

ВЛАДИМИР МАУ

**КРИЗИСЫ И УРОКИ**  
ЭКОНОМИКА РОССИИ  
В ЭПОХУ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Нынешний кризис служит серьезным интеллектуальным вызовом, требующим глубокого переосмысления причин, механизмов распространения и путей преодоления. Методы экономической политики, выработанные в предыдущие десятилетия, оказались неприменимы к масштабным кризисам современности. Слишком сложной стала природа новых проблем, а механизмы эскалации кризиса, меры по его преодолению, масштабы и продолжительность — **крайне неопределенными**.

ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ИНСТИТУТА  
ГАЙДАРА

Владимир Мау

**Кризисы и уроки. Экономика  
России в эпоху турбулентности**

«Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара»

2016

УДК 338  
ББК 65.9

**Мау В. А.**

Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности /  
В. А. Мау — «Институт экономической политики имени Е.Т.  
Гайдара», 2016

ISBN 978-5-93255-436-4

Книга посвящена изучению кризисов в новейшей (посткоммунистической) российской истории. Среди них кризисы трансформационный, макроэкономический, структурный, революционный, а также кризисы внешних шоков. Особое внимание уделяется проблемам современного глобального кризиса и особенностям его развития в российских условиях. Текущий глобальный кризис формирует так называемую новую реальность. Его истоки, особенности и возможные последствия исследуются в данной монографии с учетом опыта крупнейших кризисов последних ста лет. Это и системные кризисы 1930-х и 1970-х годов, и кризисы последних тридцати лет, происходившие в России. Для экономистов, историков и всех, кто интересуется реалиями экономической политики и вопросами экономической истории.

УДК 338

ББК 65.9

ISBN 978-5-93255-436-4

© Мау В. А., 2016

© Институт экономической политики  
имени Е.Т. Гайдара, 2016

## Содержание

Предисловие	6
Введение	8
Типология кризисов	8
Кризисные 1990-е	10
Турбулентное десятилетие: 2008–?	14
I	18
Глава 1	18
Революция и модернизация	20
Экономические проблемы революции	25
Глава 2	29
Слабое государство	30
Отложенная стабилизация	33
Конституционные проблемы российской трансформации	37
Социально-политические аспекты приватизации	42
II	47
Глава 3	47
Глава 4	51
Глава 5	59
Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная	59
Консолидация власти и политические конфликты в условиях финансового кризиса	61
Финансовый кризис и правительство С. Кириенко	64
Конец ознакомительного фрагмента.	68

**Владимир Мау**  
**Кризисы и уроки. Экономика**  
**России в эпоху турбулентности**

*Посвящается Егору Гайдари*

© Мау В. А., 2016

© Издательство Института Гайдара, 2016

\* \* \*

## Предисловие

Предлагаемая вниманию читателя книга посвящена изучению современного глобального кризиса и особенностей его развития в российских условиях. Анализ ведется в контексте накопленного опыта масштабных (глобальных или структурных) кризисов последних ста лет.

Специфика российской ситуации определяется переплетением нескольких кризисных процессов, которые при всей своей сложности не являются беспрецедентными и могут быть соотнесены с некоторыми важными эпизодами мировой и отечественной экономической истории XX столетия. Актуальным представляется опыт двух прошлых системных кризисов – 1930-х и 1970-х гг., в рамках которых формировались новая экономическая модель и новые подходы к ее теоретическому исследованию. Важно принимать во внимание особенности радикальных трансформаций социально-экономических систем (революций), которые в XX столетии в России происходили дважды. Уместен опыт системных экономических трансформаций в России – формирования модели государственного рыночного хозяйства (нэпа) в начале 1920-х гг. и ее демонтаж в конце этого десятилетия, а также попытка построения рыночного социализма во второй половине 1980-х.

Но, разумеется, при всей важности опыта прошлого при выработке антикризисной политики нельзя опираться только на него, поскольку даже сама комбинация известных кризисов создает новую реальность, которая требует новых подходов к ее осмыслению. Не говоря уже о том, что каждый системный (глобальный) кризис несет с собой новое качество, из-за которого прямолинейное повторение антикризисной политики не представляется возможным. Более того, попытки повторения опыта прошлого оказываются контрпродуктивными, только усиливая кризисные явления. Подчеркнем – речь идет о неэффективности прямолинейного повторения уже известных решений. Но их осмысление является необходимым условием для того, чтобы, по крайней мере, не повторять прошлых ошибок.

Соответственно в структуре книги автор стремился совместить исторический и проблемный подходы.

В Введении предлагается общий обзор кризисов, с которыми сталкивалась российская экономика, начиная с распада коммунистической системы.

Первый раздел посвящен урокам революционных кризисов и соответствующих им трансформаций. Полномасштабная революция – это исключительно редкий феномен, однако при всей его уникальности революционные трансформации имеют ряд особенностей.

Второй раздел рассматривает ход и уроки кризиса 1998 г. в России, который, по сути, завершил посткоммунистическую трансформацию и во многом определил социально-экономическую модель развития страны на следующие полтора десятилетия.

В третьем разделе анализируется глобальный кризис, начавшийся в 2008 году, в контексте кризисов 1930-х и 1970-х гг.

Четвертый раздел посвящен экономическим проблемам России в условиях глобального кризиса. Ключевой тезис здесь – переплетение нескольких кризисов, которые разворачиваются на фоне глобального кризиса, но отнюдь не тождественны ему.

В пятом разделе обсуждается ряд ключевых проблем посткризисной повестки социально-экономического развития России и мира.

В Приложениях содержатся два интервью, которые, по мнению автора, представляют интерес и отражают дух кризисного времени, а также некоторые статистические материалы.

При написании этой книги автор опирался на свои исследования последних 20 лет. Это прежде всего обзоры социально-экономического развития России, которые готовились в Институте экономической политики (Институте экономических проблем переходного периода), ныне носящем имя Е. Т. Гайдара, а также статьи из журналов «Вопросы экономики» и

«Экономическая политика». Перечень статей из этих журналов, использованных при подготовке книги, приведен в Библиографии. Разумеется, была проведена большая работа по переработке этих материалов с учетом задач и реалий нашего времени.

Основываясь на статьях, написанных непосредственно во время описываемых событий, можно проследить логику развития кризисов и антикризисной политики, показать преемственность (или разрыв преемственности) при выработке тех или иных решений. От главы к главе читатель увидит, как формировались и трансформировались представления о приоритетах экономической политики, проблемах экономического роста и формирования новой модели и ее альтернативах; проследит эволюцию представлений о роли социальной политики и отраслей человеческого капитала в решении антикризисных и модернизационных задач; представлений об институциональных и структурных приоритетах развития страны.

Словом, при работе над книгой автор считал важным и интересным не только актуализировать материалы, но одновременно сохранить в них дух времени, когда создавались их первоначальные варианты. Конечно, две эти задачи трудносовместимы. Насколько это удалось – судить читателям.

Хотел бы выразить благодарность организациям, в которых мне приходилось работать на протяжении десятилетий кризисов и роста. Это Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ранее Академия народного хозяйства при Правительстве РФ), Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (ранее Институт экономических проблем переходного периода), а также Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ. Исследовательская, экспертная и консультационная работа этих организаций всегда формировала основу индивидуальных работ их сотрудников.

Моя благодарность коллегам, которые на протяжении уже 25 лет делились своими соображениями и давали советы при написании отдельных разделов этой книги. Многие из них работают или в прошлом работали в названных организациях. Это А. Л. Ведев, Г. О. Греф, Т. А. Дробышевская, С. М. Дробышевский, Г. И. Идрисов, П. А. Кадочников, А. Л. Кудрин, О. А. Макарова, Т. М. Малева, А. В. Моисеев, В. С. Назаров, К. Ю. Рогов, С. Г. Синельников-Мурылев, И. В. Стародубровская, И. В. Трунин, П. В. Трунин, А. В. Улюкаев, М. Ю. Хромов, Р. М. Энтов, К. В. Юдаева.

Я признателен Е. Т. Гайдару, который стоял у истоков экономических реформ и антикризисной политики в современной России. С ним мы обсуждали многие проблемы, о которых пойдет речь в этой книге.

При непосредственной работе над рукописью исключительно важной была помощь В. В. Анашвили и В. С. Гуревича, без которых эта книга не увидела бы свет.

## Введение

# Экономические кризисы в новейшей истории России

*Неужели никто не мог предвидеть финансового кризиса?  
Елизавета II, королева Великобритании (2008)*

## Типология кризисов

Кризисы – важная тема экономической повестки современной России, непреходящий элемент отечественных экономико-политических дискуссий.

На протяжении четверти века посткоммунистической истории нашей страны мы или боремся с кризисами, или обсуждаем уроки прошлых кризисов, или пытаемся увидеть контуры кризисов будущих.

Постоянное присутствие тематики кризиса в нашем политическом и экономическом дискурсе не должно вызывать удивления. Экономические кризисы являются важным элементом современного экономического роста, начавшегося примерно 300 лет назад. В этом отношении знаменитый вопрос королевы Елизаветы II: «Неужели никто не мог предвидеть финансового кризиса?»<sup>1</sup> – не выходит за рамки простого человеческого пожелания. Если бы кризисы можно было предсказывать, их можно было бы не допускать.

Такой взгляд непривычен для части нашего общества. На протяжении примерно 60 лет XX столетия – с 1930-х до конца 1980-х гг. – термин «кризис» не использовался по отношению к советской экономике и твердо ассоциировался с гниющим капитализмом. Однако это не означает, что экономических кризисов не было. Просто они носили или скрытый, или превращенный характер, принимая формы, отличные от рыночных экономик (товарный дефицит вместо инфляции, избыточная занятость и низкая производительность труда вместо открытой безработицы и т. п.), однако и здесь можно было наблюдать определенную цикличность<sup>2</sup>. В конечном счете именно эта интеллектуальная и политическая «нечувствительность» к кризисам, неготовность принять их в качестве естественного элемента развития сыграли с советской системой злую шутку, подведя ее к катастрофе рубежа 1980–1990-х.

Разумеется, понятие «кризис» многоплановое и неоднозначное. В данном случае мы не намерены обсуждать его строгое определение. Речь пойдет о серьезных трудностях, с которыми российская экономика сталкивалась на протяжении всех лет своего существования и которые требовали для своего разрешения существенного изменения курса экономической политики. Признаками кризиса считаются существенные изменения в худшую сторону параметров экономической и социальной динамики: ВВП (не обязательно выход в отрицательную зону, но и резкое торможение), занятости, инфляции, бюджетного дефицита, государственного долга, процентных ставок и ряда других. Кризис не тождествен экономическому спаду, хотя отрицательные темпы роста ВВП – важное свидетельство наличия кризиса.

За период с конца 1980-х гг. Россия испытала несколько кризисов, различных по глубине и политическим последствиям. С некоторой долей условности можно назвать следующие кризисы, через которые Россия проходила за последние 25 лет:

- Трансформационный кризис, в рамках которого осуществляется выработка новой экономико-политической модели функционирования общества. Его особенностью высту-

---

<sup>1</sup> Pierce A. The Queen asks why no one saw the credit crunch coming. The Telegraph, 2008, November 5.

<sup>2</sup> Ofer G. Soviet Economic Growth (1928–1985) // Journal of Economic Literature. Vol. XXV. 1987. No. 4.

пает одновременное изменение политических, экономических, социальных и идеологических основ развития страны, причем иногда оно сопровождается изменением государственных границ, крахом государства, и в этом случае кризис принимает форму полномасштабной революции<sup>3</sup>.

· Системный (структурный) кризис как кризис сложившейся модели экономического роста и экономического регулирования предполагает для выхода из него осуществление серьезных (хотя и необязательно радикальных) институциональных преобразований. В его основе лежат масштабные технологические сдвиги<sup>4</sup>.

· Циклический (инвестиционный) кризис, отражающий колебания в темпах роста ВВП, инвестиций и занятости, хорошо известный также из истории XIX–XX вв.

· Финансовый кризис, который, в свою очередь, может распадаться на кризисы бюджетной, денежной (валютный кризис), банковской систем. Они могут проявляться совместно или преимущественно в той или другой финансовой сфере. По сути, во всех этих случаях речь идет о макроэкономической дестабилизации.

· Кризис внешних шоков, который связан с обстоятельствами, внешними для данной страны, – войнами с их экономическими последствиями, резким изменением условий торговли и др.

На практике эти кризисы в разной комбинации наслаиваются друг на друга или определяют друг друга. Точнее, кризисы системного характера вбирают кризисы отдельных сторон экономической жизни. Так, трансформационный и структурный кризисы всегда влекут финансовый кризис, который нередко выступает их непосредственным триггером. Внешние шоки обуславливают финансовую дестабилизацию. Переплетение кризисов определяет специфику антикризисных мер в каждой отдельной стране в данное время. Наложение инвестиционного и финансового кризисов существенным образом затрудняет выход из кризиса, делает его более продолжительным, а антикризисные меры более болезненными.

Посткоммунистическая Россия проходила через все эти кризисы, причем через некоторые уже более одного раза. Однако при всем разнообразии экономических проблем в рамках 25-летнего интервала выделяются два достаточно длительных периода, которые можно охарактеризовать как кризисные: трансформационные 1990-е гг. и современный глобальный кризис, начавшийся в 2008 г. и находящийся в настоящее время в России в полном разгаре.

---

<sup>3</sup> *Skocpol Th.* States and social revolutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1979; *Tilly Ch.* European Revolutions, 1492–1992. Oxford: Blackwell, 1993; *Стародубровская И. В., Мау В. А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

<sup>4</sup> Ряд экономистов рассматривают проблему смены технологической базы, находясь в логике «больших циклов конъюнктуры» Н. Д. Кондратьева – длинных волн, охватывающих 50–60-летний период (*Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры // Вопросы конъюнктуры. Т. 1. Вып. 1. М., 1925). Это интересная и потенциально продуктивная гипотеза, хотя строгих доказательств ее верности нет и быть не может в связи с отсутствием достаточного числа статистических наблюдений, да и сам автор рассматривал эти свои выводы лишь как гипотезу.

## Кризисные 1990-е

Первое посткоммунистическое десятилетие стало временем осуществления сложных, многоплановых процессов преобразования советского социализма в новое общество. Непростой и противоречивый характер трансформации породил острые дискуссии о самом существовании проводившихся реформ, об их эффективности и адекватности, о наличии альтернативных путей решения стоявших перед страной задач.

В конце 1980-х гг. СССР столкнулся с четырьмя масштабными кризисами, которые несли четыре масштабных исторических вызова. И именно эти процессы в полной мере предопределяли развитие России на протяжении 1990-х. Не будучи внутренне связаны друг с другом, они оказались в России тесно переплетенными и существенно влияли друг на друга и, главное, на характер экономического и политического развития страны.

*Во-первых*, страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи. Выход за рамки индустриального общества сопровождается тяжелыми структурным и макроэкономическим кризисами, через которые прошли страны Запада в 1970-е гг. СССР благодаря благоприятной для себя внешнеэкономической конъюнктуре смог отсрочить начало структурной адаптации, но тем болезненнее она оказалась тогда, когда стала абсолютно неизбежной<sup>5</sup>.

На протяжении 1990-х гг. проходили острые дискуссии относительно характера структурной трансформации российской экономики. Падение ряда традиционных секторов индустриальной экономики некоторые авторы характеризовали как деиндустриализацию, хотя более глубокий анализ протекающих процессов позволяет увидеть в происходящих сдвигах и ростки сервисной структуры, более характерной для постиндустриальной экономики (см. табл. В.1). Бурно росли отрасли телекоммуникаций и связи, электронная промышленность<sup>6</sup>.

Таблица В.1. Некоторые показатели социально-экономического развития (1991 г. = 100 %, где не указано иное)

---

<sup>5</sup> Характеристика российского кризиса как кризиса индустриального общества содержится в работах некоторых исследователей. См., например: *Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy. Amsterdam: Rodopi, 1997; Rosser J. B., Rosser M. V. Schumpeterian evolutionary dynamics and the collapse of Soviet-block socialism // Review of Political Economy. Vol. 9. No. 2. 1997. P. 211–223.*

<sup>6</sup> За 1990-е гг. электронная промышленность освоила порядка 700 новых изделий, отвечающих мировому уровню, и 800 видов товаров народного потребления. Рост производства составил в 1999 г. 46 %, а в 2000 г. – 37,7. За последние годы значительно возрос экспорт электронной продукции, составляя 70–80 млн долл. в год, в основном в страны дальнего зарубежья.

	1992	1998	1999	2000	2005	2010	2012
<b>ОБРАЗОВАНИЕ</b>							
Число вузов	535	914	939	965	1068	1134	1046
Численность студентов в вузах, тыс. чел.	2638,0	3597,9	4073,0	4741,4	7064,6	7049,8	6075,4
Выпущено специалистов из вузов, тыс. чел.	425,3	500,8	554,8	635,1	1151,7	1467,9	1397,3
Численность профессорско-преподавательского состава, тыс. чел. (1993 г. = 100%)	—	253,2	260,8	271,1	311,3	356,8	342,0
<b>ПРОИЗВОДСТВО</b>							
Видеокассеты, млн	2,8	30,5	24,9	21,3	—	—	—
Доля электростали и кислородно-конвертерной стали в общем объеме выплавки стали, %	50	72	72	73	80	91 (2009)	—
Доля стали, полученной с машин непрерывного литья, %	23 (1990)	37 (1995)	53	50	66	81 (2009)	—
Производство алюминия, включая силумин	99,4	111,4	117	120,6	137,1	—	—
<b>ТРАНСПОРТ</b>							
Обеспеченность населения собственными легковыми автомобилями (на 1000 чел.)	58,5 (1990)	92,3 (1995)	129,1	130,5	169	213,5 (2008)	—
Автомобильные дороги с твердым покрытием, км / 1000 км <sup>2</sup> территории	23 (1990)	28 (1995)	28	28	31	39	58 (2013)
<b>СВЯЗЬ</b>							
Число телефонных аппаратов сети общего пользования (на 1000 чел.)	0,1	5,1	9,3	22,3	862,6	1663,7	1826,9
Обеспеченность населения домашними телефонными аппаратами (на 100 семей)	105	137,6	147,6	155,5	60,1	62,5	57,8 (2013)
Протяженность междугородных телефонных каналов	245,6 (1990)	295,8 (1995)	351,1	1222,7	16 017,8	—	—
Доля протяженности цифровых каналов в общей протяженности междугородных телефонных каналов, %	1,5	56,9	69,1	76,9	—	—	—
Число абонентских устройств подвижной радиотелефонной (сотовой) связи, тыс. шт.	6,0	747,2	1370,6	3263,2	123 549,3	237 689,2	261 887,8
Сотовые и зонные каналы связи	100	12 695	23 600	55 524	—	—	—
Количество абонентов сотовых сетей, млн чел.	0,27 (1996)	0,63	1,08	3,4	123,8	237,7	252,3
Количество пользователей сети Интернет, млн чел.	1 (1996)	1,5 (1997)	2,2	3,1	21,7	43,3	59,5

Источники: Госкомстат РФ, Росстат, Минкомсвязь, «ВымпелКом» («Билайн»).

Прогрессивные сдвиги наблюдаются в структуре выпускаемой продукции химической промышленности и металлургии. Заметно увеличилось количество организаций образования, число вовлеченных в вузовское и послевузовское образование.

*Во-вторых*, в российском обществе протекали процессы собственно посткоммунистической трансформации. Наиболее сложной оказалась трансформация собственности – приватизация в национальном масштабе. Однако этот переход не являлся чем-то специфическим для России. Одновременно с ней посткоммунистические преобразования осуществляли еще порядка 25 государств, причем Россия не была первопроходцем: ряд стран начали этот переход на два-три года раньше, что давало постсоветским республикам определенный, хотя и не очень богатый, опыт.

*В-третьих*, Россия столкнулась с масштабным финансовым (или макроэкономическим) кризисом, который стал результатом отчасти популистской экономической политики (начиная со второй половины 1980-х гг.), а отчасти политической слабости посткоммунистического государства, которое было неспособно противостоять давлению инфляционистских сил. Это

привело к развалу бюджетной и денежной систем, к исключительно высоким темпам инфляции, к падению производства. Впрочем, макроэкономический кризис и пути борьбы с ним были уже хорошо изучены к концу XX столетия. В 1940–1980-е гг. схожие проблемы приходилось решать многим странам Европы, Азии и Латинской Америки, да и сама Россия имела позитивный опыт преодоления макроэкономического кризиса (в 1922–1923 гг.).

Наконец, *в-четвертых*, политические, экономические и структурные преобразования, с которыми столкнулась Россия на рубеже 1980–1990-х гг., осуществлялись в условиях трансформационного кризиса и полномасштабной социальной революции. Системные преобразования, радикально изменявшие общественное устройство страны, протекали в условиях слабого государства, что и является сущностной характеристикой революции<sup>7</sup>. К началу посткоммунистических преобразований разрушенными оказались практически все институты государственной власти, и их восстановление было, по сути, центральной политической задачей первого посткоммунистического десятилетия. Более того, экономические реформы продвигались только по мере восстановления институтов государственной власти, что приводило к более медленным темпам преобразований, чем в большинстве других посткоммунистических стран. Революционный тип преобразований был уникальным среди стран, осуществлявших посткоммунистический переход, однако он также не был абсолютно новым в евро пейской истории.

