страны.

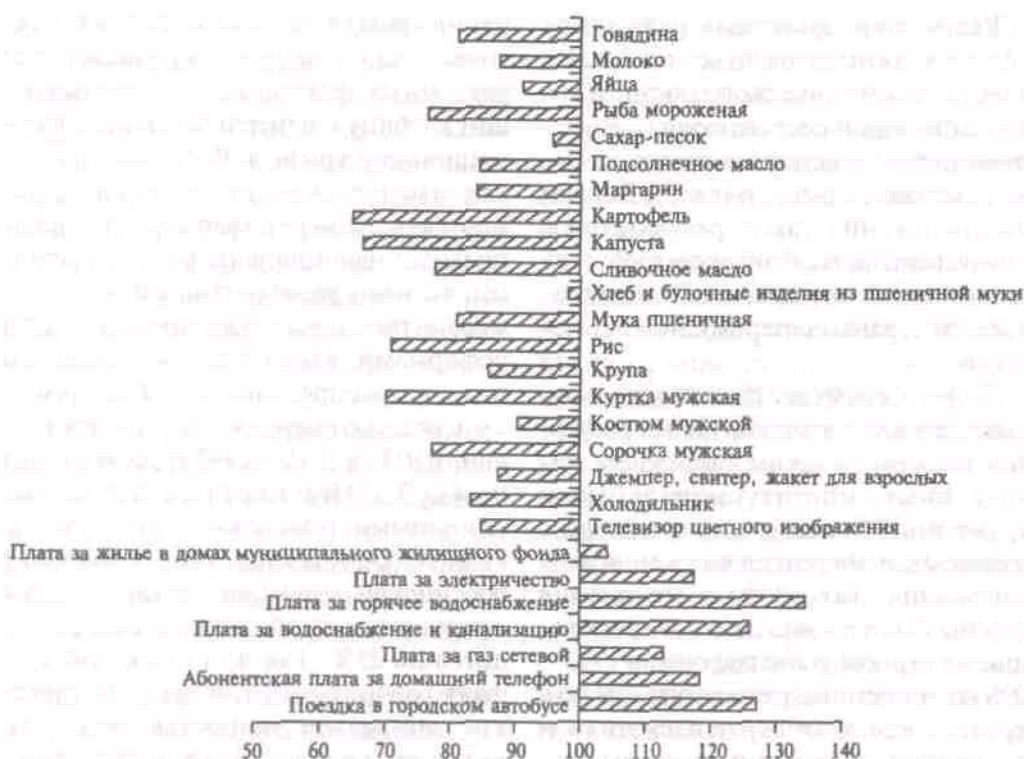


Рис. 16.1. Изменения покупательной способности среднедушевых денежных доходов населения в 1999 г., %

Добавим к сказанному, что, как следует из приведенных выше данных, в России трансформационный кризис оказался глубже и длиннее, чем в других странах с переходной экономикой (не считая стран СНГ).

Множеству людей, в том числе и экономистам, выводы кажутся настолько очевидными, что нет

нужды утруждать себя доказательствами – провал, и притом вследствие неправильной неолиберальной и монетаристской политики. Такие оценки приводились и в гл. 15 в связи с причинами финансового кризиса 1998 г.

Другой подход тем не менее оценивает итоги первого этапа реформ в России как успех, и притом существенный, признавая в то же время исключительно высокую цену преобразований и указывая иные ее причины. Вопрос в критериях оценки.

Разумеется, конечные результаты реформ должны выразиться в темпах и качестве экономического роста, в его инновационной составляющей. В увеличении благосостояния граждан. Но, как отмечалось выше в (гл. 7), России для достижения таких результатов в силу объективных факторов требуется больше времени, чем, скажем, европейским странам с переходной экономикой.

До того как будут достигнуты ощутимые для каждого позитивные результаты реформ, должны произойти качественные, институциональные и структурные изменения, создающие механизмы и энергию достижения этих результатов. Такого рода изменения должны были происходить и происходили на первом этапе реформ, в 1992–1998 гг. И оценивать его итоги нужно в первую очередь относительно этих качественных изменений, закладывающих основу будущего устойчивого развития.

Однако прежде чем обратиться к этим изменениям, попробуем оценить статистику, на которую опираются отрицательные заключения о российских реформах.

## 16.2 Статистические казусы

Различия в оценках в конечном счете относятся не к признанию или отрицанию заслуживающих доверия фактических данных, а к тому, какова доля различных факторов, обуславливающих глубину и длительность трансформационного кризиса. В частности, если, как отмечалось выше, этот кризис остановить было невозможно, его предпосылки накапливались десятилетиями, то надо разобраться по меньшей мере в том, насколько он обусловлен реформами, а насколько – наследием планово-распределительной системы.

Согласно оценкам Госкомстата России, ВВП за 1980–1997 гг. сократился на 43,6%. МВФ посчитал эти данные неполными, поскольку они не учитывали теневой сектор, роль которого в российской переходной экономике все признают важной: дооценка производится на 25%. Так или иначе, но этот факт говорит о том, что статистические данные не полностью отражают результаты экономической деятельности в переходный период, занижая их. К тому же статистическое расхождение между показателями произведенного и использованного ВВП в 5% считается нормальным\*.

