Президентский центр Б.Н. Ельцина
Общественный Совет «Уроки 90-х»

ИСТОРИЯ НОВОЙ РОССИИ

ОЧЕРКИ
ИНТЕРВЬЮ
В ТРЕХ ТОМАХ

ТОМ 1

Под общей редакцией
П.С. Филиппова

НОРМА

Санкт-Петербург
2011

УДК 338 (47)
ББК 65.02:65.9 (2Рос) –1
У68

История новой России. Очерки, интервью: в 3 т. / под общ. ред.
У68 П.С. Филиппова. Т. 1. – СПб.: Норма, 2011. – 688 с.
ISBN 978-5-87857-181-4
ISBN 5-87857-182-1 (Т. 1)

Этот сборник – попытка при обсуждении истории новой России услышать *не* историков. Мы надеемся, что экскурсы в историю авторов сборника – бывших и действующих государственных деятелей, судей, банкиров, бизнесменов, юристов, экономистов, политиков, журналистов окажутся полезными и историкам, и политологам, и всем тем, кто хочет получать знания из первых рук и сам отделять правду от вымыслов.

Авторы исходят из понимания истории прежде всего как истории развилок – экономических, политических, ментальных, связанных с динамикой мировых цен, с принятием политических решений, с изменением жизненных установок широких слоев населения. Задача истории как общественной науки заключается в изучении этих альтернатив, анализе объективных условий принятия исторических решений, их реальных целей и имевшихся ресурсов. Такой подход ограничивает возможности исторических спекуляций, так как подводит под известные события твердую почву реальности.

ISBN 5-87857-182-1 (Т. 1)
ISBN 5-87857-181-4

ББК 65.02:65.9 (2Рос) –1

© Филиппов П.С., редактор, 2011
© Норма, оформление, 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции 5

Общество и власть

Левинсон А.Г.
Общественное мнение о реформах начала 1990-х годов 8

Интервью с Бурбулисом Г.Э.
Переломный момент истории 28

Нечаев А.А.
Первое российское правительство – кризисный управляющий . . . 45

Интервью с Уринсоном Я.М.
Достижения и ошибки реформаторов 64

Интервью с Филипповым П.С.
Дорогу осилит идущий 96

Нечаев А.А.
Парад суверенитетов 129

Интервью с Красновым М.А.
Власть для общества, а не общество для власти 141

Интервью с Сатаровым Г.А.
Коррупция и политическая система 166

Интервью с Дмитриевым М.Э.
Административная реформа 198

Реформирование экономики

Интервью с Гайдаром Е.Т.
Судьбоносные развилки 218

Интервью с Ясиным Е.Г.
Сложный переход к рынку 250

Интервью с Чубайсом А.Б.
Россия: трудный путь к частной собственности 267

Берман В.Р., Филиппов П.С.
История приватизации в России 297

Интервью с Минцем Б.И.
У истоков приватизации 358

Ясин Е.Г.
Российская приватизация: еще один взгляд 373

Косалс Л.Я.
Деловой климат в клановой экономической системе 405

Назаров В.С.
Налоговая система России в 1991–2008 годах 449

Соколов И.А.
Бюджетная система новой России 517

Смыслов Д.В.
История отношений России с международными финансовыми организациями 552

Интервью с Можиным А.В.
Помощь МВФ российским экономическим реформам – во благо или во вред? 652

От редакции

Сегодня о «лихих девяностых» чаще всего говорят плохо или ничего. Связано это с сиюминутными интересами политиков, которые в стремлении получить поддержку электората действуют по известному рецепту «валить все на предшественников». Это опасно прежде всего для народа, ибо ***история не учит, она наказывает за невыученные уроки!***

Уходят из жизни те, кто делал историю новой России, кто разрушал тоталитарную советскую политическую систему и старался повернуть страну на путь демократии, эффективной рыночной экономики и правового государства. Неоценимы для истории их интервью о тех годах и вызовах, которые вставали перед страной. Их интервью – важнейший источник информации для тех, кто ***хочет получать знания из первых рук***.

Многие изданные в последние годы книги по истории новой России, к сожалению, грешат поверхностным подходом. Кому-то не хватает знаний в экономике, кому-то – в юриспруденции или банковском бизнесе. Проводить междисциплинарные исследования помогает совместная работа профессионалов разных специальностей, их общий разговор на понятном всем языке.

Этот сборник – попытка при обсуждении истории новой России услышать *не* историков. Мы надеемся, что экскурсы в историю бывших и действующих государственных деятелей, судей, банкиров, бизнесменов, юристов, экономистов, политиков, журналистов ***окажутся полезными и историкам, и политологам***.

Контрпродуктивно рассматривать историю как набор разрозненных событий, связанных датами и именами. Такая история, даже если ее разбавить текущей идеологической оценкой личностей, мало чем отличается от средневековых летописей. Подобный «летописный подход» основан на расхожем утверждении, что история не имеет сослагательного наклонения.

Однако история – это прежде всего история развилок – экономических, политических, ментальных, связанных с динамикой мировых цен, с принятием политических решений, с изменением жизненных установок широких слоев населения.

Задача настоящей Истории как общественной науки заключается ***в изучении этих альтернатив, в анализе объективных условий принятия исторических решений, их реальных целей и имевшихся ресурсов***. К этому и стремились авторы представленных очерков и респонденты интервью. Такой подход ограничивает возможности исторических спекуляций, так как подводит под известные события твердую почву реальности.

Сборник представлен на сайтах:
www.norma-spb.ru
www.ru-90.ru

ОБЩЕСТВО И ВЛАСТЬ

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ О РЕФОРМАХ НАЧАЛА 1990-Х ГОДОВ

Левинсон Алексей Георгиевич

руководитель отдела социокультурных исследований Аналитического центра Юрия Левады

Отношение российского общества[1] к рыночным реформам начала 1990-х годов было и пока остается негативным. Интерес представляет сама устойчивость негативного отношения, проявляющаяся много лет подряд. Видимо, в общественном сознании формируется нечто вроде клише или фольклорных эпитетов. Закрепляемые за определенными именами или понятиями, они выводятся из зоны рефлексии и критики.

Революция начала 1990-х годов

То, что проведенные или хотя бы начатые правительством Ельцина–Гайдара преобразования имеют исторический масштаб, стало видно тогда, когда новая реальность оторвалась от теоретического понятия «реформы» и стала собственно жизнью общества. Преобразования начала 1990-х годов заслуживают названия «революция». Это заслуга реформаторов, но еще большей заслугой является то, что эта революция произошла с минимальным применением насилия, не привела к гражданской войне, как произошло в России после Октября или в бывшей Югославии в наше время.

[1] Статистически преобладающие ответы при опросах по общенациональным репрезентативным выборкам. Использованы результаты проводимых при участии автора с конца 1980-х годов массовых опросов и с начала 1990-х годов индивидуальных интервью и групповых дискуссий на актуальные в то время темы.

Говоря о революции, мы имеем в виду прежде всего перемены в жизни народа, несколько отодвигая в сторону перемены политические. Хотя именно к последним в то время было приковано внимание общественности, их считали главными. В этой сфере старались обеспечить необратимость перемен. Но именно политические перемены оказались обратимыми – правда, тогда, когда этого почти никто уже не ждал и когда победу «демократов» сочли окончательной и бесповоротной.

В социальной сфере произошли и частично еще продолжаются воистину тектонические изменения. Обычно считают нужным обсуждать динамику экономических показателей вследствие рыночных реформ. Подобный подход чаще всего связан с профессиональной позицией исследователей-экономистов. Однако сами люди (население), даже описывая последствия реформ в терминах «богатство», «бедность», «нищета» в проводимых нами в начале 1990-х годов исследованиях по проблемам бедности, не ограничивались собственно материальными обстоятельствами, утилитарными аспектами своего положения, обрисовывали его комплексно. Главным для них было не обеднение, а потеря статуса – и отдельным человеком, и семьей, и целым социальным слоем. За этим стоял слом всего строя жизни.

В результате рыночных реформ не только поменялся характер экономики: были предприятия государственными, стали частными; прекратили работу крупные заводы, но открылись небольшие фирмы; закрылись промышленные предприятия, но появились многочисленные предприятия сервиса. Важно и то, что произошли перемены в субъективном восприятии течения времени: исчезло и прошлое, и будущее, а настоящее лишилось надежности и определенности.

Прошлое исчезло в том смысле, что обесценились накопленные капиталы – финансовый, социальный, культурный. Сбережения пропали, прежний авторитет перестал приносить почет и уважение, имеющиеся знания стало негде применять. Это больнее всего ударило по пожилым людям, которые намеревались жить именно этим накопленным капиталом во всех его видах. Потеря капиталов (всех вместе и разом) получила название «ограбление народа». В нем обвиняют реформаторов во главе с Е.Т. Гайдаром.

Исчезновение будущего заключалось в утрате многими слоями общества представлений о том, что их ждет. Коммунистической

перспективы лишились те, кто в нее верил, пусть их было немного. Исчезла и характерная для застойных советских лет бытовая уверенность миллионов в том, что «завтра будет, как вчера». Достаточно широко распространившаяся надежда, что Россия вернулась на путь цивилизованных стран и в скором времени достигнет такого же благополучия, как и Европа, просуществовала недолго и рухнула.

Наши сограждане легко поверили в особый путь развития России. Это помогало отогнать рождавшее острый дискомфорт ощущение того, что выбранный путь ведет страну неизвестно куда. Опросы того времени показывали, что россияне демонстративно отказывались думать о будущем, утверждали, что его у них отняли и они не знают, что произойдет через две недели, не говоря о более длительной перспективе. Этот эффект в известной мере длится до сих пор. Люди в своем быту, в своей приватной реальности предпринимают действия, рассчитанные на долгий срок (например, берут кредиты с рассрочкой на 20 лет), но в отношении будущего страны отказываются заглядывать даже на пару лет вперед.

Что касается настоящего, то в начале 1990-х годов многие текущее положение дел воспринимали как временное и в этом смысле – ненастоящее. Не только собственное смещенное положение казалось им ненастоящим, но и положение всей страны. Именно слом привычного порядка вещей и его замена на «непонятно какой» ставились в вину реформаторам. Примечательно, что в ходе нашего исследования в начале 1990-х годов в интервью с нищенкой с Курского вокзала и в интервью с человеком, который был рекомендован нам как «самый богатый человек России», прозвучала одна и та же формула: «когда это всё закончится, я снова...», далее следовало в первом случае «буду работать на фабрике», во втором – «буду работать в институте».

Для социальных революций характерны сильные перемены в картине мира. Описанные изменения в восприятии времени вполне революционны. Общей проблемой было то, что приобретаемые новые позиции не имели твердо прикрепленных к ним оценок. Так, многие утратили «приличное» положение ИТР, служащих, педагогов и стали «челноками», торговцами, коммерсантами. И даже если они не только восстановили утраченное благосостояние, но и разбогатели, их новое положение не имело устойчивой положительной социальной оценки, признания в глазах значимых для них авторитетов и, соответственно, в их собственных глазах. Поэтому эти люди

считали себя «все потерявшими». О своем новом богатстве они предпочитали умалчивать или говорили со смущением и мечтали вернуться в прежнее «приличное» положение, а не наращивать богатство и расширять потребление.

Социальная революция (буквально – «переворот слоев») часто приводит к перемене статусов различных слоев общества. В России гайдаровская революция произвела этот переворот не столько в привычных для описания революций социальных состояниях и классах (пролетариат и буржуазия, крестьянство и помещики), сколько в отношениях возрастных групп.

Утрата старшим поколением накопленных капиталов была лишь одной стороной процесса. «Лихие 90-е» запомнились еще и тем, что запущенные механизмы свободного рынка и приватизации привели к скоротечному обогащению заметной части россиян. Как показывали исследования, участниками этих процессов и, соответственно, разбогатевшими становились почти исключительно молодые люди. Имеются в виду не только такие сделки, как залоговые аукционы, в результате которых немногие удачливые будущие «новые русские» становились собственниками огромных состояний. Гораздо более массовым было включение в торговые операции среднего и малого масштаба множества молодых людей. В своих семьях, где старшее поколение (дедушки и бабушки) потеряло сбережения, среднее поколение (родители) потеряло работу или зарплату, значит, утратило статус и авторитет, дети превращались в кормильцев, перехватывая эту роль и соответствующий статус у родителей.

Масштабы и значение этой социальной революции, ее долговременные последствия не получили должной оценки тогда и должного внимания исследователей в дальнейшем.

Революция начала 1990-х годов заслуживает этого имени и потому, что затронула социальную структуру общества. Был подорван престиж и массовых профессий (рабочие, военнослужащие, инженеры, преподаватели и др.), и не массовых, но авторитетных групп (ученые, писатели и др.). На первый план вышли профессии финансистов и юристов, востребованные в новых секторах экономики. Много говорится о том, что спрос на них давно удовлетворен, а инерция высокого престижа остается. Наши исследования показали, что изменения в профессиональных ориентациях молодежи имеют более глубокие причины, чем реакция на престижность профессий. Революционные изменения в характере экономики сказались и на рынке

труда. В соответствии с принципиально новой его конъюнктурой меняют ориентацию выходящие на него работники.

Казалось бы, Россия последует по пути наиболее развитых стран, перешедших от индустриальной экономики к сервисной. Увы, сходство оказалось лишь внешним и незначительным. Эти страны создавали свою экономику услуг на технологической базе, подготовленной высокоразвитой промышленностью. А в России сервисная экономика сложилась на руинах индустрии преимущественно военного назначения, которая не могла дать ей ничего, кроме высвобожденной рабочей силы и производственных площадей.

В сервисной сфере в современной России упрощенно можно выделить два сектора.

Первый – информационные услуги, услуги в сфере финансов, здравоохранения, техобслуживания иномарок автомобилей. Этот сектор небольшой по числу занятых, оснащен современной (электронной) техникой, развивался бурными темпами, поскольку начинал практически с нуля. Рабочие места в нем молодые люди и их родители считают наиболее привлекательными. Поэтому при выборе специальности в течение десятилетия продолжают лидировать профессии экономиста, юриста и врача.

Второй – розничная торговля. Более крупный по количеству предприятий и числу занятых сектор, слабо технически оснащен, в нем используется преимущественно ручной малоквалифицированный труд. К квалификации и компетенции работников предъявляются требования, о которых обычно не пишут в объявлениях при приеме на работу продавцов, работников сервисов и тех, кому предстоит вести переговоры с клиентами. Это способность к социабельности, коммуникации, восприятию и передаче информации – в формах личного и устного общения.

Работодатели в современной сервисной отрасли за исторический прототип для нанимаемых работников берут скорее лакея из дореволюционного трактира, приказчика из лавки, чем продавца из советского магазина или официанта из советского ресторана. Лакей и приказчик имели более низкий статус, чем лица, которым они прислуживали. У советского продавца и официанта в условиях дефицитной экономики было превосходство в статусе над покупателями и посетителями. В современных условиях массовыми стали ситуации общения «по горизонтали», где различия между работником сервиса и клиентом ролевые, а не статусные. Лишь этикет обслуживания

(наподобие этикета приема гостей) предполагает ситуативное и в этом смысле игровое подчинение своего статуса статусу клиента. Показательно, что в середине 1990-х – начале 2000-х годов, когда разворачивалась сфера сервиса, работодатели предпочитали брать на работу молодых людей с образованием и без груза советского опыта.

Конец интеллигенции

Наши исследования тех лет показали, что сервисная отрасль востребовала в качестве профессиональных навыков и характеристик работников черты, которые в советскую эпоху были не профессиональными, а личностными качествами интеллигенции. Речь идет о коммуникативных и дискурсивных способностях, о принятии кодексов уважительного и эгалитарного (не сверху вниз и не снизу вверх) отношения к партнеру, о способности воспринимать и уважать письменные тексты, а также другие коммуникативные и поведенческие стандарты, закрепленные в нашей культуре XX века за «образованным человеком».

В трудах отечественных социологов показано, что советская интеллигенция как часть советской элиты, ответственная за воспроизводство сферы культуры как системы управления обществом в целом, уходит с разрушением советского строя. То, что в таком посыле есть значительная доля правды, доказывают широко распространенные тягостные переживания интеллигенции, ощущающей тотальный кризис, крушение своего привычного мира, собственную выброшенность из жизни, с одной стороны, и утрату жизнью дорогих ей черт культурности, нравственности, цивилизованности – с другой.

На начальном этапе гайдаровских реформ интеллигенция была их социальной опорой. Но позже именно в этой среде возникло остро критическое отношение к реформаторам – «виновникам развала страны», каким представлялся интеллигенции развал ее собственного жизненного мира.

В 1990-е годы произошли значительные изменения в сфере образования. Массовым – наподобие среднего образования – стало высшее образование. Прежде элитные его ценности распространились столь широко, что обесценились. Образование стало платным – как в официальных, так и в неофициальных (коррупционных) формах. Население восприняло переход от советской «бесплатной» системы образования к новой как неизбежность и одновременно как переход

от правильных (справедливых, чистых, честных) к неправильным формам отношений. Вина за это падение нравов была возложена на реформаторов.

К тому же носители прежней интеллигентской культуры в новой ситуации увидели утрату привилегированности, исключительности своего статуса людей с дипломами о высшем образовании. И справедливо отмечали резкое падение качества обучения в вузах. Молодые люди учатся плохо и «для корочек», а набравшие много студентов вузы учат плохо. И хотя все изменения в системе высшего образования произошли через несколько лет после ухода Гайдара с его поста, вину за это по традиции возлагают тоже на правительство реформ.

Социологические исследования показали, что бум высшего образования действительно привел к тому, что большинство студентов не имело потребности получить знания по профилю выбранного вуза, а высшие учебные заведения на практике утратили возможность эти знания дать. Нормой стали коррупционные отношения с преподавателями. Одни делают вид, что учат, другие делают вид, что учатся. Результатом является сертификат о якобы полученном образовании.

Став типовой, эта скандальная ситуация не могла оставаться тайной, в этом смысле не была обманом. Работодатели, принимая на работу выпускников вузов, не думали, что они на самом деле имеют обозначенные в дипломах знания. Наши исследования тех лет показали, что работодатели из сервисной сферы и не нуждались в специальных знаниях работников. Для них дипломы о высшем образовании служили сертификатами некоторого общего, а не специального образования. Они предъявляли спрос на тот уровень грамотности, коммуникативных способностей, знания этических норм и этикета, который молодые люди приобретали в вузах независимо от специализации. Это были интеллигентский кодекс поведения, атмосфера высшего учебного заведения, создаваемая его профессурой и преподавателями, к какой бы отрасли знаний ни относился вуз. Именно эти навыки, приемы и нормы поведения могли, хотели и должны были усвоить молодые люди за время пребывания и псевдоучения в вузе.

Этическая основа русской советской интеллигентской культуры опиралась на ценности честности. А описываемая система покоится на коррупции и обмане. Оставляя в стороне вопросы падения нравов, отметим, что новая система образования в ее массовом варианте

не выполняет прежних функций воспроизводства интеллигенции. Она лишь производит и продает ее атрибуты, обучает стандартам интеллигентного обхождения, которые в сервисной сфере становятся техникой общения.

Моделью может служить обучение иностранному языку. Обученный получает возможность расширить свои контакты и решать собственные задачи, не переходя в чужую культуру, не становясь англичанином, немцем или японцем. Подобным образом язык интеллигенции (уходящего класса) передается для практического использования другим классам. Ситуация с революцией начала 1990-х годов во многом подобна ситуации культурной революции 1920-х годов в СССР.

Отношение общества к реформам

Отношение к рыночным преобразованиям, начатым в 1990-е годы, в обществе всегда было неоднозначным. Доля тех, кто полностью и безоговорочно поддерживал их, сразу была небольшой, в первые годы реформ она не увеличивалась, а порой даже падала. Лишь позже обозначился некоторый рост, но он оказался неустойчивым. Симметричным ему была доля граждан, не принимавших реформы. К концу президентства Б.Н. Ельцина их число перевалило за три четверти населения (*табл. 1*)[2].

Таблица 1

Как Вы считаете, реформы, которые идут с 1992 года, принесли России больше пользы или вреда? Ответы в % к итогу по соответствующему году

	2000	2005	2006	2007	2009
Больше пользы	14	27	29	43	25
Больше вреда	76	56	53	35	48

[2] Здесь и далее приводятся данные опросов, проведенных коллективом, который работал с 1987 года под брендом ВЦИОМ, а с 2003 года – Аналитический центр Юрия Левады. Опросы проводились по репрезентативной общенациональной выборке (до 1991 года – данные по РСФСР). Метод – личные интервью по месту жительства. Выборка – 1600 человек в возрасте 18 лет и старше. Приводятся распределения в % от общего числа опрошенных. Доля затруднившихся ответить опущена для наглядности, она дополняет данные в столбцах до 100%.

Таблица 2

Какое влияние на экономику России оказали реформы, начатые в 1992 году?
Ответы в % к итогу по соответствующему году

	1997	1999	2000	2002	2004	2007	2008	2009	2010
Безусловно положительное влияние	3	2	1	2	4	5	3	7	7
Болезненны, но необходимы	19	15	19	14	21	21	20	31	24
Не было никакой необходимости	15	13	22	17	19	20	21	19	22
Оказали разрушительное действие	42	46	44	51	36	35	33	24	24

На фоне мнения 48% населения (2009 год) о том, что реформы принесли стране «больше вреда», при 27% затруднившихся ответить вызывает интерес мнение 25% россиян, решивших, что эти реформы принесли «больше пользы». Так считали 48% (!) бизнесменов. Среди высокообразованных людей этот ответ был главным (40%). Любопытно, что 41% лиц с высшим образованием лично себя называли скорее проигравшими в результате реформ, но все равно считали их полезными для страны. Даже среди бизнесменов доля поддерживавших реформы оказалась выше, чем доля лично выигравших от них.

Доля респондентов, считающих, что в реформах «не было никакой необходимости», изменялась с годами незначительно (*табл. 2*). Зато по мере того, как увеличивалась временная дистанция, доля говорящих об их разрушительном действии сократилась значительно: с 42% в 1997 году и даже 51% в 2002 году до 24% в 2010 году). Одновременно росла доля тех, кто пришел к выводу, что эти реформы «были болезненны, но необходимы»: с 15% в 1999 году до 31% в 2009 году.

По данным «Левада-центра», полученным в марте 2010 года, 7% взрослых жителей России считают, что эти реформы «оказали безусловно положительное влияние на экономику», 24% – они «были

болезненны, но необходимы», 24% – в них «не было никакой необходимости», 22% – они «оказали разрушительное действие на экономику». То есть в полезности и необходимости реформ убеждены более 30% россиян, а 46% высказали отрицательное мнение о них.

Надо сказать, что реформы, начатые в 1985 году М.С. Горбачевым под флагом перестройки, сегодня встречают практически такое же отношение: 26% видят их положительную роль, а 44% – отрицательную.

Большинство тех, кому нет 40 лет, согласны, что реформы «были болезненны, но необходимы», «оказали безусловно положительное влияние на экономику». Особо ценно, что необходимость и пользу проведенных правительством Ельцина–Гайдара реформ признают даже 27% «ограбленных» пенсионеров.

Не раз приходилось слышать, будто слово «реформы» безнадежно скомпрометировано среди россиян. Одни винят в этом Гайдара, другие – тех, кто извратил его начинания. Наши данные показывают, что сегодня нет неприятия самой идеи реформ. За их продолжение – правда, при укреплении роли государства и обеспечении социальной защиты населения – выступает более 50% населения. И еще 23% – за доведение до конца реформ в собственно гайдаровском духе, то есть с сокращением роли государства. Итого на долю сторонников реформ приходится 73%.