Таким образом, специфика развития России 1990-х гг. предопределялась самим фактом переплетения четырех кризисов. Каждый из них не представлял собой чего-то уникального, неизвестного из опыта других стран или из исторического опыта самой России. Уникальным стало их переплетение в одной стране в одно и то же время. Именно это обуславливало специфику российской трансформации и ставило в тупик многих исследователей посткоммунизма.

У трансформационного десятилетия было два особенно острых этапа, когда экономические проблемы могли взорвать политическую систему.

В первом случае это так и произошло – в 1991 г. СССР прекратил существование, рухнув под натиском прежде всего экономических проблем. Тяжелые либерализационные реформы 1992 г., сопровождавшиеся четырехзначной инфляцией, также привели к серьезным политическим потрясениям, но позволили создать базовые условия для осуществления в дальнейшем антикризисной политики.

Вторым этапом был финансовый (долговой) кризис 1998 г., который также был чреват политическими потрясениями. Однако, несмотря на почти четырехкратную девальвацию и скачок инфляции до 80 %, кризис удалось быстро купировать и воспользоваться его результатами для возобновления экономического роста.

К концу 1990-х гг. обозначилось исчерпание, по крайней мере, трех из четырех названных кризисов.

Прежде всего *была проведена макроэкономическая стабилизация*. Кризис оказался довольно длительным (около 10 лет), однако не беспрецедентным в экономической истории. Стабилизация была осуществлена при помощи набора стандартных мероприятий (либерализация, бюджетная и денежная стабилизация), что и сформировало основу для восстановления экономического роста. В этом отношении кризис 1998 г. стал завершающим эпизодом финансового кризиса десятилетия.

К 2000 г. были практически *исчерпаны процессы революционной трансформации*. Произошло восстановление государственной власти, макроэкономическая стабилизация была синхронизирована со стабилизацией политической. Еще анализ предвыборных программ политических партий конца 1999 г. показывал, что базовые ориентиры основных политических

---

<sup>7</sup> Подробную характеристику этого вывода см. в: *Стародубовская И. В., Мау В. А. Великие революции. От Кромвеля до Путина*. С. 313–317.

сил при всем различии между ними сближаются<sup>8</sup>. Формировалась система базовых ценностей, которые на время перестали быть предметом политической борьбы. Например, никто уже не ставил под сомнение частную собственность в качестве основы экономической и политической жизни (хотя оценки итогов приватизации оставались противоречивыми); никто не выступал с требованиями отказа от жесткой денежной и бюджетной политики (еще недавно многие считали вполне допустимым инфляционное финансирование бюджетного дефицита); все поддерживали политику снижения налогового бремени;

все были согласны с необходимостью перенесения центра тяжести на институциональные реформы. Конечно, практические рекомендации политических сил существенно различались, но различия эти уже не были настолько глубоки, чтобы вести к разрушению политической системы. Способность власти обеспечить базовую макроэкономическую стабильность служит важнейшей экономико-политической характеристикой преодоления революционного кризиса.

Таким образом, к началу 2000-х гг. можно было говорить и об *исчерпании задач посткоммунистической трансформации*. Три основные характеристики отличают коммунистическую систему: тоталитарный политический режим, абсолютное господство государственной собственности в экономике, товарный дефицит в качестве сущностной черты экономической и политической жизни<sup>9</sup>. К концу 1990-х гг. в России были преодолены все три черты коммунизма.

Впрочем, сказанное не означало формирования в России новой эффективной рыночной экономики. Так и не удалось в полной мере преодолеть структурные и макроэкономические проблемы, связанные с формированием современной технологической и институциональной базы. Нерешенность этих проблем обуславливала уязвимость России перед угрозой глобальных кризисов и внешних шоков.

Словом, доминирующей социально-экономической проблемой России после завершения посткоммунистической трансформации оставались кризис индустриальной системы и формирование социально-экономических основ современного общества. Этот процесс предопределял характер тех кризисов, с которыми страна должна будет столкнуться в обозримом будущем.

---

<sup>8</sup> Российская экономика в 1999 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000. С. 313–319.

<sup>9</sup> Сущностная связь, неразделимость коммунистической системы и товарного дефицита, была показана еще в первые годы практического осуществления коммунистического эксперимента, а к концу советской системы была теоретически обоснована Я. Корнаи (*Бруцкус Б. Д.* Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // *Экономист*. 1922. № 1–3; *Новожиллов В.* Недостаток товаров // *Вестник финансов*. 1926. № 2; *Корнаи Я.* Дефицит. М.: Наука, 1990). Это же было фактически признано И. Сталиным. В «Экономических проблемах социализма в СССР» в качестве одного из фундаментальных законов построенного под его руководством общества называется «закон опережающего роста потребностей по сравнению с возможностями их удовлетворения» (*Сталин И. В.* Экономические проблемы социализма в СССР // *Сталин И. В.* ПСС. Т. 16. М.: Писатель, 1997).

## Турбулентное десятилетие: 2008–?

Современный глобальный кризис совпал по времени с восстановлением российской экономики до уровня, предшествовавшего трансформационному кризису. В 2000–2008 гг. происходил поступательный экономический рост, который позволил за десятилетие практически удвоить ВВП. Среднегодовой темп роста составлял около 7 %.

Однако по мере приближения к докризисному уровню появились признаки истощения сложившейся модели экономического роста. Эта модель основывалась на постоянном опережающем росте спроса (благодаря быстрому росту цен на нефть и притоку нефтедолларов) при отставании роста производительности труда и конкурентоспособности продукции. Институциональные реформы, начатые и успешно осуществлявшиеся в 2000–2003 гг., постепенно стали сворачиваться. Качество институтов не играло значимой роли при наличии растущих финансовых возможностей государства. Несмотря на несомненные макроэкономические успехи (сокращение долга до незначительных размеров, формирование Стабилизационного фонда, обеспечение бюджетного профицита, снижение инфляции) и социально-политическую стабильность, было очевидно, что экономика остается уязвимой перед внешними шоками и не может совершить качественного рывка, – конкурентоспособность в условиях «голландской болезни» не только не росла, но и снижалась.

Начавшийся глобальный кризис носил системный (или структурный) характер и был сопоставим по масштабу и последствиям с аналогичными кризисами XX в. – 1930-х и 1970-х гг.<sup>10</sup> Этот кризис особого рода, который не описывается одним-двумя параметрами (например, спадом производства и ростом безработицы), но является многоаспектным, охватывая разные сферы социально-экономической жизни, и, как правило, имеет серьезные социально-политические последствия.

Этот кризис несет крупный интеллектуальный вызов. Он требует выработки новой повестки экономического и политического (и вообще обществоведческого) анализа, становится мощным стимулом для переосмысления существующих экономических и политических доктрин в глобальном масштабе и применительно к отдельным странам.

Разумеется, здесь не может быть прямых аналогий. Структурные кризисы уникальны, т. е. опыт, накопленный при преодолении каждого из них, имеет ограниченную ценность в новых условиях. И тем не менее есть ряд качественных характеристик, которые позволяют относить их к одному классу, т. е. эти кризисы можно сравнивать друг с другом, учитывать их особенности, но не переносить рецепты антикризисной политики от одного из них к другому.

Можно выделить следующие черты, присущие системным кризисам.

*Во-первых*, кризис связан с серьезными институциональными и технологическими изменениями, со сменой технологической базы. Эти изменения выводят экономику на качественно новый уровень эффективности и производительности труда. Обновление технологической базы с точки зрения новейших достижений науки и техники считается важнейшим условием успешного выхода из кризиса. Формирование новой технологической базы сыграет в дальнейшем развитии ту же фундаментальную роль, которую в середине XX в. сыграла крупная машинная индустрия, а после 1970-х гг. – микроэлектроника и компьютерные системы. С технологическим обновлением связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения и особенно на инвестиционные и топливно-энергетические продукты. Естественно, это скажется на ценах большинства присутствующих на рынке товаров, обусловит выход на новые равновесные уровни цен, что повлечет и изменение политических конфигураций.

---

<sup>10</sup> Мау В. Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // Экономическая политика. 2009. № 4.

*Во-вторых*, этот кризис неотделим от кризиса финансового.

*В-третьих*, в основе кризиса лежат дисбалансы в организации экономической жизни. Эти дисбалансы связаны с глубокими технологическими сдвигами, т. е. с появлением принципиально новых технологий (некоторые экономисты называют это новым технологическим укладом). Поэтому выход из кризиса предполагает трансформацию производственной базы ведущих стран на основе укрепления и развития этих самых новых технологий.

*В-четвертых*, накапливаются геоэкономические и геополитические дисбалансы. В современных условиях наиболее очевидным примером такого дисбаланса будет изменение ролей развитых и развивающихся (быстро развивающихся) стран. Выход на траекторию более сбалансированного роста (по параметрам сбережений и расходов, экспорта и внутреннего потребления, доходов и расходов) оказывается ключевой проблемой, стоящей перед многими развитыми и развивающимися странами в Европе, Америке и Азии.

*В-пятых*, формирование новых валютных конфигураций: появляется новая мировая валюта (или новые мировые валюты). В XX в. это было коренное изменение роли золота, повышение доллара, после 1970-х гг. – усиление бивалютного характера международных расчетов. В новых условиях возникает вопрос о перспективах доллара, евро, юаня, а также о роли региональных резервных валют.

*В-шестых*, кризис продолжителен – он охватывает примерно 10-летний период, который можно обозначить как турбулентное десятилетие. Это означает, с одной стороны, что сам он может разбиваться на этапы, в рамках которых доминируют те или иные отдельные проблемы отраслевого или регионального характера, а с другой – что ни одна отдельно взятая характеристика не может считаться единственным критерием углубления кризиса или выхода из него. Это касается и рецессии (кризис не начался с рецессии и не сводится к ней), и колебаний фондового рынка, и любых других параметров.

*В-седьмых*, борьба с кризисом всегда сопровождается принятием сильнодействующих и не всегда адекватных антикризисных средств. С одной стороны, это связано с тяжестью структурных проблем, преодоление которых требует немалых экономических и социальных жертв. С другой – отмеченная выше интеллектуальная неготовность к структурному кризису, т. е. попытка решения новых проблем старыми методами, ведет к накоплению дополнительных трудностей и еще более усугубляет кризис как экономический, так в некоторых случаях и политический. Таким образом, возникает проблема *exit strategy* и требуется время не только для преодоления кризиса, но и для устранения последствий борьбы с ним.

Все эти факторы, вместе взятые, объясняют коренное отличие системного кризиса от циклического. Циклический кризис лечится временем, он не предполагает изменения политики, а преодолевается сам собой, когда сдувается возникший в период бума пузырь. Системный кризис требует существенной трансформации экономической политики, основанной на новой философии экономической жизни. Иначе говоря, здесь структурные проблемы доминируют над циклическими.

Прохождение России через современный глобальный кризис распадается на несколько этапов.

На *первом этапе*, наиболее остром для глобальной экономики (2008–2009 гг.), российская экономика развивалась параллельно с остальным развитым миром. Какие-то проблемы здесь проявлялись более жестко, какие-то мягче, чем в других странах.

Так, благодаря ответственной макроэкономической политике предыдущего десятилетия стране удалось избежать долговой ловушки, иметь сбалансированный бюджет и значительные валютные резервы. Это позволило смягчить трудности первого этапа кризиса и сконцентрировать антикризисную политику на поддержании спроса прежде всего со стороны населения. Крупные государственные инвестиционные проекты (подготовка к саммиту АТЭС в 2012 г., к Олимпиаде 2014 г., строительство газопровода «Северный поток») также способствовали под-

держанию экономической стабильности. Однако все это позволило смягчить социально-экономическую ситуацию, но не удержать экономику от падения: спад ВВП в России в 2009 г. оказался самым глубоким среди стран «Большой двадцатки».

Главным макроэкономическим отличием России были наличие бюджетной сбалансированности и высокая инфляция. Это делало невозможным денежное стимулирование экономики и существенно ограничивало возможности бюджетного стимулирования. По сути, Россия столкнулась с рисками стагфляции, что требовало антикризисной программы, существенно отличной от программ других развитых стран.

На *втором этапе* (2010–2013 гг.), когда ситуация, как казалось, стабилизировалась, почти восстановились до докризисного уровня цены на нефть и золотовалютные резервы страны, возобладала идеология *business as usual*. Иными словами, по факту была предпринята попытка возврата к модели экономического роста 2000–2008 гг., основанной на стимулировании спроса.

Правда, официально была признана необходимость перехода к новой модели роста, дискуссии по которой интенсивно велись на протяжении 2011–2012 гг. в рамках работы над «Стратегией-2020»<sup>11</sup>.

*Третий этап* начался в 2013 г., когда появились признаки торможения. Впервые с начала XXI в. (за исключением 2009 г.) темп роста страны оказался ниже среднемирового. Торможение стало результатом переплетения нескольких факторов: отсутствия институциональных и структурных реформ на протяжении уже ряда лет, снижения инвестиционной активности (в силу как конъюнктурных, так и институциональных причин), роста геополитической напряженности и ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

В результате к началу 2015 г. Россия вновь оказалась под воздействием сразу нескольких кризисов – структурного, циклического и внешних шоков (падение цен на нефть и введение финансовых санкций)<sup>12</sup>. Каждую из этих проблем можно решить в рамках ответственной экономической политики. Однако наложение их друг на друга создает серьезные трудности, поскольку требуется принимать не просто различные, но подчас диаметрально противоположные меры.

Ключевым кризисом, влияющим на современную ситуацию в России, является глобальный кризис и непосредственно вытекающая из него необходимость трансформации сложившейся в России модели экономического роста. Эта модель демонстрировала признаки истощения уже к 2008 г., о чем предупреждали экономисты практически всех направлений. Однако короткий кризисный спад 2009 г. и отскок упавших тогда цен на нефть позволили продлить время ее существования еще на несколько лет. Начавшееся в 2012 г. падение темпов экономического роста вновь напомнило о необходимости структурных и институциональных реформ<sup>13</sup>. Внешние шоки, при всей их важности, играют вторичную роль, обостряя ситуацию,

---

<sup>11</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика: в 2-х тт. / под ред. В. Мау, Я. Кузьминова. М.: Дело, 2013.

<sup>12</sup> Если рассматривать ситуацию в деталях, то имеет смысл выделить следующие кризисные явления в России 2014–2015 гг. помимо собственно глобального кризиса: кризис модели экономического роста России 2000–х гг.; обострение геополитической обстановки; внешний шок от предпринятых против России отраслевых санкций, прежде всего в финансовой сфере; внешний шок в результате падения цен на нефть; валютный кризис как результат двойного внешнего шока (прежде всего падения цен на нефть, но отчасти и финансовых санкций); циклическое снижение, связанное со снижением инвестиционной активности; демографический кризис как сокращение численности населения в трудоспособном возрасте (Мау В. Социально-экономическая политика России в 2014 году: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. 2015. № 2).

<sup>13</sup> Тезис о приоритетной роли структурных реформ является общим практически для всех исследователей. Типичное высказывание: «Для того чтобы преодолеть спад и улучшить долгосрочные перспективы, Россия должна будет принять меры как контрциклической, так и структурной политики. Причем применительно к России меры структурного характера более значимы. Ограниченность в прошлом периоде последовательных структурных реформ привела к постепенному размыванию доверия инвесторов» (The World Bank. Confidence crisis exposes economic weakness. Russian Economic Report. 2014. No. 31. P. 5).

но одновременно создавая дополнительные возможности для антикризисного маневрирования и институционального обновления.

# I

## Кризисы и революции

*Это было самое прекрасное время, это было самое злосчастное время, – век мудрости, век безумия, дни веры, дни безверия, пора света, пора тьмы, весна надежд, стужа отчаяния, у нас было все впереди, у нас впереди ничего не было, мы то витали в небесах, то вдруг обрушивались в преисподнюю, – словом, это было время, очень похожее на нынешнее, и самые горластые его представители уже и тогда требовали, чтобы о нем – будь то в хорошем или в дурном смысле – говорили не иначе как в превосходной степени.*

*Чарлз Диккенс. Повесть о двух городах (1859)*

### Глава 1

## Разрыв непрерывности: особенности революционной трансформации

Трансформация общества из одного состояния в другое может принимать множество форм, и эта смена качественных характеристик нередко обуславливает использование термина «революционный». Однако революцию можно признать таковой лишь в зависимости от результатов: они предполагают смену качественного состояния общества. Такое широкое понимание мало чем помогает осмыслить те или иные события, претендующие на статус революционных. Помимо самой глубины преобразований важен еще и механизм их осуществления.

Традиционно революции трактовались как насильственные смены режимов, связанные с возникновением новой элиты и наличием новой идеологии. Опыт посткоммунистического транзита требует пересмотра этой дефиниции. Да, революция представляет собой радикальную, системную трансформацию общества. Однако роль насилия, изменения элиты и идеологии не должна абсолютизироваться. Гораздо более важной характеристикой полномасштабного революционного перехода является то, что он осуществляется в условиях резкого ослабления государственной власти. Политическим проявлением этого кризиса являются острый конфликт элит (и основных групп интересов вообще), отсутствие между ними консенсуса по базовым ценностям, по ключевым вопросам, по направлениям дальнейшего развития страны. Для экономистов же слабость власти проявляется прежде всего в финансовом кризисе государства, в его неспособности собирать налоги и балансировать свои расходы со своими доходами.

Именно слабость государственной власти обуславливает стихийный характер протекания экономических и социальных процессов, что, в свою очередь, делает великие революции удивительно похожими друг на друга как по фазам развертывания экономического и политического кризиса, так и по базовым характеристикам. Общественное развитие вдруг оказывается результатом не чьих-то целенаправленных воздействий (иногда более, а иногда менее эффективных, но все же осмысленных), а результатом действия разнообразных интересов, ведущих страну в разных направлениях, что предопределяет стихийный характер дальнейших событий. Но здесь же наблюдаются и закономерности, делающие великие (полномасштабные) революции столь похожими друг на друга.

Именно стихийность, а не насилие, является конституирующим признаком революции. Насилие, несомненно, также имеет место. Острый конфликт основных групп интересов, невозможность найти общий язык по фундаментальным вопросам жизни страны делают неизбеж-

ным использование силы для навязывания определенной системы ценностей, по которой оказывается невозможно договориться при помощи обычных (легитимных на данном уровне развития страны) процедур. Однако уровень насилия не поддается внятной оценке, тем более количественной. Кто способен оценить, сколько нужно насилия, чтобы данная трансформация была признана революционной? Вряд ли можно согласиться с тем, что более великими являются более кровавые революции. Эти основания становятся еще более зыбкими, когда мы переходим от аграрных стран к анализу революционных событий в урбанистических обществах. По мере роста общего уровня социально-экономического развития (а вместе с ним образования, культуры, материального благосостояния) роль насилия в принципе снижается, потому что населению «есть что терять».

Смена элиты в ходе революции, несомненно, происходит. Однако ее не следует смешивать с немедленным физическим устранением представителей элиты старого режима (на эшафот, в эмиграцию или в отставку). Здесь надо учитывать два обстоятельства. Прежде всего радикальность обновления элиты, как правило, сильно преувеличивается историками революций<sup>14</sup>. При обращении к высказываниям современников этих событий почти всегда сталкиваешься с жалобами на сохранение во власти многих представителей старой элиты. Причем подобные жалобы характерны даже для таких, казалось бы, радикальных потрясений, как Великая французская революция. Лишь по прошествии времени ситуация меняется.

Более важен другой аспект данной проблемы. Смена элиты не должна в принципе отождествляться с представляющими ее физическими лицами. Новая элита – это готовность людей действовать в новых обстоятельствах, играть по новым правилам, в новой логике. К этому могут приспособиться как выходцы из старой элиты, так и новые лица. Вряд ли от того, что епископ Оттенский был представителем старой элиты, Талейран не являлся ярчайшим представителем нового режима. Как и присутствие В. Черномырдина в высших слоях советской номенклатуры (министр и член ЦК КПСС) не умаляет его роли в становлении новейшего российского капитализма. Словом, роли важнее происхождения.

Аналогичные рассуждения применимы и к вопросам трансформации собственности. Аргументы смены собственника, несомненно, важны, но их не следует абсолютизировать. Гораздо важнее не физическая смена собственника, а смена формы собственности. Яркий пример тому – английская революция (гражданская война) середины XVII столетия. Большинство исследователей считают ее непоследовательной, половинчатой, поскольку она не сопровождалась радикальным переделом собственности, а аристократия по большей части сохранила свои позиции. Особое удивление вызывала склонность лидеров революции после фактической конфискации у роялистов земельных владений перепродавать их старым владельцам. Из виду, однако, упускался тот факт, что после перепродажи это уже была другая собственность – частная, освобожденная от старинных феодальных обязательств, составляющая основу для будущего капиталистического общества и обеспечивающая необходимую социальную базу для будущего экономического роста. Аналогично развивалась ситуация и в России, где после начального этапа приватизации значительная часть собственности оказалась под контролем директоров предприятий, а затем постепенно переходила в другие руки.