---

\* Российский статистический ежегодник. 1996 год. М.: Госкомстат России, 1997. С. 279.

По промышленной продукции наибольшую величину спада дают данные ЦЭКа, приведенные в табл. 16.2 (максимальный спад по годам – 40,3% в 1996 г., по месяцам – 38% в августе 1998 г. от уровня января 1990 г.) Технически расчеты ЦЭКа наиболее точны, поскольку основываются на натуральных измерениях.

Госкомстат дает оценку при максимальном спаде 46% (снижение на 54%), которые приходятся на 1998 г., т.е. спад примерно на 6% меньше, чем по данным ЦЭКа\*. Но данные Госкомстата по продукции промышленности тем не менее, как представляется, более достоверны, т.е. лучше отражают действительность, поскольку охватывают 550 видов продукции, в том числе новой, учитывают малые и совместные предприятия, включают оценку теневого бизнеса.

---

\* Российский статистический ежегодник. 1996 год. С. 300.

Различия между точностью и достоверностью статистических данных особенно важно учитывать в переходный период. Дело в том, что, как хорошо известно специалистам, в периоды качественных сдвигов в экономике утрачивается сопоставимость временных рядов.

Как, например, сопоставлять объемы товарооборота и сбережений в условиях дефицита и твердых цен и при свободных ценах и насыщенном рынке? Те же различия делают на самом деле несравнимыми показатели производства до и после 1992 г.

Кроме того, в этот период происходили крупные структурные сдвиги в ВВП – доля товаров снизилась, доля услуг выросла, отражая быстрый рост торговли и финансовой сферы. Но как раз в этих секторах особенно велика недооценка объемов деятельности и соответственно их вклада в ВВП. С учетом сказанного прием сокращения ВВП с 1990 по 1998 г. на 40–45%, а промышленной продукции –

на 50–55%.

Теперь посмотрим, за счет чего происходило это сокращение. Из-за отсутствия достоверных данных довольствуемся косвенными экспертными оценками.

1. Важнейший фактор спада – сокращение производства вооружений и продукции сопряженных отраслей. Минимальная оценка доли военной продукции в ВВП в 1990 г. – 40%. За 1990–1996 гг. объем военного производства сократился в 6 раз. Отсюда следует, что только этот фактор обуславливает спад примерно на 30%. С учетом конверсии примем еще более осторожную оценку – 20% спада произошло за счет этого сектора.

2. Значительная часть производимой в советское время продукции не пользовалась спросом и если ее покупали, то только потому, что не было выбора. Из приведенного списка изделий в табл. 16.3 отметим, в частности, швейные изделия, обувь, телевизоры и магнитофоны. С открытием экономики производство этих товаров, естественно, сократилось или прекратилось вовсе. По самым скромным оценкам, сокращение производства некачественных, не пользующихся спросом товаров обусловило снижение ВВП на 8–10%. Учитывая только замещение этих изделий импортом, а также более качественной продукцией отечественного производства, примем долю этого фактора в совокупном спаде на уровне 5–7%.

Еще не менее 3–4% сокращения ВВП следовало бы отнести на снижение производства сырья, материалов, топлива и энергии, которые расходовались в названных выше секторах, а также на распад СЭВ и СССР и другие факторы, не связанные с реформами как таковыми. Но поскольку значительная доля первичных ресурсов, ранее поглощавшаяся производством военной или неконкурентоспособной продукции, переориентировалась на экспорт, а мы, не располагая необходимыми данными, стремимся дать наиболее осторожную, вызывающую доверие оценку важнейших факторов спада, кроме самих реформ, этот фактор не будем принимать в расчет.

3. Собственно влияние реформ на сокращение ВВП в 1990–1998 гг. оценим как остаток за вычетом приведенных выше факторов. По содержанию к нему относится, например, сокращение производства конкурентоспособной продукции вследствие временного чрезмерного сжатия спроса, в том числе инвестиционного, а также недостатка оборотных средств, недоступности кредита. Так, был прекращен экспорт станков с числовым программным управлением и уникальными свойствами из-за невозможности прокредитовать покупателей в США и Канаде. А затем было утрачено производство ряда материалов, шедших на эти станки.

Другой пример – сокращение продукции сельского хозяйства из-за дис-паритета цен, возникшего после их либерализации, и снижения субсидий аграрному сектору.

По остатку на фактор реформ как таковых приходится, таким образом, сокращение ВВП максимум на 15–23%.

Диаграмма на рис. 16.2 сводит приведенные выше оценки.

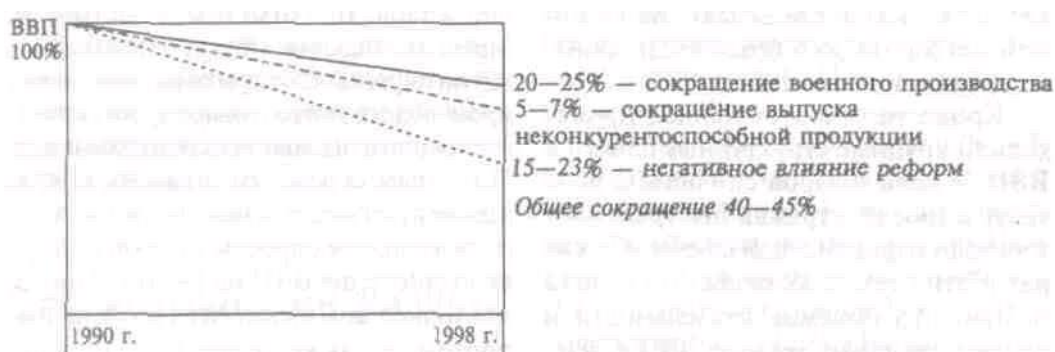


Рис. 16.2. Оценки факторов сокращения ВВП России в 1990–1998 гг.