Кто же выиграл?

В 1996–2003 годах от 52 до 56% россиян считали, что было бы лучше, если бы в России все оставалось так, как было до перестройки, в 2004–2007 годах их доля снизилась до 42–48%, а в 2008 году – до 31% (*табл. 3*).

Таблица 3

Согласны ли Вы с тем, что было бы лучше, если бы все в стране оставалось так, как было до 1985 года, до перестройки? Ответы в % к итогу по соответствующему году

	1996	1998	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Согласен	52	51	50	53	56	46	48	43	42	31

Такое томление и тоска по советским временам – следствие гигантских пертурбаций в обществе начала 1990-х годов. Поначалу идеи перестройки как радикального обновления жизни, освобождения ее от обветшавших советских форм имели широкую поддержку в обществе. Не менее широко поддерживалось и предложение заменить государственное регулирование свободным рынком. Росли надежды на то, что переход к политической демократии и рыночной экономике приведет к существенному росту благосостояния населения и справедливому распределению социальных благ. Массовые разговоры о шведском социализме свидетельствовали о том, что россияне хотели бы дополнить социалистический строй эффективной экономикой, ростом национального богатства при его справедливом распределении и высокой социальной защищенности.

Реформы, начатые правительством Ельцина–Гайдара, были ориентированы на эту перспективу, но как на конечную или далекую цель. А ближайшая цель состояла в том, чтобы уберечь страну от экономического краха, голода и гражданской войны. Средством был выбран запуск механизма свободного товарообмена, который позволял решить проблему снабжения городов продовольствием и товарами первой необходимости, исчезнувшими к тому времени. Но сегодня, спустя два десятка лет, произошла аберрация массового сознания – оно приписывает исчезновение товаров началу реформ!

В начале 1990-х годов высказывалось предположение, что партийная и советская бюрократия, будучи влиятельной социальной группой с выраженными интересами, позволит провести наболевшие общественные преобразования только в том случае, если увидит в них свою выгоду, сумеет обратить реформы в свою пользу. Похоже, это пророчество сбылось – и не только в отношении прав собственности на акции приватизированных предприятий. Во всяком случае, развитие страны сильно отклонилось от намеченной Гайдаром траектории. Запущенные правительством Ельцина–Гайдара реформы должны были дать результат в контексте свободного демократического общества с присущими ему институтами общественного участия и контроля над исполнительной властью. Предполагалось, что рыночная экономика будет развиваться на основе массовой инициативы граждан. Примером такой инициативы может служить массовая бизнес-активность «челноков», спасших свои семьи и страну в целом от товарного голода в условиях коллапса административной системы снабжения.

Эта модель предусматривала общественное саморегулирование и самоуправление. В ней не было места для советской всевластной бюрократической вертикали. Правительство реформ стремилось демонтировать экономические основы советского строя не только путем приватизации, но и в вопросах управления и распоряжения госсобственностью. Прилагались усилия к тому, чтобы реставрация прежнего строя была невозможна не только политически, но и технически.

Сегодня приходится признать, что российская бюрократия сумела воспользоваться рыночными реформами, как никакая другая социальная группа. По своему влиянию она обогнала в этом даже буржуазию, которая по идее должна была быть основным бенефициаром рыночных реформ.

Тот строй, который установился в России, нельзя считать полным возвращением к советским порядкам. Во всяком случае, вряд ли можно назвать реставрацией использование советского гимна ради сиюминутных политических выгод или эксплуатацию ностальгии о советском прошлом как «золотом веке»[3].

Если уж говорить о реставрации, то речь скорее можно вести о воссоздании советской бюрократической вертикали только в еще более неприглядной форме. Сформированная при поддержке нынешней российской политической элиты административная вертикаль, составленная из администрации президента, правительства, губернаторов, мэров и далее вниз, вполне самодостаточна. Она произвольно и избирательно выполняет функции и законодательной, и судебной власти. Эта вертикаль суверенна в том смысле, что ее решения непререкаемы и она отвечает только сама перед собой. Народ сегодня воспринимает ее как настоящую власть, а парламент и суд – как подчиненные органы или декорации. Именно с суверенностью исполнительной власти и ее боевого отряда – милиции, ФСБ, прокуратуры – эксперты связывают небывалый расцвет коррупции в России.

При этом приходится признать, что политическая конкуренция фактически отсутствует, новая «партия власти», беззастенчиво используя административные рычаги и контроль над телевидением, стала «руководящей и направляющей». То есть произошла частичная реставрация партийной власти. Несут ли реформаторы ответственность за то, что такая система воспроизвелась после десятилетнего перерыва?

[3] Опросы последних пяти лет относительно истории нашей страны в XX столетии показывают, что наиболее позитивно оценивается брежневский период.

Можно говорить и о реставрации госсобственности. В позднесоветский период предприятия, находившиеся формально в государственной собственности, покрывали свои расходы за счет общенародных ресурсов, а получаемая ими прибыль распределялась среди управляющих и иных частных лиц. О возврате к этой практике свидетельствует юридическое оформление созданных в последние годы госкорпораций, дотирование их из бюджета наряду с финансовой поддержкой предприятий, где государство имеет контрольный пакет акций.

При такой «биографии» российской демократии и российского рынка отношение россиян к рыночным реформам не может быть единым в разных кругах общества и в разные периоды. В 1992–1993 годах[4], когда гайдаровские реформы были актуальной реальностью, абсолютное или относительное большинство выступало за их развитие. Дальнейшая динамика приведена *в табл. 4*.

Во всяком случае, массы не считали себя выигравшими от реформ (*табл. 5*).

Таблица 4

Как Вы считаете, рыночные реформы следует продолжать или прекратить? Ответы в % к итогу по соответствующему году

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Следует продолжать	30	27	36	39	27	32	32	37	36	38	34	34	40	38
Следует прекратить	24	29	24	27	34	28	24	20	20	19	22	22	20	19

Таблица 5

Принимая во внимание все последствия реформ, идущих с 1992 года, лично Вы и Ваша семья выиграли или проиграли от перемен, происходивших в последние годы? Ответы в % к итогу по соответствующему году

	2005	2006	2007	2009
Выиграли	22	22	29	23
Проиграли	57	57	41	50

[4] По различным техническим причинам данные 1992–1993 годов не поддаются точному сравнению с данными последующих лет.

Что мешает реформам?

Отвечая на вопрос: «Почему возникают проблемы с проведением демократических и рыночных реформ в России?» – 51% опрошенных в качестве главной причины назвали «коррумпированность правящей элиты». Напомним, что тезис Д.А. Медведева о том, что коррупция – одно из главных зол в России, российская публика поддержала более других его критических замечаний о положении дел в стране. Поддержка превысила 80%. Субъектом коррупции традиционно считают бюрократию. Таким образом, россияне косвенно поддержали приведенный выше тезис о том, что бюрократия так или иначе обращает процесс реформ себе на пользу.

В одних случаях ее вмешательство частично задерживает реформирование или отклоняет результат от задуманного инициаторами, в других – полностью блокирует реформу или порождает результат, радикально, а то и диаметрально отличающийся от ожидаемого. 16% опрошенных в качестве причины проблем с реформами прямо указали на «сопротивление, саботаж чиновников».

Применительно к гайдаровским реформам еще предстоит оценить, насколько их результат отклонился от ожидаемого и насколько это отклонение было вызвано вмешательством сторонних сил. О том, как далеко такое вмешательство может зайти, можно судить хотя бы по тому, что Гайдар был смещен с поста первого заместителя председателя правительства и отстранен от управления ходом реформ через 13 месяцев после своего назначения.

На втором месте после коррупции с существенно меньшей частотой (29%) была названа такая причина, как «отсутствие продуманной программы проведения реформ», еще 24% сослались на «отсутствие в правительстве компетентных, профессионально работающих экономистов». Понятно, что простые россияне не имеют достаточно информации для подобных суждений. В данном случае речь идет об их восприимчивости к настойчивой критике в СМИ в адрес правительства Ельцина–Гайдара, которая изобиловала обвинениями в отсутствии продуманной программы и компетентных специалистов. Не будем обсуждать, кто высказывал такие обвинения, кто утверждал, что именно у него есть продуманная программа, и кто рекомендовал себя как наиболее компетентного специалиста.

На «неверность самого курса реформ» указали 15% респондентов, а на «медленные темпы, непоследовательность в проведении

реформ» – 13%. По сути, это продолжение темы о вмешательстве сторонних сил в проведение реформ. Но точно такую же поддержку получил противоположный тезис: причина проблем с проведением демократических и рыночных реформ в России в «слишком высоком темпе, резких переменах в жизни людей».

Реформы Гайдара в момент их проведения не называли «шоковой терапией». Этот термин тогда был тесно связан с реформами, которые проводились в другой стране и в иной социальной обстановке. Его стали использовать позже, отбросив позитивное содержание, говорившее о терапевтическом эффекте. Реформы действительно оказались шоком для многих людей и вспоминаются именно этим. Недобрая память в народе о Гайдаре имеет прежде всего эти корни.

Критика реформаторов за слишком резкие действия соседствует с двумя важными тезисами. 16% россиян полагают демократические и рыночные реформы «несовместимыми с российским укладом жизни». Так говорят, несомненно, противники реформ. Но примерно столько же людей (18%) видят препятствие в «неумении населения жить в условиях рынка и демократии», в отсутствии у народа «инициативы и желания работать». Такие соображения говорят о том же самом, но выдвигаются сторонниками реформ и критиками соответствующих черт многих россиян.

Однако приписывать какому-либо народу, обществу, состоящему из множества групп, институтов и интересов, «прорыночную» или «антирыночную», «продемократическую» или «антидемократическую» ориентацию неразумно. История России с 1985 года по сегодняшний день показывает, что обществу случалось в значительной своей части и поддерживать реформы рыночно-демократического характера, и высказываться против них. Пример России здесь не уникален. Впрочем, консолидация значительной части общества на прорыночных и продемократических позициях имела место до того, как оно познакомилось с рынком и демократией. Разочарование возникло потому, что положительным сторонам этих институтов в полной мере так и не дали сложиться. Рынок оказался под жесточайшим прессингом бюрократии, пережил неестественную концентрацию и монополизацию. Сосуществование свободной рыночной экономики с авторитарным режимом оказалось нереальным, хотя возможность этого пытались доказать народу, ссылаясь на пример Чили при Пиночете. В итоге российская экономика трансформировалась лишь

в частично либеральную. Ожидания россиян, связанные с декларированным социальным характером российского государства, тоже оказались напрасными.

«Лишние» люди

Опросы показывают, что у противников реформ наряду с ненавистью к реформаторам и лично Гайдару присутствует своеобразное понимание обреченности России на эти реформы, их исторической неизбежности. Во время наших полевых исследований в 1990-е годы в различных слоях общества нам передавали как абсолютно достоверную информацию о том, что у ЦРУ (варианты – Конгресс США, НАТО) есть план превратить Россию в капиталистическую страну. Так как наша советская экономика для этого не годится, ее надо разрушить и создавать новую, более эффективную. Для работы в ней будет достаточно примерно трети трудоспособного населения, остальные не нужны. Их надо извести. Эту работу Запад поручил Ельцину и Гайдару. Реформы и направлены на то, чтобы активная треть населения включилась в новую экономику, а остальные две трети вымерли как можно скорее. С одинаковой частотой в рассказах респондентов встречались сведения о наличии этого секретного плана Запада и сообщения о том, что в одном из своих выступлений Гайдар сам сказал о ненужности большинства россиян.

В этих воззрениях, характерных прежде всего для людей прокоммунистической, левой ориентации, присутствовало согласие с «демократами» в том, что реформы для России исторически неизбежны. Смысл этих сказок – в представлении постсоветского населения о своей исторической никчемности. Врагу, то есть ЦРУ и Гайдару как его «агенту», в этом смысле верили. И версии, гласившей: «Если мы хотим видеть Россию современным государством, то для двух третей нынешнего населения в ней нет ни дела, ни места», верили больше, чем уверениям реформаторов о том, что демократическо-рыночное будущее – это праздник для всех.

Повторим, главным в этих рассказах мы считаем не обвинение в адрес реформаторов, а внутреннее согласие с этим расчетом. Если признать необходимость перестройки и движения к будущему, то описанная жертва, полагали они, неизбежна. И люди вполне могут отказываться от перспективы такой ценой превратить Россию в «современное» государство. Недаром в 1996 году более половины россиян,

в 2009 году – более трети заявляли, что было бы лучше, если бы все в стране оставалось так, как было до перестройки.

Народ, мечтавший о рыночной экономике и демократии как социальном строе, похожем на «хороший» социализм, но обогащенный продуктами эффективной капиталистической экономики, сегодня обнаруживает себя в совершенно иных условиях. Рыночная экономика, отягощенная административной рентой, без надежных гарантий частной собственности, с элементами государственного социализма, не в состоянии обеспечить высокие темпы развития в несырьевых отраслях. Производительность труда на российских предприятиях много ниже, чем в соседнем Китае, издержки производства запредельно высоки, а качество продукции низкое. Нынешняя система лишь распределяет доходы, обусловленные природной рентой и не связанные с добавленной трудом стоимостью, с массовой самодеятельной активностью населения. Следствием этого является относительно низкий уровень доходов населения в сравнении с развитыми странами.

Наступившее будущее оказалось не таким, каким его представляли себе во времена гайдаровских реформ и их сторонники, и их противники. Описанные выше сказки сегодня перестали рассказывать. Путина мало кто подозревает в том, что он агент влияния США. Однако если не мысли, то глухое ощущение никчемности тех, кто некогда считал себя и себе подобных «солью земли», сохраняется. Правда, основа его теперь иная. Суть нынешней экономики, как ее представляют в народе, не в том, что она рыночная, а в том, что она сырьевая, перестала быть индустриальной.

«Живем тем, что торгуем природными запасами». «Сейчас никто не работает, все торгуют». В глазах большинства русских, которые никогда не считали себя торговым народом, настоящим трудом является работа на предприятии. Причем под предприятием подразумевается прежде всего предприятие ВПК. Настоящий труд – это труд во имя укрепления оборонной мощи страны.

Рыночные реформы резко сократили долю ВПК в экономике, лишили миллионы трудящихся того статуса, который насаждался советской пропагандой, – «гордости рабочего человека». Рабочие места, на которые перешли бывшие рабочие этих предприятий, – преимущественно в сфере сервиса или в торговле. Они могут быть удовлетворительными с точки зрения заработков, но не дают работнику этого самого чувства гордости.

Стоит добавить, что в эпоху советской военной индустриализации существовало и гендерное разделение общественных ролей с их далеко не равным статусом. Роль воина и индустриального (квалифицированного) рабочего, кующего оружие для воина, была мужской. Женщинам отводились роли вспомогательные, сервисные (в торговле или в общественном питании).

По подсчетам экономистов, основная часть российского ВВП формируется сейчас в нефтегазовом секторе. Там занята не треть, а 3% работоспособного населения. Их трудом, говорят респонденты, создается национальное богатство, а остальные это богатство распределяют и перераспределяют («растаскивают», как выразился один из респондентов).

Описанное выше глухое ощущение своей никчемности является одной из причин распространенной среди определенной части мужского населения низкой ценности своей и чужой жизни. У них снижен порог страха перед причинением увечья или смерти себе и другому. Из разлада между сохраняющимися идеями о предназначении человека, о нормативной роли мужчины как воина и добытчика, с одной стороны, и наличными узкими возможностями для реализации этих идеалов – с другой – следует широкое распространение насилия – реального или потенциального. Мужчины стремятся попасть в силовые, охранные либо криминальные структуры, то есть институты, так или иначе связанные с насилием.

Другое следствие – распространение алкоголизма и наркомании как средств заполнения разрыва, который образуется между нормативными представлениями о мужской роли и статусе, с одной стороны, и предлагаемыми нынешним рынком труда занятиями – с другой. Подчеркнем еще раз, что эти проблемы возникают и находят свое нездоровое разрешение преимущественно среди населения, принадлежащего к русской культуре, как она сложилась в СССР в последние десятилетия его существования. Вынужденные дрейфовать в сферу сервиса, эти мужчины попадают в зоны, в которых прежде доминировали нерусские, принадлежащие к невоинским и непромышленным, а потому малопочетным статусам. Отсюда столь широко распространенная ксенофобия, ненависть к «приезжим».

Реальной конкуренции за рабочие места, за источники ренты, заработков, доходов между русскими и другими этническими группами почти нет. Претензии в их адрес не имеют экономического характера и сводятся к этическим, можно сказать, этикетным: «Ведут себя

как хозяева!» Классическое «понаехали тут» скорее есть протест против проникновения чужих в «наше» географическое пространство. Но под ним – чувство неуверенности в себе людей, которые сами вынуждены действовать в чуждом социальном пространстве, где они заранее ощущают себя менее способными, чем эти неуважаемые ими чужаки.

Реакция на смерть Гайдара

В российском обществе об умершем общественном деятеле, как правило, говорят лучше, чем при жизни. Смерть как бы приносит признание его правоты. В случае с Е.Т. Гайдаром это если и произошло, то далеко не во всех слоях общества. Известие об его смерти 15 декабря 2009 года у 40% респондентов не вызвало никаких особых чувств, у 30% – вызвало сожаление, у 10% – печаль, у 10% – смешанные чувства, у 2% – раздражение, у 4% – удовлетворение.

Действительно, российское общество испытывает «смешанные чувства» по поводу реформ, ассоциируемых с именем Гайдара. Чаще прочих о скорби в связи с его потерей заявляли образованные люди, специалисты, руководители, хотя и эта часть общества не считает себя в выигрыше от гайдаровских реформ. В то же время российский бизнес-класс – не гайдаровским ли реформам он обязан своим возникновением? – реже остальных выражал сожаление и печаль. Траурная весть в основном у него «не вызвала никаких особых чувств».

Приходилось не раз слышать, что более других Гайдара ненавидели пенсионеры. Но на самом деле сообщение о его смерти встретили с «удовлетворением» только 6% пенсионеров, что лишь немного выше среднего значения по выборке (4%).

Реакция на кончину Гайдара, видимо, в сконцентрированной форме выразила сложное отношение к его персоне: оно различалось в разных слоях общества, противоречивым оказалось и само содержание этого отношения в каждом конкретном случае.

Жест депутатов российского парламента, отказавшихся почтить память Гайдара вставанием, показал, что нынешняя политическая элита отказывается считать себя причастной к тому политическому и экономическому направлению, которое задали гайдаровские реформы. Этот жест много говорит об этике нынешнего депутатского корпуса. Но он также дает важное указание тем, кто хочет разобраться,

за что реформаторы несут, а за что не несут историческую ответственность. Можно сказать, что своим отказом встать нынешние депутаты сняли ответственность с Гайдара за тот политический и экономический строй, который они легитимизируют своими голосованиями.

Между тем состоявшееся в конце путинского президентства повышение жизненного уровня широких слоев населения стало возможным не просто благодаря нефтяным доходам. Эти доходы и налоги с них смогли быть усвоены российской экономикой в той мере, в какой она приобрела рыночный характер. А это произошло, в конечном счете, в результате реформ, проведенных правительством Ельцина–Гайдара. Благодаря им поступившие в страну нефтяные доходы смогли через сложившуюся новую сферу услуг, среднего и малого бизнеса быть перераспределены от самых богатых к менее богатым и далее вниз по лестнице доходов. Не было бы этих капиллярных каналов рынка, не было бы и роста доходов населения.

В заключение отметим, что российское общественное мнение косвенно и по отдельности приняло и в этом смысле признало грандиозные перемены, произошедшие в жизни страны. Но российская общественность не связывает их с правительством Ельцина–Гайдара. В отношении к Гайдару действуют специфические клише. Они не позволяют населению оценить по достоинству вклад реформаторов и самого Гайдара в модернизацию России. Однако более важно то, что заложенные реформаторами рыночные и демократические ориентиры развития пока не дали того результата, на который они рассчитывали. Развитие страны пошло по другому пути, будем надеяться, временно.

ПЕРЕЛОМНЫЙ МОМЕНТ ИСТОРИИ

*Интервью с **Геннадием Эдуардовичем Бурбулисом***

Биографическая справка

– в 1989 году был избран народным депутатом СССР;
– в 1989–1990 годах – председатель подкомитета Комитета Верховного Совета СССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления;
– с января по июль 1990 года – полномочный представитель председателя Верховного Совета РСФСР, руководитель рабочей группы Высшего консультативно-координационного совета. На выборах президента РСФСР возглавлял избирательный штаб Б.Н. Ельцина;
– с 19 июля 1991 года по 8 мая 1992 года государственный секретарь России – секретарь Государственного совета при президенте;
– с марта 1992 года – заместитель председателя Президентского консультативного совета;
– с 8 мая по 26 ноября 1992 года – государственный секретарь при президенте;
– с 6 ноября 1991 года по 14 апреля 1992 года – первый заместитель председателя правительства;
– с 26 ноября по 14 декабря 1992 года – руководитель группы советников президента (после ликвидации должности госсекретаря);
– 1 января 1993 года был освобожден от всех государственных должностей. Возглавил гуманитарный и политологический центр «Стратегия»;
– в 1993 и 1995 годах был избран депутатом Государственной Думы;
– с июля 2000 года – вице-губернатор Новгородской области по взаимодействию с палатами Федерального Собрания;
– с ноября 2001 года – член Совета Федерации, представитель администрации Новгородской области в Совете Федерации, председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;
– в сентябре 2007 года в связи с назначением нового губернатора Новгородской области подал в отставку;
– 16 ноября 2007 года был освобожден от сенаторских полномочий.

Первый президент России

– Геннадий Эдуардович, Вам пришлось работать с первым президентом в самое переломное для России время. Расскажите о нем.

– Борис Ельцин, как слоеный пирог, состоял из разных личностей, и потому суммарные последствия его деятельности противоречивы. Его нельзя оценивать вне исторического контекста. В то время интеллектуалы освобождались от духовного гнета, который давил нас во времена господства КПСС. Партийный босс Ельцин освобождался от собственных предрассудков и помогал освободиться другим – каждому от своих.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов политик-актер был востребован, тем более политик с такой волевой харизматической подосновой, как у Ельцина. И только позже стало понятно, что на самом деле нужен навык будничной, а не рекламной, не телевизионной работы – по существу государственного управления. После избрания его председателем Верховного Совета быстро выяснилось, что кропотливая законодательная деятельность Борису Николаевичу не по вкусу. Он искал иные формы влияния на развитие событий. Адекватным для него было президентство. Это не значит, что ему нужна была абсолютная власть, хватало виртуальной возможности когда-то ею воспользоваться.

Хотел бы подчеркнуть, что, как никто другой, Ельцин умел сливаться с толпой, умел просчитывать ее своей звериной интуицией и потом заставлял входить в резонанс с собой.

Когда митинговый энтузиазм прошел, началась кристаллизация различий. Ведь свобода есть испытание, мучительный выбор. А культура Бориса Николаевича мучительного выбора не предусматривала. Для него: чем сложнее и многофакторнее проблема, тем она никчемнее. Раз так, то надо ее упростить – опростить – «однозначить», и таким образом подстроиться под настроения людей.