Не следует преувеличивать и роль новой идеологии. Революция, несомненно, связана с идеологией, однако связь эта более сложная, чем принято думать. Революция не навязывает обществу новую идеологию. Напротив, она происходит тогда, когда общество (и прежде всего элита) оказывается захвачено новой идеологией, новыми представлениями о «правильном» общественном устройстве. Просвещение, идеология «естественного порядка» и «духа законов» сформировали основу французской революции и общую базу деятельности практиче-

---

<sup>14</sup> На это обращал внимание Дж. Голдстоун. См.: *Goldstone J. A. Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1991. P. 296.

ски всех революционных и постреволюционных правительств. Для рубежа XIX–XX вв. были характерны кризис системы рыночной демократии и утверждение в мире идеологии индустриализма, монополизма и этатизма. Современные посткоммунистические преобразования в полной мере вписываются в победившую в цивилизованном мире к началу 1980-х гг. систему экономико-политических воззрений и ценностей, основанную на либерализме и индивидуализме, символом которой стал знаменитый тезис Фрэнсиса Фукуямы о «конце истории»<sup>15</sup>. Словом, доминирующая идеология эпохи задает общие рамки революции вообще и ее экономического измерения в частности.

В нашем представлении революция, таким образом, выступает как системная трансформация общества в условиях слабого государства. Это определенный механизм социальной перестройки, прохождения через системный общественный кризис и адаптации к новым вызовам эпохи. Возможны и другие механизмы адаптации: постепенные реформы, осуществляемые старым режимом, завоевание иностранным государством и наконец «революции сверху». Однако общей чертой всех этих механизмов трансформации, отличающей их от революции, является наличие сильной власти (национальной или оккупационной), обеспечивающей контроль за характером и ходом реформ. Здесь нет места хаотической борьбе сторон, сохраняющих условный паритет сил, с неясным политическим исходом. Борьбе, делающей всю общественную жизнь в высшей степени неопределенной как в краткосрочной перспективе, так и в плане стратегическом. Эта неопределенность, обусловленная политической борьбой, в значительной мере предопределяет облик революционного общества, включая экономические механизмы революционной трансформации.

## Революция и модернизация

Главной целью российской политики в XX в. (как в начале, так и в конце столетия) являлась модернизация или, точнее, сокращение разрыва с наиболее развитыми странами мира и выравнивание с ними по уровню социально-экономического развития, традиционно измеряемому показателем среднедушевого ВВП. Эта задача была центральной для России на протяжении последних трех веков. По крайней мере, со времен Петра I страна пытается осуществить модернизацию и преодолеть отрыв, который разными наблюдателями оценивается примерно в 50 лет от уровня таких стран, как Франция и Германия.

На рубеже XIX–XX вв. решением задачи ускоренной модернизации пришлось заняться всерьез. Поражение в Крымской войне не оставляло сомнений, что вопрос об индустриализации тождествен сохранению Россией позиции самостоятельного игрока в мировой политике. Александр II начал осуществление комплекса политических реформ, за которыми позднее (в основном при его преемниках) последовали реформы экономические: бюджетная, налоговая, денежная, внешнеэкономического регулирования. Результатом предпринимавшихся усилий стало ускорение темпов роста промышленности, которые приблизились в 1890-е гг. к 10 %.

Механизм индустриализации был понятен. Можно выделить два важнейших фактора решения этой задачи. Во-первых, источником средств для индустриализации было крестьянство. Россия была крупнейшим экспортером зерна (45 % мирового рынка). Продукция сельского хозяйства являлась главной статьёй экспорта и, соответственно, валютных поступлений в страну. Высокие налоги позволяли выкачивать из деревни огромные средства, которые перераспределялись в пользу промышленности. «Недоедим, а вывезем» – этот тезис министра финансов И. А. Вышнеградского выразил суть отечественной индустриализации на десятилетия вперед, хотя никто более не смел формулировать его столь откровенно. К этому надо доба-

---

<sup>15</sup> См.: Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ; Полиграфиздат, 2010.

вить, что российские элеваторы находились тогда в собственности Государственного банка, что предопределяло характер налоговой политики страны.

Именно фискальный фактор надо принимать во внимание, объясняя причины длительного сохранения общины в российской деревне<sup>16</sup>. При помощи общины С. Ю. Витте пытался решать чисто фискальные задачи – выкачивать из деревни налоги. Способность старых институтов играть новую роль, т. е. обеспечивать модернизацию, не следует преувеличивать. За сохранение старых форм стране все равно приходится платить, и иногда несоразмерную цену. Возвращаясь к примеру с общиной, можно предположить, что более ранняя ликвидация этого института способствовала бы ускорению развития капитализма в российской деревне и, возможно, предотвратила бы революцию (или ее развитие по наиболее катастрофическому сценарию). Желание правительства упростить решение текущих налоговых проблем обернулось системным кризисом и крахом страны.

Во-вторых, ускоренная индустриализация, по мнению многих экономистов того времени, требовала активной роли государства для стимулирования экономического роста. В отличие от стран – пионеров индустриализации (Англии, Голландии, Франции) Германия, а вслед за ней и Россия опирались в экономике на административный ресурс государства. Он был нужен, чтобы компенсировать институциональные провалы слаборазвитой страны: отсутствие надежных банков, кредитных историй коммерческих компаний, узость внутреннего рынка. Государство становилось источником финансовых ресурсов и спроса на продукцию промышленности. Государственные банки и бюджет превращались в ключевые институты, обеспечивающие экономический рост.

Однако главные условия ускоренной модернизации должны были обеспечиваться политикой. Три первых председателя Совета министров России – С. Ю. Витте, П. А. Столыпин и В. Н. Коковцов – видели блестящие экономические перспективы России при условии сохранения мира – внутреннего и внешнего – на протяжении примерно 20 лет. Устойчивый экономический рост в мирных условиях позволил бы решить базовые задачи индустриализации и выйти из чреватой революцией «зоны турбулентности».

ТАБЛИЦА 1.1. Уровень ВВП на душу населения в периоды революций (в долл. США, 1990 г.)

Страна	Год начала революции	ВВП на душу населения
Англия	1640	Около 1200
США	1774	1287 (данные 1820 г.)
Франция	1789	1218 (данные 1820 г.)
Германия	1848	1476 (данные 1850 г.)
Россия	1905	1218 (данные 1900 г.)
Мексика	1911	1467 (данные 1913 г.)
Россия	1917	1488 (данные 1913 г.)

<sup>16</sup> На возможность использования старых институтов для решения новых задач обращал внимание А. Гершенкрон (*Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе*. М.: Дело, 2015).

Данные исторической статистики свидетельствуют, что революции происходили в странах сопоставимого среднедушевого ВВП. Иными словами, показатель этот в Англии середины XVII в., Франции конца XVIII в., Германии середины XIX в., Мексики и России начала XX в. был примерно одинаков, а значит, одинаковы были структуры ВВП и занятости, уровень грамотности и другие социально-экономические характеристики данного общества. Табл. 1.1 показывает сопоставимость этих данных, равно как и скорость, с которой Россия начала XX в. уходила из «зоны турбулентности».

На рубеже XIX–XX вв. С. Ю. Витте обращал внимание на основные направления стимулирования экономической модернизации. Будучи тонким аналитиком, он подчеркивал, что «в стране, в сущности, капиталов гораздо больше, но они вследствие различных причин не все помещаются в промышленные предприятия»<sup>17</sup>.

Именно поэтому основное внимание предлагалось уделять стимулированию превращения сбережений в инвестиции, а для этого – поощрению предпринимательской активности народа и привлечению иностранного капитала. А ведь «история всех современных богатых стран показывает, что первоначально развитием своей промышленности они были обязаны в значительной мере притоку иностранных сбережений и предприимчивости иностранных капиталистов»<sup>18</sup>. Министр финансов предлагал снять ограничения, существующие при открытии акционерных обществ с русским и иностранным участием, а также призвать региональные и местные власти перестать чинить препятствия в деятельности бизнеса: «Как бы ни был изменен законодательной властью порядок открытия и эксплуатации фабрично-заводских предприятий, последние будут всегда в значительной зависимости от многочисленных местных властей, начиная от урядника и восходя до генерал-губернатора, и эти местные влияния могут быть полезны и благотворны только тогда, когда все органы власти проникнутся убеждением, что развитие промышленности есть благо с государственной и народно-хозяйственной точки зрения и что всемерная помощь ей входит в круг их и служебных и нравственных обязанностей»<sup>19</sup>.

В 1917 г. произошел срыв в революцию. Последовали годы кризиса и нестабильности. Но после восстановления государства и экономики перед постреволюционным правительством вновь встали те же задачи ускоренной индустриализации. Правда, большевики воспринимали вызовы более жестко, нежели царское правительство. С одной стороны, они видели себя в кольце враждебных государств и упорно готовились к войне – а для этого индустриализацию надо было провести в предельно сжатые сроки («Либо мы сделаем это, либо нас сомнут»<sup>20</sup>). С другой стороны, кошмаром большевиков было социальное перерождение власти. Они были уверены, и небезосновательно, что органичный экономический рост приведет к укреплению частного сектора как более конкурентоспособного по сравнению с госпромышленностью и это в конечном счете уничтожит большевистский режим. Именно поэтому они стремились ограничить рост в сельском хозяйстве, обеспечив максимальное расширение городской промышленности, рост числа городских рабочих, жизнь которых, в отличие от крестьян, полностью зависела от государства.

Эти два фактора обусловили решительные шаги по проведению индустриализации, которая по сути своей была той же, что и на рубеже XIX–XX вв.: перекачка средств из деревни, восстановление общины, доминирующая роль государства. Но то была индустриализация, беспрецедентно жесткая по форме, платой за которую стали миллионы человеческих жизней. Революция завершилась, и страна вернулась к решению оставленных в 1913 г. проблем.

---

<sup>17</sup> Витте С. Ю. О положении нашей промышленности. Всеподданнейший доклад министра финансов. Февраль 1900 г. // Витте С. Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. Т. 4. Кн. 1. М.: Наука, 2006. С. 321.

<sup>18</sup> Там же. С. 323.

<sup>19</sup> Там же. С. 326.

<sup>20</sup> Сталин И. В. Соч. Т. 13. С. 29.

Построенное в результате общество оказалось, однако, исключительно ригидным, плохо реагирующим на новые вызовы времени. Поэтому, когда страна столкнулась с вызовами постиндустриальной эпохи, ее государственные и экономические механизмы не смогли найти адекватного ответа. В стране произошла вторая за столетие революция.

\* \* \*

Особенность посткоммунистической трансформации России состоит в переплетении нескольких различных, хотя и взаимосвязанных, кризисов и, соответственно, нескольких трансформационных процессов. Речь идет, во-первых, о структурном кризисе индустриального общества, столкнувшегося с постиндустриальными вызовами; во-вторых, о макроэкономическом (финансовом) кризисе; в-третьих, о посткоммунистической трансформации; в-четвертых, о революционном характере этой трансформации. Последний фактор отличает Россию от большинства других посткоммунистических стран, однако не является уникальным в истории. Революция в современной России может быть рассмотрена в контексте других великих революций прошлого, и это сопоставление дает многое как для лучшего понимания особенностей развития посткоммунистической России, так и для осмысления других революций<sup>21</sup>.

Даже поверхностный взгляд на события последних 25 лет в России и сравнение их с великими революциями прошлого позволяют отнести нашу трансформацию к данному классу явлений. Это касается прежде всего логики развертывания кризиса коммунистической системы, движения от одной его фазы к другой. Знаменитая работа Крейна Бринтона «Анатомия революции»<sup>22</sup>, написанная в 1930-е гг. и посвященная сравнительному анализу английской, американской, французской и русской (большевистской) революций, будь она своевременно (где-то в конце 1980-х гг.) переведена и издана в СССР, могла бы стать настольной книгой по политическому прогнозированию. Схожесть фаз<sup>23</sup>, специфики политической борьбы, экономических процессов прошлого и нашего настоящего поразительна и весьма полезна для осознания характера и направления осуществляемых перемен. Аналогии, разумеется, ничего не доказывают. Однако они позволяют увидеть проблему и поставить вопрос о механизмах, обуславливающих возникновение подобных аналогий.

Влияние революции на дальнейшее развитие экономической и политической систем страны является одним из наиболее дискуссионных и идеологизированных вопросов на протяжении вот уже полутора веков. Исследователями высказывались три возможные принципиальные точки зрения по этому вопросу. Первая: революция становится катализатором экономического прогресса, освобождая экономику страны из пут прежнего режима. Понимание революции как локомотива истории – отнюдь не марксистская новация, такая ее трактовка высказывалась еще французскими либеральными историками первой трети XIX в. Вторая: революция не оказывает особого влияния, поскольку основной тренд развития фактически закладывается еще при старом режиме, – тезис, восходящий еще к Токвилю<sup>24</sup>. И наконец, тре-

---

<sup>21</sup> Этот вопрос подробно рассмотрен в кн.: *Стародубровская И. В., Мау В. А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

<sup>22</sup> *Brinton C.* The Anatomy of Revolution. N.Y.: Vintage Books, 1965.

<sup>23</sup> Можно выделить следующие основные фазы революционного процесса: «розовый период» (или «медовый месяц»), когда все силы объединены вокруг задачи ниспровержения старого строя, а у власти находится чрезвычайно популярное «правительство умеренных»; поляризация, размежевание социально-политических сил, приводящие к краху «правительства умеренных»; радикальный период, когда происходит окончательный слом старой системы и возвращение назад становится невозможным; термидор (если пользоваться известным термином Великой французской революции), закладывающий основы для укрепления государства и стабилизации системы; посттермидорианская стабилизация и выход из революции.

<sup>24</sup> См.: *Токвиль А.* Старый порядок и революция. М.: Московский философский фонд, 1997.

тя, консервативная, интерпретация, в соответствии с которой революция негативно влияет на развитие страны<sup>25</sup>.

Разумеется, истории известны примеры, иллюстрирующие все три варианта развития. К тому же очевидна крайняя условность построений подобного рода, поскольку в истории почти никогда нельзя поставить реальный эксперимент и ответить на вопрос «что было бы, если...». Остается лишь сравнивать развитие отдельных стран друг с другом в сопоставимые исторические эпохи. Несомненно одно: характер постреволюционного общества, его социально-политический облик в немалой степени зависят от хода самой революционной трансформации. Именно здесь формируются и конституируются новые группы интересов и элитные группировки, именно здесь закладывается новая система отношений собственности.

Следует обратить внимание на один аспект влияния революции на дальнейшую эволюцию страны, связанный с уровнем социальной конфликтности. Наличие непримиримых противоречий между ведущими группами интересов является основным источником нестабильности, невозможности власти осуществлять сколько-нибудь последовательный политический и экономический курс. Однако было бы неверным делать из этого вывод, что наиболее благоприятный для развития страны результат достигается тогда, когда после революции формируется общество, где конфликт групп интересов максимально сглажен. Подобные позиции характерны для многих историков и политологов, особенно придерживающихся марксистских взглядов.

Наиболее показательным в этой связи сравнение английской и французской революций. Первую принято считать неоконченной, половинчатой, поскольку в результате была сохранена земельная аристократия, в значительной мере связанная со старым режимом. Французская же революция привела к гораздо более глубокой трансформации отношений собственности, в первую очередь земельной, и открыла широкое поле для быстрого политического укрепления предпринимательских классов, прежде всего промышленников и банкиров. Реальное развитие событий, однако, требует внести в этот вывод существенные уточнения. Именно в Англии с ее противоречивой постреволюционной социальной структурой, с острым конфликтом между ведущими группами интересов была создана благоприятная почва для начала экономического роста, приведшего к промышленной революции. Борьба между фритридерами (промышленниками) и протекционистами (землевладельцами) заложила основу главного экономико-политического противостояния, на протяжении почти двух веков державшего в напряжении элиту. Экономическая конкуренция порождала конкуренцию политическую, что не позволяло ни одной социальной группировке «подмять под себя» государство и использовать политическую власть в узкокорыстных интересах.

Во Франции же после революции возник механизм торможения экономического роста: все основные группы были заинтересованы в протекционизме. За это выступали и крестьяне, и промышленники, и финансисты. Подобная коалиция выдержала испытание реставрацией и новой революцией, поскольку ни одно правительство не решалось вступить с ней в конфликт<sup>26</sup>. Результат налицо – вплоть до 1850-х гг. продолжалось экономическое отставание Франции от Англии<sup>27</sup>. Причем такое развитие событий вполне согласуется со сделанным нами выше выводом о том, что изменение характера (формы) собственности гораздо важнее смены собственника. Аналогичные примеры можно было бы привести и из истории других стран и революций, что позволяет сформулировать, по крайней мере, одну чрезвычайно важную гипотезу: если

---

<sup>25</sup> Подробнее см.: *Хириман А.* Риторика реакции: извращение, тщетность, опасность. М.: Изд. дом ГУ – ВШЭ, 2010.

<sup>26</sup> Пожалуй, наиболее красноречиво эту ситуацию выражают сатирические зарисовки Ф. Бастиа и прежде всего его памфлет «Прощение фабрикантов сальных и стеариновых свечей...» (*Сэй Ж.-Б., Бастиа Ф.* Трактат по политической экономии. М.: Дело, 2000. С. 89–93).

<sup>27</sup> Подробнее об этом см.: *Crouzet F.* Britain Ascendant: Comparative Studies in Franco-British Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; *Idem.* France // The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

формирование консенсуса относительно базовых общественных ценностей является главной предпосылкой выхода страны из революции и обретения ею устойчивости, то отсутствие конфликта по вопросам экономической политики выступает источником застоя и консервации экономической отсталости.

## Экономические проблемы революции

В основе экономических проблем, характерных для революции, лежат политический кризис и вызываемый им рост транзакционных издержек. Можно выделить ряд факторов, снижающих стимулы предпринимательской деятельности и ограничивающих возможности экономических агентов оценивать перспективы принимаемых ими решений. Во-первых, неясность перспектив нового экономического порядка, что особенно сказывается при перераспределении собственности, когда новые собственники не могут оценить надежность полученных ими приобретений. Во-вторых, уже в начале революции происходит резкая ломка институциональной структуры общества, т. е. «правил игры», по которым привыкли действовать экономические агенты. Наконец, в-третьих, слабое государство неспособно обеспечить исполнение законов и контрактов, а потому предприниматели должны идти на дополнительные затраты для подтверждения надежности сделок. Все эти проблемы обостряются во время гражданских войн, сопровождавших все великие революции прошлого. В результате предприятия «склонны избирать краткосрочную стратегию», а «самыми выгодными занятиями становятся торговля, перераспределение или операции на черном рынке»<sup>28</sup>. Причем торгово-посредническая деятельность хотя и оказывается эффективнее производственной, все равно несет значительный ущерб от нестабильности «правил игры».

Рост транзакционных издержек стал важнейшим фактором ухудшения экономической ситуации во всех революциях, начиная с английской, когда революционные процессы протекали относительно сглаженно, а надежность прав собственности обеспечивалась в большей мере, чем в последующих революциях. Естественно, во всех последующих революциях проблема транзакционных издержек влияла на развитие событий еще сильнее.

Особенно остро названные проблемы стоят в современной России. Низкая конкурентоспособность российских предприятий в значительной мере связана именно с неспособностью государственной власти обеспечить стабильность условий хозяйствования и прежде всего исполнение законодательства (*law enforcement*). Коррупция в государственном аппарате и в суде является важнейшим препятствием развития российской экономики. Предприятия вынуждены закладывать в издержки своеобразные «затраты на исполнение закона» (на осуществление правосудия, на получение благоприятного решения в госаппарате), что не только ведет к росту издержек, но и существенно повышает неопределенность хозяйственной жизни.

Центральным пунктом революционного экономического кризиса является бюджетный кризис, который остается актуальным на протяжении всего периода революции. Финансовый кризис выступает здесь прежде всего как кризис государственного бюджета, как неспособность государства финансировать свои расходы традиционными и легитимными способами.

Вопрос об источниках пополнения казны всегда был острее и для последнего пред-революционного режима, и для всех сменяющих друг друга правительств революции, и для послереволюционной власти. С финансированием революции связаны самые острые коллизии внутренней и внешней политики. Не только контрибуции, реквизиции и новые налоги, но и меры по перераспределению собственности – национализация, приватизация, всевозможные конфискации – предопределялись в первую очередь поиском денег для революционной вла-

---

<sup>28</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 92.

сти. Добавим к этому, что масштабная бумажно-денежная эмиссия как способ инфляционного финансирования государственного бюджета также стала открытием двух великих революций XVIII в. (американской и французской).

Финансовый кризис революции проявляется в следующих основных формах.