Сокращение выпуска военной и неконкурентоспособной продукции при всех отрицательных последствиях следует все же рассматривать как факторы положительные, как устранение структурных деформаций советской экономики. Если они и вызваны реформами, то должны быть поставлены реформам в плюс. В России влияние этих факторов особенно велико из-за большой глубины деформаций.

Масштабы же спада под влиянием собственно реформ выглядят совсем иначе, если вычесть эти

факторы. Они оказываются примерно такими же, как в других странах с переходной экономикой.

Подчеркнем еще раз: приведенные оценки максимальны для фактора реформ и минимальны для прочих факторов. Более справедливой была бы оценка негативного влияния реформ на уровне не более 10–12% ВВП и 15–18% промышленной продукции.

По существу приведенные оценки позволяют учесть качественные изменения, скрывающиеся за статистическими данными, и сделать сопоставления более корректными. То же нужно было бы сделать и по другим показателям.

Обратимся снова к табл. 16.1. Комментируя динамику объема инвестиций на первом этапе реформ, следует отметить, что в эти годы, во-первых, сокращение инвестиций позволяло сдержать падение уровня жизни, оно послужило своего рода амортизатором; во-вторых, это были годы смены инвестиционных режимов: от расточительного советского (большие объемы, низкая отдача) к прижимистому рыночному (малые объемы, высокая отдача), весьма чуткому к уровню рисков. Этот процесс адаптации также неизбежен.

Что касается величин реальных располагаемых доходов, то они основаны на официальной отчетности и отражают как реальное снижение доходов, так и уход части их в тень. Это заметно при сопоставлении с динамикой розничного товарооборота, который за 1990–1996 гг. сократился всего на 14,3%.

Если бы удалось количественно учесть эти моменты, картина переходных процессов оказалась бы существенно иной. Реформы выглядели бы заметно менее отталкивающими.

### **16.3 Основные структурные и институциональные изменения. Где мы находимся?**

Но, как уже отмечалось, на первом этапе реформ должны достигаться прежде всего качественные изменения, структурные, институциональные, создающие предпосылки для эффективного функционирования рыночной экономики, ощутимые материальные результаты которого придут позднее.

Договоримся, о чем идет речь.

В терминологии международных финансовых организаций структурные изменения (реформы) понимаются близко к тому, что в медицине называют изменениями органическими, т.е. необратимыми, в отличие от функциональных, временных, поддающихся лечению. В экономике последние часто называют конъюнктурными изменениями. Так, улучшение состояния бюджета вследствие роста мировых цен на нефть – явление конъюнктурное, преходящее. Если же оно достигнуто за счет совершенствования налоговой системы, налогового администрирования, за счет лучших процедур контроля за расходами через федеральное казначейство, то мы имеем дело с более устойчивыми структурными изменениями.

Институциональные изменения трудно отличить от структурных. По смыслу они касаются институтов, т.е. организационных форм и законодательно устанавливаемых правил и норм (формальные институты), но также изменений в обычном поведении, нормативно не закрепленном. Изменения многих формальных институтов могут быть несущественными. Так, создание формально независимых комиссий по контролю за деятельностью естественных монополий, очень важных по мнению МФО, в России не сыграло никакой существенной роли (кроме, может быть, федеральной энергетической комиссии), поскольку содержательное, неформальное понимание независимости какого-либо агентства от Правительства, от исполнительной власти у нас не усвоено, не закрепилось. Поэтому не прекращаются споры вокруг независимости Центрального банка.

В то же время закрепление неформальных норм поведения, основанных на предпочтении, например, бартера и взаимозачетов перед расчетами "живыми" деньгами или склонности к непрозрачности, к сокрытию доходов, могут оказаться весьма устойчивыми институтами, преодолеваемыми с большими трудностями.

Ясно, что институциональные изменения на неформальном уровне могут быть следствием реформ, но сами реформами не являются, тогда как формальные изменения институтов, напротив, составляют содержание реформ. Они же являются и структурными реформами, если меняют поведение людей и организаций. Мы будем исходить именно из такого понимания.

В марксистской теории применяется категория производственных (экономических) отношений. Существенными, меняющими нормы поведения считаются те изменения, которые меняют систему производственных отношений. Это реформы или революции. И это близко к пониманию структурных реформ.

С этой точки зрения либерализация цен или открытие экономики, принципиально меняющие стереотипы поведения, являются важнейшими структурными реформами.