Меня как-то насторожила его фраза о том, что если люди тянутся к стабильности, то он обязан с этим считаться. Я стал доказывать, что существует разница между желанием людей иметь устойчивую, полноценную жизнь и их нежеланием добиваться этой устойчивости старыми методами, методами государственной опеки, подачек начальников. Но Борис Николаевич не воспринимал мои доводы.

Ельцин был не злопамятным, скорее всепамятным. Его феноменальная память известна многим. Он прекрасно помнил цифры и с

их помощью доказывал свою правоту. И свои идеи генерировал, и чужие аккумулировал. Вопрос в том, какие, какой глубины и какого масштаба.

– Работать с ним было непросто? Как сказывались его властный характер и партийная закалка?

– Партийная закалка проявлялась в том, что Борис Николаевич умел выявить сущность явления, и в том, что многие вопросы он решал по прихоти, любил показать, кто в доме хозяин. Скажем, полгода тщательно готовится визит, все спорные вопросы выстраданы, все взаимные уступки оговорены. Вдруг, из желания продемонстрировать свою волю, он царственным жестом идет на неоправданные уступки, сводя на нет усилия многих людей и нанося ущерб интересам государства. Характерный пример такого поведения – переговоры с поляками во время визита Леха Валенсы в 1992 году. Тогда только вводились в практику встречи в формате «один на один». Встречаясь с Валенсой, Ельцин объявил решения, которые не совпадали с предварительными многомесячными проработками и не отвечали нашим интересам.

Из желания покрасоваться, показать, какой он всесильный, он мог на капоте трактора подписать указ о финансировании неизвестного никому заказа, неизвестно из каких ресурсов и с какими последствиями.

Но если бы не властный характер Ельцина, то не было бы известного фото на танке, на фоне Белого дома. Во время путча мы с ним приехали в Белый дом и пытались разобраться, что происходит в стране. Вскоре доложили, что к зданию подтягивается танковая бригада. Это путчисты хотели нас заблокировать. Ситуация абсолютно нестандартная. Как себя вести? Мы сидим в кабинете у Бориса Николаевича, вдруг заходит Коржаков и объявляет, что танкисты вышли из танков и разговаривают с прохожими. Они не понимают, куда их послали и зачем. У Ельцина моментально возникла идея лично пообщаться с танкистами. Я возражал. С балкона мы посмотрели, что же там происходит. Он утвердился в том, что пойти туда надо. Я до последнего был против.

И уже через полчаса по всему миру полетели кадры: Ельцин и все мы на танке, он зачитывает свое обращение к российскому народу. На танке, который приехал его блокировать и физически изолировать!

— Почему Ельцин не создал партию?

— Борис Николаевич испытывал восторг и ликование от тех перспектив, которые открывались перед новой Россией. Свободной. Демократической. Поэтому он не рискнул создать проправительственную партию, опасаясь, что ее могут сравнить с Коммунистической. Он говорил, что выбран всенародно и не может отталкивать от себя избирателей, а ужас от КПСС был еще силен в памяти многих.

Я пытался убедить его в том, что нам все же необходима партия, которая обеспечила бы мост между президентом и народом. Ведь доверие, уважение, народная любовь к президенту будут угасать, особенно в силу тех крайне сложных задач, которые предстояло решать правительству. Но он уходил от подобных разговоров.

По-моему, это была ошибка Ельцина и всех нас. Мы лишили свою работу важной поддержки. Многие эмоции, второй освободительный пыл действительно прошли. Испытания новыми экономическими условиями сильно затронули людей. А посредников между ними и новой властью, которая получила разрушенную государственную машину и опустошенную экономику, но стремилась эти проблемы решать, не было. Они долго создавались. К сожалению, в хорошем виде их нет и по сей день. Я не имею в виду такую партию, как «Единая Россия». Мы должны были сделать что-то более подходящее.

Чечня – сентябрь 1991 года

— Боевики национальной гвардии Общенационального конгресса чеченского народа 6 сентября 1991 года взяли штурмом Дом политпросвещения в Грозном, где заседал Верховный Совет Чечено-Ингушетии. Председатель ВС Доку Завгаев покинул Грозный, подписав заявление о формировании временного правительства переходного периода. И уже 11 сентября вы с министром печати и информации Михаилом Полтораниным прилетели в Грозный, чтобы разобраться, что там происходит, и по возможности урегулировать кризис. Что вы там увидели?

— Чеченская страница была синхронна общесоюзным и общероссийским процессам. Именно московский август 1991 года возбудил это восстание. Руководство республики двусмысленно повело себя по отношению к ГКЧП. Эта двусмысленность дала возможность

объявить восстание народным и освободительным. Когда мы приехали, в Грозном шли круглосуточные митинги. Вооруженные люди с воспаленными глазами и с автоматами наперевес, весь этот освободительный жар... Завгаев уже находился у себя в районе, в полной изоляции, в состоянии самообороны.

15 сентября открылась последняя сессия Верховного Совета Чечено-Ингушетии, где были приняты решения об отставке Завгаева, самороспуске ВС и передаче власти Временному высшему совету – до выборов, назначенных на 17 ноября 1991 года. Они так и не состоялись. В сентябре-октябре власть перешла к Общенациональному конгрессу чеченского народа. 27 октября он провел собственные выборы, на которых победил Джохар Дудаев.

– Какие ошибки в отношении Чечни тогда допустило российское руководство?

– Пожалуй, ошибкой было чрезмерное доверие к благородной освободительной теме. Однако события происходили в стране, которая разваливалась на глазах. Ни у российского, ни у союзного руководства не было единой идеологии, единого правового, политического и социального понимания событий в Чечне. Отчасти это была спекуляция на возможностях где-то ослабить влияние Ельцина, а где-то подыграть тому, чтобы Чечня оставалась раздражителем для других территорий. Это уже выходило за рамки очаговой проблемы. Чечня впитывала интересы слишком многих сил, которым конфликт был выгоден.

К тому же наши возможности управлять этими процессами были ограничены. Распад и есть распад. Просто в Чечне он приобрел сверхактивные, агрессивные и в дальнейшем военизированные формы. Я не допускаю, что тогда можно было использовать чисто силовой вариант усмирения. Мы предлагали меры, которые обещали нормальные перспективы.

За несколько дней в сентябре мы объехали все районы, все предприятия, выясняли отношение к происходившему не только у наэлектризованной части населения, но и у тех, кто не выходил на площади. Мы преодолели жесткую формулу: «никаких разговоров и переговоров, вся власть в наших руках». Была согласована процедура формирования нового представительного органа, которая так или иначе была реализована. Тогда еще ни у кого не было вдумчивого и осторожного отношения к последствиям подобных манифестаций. Спустя два месяца такая силовая попытка была, но в сентябре это даже представить себе было невозможно.

– Дудаев сознательно был поставлен Москвой или с ним пришлось считаться в силу сложившихся обстоятельств?

– Я знал не все, но, думаю, все же точнее второе. До определенного момента Дудаев проявлял достаточную гибкость и разумность, выглядел привлекательной кандидатурой: генеральские эполеты, честь мужчины, взявшего на себя всю ответственность за ситуацию, одновременно опыт работы в европейских анклавах с современными перспективами.

Хотел бы обратить внимание на такой нюанс: в дальнейшем по причинам, до сих пор не вскрытым, Дудаев несколько раз проявлял крайнюю заинтересованность в личной встрече с Ельциным. Но встречи срывались... По-моему, это как раз тот случай, когда личный фактор и его отсутствие предопределили дальнейшие события и последствия.

У истоков правительства реформ

– Геннадий Эдуардович, расскажите о предыстории правительства реформ.

– Декларация о суверенитете России была принята 12 июня 1990 года, а 15 июня российское правительство – Совет Министров РСФСР – возглавил Иван Силаев. В течение следующего года оно продемонстрировало свою вопиющую недееспособность. И это неудивительно, ведь в отличие от остальных союзных республик РСФСР имела самые ничтожные полномочия в сфере управления. Из народно-хозяйственного комплекса, который располагался на территории России, Совет Министров управлял лишь 7% предприятий. Все остальное принадлежало союзным структурам.

После избрания 12 июня 1991 года Ельцина президентом РСФСР остро встал вопрос об управлении республикой. В никчемной и малопродуктивной системе якобы исполнительной власти, доставшейся нам от Советского Союза, предстояло найти новые инструменты, в том числе управленческие. Мы ощущали ответственность за положение дел в России в целом, в ее регионах и отраслях. И осознавали масштаб этой ответственности.

Имелась реальная угроза неуправляемости и голода. Страна была разорена, мы получили в наследство опустошенную экономику. Перед нами стояла в высшей степени практическая задача: чем каждый

день кормить людей, чем отапливать жилища, как сохранить элементарные межхозяйственные связи. И это при том, что сложилась конституционно-правовая неопределенность, обострилось противостояние между исполнительной и законодательной властью, отсутствовали дееспособные структуры правопорядка.

Стала очевидной потребность в новой структуре, в рамках которой можно было бы оценить и осмыслить реальную ситуацию в стране, организовать проработку идей, стратегических предложений и программы на ближайшую перспективу.

Поэтому уже в июле 1991 года Ельцин своим указом образовал не предусмотренный Конституцией Государственный совет РСФСР при президенте и поручил ему подготовить предложения по экономическому будущему новой России. 19 июля я стал секретарем Госсовета. В него вошли девять наиболее энергичных и прогрессивных министров Совмина (министры обороны, финансов, иностранных дел, печати и средств массовой информации, образования, юстиции и др.) и шесть государственных советников. Создание Госсовета позволило Ельцину установить непосредственный контроль над Советом Министров и сориентироваться в реальном положении дел в РСФСР.

Убедить Силаева в необходимости преобразовать Совет Министров особой трудности не представляло, тем более что он не был уверен в том, что реформы в принципе возможны. Мы были признательны Ивану Степановичу за то, что он обеспечил мягкий переход от прежнего правительства к кабинету реформ. 26 сентября 1991 года он возглавил Межреспубликанский экономический комитет.

Мы взялись за работу при активном участии Ельцина. Путч обострил нашу сверхзадачу, сделал ее неотложной и в высшей степени востребованной. Предстояло разработать комплексную стратегию выживания-преобразования в единстве политических, политико-правовых, социальных и экономических реформ в России.

— Как шла разработка этой стратегии?

— Государственный совет изначально исходил из того, что эффективные экономические преобразования возможны только при соответствующей политической и правовой системе. Это было самым важным в тот момент. Поэтому нужно было понять, какие предложения могут быть адекватно обеспечены политическими и правовыми мерами.

Мы интенсивно искали специалистов. Организовали работу дружески конкурировавших групп, каждая из которых разрабатывала свои предложения.

Определенные ресурсы сохранялись у группы Явлинского, учитывая многострадальную историю программы «500 дней» и несостоявшийся брак с союзным руководством и союзным правительством. До того, как Ельцин поручил Госсовету подготовить предложения по экономическому будущему, мы хотели объединиться с Горбачевым во временный пакт Горбачев–Ельцин по программе «500 дней», возлагали на это большие надежды. Но оказалось, что ни Михаил Сергеевич, ни союзное правительство не намерены двигаться в этом направлении.

Теперь в группе Явлинского были другие люди, и инструменты предлагались несколько иные. Особенностью их подхода было то, что все меры они предлагали применительно ко всему пространству Советского Союза. И хотя после августа 1991 года этого пространства в реальности уже не было, Григорий Алексеевич – при всех своих мировоззренческих и профессиональных достоинствах – продолжал надеяться на дееспособность союзных управленческих структур.

На 6-й даче в Архангельском работала группа Евгения Сабурова. Он тоже считал неоправданным и невозможным предпринимать эффективные шаги только в России, без учета других бывших союзных республик. Иногда говорят, что сказался его личный жизненный опыт, для него это было по-человечески важно, ведь он крымчанин. По-моему, это нормальная, человеческая реакция – стремление сохранить Советский Союз. Но здесь Евгений Федорович все же больше руководствовался системным, научным мышлением.

Третья группа ученых и практиков появилась в Архангельском на 15-й даче и начала интенсивную работу после путча. Возглавил ее Егор Гайдар. Я знал его по партийным изданиям – «Правде» и «Коммунисту», а лично познакомился с ним в дни путча. Мы договорились: как только этот ужас и глупость закончатся, он соберет специалистов, и они сформулируют предложения для практической работы.

Уже в сентябре группа Гайдара предложила программу-концепцию, в основе которой лежали неотложные меры по экономической стабилизации. В ней была заложена идея опасности расплывчатого отношения к системе бывшего Союза, зафиксирована угроза обвала рубля при множественности источников печатания денег и угроза вымывания последних ресурсов, которые нам достались в наследство,

без каких-либо стимулов для их воспроизводства. То есть то, с чем страна столкнулась практически уже в ноябре 1991 года. В этой концепции стратегия, долговременные и неотложные задачи подкреплялись правовой конструкцией, проектами нормативных актов.

– В чем были принципиальные различия в подходах этих трех групп?

– В ответе на вопрос: в состоянии ли мы найти решения неотложной задачи спасения страны от голода и холода, неконтролируемой гражданской и военной безопасности на всем пространстве Советского Союза или здесь возможна альтернатива?

Гайдар исходил из того, что разрушительный масштаб постигшего нас в августе 1991 года «политического Чернобыля» таков, что опрометчиво какими-то своими утопиями пытаться этим управлять. Поскольку Россия была и остается ключевым жизненным и ресурсным пространством, программу радикальных реформ было правильнее воплотить именно в ее границах, имея в виду доверие к Ельцину, как лидеру и нашу консолидированную позицию. А потом уже эта программа может стать магнитной средой, собирающей другие республики.

– Почему Госсовет одобрил именно концепцию команды Гайдара?

– Я слышал много различных оценок этой концепции. На них не скупились ни наши теоретики и академики, ни нобелевские лауреаты. Но это тот случай, когда никто другой даже близко не подошел к реальной ответственности за текущее положение дел. По-моему, именно по этому важнейшему признаку история нас выбирала.

Это была особенность Гайдара. Его призванием становилась работа мыслителя, ученого, исследователя, работа научного публициста, а страстью – истина и ее нравственная ипостась – правда. Но Егор Тимурович прошел школу мучительного поиска выхода из плачевной ситуации, сложившейся в советской экономике в 1980-е годы. Участвуя в комиссии Леонида Абалкина, комиссии Совмина и других в проработке мер, в которых так нуждалась система управления, он убедился: когда меры предлагаются одними, они не исполняются другими.

Повторяю, сильной стороной концепции группы Гайдара было то, что она обеспечивала внятные, четкие механизмы и инструменты реализации предложений. Это предопределило ответ на вопрос: кто это сделает, сумеет провести ее в жизнь, не утонув в бесконечных дискуссиях и без очередного упования на «авось»?

– Сложно ли было убедить президента решиться на эксперимент с командой Гайдара в качестве экономического ядра нового правительства?

– 24 сентября я поехал в Сочи, в Бочаров Ручей, где находился Ельцин, имея обсужденный на Госсовете документ, в котором анализировалась чрезвычайная ситуация в стране и были сформулированы неотложные предложения, в том числе экономическая программа, подготовленная группой Гайдара. В течение недели мы с Борисом Николаевичем обсуждали каждый тезис, каждый пункт этого документа, многократно возвращаясь к оценке сложившейся ситуации и тем губительным последствиям, которые могут наступить, если ничего не делать или на неопределенное время откладывать ответственные решения.

Ему нужно было определиться для себя: еще подождать, когда кто-то принесет более удобный план, и не потребуется идти на столь кардинальные меры, или согласиться, что каждый день промедления – потеря реальной перспективы с непредсказуемыми последствиями. Эта тяжелейшая внутренняя работа потребовала от Ельцина мужества, мудрости и интуиции выдающегося политического лидера, которыми он в тот момент обладал. Он и все мы понимали, что на нем лежала личная ответственность за этот выбор.

Когда Борис Николаевич согласился с основными идеями, встал вопрос: кто их реализует? Я предложил, чтобы это делали специалисты, подготовившие концепцию. Мы договорились, что он познакомится с Егором Гайдаром, когда вернется в Москву. Встреча состоялась в начале октября.

Ельцин удивился молодости Гайдара, но не менее удивился его способности четко, ясно и наглядно объяснять задачи и идеи. Причем фундаментально новые задачи и принципиально новые идеи. Это импонировало Борису Николаевичу, мышление которого было ориентировано на предельную ясность. При своеобразной структуре речи он мыслил предметно и конкретно. Он убедился, что у Гайдара нет колебаний между идеями и тем, как их воплощать, увидел спокойную уверенность человека, который готов это делать.

Зная Ельцина, могу сказать, что на его окончательное решение в пользу команды Гайдара повлияли профессиональная ясность, человеческая волевая определенность и убедительная прагматичность позиции Егора Тимуровича. Вместе с тем безусловное значение

имело и то, что Ельцин увидел в Гайдаре человека, представлявшего уникальную историко-культурную основу новой России. Один его дедушка – сказочник Павел Бажов, олицетворял веру в народную гармонию природы, человека, доброты, да еще и с уральской закваской. Это было сильным стимулом. Другой дедушка – Аркадий Гайдар, писатель-романтик советской истории, создавший широко известный педагогический образ Тимура и его команды. Здесь уже колорит советского, большевистского романтизма, пафос мечтателей и преобразователей. В Ельцине это тоже было очень живуче.

В конечном счете, редкое сочетание в Егоре Тимуровиче личного обаяния и молодости, сказочно-романтической родословной, профессиональной уверенности в своей позиции и способности отстаивать ее, невзирая на авторитеты, стало для Ельцина определяющим в этом историческом решении.

– Гайдар со своей командой не только подготовил основные положения экономического раздела доклада президента, с которым Ельцин выступил на V Съезде народных депутатов РСФСР 28 октября 1991 года, но и получил все полномочия по формированию экономического блока правительства.

– V Съезд оценил ситуацию как чрезвычайную. А из чрезвычайной ситуации и выход должен быть неординарным. В докладе были тезисы о том, что реформы, которые мы вынуждены предпринимать, предполагают изменение не только экономического уклада, но и общественного строя в России, абсолютно новую систему ценностей.

Съезд народных депутатов как высший законодательный орган РСФСР подавляющим большинством голосов (876 – за, 16 – против) предоставил Ельцину чрезвычайные полномочия, в том числе совмещение должностей президента и главы правительства. Эта конструкция давала право Ельцину издавать указы, приравниваемые к законам, что было чрезвычайно актуально для оперативного принятия жизненно важных решений и их конкретности в условиях реальной угрозы кровавого передела советского наследства, голода в городах и регионах страны.

6 ноября Ельцин подписал четыре указа. Одним из них госсекретарю и вице-президенту поручалось подготовить предложения о структуре правительства и его программе деятельности. Три персональных указа касались назначения министром труда и социальной защиты Александра Шохина, заместителем председателя правительства

по вопросам экономической политики Егора Гайдара и председателем Госкомимущества Анатолия Чубайса. Гайдар действительно получил от Ельцина полный карт-бланш на подбор кадров экономического блока правительства. Не нужно было каждого кандидата представлять Борису Николаевичу, волноваться «примет – не примет». Конечно, основная работа ложилась на Гайдара, его рекомендации мы принимали практически безоговорочно.

Беловежские соглашения

– 8 декабря 1991 года лидеры России, Украины и Белоруссии подписали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, заявили о прекращении существования СССР. С тех пор оценка этих событий остается крайне противоречивой. Как охарактеризуете их Вы – непосредственный участник тех событий?

– Никто из нас ни тогда, ни сейчас не испытывает ликования и злорадного восторга от того, что произошло. Понятны переживания, человеческие драмы и трагедии многих людей, последовавшие за этим решением. Но мы его принимали вынужденно. Исторически и содержательно Беловежские соглашения были необходимой юридической и политической формой, которая закрепила объективный и неизбежный распад Советского Союза в том его зловещем образовании, каким было коммунистическое тоталитарное государство. К тому времени СССР фактически распался, советское руководство ничего не решало.

Мы оказались той группой людей, которая приняла на себя ответственность за юридическое и политическое оформление уже случившегося. От нас требовались мужество и мудрость, чтобы в этой ситуации не допустить худшего. Распад приобрел опасные, катастрофические и неуправляемые формы. Решение заключить Соглашение о создании Содружества Независимых Государств позволило сделать этот распад максимально контролируемым и регулируемым, уберечь нас от более опасных и менее предсказуемых форм с катастрофическими последствиями, от гражданской войны с участием извне различных заинтересованных сил.

– Ваши личные ощущения в тот момент?

– Это было состояние оптимистической трагедии – огромная боль и бесконечная тревога за то, что страна, где ты вырос, где живут

твои родители, знакомые, родные, которые честно, искренне и самоотверженно верили и трудились на ее благо, эта страна перестала существовать. И ты оказался человеком, который делает это достоянием миллионов людей.

Одновременно мы понимали, что, не уклонившись от ответственности, не закрыв глаза на нее, не вернувшись снова в опасную неопределенность, мы перестали надеяться на «авось» и оглядываться друг на друга, думая, что кто-то за нас решит эти мучительные вопросы. Это было состояние жизнетворной освободительной ответственности, оптимизм душевного, человеческого и практического характера – если суммировать определение оптимистической трагедии.

– Российскую делегацию часто обвиняют в том, что в Минск вы поехали с готовыми документами, и не было даже намеков на переговоры.

– Это не так. С осени 1990 года мы ввели практику двусторонних договоров между республиками, они должны были договариваться между собой. Горбачев был против. Он считал, что республики должны договариваться только через союзный центр. Ельцин и все мы, кто этим занимался, видели в двусторонних договорах огромный смысл: тем самым нарабатывались бы реальные инструменты нового союзного договора.

Однако 1 декабря 1990 года Украина провела выборы президента и референдум, на котором 90% его участников высказались за независимость, а 5 декабря Верховный Совет Украины постановил, что Договор об образовании СССР 1922 года утратил юридическую силу. Ситуация стала абсолютно прозрачной. Нужно было что-то предпринимать, любыми способами убедить вновь избранного президента Леонида Кравчука сохранить отношения суверенной Украины с другими республиками в рамках Союза. Ельцин был одним из самых отчаянных сторонников этой идеи. Именно эта задача собрала нас 8 декабря под Минском.

Кравчук целые сутки безоговорочно отрицал такую возможность. Ведь они всё сделали в соответствии с законом, правильно, гуманно, толерантно. В Конституции СССР было записано, что каждая союзная республика имеет право на самоопределение, вплоть до выхода из Союза. Референдум показал, что украинцы исключали какие-либо сюжеты в рамках новоогаревского процесса, который к тому времени совершенно зашел в тупик. Стало ясно, что юридически, экономи-

чески и политически мы имеем дело с ситуацией реального распада Советского Союза. И другие республики уже имели полноценные юридические решения о суверенитете. Национальные элиты были готовы к государственной самостоятельности.

Ельцин упорно и настойчиво требовал найти приемлемый выход, корректную юридическую форму. В течение суток родилась идея конструкции Содружества Независимых Государств. И началась интенсивная работа над текстом будущего соглашения. Документы писались там же, хотя, естественно, определенные соображения у нас уже были. Юридическую часть курировал Сергей Шахрай, переходы в сфере сложных экономических отношений – Егор Гайдар, собственно дипломатический язык – Андрей Козырев и наши эксперты-помощники.

Созданная конструкция обеспечила корректную правовую форму плавного перехода бывших союзных республик в новое качество, позволила уберечь всех нас от более зловещих и менее предсказуемых форм распада с катастрофическими последствиями и оказалась жизнеспособной.