Во-первых, падение сбора налогов и неспособность правительства применять силу государственного принуждения для получения законных налогов. В результате власти или закрывают глаза на эту проблему, прибегая к нетрадиционным способам пополнения казны, или даже принимают официальные решения об отмене налогов, как это было во Франции в 1789–1791 гг., или о снижении налогов, несмотря на бюджетный кризис, как это было в СССР в 1990–1991 гг. Естественно, причина таких решений связана прежде всего с поиском политической поддержки слабого правительства. Неудивительно, что в посткоммунистической России пики налоговых неплатежей совпадают с моментами наиболее резкого ослабления государственной власти (август – сентябрь 1993 г. и зима 1995–1996 гг.), когда со всей очевидностью встал вопрос о ее способности выжить в течение ближайших месяцев.

Во-вторых, резко усиливается роль государственных заимствований. В большинстве случаев это оказываются не обычные добровольные займы, а «добровольно-принудительные» или откровенно принудительные. Последние часто переходят в контрибуции, накладываемые на сторонников старого режима. Власти склонны идти на индивидуальные соглашения с налогоплательщиками или крупными финансистами, договариваясь об их вкладе в государственный бюджет. Хотя, разумеется, не всегда займы доступны революционному правительству (как это было в революционной Франции или большевистской России), однако, как правило, революционеры (даже на радикальной фазе) способны проводить внутренние и внешние заимствования – хотя и в сужающемся масштабе по мере продвижения революции вперед. Перестроечный СССР и посткоммунистическая Россия имели широкий доступ к заимствованиям (прежде всего внешним), и задолженность в этот период резко возросла (практически в 5 раз за 1985–1997 гг.). Параллельно нарастал и внутренний долг.

В-третьих, типичной для революций является та или иная форма дефолта по государственным обязательствам как способ разрыва с наследием прошлых режимов. Типичные примеры такого рода действий – отказ термидорианского правительства от уплаты двух третей своего долга («банкротство двух третей»), а также отказ большевистского (т. е. радикального) правительства платить по долгам прежних режимов. Россия осуществила дефолт по внутреннему долгу в 1998 г., однако продолжала скрупулезно выплачивать внешний долг. По сути, дефолт в этой ситуации становится способом преодоления бюджетных дисбалансов, признаком готовности власти встать на путь финансового оздоровления.

В-четвертых, широкое распространение получают неплатежи государства перед получателями бюджетных средств. Это особенно характерно для завершающей фазы революций, когда правительство уже достаточно сильно, чтобы проводить ответственный финансовый курс, однако еще не имеет достаточного политического ресурса для формального балансирования бюджета (то есть для увеличения доходов до уровня бюджетных обязательств или официального снижения обязательств до уровня реальных доходов). Неплатежи были тяжелой проблемой посткоммунистической России, приближаясь к 40 % ВВП. Неплатежи касались всех сфер экономической жизни страны – помимо бюджетных значительных масштабов достигали налоговые неплатежи (в бюджет), задержки по выплате заработной платы (как на бюджетных, так и на частных предприятиях), задолженности предприятий друг перед другом.

По мере завершения революции и консолидации политического режима меры финансово-экономической стабилизации начинают приносить плоды, воспользоваться которыми, однако, удастся не тем, кто эти мероприятия осуществлял, а следующим правительствам: налоговые новации Долгого парламента и Протектората были вполне восприняты правительством Реставрации, а результаты стабилизационных мероприятий Директории в полной мере прояви-

лись при Наполеоне Бонапарте. Ослабление государства, его неспособность собирать налоги и заимствовать финансовые ресурсы на рынке заставляют власти прибегать к «нетрадиционным» (во всяком случае, в условиях мирного времени) источникам пополнения своих доходов, и прежде всего к перераспределению собственности и бумажно-денежной эмиссии. Причем эти два экономических механизма революции не только не являются альтернативными, но, напротив, исторически тесно связаны друг с другом<sup>29</sup>. Ведь, как показывает опыт французского ассигната, перераспределяемая собственность может служить способом обеспечения бумажных денег.

Инфляционные механизмы финансирования революций хорошо изучены в экономической литературе<sup>30</sup>. Логика действий правительств, прибегающих к бумажно-денежной эмиссии, достаточно проста. Революция оказывается в финансовой ловушке: доходная база бюджета разрушена, тогда как расходы революционной власти резко возрастают. Правительство прибегает к печатному станку, и количество денег все более отрывается от золотого обеспечения (или товарно-материальной базы). Деньги обесцениваются, что побуждает правительство применять стандартный набор насильственных действий: требование принимать денежные знаки по указанному на них номиналу, запрет на использование металлических денег, в том числе в качестве меры стоимости (для индексации цен), запрет на торговлю основными потребительскими товарами по рыночным ценам.

Столь же стандартна реакция на эти меры экономических агентов, которые даже под угрозой смертной казни (как это было в якобинской Франции) отказываются принимать подобные правила игры. Высокая инфляция приводит к постепенному исчерпанию эмиссионного источника наполнения бюджета. Эмиссия, вызванная ограниченностью или отсутствием других средств финансирования, и прежде всего налогов, еще более подрывает налоговую базу, поэтому доля неинфляционных источников госбюджета по мере развития инфляционных процессов неуклонно снижается. Соответственно количество бумажных денег в обращении увеличивается нарастающими темпами, все быстрее падает их стоимость.

Инфляционное финансирование бюджета было важным элементом российской экономической политики 1990-х гг.: хотя инфляцию удавалось сдерживать, она так и не переросла в гиперинфляцию и играла меньшую роль в решении перераспределительных задач, чем собственно приватизация.

Перераспределение собственности является одним из важнейших механизмов решения революционными властями социально-экономических и политических проблем. Следуя декларациям политиков или рассуждениям экономистов, исследователи, как правило, склонны видеть в перераспределении собственности способ повышения эффективности экономической системы, внедрения новых, более эффективных форм хозяйствования. Именно это декларируют революционные правительства безотносительно к тому, идет ли речь о приватизации (как это было в революциях XVII и XVIII вв. и конца XX столетия) или национализации. Однако о реальном повышении эффективности нельзя говорить до решения задач политической стабилизации и выхода страны из революции. Пока же на передний план выходят две другие функции перераспределения собственности: укрепление политической базы (путем передачи соб-

---

<sup>29</sup> Пожалуй, первым на эту связь указал Э. Бёрк. Он резко критиковал выпуск французских ассигнатов как «вопиющее поругание собственности и свободы», отмечая прежде всего перераспределительную функцию ассигнатов: «Союз банкротства и тирании во все времена и у всех народов редко являл столь грубое надругательство над кредитом, собственностью и свободой, каким стало принудительное введение в обращение бумажных денег». В бумажных деньгах Бёрк видел источник будущих кризисов и невозможности успеха французской революции, в отличие от английской. (См.: Бёрк Э. Размышления о революции во Франции. М.: ВГБИЛ, 1993. С. 205, 216, 239–245.)

<sup>30</sup> См., напр.: Фалькнер С. А. Бумажные деньги французской революции (1789–1797). М.: Ред. – изд. отдел ВСНХ, 1919; Далин С. А. Инфляция в эпохи социальных революций. М.: Наука, 1983; Afalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ственности в руки поддерживающих власть политических и социальных групп) и получение дополнительных ресурсов в казну.

Для решения этих задач революционные правительства прошлого и настоящего использовали схожий набор механизмов, прежде всего выпуск ценных бумаг, обеспеченных перераспределяемой собственностью, которыми власти расплачивались по своим долгам. Результаты этих транзакций также понятны. В условиях политической неопределенности получатели подобного рода ценных бумаг отдавали предпочтение ликвидности и сбывали бумаги с большим дисконтом. Собственность концентрировалась в руках небольшого числа владельцев, которые к тому же получали ее по дешевке. Неудивительно, что среди новых приобретателей оказывались представители новой политической элиты.

\* \* \*

Итак, предлагаемое нами понимание революции позволяет сделать ряд важных выводов. Прежде всего надо признать, что освобождение от коммунизма в большинстве стран Центральной и Восточной Европы вряд ли может рассматриваться как серия революций в строгом смысле этого слова. В подавляющем большинстве случаев общество и элита не были расколоты в отношении к базовым ценностям. Какими бы глубокими ни были их внутренние конфликты, все они стремились обрести место в объединенной Европе. Соответственно власти не теряли контроль над социально-экономическими процессами.

Понимание революции как определенного механизма трансформации само по себе никак не облегчает задачу прогноза начала соответствующих преобразований. Неспособность специалистов предсказать близкий крах советского коммунизма является довольно типичной для аналогичных ситуаций в прошлом<sup>31</sup>. Но такие же настроения господствовали незадолго до всех великих революций прошлого – от английской до большевистской. Не то чтобы никто не ожидал перемен (их наступление как бы носилось в воздухе) но никто не мог спрогнозировать механизм этих перемен, их стихийный, не контролируемый властями характер.

Существует одна особенность, отличающая российскую трансформацию рубежа 80–90-х гг. XX в. от других великих революций прошлого. По сути, мы имеем дело с первой полномасштабной революцией, происходящей в условиях кризиса индустриализма и перехода к постиндустриальному обществу в стране с подавляющим преобладанием городского населения, с высоким уровнем образования и культуры. При всех материальных проблемах уровень благосостояния россиян несопоставим с аналогичными показателями революций прошлого. Это накладывает существенный отпечаток на современную российскую трансформацию, хотя и не может изменить базовые характеристики революционного механизма. Далее проблемы посткоммунистической трансформации как революции будут рассмотрены нами более подробно.

---

<sup>31</sup> В вышедшем в 1989 г. втором издании книги Дж. Данна «Современные революции» говорится о невозможности революционной трансформации коммунистических стран. См.: *Dunn J. Modern Revolutions*. 2nd ed. Cambridge and N.Y.: Cambridge University Press, 1989. P. 22.

## Глава 2

# Посткоммунистическая Россия: специфика революционных преобразований

Одной из ключевых проблем исследования социально-экономического развития современной России является выявление общих и специфических черт ее развития на протяжении последней четверти века. Именно этот анализ в конечном счете позволил бы оценить как обоснованность экономической политики, осуществлявшейся здесь после крушения коммунизма, так и конкретные мероприятия, проводимые посткоммунистическими правительствами страны.

Существующие исследования логики проведения посткоммунистических преобразований показывают принципиальную схожесть мер, предпринимавшихся самыми различными правительствами соответствующих государств на протяжении 1990-х гг. и приводивших, в общем-то, к схожим результатам<sup>32</sup>. Можно сказать, что пути к макроэкономической стабильности и росту, которые демонстрирует, несмотря на мировой финансовый кризис, большинство посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы, были во многом схожи. Как схожи были и нерешенные проблемы, которые не позволили ряду других стран вырваться из тисков кризиса.

Однако при схожести решенных и нерешенных макроэкономических проблем причины разных результатов посткоммунистического развития надо, очевидно, искать не в макроэкономике. Здесь на передний план выходит комплекс социально-политических факторов, оказывавших существенное воздействие на преобразования в тех или иных странах. Именно социально-политические факторы обуславливают специфику отдельных стран, тогда как макроэкономика делает их принципиально сопоставимыми.

Можно выделить три группы социально-политических факторов, оказывающих влияние на посткоммунистическое развитие вообще и посткоммунистическое развитие России в особенности.

Во-первых, это тип данного этапа мирового развития, суть которого состоит в переходе от индустриального общества к постиндустриальному. Важнейшей характеристикой последнего является либерализм, т. е. относительное уменьшение роли прямого государственного вмешательства в экономические процессы, усиление роли конкуренции и выход экономических процессов за пределы национальных государств. Политическим результатом такого развития становится переход значительного числа стран от авторитаризма (тоталитаризма) к демократии, что, в свою очередь, становится самостоятельным фактором экономического развития этих стран и регионов<sup>33</sup>.

Во-вторых, собственно политэкономические проблемы, прежде всего в концепциях «общественного выбора», «логики коллективных действий», «конституционной экономики» и т. п. Опубликованные на протяжении последних нескольких лет работы убедительно показывают не только принципиальную применимость, но и исключительную важность использования соответствующего методологического инструментария при исследовании социально-экономических процессов в посткоммунистических странах<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Fisher S., Sahay R., Vegh C. A. Stabilization and Growth in Transition Economies. The Early Experience // *Journal of Economic Perspectives*. 1996. Vol. 10. No. 2; Åslund A. *Building Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

<sup>33</sup> Huntington S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>34</sup> *Institutions and Economic Development* / C. Clague (ed.). Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1997; *Transforming Post-Communist Political Economies* / J. M. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker (eds.). Washington, D.C.: National Academy

Наконец, в-третьих, анализ может вестись и с точки зрения характера, типа осуществляемых в тех или иных посткоммунистических странах преобразований – революционного или эволюционного. По нашему мнению, именно революционный характер развития России конца 1980-х – начала 1990-х гг. определяет ряд важнейших особенностей социально-экономического развития этой страны, принципиально отличающих ее от большинства других посткоммунистических государств Европы<sup>35</sup>.

Именно этот, последний аспект проблемы и будет рассмотрен нами в данной главе.

## Слабое государство

Слабое государство является универсальной характеристикой общества, проходящего через революционную трансформацию. Собственно, системная трансформация в условиях слабого государства и является наиболее общим определением революции.

Слабость государства проявляется в целом ряде особенностей развития революционного общества. Среди наиболее типичных, универсальных проявлений слабости государственной власти можно выделить следующие. Во-первых, постоянные колебания экономического курса, когда власть находится в постоянном поиске новых способов осуществления своих целей, причем сами эти цели никогда не являются сколько-нибудь четко сформулированными. Во-вторых, возникновение множественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе. В-третьих, отсутствие сложившихся политических институтов, поскольку старые вскоре после начала революции оказываются разрушенными, а новые еще только предстоит создать, в результате чего функции политических посредников могут выполнять самые разнообразные, стихийно возникающие организации и институты. В-четвертых, отсутствие сколько-нибудь понятных и устоявшихся «правил игры», когда процедуры принятия решений властью не являются жестко установленными. Наконец, в-пятых, неспособность власти собирать налоги, что становится обобщающей экономической характеристикой кризиса всей государственной системы.

Наличие всех этих характеристик применительно к позднему СССР и современной России является вполне очевидным. Несмотря на формальную мощь коммунистического СССР, на формальную (конституционную) мощь исполнительной власти в России после 1993 г. (до того было налицо всевластие законодательного корпуса), возможности для реализации всех этих обширных полномочий были более чем призрачными.

Разумеется, власть в СССР отличалась исключительной стабильностью и силой, способностью навязывать свои интересы как собственному народу, так и многим зарубежным странам. В результате общественное мнение страны было склонно скорее переоценивать возможности своего государства, чем недооценивать их<sup>36</sup>.

И все-таки государственная власть конца 1980–1990-х гг. оставалась слабой. Особенно это видно на примере связи между политическими кризисами в стране и динамикой мировых цен на нефть. Наиболее болезненные политические и экономические потрясения происходили

---

Press, 1997.

<sup>35</sup> Подробное обоснование этого тезиса см.: *Стародубровская И. В., Мау В. А.* Великие революции. От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

<sup>36</sup> Сила и жесткость власти в СССР, устойчивость советской политической системы создали видимость ее незыблемости не только среди отечественных обществоведов (что вполне естественно), но и у значительной части западных аналитиков. Возможность радикальных сдвигов, революционных потрясений большинство исследователей связывали со слаборазвитыми или среднеразвитыми странами Азии и Африки, но никак не с Советским Союзом. Именно так оценивал ситуацию и перспективы ее развития, скажем, С. Хантингтон, выделяя СССР и США как страны наиболее устойчивого, наиболее стабильного типа. (См.: *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004). Это стало своеобразной методологической традицией, которая в дальнейшем воспроизводилась в работах многочисленных авторов – политологов, экономистов да и, собственно, советологов.

в СССР и России именно тогда, когда нефтяные цены опускались до минимальных в интервале 5–7 лет значений – в 1985, 1991 и 1998 гг. Это приводило к резкому сужению возможностей социального маневра властей.

Другим фактором кризиса является неспособность власти собирать налоги. Специальный анализ этой проблемы показывает, что резкое ослабление возможностей сбора налогов (наиболее заметный прирост недоимок) происходило всегда в моменты резкого политического ослабления центральной власти, связанного с обострением политического кризиса<sup>37</sup>. В 1990-е гг. в этом отношении особенно выделяются август – октябрь 1993 г. и рубеж 1995–1996 гг. В первом случае конфликт законодательной и исполнительной властей достиг своего пика, и перспектива режима представлялась всем экономическим и политическим субъектам совершенно неопределенной<sup>38</sup>. Во втором случае после победы коммунистов на парламентских выборах и при высокой вероятности их победы через полгода на выборах президентских экономические субъекты справедливо рассудили, что существующее правительство не решится быть излишне жестким, а новый президент простит нелояльность по отношению к «антинародному режиму».

Политическая нестабильность является и важнейшим фактором нестабильности нормативно-правовой базы функционирования экономики. В результате власть оказывается исключительно уязвимой перед лицом разнообразных лоббистов и принимает решения, которые сама же вскоре вынуждена отменять. Анализ показывает, что устойчивость принимаемых исполнительной властью нормативных документов (указов президента и постановлений правительства) непосредственно связана с уровнем стабильности политической ситуации в стране. В моменты усиления нестабильности резко возрастает уязвимость власти перед группами интересов, возникает стремление покупать политическую поддержку, что отражается на качестве нормотворчества. Принимаемые в моменты слабости власти указы и постановления отличаются тем, что имеют очень короткий период действия, поскольку власть стремится отменить их как можно скорее<sup>39</sup>.

Более чем наглядно проявляется проблема полицентризма власти. Центральное правительство находится под постоянным давлением со стороны региональных властей, многие из которых откровенно игнорируют федеральное законодательство, а тем самым и Конституцию. Показателем ослабления федеральной власти становится постепенное, но неуклонное сокращение доли Федерации в консолидированном бюджете и одновременно увеличение в нем доли бюджетов субъектов Федерации. Причем в моменты обострения экономического кризиса (например, в 1991–1992 гг., в середине 1993 г., в сентябре 1998 г.) происходило резкое усиление сепаратистского давления регионов на федеральную власть (и, соответственно, на федеральное законодательство).

Однако проблема полицентризма власти не ограничивается борьбой между федеральным правительством и регионами. В условиях слабого государства центрами власти пытаются становиться лидеры бизнес-элиты, представители влиятельных групп интересов. Разумеется, последние зачастую склонны преувеличивать свою власть и свои возможности, что наглядно продемонстрировал крах так называемых олигархов – группы крупных предпринимателей (прежде всего банкиров), потерявших свое влияние в результате финансового кризиса в августе 1998 г. Однако в условиях относительной финансовой стабильности влияние олигархов на

---

<sup>37</sup> Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.

<sup>38</sup> В августе 1993 г. руководство Верховного Совета открыто призвало субъектов Федерации перестать перечислять налоги «антинародному правительству». Естественно, все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

<sup>39</sup> Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999. С. 154–171.

принятие политических решений действительно было весьма значительным и, как выяснилось позднее, мало соответствовало их реальному финансово-экономическому весу<sup>40</sup>.

Слабость государственной власти в условиях системной трансформации общества проявляется в экономической жизни той или иной страны в различных формах. Однако этапы, через которые проходит слабое государство, носят универсальный характер, их можно проследить в годы революций в разных странах и в различные эпохи<sup>41</sup>. Среди основных особенностей экономического развития в условиях слабого государства можно выделить следующие:

- Тяжелый финансовый кризис. Он лишь отчасти связан с отмеченной выше неспособностью власти собирать налоги. Другим проявлением этого кризиса служит неспособность слабого правительства выполнять те финансовые обязательства, для которых у него имеются неинфляционные источники финансовых средств. Невозможность увязать доходы и расходы приводит к постоянному воспроизводству бюджетного кризиса, решение которого (уже с середины XVIII в.) находят в работе печатного станка. Однако это не только не ослабляет бюджетный кризис, но со временем еще более обостряет проблему бюджетных обязательств, поскольку правительство привыкает к инфляционному налогу и ослабляет внимание к другим источникам доходов. Результатом этого становится недофинансирование в значительных объемах государственных обязательств (подчеркиваем, что это было характерно практически для всех стран, находившихся в аналогичном положении).

- Резкое возрастание транзакционных издержек, что ведет к соответствующему снижению конкурентоспособности отечественного производства. Это связано с неспособностью правительства обеспечить стабильность «правил игры» и гарантировать выполнение контрактов, заключаемых между экономическими агентами.

- Демонетизация народного хозяйства, что приводит к снижению отношения денежной массы к ВВП. Демонетизация в результате бумажно-денежной эмиссии является достаточно понятным и распространенным феноменом. Однако исторический опыт свидетельствует, что количество реальных денег в обращении сокращается и в странах, которым удавалось избежать зависимости от печатного станка, что происходит из-за ухода денег из обращения в сокровища.

- Слабость государства накладывает неизбежный отпечаток на характер осуществления приватизации, выдвигая на передний план этого процесса решение социально-политических (стабилизация власти) и фискальных задач.