Посмотрим теперь, какие структурные и институциональные изменения, необходимые для функционирования рыночной экономики, произошли в России в 1992–1998 гг. На рис. 16.3 изображен

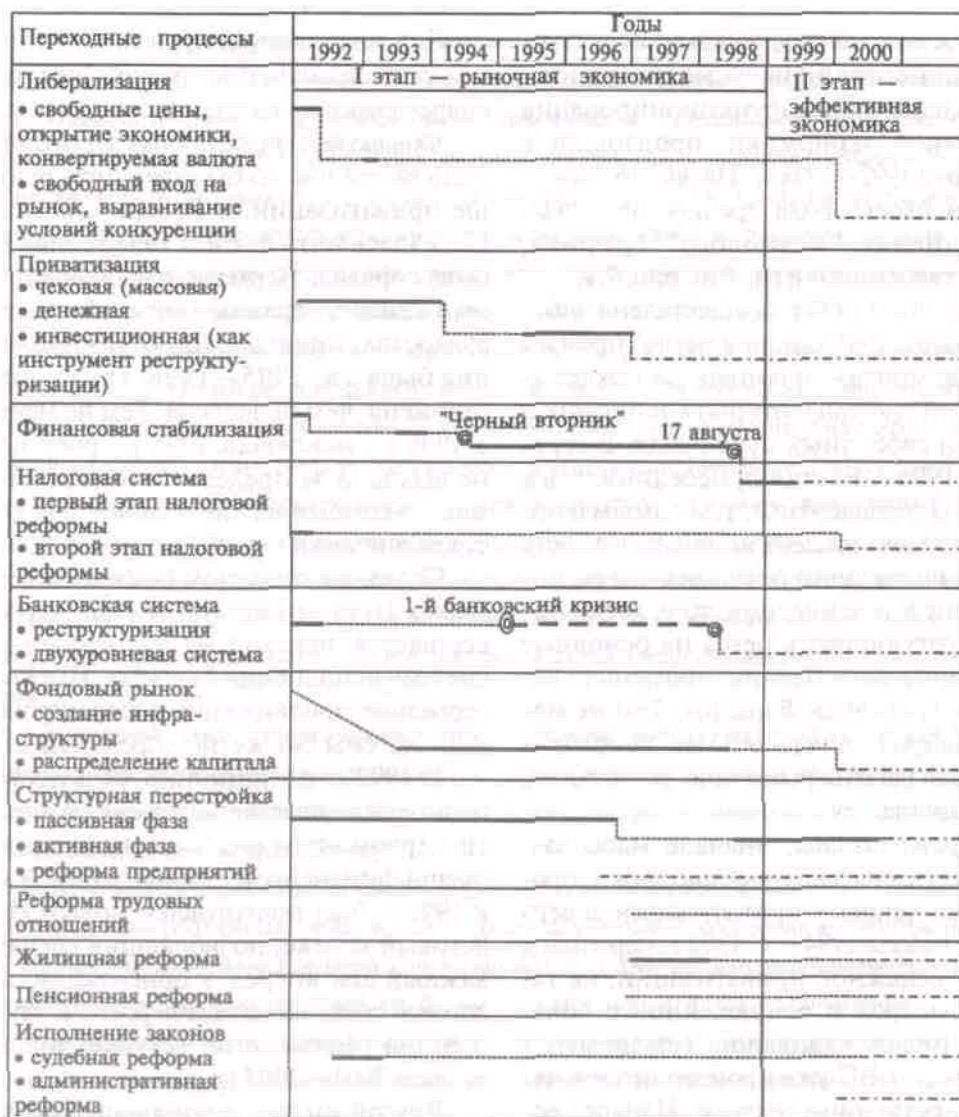
своего рода график перехода, исполнение "планового" графика, представленного в гл. 7 на рис. 7.1.

С начала 1992 г. осуществлена либерализация цен, одновременно произошел демонтаж планово-распределительной системы, открыта экономика, введен свободный курс рубля. В середине 1996 г. Россия присоединилась к ст. VIII Устава МВФ, тем самым формально была введена конвертируемость рубля по текущим операциям. В регионах еще в течение двух-трех лет пытались регулировать цены на основные предметы потребления, применяли административные барьеры. Тем не менее *либерализация* в объеме, необходимом для работы рыночной экономики, произошла.

*Приватизация*, вначале массовая, осуществлена в кратчайшие сроки: программа чековой приватизации завершена 1 июля 1994 г. С 1995 г. перешли к этапу денежной приватизации, не такой быстрой и сопряженной с большим числом скандалов. Тем не менее две трети ВВП уже производится в негосударственном секторе. Начался естественный процесс перераспределения и закрепления прав собственности, изобилующий многочисленными эксцессами, но неизбежный для выхода на эффективных собственников.

Для закрепления прав собственности важное значение имело принятие современного Гражданского кодекса.

*Финансовая стабилизация* затянулась. Хотя ее следовало бы завершить раньше приватизации, в России она продолжалась пять лет и в 1998 г. едва не была сорвана. Перманентный бюджетный кризис, отражающий слабость государства, привел к тому, что инфляция была в 1995–1996 гг. скорее отложена, чем подавлена. Тем не менее с 1996 г., исключая 1998 г., рост цен не выходил за пределы безопасности: макроэкономические условия для роста экономики созданы.



Условные обозначения:

- фаза активного реформирования
- фаза замедления реформ
- прогноз реформ (потребность)

### Рис. 16.3. Выполнение графика реформ – где мы находимся

Создана в основном *бюджетная система*. Принят Бюджетный кодекс, завершается переход на казначейскую систему исполнения бюджета. Имеется серьезное продвижение в формировании системы бюджетного федерализма.