Важно, что Соглашение о создании СНГ практически моментально и единодушно поддержали и ратифицировали парламенты 11 республик. В Белоруссии и Украине оно вступило в силу уже 10 декабря, Верховный Совет РСФСР ратифицировал его 12 декабря. А 21 декабря в Алма-Ате СНГ приобрело еще восемь членов. Это опровергает бытующие наивные представления о том, будто воля нескольких политиков в одночасье смогла разрушить гигантскую страну в ее неуязвимом величии.

Поэтому те, кто ищет того единственного виновного в «развале Советского Союза», должны понимать, что такие обвинения следует предъявлять в первую очередь доблестной КПСС и ее разрушительному режиму, который довел страну до катастрофической ситуации, депутатам Верховного Совета и самому народу, делегировавшему права депутатам и президенту.

– Как Вы оцениваете практическую реализацию идей Соглашения о создании СНГ?

– Многие в этом новообразовании посчитали главной идею независимости, а само содружество, как ключевой содержательный инструмент развития независимости, оказалось на втором месте. К сожалению, осталась нереализованной конструктивная часть, касавшаяся формирования общей политики в области экономики,

образования и безопасности. Нужен был ежедневный кропотливый труд по грамотному сопровождению экономических последствий этого Соглашения. Мало было констатировать крах советской административно-командной экономики. Мы обязаны были учитывать закономерности, по которым она работала десятилетиями, и сложившиеся связи между предприятиями, а не относиться к последствиям развала советской экономики столь демонстративно безразлично, как это произошло на самом деле.

Кроме того, мы могли бы более корректно отнестись к таким темам, как Крым и Севастополь, которые требовали дополнительного юридического и политического осмысления в тот ключевой момент.

– Республики сконцентрировались на суверенитете, забыв об экономике, но разве изначально было непонятно, что сжатая пружина национализма, сепаратизма в республиках расправится сразу после того, как на существовании Светского Союза будет поставлена точка?

– Конечно, мы понимали это. Но я не знаю другого варианта, который был бы возможен в то время. У нас не было ни общей идейной базы, ни результативных экономических возможностей, ни достаточной силовой системы, чтобы удержать процесс разбегания. Повторяю, наше решение позволило уберечь миллионы людей от еще более непредсказуемого, тяжелого развода с конфликтами, войнами, жгучими выяснениями отношений.

Основной урок, который современная Россия может извлечь из ситуации осени – декабря 1991 года, заключается в том, что в истории страны и конкретных людей бывают моменты, когда задача состоит не только в том, чтобы понять, что надо делать, но и в том, чтобы решительно и своевременно сделать то, что нельзя не делать. Ельцин и Гайдар это прекрасно понимали.

Октябрь 1993 года

– Оппозиция называет события октября 1993 года государственным переворотом. Как Вы характеризуете их?

– Оценку таким событиям дает история. У Ельцина было два юридических основания для такого чрезвычайного решения: первое – апрельский референдум 1993 года, на котором россияне поддержали политику президента; второе – обязанность главы государства принимать даже самые непопулярные и неожиданные меры

для обеспечения безопасности страны. Всевластие Верховного Совета перешло все дозволенные рамки, граничило с произволом, его руководители беззастенчиво вмешивались в деятельность исполнительной власти.

Вопрос в том, насколько уместен и оправдан был Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400. Мы знали, что Ельцин готовит некий чрезвычайный документ. Удержать его от такого шага пытались Виктор Черномырдин, Сергей Филатов, Егор Гайдар. И я добивался личной встречи, надеясь, что смогу убедить его продолжить поиск компромисса. Но после выхода этого Указа я понял, что любая неопределенность грозит стране непоправимой катастрофой.

— Тогда еще было возможно мирное решение конфликта путем переговоров?

— Ключевой в этой ситуации стала позиция Конституционного суда. Поскольку в Указе № 1400 оказался пункт о том, что полномочия Конституционного суда временно прекращаются, он в тот же день принял решение об отрешении президента от власти. Это был мощный сигнал для той группы депутатов Верховного Совета, которая назначила Александра Руцкого президентом. Поэтому переговоры со стороны Верховного Совета имели под собой определенное политическое лукавство: можно поговорить недели три-четыре, а за это время накопить силы.

Эта часть Верховного Совета и тот же Руцкой с вожделением наблюдали за ошибками и слабостями Ельцина, получали политическое удовлетворение от его трудностей. За то, что произошла эта кровавая трагедия, отвечают и те, и другие. Но вины больше на тех, кто, считая Ельцина ослабленным, старался воплотить все это в решительную акцию.

Не оправдывая появление Указа № 1400, надо признать, что могло произойти худшее, если бы Руцкой и Хасбулатов возглавили страну. Это тот случай, когда Ельцин оказался исторически более прав, чем все остальные.

— Насколько мятежники были готовы к радикальным действиям?

— Сама ситуация объединила в одном строю представителей махрового национализма, вплоть до фашизма, коммунистов и людей,

еще вчера облеченных властью. Там были искренние сторонники Руцкого и Хасбулатова и люди, которые не разделяли их взглядов, но считали происходившее несправедливым. Были люди, пришедшие туда по команде, и те, кто оставался там, чтобы найти компромисс путем взаимного убеждения. Были просто любопытные и экстремисты, которые испытывают экстаз, провоцируя людей на столкновения. То есть это был котел, в котором точно отделить правых и неправых, сторонников и наблюдателей просто невозможно.

По-моему, самое достойное – это то, что сегодня мы не делимся на тех, кто там был и кто не был. Я с благодарностью отмечаю, что абсолютное большинство людей воспринимает произошедшее как величайшую трагедию, в которой не было победивших и проигравших. Были только жертвы.

Сегодня, вспоминая те трагические события, хочу сказать, что в октябре 1993 года у меня не было сомнений, что мы справимся. Я чувствовал, что страна не сможет допустить катастрофы и саморазрушения, что проявится инстинкт самосохранения. И он проявился: в безволии военных, которые обещали поддержку Руцкому, в тех людях, которые в ночь вышли к Моссовету, хотя я не поддерживал этот призыв. Но этот выход отрезвил людей при должностях и еще раз продемонстрировал мятежникам, что у них ничего не получится.

Беседу провел Петр Филиппов
Сентябрь 2010 года

ПЕРВОЕ РОССИЙСКОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО – КРИЗИСНЫЙ УПРАВЛЯЮЩИЙ

Нечаев Андрей Алексеевич

– с ноября 1991 года по февраль 1992 года – первый заместитель министра экономики и финансов, с февраля 1992 года по март 1993 года – министр экономики;

– в настоящее время президент банка «Российская финансовая корпорация», доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН и Международной академии информатизации.

Когда сегодня речь заходит о деятельности первого российского правительства Ельцина–Гайдара на рубеже 1991–1992 годов, все сразу называют либерализацию цен и торговли. Она непосредственно затронула повседневную жизнь каждого россиянина и поэтому стала в сознании общества главным символом реформирования экономики того времени. Хотя это было далеко не единственное решение, обеспечившее преодоление кризисной ситуации в стране.

Объем работы, свалившейся на нас с первых же дней прихода в правительство, был поистине огромен. Ведь речь шла не просто об оперативном управлении гигантским хозяйством, а о спасении страны от экономической катастрофы. Нужно было одновременно ликвидировать угрозу голода и хаоса, обеспечить хотя бы минимальное наполнение рынка товарами, восстановить рухнувшие хозяйственные связи, оздоровить финансы и уменьшить дефицит бюджета, цивилизованно «развестись» с другими советскими республиками, не допустить распада самой России.

Союзное и российское правительства – двоевластие на грани безвластия

К ноябрю 1991 года, когда мы получили свои назначения в правительстве и мандат от президента Б.Н. Ельцина на реформирование экономики, все рычаги экономической власти находились в руках не российских, а союзных ведомств. Ситуация была парадоксальной. Россия после принятия Декларации о независимости 12 июня 1991 года де-юре, а после провала августовского путча и де-факто обрела политическую независимость от союзного центра, но не имела ключевых атрибутов государственности – собственной валюты, государственного банка, таможни, армии.

Союзные органы контролировали ключевые секторы экономики: всю оборонную и почти всю тяжелую промышленность, топливно-энергетический комплекс, подавляющую часть транспорта и связи, внешнеэкономическую сферу. В их ведении были золотовалютные запасы страны, финансы, «печатный станок», включая Гознак, и таможня. Так сложилось исторически. Общеэкономические и отраслевые республиканские министерства были «легковесными», от них мало что зависело. Скажем, российское Министерство экономики (ранее Госплан РСФСР) в основном контролировало лишь часть строительства и производства стройматериалов, легкой промышленности, АПК, местной промышленности.

Правда, к ноябрю 1991 года органы союзной власти находились в состоянии, близком к параличу, были деморализованы и беспомощны. Аппарат многих ведомств разваливался и все больше утрачивал способность осознанно распоряжаться предметами своего ведения. Но факт оставался фактом: российские власти оказались в положении генералов без армии. Союзный центр не имел ни идей, ни стратегии, ни способности использовать формально находившуюся в его руках, но реально ускользавшую власть. А Россия была лишена реальных рычагов и инструментов реализации своей возросшей политической силы, необходимых для воплощения реформаторских замыслов.

Приняв решение о разрыве с союзным центром, российские власти вступили в острую борьбу с ним за власть. Это была борьба не только с Горбачевым, но и с союзным номенклатурным аппаратом за контроль над основными ведомствами. И если после августовских событий шло противоборство вокруг инструментов политической

власти, вылившееся в борьбу за ликвидацию КПСС, за силовые структуры (армию, спецслужбы), то далее развернулась борьба (уже с нашим участием) за экономические рычаги.

Чтобы взять под свой контроль золотовалютные резервы страны, Госбанк как эмиссионный центр и экономические ведомства, мы в Министерстве экономики и финансов под руководством Гайдара подготовили пакет указов президента и постановлений правительства. Так, Постановлением Правительства РСФСР от 15 ноября 1991 года № 6 Министерству экономики и финансов РСФСР были переподчинены структуры, подразделения и подведомственные организации Министерства финансов СССР, в том числе Управление драгметаллов и драгоценных камней, Государственное хранилище ценностей (Гохран СССР), Управление государственного пробирного надзора, Гознак СССР – образно говоря, «печатный станок» по выпуску денег. Этим же постановлением с 20 ноября 1991 года прекращалось финансирование союзных министерств и ведомств, за исключением тех, которые выполняли свои функции и для России – например, Министерство обороны. При этом российская власть привлекала к работе их квалифицированных сотрудников. В начале декабря под республиканский контроль было взято Агентство правительственной связи, что окончательно подкосило М.С. Горбачева. Кремль был объявлен собственностью России и резиденцией ее высших государственных органов власти.

Но одно дело – подписать указы и совсем другое – добиться действительного контроля над союзными ведомствами (например, над Госпланом, переименованным в Министерство экономики и прогнозирования СССР). Конечно, в разрабатываемых нами очертаниях рыночной экономики не было места для ведомства, занимавшегося всеобъемлющим планированием и распределением ресурсов и наделенного еще Лениным законодательными функциями. К тому времени он и сам лишился своей прежней роли. С 1989 года государственный план был отменен, разделен на две части: прогноз и государственный заказ. Однако фактически прогноз составлялся в старом ключе, нередко чиновники механически заменяли в документах слово «план» на «прогноз» и писали по сути прежние тексты. Инерцию мышления и поведения аппарата этого ведомства нелегко было преодолеть. Минэкономики и отраслевые министерства продолжали пытаться диктовать свою волю предприятиям, навязывать им производственные программы. Кооперативы и первые частные магазины оставались инородным телом в огромном массиве государственной экономики.

То, что сохранялся старый дух, желание распределять ресурсы, планировать производство, управлять административными методами, по-человечески было понятно. Ведь эти люди занимались данной работой всю свою сознательную жизнь, знали реальное производство, какие мощности, ресурсы и резервы имеются на конкретном заводе, что от кого скрывается, как можно «нажать» на того или иного директора, чтобы он принял на себя «повышенные обязательства». Чиновник, который что-то распределял и контролировал, ощущал свою нужность и незаменимость в огромном государственном механизме. К нему приходили, кланялись, что-то приносили (пусть совершеннейшую мелочь – главным был факт, а не материальная ценность подношения). Нынешняя российская бюрократия традиции «держать и не пущать» унаследовала в полной мере, а уровень ее коррумпированности многократно превышает советский.

Кадры решают всё: иллюзия управляемости

Госплан нужно было завоевать не столько ради того, чтобы положить конец практике планово-административной экономики. По мере либерализации хозяйства эта система управления умерла бы сама. Но нам нужны были кадры: традиционно все лучшие специалисты по экономике были в Госплане СССР. Без этих опытных, квалифицированных работников, знавших ключевые секторы экономики, реформировать ее нам было бы многократно сложнее.

Кроме того, рыночная экономика не могла возникнуть за пару недель. На стадии перехода оставались и административные методы управления типа квотирования экспорта нефти или распределения зарубежных кредитов, полученных под государственные гарантии. Сохранялись государственный заказ, в том числе оборонный, государственные инвестиции и программы, межправительственные соглашения, управление госсобственностью (все это существует и поныне). В этой работе чиновникам Госплана не было равных. Понимая все это, я вместо комфортного сидения в российском Министерстве экономики принял рискованное и труднореализуемое решение – постараться еще до распада СССР перетянуть на свою сторону союзный Госплан. Решение смелое, даже авантюрное, но необходимое для дела.

Уместно сказать и о бюрократической стороне, в том числе при подготовке правительственных документов. Пересаживаясь из кабинетов научных работников в министерские кресла в экстремальной

ситуации, мы не имели ни времени, ни возможности постепенно осваивать специфическую науку управления, сложные премудрости аппаратных взаимоотношений, тонкости всевозможных согласований и искусство административного нормотворчества. Поэтому первый этап пребывания в правительстве, требовавший оперативной подготовки многочисленных сложнейших документов, оказался чрезвычайно тяжелым для освоения технологии власти.

Заняв кабинет руководителя Госплана, я начал давать поручения отдельным специалистам и целым отделам. Мне докладывали о выполнении, и у меня возникла иллюзия, что быть министром легко. Сидишь такой умный, всё знающий и даешь мудрые указания, а внешне покорный и послушный аппарат их беспрекословно выполняет. Но месяца через два-три меня охватило полное отчаяние. Я увидел, что меня не понимают или не хотят понимать, ответы на мои запросы – чистейшая липа и отписки, документы мне носят для «галочки», принятые решения не исполняются. Опытные аппаратчики делали это специально, чтобы проверить или «подставить» начальника, который моложе их на 10 или 30 лет и не вырос в их системе.

Впрочем, часто люди искренне не понимали, что от них требуется, так как не имели опыта работы в рыночных условиях, а тем более – по их созданию. Помню, как один мой заместитель заявил, что лучший способ либерализовать цены и вообще экономику – это «составить план для каждого завода, довести его до каждого цеха, дать ценовые ориентиры, все рассчитать, всем все будет ясно, и дело пойдет». Чтобы не допустить подобных новелл, я вынужден был внимательно читать каждый документ, который мне приносили. Перегрузка была дикая.

Кадровая проблема оказалась одной из основных и труднорешаемых. Более или менее грамотных специалистов, хотя бы что-то понимавших в рыночной экономике, изучавших западную экономику, было крайне мало. Мы и так собрали в правительство всех лучших. Просто «из науки» брать людей было нельзя, потому что на практике не только не «всякая кухарка», но и не всякий научный сотрудник способен управлять государством. Поскольку новых людей взять было неоткуда, я вынужден был опираться на старые кадры министерства.

Столкнувшись почти что с саботажем моих указаний, я временами думал, что в этом огромном госплановском механизме вообще ничего не управляется, бюрократическая машина крутится вхолостую. У меня не было времени объяснять каждому, какую задачу и для чего я перед ним ставлю. А все делать самому физически невозможно. Тогда я стал

коллегии министерства и совещания превращать в ликбез, читал им лекции о рыночной экономике, о новых методах управления и регулирования. Мы лучше узнавали друг друга, сотрудники видели, что к ним пришел не комиссар, а человек, искренне болеющий за дело и готовый учиться. Кого-то я убедил, кого-то сама жизнь перековала, а кто-то лишь по долгу службы «перекрасился» в рыночника. Но месяцев через шесть у меня появилась уверенность, что я действительно стал министром, что я управляю министерством, меня не только слушают, но и понимают, мои указания выполняют так, как мне бы того хотелось.

В первые месяцы в правительстве был режим постоянного аврала в сочетании с огромной ответственностью и постоянным психологическим напряжением. Считая, что судьба нашего правительства не будет долгой, мы старались успеть сделать как можно больше за отведенный нам срок. Нагрузка была запредельной. Я приезжал в министерство к девяти часам утра, возвращался домой в лучшем случае в два ночи. И так ежедневно, семь дней в неделю. Дошло до того, что я стал засыпать в любом месте, где выпадала хотя бы минутка свободного времени, – в машине, в лифте.

Плачевное экономическое наследство

Общая картина экономического развала страны, которая открылась нам после прихода к власти, была ошеломляющей. В последние месяцы 1991 года инфляция носила преимущественно скрытый характер и выражалась не в прямом росте государственных цен, которые пытались как-то контролировать, а в тотальном дефиците. Из-за трудности расчета скрытой инфляции существовали разные ее оценки. По оптимистичным подсчетам, ее уровень в 1991 году составлял 10–15% в месяц. А еще была и инфляция, напрямую отражавшаяся статистикой. Так, по официальным данным, в октябре 1991 года потребительские цены выросли на 12,8%, в ноябре – на 24,1, в декабре – на 32,4%. Некоторые эксперты утверждали, что с учетом павловской денежной реформы цены за 1991 год выросли в прямой или скрытой форме в 7–8 раз.

Союзный бюджет разваливался, ни одна республика, кроме России, денег в него практически не давала. Финансовая система была разрушена. Быстро нарастал паралич хозяйственных связей, товарный рынок умирал. Имевшиеся товарные запасы повсеместно придерживались в ожидании еще большего повышения цен на них, чем создавался искусственный дефицит. Пытаясь вырваться из тисков

тотального дефицита, руководители местных администраций препятствовали движению товаров, переводили на бартер отношения с другими областями. Административные попытки помешать окончательному развалу товарного рынка с помощью Указа Президента РСФСР «О едином экономическом пространстве РСФСР» от 12 декабря 1991 года, запретившего вводить ограничения на межрегиональное перемещение зерна, продуктов питания и других товаров, особых результатов не давали.

Централизованное снабжение многими потребительскими товарами все больше опиралось только на импорт, завозившийся в счет иностранных кредитов и остатков золотовалютных резервов. К моменту распада СССР почти вся экономика страны была сориентирована на западные кредиты. От внешних займов зависело снабжение крупных городов продовольствием, товарами, животноводства – кормами. Использовались крупные кредитные линии из Италии, Германии, Франции, США, даже из арабских стран. После августовского путча основные кредитные линии были заморожены, поставки за счет кредитов постепенно прекратились. Весь этот поток в IV квартале 1991 года практически иссяк.

От полученных гигантских кредитов не осталось и следа, а внешний долг с 1988 года вырос почти в 3 раза. При этом огромные платежи по внешней задолженности, включая проценты, приходились уже на 1992–1993 годы. В 1992 году предстояло выплатить около 20 млрд долларов. А золотовалютных резервов не осталось, чтобы обслуживать внешний долг. К моменту нашего прихода в правительство, в конце 1991 года, золотой запас составлял лишь около 290 тонн. Только за 1990–1991 годы советское правительство вывезло из страны примерно 800 тонн золота. Обязательства Внешэкономбанка, который обеспечивал внешнеэкономическую деятельность страны, оценивались в 87 млрд долларов. А на счетах правительства было примерно 26 млн долларов, то есть сумма, которой сегодня располагает средняя торговая фирма или небольшой банк. Наши предшественники не только сделали неплатежеспособным само государство, но и растратили валютные средства российских предприятий, хранившиеся во Внешэкономбанке. А проценты по взятым ранее кредитам выплачивали за счет получения новых кредитов – самоубийственная политика. Но и она была уже невозможна в конце 1991 года.

Ситуация с долгами и с золотовалютными резервами из-за засекреченности информации стала для нас неожиданным и тяжелым ударом.

Можно было объявить банкротом главный валютный банк страны, благо некоторые займы были оформлены непосредственно на сам Внешэкономбанк, без формальных гарантий правительства. При этом банк лишился бы собственности за рубежом, которая пошла бы с молотка. Более того, это было бы равносильно объявлению финансового банкротства самого правительства, а тем самым и государства.

Выход был в том, чтобы резко сократить валютные расходы государства и дать предприятиям возможность самим зарабатывать валюту, находить средства для импорта, то есть максимально либерализовать внешнеэкономические связи. Была создана Валютно-экономическая комиссия при председателе российского правительства, в которую вошли представители Минэкономики, Минфина, МВЭС, Внешэкономбанка и других ведомств. Она рассматривала все вопросы, связанные с расходованием республиканского валютного резерва, привлечением и использованием иностранных кредитов, выделением валюты предприятиям, организациям и федеральным органам.

В январе 1992 года с подачи правительства решением Верховного Совета все счета во Внешэкономбанке были заморожены. Воспользоваться деньгами можно было только с разрешения указанной комиссии. Приходилось объяснять вкладчикам банка, почему мы не можем выдать им их собственные деньги. Эти доллары и дойчмарки существовали только в виде записей по счетам, фактически их не было. Комиссия распределяла скудные остатки валюты на самые неотложные нужды – на медикаменты, на инсулин, который в России не производился, на детское питание.

Через два года частным лицам замороженные деньги были выплачены полностью, а долги юридическим лицам стали погашать валютными облигациями Министерства финансов (облигациями внутреннего валютного займа), которые до их погашения много лет активно ходили на финансовом рынке, включая международный. Так был создан первый относительно цивилизованный инструмент решения долговой проблемы. Употребил слово «относительно» не случайно. Расплата облигациями, которые с первого дня можно было продать на рынке по текущему курсу и по которым выплачивался доход 3% годовых, многократно лучше предлагавшегося некоторыми экономистами «советской школы» циничного списания долга государства перед предприятиями и гражданами, что неоднократно практиковалось в СССР. Но сам факт «проедания» советским правительством денег граждан и предприятий, конечно, возмутителен.

С приближением зимы над страной все отчетливее нависала угроза голода и холода, особенно в индустриальных центрах, а с ней и угроза массовых социальных потрясений. Отовсюду поступали сообщения об огромных перебоях с самыми необходимыми продуктами, даже за хлебом и молоком выстраивались многочасовые очереди. В магазинах за ненадобностью закрылись мясные и гастрономические отделы. В некоторых городах вспыхивали стихийные «табачные бунты». В отдельных регионах продовольствия оставалось буквально на считанные дни. Драматическим было положение и с запасами топлива.

Помню совещание в правительстве недели через три после нашего прихода во власть. Я был лишь первым заместителем министра экономики и финансов, но иногда Е.Т. Гайдар (тогда министр экономики и финансов и одновременно вице-премьер по экономике) поручал мне проводить оперативные совещания в правительстве вместо него. Обсуждали положение с продовольствием в Петербурге. Запасов муки там оставалось на неделю, а резервов кормового зерна – дня на два-три. Снабжение города мясом, не считая импорта, в основном базировалось на продукции местных птицекомбинатов. Сама Ленинградская область зерно практически не производила, снабжение мукой и кормами было ориентировано на централизованные поставки, которые прекратились. Импорт почти остановился из-за замораживания кредитов. Кто-то из питерских на совещании сказал в отчаянии: «У нас куры дохнут, а скоро и люди начнут».