Все изложенное выше позволяет понять важнейшую особенность характера осуществления политического процесса (и прежде всего выработки и реализации экономической политики) слабой государственной властью. Центральное место здесь занимает не формирование необходимого политического большинства через существующие политические институты (парламент, партии), которые являются слабыми, подчас еще плохо оформленными, нестабильными. Главным является непосредственное взаимодействие представителей власти (правительства) с ведущими группами экономических интересов, которые обладают реальными рычагами политического давления, а на ранних стадиях трансформации могут играть роль политических партий<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России / под ред. Я. Ш. Паппе. М.: Центр политических технологий, 1997.

<sup>41</sup> Ashley M. Financial and Commercial Policy under the Cromwellian Protectorate. London, 1962; Aftalion F. The French Revolution: An Economic Interpretation. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>42</sup> На важность существенно иной политэкономической модели, учитывающей фактор доминирования групп интересов над государственными институтами, обращают внимание А. Шляйфер и Д. Трейсман (Shleifer A., Treisman D. Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia. Cambridge, Mass. and London: The MIT Press, 2000. P. 6).

Слабость государственной власти оказывает прямое воздействие на самые различные стороны функционирования и развития экономики посткоммунистической России. Прежде всего она объясняет весьма специфический характер решения двух основных задач, которые стояли перед страной на протяжении 1990-х гг.: макроэкономической стабилизации и приватизации. Власть, ищущая социально-политической поддержки и не имеющая достаточных финансовых ресурсов, склонна прибегать к таким инструментам покупки политической базы, как инфляционное перераспределение финансовых ресурсов и перераспределение собственности на средства производства. Причем практика (начиная с революций XVIII столетия в США и Франции) свидетельствует, что инфляция и перераспределение собственности, как правило, тесно связаны друг с другом.

## Отложенная стабилизация

В современной политэкономической литературе существует достаточно стандартное объяснение устойчивости инфляционных процессов и, соответственно, феномена отложенной стабилизации. Предлагаются три достаточно взаимосвязанные системы объяснений, почему правительство может оказаться неспособным решить стабилизационные задачи в приемлемые сроки.

Во-первых, сохранение неустойчивого баланса групп интересов, каждая из которых пытается переложить издержки от дезинфляции на других. Если влияние этих групп более или менее сопоставимо, то ни одной из них не удастся оказать решающего воздействия на баланс сил в обществе и на принятие решения о проведении жесткой финансовой политики<sup>43</sup>.

Во-вторых, наличие в обществе влиятельных групп интересов, выигрывающих от инфляции и, соответственно, заинтересованных в продолжении инфляционной экономической политики. Поскольку инфляция является мощным механизмом перераспределения финансовых ресурсов, в финансовой стабилизации оказываются не заинтересованы те, в чью пользу эти ресурсы перераспределяются<sup>44</sup>. Инфляционисты обладают, как правило, значительным политическим влиянием: оно покупается за счет части тех средств, которые концентрируются в их руках благодаря инфляции.

В-третьих, наличие в данной стране факторов, являющихся предпосылками для «экономики популизма», т. е. для мягких бюджетных ограничений и инфляционистской (мягкой) денежной политики<sup>45</sup>. Все три механизма объединяет то, что их реализация предполагает наличие достаточно слабой государственной власти, т. е. власти, находящейся в сильной зависимости от действующих в данном обществе групп интересов и складывающегося баланса социальных сил.

В посткоммунистической России все три механизма воспроизводства инфляционного цикла и, соответственно, отложенной стабилизации были налицо.

Практически все социальные группы на протяжении длительного времени опасались осуществления правительством решительных шагов по дезинфляции и финансовой стабилизации: особенно характерно это было для 1992 г., когда практически все группы интересов объединились для противодействия жесткому стабилизационному курсу. Вскоре произошел раскол на инфляционистов и антиинфляционистов, и неустойчивый баланс сил между ними стал фактором неустойчивости экономического курса на протяжении большей части 1990-х гг. Наконец, в России этого периода сложились стандартные факторы экономики популизма.

---

<sup>43</sup> Drezin A. The Political Economy of Delayed Reform // The Journal of Policy Reform. 1996. № 1.

<sup>44</sup> Burdekin R. C. K., Burkett P. Distributional Conflict and Inflation. London: Macmillan, 1996.

<sup>45</sup> The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago; London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7–13.

Если на рубеже 1991–1992 гг. политика либерализации и стабилизации практически не вызывала сопротивления, то уже к весне 1992 г. сопротивление стабилизации оказалось тотальным. Поначалу результаты либерализации были малопонятны и плохо просчитываемы для экономических агентов: советская экономика на протяжении десятилетий существовала в условиях товарного дефицита, и руководители предприятий не были знакомы с особенностями равновесного рынка и проблемой спросовых ограничителей. Но уже вскоре, столкнувшись с неожиданным для них резким сокращением спроса на свою продукцию и кризисом неплатежей, они осознали последствия либерализации и объединились в требовании финансовых ресурсов. Это был уникальный в социально-экономическом отношении период (весна – лето 1992 г.), когда господство инфляционизма оказалось в стране практически безраздельным.

Противодействовать этому можно было, лишь расколов потенциально различные интересы разных типов экономических агентов (предприятий), и эта задача была выполнена с началом приватизации. Таким образом, приватизация в исходном пункте своей практической реализации являлась феноменом политическим, поскольку была призвана решать задачи укрепления социально-политической базы курса на либерализацию и стабилизацию экономики. Поэтому, в частности, правительство Е. Гайдара сочло возможным пойти в 1992 г. по пути смягчения бюджетной и денежной политики, обеспечив такой ценой начало приватизации.

Политическим результатом подобного развития событий стало отчетливое оформление к весне 1993 г. двух основных групп интересов, групп, приверженных инфляционистской и антиинфляционистской политике. Проблема инфляции стала доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике образца 1991 г. об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации.

*С одной стороны*, явно обозначились ряды инфляционистов. К основным элементам отстаиваемого ими экономического курса относились: массивные финансовые вливания в народное хозяйство (через кредитную и бюджетную системы) с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки «усиления управляемости» народного хозяйства посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса должны были быть масштабное участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые «сверху» крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под контролем властей.

Ряды сторонников подобного экономического курса включали в себя довольно разнообразные группы хозяйственных агентов. Некоторые из них прямо выигрывали от инфляции, делая на экономической нестабильности огромные прибыли. Для других этот курс означал продолжение государственной финансовой поддержки и защищал их от неминуемого разорения. В проведении политики «дешевых денег» были прежде всего заинтересованы слабые (хотя нередко и весьма крупные по числу занятых) государственные предприятия, в силу объективных или субъективных причин неспособные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения макроэкономической политики, имеющей в своей основе жесткие бюджетные ограничения. На тот момент инфляционистский курс был весьма выгоден и значительной части финансовых структур (банкам): их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере были обусловлены наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция являлась источником исключительно высокой доходности торгово-посреднической деятельности, что обуславливало соответствующую

щие позиции этой части бизнеса в экономико-политическом спектре России. Иными словами, инфляционная политика позволяла неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, не сопоставимые с доходами производственных секторов.

*С другой стороны*, постепенно формировались ряды сторонников альтернативного экономического курса, ориентированного на решительную макроэкономическую стабилизацию. Основными чертами его являлись последовательная либерализация хозяйственной деятельности, жесткая финансово-кредитная политика, осуществление приватизации. Суть этого курса можно определить как антиинфляционизм. Число его сторонников увеличивалось по мере расширения процесса приватизации и адаптации части предприятий к работе в условиях реальной рыночной среды, открывающих для активных руководителей и квалифицированного персонала широкие возможности для экономического и социального роста. Понятно, что в проведении последовательной антиинфляционной политики более всего были заинтересованы хозяйственные структуры, уже успевшие осознать свою экономическую силу, имевшие неплохие возможности реализовывать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке и уже готовые проводить активную инвестиционную политику, предпосылкой которой в первую очередь выступала макроэкономическая стабильность.

Такое перераспределение интересов отразило новую и весьма важную тенденцию развития социальной ситуации в ходе реформ. Если раньше водораздел интересов проходил по линии принадлежности хозяйственного агента к государственному или частному сектору, то теперь принадлежность к той или иной форме собственности стала терять свое критериальное («интересообразующее») значение. Существенным фактором стало положение того или иного хозяйствующего агента по отношению к перераспределительным потокам «дешевых денег» (единственному оставшемуся дефициту), его возможность использовать их в своих интересах. В результате по обе стороны этой «экономической баррикады» оказывались как частные, так и государственные предприятия.

Именно наличие двух групп интересов с принципиально различными ориентирами и ожиданиями от экономической политики государства предопределило ту неустойчивость макроэкономической политики, которая отличает период 1992–1996 гг. На протяжении этих лет в России происходили важные изменения в этих направлениях.

Если подходить с формальной, количественной, точки зрения, то можно увидеть, что исходный баланс социальных сил (групп интересов) складывался с явным перевесом инфляционистов. Количественное преобладание инфляционистски настроенных экономических агентов значительно осложняло стабилизационные усилия первых лет посткоммунистического развития экономики. Руководители этих предприятий имели немалый политический вес, доступ в центральные эшелоны власти, в которых продолжали доминировать традиционные советские представления о «народно-хозяйственной важности» отраслей и производств. Численность занятых и обремененность социальной сферой были среди основных критериев при решении вопросов о финансовой поддержке тех или иных экономических агентов, поскольку положение исполнительной власти оставалось более чем слабым в конституционно-политическом отношении и уязвимым в социальном.

Отсутствие структурных сдвигов в экономике лишь укрепляло позиции инфляционистов. На протяжении первой половины 1990-х гг. положение антиинфляционистских сил оставалось крайне противоречивым, а их политические перспективы весьма туманными. Решительная и последовательная приватизация укрепляла их ряды, расширяя возможности для проявления предпринимательского поведения в противовес «поиску политической ренты» государственных или квазичастных структур традиционного советского типа. В то же время чисто количественное преобладание инфляционистов в совокупности с неустойчивой макроэкономической политикой государства способствовали определенным негативным трансфор-

мациям в рядах потенциальных сторонников открытой рыночной экономики (антиинфляционистов). Здесь происходили процессы двоякого рода.

Во-первых, слабела политическая активность предприятий – сторонников антиинфляционного курса. Надежды на быструю остановку инфляции не оправдывались, и, следовательно, те, кто был заинтересован в быстрой и решительной стабилизации и строил на этом свою стратегию выживания в условиях рынка, приспосабливались к функционированию в условиях длительной высокой инфляции.

Во-вторых, произошло сращивание части активного (нового) предпринимательского слоя с институтами государственной власти. Слабое государство искало поддержки в новом, экономически сильном и влиятельном отечественном предпринимательстве. Для представителей же крупного бизнеса (неважно, частного или полугосударственного), таким образом, создавалась комфортная среда, в которой борьба за выживание на рынке сменялась возможностью опереться на поддержку государственных институтов. Государство должно было опираться на наиболее сильных экономических агентов в обмен на свой единственный ресурс – предоставление «политической ренты», причем даже в том случае, когда его партнеры объективно были достаточно сильны, чтобы выживать самостоятельно.

Вместе с тем протекавшие социальные процессы, изменение экономических и, следовательно, политических «весов» различных секторов экономики и групп интересов постепенно трансформировали социально-политические реалии. Двумя наиболее существенными особенностями этой трансформации стали, по нашему мнению, изменения в финансово-банковском секторе, а также трансформация и стабилизация конституционно-правового пространства России.

Как нетрудно было предположить, основными бенефициантами инфляционных процессов оказались банки. В отличие от других секторов, заинтересованных в инфляции, и прежде всего от советского индустриального истеблишмента, банки в основном не проедали получаемые через инфляционные процессы ресурсы, а, напротив, в значительной мере накапливали их как в денежной, так и в материальной форме. В результате примерно к рубежу 1994–1995 гг. достаточно ясно обозначились сдвиги в экономико-политической позиции банков. Часть банков благодаря инфляции (или благодаря близости к властным структурам) смогла скопить значительный капитал, который был достаточен для того, чтобы переориентировать свои интересы на максимизацию массы (а не нормы) прибыли и создание более устойчивых условий для своего функционирования в будущем.

В то же время низкая инфляция и макроэкономическая стабилизация оказывались для крупных банков привлекательными по целому ряду причин, из которых можно выделить следующие. Во-первых, тем самым создавались благоприятные условия для экспансии в сфере банковских услуг за счет поглощения мелких банков, не способных выжить при значительном снижении процентной ставки. Во-вторых, произошедшая в ходе приватизации экспансия банковского капитала в производственную сферу сделала финансовые институты гораздо более чувствительными к проблемам развития производства – по крайней мере, тех секторов, с которыми были связаны их капиталы, а это требовало снижения инфляции до приемлемого для инвестиций уровня. Разумеется, все сказанное ни в коей мере не может трактоваться как неожиданно возникшая готовность банков отказаться от поиска «политической ренты» (и связанной с этим в специфических российских условиях коррупции).

Укрепление банковского сектора и усиление в нем анти инфляционистских настроений способствовали и существенной трансформации правительственного курса, усилению в нем роли реформаторско-стабилизационных сил. Количественное преобладание неэффективного производства (по таким показателям, как количество предприятий и численность занятых на них) сохранялось, но финансовая и политическая роль неэффективных предприятий резко снизилась. Даже формальные изменения в составе правительства на протяжении 1994–1997 гг.

свидетельствовали о резком снижении роли традиционного советского хозяйственного истеблишмента (так называемых красных директоров) и столь же резком усилении влияния новых коммерческих структур и связанных с ними политиков.

Этот вывод вполне подтверждается и развитием событий в результате августовского кризиса 1998 г. Всплеск инфляции оказался кратковременным, и в борьбе с инфляцией объединились практически все основные политические силы – как правые, так и левые. Левое правительство рубежа 1998–1999 гг. провело стабилизационные мероприятия беспрецедентно жестко с социальной точки зрения. Отчасти это было связано с опасениями за политическую стабильность в стране, раскачивание которой могло иметь крайне неприятные последствия практически для всего истеблишмента.

## **Конституционные проблемы российской трансформации**

Формирование нового конституционного поля является самостоятельным фактором реформирования экономики и стабилизации политических процессов. В условиях революционной трансформации конституция играет весьма относительную роль, поскольку реальное соотношение социальных сил и групп интересов на деле всегда доминирует над писанным правом<sup>46</sup>. Однако сами по себе процессы формирования конституционного поля могут стать самостоятельным фактором обретения страной социально-экономической стабильности, о чем свидетельствует и современный опыт российского конституционализма.

Не только конституционная система, унаследованная Россией от советских времен, но даже передовые по отношению к советскому опыту представления о желательных и эффективных конституционно-правовых механизмах плохо сочетались с потребностями устойчивого социально-экономического развития страны. Таковым было, например, представление о том, что советская Конституция соответствует демократическим принципам организации общества и нуждается не столько в глубокой трансформации, сколько в готовности властей применять ее на практике.

Между тем жизнь показала, что конституция, не предназначенная изначально для практического применения, сталкиваясь с реальной жизнью, оказывалась неработоспособной. А когда от нее (конституции) начинают требовать функционирования в полном объеме в условиях острого экономического кризиса и отсутствия в обществе социально-политического консенсуса, она пробуксовывает и дает сбой. Причем в России нечеткость конституционных норм проявлялась болезненно именно в экономической сфере.

Дали о себе знать и некоторые теоретические иллюзии, отражавшие общий уровень «дорыночных» представлений о правильной организации институтов государственной власти. Наиболее ярким примером здесь может быть ситуация вокруг Центрального банка. Одной из ключевых иллюзий было представление о том, что выведение Центробанка из-под контроля исполнительной власти наряду с подчинением его законодателям будет соответствовать принципам рыночной демократии и явится ключевым фактором стабилизации экономической политики государства. Здесь, однако, произошла подмена одного принципа другим: независимость денежных властей была перепутана с их независимостью от правительства.

Другим примером может быть резкое (практически безграничное) расширение бюджетных полномочий законодателей. Верный по существу принцип контроля представительной власти за государственными финансами был подменен прерогативой вмешательства депутатов в процесс разработки и исполнения бюджета, что приводило к возможности постоянного пересмотра бюджета уже на стадии его исполнения.

---

<sup>46</sup> На эти черты революций обращали внимание деятели многих революций прошлого, а марксисты (и особенно большевики) были склонны вообще абсолютизировать этот тезис (см. подробнее: Мау В. Экономическая реформа: сквозь призму конституции... С. 75–77).

Неопределенность полномочий ветвей власти (прежде всего законодательной и исполнительной) порождала путаницу, когда решения по одним и тем же вопросам могли принимать президент, премьер-министр и Председатель Верховного Совета. К тому же в условиях обострения противостояния ветвей власти органы государственного управления на местах часто получали указания, прямо противоречившие друг другу, причем здесь причиной такой ситуации было уже не просто недоразумение, связанное с нечеткостью конституционных полномочий, а явное стремление ограничить возможности влияния противоположной стороны.

Примеры подобного рода коллизий нашли подробное освещение в литературе 1992–1993 гг. Оставался, скажем, открытый вопрос о полномочиях законодателей принимать решения о выделении ресурсов из федерального бюджета на поддержку отдельных отраслей и производств. Или другой пример – когда объявленные правительством итоги тендера на освоение нефтяных месторождений по проекту «Сахалин-2» были дезавуированы Верховным Советом под давлением проигравших (но очень состоятельных) конкурентов. Подчеркнем, что проблема здесь состояла не столько в превышении или непревышении ветвями власти своих полномочий, сколько в неясности этих полномочий и, следовательно, неправомерности, ненадежности принимаемых в такой ситуации решений. А это, в свою очередь, не способствовало стабилизации экономического развития страны<sup>47</sup>.

Примерами другого рода были противоречивые указания правительства и Верховного Совета Центральному банку: о политике учетных ставок, денежной эмиссии и номинации денежных знаков, о взаимоотношениях с другими странами СНГ – или же позиция по отношению к отдельным регионам, где также формировались дублирующие друг друга органы власти (наиболее ярким примером была Челябинская область, где в течение какого-то времени функционировали два губернатора, которых в Москве поддерживали разные ветви власти).

Уже первые шаги по реализации посткоммунистической (рыночной) экономической политики выявили ряд острых проблем, связанных с балансом властей и эффективностью механизма принятия решений по ключевым экономико-политическим вопросам развития страны.

Во-первых, законотворческий процесс был исключительно упрощен, в результате чего любые решения (в том числе и финансовые) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Достаточно простой была и процедура внесения поправок в Конституцию, в результате чего на протяжении 1992–1993 гг. изменения в Конституцию вносились очень часто.

Во-вторых, отсутствие в конституционно-правовом поле механизмов противодействия популизму. В частности, исключительно слабым было вето президента, которое по действовавшей Конституции преодолевалось законодателями простым большинством голосов, т. е., по сути дела, повторным голосованием за законопроект.

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный банк. Принимая во внимание крайне популистский настрой депутатского корпуса, такая ситуация оказывала негативное влияние на возможность исполнительной власти проводить последовательный стабилизационный курс. Практически безграничным было вмешательство Верховного Совета в денежную политику Центрального банка. Именно под давлением популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 г. и частично 1993-го не мог поднять ставку рефинансирования до положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем квартале 1993 г., т. е. после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993 г.) и фактической отмены советской Конституции (табл. 2.1). По этим же причинам долго сохранялись льготные (даже по отношению к отрицательной процентной ставке) кредиты отдельным предприятиям. Наконец, руководство Верховного Совета стремилось вмешиваться

---

<sup>47</sup> Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 259–260.

даже в решение таких текущих вопросов денежного регулирования, как выпуск купюр определенного достоинства, что провоцировало обострение кризиса наличности.

В-четвертых, налоговая система также сталкивалась с проблемами конституционно-правового и политического характера, особенно в части распределения налогов между федеральным и региональным уровнями. Прежде всего сказывалось то, что распределение налоговых поступлений было индивидуализированным и постоянно происходил торг между центром и субъектами Федерации вокруг «справедливых» пропорций распределения. Губернаторы использовали максимум сил и влияния для снижения доли отчислений в федеральный бюджет, а федеральные власти были слишком слабы, чтобы противостоять этому давлению. Возникла цепная реакция, когда уступки одному региону влекли за собой «продавливание» уступок другим, действительно находившимся в аналогичном положении.

В-пятых, неурегулированность внутрифедеративных отношений не только ослабляла политические позиции центрального правительства, но и подрывала его позиции в столь чувствительной сфере, как бюджет и налоги.

В-шестых, сохранение прозрачности границ в рамках СНГ размывало целостность российского валютного и таможенного пространства. Контроль за денежными потоками в силу неурегулированности правовой ситуации был крайне ослаблен.