С 1992 г. функционирует и постепенно отлаживается *налоговая система*. На первом этапе она была нацелена на задачи финансовой стабилизации. Уже к 1998 г. был подготовлен новый Налоговый кодекс, позволявший сделать важный шаг вперед, к ориентации налоговой системы на задачи роста. В улучшенной редакции он вступает в действие в 2001–2002 гг.

Другой институциональный столп рыночной экономики – двухуровневая банковская система возникла еще раньше, после реформы 1988 г., хотя и в довольно уродливом виде. Но она с самого начала развивалась в весьма либеральных условиях. Это обеспечило ее быстрый рост, но привело и к многочисленным перекосам. Кризисы 1994, 1995 и 1998 гг. демонстрировали слабость банковского регулирования. И сейчас банковская система остается слабым местом российской экономики. Но она есть и способна к здоровому развитию.

За эти годы практически на пустом месте создана *инфраструктура фондового рынка*. Нельзя сказать, что он уже способен выполнять функции перелива капиталов, необходимые для динамичного развития экономики. Но инфраструктура есть. Фондовый рынок по крайней мере откликается на то, что происходит на основных фондовых площадках мира.

*Структурная перестройка* шла все эти годы, хотя только с 1997–1998 гг., а особенно после кризиса 1998 г., начался очевидный, хотя и не слишком динамичный переход к *активной фазе*. В 1999–2000 гг. намечился рост инвестиций в основной капитал, по темпам даже превышающий рост ВВП и продукции промышленности. Все больше российских компаний реструктурируется и занимает позиции в рыночном секторе российской экономики. Они в основном и обеспечивают ее рост.

Таким образом, в исключительно трудных экономических, социальных и политических условиях, в муках и тревогах в 1992–1998 гг. осуществлен минимальный пусковой комплекс структурных реформ, необходимых для создания и развития рыночной экономики. Первый этап реформ завершен. Какова бы ни была цена, как бы ни распределялись издержки перехода между ошибками в политике и объективными препятствиями, назвать такой итог поражением или крахом реформ никак нельзя. А успехом можно! Десять лет назад мало кто поверил бы, что такую работу в нашей стране можно выполнить в столь короткие сроки.

Но это весьма скромные успехи, если учесть и приведенные выше данные о результатах функционирования экономики, и то, что здание рыночной экономики в России скроено пока что грубо, как бы плотницким топором, что еще очень и очень многое не сделано.

## 16.4 Незавершенность реформ

На первом этапе сделан минимум – создана рыночная экономика взамен плановой. Теперь нужен следующий шаг – сделать ее эффективной, что в современных условиях означает более свободной, либеральной, одновременно создав институты, позволяющие сделать экономическую свободу продуктивной, близкой к Парето-оптимальности.

Обратимся снова к рис. 16.3. С точки зрения указанных критериев современную российскую экономику можно назвать рыночной, но она не является свободной. В ней не обеспечены равные условия конкуренции, очень силен бюрократический произвол. Малый бизнес, этот подлесок большой экономики, существует в полуподавленном состоянии, преимущественно в тени.

Не обеспечен свободный вход на рынок. Созданы антимонопольные законы и органы, но реально эти органы пока обычно опасаются братья за самые острые вопросы, опасные проявления монополизма, в том числе со стороны властей, участвующих в бизнесе. Так что *либерализация не завершена*.

Приватизация также далека от завершения, до трети активов находится в руках государства, и многие функции, которые можно было бы передать частному сектору, выполняются чиновниками. На многих государственных или полугосударственных предприятиях сохраняется плохое управление и нет внутренних стимулов к его улучшению: менеджеры больше думают о перераспределении собственности в свою пользу. Начинает складываться заметный разрыв в уровне менеджмента государственных и частных компаний.



Тем не менее сама по себе приватизация отходит на второй план, в сфере отношений собственности более важны спонтанно идущие процессы перераспределения и закрепления прав собственности, которые, хотя и через противоречия, неумолимо идут к усилению позиций эффективных собственников.

Приватизация же как таковая, уйдя с первых полос, должна стать инструментом структурной перестройки экономики, реформы предприятий. Это означает, что для нее главной задачей становится привлечение инвестиций и стратегических инвесторов. В связи с этим следует отметить, что подготовленный правительством проект нового закона о приватизации несет на себе заметные следы этапа денежной приватизации, стремления побольше заработать для бюджета. А реальные *приоритеты уже сместились – на реструктуризацию, модернизацию.*

Проблема незавершенности реформ в России – это теперь прежде всего проблема структурной перестройки. Конечная цель лежит в материальной плоскости – прогрессивная структура экономики с преобладающим развитием отраслей высоких технологий, информатики и коммуникаций, прочные позиции на мировых рынках, мобильные, высокоэффективные компании с современными формами организации, оснащенные, естественно, новейшим оборудованием, располагающие квалифицированным персоналом.

Но для этого нужны сильные институциональные предпосылки. Необходимо вытеснение нерыночного сектора, теневой экономики. А для этого – дальнейшая либерализация, улучшение налоговой системы, активизация антимонопольной политики и, главное, создание условий для притока инвестиций и максимального повышения их эффективности. Здесь же ведущая роль принадлежит банковской системе и финансовым рынкам.