В какой-то момент все участники заседания повернулись ко мне: что будем делать? Я председатель, от меня ждут решения. От меня – который еще три недели назад был заместителем директора академического института, занимался любимой научной работой... Возникло желание выйти из зала, тихо закрыть за собой дверь и никогда больше в Дом правительства не приходить. Слишком велика была ответственность. До сих пор благодарен Л.С. Чешинскому, в то время председателю Госкомитета по хлебопродуктам, который сказал, что корабль с американским зерном проходит в Балтийское море и идет в Мурманск, где положение лучше, его можно завернуть на Питер под мою личную ответственность, с письменным приказом.

Так я начал заворачивать корабли. Сначала этот, потом нашли еще один. Парализованная мысль лихорадочно заработала в поисках дальнейшего решения. Мне тогда подчинялся Комитет по государственным резервам. Я разрешил открыть госрезерв и выдать оттуда

необходимое количество муки до прихода и разгрузки корабля. Параллельно договорились завезти картошку из Польши по бартеру.

Звучит лихо: завернул корабли, открыл госрезерв. Тогда даже у первого замминистра, правда, ключевого ведомства, поэтому имевшего ранг министра, власти было немало. Вначале нас было в правительстве всего около 20 человек. И министр был действительно Министром с большой буквы, особенно в экономическом блоке правительства. Я, кроме Минэкономики, отвечал за Комитет по госрезервам, Комитет по иностранным инвестициям, Комитет по ценам, за десяток научных институтов и массу других организаций, которые курировал. Сейчас все это делают зампреды правительства. В общем, власти у меня тогда хватало, но и ответственность была соответствующая.

Шансы на спасение: были ли альтернативные пути?

Позднее нам пришлось выслушивать упреки в том, что мы выбрали неверный курс, реформы нужно было начинать менее радикально, двигаться медленнее и осмотрительнее. И сегодня их высказывают не только противники любых перемен, мечтающие о возврате административно-распределительной экономики. На это отвечу: общую логику реформ, последовательность конкретных шагов диктовала драматическая ситуация того времени, она не оставляла свободы выбора.

Замечу, что теорию перехода от капитализма к социализму классики марксизма-ленинизма разрабатывали несколько десятилетий, а потом 75 лет их последователи обосновывали практику ленинско-сталинской политики. Теории, а тем более практики перехода от социализма советского типа к цивилизованной рыночной экономике в нашем распоряжении осенью 1991 года не было. Создавать ее приходилось собственными руками, каждый день принимая решения в обстановке, далекой от приятной тиши парижских и лондонских библиотек. Конечно, нам помогало знание исторического прошлого развитых стран – в частности, опыт послевоенного реформирования экономики Германии, Франции, Японии. Мы могли опереться на опыт «азиатских тигров» и восточноевропейских стран, начавших экономические реформы на пару лет раньше. Не прошли даром

и два-три года разработки программ экономических реформ на рубеже 1990-х годов.

Но реальной практики реформ на территории бывшего СССР не было. Зато был, повторяю, развал хозяйства огромной страны, напичканной ядерным оружием и лишь обретающей свою новую государственность и политическую независимость.

Очень скоро нам стало ясно, что действенных и одновременно адекватно воспринимаемых обществом административных рычагов спасения ситуации у нас просто нет. Некоторые специалисты предлагали Б.Н. Ельцину вариант «военного коммунизма»: уполномоченные с особыми правами на заводах, полупринудительное изъятие зерна у сельхозпроизводителей, тотальная система государственного распределения, карточки для населения. Такой путь был не просто неприемлем по идейным соображениям, а неосуществим на практике. Старая административная система управления, базировавшаяся на тотальном партийном и гэбэшном контроле, была разрушена. Новая российская государственная машина и система управления только создавались и были слишком слабы для реализации подобных подходов. К счастью, у Ельцина хватило мудрости отвергнуть подобные предложения.

Отношения с другими советскими республиками, хозяйственные связи с которыми имели существенное значение для экономики России, на основе административно-принудительных методов были уже невозможны. Как, впрочем, и китайский вариант постепенных реформ под жестким административным контролем. Разницу в ситуации двух стран того времени наглядно демонстрируют драматические события на площади Тяньаньмэнь в Пекине, когда китайская армия по приказу высшего государственно-партийного руководства подавила танками выступление оппозиционной молодежи. Советская армия и даже спецслужбы в августе 1991 года в Москве, слава богу, стрелять в людей отказались.

Да, через два года, осенью 1993 года, у Ельцина нашелся верный танковый полк, расстрелявший парламент. Но это был бунт горстки людей, не пользовавшихся широкой популярностью и доверием (свидетельство тому – ранее выигранный президентом референдум) и не поддержанных массовыми выступлениями в стране. Однако и этот расстрел стал на многие годы незаживающей раной российской демократии.

Либерализация экономических отношений

Оставался один шанс – максимально быстро запустить саморегулирующиеся рыночные механизмы экономического развития, пробудить инициативу людей, заставить зашевелиться предприятия, стимулировать извлечение из закромов запасов сырья, материалов, товаров, активизировать внутреннюю и внешнюю торговлю. Иными словами, нужно было побудить экономических субъектов действовать не из-под палки, а потому, что им это выгодно или дает надежду на выживание. Такая логика обусловила конкретные меры правительства – максимально либерализовать экономические отношения, дать свободу производителю, поставщику, торговцу, экспортеру и импортеру, финансовому сектору.

Либерализация цен и торговли была лишь одним из элементов проводимой политики. Она позволяла в кратчайшие сроки хотя бы частично насытить рынок товарами. В то же время либерализация цен была вынужденной реакцией на сложившуюся ситуацию. Дело в том, что частичная либерализация цен началась еще при последнем премьере союзного правительства В.С. Павлове. Были отпущены оптовые цены, почти треть розничных цен на товары не первой необходимости (эксклюзивные, категории «люкс», ювелирные изделия и т.п.), не регулировались цены в кооперативном секторе и на колхозных рынках. Появился огромный псевдокооперативный рынок. При заводах создавались кооперативы из 3–5 человек – как правило, родственников и друзей директора. Через них реализовалась значительная часть продукции предприятия по нерегулируемым государством ценам.

Чтобы держать розничные цены, когда оптовые отпущены, нужны такие субсидии, каких и в лучшие времена у страны не было. Все это определяло резкий рост скрытой инфляции. Скрытой, потому что формально государственные цены как будто существовали и оставались на стабильном уровне, но товаров по ним в торговле не было. Кроме того, в условиях паралича управления огромная часть товаров, цены на которые формально были регулируемыми, перетекала на «черный рынок», и цены на них становились бесконтрольными. Скрытая инфляция принимала открытые формы. В дефицитной экономике при пустых прилавках человеку безразлично, по какой цене нет товаров, главное – по какой цене их можно достать.

В такой ситуации удерживать цены административным путем уже невозможно, да и бесполезно. Нам оставалось открыто признать, что

российский розничный рынок абсолютно разрушен, удержать цены правительство просто не может – у него для этого нет ни финансовых, ни административных возможностей. Решение о либерализации цен было лишь честной констатацией сложившегося положения. Правда, на такую констатацию не решился ни один предыдущий премьер. В то же время в освобождении цен заключался важный стратегический момент. Оно имело огромное значение для создания механизмов рыночной экономики, в которой свободные цены играют колоссальную роль, давая производителю и потребителю информацию о реальных потребностях и возможностях рынка.

А теперь об упреке в том, что мы пошли на либерализацию цен до того, как была создана конкурентная среда. Дескать, нужно было вначале заняться демонополизацией экономики, приватизацией, аграрной реформой и только после этого освобождать цены. Действительно, с абстрактной точки зрения преимущества такой последовательности неоспоримы. Гораздо привлекательнее сначала демонополизировать экономику, создать эффективного собственника, заставить его действовать в конкурентной среде, а затем либерализовать цены. Причем отпустить их все и сразу и быть уверенным, что выше определенного предела они не подскочат – не позволят законы свободного рынка, механизмы конкуренции. Хотя и с точки зрения теории в такой постановке есть большой изъян. В отсутствие свободных цен собственник, точнее, производитель не получает адекватные сигналы рынка, главными из которых являются складывающиеся на нем цены.

Увы, мы не могли абстрагироваться от каждодневного ухудшения положения экономики, которое требовало радикальных мер. Приватизация – процесс длительный. К тому же между формальной приватизацией и появлением действительно конкурентной среды, эффективных собственников проходят годы. Даже наша так называемая обвальная приватизация с ее сверхвысокими темпами потребовала нескольких лет. И сегодня еще не завершена демонополизация экономики, не создана полностью конкурентная среда. Поэтому в конце 1991 года рассчитывать на то, что мы сможем исподволь готовить экономику к либерализации цен, не приходилось.

Прессинг крайне жесткого лимита времени усугублялся тем, что запас терпения населения был на исходе. Он был исчерпан многолетними горбачевскими разговорами об экономической реформе,

не подкрепленными реальными переменами. Провал августовского путча и обретение Россией самостоятельности дали россиянам новый импульс надежды. Этот кредит доверия требовал от новой власти быстрых и радикальных шагов.

Опять же, в таких странах, как Англия или Франция, время от времени приватизируются крупные, но малоэффективные государственные компании. И это происходит в рыночной среде, инвестор руководствуется информацией, позволяющей ему объективно оценить реальное положение дел, спрогнозировать перспективы вложения денег в компанию.

У нас же, если бы мы начали с приватизации, потенциальные инвесторы не имели бы возможности принимать осознанные решения. Ни в одной отрасли нельзя было спрогнозировать реальные экономические перспективы предприятий, оценить их экономические показатели после того, как перестанут искусственно сдерживаться цены на сырье и энергию, исчезнет занижение или завышение цен на потребительские товары. Из каких соображений должен исходить потенциальный инвестор? При перекошенной системе цен и экономические критерии для инвестиций обязательно искажены. Иными словами, без свободных цен невозможно провести экономически обоснованную приватизацию для возникновения эффективного собственника.

Другое дело, что большая часть населения, формально ставшего у нас инвесторами через ваучерную схему, была не склонна, да и не способна к таким решениям, действовала в соответствии со своими интуитивными соображениями, личными привязанностями, ориентируясь на предприятия своего города.

Избежать финансового краха

Логика наших экономических решений диктовалась чрезвычайно высоким уровнем инфляции и развалом финансовой системы. Если не добиться финансовой стабилизации, не избежать финансового краха, то до решения глобальной задачи – создания основ рыночной экономики – дело вовсе не дойдет. В условиях, когда инфляция угрожала перейти в галопирующую, невозможно всерьез говорить о развитии производства, инвестиционной активности, структурной перестройке. Сначала нужно было добиться того, чтобы деньги обрели реальную покупательную способность, поэтому основной упор

следовало сделать не на стимулирование роста производства и его обновление, а на борьбу с инфляцией, оздоровление финансов, избавление от гигантского «денежного навеса». Необеспеченная товарами денежная масса давила на рынок, искажала структуру спроса, деформировала структуру производства.

В долговременной перспективе чем быстрее развивается производство, чем большими становятся его объемы, тем легче сбалансировать рынок. Но без финансовой стабилизации не удается обеспечить устойчивый рост производства. В условиях высокой инфляции хозяйственники теряют стимулы к расширению производства. Сырье выгоднее придержать и через месяц продать значительно дороже, чем пускать в производство, расходовать дополнительные ресурсы на его обработку и рабочую силу.

Высокая инфляция губительна и для инвестиций, ведь затраты на оборудование, сырье, строительство делаются сегодня, а продукция появляется через несколько лет. В производстве с длительным циклом капитал, потраченный на начальной стадии, не окупается на конечной. Торговый сектор с коротким циклом оборота средств легче переносит инфляцию. Терпима она и для банков, которые собирают деньги сегодня, а отдают завтра, когда они уже значительно подешевели. Разумеется, заемщики банков тоже возвращают им обесцененные деньги, но главный принцип банкиров – купить деньги дешевле, чем продать их, позволяет им держаться на плаву и при высокой инфляции.

Главным средством снижения инфляции мы справедливо считали уменьшение дефицита бюджета. В IV квартале 1991 года в СССР он достиг астрономической суммы – 22% валового национального продукта. Дефицит покрывался за счет, с одной стороны, иностранных займов, которые к тому времени были истрачены, с другой – безудержной денежной эмиссии, печатания огромной массы ничем не обеспеченных денег.

Справедливости ради нужно отметить, что сама Россия в 1990–1991 годах способствовала экономическому краху СССР. Борясь за свой экономический суверенитет, она постоянно задерживала перечисление средств в союзный бюджет или вообще отказывалась от платежей, а во второй половине 1991 года активно переманивала союзные предприятия под свою юрисдикцию. «Перебежчиков» стимулировали льготным налогообложением. Эту кампанию начали Верховный Совет РСФСР и российское правительство И.С. Силаева

задолго до августовского путча. Впрочем, другие республики в последние месяцы существования СССР вообще не перечисляли денег в союзный бюджет. А поскольку именно из него финансировались армия, значительная часть социальной сферы, расчеты по внешним обязательствам страны и многое другое, союзное правительство печатало не обеспеченные товарами деньги.

Нам, принявшим финансовое бремя союзной государственности и ответственности за сохранение в лице России обязательств той великой державы, которой был (или считался) Советский Союз, нужно было научиться содержать ее на гораздо более скромные средства. Предстояло разработать реалистичный бюджет, учитывавший, с одной стороны, существенную часть союзных расходов на содержание армии, обслуживание внешнего долга, внешнеполитическую деятельность, инвестиции, а с другой – ограниченные республиканские источники доходов. Проще говоря, нам нужно было в расходной части российского бюджета переложить на себя многое с прежнего союзного уровня, а в доходной – рассчитывать лишь на свои силы.

Непременным условием минимальной сбалансированности бюджета было прекращение его подпитки за счет работы «печатного станка». Без этого все усилия по финансовой стабилизации теряли смысл. В Министерстве экономики и финансов мы подготовили общий прогноз объемов производства и доходов бюджета, исходя из него установили максимально допустимый дефицит бюджета в 10% ВВП. И начали урезать расходную часть, оставляя из союзных затрат тот минимум, который Россия была в состоянии взять на себя. В Государственной инвестиционной программе на 1992 год мы пересмотрели каждую позицию, каждую стройку изучали с точки зрения экономической целесообразности и возможных технологических, социальных, политических последствий. На 1992 год мы выделяли деньги в основном по принципу не «куда бы хотелось», а «куда нельзя не дать». В результате программа была резко сокращена (до 39 млрд рублей в ценах того года).

Новая налоговая система – рождение НДС

Урезанием расходов бюджета мы не ограничились, занимались и пополнением его доходов. В советское время в условиях жесткой системы контроля госпредприятий налоги платились в значительной мере автоматически. Но уже при правительстве В.С. Павлова

с введением новых налогов при расширившейся самостоятельности предприятий обнаружились огромные трудности. Налоговые органы с большим трудом и потерями собирали введенный в 1991 году 5%-й налог с продаж.

Поэтому было крайне важно разработать такую систему налогов, которая, с одной стороны, была бы простой и действовала почти автоматически, а с другой – обеспечивала бы поступление дополнительных доходов в бюджет с учетом высокой инфляции. Иными словами, нужно было центр тяжести переместить с налогов на доходы на косвенные налоги, размер которых растет с увеличением оборота и реализации продукции, в том числе за счет роста цен. Базовый советский налог на прибыль предприятий, помимо того, что ее достаточно легко спрятать, высчитывался и платился задним числом. Высокая инфляция обесценивала средства бюджета каждый день, а ежедневно взимать налог на прибыль было бы абсурдом. То же самое с налогом на имущество, стоимость которого не могла индексироваться каждый день в соответствии с инфляцией. С объективным запаздыванием в уплате налога на прибыль мы боролись через введение авансовых платежей. Но они уплачивались исходя из прошлой налоговой базы.

В итоге мы собирали деньги, которые, во-первых, успевали за прошедшее время обесцениться, во-вторых, были исчислены с налоговой базы, которая не соответствовала уровню инфляции за прошлый период. Нужен был налог, который обеспечивал бы поступление доходов в соответствии с ростом цен, «автоматически» улавливая любое их повышение. Им мог быть налог с продаж, но налоговые службы ранее абсолютно не справились с его сбором. В этой ситуации мы остановились на налоге на добавленную стоимость (НДС). Для России это было новое явление и смелое решение. Даже развитые западные экономики достаточно долго внедряли этот сложный налог. Не буду вдаваться в нюансы, скажу только, что он работает по всей цепочке, им облагается каждый следующий этап производства, каждое изменение товара или его перемещение, которыми что-то добавляется к его стоимости.

Отдельной задачей было донести суть нового налога до президента. Он ее одобрил, и идея пошла в жизнь с 1992 года. Мы понимали, что установленная первоначально ставка НДС в 28% – тяжелая нагрузка на предприятия, но состояние государственных финансов не оставляло нам пространства для маневра. Правда, вначале налоговые органы не очень-то умели его собирать, но предприниматели

и госпредприятия еще не нашли способа от него уходить – от НДС уклониться труднее, чем от других налогов. Довольно скоро Верховный Совет начал борьбу с правительством за снижение им же узаконенной ставки НДС. Опять он действовал вроде бы из благих побуждений, но подрывал бюджетные доходы. Ситуация с ними заметно улучшилась, однако была далека от благополучной. Тем не менее мы сочли возможным к концу 1992 года согласиться на снижение ставки до 20%, а по товарам детского ассортимента, лекарствам и некоторым продовольственным товарам – до 10%. Эти ставки действовали много лет и кардинально не поменялись до сих пор. НДС сыграл ключевую роль, обеспечивая более половины всех бюджетных поступлений, и остается поныне одним из ключевых налогов.

Гигантским шагом вперед с точки зрения рыночной экономики, одним из краеугольных камней новой экономической политики стал переход от административного регулирования экспорта и импорта к внешнеторговым пошлинам и тарифам. Мы резко сократили перечень товаров, экспорт которых административно ограничивался квотами и лицензиями, ввели специальные экспортные тарифы, в основном на экспорт сырья и топлива.

Хотя экспортные пошлины, конечно, не совсем современный инструмент регулирования. Они снижают конкурентоспособность отечественных товаров на мировом рынке, приводя к неизбежному росту цены. Их применение свидетельствует о слабости государства, которое не в состоянии изъять возможную сверхприбыль экспортеров через другие налоговые инструменты, а также о недоразвитости структуры экономики, наличии дисбалансов внутренних и мировых цен. Ведь Россия до сих пор использует пошлины на экспорт сырья (правда, преимущественно энергоресурсов) не только в фискальных интересах, но и для защиты внутреннего рынка, который из-за низкой конкуренции, высокой монополизации и дисбаланса цен без этого инструмента рискует столкнуться с дефицитом соответствующих ресурсов. Однако пока наша экономика не диверсифицируется и не перестанет иметь узкосырьевую экспортную направленность, более эффективного инструмента государственного регулирования, чем примененный нами еще 19 лет назад, видимо, не найти.

Свидетельством правильности выбранных нами непростых решений служит тот факт, что страна относительно безболезненно пережила тревожную зиму 1992 года, не скатилась в пропасть, где царят хаос, голод и грядет полная остановка хозяйства, не пошла

по югославскому пути. Были созданы основы рыночного хозяйства. Конечно, было бы верхом наивности или самоуверенности не признать, что на избранном пути были ошибки, недопустимые отступления и потери.

Одной из наших политических ошибок было то, что правительство не объявило публично, в каком катастрофическом положении находилась тогда страна, не объяснило, до какого уровня развала экономики довели ее своей нерешительной и одновременно авантюрной политикой прежние руководители, почему без радикальных мер уже не обойтись. Этому было несколько причин. Мы с глубоким уважением относились к М.С. Горбачеву, немало сделавшему для демократизации жизни в стране, хотя видели его ошибки и фатальное промедление с экономическими реформами. Придя в правительство и осознав трагизм ситуации, мы договорились между собой, что критиковать предыдущую власть – дурной тон. Кстати, и Ельцин, активно выступавший против Горбачева и жестко критиковавший его команду на этапе борьбы за власть, после ее обретения резко умерил свой критический пыл. И еще: даже работая по 16–18 часов в сутки, не имея выходных, мы испытывали огромный дефицит времени из-за гигантского бремени свалившихся на нас проблем. Тут уж было не до публичных критических выступлений и дискуссий.

Первое российское правительство после обретения страной независимости журналисты окрестили «правительством камикадзе». Слишком трудные и непопулярные меры реализовали мы для спасения страны от краха. Объективная тяжесть реформ ассоциируется у россиян с Гайдаром и его командой. Значительно реже о ней вспоминают, когда люди пользуются плодами заложенных тогда основ рыночного хозяйства – широким выбором товаров и услуг вместо тотального их дефицита, возможностью создания собственного бизнеса, реальным шансом при успешной работе иметь свой дом, машину и любые иные потребительские товары, возможностью поехать на отдых, работу или учебу за рубеж. И это замечательно. Это означает, что рыночная экономика дала в стране глубокие корни, несмотря на то, что мало кто вспоминает ее отцов. В результате радикальных рыночных реформ экономика стала работать на человека, на потребителя. Именно он, а не чиновники из Госплана и ЦК КПСС, определяет, что хозяйство страны производит, импортирует и потребляет.

ДОСТИЖЕНИЯ И ОШИБКИ РЕФОРМАТОРОВ

*Интервью с **Яковом Моисеевичем Уринсоном***

Биографическая справка

– с 1972 по 1991 год – начальник подотдела, заместитель начальника Главного вычислительного центра Госплана СССР;
– с 1991 по 1993 год – директор Центра экономической конъюнктуры и прогнозирования при Министерстве экономики (бывший Главный вычислительный центр Госплана СССР);
– с 1993 по 1994 год – директор Центра экономической конъюнктуры при правительстве РФ;
– с 1994 по февраль 1997 года – первый заместитель министра экономики (в ранге министра);
– с марта 1997 по апрель 1998 года – заместитель председателя правительства;
– с марта 1997 по сентябрь 1998 года – министр экономики;
– с января 1999 года – главный эксперт РАО «ЕЭС России»;
– с января 2000 года по июль 2008 года – заместитель председателя правления РАО «ЕЭС России», руководитель Корпоративного центра РАО «ЕЭС России»;
– с ноября 2008 года по настоящее время – заместитель генерального директора, член правления «РОСНАНО».

Сигналы беды, ожидания катастрофы

– Многие уже прочно усвоили, что Гайдар и его команда «разрушили великую страну». Яков Моисеевич, у Вас, наверное, есть свой ответ на это несправедливое обвинение?

– Думаю, разрушить великую страну одному человеку, даже если он в ранге премьер-министра, невозможно. Когда Е.Т. Гайдар в ноябре

1991 года пришел в российское правительство, Советский Союз если и существовал, то только де-юре. Де-факто единого государства уже не было: силовые структуры были недееспособны и в августе 1991 года отказались выполнять команды своих высших руководителей; экономика не работала, и рубль стал «деревянным»; прибалтийские республики фактически вышли из СССР, а другие союзные республики отнюдь не горели желанием подписывать новый союзный договор; люди потеряли реальные ориентиры, и даже лидеры КПСС перестали талдычить об «исторической общности» советского народа.