ТАБЛИЦА 2.1. Ставка рефинансирования и инфляция, 1993–1994 гг. (%)<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Здесь надо обратить внимание на то, что на протяжении 1993 г. месячный уровень ставки рефинансирования определялся как 1/12 от годовой ставки, а не по сложным процентам, т. е. годовая ставка была выше официально объявленной. Это был нехитрый психологический прием: высокие ставки вызывали недовольство экономической элиты, которой требовалось время, чтобы привыкнуть к такому уровню платы за кредит, и подобные арифметические манипуляции, как представлялось, могли немного «остудить» это недовольство.

	Ставка рефинанси- рования ЦБР	Темп прироста ИПЦ	Реальная межбан- ковская процентная ставка по кредитам на 1–3 месяца
1993			
Январь	6,7	25,8	-11,7
Февраль	6,7	24,7	-10,6
Март	6,7	20,1	-6,6
Апрель	8,3	19,0	-5,6
Май	8,3	18,0	-4,2
Июнь	11,7	19,9	-4,9
Июль	14,2	22,0	-5,8
Август	14,2	26,0	-8,5
Сентябрь	15,0	23,0	-5,9
Октябрь	17,5	20,0	-2,2
Ноябрь	17,5	16,0	1,0
Декабрь	17,5	13,0	4,1
1994			
Январь	17,5	17,9	0,0
Февраль	17,5	10,8	6,3
Март	17,5	7,4	9,4

Источник: Обзор экономики России. М., 1995. № 1. С. 49–50, 204.

Таким образом, к середине 1993 г. необходимость формирования нового конституционно-правового пространства была очевидна. Вопрос о коренном изменении Конституции РФ неоднократно ставился президентом, который предлагал провести по этому вопросу специальный референдум. Необходимость коренного пересмотра Конституции, в общем-то, не вызвала возражений у законодателей, но они настаивали на принятии Конституции без референдума, т. е. в редакции, поддерживаемой левопопулистским большинством депутатского корпуса. Зашедшая в тупик ситуация была взорвана открытым конфликтом между президентом и Верховным Советом 21 сентября – 4 октября 1993 г., роспуском законодателей и проведением 12 декабря новых выборов и, главное, конституционного референдума.

Новая Конституция радикально меняла принципы организации политического пространства, в том числе и в экономической сфере. Она была нацелена на достижение максимальной устойчивости функционирования институтов власти, минимизации зависимости от популизма принимаемых в экономике решений.

Разумеется, безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых, насчитывающих многовековую историю демократиях. Поэтому в конституции посткоммунистической России единственным, по сути, противоядием от популизма могло быть резкое усиление полномочий исполнительной власти (особенно президента) в ущерб законодательной. Практика показала, что депутатский корпус являлся прежде всего и преимущественно

носителем популистского начала среди ветвей власти. Этот вывод, подтвержденный развитием событий на протяжении 1989–1993 гг., получил и вполне осмысленное теоретическое объяснение. Действительно, депутат, избранный непосредственно населением из своей среды, объективно оказывался чрезвычайно чувствительным к требованиям избирателей и особенно к нажиму со стороны разного рода лоббистов, базировавшихся в его округе и (или) финансировавших его избирательную кампанию. В то же время депутат, строго говоря, не несет реальной ответственности за положение дел в стране, да и ответственность за положение дел в его округе является также весьма условной. Президент же при всей возможной склонности его к популизму и лоббизму в конечном счете сам отвечает за результаты своей деятельности, ему их в демократическом обществе не на кого списать. Объективный, естественный характер такой ситуации в полной мере проявился тогда в России и нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции 1993 г.

Сильные конституционные позиции президента не давали абсолютных гарантий от экономического популизма. Было более или менее ясно, что реальная экономическая политика будет зависеть от баланса реальных политических сил и групп интересов, но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений *по определению*: отвечающий за стабильность ситуации в стране президент имел хороший шанс избежать популистской ловушки. К тому же в демократическом обществе, где руководители исполнительной власти периодически должны подтверждать свои полномочия на выборах, вероятность популизма тем более снижается. Однако, конечно, ни гарантий отсутствия популизма, ни гарантий сохранения демократического режима в тех условиях никто дать не мог.

Ключевыми моментами нового конституционного режима, непосредственно касающимися экономических проблем, были следующие.

Усложнился процесс принятия законодательных актов, особенно касающихся финансово-экономических вопросов. Рассмотрение законов в парламенте должно было теперь проходить через несколько чтений (обычно три, а в случае с федеральным бюджетом даже четыре), причем принятие законов по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагало обязательную экспертизу их со стороны правительства и, в отличие от других законопроектов, обязательное их рассмотрение (и, соответственно, одобрение) в Совете Федерации. Одновременно во избежание популистских спекуляций и демагогии в экономико-политической сфере было запрещено выносить эти вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики страны способствовало и конституционное закрепление полномочий Центрального банка, основной функцией которого были провозглашены защита и обеспечение устойчивости денежной единицы Российской Федерации – рубля. Это было реакцией на проблемы 1992–1993 гг., когда руководство Центробанка, отчасти под давлением Верховного Совета, но еще в большей степени следуя собственным представлениям о правильной экономической политике, концентрировало свои усилия на поддержании производства на предприятиях, результатом чего было лишь нарастание макроэкономического кризиса.

Своеобразно, а также под воздействием накопленного опыта был решен вопрос о положении Центрального банка в системе органов государственной власти страны. По логике Конституции 1993 г., это означало его более тесную зависимость от исполнительной власти, что и проявилось в обязательном участии председателя Центробанка в заседаниях правительства. Однако Конституция провозгласила, что «денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации», при этом «независимо от других органов государственной власти» (ст. 75). В совокупности с назначением председателя Центробанка Государственной думой по представлению президента и его фактической несменяемостью на протяжении 5 лет это создавало определенные гарантии стабильности и независимости курса

денежных властей и одновременно требовало координации денежной политики с действиями правительства. Но, разумеется, как и в ситуации с сильным президентом, приверженность Центробанка курсу на денежно-финансовую стабильность в значительной мере попадала в зависимость от позиции президента и личных качеств председателя Центрального банка.

Правда, оставалась существенная проблема, касающаяся финансово-денежной политики, которая не получила правового закрепления, – запрет бюджетного дефицита. Собственно, конституционный запрет принимать бюджет с дефицитом является довольно редким явлением в мировой правовой практике. В посткоммунистических странах наиболее последовательное решение этот вопрос получил в Эстонии. В России вопрос конституционного запрета бюджетного дефицита всерьез не ставился и не обсуждался, хотя проблема вполне реальна, особенно в ситуации отсутствия общественного консенсуса по базовым ценностям дальнейшего развития общества.

Еще одним фактором, важным с точки зрения решения задач макроэкономической стабилизации, стало более жесткое разграничение полномочий между центром и субъектами Федерации, включая запрет на эмиссию иных, кроме выпускаемых Центробанком, денежных знаков. Принципиальная установка Конституции в совокупности с решительными действиями властей приостановила начинавшуюся эмиссионную активность отдельных субъектов Федерации.

И наконец, был резко усложнен механизм внесения в Конституцию РФ поправок. Это была не только экономическая проблема, но она играла ключевую роль в оздоровлении экономической ситуации в стране. Облегченная система корректировки Конституции делала ее заложником текущих настроений законодателей и создавала обстановку постоянной нестабильности, в том числе и нестабильности экономической. Принятие решений хозяйствующими агентами было, естественно, крайне затруднено как по политическим, так и по экономическим причинам.

Иными словами, при всех недостатках Конституции 1993 г. ее главным достоинством было формирование четких правил игры вообще и в сфере финансово-экономической в особенности. Бюджетный процесс стал более управляемым, а Центральный банк был отделен от популистски настроенных законодателей. Все это положительно сказывалось на возможности исполнительной власти осуществлять ответственный макроэкономический курс.

Обострение экономического кризиса летом 1998 г. также имело конституционно-политические корни. В основе финансового краха лежал бюджетный кризис, т. е. неспособность властей обеспечить принятие реалистичного бюджета. В значительной мере это было связано со сложившимся балансом ветвей власти, когда законодатели объективно не были заинтересованы в обеспечении экономической стабильности в стране. Впрочем, дело здесь не сводится к тексту Конституции. Отдельного обсуждения требуют особенности процессов формирования конституционного соглашения между ведущими социально-экономическими агентами, а также вопрос о базовых «правилах игры», соответствующих данному уровню экономического развития страны.

## **Социально-политические аспекты приватизации**

Слабое государство в поисках социально-политической опоры неизбежно прибегает к помощи такого мощного механизма, как перераспределение собственности.

В качестве основных задач приватизации можно выделить следующие. Во-первых, решение проблемы эффективного собственника и динамизации экономических реформ. Во-вторых, укрепление социально-политической базы преобразований: вопросы трансформации собственности являлись естественным и достаточно мощным аргументом в поиске поддержки тех или иных политических сил со стороны влиятельных групп интересов. В-третьих, стабилиза-

ция финансового положения страны. На различных этапах развития России степень актуальности каждой из перечисленных задач приватизации была разной.

Уже реформа предприятий 1987–1988 гг. при последовательной реализации означала в стратегическом отношении шаг в направлении приватизации в пользу директоров. Руководство предприятий в новых условиях оказывалось практически независимым от вышестоящих органов хозяйственного управления, а зависимости от собственников не возникало по причине отсутствия последних. Этот шаг горбачевской администрации был одним из ключевых моментов в революционизировании перестройки и представлял собой попытку расширения социальной базы реформаторов за счет привлечения на свою сторону директорского корпуса и отчасти трудовых коллективов (которые получили право избрания директоров). Одновременно, как выяснилось позднее, это был шаг к административной и организационной дестабилизации, поскольку в обществе появился влиятельный слой хозяйствующих структур, не связанных в своих действиях ни административными, ни рыночными ограничителями. Тем более что вскоре под давлением этой группы интересов стали приниматься новые решения по углублению ее независимости (и безответственности) через развитие разного рода кооперативных и арендных («с правом выкупа») начал, которые означали на деле почти бесплатную передачу собственности в руки администрации действовавших предприятий<sup>49</sup>.

По мере нарастания кризиса внимание к приватизации все более усиливалось. Слабеющая союзная власть не имела рычагов для стабилизации отношений собственности, для упорядочения процессов приватизации, придания им достаточных легальных оснований. Такое наследие в конце 1991 г. получило российское руководство, которое пошло по пути радикализации экономических реформ. И именно поэтому, помимо перечисленных выше трех основных вероятных задач, приватизация в России конца 1991–1992 гг. должна была решить еще одну – обеспечить минимальное восстановление управляемости экономики посредством включения отношений собственности хоть в какое-то правовое поле.

Практически для всех основных нормативных документов, регулирующих процессы приватизации в РФ<sup>50</sup>, характерно, по крайней мере, формальное переплетение всех трех задач приватизации – экономической (повышение эффективности), социальной и фискальной, – хотя специфика документов, принимавшихся на разных этапах экономической реформы, естественно, различна.

В первых российских документах по проблемам собственности содержатся такие нормы, как закрепление за предприятиями государственной и муниципальной собственности «на праве полного хозяйственного ведения» (что на практике означало легализацию возможности бесконтрольного использования госсобственности в частных интересах), предоставление права выкупа на льготных условиях предприятий, работающих на аренде (последнее было легальным способом приобретения своего предприятия руководителями и связанными с ними предпринимателями-«кооператорами»). Предполагалось, что подобные меры будут способствовать укреплению политических позиций российской власти как непосредственно, так и путем стимулирования перехода предприятий от союзного подчинения к республиканскому.

---

<sup>49</sup> Гайдар Е. Государство и эволюция. М.: Евразия, 1995. С. 149–151; Åslund A. How Russia Became a Market Economy. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1995. P. 225–226.

<sup>50</sup> О собственности в СССР: Закон СССР от 6 марта 1990 г.; О предприятиях в СССР: Закон СССР от 4 июня 1990 г.; О собственности в России: Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г.; О приватизации государственных и муниципальных предприятий: Закон РСФСР от 3 июня 1991 г.; Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г. утверждены указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г.; Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г.: Утверждена постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г.; Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: Утверждена указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г.

Начальный период посткоммунистического этапа развития характеризуется усилением акцента на макроэкономическом аспекте приватизации. В «Основных положениях программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 г.» от 29 декабря 1991 г. в качестве целей приватизации фигурируют: «содействие общим задачам политики экономической стабилизации», «обеспечение резкого повышения экономической эффективности деятельности предприятий на основе их передачи в руки наиболее эффективных собственников», «увеличение бюджетных доходов».

Отсутствие в этом документе социально-политических целей приватизации требует пояснений. Разумеется, формирование строя частных собственников в ходе приватизации было одной из важнейших программных задач либерального посткоммунистического правительства. Однако эта проблема воспринималась тогда как стратегическая и не рассматривалась в качестве рычага укрепления политических позиций нового режима. Такое понимание роли приватизации пришло позднее, уже во второй половине 1992 г. Поначалу правительство Б. Ельцина – Е. Гайдара было склонно проводить курс, выходящий за рамки тех или иных групп интересов. Напротив, задача быстрой макроэкономической стабилизации и, соответственно, преодоления фискального кризиса воспринималась на этой стадии в качестве ключевой. Правительство надеялось на развитие событий по польскому сценарию, предполагавшему быстрое торможение инфляции и выход на этой основе в режим экономического роста. Поэтому поиск неинфляционных источников финансирования, характерного для постсоциализма высокого уровня государственных расходов, делал исключительно актуальной возможность привлечения в бюджет средств от приватизации.

Однако реальное развитие событий пошло в ином направлении, в результате чего массовая приватизация 1992–1995 гг. имела социально-политический характер<sup>51</sup>. С одной стороны, высокая инфляция оставалась важным фактором пополнения бюджетных доходов и на время ослабляла тяжесть бюджетных проблем. С другой стороны, обстановка политической нестабильности, особенно в преддверии президентских выборов 1996 г., не позволяла всерьез рассчитывать на приток капитала и, соответственно, на поступление в бюджет средств от приватизации<sup>52</sup>.

К 1997 г. в связи с завершением периода высокой инфляции ситуация заметно изменилась. Правительство оказалось перед лицом тяжелого бюджетного кризиса, и приватизация стала рассматриваться в качестве одного из важнейших источников пополнения казны. Правительство прибегло к реализации принадлежавших ему пакетов акций ряда предприятий, весьма привлекательных с коммерческой точки зрения. Усиление «бюджетного» характера приватизации отчетливо прослеживается по данным табл. 2.2. Однако оно столкнулось с жестким сопротивлением лидеров бизнеса – активных участников приватизации, заинтересованных в занижении цен на приватизируемые объекты. Начавшиеся затяжные политические

---

<sup>51</sup> Это отчетливо прослеживается в двух первых версиях Государственной программы приватизации – от 11 июня 1992 г. и особенно от 24 декабря 1993 г. На доминирование социальных задач приватизации и принесение им в жертву задач фискальных прямо указывали многие реформаторы, и прежде всего Е. Гайдар: «...требовалось как можно быстрее создать критическую массу частной собственности. Так что, выбирая между скоростью и качеством приватизации, мы сознательно делали ставку на темпы» (*Гайдар Е.* Власть и собственность: развод по-русски // *Известия.* 1997. 1 октября).

<sup>52</sup> Поэтому, кстати, низкие бюджетные результаты залоговых аукционов конца 1995 г. должны объясняться не только стремлением власти заручиться поддержкой финансовых кругов в преддверии выборов, но и реально низким спросом на активы в связи с угрозой победы на президентских выборах коммунистов, отвергавших приватизацию. Ряд экономистов, анализирующих российскую приватизацию, отмечают противоречивость ее социальных и финансово-экономических аспектов и характеризуют возникшую здесь ситуацию под углом зрения проблемы транзакционных издержек. Так, например, С. Малле писала, что социально-политическая борьба вокруг приватизации в России «негативно сказывается на величине транзакционных издержек. Они становятся выше, чем в том случае, когда передача прав собственности опиралась бы только на экономические критерии» (*Малле С.* Приватизация в России: особенности, цели, действующие лица // *Вопросы экономики.* 1994. № 3. С. 55).

конфликты привели к политическим потерям для обеих сторон этого противостояния (бизнеса и правительства).

ТАБЛИЦА 2.2. Финансовые результаты приватизации, 1992–2002 гг.

Годы	Доходы федерального бюджета от приватизации		
	млрд руб.	как доля всех доходов бюджета (%)	как доля ВВП (%)
1992	19,0	0,6	0,1
1993	71,1	0,28	0,04
1994	117	0,14	0,02
1995	1140	0,49	0,08
1996	898	0,32	0,04
1997	17 959,9	5,23	0,77
	млн руб.		
1998	14 977,8	4,60	0,57
1999	8540,5	1,39	0,18
2000	31 324	2,77	0,43
2001	9943,4	0,62	0,11
2002	13 413	0,61	0,12

Источники: Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 2002. С. 334; Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 1999. С. 290; Российская Федерация в цифрах в 1993 г. М.: Госкомстат России, 1994. С. 32.

Однако в 1998 г. произошел новый поворот. Финансовый кризис привел, с одной стороны, к резкому обострению бюджетного кризиса и, соответственно, к усилению значимости для правительства фискальных результатов приватизации, а с другой – к падению спроса на приватизируемые объекты и, следовательно, к падению цен. Естественно, в этих условиях с гораздо большим основанием стали звучать и голоса «игроков на понижение». На протяжении всего года правительство разрывалось между этими противоречиями, так и не найдя эффективного выхода из ситуации. Срыв в высокую инфляцию, кризис банков и коллапс кредитного рейтинга России вновь отложили возможности получения значимых фискальных результатов от приватизации.

\* \* \*

В данной главе речь шла лишь о некоторых проблемах политической экономики посткоммунистической трансформации, а именно о тех из них, которые связаны с революционным характером этой трансформации в современной России. Однако есть еще целый ряд важных вопросов, относящихся к области политической экономики, которые имеют принципиально

важное значение для понимания тенденций развития нашей страны. Коротко обозначим некоторые из них.

Существует зависимость между уровнем социально-экономического развития и стабильностью демократического режима. В современной литературе достаточно убедительно обоснована связь между уровнем экономического развития и характером политического режима в данной стране<sup>53</sup>. Если верны количественные оценки С. Хантингтона, то СССР встал на путь демократических реформ, находясь на нижней границе «полосы» демократизации, по крайней мере, по показателю среднедушевого ВВП. Падение производства и рост социальной поляризации не могли не отразиться на характере власти, тем более что самое приемлемое решение задачи выхода из революции (и преодоления сопутствующего ей экономического кризиса) также не благоприятствовало демократическим процессам.

---

<sup>53</sup> *Lipset S. M.* Political Man. The Social Basis of Politics. N.Y.: Doubleday, 1960; *Huntington S. P.* Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968; *Vanhanen T.* Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. London and N.Y.: Routledge, 1968.

## II

# Кризис 1998 года

*Составлять сбалансированный бюджет – все равно что защищать свою добродетель: нужно научиться говорить «нет».*

*Р. Рейган (1982)*

*Этот бюджет не может утвердить ни белая, ни красная, ни голубая Дума.*

*Г. Кулик (1999)*

## Глава 3

### Предпосылки финансового кризиса 1998 г. в России

Финансовый кризис, резкое обострение которого произошло летом 1998 г., был вызван рядом фундаментальных факторов, определявших слабость российской экономики. Среди них в первую очередь выделяются бюджетные проблемы, заключавшиеся в неспособности российской власти в 1992–1998 гг. привести расходы государства в соответствие с его доходами и, как следствие, в большом бюджетном дефиците и быстром увеличении государственного долга. Важным фактором стало ухудшение состояния платежного баланса, вызванное увеличением расходов государства и частных заемщиков на платежи по внешнему долгу и неблагоприятными условиями внешней торговли России. Проблемы, связанные с уязвимостью российской банковской системы, также сыграли в развитии финансового кризиса значительную роль. Заметным фактором, определившим сроки и форму выражения кризиса в России, стало развертывание мирового финансового кризиса, охватившего ряд стран Азии и Латинской Америки. Разумеется, не обошлось и без ошибок при осуществлении антикризисных мер в 1997–1998 гг.

Основной причиной финансового кризиса была неспособность всех российских правительств обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета. В результате позитивные тенденции 1996–1997 гг. – снижение темпов инфляции, стабилизация валютного курса рубля, снижение процентных ставок, начало экономического роста – происходили исключительно за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов, приводя к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находилась на уровне США и уступала Великобритании. Бюджетный кризис в посткоммунистической России являлся политическим не потому, что у правительства не хватало политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражал несовместимость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> В принципе возможный уровень сбора налогов определяется факторами, зависящими от уровня экономического разви-

Реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные нужды уменьшились примерно на треть. И тем не менее сокращение расходов государства проходило крайне медленно и оказалось совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Кроме того, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектора и др.), что привело к формированию нерациональной структуры расходов, которая была не способна ни обеспечивать экономический рост, ни поддерживать достаточный уровень социально-политической стабильности.