Ситуация в этой области такова. Структурная перестройка до сих пор шла спонтанно и только в 1999–2000 гг. вошла в активную фазу. Дело, стало быть, только начинается. Сохраняется большой нерыночный сектор, не сдает позиций теневая экономика. Практически полностью отсутствуют рынки капиталов, а следовательно, механизмы преобразования сбережений в инвестиции. Поэтому, в частности, велик отток капиталов за рубеж и слабы стимулы сбережений.

*Банковская система* нуждается в незамедлительной реструктуризации и изыскании возможностей капитализации, иначе она не справится с требованиями роста и модернизации экономики.

*Финансовые рынки* только тогда смогут нарастить операции до объемов, позволяющих сделать их серьезными, если не главными источниками инвестиций для реальной сферы, когда они смогут опереться на солидный банковский сектор, отлаженное корпоративное управление и реформированные компании, подготовленные к приему инвестиций.

Таким образом, реформа предприятий, банковский сектор, финансовые рынки – ядро институциональной подготовки модернизации российской экономики, и его формирование находится в самом начале. Можно сказать, серьезно отстает. Для посткоммунистической России характерно преобладание неформальных отношений и институтов, латентных процессов. Институциональные и структурные реформы должны содействовать их замещению формальными легальными институтами. Это трудная задача!

Реформы в *социальной сфере*, долго откладываемые, также стоят на повестке дня как условие экономического роста.

В области *трудовых отношений* мы до сих пор живем, по крайней мере формально, при социализме. Рынок труда крайне немобилен, права трудящихся реально не защищены, и они не могут противостоять предпринимателям.

До сих пор положение спасало то, что в обстановке кризиса и крутой ломки социальных отношений наемные работники и руководство предприятий зачастую выступали заодно, против государства, бросившего их на произвол рынка. Частный бизнес мог платить своим сотрудникам заметно больше, чем бывшие и нынешние госпредприятия. Но сейчас ситуация меняется, все более ясно прорисовываются нормальные рыночные отношения между трудом и капиталом. Они нуждаются в правовом регулировании, которое не сможет дать прилизанный компромиссами новый вариант КЗоТа, одобренный Госдумой. Отставание с развитием рынка труда будет также создавать препятствия для экономического роста и ориентации на инновационный тип развития: ниже рост доходов, ниже стоимость рабочей силы, меньше стимулов для нововведений, меньше спрос на научные исследования и разработки. Между тем главной проблемой в реформировании трудовых отношений будет сопротивление, когда дело дойдет до серьезных перемен, со стороны бывших советских профсоюзов и представляемых ими наемных работников, которые пока по инерции предпочитают нынешние иллюзорные гарантии будущим выгодам свободного труда.

*Жилищно-коммунальное хозяйство* – один из главных рудиментов нерыночной экономики, сохранившийся почти без изменений с советских времен. Основы жилищной реформы давно разработаны, с 1997 г. При правительстве молодых реформаторов началась ее реализация в федеральном масштабе. До этого был накоплен опыт реформирования ЖКХ в Самаре, Нижнем Новгороде, Москве, Петербурге. И тем не менее дело движется медленно, особенно в части создания конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг и снижения их стоимости. Было бы легче перекладывать на население расходы на эти услуги параллельно с повышением его доходов при допустимых масштабах применения жилищных субсидий.

Очевидна связь между трудовыми отношениями и жилищной реформой: мобильность рабочей силы во многом ограничивается доступностью жилья. Можно сказать, что эти две проблемы образуют один из ключевых и трудно развязываемых узлов формирования в России эффективной рыночной экономики. К ним примыкают задачи *пенсии реформы, реформ в области образования, здравоохранения, системы социальной защиты.*

И последнее. Эффективная рыночная экономика возможна при наличии хорошо разработанной системы законодательства и действенной системы исполнения законов. Если в области законодательства за прошедшие десять лет достигнуты значительные успехи, то вторая область по российской традиции сильно отстает. Необходимо серьезное усиление институтов государственной власти, обеспечивающих исполнение законов, причем это та сфера, где усиление государства не только не противостоит рыночным механизмам, но, напротив, дополняет их, обеспечивает их эффективное функционирование.

В этой сфере первоочередными задачами являются судебная и административная реформы. *Судебная реформа* должна обеспечить реальную независимость и доступность суда как третьей власти в системе разделения властей. Ее успешное проведение означало бы закрепление всех вновь созданных институтов рыночной экономики и демократического общества.

*Административная реформа* должна, с одной стороны, ограничить произвол чиновников, возможности их вмешательства в хозяйственную и общественную жизнь, искоренить коррупцию, а с другой – дать им достойные условия жизни и работы, адекватные ответственности исполняемых ими функций. И в этих областях серьезных продвижений пока нет. Скорее, под влиянием многообразных переходных процессов наблюдается деградация и судебной системы, и государственной службы. Здесь также предстоит, как говорится, начать и кончить.

На этом мы завершим наш обзор преобразований российской экономики и общества после 75 лет социализма и 10 лет реформ. Этот обзор позволяет сделать вывод о масштабности преобразований, осуществленных на первом этапе реформ, ставшем поистине одним из самых значительных периодов в российской истории, а также и о том, какую работу предстоит еще проделать, чтобы Россия смогла превратиться в свободную и процветающую страну.