Что же касается положения дел в советской экономике, то о нем лучше всего говорят правительственные документы того времени. До того как Е.Т. Гайдар привлек меня в ноябре 1991 года к работе в российском правительстве, я почти 20 лет отработал в Главном вычислительном центре Госплана СССР. В июле-августе 1991 года я участвовал в подготовке совершенно секретного доклада первого заместителя премьер-министра СССР, министра экономики и прогнозирования СССР В.И. Щербакова «О неотложных мерах по нормализации финансов и денежного обращения в стране» от 16 августа 1991 года (П.101, № 5057), адресованного президенту СССР М.С. Горбачеву. В нем Щербаков бил тревогу, описывая катастрофическое положение СССР в 1991 году. В 1994 году, когда я стал заместителем министра экономики (в ранге министра), я его рассекретил, а Отто Лацис на его основе опубликовал 28 июня 1996 года в «Известиях» статью «Сигнал беды, посланный в никуда: чего опасалось правительство СССР за 3 дня до кончины». Приведу выдержки из доклада В.И. Щербакова.

«Страна ускоренными темпами втягивается в глубокий финансовый кризис и развал денежного обращения. Эти факторы в настоящее время в решающей степени определяют ухудшение экономической, социально-психологической и политической ситуации в стране. Более того, необходимо со всей определенностью подчеркнуть, что принимаемые меры по нормализации обстановки и выводу страны из экономического кризиса не будут иметь положительных результатов, если в кратчайший срок совместными действиями Союза ССР и суверенных республик не осуществить крупные меры, позволяющие кардинально изменить положение в области финансов и денежного обращения.

Первый вариант стратегически ориентирован на подавление инфляции с 10–12 процентов в месяц до 2–3 процентов. Анализ и расчеты

показывают, что реализация этого сценария невозможна без практически полного возврата к командной экономике образца примерно 1978 года. Возврат к этой модели возможен только с широкомасштабным применением мер, использованных в 1929 году при сворачивании НЭПа и раскулачивании крестьянства, затем при восстановлении методов планирования, примененных в период 1940–1944 годов для перевода народного хозяйства на военный режим работы. Только после мер такого характера, проведенных в течение 3–4 месяцев, возможно "смягчение" механизма управления до модели конца 70-х годов. Понятно, что в политической области не обойтись без применения репрессий.

Второй вариант "зеркально" отличается от первого и основывается не только на признании неизбежности инфляционных процессов, но на их активном использовании по ПРИНЦИПУ: рынок так или иначе отрегулирует пропорции. При этом сценарии силы государства на всех уровнях концентрируются прежде всего на защите от инфляции лишь ограниченного круга населения. Однако, как показывают расчеты, спад экономики достигнет 25–30 процентов, реальной становится безработица, в пиковые периоды примерно в таких же масштабах (то есть 35–40 млн человек).

Практические меры реализации этого сценария состоят в немедленной либерализации всех цен, прежде всего на топливно-сырьевые ресурсы, тарифов на перевозки грузов, розничных цен на продовольственные и другие товары. На товары, составляющие основу прожиточного минимума (5–6 видов продовольствия, 5–6 непродовольственных), необходимо было вводить карточки.

Необходимым условием оживления экономики является проведение денежной реформы рестрикционного характера и 3–4-разовой девальвации официального курса рубля к доллару с общим его понижением примерно до уровня биржевого (30:1 – 35:1)... Значительно возрастет опасность введения республиками собственных денег и полного распада государства.

Этот сценарий был неоднократно отвергнут Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных республик, Советом Федерации. Однако развитие событий в экономике показывает, что страна все больше втягивается в этот сценарий. Вынужден со всей серьезностью и ответственностью за сказанное предупредить, что неприятие КРУПНЫХ, радикальных антикризисных мер антиинфляционного характера, реализуемых в короткие (2–3 месяца) сроки и ПРИ высокой скоординированности действий всех уровней власти и управления,

через 3–4 месяца сделает этот ход событий уже по отношению к 1992 году безальтернативным.

Данный вывод вытекает не из желания сгустить краски, а из анализа хода реформ в восточноевропейских, латиноамериканских и азиатских странах, заключений о состоянии советской экономики Международного валютного фонда, Мирового банка, Европейского банка реконструкции и развития, из бесед с крупнейшими экономистами Запада. На это обстоятельство специально обращали внимание как главы государств, так и министры финансов стран "семерки" в Лондоне. К этому выводу практически единодушно пришли ведущие советские ученые и специалисты, его подтверждают результаты многовариантных расчетов, проведенных специалистами Минэкономики СССР, Минфина СССР, Госбанка СССР и Госкомстата СССР независимо друг от друга.

Исходя из этого в ходе разработки "Программы совместных действий правительства СССР и суверенных республик..." был подробно проработан третий вариант выхода из кризиса. Меры, предусмотренные Программой, – третий вариант – основаны на реализации сценария регулирования экономики в условиях "управляемого кризиса"... Однако по самым разным причинам, прежде всего связанным с нерешительностью в принятии непопулярных мер, с боязнью ряда руководителей укрепления роли союзного правительства, с низким уровнем скоординированности организационной и экономической работы между различными уровнями исполнительской власти и т.д., практические возможности реализации антикризисной Программы уменьшаются с каждым днем. Основные меры по стабилизации финансового положения страны должны были реализовываться с 1 июля. Однако бесконечные согласования, обсуждения и т.д. привели к тому, что потеряно уже 2 месяца... Необходимо понять, что через 2–4 месяца для нормализации положения придется применять совсем другие меры и антикризисную программу можно будет ПРОСТО выбросить в корзину. Единственным и безальтернативным станет только второй сценарий развития событий».

Обращаю внимание: доклад был подготовлен до событий августа 1991 года, до распада СССР, до прихода в российское правительство Е.Т. Гайдара. То есть это – не эмоциональная оценка «завлабов» или «мальчиков в розовых штанишках», как называли младореформаторов.

Жизнь сложилась так, что как раз младореформаторам во главе с Б.Н. Ельциным пришлось расхлебывать ту жуткую кашу, которую

не один год заваривали умудренные большим партийно-советским опытом руководители СССР. Причем действовать нужно было быстро и решительно. У первого постсоветского правительства России не было никаких 500 дней для проведения экономической реформы. Гигантские очереди в магазинах за всем – от хлеба до водки, сигаретные бунты, перебои в работе систем водоснабжения и отопления. Останавливались не только мелкие и средние, но и самые что ни на есть системообразующие предприятия страны. Бастовали уже не только шахтеры, но даже рабочие оборонных заводов.

Время на подготовку к радикальной экономической реформе было упущено. Конечно, было бы правильнее до либерализации цен накопить ресурсы для интервенций на товарных рынках, чтобы смягчить неизбежный ценовой шок. Но о каком накоплении ресурсов могла идти речь, если стране реально грозил голод. Руководители многих областей и городов слали Ельцину и Гайдару телеграммы, уведомлявшие об исчерпании продовольственных ресурсов, с требованиями их скорейшего пополнения. Золотовалютные запасы страны практически равнялись нулю. Новых займов нам ни одна страна не давала. Более того, в счет старых долгов в канадских и европейских портах арестовывались корабли с зерном, которое мы должны были получить по ранее заключенным соглашениям.

А в это время правительство Ельцина–Гайдара должно было создавать новую бюджетную и жизнеспособную налоговую систему, чтобы хоть как-то наполнить казну и сформировать реальный бюджет страны; наводить порядок в банковской системе и денежном обращении в условиях общего с бывшими союзными республиками рублевого пространства (печатались наличные деньги, к счастью, только в России – в Москве, Питере и Перми, а вот кредитную эмиссию банков Украины или Грузии проконтролировать было практически невозможно); обустраивать государственную границу Российской Федерации и вводить таможенно-тарифное регулирование; договариваться с МВФ и Мировым банком о стабилизационном и продовольственном займах; решать самые насущные проблемы поддержания систем жизнеобеспечения населения и т.д.

Сегодня молодые люди не ведают, а многие из тех, кто постарше, уже подзабыли те ожидания грядущей катастрофы, которые овладели и руководителями предприятий, и региональными лидерами, и федеральными чиновниками, и рядовыми гражданами. Как мы теперь знаем, правительство Ельцина–Гайдара сумело избежать худшего

варианта развития событий и постепенно стабилизировало ситуацию. Но столкнулось не только с экономическими проблемами.

Об одной из них лично я узнал в декабре 1991 года. Занимаясь вместе с коллегами из вычислительного центра (к тому времени он был преобразован в Центр экономической конъюнктуры при правительстве РФ) и Министерства экономики и финансов расчетами по обоснованию бюджетных проектировок на 1992 год, я представил Е.Т. Гайдару очередной вариант балансирования макроэкономических показателей. Бегло посмотрев его, он попросил всё пересчитать с учетом новых вводных по внешнему долгу и по объему и структуре государственного оборонного заказа в связи с проблемами атомно-оружейного комплекса. Работая в этом направлении, я понял, насколько глубоко Егор Тимурович погружен в эту тему, как тщательно и всесторонне вникает (в отличие от меня и моих коллег) не только в финансово-экономические и организационные, но и в ее военно-политические аспекты. Б.Н. Ельцин, Е.Т. Гайдар, Г.Э. Бурбулис, А.В. Козырев и все, кто тогда был причастен к принятию сверхответственных решений в этой области, думаю, опасались, что распад страны приведет к вооруженным конфликтам в бывших союзных республиках, то есть пойдет по сценарию, который реализовался через несколько лет в Югославии. Для ядерной державы это означало бы катастрофу планетарного масштаба.

К счастью, этого не произошло. Достигнув известных договоренностей со своими соседями, Россия решительно приступила к построению нового демократического государства, базирующегося на рыночной экономике. При этом удалось избежать не только военного противостояния с появившимися на месте бывших союзных республик государствами, но и гражданской войны внутри страны. Меры, принятые в ходе радикальной экономической реформы правительством Ельцина–Гайдара уже в январе 1992 года, позволили избежать худших вариантов развития событий. Демонтаж планово-распределительной системы и формирование рыночных институтов, либерализация экономики раскрепостили и предприятия, и людей. Страна постепенно – с большим трудом и издержками – стала выходить из кризиса. Именно в 1992 году закладывались основы последующей стабилизации и экономического роста.

– Довольно быстро на смену всеобщему убожеству пришло чудовищное расслоение. Понимали ли реформаторы, что страна из огня войдет в полымя?

– Конечно, понимали. Правда, я – меньше других, поскольку не так глубоко разбирался в сути происходившего, как Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, Е.Г. Ясин, Г.Э. Бурбулис. Когда правительство Ельцина–Гайдара только было сформировано, кажется, А.А. Нечаев (не помню точно) сказал: «Мы – правительство камикадзе, нам надо продержаться несколько месяцев, чтобы отстроить бюджет, либерализовать цены и внешнюю торговлю, начать приватизацию, а дальше нас сметут». Было понятно, что будет гигантское недовольство со всех сторон – от «красных директоров» до рядовых граждан, которые окажутся в малопонятной социально-экономической среде и в нестабильной ситуации.

Хотя некоторые руководители предприятий в годы перестройки почувствовали вкус к предпринимательской деятельности, большая часть директорского корпуса не имела навыка работы в условиях экономической самостоятельности, когда сверху не спускают план и лимиты на материально-технические ресурсы. Я хорошо помню, как к нам в правительство обращались заслуженные люди, директора крупных оборонных предприятий, все в орденах, и с ужасом говорили: «Мой наряд с красной полосой не отоваривают на таком-то заводе – это безобразие, там надо всех расстрелять!» А простой рабочий терялся, когда оказывался без работы или не получал зарплату.

За годы советской власти люди привыкли к убогому ассортименту в магазинах и дефицитности большинства сколько-нибудь качественных товаров, к уравниловке и разного рода ограничениям: если государственное жилье – то 7 кв. м на человека; если садовый участок – то не более 6 соток и домик без печки; если туристская поездка за границу – то только в рамках определенной квоты и с разрешения месткома; если хочешь купить автомобиль – то только по предварительной записи через 2–3 года или для особо отличившихся по рекомендации парткома.

Но взамен они жили в понятной, крайне медленно и мало менявшейся ситуации, с хорошо предсказуемыми последствиями тех или иных поступков, действий. Обзаведясь семьей, человек знал, что он не потеряет работу и с трудом, но прокормит домочадцев на свою зарплату; что он так или иначе устроит ребенка в ясли и детсад, а потом тот будет учиться в школе; что раз в год он поедет отдохнуть к родственникам в деревню, или снимет дачку за городом, или, если повезет, получит профсоюзную путевку в дом отдыха (санаторий); что, отработав несколько лет на своем предприятии, он сможет встать в очередь на получение государственной квартиры.

И вот в 1992 году в одночасье все изменилось. Государство перестало гарантировать работу и зарплату, бесплатное жилье. Стали появляться платные ясли и детсады, школы и институты. В магазинах заполнялись пустые полки, но цены на товары необоснованно росли и достигали значений, делавших их для многих потребителей недоступными. В обиход вошли непривычные слова – акции, ваучеры, кредиты, обменный курс... Раньше все жили примерно одинаково бедно, ходили в одни и те же полупустые магазины. «Кремлевские кормушки» с широким ассортиментом колбасы и многого другого, 200-я секция ГУМа с заграничными дубленками и другими промтоварами, их аналоги в столицах союзных республик и областных центрах были доступны только номенклатурным партийно-государственным работникам, которые составляли менее 1% населения. А теперь любой человек мог зайти в общедоступный магазин и там купить все – от автомобиля до колбасы. Кто-то покупал дорогое, кто-то подешевле. Дефицитом стали сами деньги. Вот только обидно, что «мне-то дорогое не по карману, а сосед берет всё подряд. Хотя еще вчера он жил так же, как и я».

Не только в теперь уже далекие 1990-е годы, но и сейчас многие убеждены, что в СССР до горбачевской перестройки и ельцинских реформ хотя и был застой, но жили вполне благополучно, а потому сокрушаются об утраченных зарплатах, фиксированных ценах, потерянных после 1992 года сбережениях. При этом, правда, забывают, что в то время на полученные в зарплату или сохраненные в сберкассе рубли мало что можно было купить. Не зря же рубль окрестили «деревянным». В 1990 году в Москве, просто чтобы войти в продовольственный магазин, надо было иметь карточку москвича с фотографией и печатью ЖЭКа, а чтобы купить в магазине что-то важное (недорогой хлеб, колбасу или водку), надо было предъявить талоны, которые выдавались раз в месяц по месту жительства или работы. Во многих других городах и тем более в сельской местности на полупустых прилавках стояли бобы в томатном соусе, трехлитровые банки каких-то соков и другие подобные «продтовары». На предприятиях и в организациях работники с боем получали разного рода «пайки» и «заказы», наполнение которых зависело от значимости данного завода или ведомства и пробивной силы его руководителя.

– Печальная истина: в России построен клановый, бюрократический капитализм, в котором невозможно открыть свое дело,

не договорившись с министром, губернатором, местной администрацией или с участковым милиционером – зависит от уровня бизнеса, не отстегнув власти часть прибыли в форме отката или в ином виде. Такой капитализм неэффективен уже потому, что нашим согражданам приходится платить, по сути, второй налог. Будущее у такой страны незавидное. Резонный вопрос к реформаторам: почему родилось дитя-урод, какие ошибки были допущены?

– Не согласен, что в 1991–1992 годах у нас родилось дитя-урод. Да, по ряду причин, в том числе названных мною выше, родившееся в муках на месте советской республики демократическое российское государство в первые годы своего существования было недостаточно отстроенным, его институты во многом формировались второпях и на ощупь. Милитаризованная, не ориентированная на конечный спрос и не способная реагировать на научно-технический прогресс экономика, которую страна унаследовала от социалистического прошлого, нуждалась в коренных преобразованиях. И они весьма решительно проводились в первые годы становления нового российского государства.

Конечно, были ошибки. На мой взгляд, главная из них – недостаточная системность в государственном строительстве. Многие из нас, в том числе я, были уверены, что главное – перестроить экономику («базис», как нас учили в марксистской политэкономии), а политическая структура и социальные отношения в обществе («надстройка»!) неизбежно реформируются в новых экономических условиях. Эта уверенность подпитывалась тем, что в конце 1980-х – начале 1990-х годов окружавшие меня люди – дома, на работе (в Главном вычислительном, в Центре экономической конъюнктуры, в институтах РАН, в Высшей школе экономики) и на улицах, во время митингов и тем более событий августа 1991 года – настолько активно и искренне участвовали в общественной жизни, что, казалось, страна быстро распростится с тоталитарным прошлым и с радостью окунется в демократическое настоящее. Но, как выяснилось, невозможно добиться радикальных изменений в экономике, модернизировать страну, не изменив в целом политическую систему и ценностные установки общества. Недостаточно изменить материальное положение людей, надо, чтобы произошли необходимые изменения в головах, в их мировоззрении.

Иными словами, изменить экономику можно, издав указ о либерализации цен, о свободе торговли, проведя приватизацию. Но гораздо сложнее изменить сознание и поведение людей. 70 советских лет патернализма, подавления демократических свобод, искоренения экономически состоятельных слоев общества наложили серьезный отпечаток на все стороны жизни. В нашей стране не было и нет достаточного «культурного слоя», нет влиятельных социальных групп, ориентированных на свободу, на верховенство права, на политическую конкуренцию.

– Так что же нужно было сделать, а не сделали?

– Когда мы пришли в правительство, там продолжали работать до 90% бывших сотрудников аппарата ЦК КПСС, Совмина и других союзных ведомств. Г.Э. Бурбулис, который организовывал работу администрации президента и аппарата правительства, нас успокаивал: «Ребята, не волнуйтесь, когда эти советские чиновники поймут, что мы за Родину, увидят, что вкалываем днем и ночью, чтобы спасти страну, они станут нам помогать». Некоторые действительно искренне стремились помочь, другие – также искренне помешать. Всякое бывало. Ведь прежняя система в одночасье рухнула, а новую только предстояло создать. Более или менее перестроились Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство внешнеэкономических связей, Госкомимущество, другие экономические ведомства, поскольку в этой сфере государственного управления команде Гайдара удалось жестко проводить свою линию. А вот большая часть силовых ведомств и правоохранительная система, по существу, какими были, такими и остались.

То есть одна из ключевых ошибок заключалась в том, что в 1991–1992 годах основные силы реформаторы сконцентрировали на экономике. А так же глубоко и настойчиво включиться в реформирование других сторон государственной системы, на мой взгляд, не удалось. Все мы задним умом крепки. Поэтому сегодня мне кажется, что с первого дня не меньше, чем экономикой, надо было заниматься реформой судебной власти и правоохранительной системы; отслеживанием реальных интересов вновь нарождающихся социальных групп населения и поддержкой формирования различных партий и движений с тем, чтобы в стране развивалась политическая конкуренция; создавать и укреплять местное самоуправление, механизмы федеративной парламентской республики и институты гражданского общества.

За свои просчеты мы поплатились трагическими событиями октября 1993 года, реальной угрозой реставрации коммунистического режима во второй половине 1990-х годов и отклонениями от магистральной линии демократического развития в 2000-е годы.

Политическая конкуренция

– Чтобы нынешняя ситуация в России изменилась, нужны заинтересованные группы, ведь бюрократия сама себя не реформирует. Кто и как проведет назревшие реформы? Опять будем возлагать надежды на царя-батюшку?

– Конечно, не царь-батюшка, а креативный, решительный и ориентированный на демократические преобразования лидер нам бы не помешал. Как и «культурный слой», о котором еще в начале XX века писал Н.А. Бердяев и который до сих пор у нас явно недостаточен. Рыночная экономика, несмотря на все препятствия, которые могут чинить и чинят власти, так или иначе формирует достаточно влиятельные группы людей, которых объединяют общие социальные, а затем и политические интересы. Конкуренция между ними и отражающими их интересы политическими партиями должна привести к трансформации государства в нужном всем нам направлении.

Я – не политолог. Мне трудно более конкретно и содержательно описать механизмы и технологию такой трансформации. Но в том, что она произойдет, я убежден.

– Перейдем к экономике. Считается, что мы, как нефтяная страна, подвержены «нефтяному проклятию». До тех пор, пока в России основным видом доходов остается экспорт нефти, трудно ожидать, что будут активно развиваться высокие технологии. Как, опираясь на экономические интересы, вывести экономику на инновационное развитие?

– По-моему, наши нефть, газ, лес, алюминий – это не проклятие, а огромное благо. Они привели бы к расцвету страны, к модернизации экономики при условии, что права собственности защищены, конкуренция полноценная, а судебная система работающая. Й. Шумпетер показал, что стремление предпринимателя эффективно использовать труд и капитал порождает инновации. Не данные природой богатства, а построенное человеком коррумпированное государство обусловливает превращение природной ренты из фактора процветания страны

в источник обогащения чиновников и приближенных к ним олигархов. При этом хочу особо отметить, что взятки и откаты чиновникам – отнюдь не порождение радикальной экономической реформы 1992 года. Вспомним, что писали о чиновничестве и взяточничестве в России классики – Гоголь, Карамзин, Салтыков-Щедрин.

История знает примеры, когда свалившееся на страну богатство приводило ее не к процветанию, а к застою. Может быть, самый яркий пример – Испания и Португалия в период Великих географических открытий. Когда в эти страны хлынул «золотой поток» с американского континента, началась их стагнация, а затем и отставание от других европейских стран, которое они не преодолели вплоть до XX века.

Но есть и прямо противоположные примеры, когда страны успешно развиваются именно за счет дарованных им природой ресурсов. Норвегия свои энергоресурсы (углеводороды и гидроэнергию) использует для укрепления макроэкономической стабильности и поддержания высоких темпов роста. Арабские Эмираты, которые много лет жили только за счет экспорта нефти, сегодня значительную часть национального дохода получают за счет строительства, девелопмента, финансовых и других услуг, туризма.

– Тем не менее порочный круг есть. Если страна богатеет за счет продажи нефти, у власти возникает желание потрафить своему населению, прежде всего бюджетникам. Поднимаем зарплату бюджетникам – тут же растет зарплата рабочих на предприятиях. Рабочая сила дорожает, но не происходит адекватного роста производительности труда. И страна проигрывает по инвестиционной привлекательности. Альтернатива одна – норвежский путь: умерить аппетиты, деньги отложить для будущих поколений, а нынешним сказать: «Работайте и живите по средствам». Но для этого какая политическая воля нужна…

– Согласен. Но политическая воля выковывается только тогда, когда жизнь заставляет ее проявлять в ходе политической конкуренции. Не иначе. Если в демократической стране к власти приходит партия лейбористского типа, то она, чтобы выполнить свои предвыборные – зачастую популистские – обещания, может и фонды (как в Норвегии созданные во благо будущих поколений) распечатать, и текущие социальные выплаты провести, ослабив бюджетную и денежно-кредитную политику. Однако наступает момент, когда дефицит бюджета, инфляция и макроэкономическая нестабильность

начинают мешать развитию бизнеса, снижают его конкурентоспособность и негативно сказываются на материальном положении значительной части населения. Все это улучшает электоральную ситуацию для партии консервативного типа, которая благодаря развитой политической системе перехватывает власть, проводит рестриктивную бюджетно-кредитную политику, реализует стабилизационные программы. И в стране возобновляется экономический рост. В этом смысле и экономические, и политические циклы служат поддержанию долгосрочного равновесия в экономике и жизни общества.