С 1995 г. началось быстрое нарастание внутреннего государственного долга, в первую очередь за счет заимствований на рынке ценных бумаг (табл. 3.1). К началу 1998 г. внутренний долг увеличился до 18,7 % ВВП, к концу 1998 г. – до 26,0 % ВВП (в годовом исчислении).

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. С 1995 по 1996 г. их величина возросла с 2,6 до 4,8 % ВВП. В 1997 г. и первом полугодии 1998 г. эти расходы хотя несколько сократились, тем не менее составляли 3,6 и 3,9 % ВВП соответственно.

Одновременно в 1996–1998 гг. началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в табл. 3.2.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8 % ВВП (на 1 января 1998 г.), если сравнить с ситуацией в других странах мира, можно оценить как относительно низкий<sup>55</sup>.

Особенность ситуации с внутренним долгом, сложившейся в России к 1997 г., определялась его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежавшего нерезидентам.

Дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО-ОФЗ) выросла за 1995 г.

Таблица 3.1. Динамика государственного внутреннего долга и расходов на его обслуживание

---

тия страны: структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации; общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов, уровень социальной и этнографической однородности общества. Авторитарные режимы могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении.

<sup>55</sup> Величина собственно российского долга на 1 января 1998 г. составляла 7,6 % ВВП, т. е. 25,2 % от общей суммы. За восемь месяцев 1998 г. доля долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включавшего задолженность бывшего СССР, достигала 36,7 %.

Показатели	На 1 января 1994		На 1 января 1995		На 1 января 1996	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг, в том числе:	35,2	21,7	88,4	14,5	188	13,2
задолженность по ценным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,1	85,2	6,0
задолженность Центральному банку	29,2	18,0	58,8	9,6	61,0	4,3
Обслуживание внутреннего долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,7
	На 1 января 1997		На 1 января 1998		На 1 января 1999	
Государственный внутренний долг, в том числе:	365,5	18,2	501	21,4	751	28,6
задолженность по ценным бумагам	249	12,4	449	19,2	480	18,3
задолженность Центральному банку	59,6	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обслуживание внутреннего долга	105,7	5,3	96,3	4,1	106,6	4,1

задолженность по ценным бумагам с 60 до 90 дней, за 1996 г. – до 150 дней, за 1997 г. – до 250 дней. И хотя к августу 1998 г. данный показатель составил около 330 дней, средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух-, трехлетним купонным бумагам, ОФЗ), достигли в первой половине 1998 г. 10–15 % месячного ВВП.

ТАБЛИЦА 3.2. Динамика внешнего долга России

Год	Долг СССР, млрд долл.	Долг РФ, млрд долл.	Обслуживание, % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2

Динамика отношения краткосрочного внутреннего долга к банковским депозитам населения, характеризующим объем внутренних финансовых сбережений в России, показывает быстрое опережение внутреннего долга, продолжавшееся вплоть до осени 1997 г., причем весной 1996 г. данное отношение превысило единицу.

Эта ситуация предопределила решение о допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. При сложившемся объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора не было. Нужно было либо сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

С 1 января 1998 г. Центральный банк и Правительство РФ объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены гарантированный уровень доходности и ограничения на срок репатриации прибыли). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО-ОФЗ стала расти. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 г. доля нерезидентов составляла около 28 % объема рынка.

Существенное ослабление контроля за иностранным капиталом и соответствующее снижение стоимости обслуживания государственного долга создали у правительства иллюзию отсутствия проблем с обеспечением финансирования дефицита государственного бюджета, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. С этой точки зрения допуск нерезидентов на рынок внутреннего долга оказал негативное влияние на экономическую политику, усилив моральные риски выбора мягкой бюджетной политики, не предполагавшей резкого снижения бюджетного дефицита и, соответственно, потребностей в государственных заимствованиях.

Внешние заимствования являлись более длинными по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке. Однако начиная с 1999 г. Россия вступила в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 г. несла расходы по погашению размещенных в 1997–1998 гг. евробондов.

## Глава 4

### Хроника финансового кризиса<sup>56</sup>

Можно выделить четыре крупных этапа в развитии кризисных процессов: ноябрь – декабрь 1997 г.; январь 1998 г.; февраль – апрель 1998 г.; май – август 1998 г. На протяжении всего указанного периода риски ведения бизнеса в России неуклонно возрастали. Речь идет о риске конвертируемости валюты, изменении кредитного рейтинга страны и отдельных компаний, потере репутации, неблагоприятном для инвесторов изменении в системе налогообложения. При этом реализовались самые негативные варианты развития событий.

Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 г. (средневзвешенная доходность на рынке ГКО-ОФЗ опустилась до уровня 20 % годовых, индекс РТС-1 составлял около 500 пунктов) позволила Б. Н. Ельцину заявить о том, что Россия начиная с 1999 г. откажется от финансовых программ, предоставляемых МВФ (выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля). В то же время А. Б. Чубайс по итогам 1997 г. был признан лучшим министром финансов, что повысило авторитет российского правительства и стало сигналом стабильности курса рыночных реформ и устойчивости ситуации в России для западных инвесторов.

Таким образом, еще в начале осени 1997 г. российская экономика имела позитивную динамику конъюнктуры. Однако финансовая стабилизация и бурное развитие российских финансовых рынков происходили на фоне обострения фундаментальных экономических проблем: фискального кризиса, ухудшения состояния платежного баланса, нарастания нестабильности банковской системы. Внушало серьезные опасения соотношение краткосрочных обязательств государства, находившихся у нерезидентов, и внешних резервов Центрального банка. После политических скандалов, произошедших в связи с проведенным в июле 1997 г. конкурсом по продаже пакета акций АО «Связьинвест», оценка инвесторами уровня стабильности политической ситуации и возможностей команды молодых реформаторов значительно снизилась.

27 октября 1997 г. индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину – 554 пункта, и эту дату можно считать началом финансового кризиса в России, разрушившего достигнутые к 1997 г. макроэкономические результаты и повлекшего смену курса экономических преобразований. Обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде *emerging markets*, было лишь спусковым крючком для ухудшения ситуации в России.

Уже в течение первой недели кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22 до 28 % годовых. Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более чем в два раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций.

Центральному банку пришлось выбирать между плохими и очень плохими решениями. Один вариант сводился к защите рубля от резкой девальвации путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Другой вариант заключался в удержании процентных ставок на относительно низком уровне путем проведения операций на открытом рынке. В ноябре 1997 г. Центробанк России выбрал второй вариант, увеличивая свой пакет ГКО.

Только 11 ноября 1997 г. ЦБ РФ увеличил ставку рефинансирования с 21 до 28 %, что было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственного долга. Интер-

---

<sup>56</sup> В настоящей главе использованы материалы из книги: Российская экономика в 1998 г.: Тенденции и перспективы. Вып. 20. М.: ИЭПП, 1999.

венции на рынке ГКО позволили Банку России, вплоть до последней недели ноября, предотвратить повышение ставок выше 30 %. Однако возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продавших свои пакеты государственных облигаций, привел к быстрому сокращению золотовалютных резервов и поставил под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд долл. до 16,8 млрд долл. Ноябрьская потеря резервов вызвала резкий рост отношения величины краткосрочного долга к международным резервам – с 1,9 до 2,7.

Описанная политика представляется ошибкой, которая в значительной мере определила дальнейшее развитие кризиса. Банку России не следовало поддерживать низкий уровень процентных ставок на рынке ГКО-ОФЗ, необходимо было допустить их рост до установления рыночного равновесия. При этом с 1 января 1998 г. не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности, отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли. При своевременном и существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла быть гораздо менее интенсивной.

Политика повышения процентных ставок могла быть дополнена более высокими темпами падения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом об увеличении риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована путем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона. Однако 10 ноября 1997 г. Центробанк России, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998–2000 гг. (расширив границы валютного коридора), на практике не воспользовался возможностями ускорения темпов обесценения рубля. Таким образом, Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля.

Очевидно, что рассмотренные меры (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог посчитать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска, более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее наиболее вероятным результатом такой политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов.

Правительство не имело конкретной программы по сокращению государственных расходов и снижению уровня дефицита государственного бюджета. Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября 1997 г. изменения в составе правительства. Эти изменения означали окончательный отказ от программы реформ. Инвесторы потеряли веру в способность исполнительной власти проводить осмысленную, последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября 1997 г. Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО-ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40 % годовых.

В это же время, в конце 1997 – начале 1998 г., происходило нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии.

Это вызвало у крупных инвестиционных фондов перераспределение лимитов на инвестиции в различные страны, очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО-ОФЗ.

В январе 1998 г. произошло серьезное падение котировок российских ценных бумаг, составившее около 30 %. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 г. до конца января 1998 г. достигло 50,9 %. Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробитие уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, усиливая кризис на рынке.

В результате оттока портфельных инвестиций из России усилившееся давление на рубль вызвало в начале 1998 года быстрый рост обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Попытки ЦБ в январе поспособствовать ускорению темпов обесценения рубля привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает тот факт, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком государственном долге, высокой доле нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является сложно реализуемым решением.

Во второй половине января 1998 г. обострилась политическая ситуация. В правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А. Б. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В. С. Черномырдина, Б. Е. Немцов потерял контроль над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов еще больше ухудшило ожидания инвесторов.

В феврале – апреле 1998 г. на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени подобные положительные тенденции были следствием нескольких шагов президента и правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. В частности, президент заявил об ужесточении бюджетной политики и достижении уже в 1998 г. первичного профицита федерального бюджета. Правительство после проведенных перестановок разработало 12 крупных мер по социально-экономической политике. Документ определял персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента за реализацию мероприятий в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т. д.

В феврале МВФ принял решение о продлении на год 3-летнего кредита России. Исполнительный директор МВФ М. Камдессю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн долл. и при выполнении всех договоренностей будет получать кредиты до 2000 г. 24 февраля Россия и Великобритания полностью согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.

10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+ и оставило краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне – В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Ва2 до Ва3 и по банковским депозитам в иностранной валюте – до В1.

23 марта 1998 г. президент отправил в отставку Кабинет министров России. Исполняющим обязанности премьер-министра был назначен С. В. Кириенко. Краткосрочная реакция финансовых рынков на реформирование правительства была позитивной, однако далее экономических агентов дезориентировали пятидневная задержка с назначением председателя правительства и соответствующая политическая неразбериха.

С приходом нового правительства главным направлением экономической политики стало оздоровление бюджета. Анализ бюджетной политики весной и в начале лета 1998 г. показывает, что Кабинету С. В. Кириенко удалось предотвратить дальнейшее углубление кризиса.

Ситуация с налоговыми поступлениями в I квартале 1998 г. складывалась несколько лучше, нежели в 1997 г. В то же время исполнение расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов в первом полугодии 1998 г. разительно отличалось от предшествовавшего. Фактическому сокращению подверглись практически все статьи, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия 1998 г. были примерно на 11,5 % ВВП ниже уровня предыдущего года.

Если рассмотреть реконструкцию бюджета расширенного правительства России (включая внебюджетные фонды) в первом полугодии 1998 г., то видно, что уровень налоговых поступлений в первом полугодии 1998 г., по сравнению с 1997 г. снизился (с 32,6 до 30,7 % ВВП). Изменения в величине общих доходов были значительнее – 36,5 против 33,4 % ВВП. Большее сокращение расходной части консолидированного бюджета (с 43,2 до 38,5 % ВВП) привело к уменьшению дефицита консолидированного бюджета на 1,6 % ВВП.

Кульминационная стадия финансового кризиса в России протекала в следующих условиях: при тяжелом положении в государственных финансах, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковском кризисе наблюдалось нарастание политической нестабильности, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при правильной, последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав инвесторов и т. п., существует значительная вероятность дальнейшего углубления проблем.

В середине мая (сразу после утверждения Кабинета С. В. Кириенко) произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг. Возросли обороты вторичного рынка, на 40 % упал фондовый индекс РТС-1, усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май сократились на 1,4 млрд долл. (почти на 10 %).

Государственная дума приняла, а президент подписал закон об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других АО электроэнергетики, находившимися в федеральной собственности. Закон нарушал права собственников, так как ограничивал долю иностранных инвесторов (не более 25 % акций).

В мае председатель Центрального банка РФ С. К. Дубинин на заседании правительства заявил об угрозе кризиса финансовой системы и катастрофическом нарастании государственного долга. Вызванный этим заявлением шок усиливался отсутствием прозрачной статистики, характеризующей денежную и валютную политику.

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса: в Токобанке, имевшем значительные кредиты от западных банков, было введено внешнее управление. 26 мая было объявлено об отмене продажи «Роснефти» (из-за падения стоимости акций), что лишило бюджет 2,1 млрд долл., став негативным сигналом для инвесторов.

Несмотря на разрастание кризиса на российских финансовых рынках, реакция правительства была замедленной. Лишь к концу мая правительство С. В. Кириенко начинает заниматься разработкой антикризисных мер. 17–19 мая были сделаны заявления правительства (о приверженности курсу на макроэкономическую стабильность), Центрального банка (о неизменности валютной политики и недопустимости эмиссионных методов финансирования бюджета), Министерства финансов (о плане жесткой экономии бюджетных расходов), Федеральной комиссии по ценным бумагам (об обеспечении прав инвесторов). 29 мая правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 г. Спустя несколько дней после своего назначения главой налоговой службы Б. Г. Федоров обозначил основные пути повышения уровня собираемости налогов в России. Определенный оптимизм на финансовых рынках начал появляться после визита А. Б. Чубайса в Вашингтон 29–30 мая, в ходе которого обсуждалась проблема предо-

ставления России большого пакета финансовой помощи. В первую неделю июня доходность государственных обязательств снизилась до 51 %, а во вторую неделю – до 46.

Тем не менее отсутствие систематических действий правительства по преодолению кризиса привело к нарастанию недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации в июне явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ о выделении крупного пакета финансовой помощи.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО – до 50 %. Снижение фондового индекса за июнь составило 20 %. Это резко повысило давление на обменный курс рубля и потребовало масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд долл. под ставку 11,75 %. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд долл. уже под 12,75 %. Высокая цена заимствований послужила негативным сигналом для инвесторов и снизила котировки других обращающихся евробондов.

17 июня Б. Н. Ельцин назначил А. Б. Чубайса спецпредставителем президента по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-преьера, что было позитивно воспринято участниками финансового рынка. 23 июня совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн долл. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского правительства, принимавшего меры по недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 г. правительство активно разрабатывало меры антикризисной программы, среди которых можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменения налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежавших государству пакетов акций крупных российских корпораций (в частности, 5 % акций РАО «Газпром» и государственного пакета акций АО «Связьинвест»). Пакет антикризисных законопроектов С. В. Кириенко представил Государственной думе по частям в начале июля 1998 г.

В эти дни средневзвешенная доходность на рынке государственных ценных бумаг достигла 126 % годовых. 8 июля Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению ГКО и ОФЗ. 13 июля правительство России объявило о намерении предложить держателям ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах, с погашением в 2005 и 2018 гг. Улучшение ситуации произошло после того, как 13 июля было объявлено: МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд долл. финансовой помощи, из них 5,6 млрд долл. должны были быть предоставлены сразу после завершения заседания совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53 %. Индекс РТС-1 за эту неделю вырос на 34 %. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся, и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объявлено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета, предлагавшегося правительством в июне – июле, были отклонены Государственной думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств российской стороны перед МВФ при получении финансовой поддержки, то можно было предположить некоторое снижение ее размеров. Тем не менее в результате переговоров А. Б. Чубайса с руководством МВФ размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд долл. до 4,8 млрд. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи.

Несмотря на снижение величины первого транша, финансовые рынки положительно отреагировали на это событие. Доходность государственных обязательств уменьшилась до 45 %. Таким образом, дальнейшее развитие событий во многом зависело от четких сигналов рынку об очередных шагах российского руководства по нормализации ситуации. Однако мероприятия, демонстрирующие наличие у правительства обдуманного плана действий, не были реализованы.

Правительство сочло, что временная стабилизация рынка в 20-х числах июля является устойчивой тенденцией, и провело встречу председателя правительства с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий правительства по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу только через неделю, 27 июля. Однако убедительно показать на основе данных о повышении налоговых поступлений, об увеличении уровня международных резервов, что Россия справляется со своими обязательствами до конца 1998 г., правительству не удалось.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости правительства, не способного провести через Государственную думу пакет антикризисных законопроектов, следует отметить ряд дополнительных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали ей неуправляемый характер.

Во-первых, ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Во-вторых, сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов накануне летних отпусков. Важнейшей причиной явилось серьезное обострение банковского кризиса. Оно было спровоцировано ухудшением ситуации на финансовых рынках на фоне жесткой денежной политики первого полугодия 1998 г. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных валютных ценных бумаг, служивших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными. В результате такого падения возникли дополнительные депозитные требования к российским банкам по увеличению страховочных средств (*margin call*). Для доведения этих средств банки предприняли продажи имевшихся в их портфелях ГКО-ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту, что вызвало дополнительную нервозность на финансовых рынках, в том числе на рынке российских бумаг, номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить свои обязательства перед зарубежными кредитными учреждениями, стали «СБС-Агро» и «Империял».

В результате финансовая ситуация между моментом получения кредита МВФ и первыми числами августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56 %, ускорилось падение фондового рынка. Индекс РТС-1 за время, прошедшее от момента выделения стабилизационного кредита МВФ до 17 августа, упал почти на 30 %. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд долл., то на 31 июля – 18,4 млрд, на 7 августа – 16,3 млрд.

Подводя итоги кульминации кризиса, следует отметить, что наряду с фундаментальными причинами факторами, не позволившими России в августе избежать глубокой девальвации рубля, оказались два: отсутствие поддержки антикризисной программы правительства со стороны Государственной думы и недостаточный объем помощи со стороны МВФ. К середине августа ситуация, возможно, могла бы быть выправлена за счет срочной помощи стран «Большой семерки» в размере 10–15 млрд долл. Однако в существовавшей политической ситуации получение таких средств было нереальным. Единственным возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.

План правительства, обнародованный 17 августа, включал три группы мер: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков;

принудительная реструктуризация долгов по ГКО-ОФЗ. 15–16 августа план правительства был согласован с МВФ. Объявление 17 августа 1998 г. программы без схемы реструктуризации внутреннего государственного долга вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал на 29 %. Схема реструктуризации была обнародована Правительством РФ с недельным опозданием. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд руб. (42,2 млрд долл. по курсу на 14 августа 1998 г.). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд руб. со сроками погашения в 2000–2001 гг. Программа правительства С. В. Кириенко не была реализована в первоначальном виде. 23 августа произошли отставка правительства, а также назначение В. С. Черномырдина исполняющим обязанности председателя правительства. Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ в части как программы расширенного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики.

Отмеченные факторы вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. 26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов на поддержку рубля при низких ценах доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок. С 28 августа были приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за снижения уровня валютных резервов (12,46 млрд долл. на 1 сентября). Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7, а в сентябре – на 38,4 %.

В дальнейшем темпы инфляции замедлились. Это в большей степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводившейся Центральным банком РФ. В августе практически не произошло изменения денежной базы, несмотря на то что Банк России потратил тогда 5,95 млрд долл. из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные интервенции были стерилизованы в результате операций с государственными обязательствами на открытом рынке и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

В сентябре денежная база выросла на 9,5 % при резком замедлении темпов снижения внешних резервов. Одновременно инфляционное воздействие эмиссии в значительной степени компенсировалось сокращением денежно-кредитного мультипликатора вследствие изъятия вкладов населения из коммерческих банков.

При отсутствии рынка внутренних государственных заимствований единственным показателем процентных ставок по российским обязательствам стал рынок ОВВЗ и евробондов. Котировки ОВВЗ 3-й серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40 % от номинала по сравнению с 90 % на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали до 10 % от номинальной стоимости. Евробонды котировались на уровне 20–30 % от номинала (70–85 % до кризиса).

В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./долл., то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб./долл. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./долл. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./долл. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4 %.

После августовского падения котировок в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2 %, то в сентябре его уменьшение составило 33,2 %. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89, а с начала октября 1997 г. – на 92,3 %.

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450 % годовых, по кредитам на три дня – 130 % годовых. Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объем сделок в сентябре упал по сравнению с августом в 10 раз.

Это была наиболее острая фаза кризиса, после которой ситуация стала постепенно стабилизироваться. Начинался новый этап экономической жизни страны – и новый этап антикризисной политики российских властей.

## Глава 5

# Политическая природа финансового кризиса

### Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная

Важнейшей проблемой экономики посткоммунистической России после подавления инфляции оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делала необходимым заимствование финансовых средств на внутреннем и внешнем рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики.

Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений. Как показала практика 1996–1998 гг., периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты. Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. Наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов происходило тогда, когда власть временно консолидировалась<sup>57</sup>.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост общего уровня в экономике неплатежей, в том числе налоговых<sup>58</sup>.

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику. Этот вопрос особенно важен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса, и потому мы рассмотрим его более подробно.