## Литература

Ясин Е.Г. Как поднять экономику России. М.: Вита-Пресс, 1996.

Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу / Центр стратегических разработок. М., 2001.

## ОБ АВТОРЕ

Евгений Григорьевич Ясин родился в 1934г.

В 1957 г. окончил Одесский гидротехнический институт, в 1963 г. – экономический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. В 1968 г. защитил кандидатскую диссертацию. С 1976 г. – доктор экономических наук, с 1979 г. – профессор.

Трудовую деятельность начал в 1957 г. мастером в Мостопоезде № 478 треста Мостостроя № 3 Минтрансстроя СССР. В 1958–1960 гг. работал инженером Проектного института № 3 Госстроя УССР.

В 1964–1973 гг. заведовал отделом, а затем лабораторией в НИИ ЦСУ.

С 1973 по 1989 г. возглавлял лабораторию Центрального экономико-математического института Академии наук СССР. Принимал активное участие в подготовке Комплексной программы научно-технического прогресса, предложений по совершенствованию планирования и управления народным хозяйством.

В 1989–1991 гг. Е.Г. Ясин работал заведующим отделом Государственной комиссии по

экономической реформе при Совете Министров СССР.

В 1991 г. стал генеральным директором по экономической политике Научно-промышленного союза СССР (в настоящее время Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей) – РСПП). В ноябре 1991 г. создал Экспертный институт РСПП, который признан одним из ведущих исследовательских центров по экономическим проблемам России.

С января 1992 г. Е.Г. Ясин совмещал работу директора Экспертного института РСПП с обязанностями полномочного представителя Правительства России в Верховном Совете Российской Федерации.

В 1993 г. был назначен руководителем постоянной рабочей группы при Председателе Правительства Российской Федерации.

В апреле 1994 г. возглавил Аналитический центр при Президенте Российской Федерации.

В ноябре 1994 г. назначен Министром экономики Российской Федерации.

С апреля 1997 г. – Министр Российской Федерации.

В годы реформ в России Е.Г. Ясин являлся одним из основных разработчиков ряда правительственных и независимых программ социально-экономического развития страны, включая первую полномасштабную систему мер последовательной трансформации плановой экономики в рыночную.

Находясь на посту Министра экономики Российской Федерации он стремился сделать все возможное для поддержки промышленности и предпринимательства, стабилизации и развития экономики России.

Особое внимание в своей научной деятельности Е.Г. Ясин уделял и уделяет теории и практике адаптации промышленных предприятий к рыночным отношениям. Им разработаны базовые подходы к промышленной политике России, выработаны рекомендации по эффективному привлечению в российскую экономику иностранных инвестиций.

Под руководством Е.Г. Ясина в Экспертном институте подготовлен ряд докладов, отразивших наиболее важные моменты трансформации российской экономики, реализуется программа исследований динамики региональных особенностей хода экономических реформ в России. По инициативе института с 1998 г. проводится ежегодный конкурс "Лучшие российские предприятия".

Профессор Ясин много лет ведет активную педагогическую работу, занимается подготовкой кадров российских экономистов новой формации. С 1971 г. преподавал на экономическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. Понимая необходимость принципиального обновления подготовки научных кадров он принимал активное участие в создании нового экономического вуза Государственного университета – Высшей школы экономики, который готовит специалистов по принятым в мире современным стандартам. С 1992 г. Е.Г. Ясин является его бессменным научным руководителем, утверждая на практике новый стиль высокопрофессиональной подготовки экономистов широкого профиля.

В 2000 г. Е.Г. Ясин возглавил фонд "Либеральная миссия", в задачу которого входит распространение либеральных ценностей в российском обществе.

## Содержание

Введение .....	4
Глава 1 Россия до революции 1917 г. ....	6
1.1 Была ли Россия отсталой страной.....	6
1.2 Промышленность и транспорт .....	9
1.3 Аграрный вопрос .....	11
1.4 Экономическая и финансовая политика.....	15
Глава 2 Советская социалистическая экономика: структура и организация функционирования .....	17
2.1 Победа государственной монополии .....	17
2.2 Иерархия и планирование .....	18
2.3 Реальное функционирование: врожденные пороки .....	21
2.4 "Законы системы" .....	27
Глава 3 Советская экономика: неизбежность кризиса и реформ .....	28
3.1 Успехи и их причины .....	28
3.2 Ситуация в начале 1960-х: продовольственный кризис и начало нефтяной лихорадки .....	33
3.3 Нарастание признаков кризиса в промышленности.....	34