Отсутствие конкуренции неотвратимо приводит к неоправданным тратам национальных ресурсов с экономической и социально-политической точек зрения, с позиции текущего времени и долгосрочной перспективы. В 2000-е годы после тяжелого долгового кризиса и дефолта 1998 года Россия благодаря созданным в 1990-е годы хозяйственным механизмам и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре получила значительные финансовые ресурсы. Однако использовать их в интересах структурной перестройки и модернизации экономики, как теперь мы знаем, не удалось.

Принятие правительством без серьезного оппонирования со стороны парламента расточительных и недостаточно обоснованных программ привело к тому, что огромные деньги тратились на столь же гигантские, сколь и сомнительные проекты. Даже в наших задавленных СМИ немало информации о бездарной трате миллиардов рублей – на превращение летнего курорта Сочи в зимний олимпийский комплекс; на сооружение резиденций для саммитов высших чиновников и строительство многокилометрового моста через море на остров, который никогда не сможет принять такое количество людей и грузов, чтобы хотя бы частично окупить затраты на его возведение и содержание; на создание показательных медицинских центров вместо поддержания муниципального здравоохранения, которое, находясь в плачевном состоянии, обслуживает подавляющую часть населения. Но ведь основа здоровья населения закладывается именно там – на местах, в российской глубинке.

Другое направление расходования пролившегося на нашу голову в 2000-е годы «золотовалютного дождя» – увеличение доходов различных слоев населения, прежде всего крупного и среднего бизнеса. Причем зачастую вне связи с основной предпринимательской деятельностью и не в результате реализации новаторских проектов. Существенная часть этих доходов перекочевала за рубеж, где частная

собственность надежно защищена. У нас бизнесмен, вложив во что-то свои деньги, не уверен, что не потеряет их, – не потому, что плохо просчитал коммерческие риски, а в результате рейдерского захвата либо иных неправомочных действий, противостоять которым через судебную систему невозможно или очень дорого.

Конечно, часть этого «золотовалютного дождя» досталась и малому бизнесу. Все 2000-е годы росла также зарплата большей части населения, причем значительно быстрее, чем производительность труда. Повышались пенсии, оклады бюджетников.

Всё это способствовало росту рейтингов политических лидеров и победам близких к ним партий на парламентских и других выборах. Но отнюдь не способствовало структурной перестройке и модернизации экономики.

Сильный генофонд позволяет выживать и адаптироваться

– Все так безнадежно?

– Нет. В России всегда находились люди, которые в самое сложное время что-то придумывали, изобретали, как-то выживали, из последних сил работали. Лев Гумилев писал, что у нас благодаря смешению за тысячелетнюю историю самых разных народов и наций – от скандинавов до монголов – сформировался разнообразный и сильный генофонд, который позволяет выживать в самых трудных условиях и адаптироваться к любой экономической системе.

Россиянин выжил и даже победил в мировой войне в советские времена. В «лихие девяностые», когда многие считали, что наш человек никогда не примет рынок, довольно быстро выяснилось, что люди, пусть методом проб и ошибок (вспомним «МММ»), не только выживают, но и активно осваивают различную предпринимательскую деятельность – от уличной торговли и «челночества» до создания бизнесов в реальном секторе экономики. Не случайно среди ставших известными бизнесменов есть и ученые, и инженеры, и агрономы, и комсомольские работники.

Когда в 1993 году Министерству экономики было поручено заниматься реформой угольной промышленности, я много ездил по угольным регионам, пытаясь разобраться в ситуации на местах и обсудить с шахтерами подходы к этой реформе. На меня произвело

сильное впечатление, насколько содержательно и активно шахтеры и представители угольных профсоюзов, которые в большинстве своем еще вчера трудились в забое или на разрезе, обсуждали насущные проблемы отрасли – причем не только социальные, но и инженерно-технические и экономические.

Или возьмем оборонную промышленность. Именно в 1990-е годы, в условиях жесточайшего бюджетного дефицита и недофинансирования отрасли, сам хозяйственный уклад которой коренным образом изменился по сравнению с советским временем, руководителям ее институтов и предприятий, генеральным конструкторам, инженерам и рабочим удалось не только поддерживать действующее производство, но и осваивать, выражаясь сегодняшним языком, инновационные виды вооружений и военной техники. Благодаря этому в 2000-е годы Вооруженные силы страны получили современный ракетный комплекс стратегического назначения «Тополь-М», в 2007 году была спущена на воду новая стратегическая подводная лодка «Юрий Долгорукий», заложенная на «Севмаше» в 1997 году, а в 2010 году там же завершено начатое в 1994 году строительство первой российской многоцелевой атомной подводной лодки «Северодвинск».

Эти и многие другие примеры говорят о том, что зачастую у нас действия и дела рядовых граждан и целых трудовых коллективов опережают политическую волю властей. Это заметно сказывалось на динамике нашего развития во второй половине 1990-х годов и отчетливо проявляется сегодня.

После дефолта 1998 года страна не благодаря каким-то сверхусилиям властей, а прежде всего за счет здравомыслия рядовых граждан и активности предпринимателей довольно быстро вышла из кризиса, хотя и с серьезными издержками. Уверен, и сегодняшние трудности, вызванные не столько мировым финансовым кризисом, сколько нашими собственными просчетами, мы также преодолеем. Вопрос только: как быстро и какой ценой?

Кризисы 1998 и 2008 годов

– Яков Моисеевич, в чем, на Ваш взгляд, главная причина нынешнего мирового финансового кризиса?

– Последние десять лет в мире резко дорожали нефть (ее оценка превышала 150 долларов за баррель), газ и продовольствие. То есть

мировой рынок сигнализировал: на эти товары спрос огромный, он намного превышает предложение, ресурсов не хватает. В ответ на такой сигнал нормально работающая экономика должна была вкладывать больше денег в разработку и внедрение новых технологий, открытие новых месторождений и т.п. А что произошло? Стали плодиться «плохие», «дешевые» деньги – различные деривативы, ипотечные и иные кредиты, под которые брались новые кредиты, под них выпускались новые расписки и т.д. Как известно, «плохие» деньги всегда вытесняют «хорошие». Они наполняли мир, создавая иллюзию доступности ресурсов, которые на самом деле при данном уровне технологического развития были дефицитны. Результат – лопнувшие финансовые пузыри, обвалившийся фондовый рынок, разорившиеся компании, спад производства.

– Многие проводят параллель между нынешним кризисом и дефолтом 1998 года. Хотелось бы услышать Ваше мнение.

– В чем-то ситуации схожи, а в чем-то существенно разнятся. Начну с того, что между ними общего.

И тогда, и сейчас мы имели большой внешний долг, прежде всего по краткосрочным обязательствам. Но в 1998 году это был долг государства, а сейчас – крупнейших российских компаний, в том числе контролируемых государством («Газпром», «Роснефть» и др.). Но даже если в частных компаниях («Русал», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР и др.) вообще нет доли государства, правительство и Центробанк тратят на их поддержку государственные финансовые ресурсы. Поэтому и в 1998 году, и в 2008–2009 годах одна из ключевых причин кризиса – накопление государственной или квазигосударственной внешней задолженности.

И тогда, и сейчас российский рынок некоторое время держался после обвала рынков за рубежом (в 1998 году – в Юго-Восточной Азии, в 2008 году – в США и других странах), а потом стал падать сильнее, чем у «родоначальников» кризиса. В августе 1998 года был объявлен дефолт по государственным обязательствам и в несколько раз обесценилась отечественная валюта. В конце 2008 – начале 2009 года до этого дело не дошло и, думаю, вообще не дойдет. Но наш фондовый рынок упал сильнее мирового.

Часто можно слышать, что для России фондовый рынок не столь важен, как для США, Японии, Германии или Великобритании, что у нас в стране он не отражает общего положения дел в экономике.

Это очень поверхностная точка зрения. Цена акции зеркально отображает реальное (иногда немного смещенное во времени или чуть замутненное в силу каких-то обстоятельств) состояние компании: качество активов, динамику спроса на продукцию, уровень менеджмента, конкурентоспособность. Капитализация же всего фондового рынка страны зеркально отображает (с теми же оговорками) состояние экономики. Поэтому не могу согласиться с теми, кто считает, что наш фондовый рынок обвалился в результате кризиса банковской системы и обвала фондового рынка США. Главная причина – не только и не столько за рубежом, сколько в нас самих.

Во-первых, наши даже ведущие компании не слишком аккуратно вели свой бизнес в расчете на непрерывный доступ к «дешевым» деньгам, нарушая известные принципы финансового менеджмента, в частности, требование сбалансированности структуры пассивов, которая достигается при соотношении акций к долгу примерно 50 на 50. Задолженность российских компаний перед иностранными кредиторами с выплатой в 2009 году составляла около 180 млрд долларов.

В 1998 году многие крупные бизнесмены и даже олигархи с удовольствием перекладывались в ГКО и получали по ним доход до 400% годовых. Когда же государство отказалось платить эти фантастические проценты, они очень удивились и обиделись, хотя, в отличие от обывателей, покупавших фантики «МММ», должны были понимать: чем выше процент, тем выше риск. Аналогично в 2008 году бизнес должен был быстрее реагировать на рыночные сигналы о начале рецессии в американской экономике и мирового финансового кризиса, а если уж просчитался, то самостоятельно реструктурировать свои долги.

Во-вторых, после 1998 года наша экономика привыкла жить в условиях растущих цен на нефть, газ, лес, металлы. Перелом многолетней тенденции в 2008 году просигнализировал иностранным портфельным инвесторам о серьезных угрозах капитализации ценных бумаг российских компаний, вышедших на пик стоимости в период растущих сырьевых цен. Это сыграло не меньшую роль, чем привычка инвесторов уходить с развивающихся рынков в кризисных ситуациях.

Продолжая сравнение обстоятельств 1998–1999 и 2008–2009 годов, скажу, чем они серьезно разнятся.

В 1998 году финансовые власти страны не обладали сколько-нибудь существенными ресурсами для воздействия на ситуацию.

К 2008 году Минфин и Центробанк накопили в «тучные» годы (за что им отдельное спасибо) солидные резервы – почти 900 млрд долларов. Правда, не все из них можно сразу потратить. 600 млрд долларов из этих резервов составлял в августе 2008 года золотовалютный запас Центрального банка. К концу года он сократился более чем на 125 млрд долларов. Если бы мы его продолжили столь интенсивно тратить, то рубль неизбежно снова стал бы «деревянным». В резервы входили и средства бюджетного Фонда национального благосостояния, которые необходимы для оздоровления системы пенсионного обеспечения и решения других социальных проблем.

Конечно, за некоторыми исключениями, имеющиеся в ЦБ и Минфине резервы можно и нужно тратить – копили их на тот самый «черный день», который подкрался незаметно. Но хочется, чтобы эти траты были прозрачными и эффективными. К сожалению, в ряде случаев этого добиться не удалось.

Мне кажется, не только я – рядовой гражданин, но и депутаты обеих палат парламента, бизнес-сообщество не очень хорошо понимают, на основе каких общих для всех принципов, по каким критериям, при помощи какой процедуры отбирались банки, которым в 2008–2009 годах была оказана государственная поддержка объемом около 40 млрд долларов. Аналогичные вопросы возникают и в связи с направлением через ВЭБ 50 млрд долларов на рефинансирование российских компаний, имевших задолженность перед зарубежными кредиторами. При объявленной ставке и сроке кредитования (Libor плюс 5% и 5 лет) даже при самом благоприятном исходе выделенные государством деньги вернутся к нему далеко не в полном размере.

И уже совсем глупый вопрос: почему на «звонок» (margin call) в адрес частной компании должны, пусть даже частично, отвечать налогоплательщики? Власти дали такое объяснение: если государство не поможет, то чуть ли не блокирующий пакет акций этой компании перейдет иностранному банку, а в ее собственности находятся градообразующие металлургические предприятия мирового значения. Ну и что? Получив значимый пакет акций, иностранный банк делегировал бы своих представителей в совет директоров компании и как один из ее собственников сделал все от него зависящее, чтобы она успешно функционировала. Я убежден, что частный собственник должен сам обслуживать свою задолженность, пусть даже ценой потери части активов. Иначе мы попадем в ситуацию, которая на экономическом сленге с сарказмом характеризуется как

«приватизация прибыли и национализация убытков». В рыночной экономике собственник должен рисковать личными, а не общественными деньгами.

Другой пример не очень, на мой взгляд, рациональной траты госрезервов – вложение более 200 млрд рублей в ценные бумаги российских компаний. Здесь есть две опасности. Первая: массированный выкуп акций за государственный счет дезориентирует инвесторов и подталкивает их к уходу с фондового рынка. Вторая: у спекулянтов (особенно если они получают доступ к инсайдерской информации) появляется возможность, дождавшись подорожания акций тех компаний, в которые начало вкладываться государство, продать их по новой, выросшей цене и уйти с нашего фондового рынка на зарубежные.

Резюмируя сказанное, подчеркну: в 2008–2009 годах, в отличие от 1998–1999 годов, у нас было достаточно резервных средств, чтобы достойно, с минимальными потерями для экономики и граждан выйти из кризисной ситуации. К сожалению, эту возможность мы использовали далеко не лучшим образом.

– И все же выходить из кризиса было легче тогда или сейчас?

– В некотором смысле, несмотря на наличие резервов, сейчас ситуация даже сложнее для выработки практических решений, чем тогда. Дело в том, что после 1998 года мировая экономика начала ускоренно расти. В 1999 году темп роста мирового ВВП составил около 3,5% после снижения в 2001 году почти до 2%, в 2002–2007 годах он держался на среднем уровне выше 4%. Такой рост вызвал быстрое повышение спроса на сырье, а потому и цен на сырьевые ресурсы (в августе 1998 года нефть стоила меньше 10 долларов за баррель, а летом 2009 года – более 100) и на продовольствие. Сложившиеся в 1999–2007 годах в мировой экономике условия оказались чрезвычайно благоприятными для нашей страны.

Вместе с тем в результате рыночных преобразований в России к 1998 году заработали новые механизмы экономического роста, сформировались молодые и энергичные частные компании. Не случайно, несмотря на все политические передряги, в 1997 году впервые в постреформенной России инфляция снизилась до 11% и ВВП вырос на 1,5% после непрерывного снижения в течение многих лет. В 1998 году кризис заставил правительство и Центральный банк принять болезненные, но необходимые решения. Расчистка «долговых завалов» и девальвация рубля, рост мировой экономики и благоприятная для нас

международная конъюнктура («дешевые» деньги, дорогое сырье) позволили новым рыночным силам (механизмы, институты, компании, люди) в условиях внутриполитической стабильности вывести страну из кризиса и обеспечить ускоренное развитие. В 1999 году ВВП вырос на 6%, в 2000 году – на 10%, а в 2001–2007 годах рос темпом 6–7% в год. Была решена проблема внешнего государственного долга, обеспечено превышение государственных доходов над расходами, накоплены упомянутые госрезервы. За счет роста доходов, о котором я говорил, улучшилась жизнь практически всех слоев населения (одних – больше, других – меньше).

Но, к сожалению, после 2005 года стали неоправданно быстро расти бюджетные расходы – на приоритетные национальные проекты, «стройки века» и другие, пусть даже социально оправданные цели (такие, как повышение пенсий по старости). Ухудшились показатели инфляции. Российские компании активно привлекали иностранный капитал: в 2003–2005 годах вывоз капитала из России превышал ввоз примерно на 11 млрд долларов, а в 2006 году ввоз частным сектором капитала из-за рубежа превысил его вывоз на 42 млрд долларов, в 2007 году – на 83 млрд. Рост зарплаты все больше обгонял увеличение производительности. Осенью 2007 года с трудом удалось избежать серьезного банковского кризиса.

Все это, с одной стороны, свидетельствовало о перегреве нашей экономики, а с другой – было следствием того, что ее быстрый рост не сопровождался структурной перестройкой и модернизацией материально-технической базы. Реальной диверсификации экономики не произошло. Если в 1998 году 40% экспортной выручки обеспечивалось нефтью и газом, то сейчас – около 60%.

Примерно в те же годы замедлился и остановился прогресс в институциональных реформах. После налоговой реформы и реформы бюджетного устройства (фискальный федерализм, Стабилизационный фонд), введения нового земельного законодательства других сколько-нибудь существенных преобразований в экономических отношениях не случилось. Серьезно проработанная и весьма амбициозная программа рыночных реформ (так называемая программа Грефа) по многим ее важнейшим направлениям осталась невыполненной (президент Центра стратегических разработок М.Э. Дмитриев в 2010 году на основе проведенного анализа оценил ее выполнение в 30%).

Более того, начиная с дела «ЮКОСа» наметилась сильная тенденция к ренационализации в различных секторах экономики.

Не только не укрепились, но и ослабли институты защиты частной собственности. В условиях выстроенной властной вертикали и повышения роли административного ресурса в центре и на местах все больше ограничивались конкурентные механизмы. Как известно, политическая конкуренция и экономическая конкуренция – взаимообусловленные понятия.

К тому же сегодня мы не можем рассчитывать на быстрый рост мировой экономики и выгодную для нас конъюнктуру международных рынков. Так что «заграница нам не поможет», надо самим выбираться из кризиса. Но для этого придется признать, что он не только имеет объективные причины (экономический цикл!), но и усугублен нашими собственными просчетами.

Можно, конечно, еще долго и вдохновенно ругать США, бездумная политика которых спровоцировала спад в мировой экономике. Но давайте не забывать, что эта страна более 50 лет всем своим достоянием и всей мощью своей экономики гарантировала устойчивость мировой финансовой системы в период самого быстрого за пару последних тысячелетий экономического роста. Давайте также задумаемся: почему инвесторы даже в 2008–2009 годы забирали деньги из нашей, восточноевропейских и азиатских экономик и переводили их в американскую, финансовая система которой трещала по всем швам?

Мой ответ: потому что они хорошо знают историю и помнят, как технологично американцы выходили из кризисных ситуаций за последние 100 лет – будь то кризис ликвидности 1907 года, Великая депрессия 1929 года или мягкая рецессия 2001 года. Конкурентные механизмы и развитые рыночные институты (защита собственности, выход на рынок, переток капитала и др.) делают американскую экономику восприимчивой к структурной перестройке и инновациям, позволяют ей выходить из кризиса обновленной, окрепшей и боеспособной. Уверен, что американская экономика, как и другие зрелые рыночные экономики, на очередном подъеме циклического развития станет еще более сильным и агрессивным игроком на международных рынках.

Нам вряд ли стоит рассчитывать на загнивание американского и мирового капитализма. Напротив, наряду с решительными, но взвешенными (с учетом отдаленных последствий) антикризисными мерами необходимо, наконец, осуществить модернизацию экономики и институциональной среды, чтобы активно включиться в качестве конкурентоспособного игрока в мирохозяйственные процессы на посткризисной стадии развития.

Среди наиболее важных мер я бы назвал следующие: стабилизация и развитие банковской системы (вместо укрепления избранных банков) и фондового рынка; поддержка жизнеспособных (прежде всего малых и средних) компаний в АПК, розничной торговле, жилищном строительстве, поскольку их бизнес-процессам объективно присущи кассовые разрывы, преодолеть которые без доступных кредитов невозможно; стимулирование инноваций, а также облегчение долгового бремени и доступа к кредитным ресурсам крупных компаний (в том числе сырьевого сектора) по приемлемой, но рыночной ставке. При этом должны соблюдаться условия: во-первых, обеспечены прозрачность и неизбирательность, общие для всех правила предоставления помощи; во-вторых, получающая государственную поддержку компания использовала бы все свои возможности для улучшения финансового положения, в том числе путем продажи части принадлежащих ей активов, прежде всего непрофильных.

Необходимо безотлагательно перейти к жесткой бюджетной политике и поставить задачу скорейшего достижения бездефицитного бюджета за счет как серьезного ограничения его расходов, так и наращивания доходов. И для того, и для другого у нас имеются реальные возможности.

Что касается бюджетных расходов, то наряду со структурными реформами (пенсионная, военная, здравоохранения и др.), эффект от которых имеет значительный лаг, вполне возможно в текущем режиме сократить одни и урезать другие федеральные целевые и подобные им программы. По части доходов очевидными и первоочередными представляются такие меры, как повышение налогов для газовой отрасли. Ведь ставка налога на добычу газа не повышалась с 2006 года, хотя и тогда она была сильно занижена по сравнению с нефтяным НДПИ (более чем в 10 раз в пересчете на тонну нефтяного эквивалента). Сегодня также неоправданно низка и пошлина на экспорт газа. Настало время отменить льготы для нефтяной промышленности (по НДПИ, налогу на прибыль, экспортной пошлине), которые в пожарном порядке были введены в разгар кризиса в конце 2008 года, когда нефть на мировом рынке подешевела со 150 до 40 долларов за баррель. Бюджет на 2011 год верстается исходя из цены нефти 75 долларов за баррель.

Все это может принести бюджету дополнительные доходы более 500 млрд рублей в расчете на год без ущерба для основной производственной деятельности нефтегазового комплекса страны. Но принятие таких мер заставит работающие в этой сфере компании отказаться

от многих своих непроизводительных расходов и непрофильных активов (об их вызывающе большом размере в последнее время много пишется не только в аналитических докладах консалтинговых компаний, но и в СМИ).

Весомую прибавку в бюджет может дать и приватизация (конечно, на рыночных началах) чрезмерно разросшейся государственной собственности: с 2000 по 2010 год примерно с 40 до 60% активов реального сектора экономики.

Сегодня эти и другие меры, позволяющие сбалансировать бюджет, активно обсуждаются не только независимыми отечественными и зарубежными экспертами, но и в экономическом блоке российского правительства. На мой взгляд, для перехода от слов к делу не хватает одного – политической воли, решительности властей. Пока же правительство вносит в парламент проект бюджета на 2011 год с дефицитом в 3,6% и констатирует, что страна еще не один год будет жить в условиях дефицитного бюджета.

Неизбежный спутник завышенных государственных расходов и несбалансированного бюджета – инфляция. Рост цен повышает рыночную процентную ставку и ставит шлагбаум инвестициям: «отбить» вложенные в инвестиционный проект деньги становится делом архисложным, а после определенного порога – и вовсе невозможным. Между тем, как только мы начнем выбираться из кризиса, инвестиции станут жизненно необходимы для структурной перестройки и модернизации экономики. Без этого мы не решим ни одну серьезную национальную задачу и не станем достойными партнерами западных экономик, которые, повторяю, после пережитых встрясок станут еще более боеспособными игроками на мировых рынках.

– Но ограничение бюджетных расходов и увеличение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор затрагивают интересы наиболее сильных игроков на нашем рыночном поле. Да и широкие слои населения не в восторге, когда предлагается ограничить рост зарплаты, повысить пенсионный возраст и т.п. Рейтинги политических лидеров начинают ползти вниз, усиливаются противоречия между властными группировками.

– Это действительно так. Но именно поэтому сегодня столь необходимо наряду с неотложными антикризисными мерами четко сформулировать и объявить долгосрочную программу – не пиаровскую (типа плана Путина у «Единой России»), а вполне конкретную

и реальную, определяющую государственную политику и траекторию развития страны на долгосрочную перспективу. Если перечень срочных антикризисных мер не шибко разнообразен, а каждая из них почти бесспорна, то когда речь идет о долгосрочной программе, четко вырисовываются два пути, как и 10 лет назад.

Первый – социалистический (более мягкие варианты – кейнсианский, дирижистский). Он становится особенно привлекательным после тяжелых потрясений. Вспомним США после Великой депрессии («Новый курс» Рузвельта) до Второй мировой войны, Германию (Эрхард и план Маршалла) и особенно Францию (госкомпании и индикативные планы де Голля) после Второй мировой войны.