Достаточно убедительным является вывод о наличии прямой корреляции между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП<sup>59</sup>. Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта, причем ключевой здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример – страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия).

Однако при прочих равных условиях страны, заметно отстающие по уровню развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

---

<sup>57</sup> Подробнее см.: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1992–1997 / под ред. Е. Т. Гайдара. М.: ИЭППП, 1998. С. 297–302.

<sup>58</sup> О связи между несбалансированностью бюджета и уровнем неплатежей см.: Там же. С. 1032–1033.

<sup>59</sup> The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с более или менее демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой снижения бюджетной нагрузки или, иными словами, снижения социальных обязательств государства.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Как мы уже подчеркивали, будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находилась на уровне США и уступала Великобритании<sup>60</sup>. Эта нагрузка невыносима для страны, экономические агенты которой являются одновременно и политическими агентами (избирателями).

Здесь, собственно, и коренится ошибка в определении сущности бюджетного кризиса и механизма его преодоления. Бюджетный кризис в посткоммунистической России являлся политическим не потому, что у правительства не хватало политической воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражал несовместимость демократического режима, изъятия государством доходов и уровня экономического развития страны.

Ошибочное понимание природы бюджетного кризиса предопределило и ошибочные действия по его преодолению. На протяжении 1996–1998 гг. акцент делался на улучшение собираемости налогов путем либо усиления налогового администрирования, либо совершенствования системы налогов и налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителями международных финансовых институтов при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Расширялись функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-преьера. Огромные усилия были затрачены на разработку и продвижение Налогового кодекса, который, впрочем, так и не был принят тогда Государственной думой. Предпринимались обходные маневры, нацеленные на расширение роли тех налогов, которые по техническим причинам собирались лучше. (Последнее особенно наглядно проявилось в провозглашенном премьер-министром С. Кириенко тезисе о целесообразности усиления обложения потребителя при облегчении налогового бремени производителя, что на деле означало лишь перенесение акцента с прямых налогов на косвенные.) Принимавшиеся меры если и давали результат, то весьма ограниченный (порядка одного процентного пункта ВВП) и краткосрочный, собираемость налогов вновь падала до прежнего уровня или ниже. И хотя решалась задача предотвращения дальнейшего резкого падения доходов бюджета, так и осталось невозможным обеспечить существенное и устойчивое приращение доходов до уровня, который приближался бы к расходным обязательствам государства.

Иными словами, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация и повышение эффективности расходов, включая их сокращение, – вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точек зрения. Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997–1998 гг.) делало довольно решительные попытки по наведению порядка в расходовании средств федеральных и местных бюд-

---

<sup>60</sup> The World Bank. *The State in a Changing World*. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240–241; Россия в меняющемся мире / под ред. А. Илларионова. М.: ИЭА, 1997. С. 257–260.

жетов, а Кабинетом С. Кириенко в июне – июле была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет. Однако по существу принимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была более сложной и одновременно ясной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало практически невозможно.

На пути решения этой задачи оказались особенности российской конституционной системы. Выяснилось, что заложенный в Конституции 1993 г. механизм формирования институтов власти препятствует такому решению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не столько ограждала правительство от популизма, сколько ставила депутатов в комфортную и политически выигрышную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. И особенно болезненно это проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

Более того, в данных конституционных условиях у оппозиционного большинства Думы 2-го созыва не только не было желания разделить ответственность с правительством за социальные последствия осуществления реального бюджета по расходам, но и появлялся стимул к противоположным действиям. Экономическая нестабильность выступала важным фактором нестабильности политической и создавала благоприятные условия для успеха оппозиции на парламентских и президентских выборах.

Другая проблема – угнетающее воздействие бюджетного дефицита на состояние налоговой сферы. Несбалансированность бюджета воспроизводила в расширенном масштабе неплатежи, в том числе неплатежи в бюджет.

## **Консолидация власти и политические конфликты в условиях финансового кризиса**

Другая группа факторов резкого обострения финансового кризиса связана с кризисом социально-политической базы либерально-стабилизационного макроэкономического курса 1995–1997 гг. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были эффективные экспортно ориентированные отрасли, а также банки<sup>61</sup>. Стабильность рубля создавала благоприятные условия для их бизнеса. Однако в 1997 г. ситуация начала меняться.

Во-первых, падение мировых цен на энергоносители и металлы обусловило заинтересованность экспортеров в снижении курса национальной валюты: тем самым они фактически оказались в рядах проинфляционно настроенных сил. Во-вторых, со стороны нефтяного лобби усилилось давление в пользу снижения акцизов, реализация чего не могла не сказаться негативно на состоянии федерального бюджета и, следовательно, на макроэкономической стабильности.

В таких условиях девальвация становилась практически неизбежной, если бы не ситуация, сложившаяся в банковской системе. Значительные валютные обязательства ведущих российских коммерческих банков ставили их в случае снижения курса рубля на грань банкротства, что становилось важным фактором, противодействовавшим девальвации. Реальная ситуация оказывалась еще более сложной, поскольку банковский и нефтегазовый бизнесы были в посткоммунистической России тесно переплетены.

Наконец, важным фактором внутренней дестабилизации стала обострившаяся борьба между различными группировками элиты российского бизнеса, в которую оказалось вовлечено

---

<sup>61</sup> См.: Экономика переходного периода. С. 157–165.

и правительство. Бюджетный кризис заставил Кабинет министров в 1997 г. усилить внимание к собираемости налогов, с одной стороны, и к финансовым результатам приватизации – с другой.

Борьба за налоговую дисциплину осложнила отношения правительства с ведущими экспортно ориентированными и политически исключительно влиятельными компаниями, прежде всего с «Газпромом» и нефтяными компаниями. Именно от этих компаний, вносящих значительный вклад в федеральный бюджет, в первую очередь потребовали соблюдения налоговой дисциплины и погашения долгов перед государством. Одновременно были предприняты шаги по усилению реального государственного контроля за деятельностью «Газпрома» – организации, которая, несмотря на ее характер естественной монополии и при наличии у государства блокирующего пакета акций, фактически находилась под полным контролем высшего менеджмента (с которым формально был заключен трастовый договор по управлению госпакетом). От «Газпрома», как и от других компаний – экспортеров энергоресурсов, потребовали перехода на современные формы организации бухгалтерского учета, обеспечивавшие бо́льшую прозрачность хозяйственно-финансовой деятельности.

Закономерная негативная реакция на подобные действия правительства, непривычные и в принципе неприятные для них, была значительно усилена двумя группами факторов. Во-первых, высокий уровень неплатежей в народном хозяйстве, и особенно неплатежей со стороны бюджетных организаций, позволял энергетикам утверждать, что задолженность по налогам является результатом неплатежей за поставку соответствующих энергоресурсов (в первую очередь это касалось «Газпрома» и РАО «ЕЭС России»). Во-вторых, усилия по собираемости налогов накладывались на снижение мировых цен на нефть, что еще более осложняло положение соответствующих компаний и давало им повод обвинять правительство в целенаправленном подрыве нефтяной отрасли. Разумеется, усиление прозрачности отчасти способствовало бы, по-видимому, снижению издержек и повышению эффективности, но решительно противоречило бы интересам собственников и менеджмента этих фирм.

В 1997 г. произошел пересмотр отношения власти к приватизации, когда на первый план вышли ее финансово-бюджетные задачи. Это существенно отличалось от характерной для предшествующего периода модели, когда приватизация рассматривалась преимущественно как инструмент укрепления политической базы исполнительной власти. Попытка государства получить максимальную выручку от продажи акций ряда крупных и весьма привлекательных компаний вызвала резкое недовольство среди банковской элиты, ранее ориентированной на поддержку исполнительной власти. Особо острые разногласия вызвали результаты продажи крупных пакетов акций «Связьинвеста» и «Норильского никеля», а также перспективы приватизации компании «Роснефть».

Результатом всех этих событий стало усиление политической борьбы внутри самого Кабинета. С декабря 1997 г. дееспособность правительства оказалась ослабленной, принятие практически любого значимого решения блокировалось. Наиболее типичный пример – история с попыткой ареста имущества некоторых крупных нефтяных компаний – неплательщиков налогов, решение о чем было принято первым вице-премьером А. Чубайсом и отменено В. Черномырдиным (декабрь 1997 г.). Аналогичные проблемы возникали при перераспределении обязанностей между руководителями правительства (январь 1998 г.).



Рис. 6.1. Динамика численности участников забастовок и потерь рабочего времени  
Источник: Госкомстат.

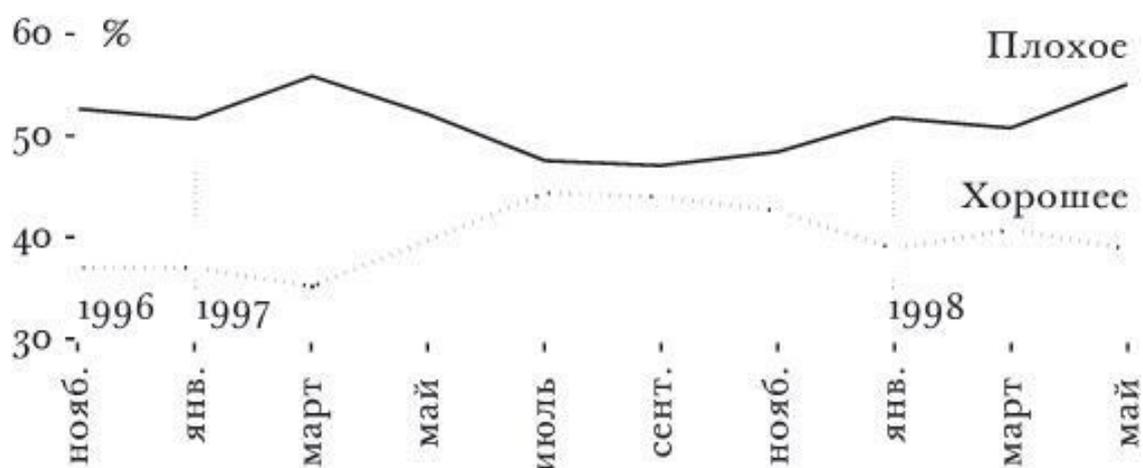


РИС. 6.2. Что бы вы могли сказать о своем настроении в последние дни?

Формирование Кабинета в марте 1997 г. породило определенные надежды, что отразилось как в снижении забастовочной активности, так и в положительных сдвигах в опросах общественного мнения (рис. 6.1–6.3).



Рис. 6.3. Отношение к деятельности президента и правительства

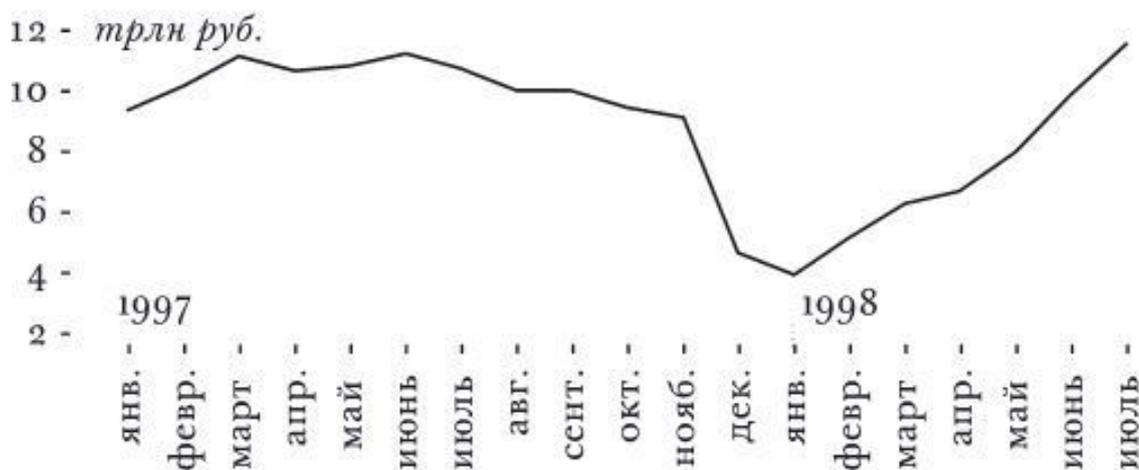


Рис. 6.4. Задолженность бюджета по выплате заработной платы

Данные по восьми секторам: промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, наука и искусство.

Источник: Госкомстат.

Однако с начала 1998 г. ситуация меняется. Ухудшение финансового положения и скандалы в высших эшелонах исполнительной власти привели к ослаблению ее поддержки в обществе. С 1998 года возобновился рост бюджетной задолженности, касавшийся в первую очередь военнослужащих и работников социальной сферы (рис. 6.4). Соответственно нарастает, хотя и не очень быстро, число участников забастовок. Увеличивается количество недовольных как своим положением, так и деятельностью властей.

Следствием этих событий стала отставка Кабинета В. Черномырдина в марте 1998 г.

## Финансовый кризис и правительство С. Кириенко

Одним из вопросов, встающих при анализе экономико-политических процессов 1998 г., является оценка отставки В. Черномырдина и формирования нового правительства. Объяснение целесообразности этого решения сводилось, по крайней мере, к следующим трем аргументам, впрочем, достаточно тесно связанным друг с другом.

Во-первых, излишняя политизированность Кабинета не позволяла сосредоточиться в должной мере на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулиро-

вал Б. Ельцин, мотивируя свое решение об отставке. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В. Черномырдина.

Во-вторых, ухудшилась социально-экономическая ситуация, что нашло отражение в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

В-третьих, резко снизилась эффективность работы правительства, что связано с обострением внутривластной борьбы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствуют два потенциальных претендента на президентский пост (В. Черномырдин и Б. Немцов), не может в полной мере обеспечить вывод страны из кризиса.

Приведенные аргументы достаточно очевидны, и поэтому коренная реорганизация правительства была неизбежной. Хотя здесь остается открытым вопрос: должна ли была эта реорганизация проводиться путем замены премьера или же, напротив, укрепления его позиций за счет отставки других членов Кабинета? Был выбран вариант в пользу командного подхода и профессионализма (или технократизма) в ущерб политическому весу. Он имел как преимущества, так и недостатки, которые вскоре проявились в полной мере.

Новое правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и добиться смягчения воздействия на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в связи с этим перед собой Кабинет С. Кириенко, были следующие:

- недопущение девальвации рубля;
- недопущение дефолта по государственному долгу;
- преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями;
- осуществление промышленной политики с целью поддержания начатого в 1997 г. экономического роста.

Нетрудно увидеть противоречивость перечисленных задач. И вполне естественно, что в условиях обострившегося финансового кризиса основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

Задача недопущения девальвации была в этом ряду ключевой. Такая постановка проблемы вызывает многочисленные возражения, поскольку падение цен на нефть и, соответственно, ухудшение торгового и платежного балансов ставили вопрос о девальвации на повестку дня. Однако правительства В. Черномырдина и С. Кириенко концентрировали усилия на недопущении резкого снижения стоимости рубля. Причины такого выбора стратегии кроются в первую очередь в сфере социально-политической: девальвация привела бы к резкому скачку инфляции прежде всего на рынке потребительских товаров, а также повлекла бы крушение банковской системы. И то и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того, зависимость российского бюджета от внешних заимствований надолго бы подорвала доверие международных финансовых кругов к российскому рынку. Наконец, девальвация привела бы к резкому удорожанию обслуживания внешнего долга с высокой вероятностью дефолта. Политическими последствиями этого могли быть не только резкий рост социального недовольства, но и смена существующего политического режима.

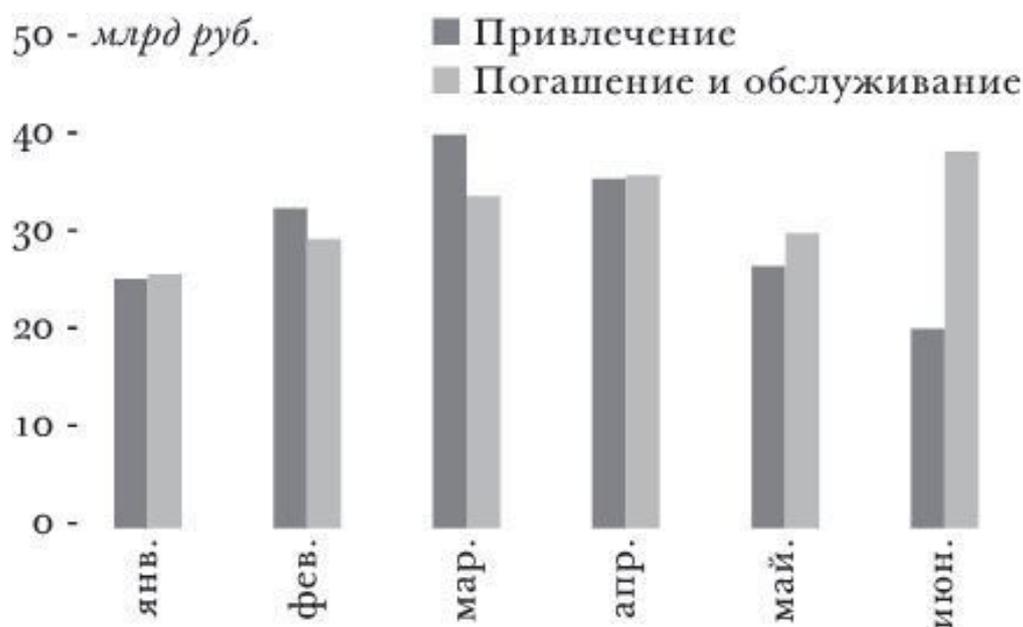


Рис. 6.5. Заимствования на внутреннем рынке и объем погашения и обслуживания внутреннего долга

Реорганизация правительства совпала с переходом финансового кризиса в России в качественно новую фазу. В марте – апреле поступления федерального бюджета начинают устойчиво отставать от потребностей по обслуживанию и погашению внутреннего долга, а доходы от ГКО окончательно перестают быть источником дополнительных ресурсов бюджета, т. е. новое размещение ГКО полностью идет на покрытие выплат по предыдущим заимствованиям (рис. 6.5).

В этих условиях для реализации своих идей правительство разрабатывает программу по стабилизации финансовой ситуации и восстановлению доверия инвесторов. Основными компонентами этой программы являются повышение собираемости налогов, ужесточение контроля за деятельностью естественных монополий, получение дополнительных финансовых ресурсов от приватизации. Расчет строился и на возможности получения дополнительных ресурсов от международных финансовых организаций, поддержка которых стала бы дополнительным фактором восстановления доверия к России со стороны иностранных и отечественных держателей госдолга.

Таким образом, налицо попытка возвращения к курсу Кабинета образца весны – лета 1997 г., связанному прежде всего с именами Б. Немцова и А. Чубайса. Этот курс получает окончательное оформление с фактическим возвращением последнего в правительство в качестве спецпредставителя президента на переговорах с международными финансовыми организациями.

Однако реальная ситуация стала развиваться не так, как в 1997 г. Не только не удалось увеличить собираемость налогов, но, напротив, в мае в доходах федерального бюджета произошел резкий спад, который так и не был компенсирован в дальнейшем. Провалились попытки осуществления крупных приватизационных проектов, что обернулось новыми потерями для федерального бюджета. Борьба с естественными монополиями не была столь успешной, как годом ранее, а инвесторы продолжали бежать из страны. Эти отличия обусловили ряд факторов объективного и субъективного характера.

К внешним факторам относятся продолжение мирового кризиса и дальнейшее ухудшение экономической ситуации в Азии, и особенно в Японии. Отношение к развивающимся рынкам ухудшалось, и Россия была лишь одним из звеньев в цепи этого кризиса. Дополнительные проблемы создавали слухи о вероятном повышении ставок Федеральной резервной системы

США, и, хотя они так и остались слухами, портфельные инвесторы все более склонялись к менее рискованным вложениям в Северной Америке и Европе.

В такой ситуации новый премьер не смог обеспечить стабильность действий и заявлений членов команды. Отношения между Министерством финансов и Центральным банком оставались крайне напряженными. Заявления руководителей обоих ведомств нередко были противоречивыми и приводили к дестабилизации обстановки в стране: от них поступали сигналы, которые лишь усиливали сомнения мирового финансового сообщества в компетенции российских денежных властей. (Примерами этого могут быть заявления тогдашнего председателя Центробанка С. Дубинина о грядущем долговом кризисе России, тогдашнего министра финансов М. Задорнова о незаинтересованности в получении помощи от МВФ и т. п.)

С. Кириенко так и не смог добиться хотя бы внешней корректности и согласованности действий. Когда же сразу по получении займа от МВФ 20 июля Центробанк пошел на арест счетов Минфина, а последний объявил о намерении занять на внутреннем рынке за один день сумму, превышающую месячные налоговые поступления федерального бюджета, кризис власти в Москве стал очевидным практически для всех инвесторов. Подчеркнем, это было отношение прежде всего к политической стороне дела, к неспособности политического руководства обеспечить стабильность и последовательность действий денежных властей, а не только (и даже не столько) реакция на конкретные финансово-бюджетные проблемы.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.