3.4 Нефтедоллары оттягивают кризис .....	36
3.5 Попытки реформ в 1950–1970 гг.....	37
Глава 4 Перестройка: Реформы в рамках социалистического выбора .....	43
4.1 Политика ускорения .....	43
4.2 Размышления накануне радикальной реформы.....	45
4.3 Июньский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС. Закон о предприятии.....	48
4.4 Кооперация и аренда .....	51
4.5 Торжество демократии.....	53
4.6 Нарастание кризиса и экономическая политика во второй фазе перестройки .....	56
Глава 5 Распад СССР.....	60
5.1 Можно ли было ожидать распада Союза.....	60
5.2 Кризис и распад СЭВ – прелюдия.....	62
5.3 Роль демократизации.....	63
5.4 Влияние экономической политики правительства Рыжкова.....	65
5.5 Борьба России за суверенитет .....	66
5.6 Судьба экономического союза .....	68
5.7 Значение распада Союза для России: потери и выгоды .....	70
Глава 6 Формирование программы реформ (Нужна ли была шоковая терапия?) .....	72
6.1 Ситуация в стране осенью 1989 г. Спрос на программу реформ.....	72
6.2 Шоковая терапия в Польше .....	75
6.3 Мартовская (1990 г.) программа Н.И. Рыжкова .....	77
6.4 Шопронский семинар.....	82
6.5 Программа "500 дней" .....	84
6.6 Борьба программ.....	92
Глава 7 Закономерности перехода от плановой экономики к рыночной.....	94
7.1 Существуют ли закономерности перехода?.....	94
7.2 Несовместимость двух систем .....	95
7.3 Переходные процессы.....	97
7.4 Проблемы и трудности переходного периода .....	102
7.5 Роль государственной политики .....	104
Глава 8 Либерализация .....	107
8.1 Либерализация цен .....	107
8.2 Снятие ограничений на доходы и заработную плату.....	112
8.3 Открытие экономики.....	114
8.4 Дерегулирование .....	116
Глава 9 приватизация .....	120
9.1 Необходимость и предпосылки приватизации .....	120
9.2. Споры о программе .....	122
9.3 Первый этап – чековая приватизация .....	126
9.4 Второй этап – денежная приватизация.....	132
9.5 Результаты. Приватизация и модернизация.....	135
Глава 10 Макроэкономическая стабилизация.....	136
10.1 Содержание и цель макроэкономической стабилизации в процессе рыночных реформ .....	136
10.2 Закономерности макроэкономической стабилизации.....	137
10.3 Первая попытка макростабилизации в России (1992 г.).....	141
10.4 Вторая попытка (1993–1994 гг.).....	143
10.5 Третья попытка (1995–1997гг.) .....	145
10.6 Раскручивание рынка ГКО .....	149
Глава 11 Виртуальная экономика и монетизация.....	151
11.1 Неплатежи и неденежная экономика: российский феномен .....	152
11.2 Что такое виртуальная экономика?.....	157
11.3 "Широкие деньги" в России накануне кризиса.....	160
11.4 Дискуссия о монетаризме: уровень монетизации и спрос на деньги .....	162
11.5 Конец виртуальной экономики .....	166
Глава 12 Бюджет и бюджетная политика .....	168

12.1 Бюджет государства – зеркало национальной экономики.....	168
12.2 Государственный бюджет советского периода.....	170
12.3 Перестройка и начало бюджетного кризиса .....	172
12.4 Бюджетный процесс в начальный период либеральных реформ (1992–1994 гг.).....	176
12.5 Льготы, субсидии, бюджетные ссуды.....	178
12.6 От "черного вторника" до 17 августа (1995–1998 гг.).....	181
12.7 Бюджетный федерализм.....	183
12.8 Разработка, утверждение и исполнение бюджета .....	188
Глава 13 Налоговая система .....	192
13.1 Предыстория. Становление налоговой системы в новой России .....	193
13.2 Современная налоговая система .....	194
13.3 Номинальное и реальное налоговое бремя .....	195
13.4 Проблемы налогового администрирования .....	197
13.5 Эволюция налоговой системы. Налоговая реформа .....	202
Глава 14 Банковская система.....	204
14.1 Структура финансовых рынков.....	205
14.2 Советская банковская система .....	206
14.3 Формирование двухуровневой банковской системы. Парадокс обогащения при обнищании.....	207
14.4 Первый банковский кризис 1995 г. и второй банковский бум.....	209
14.5 Центральный банк .....	213
14.6 Банки после кризиса 1998 г. ....	216
Глава 15 Финансовый кризис 1998 г.....	218
15.1 Календарь кризиса.....	219
15.2 Антикризисная программа.....	222
15.3 Отношения с международными финансовыми организациями.....	225
15.4 Причины кризиса: два подхода .....	228
15.5 Последствия кризиса. Переосмысление политики .....	230
Глава 16 Итоги первого этапа реформ.....	232
16.1 Провал или успех? Время завершения первого этапа.....	232
16.2 Статистические казусы .....	236
16.3 Основные структурные и институциональные изменения. Где мы находимся?.....	238
16.4 Незавершенность реформ .....	240
Об авторе.....	242

*Учебное издание*

Ясин Евгений Григорьевич

## **Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ**

Зав. редакцией *Е.А. Рязанцева*

Редактор *Е.Н. Ростиславская*

Корректор *Л.В. Соколова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка *О.А. Корыттько, Н.Е. Павлова*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.

Подписано в печать 18.01.2002 г. формат 70x90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Тайме.

Тираж 3000 экз. Уч. изд. л. 27,53. Усл. печ. л. 32,08. Заказ № 186. Изд. № 178

Отпечатано с готового оригинал-макета в Государственном предприятии  
издательско-полиграфической фирме «Ставрополь».

355012, г. Ставрополь, ул. Спартак, 8.

ГУ ВШЭ. 117312, Москва, ул. Вавилова, 7

Тел.: (095) 134-16-41; 134-08-77

Факс: (095) 134-08-31