Второй – либеральный (более мягкие варианты – с тем или иным вмешательством государства). Он находит решительных сторонников тогда, когда исчерпаны ресурсы для этатизма и патернализма, когда надо формировать новые внутренние механизмы саморазвития и переходить на более высокий технический уровень. Здесь в числе близких к нам по времени примеров – рейгономика в США и тэтчеризм в Англии в период перехода западных экономик к постиндустриальному развитию после кризиса 1970-х годов.

По понятным причинам в нашей стране в последнее время все более популярным у политических лидеров, да и в широких кругах общественности становится первый путь. Лично мне он кажется абсолютно тупиковым в жестком варианте и бесперспективным, дающим только краткосрочный эффект (причем не всегда) в более мягких вариантах.

Что касается социалистического варианта, то все его родовые пороки столь же отчетливо, сколь и драматически проявились в 70-летнюю историю СССР. Характерные черты этой экономической системы – господство государственной собственности; мобилизация национальных сбережений и их распределение государством; уравнительное потребление и патернализм; мессианская идеология («сегодня мы себя во всем ограничиваем, но завтра принесем всему миру светлое будущее»); жесткий политический контроль.

Платой за отключение рыночных механизмов настройки советской экономики стали хронически высокая и всевозрастающая ресурсоемкость, торможение НТП, стагнация производства, низкий уровень жизни. Платой за мессианство и тоталитаризм – закрытость и милитаризация экономики, подавление личности. Мы научились делать лучшие танки во время Второй мировой войны и лучшие космические аппараты в период «холодной войны». Но мы в Советском Союзе так

и не научились производить качественные и доступные всем слоям населения продукты питания, одежду и обувь, автомашины и телевизоры. В последнее десятилетие XX века страна вошла с деградировавшей экономикой и разваливавшейся политической системой.

От одной мысли, что кто-то снова попытается повторить социалистический эксперимент, становится страшно. Схожее чувство, наверное, испытывали и читатели проекта первой программы правительства Е.М. Примакова, опубликованной в октябре 1998 года. Она провозглашала переход к мобилизационной экономике, директивному регулированию цен и зарплаты, инфляционному финансированию инвестиций, форсированной социальной поддержке населения. Столкнувшись с негативной реакцией общественности на такие намерения, мудрый Примаков отказался от их воплощения. В реальной жизни его правительство, пользуясь доверием парламента, проводило, пожалуй, самую жесткую за все 1990-е годы монетаристскую политику. И это способствовало возобновлению экономического роста уже через год после дефолта.

Однако и более мягкая реинкарнация (дирижистская, кейнсианская) первого варианта представляется мне не очень продуктивной. Во времена Кейнса, когда медленно менялись техника и технологии, а экономия на масштабе делала особо выгодными крупные производства, еще можно было понять, почему государственное регулирование и централизация принятия решений ускоряют индустриальное развитие. В постиндустриальном обществе, когда принципиально изменилась вся система разделения труда и кооперации, когда сжалось время и повысилась неопределенность (НТП!), госрегулирование не способно заменить рыночные механизмы самонастройки экономики.

Сторонники государственных капиталовложений, госзаказа и 10 лет назад, и сегодня любят ссылаться на «Новый курс» Рузвельта. Бюджетное финансирование общественных работ и ограничение государством конкуренции ускорило, как они считают, выход американской экономики из кризиса в 1930-е годы. Но, повторяю, за прошедшие 75 лет мир сильно изменился. Хотя и для того времени избранный Рузвельтом путь далеко не все считали наилучшим. Серьезные исследования убедительно показывают, что без вмешательства государства экономика США преодолела бы последствия Великой депрессии даже быстрее. Да и сам он в них разочаровался, отменив в конце 1930-х годов свои же решения, мешавшие полноценной работе рыночных механизмов.

Наш собственный опыт показывает, что все опробованные меры господдержки, бюджетные вливания (госинвестиции, госзаказ, налоговые послабления, защитительные пошлины и др.) не решали системных проблем ни в 1990-е, ни в 2000-е годы. Если они и дают экономический или социально-политический эффект, то краткосрочный и фрагментарный. К тому же дирижизм требует от госаппарата высокой культуры и навыков качественного администрирования. Иначе можно загубить даже хорошую идею (вспомним монетизацию льгот населению).

Я убежден, что общеэкономическая программа модернизации и структурной перестройки экономики должна базироваться на дальнейшей либерализации всей нашей жизни – экономической и политической.

Угольная промышленность и ОПК

– Яков Моисеевич, в 1990-е годы Вы были причастны к становлению угольной промышленности и оборонно-промышленного комплекса в современной российской экономике. Как Вы оцениваете тот опыт с сегодняшних позиций?

– Моя оценка вряд ли будет объективной, ведь я вложил так много сил и нервов в эту работу. В начале 1990-х годов, работая в Центре экономической конъюнктуры, а потом в Министерстве экономики и правительстве, я занимался макроэкономическим анализом и прогнозированием, но мне пришлось с головой погружаться и в острейшие проблемы отраслей, особенно оборонно-промышленного комплекса (ОПК) и угольной промышленности, которые требовали мощной подпитки бюджетными средствами. В то время правительство решало задачу финансовой стабилизации.

Реформирование угольной промышленности имело особое значение в силу ее важного места в российской экономике и высокой политической активности шахтеров. Напомню: первой мощной политической акцией в новейшей истории страны была забастовка в Кузбассе летом 1989 года. Затем шахтерские профсоюзы стали реально и активно воздействовать на советское, а потом и на российское правительство.

Тяжесть шахтерского труда усугублялась теми экономическими отношениями, которые сложились в отрасли в советское время. Труд шахтера в течение многих десятилетий был не только тяжелым,

но и опасным для жизни. В СССР существовала такая трагическая статистика: на каждый миллион тонн добытого угля приходился в среднем один погибший на работе шахтер. Экономика отрасли сводилась к тому, что значительная ее часть дотировалась из бюджета. В начале 1990-х годов дотации достигали 2,5 млрд долларов в год, или 10% расходов бюджета. Наряду с технически оснащенными и рентабельными шахтами продолжали существовать допотопные с инженерной точки зрения и убыточные предприятия с ужасающими условиями труда. В этом я убедился, когда побывал на шахтах Ростова и Воркуты.

В 1993 году по инициативе Е.Т. Гайдара была создана Межведомственная комиссия по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (МВК). Она имела чрезвычайно широкие полномочия, ее решения были обязательны для всех министерств, ведомств и субъектов Федерации. Первым председателем МВК стал Е.Т. Гайдар, затем – первые вице-премьеры А.Б. Чубайс, А.Н. Шохин, В.О. Потанин, В.В. Каданников, Б.Е. Немцов. Я же вместе с И.С. Кожуховским, который с 1993 года работал начальником отдела угольной промышленности Министерства экономики и был ответственным секретарем МВК, трудился в ней в качестве первого заместителя председателя с момента ее образования до августа 1998 года. Вместе с нами все эти годы в МВК работали руководитель «Росугля» Ю.Н. Малышев, первый заместитель министра топливно-энергетической промышленности А.Е. Евтушенко, председатель «Росуглепрофа» В.И. Будько, представители регионов А.М. Окатов (Коми), Г.П. Тушнолобов (Пермская область) и другие.

Поначалу наше взаимодействие с руководителями отрасли Малышевым и Евтушенко складывались непросто. Но когда мы поняли, что эти люди – профессионалы, искренне переживающие все беды своей отрасли, что без их знаний и поддержки мы не сумеем быстро продвинуться вперед, а они убедились, что мы намного лучше старожилов отрасли понимаем пути и механизмы вывода угольной промышленности из кризиса в условиях перехода к рыночной экономике, вот тогда МВК заработала как единая команда.

На заседаниях МВК с участием представителей ключевых министерств и ведомств угледобывающих регионов, руководителей профсоюзов, директоров шахт и разрезов мы ежеквартально рассматривали вопросы реформирования отрасли, принимали решения о ликвидации убыточных угольных предприятий, о распределении средств государственной поддержки, о мерах социальной защиты высвобождаемых

в ходе реструктуризации отрасли работников, о приватизации угольных предприятий и т.д.

Сегодня с уверенностью можно утверждать, что эта работа дала положительный результат. За годы реформирования отрасли было ликвидировано более 180 нерентабельных шахт, численность работников сократилась, а производительность труда выросла более чем в 2 раза. Доля господдержки в доходах отрасли уменьшилась с 70 до менее 10%. Теперь более 90% угля добывают частные угольные компании, причем добыча после кризисного 1998 года ежегодно росла. Если до реформы от угольных предприятий все бежали как черт от ладана, то после нее за акции угольных компаний боролись наши самые знатные олигархи. И это, может быть, наиболее убедительный индикатор успеха угольной реформы.

– А в оборонно-промышленном комплексе?

– Там серьезные проблемы также накапливались еще с советских времен (избыточная милитаризация экономики, неудачные попытки конверсии и др.). В 1992–1993 годах они только усугубились из-за дефицита финансовых ресурсов (в 1992 году оборонный заказ пришлось сократить более чем в 5 раз) и общей неразберихи в военно-экономическом программировании. К счастью, в Министерстве экономики, когда я туда пришел, работали досконально знавшие ОПК специалисты – В.Ф. Мозгалев, В.В. Сало, В.А. Михайлов и др. У нас сложились конструктивные отношения с руководством Генштаба – М.П. Колесниковым и его коллегами, а также с руководителями и специалистами Минобороны, прежде всего с первым замминистра А.А. Кокошиным и начальником вооружений А.П. Ситновым, со многими генеральными конструкторами по видам вооружений и руководителями оборонных предприятий.

Они болезненно переживали недостаток средств по основным направлениям военной организации страны, но находили в себе силы вникать в наши аргументы и искать нелегкие компромиссы. Возможно, не всегда принимались верные решения, но, как показало время, все же удалось сохранить и даже укрепить потенциал ключевых предприятий ОПК. Вместе с тем в те годы сложились новые, адекватные реформированной экономике методика мобилизационного планирования (хотя в начале 1990-х годов некоторые «горячие головы» в правительстве предлагали вообще ликвидировать мобилизационный план), система обоснования, согласования и утверждения оборонного заказа, принципы

реструктуризации и конверсии ОПК, подходы к регулированию и демонополизации военно-технического сотрудничества (правда, в этой сфере в последние годы наблюдаются обратные тенденции).

В СССР в течение многих послевоенных лет формировался мощный оборонный комплекс, который обеспечивал вооружением и военной техникой армии СССР и стран Варшавского блока в объемах, достаточных для противостояния в глобальных конфликтах (с использованием ядерного оружия) со странами НАТО, то есть всего Запада. С одной стороны, в этом комплексе был сосредоточен гигантский производственный и интеллектуальный потенциал, созданный многими поколениями советских людей, а с другой – он был явно избыточным для новой России. К тому же его предприятия в советское время функционировали в планово-распределительной системе (без каких-либо элементов экономического регулирования, которые после 1965 года допускались в других секторах экономики) и имели приоритет при выделении любых ресурсов. В 1980-е годы оборонная промышленность в ходе так называемой конверсии серьезно пострадала от непродуманных решений, когда чиновники в Москве определяли, какой военный завод должен переключиться на производство лопат и сковородок, а какой – на производство телевизоров и швейных машин.

В 1992–1993 годах, формируя оборонный заказ, мобилизационные задания и конверсионные программы, мы предельно ясно убедились, что попытки сохранить избыточные мощности в оборонной промышленности при очевидных бюджетных ограничениях быстро приведут к ее полной деградации. После этого наше министерство вступило в жаркие споры со специалистами Минобороны, «военспецами» из Госдумы и политиками. Анализ высказанных тогда мнений занял бы слишком много времени. Скажу только, что в результате споров и дискуссий, при неоценимой поддержке А.А. Кокошина, А.П. Ситнова, В.Ф. Мозгалева и других профессионалов сформировался новый подход к развитию ОПК в рыночных условиях. Попробую кратко его сформулировать.

Мы определили верхнюю границу (в долях ВВП), то есть предельно возможный из макроэкономических соображений уровень военных расходов для нашей страны на десятилетнюю перспективу – до 2005 года. Был принят важный ориентир: в общем объеме военных расходов должна сокращаться доля текущих затрат (кроме затрат на боевую подготовку) и расти доля расходов на военные НИОКР и закупку вооружения и военной техники.

В соответствии с полученными финансовыми ограничениями, задачами военной реформы и программой вооружений был подготовлен и внесен в правительство план развития ОПК. Более детально он был проработан на первый переходный период до 2000 года, когда необходимо было провести структурную перестройку предприятий отрасли в соответствии с новыми условиями хозяйствования и в то же время обеспечить нормальное материально-техническое снабжение армии, поставку ей необходимой техники. В 2001–2005 годах планировалось приступить к модернизации действовавших образцов вооружений и военной техники, к созданию научно-технического задела для производства их нового поколения.

Конечно, это не означало, что мы все расписали вплоть до каждого завода и каждой военной части. Определив главные ориентиры и основные показатели, мы сосредоточили усилия на проработке механизмов, которые способствовали бы их достижению в новой экономической среде. Это касалось акционирования тех предприятий, которые не включались в особый список не подлежащих приватизации объектов; конкурсного размещения оборонного заказа и распределения средств, выделяемых на реализацию программы конверсии; либерализации военно-технического сотрудничества. Были существенно пересмотрены принципы формирования и организации выполнения плана мобилизационной подготовки.

Эта программа преобразования и развития ОПК тогда не была полностью реализована. В ней имелись просчеты и недостатки, но главная причина не в них, а в финансово-экономических трудностях и политических ограничениях того времени. Позже многие ее элементы все же получили практическое воплощение, а некоторые до сих пор актуальны и продолжают ждать своего часа.

– Чем была вызвана острая необходимость реорганизации военно-технического сотрудничества (ВТС) России с иностранными государствами, которой Вы вплотную занимались в 1997 году?

– Прежде всего излишним монополизмом в этой сфере. «Рособоружение» полностью контролировало весь экспорт вооружений и военной техники. Благодаря централизации принятия решений и упорядочению этого непростого вида внешнеэкономической деятельности в начале 1990-х годов поступления в бюджет от ВТС росли и в 1996 году превысили 2 млрд долларов. Затем не в лучшую сторону изменились объем и структура.

Дело в том, что ВТС включало три составляющие: поставки за свободно конвертируемую валюту (СКВ), по бартеру и в счет погашения долгов России другим странам. В 1997 году первая составляющая перестала расти, по бартеру поступали все менее ликвидные товары, а на финансирование поставок вооружений и военной техники в счет погашения долгов бюджет в силу его дефицитности не мог выделять достаточно средств. Я считал, что из бюджета лучше профинансировать производство военной техники для погашения долгов, так как это и рабочие места создает, и валюту для страны экономит, чем множить региональные трансферты, которые далеко не всегда тратились рационально и по назначению.

Чтобы преодолеть недостаток бюджетного финансирования и излишние транзакционные издержки, обусловленные монополизмом «Росвооружения», мы пошли на частичную либерализацию ВТС. В июле-августе 1997 года Б.Н. Ельцин подписал указы[1], которые децентрализовали военно-техническое сотрудничество, ликвидировали монополию «Росвооружения» на военные поставки и открыли внешние рынки для создателей вооружений и военной техники. К внешней торговле продукцией военного назначения были допущены три государственных посредника – специализированные федеральные государственные унитарные предприятия «Росвооружение», «Промэкспорт» и «Российские технологии», а также разработчики и производители этой продукции – конечно, с соблюдением интересов обороноспособности страны. Разрешалось производить и экспортировать только то и туда, что было перечислено в списках № 1 и 2[2], утвержденных президентом.

Непересекающиеся направления деятельности трех государственных посредников (первый – экспорт готовой продукции; второй – экспорт запчастей и комплектующих; третий – экспорт технологий и защита прав российских организаций на их интеллектуальную

[1] Указ Президента РФ «О некоторых мерах по совершенствованию системы управления военно-техническим сотрудничеством с иностранными государствами» от 28 июля 1997 года № 792, Указ Президента РФ «О мерах по усилению государственного контроля внешнеторговой деятельности в сфере военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» от 20 августа 1997 года № 907.

[2] Список № 1 – единый список продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам; список № 2 – список государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения.

собственность) исключали конкуренцию между ними. В то же время создатели вооружений и военной техники получили возможность выходить на внешние рынки самостоятельно или через посредников в соответствии с определенным регламентом[3].

Надо отметить, что в мире практиковался выход предприятий на внешний рынок через зарубежных партнеров. Россия только начала нащупывать этот эффективный путь, как работа затормозилась, поскольку наши парламентарии сочли его неприемлемым, несмотря на возражения экспертов. Закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 года № 114-ФЗ запретил самостоятельный выход на внешний рынок предприятий оборонно-промышленного комплекса, контрольный пакет акций которых не принадлежал государству или в которых участвовал иностранный капитал. Я считал, что это было очень неудачное решение.

— Оправдались ли надежды реформаторов?

— В целом за 1997 год портфель заказов на вооружения и военную технику вырос до 8,5 млрд долларов, а бюджет от их экспорта получил более 2,1 млрд долларов. В 1998 году девять предприятий ОПК получили право самостоятельного ведения ВТС и заработали около 100 млн долларов. Среди них были не только производители, но и разработчики высокотехнологичных систем — ЦКБ МТ «Рубин», НПО «Машиностроение» и др. Вместе с тем проявились и серьезные недостатки — излишняя бюрократизация разрешительных процедур, недостаточная самостоятельность госкомпаний в распоряжении финансовыми ресурсами, несогласованность в действиях отдельных российских предприятий на внешних рынках. Но в целом направление совершенствования ВТС было выбрано, на мой взгляд, правильно.

Беседу провел Петр Филиппов
Июнь 2010 года

[3] Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке представления в правительство Российской Федерации материалов, необходимых для подготовки к рассмотрению вопросов о предоставлении организациям Российской Федерации права осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения» от 30 марта 1998 года № 327.

ДОРОГУ ОСИЛИТ ИДУЩИЙ

*Интервью с **Петром Сергеевичем Филипповым***

Биографическая справка

– в 1987–1990 годах – заведующий отделом журнала «ЭКО», один из организаторов московского и ленинградского клубов «Перестройка», лидер умеренного крыла Ленинградского народного фронта, один из основателей «Демократической платформы в КПСС», член исполкома Социал-демократической ассоциации;

– в 1989–1990 годах – координатор избирательных кампаний 1989 года (комитет «Выборы-89») и 1990 года («Демократические выборы-90») в Ленинграде;

– в 1990–1993 годах – депутат Ленсовета и народный депутат РСФСР, член фракции «Радикальные демократы»;

– в 1990–1991 годах – председатель комиссии Ленсовета по промышленности;

– в 1991–1993 годах – председатель подкомитета по приватизации Комитета Верховного Совета РФ по вопросам экономической реформы и собственности;

– в 1989–1993 годах – главный редактор газеты «Невский курьер», бюллетеня блока демократических фракций Верховного Совета РФ «Nota Bene» и сборников новых российских законов «Норма»;

– в 1992–1993 годах – сопредседатель Республиканской партии РФ;

– в 1993–1994 годах – руководитель Аналитического центра по социально-экономической политике администрации президента РФ;

– в 1993–1995 годах – вице-президент Российской ассоциации приватизируемых и частных предприятий;

– в 1996 году – лидер организации «Гражданская инициатива», созданной с целью воспрепятствовать победе коммунистов на президентских выборах;

– в 1994–2000 годах – президент Фонда информационной поддержки правовой экономики, ответственный редактор справочников «Социально-экономические проблемы России».

Причины и следствия

– Петр Сергеевич, что, на Ваш взгляд, привело социалистическую систему к краху?

– Есть много серьезных работ, в которых подробно рассмотрены причины, приведшие к революционной ситуации в СССР в начале 1990-х годов. Лучшей книгой на эту тему я считаю «Гибель империи» Егора Гайдара, всем рекомендую ее прочитать. Я согласен, что непосредственной причиной стала прежде всего крайне низкая продуктивность колхозного сельского хозяйства. Страна просто не могла себя прокормить. Продовольствие приходилось закупать за рубежом в огромных количествах. Но резкое падение мировых цен на нефть и сокращение валютных доходов государства сделали такие закупки невозможными. Заменить экспорт нефти было нечем, социалистическая промышленность была неспособна производить конкурентоспособные машины и оборудование.

Можно обобрать народ, сконцентрировать ресурсы и сделать атомную бомбу, запустить спутник. Это вызовет у людей законное чувство гордости. Но для того чтобы выпускать надежные автомобили, пользующиеся спросом за рубежом, надо суметь организовать их производство с минимальными затратами. К этому у советских директоров стимулов не было. Чтобы усидеть в своем кресле, им надо было любой ценой выполнить спущенный сверху план – в натуральном и стоимостном выражениях. А снижение себестоимости, повышение качества, прибыль были делом десятым. Тем более что государственные цены на продукцию устанавливались исходя из фактических затрат.

Получалось: у кого продукция была давно освоена, кто сумел выбить больше ресурсов – то есть лимитов на поставку сырья и оборудования, на плановую численность работников и фонд зарплаты труда, – тому было легче выполнить план. Вот все и тянули ресурсы «под себя». Такая самоедская экономика не могла конкурировать с рыночной. Несмотря на все призывы и постановления ЦК КПСС о мерах по повышению производительности труда и эффективности производства, она отторгала достижения научно-технического прогресса, глушила инициативу, не давала стимулов к саморазвитию.

В итоге СССР оказался банкротом, дефицит всего и вся в стране стал тотальным, возникла реальная угроза голода. Либерализация цен и переход к рынку стали неизбежными.

– Советское общество было неоднородным. Наряду с партийной номенклатурой были диссиденты, научные работники и «простой» народ. Как различались их интересы и цели?

– Прежде всего я выделил бы небольшую группу реформаторов – от Михаила Горбачева и Александра Яковлева до Бориса Ельцина, Егора Гайдара и его команды. Волею судеб они оказались у руля власти. У них были разные взгляды на будущее страны, но общими были понимание критичности ситуации и поиск выхода. Горбачев пытался получить поддержку населения и одновременно опирался на партийную бюрократию. Ельцин в начале 1990-х годов стал лидером демократического движения.

Вторая группа, определившая исторические процессы, – часть партийно-хозяйственной номенклатуры, которая по мере перестройки увидела в рыночных преобразованиях возможность обменять кресло партийного секретаря или хозяйственника на пост председателя правления банка. После принятия законов о кооперации и об аренде они активно занялись номенклатурной приватизацией, а с выходом российского закона о приватизации накопление капитала было узаконено. Многие стали владельцами контрольных пакетов акций предприятий. Посмотрите биографии российских олигархов – среди них немало бывших партийных или комсомольских работников. Так что реформы задумывали либералы, а двигала их продвинутая номенклатура, простите за тавтологию.

Третья группа состояла тоже из представителей партхозноменклатуры. Но эти люди цеплялись за насиженные места во властной партийной вертикали и активно выступали против политических и рыночных реформ. К ней примыкали идейные противники «эксплуатации человека человеком» вроде Виктора Ампилова и его сторонников. Неудивительно, что в нашем обществе, где обожествляется государство и справедливость понимается как «всем поровну», эта группа до сих пор сохранила большое влияние, а партия Геннадия Зюганова все еще наиболее массовая в России.

Измученное дефицитом население желало перемен, хотело «жить – как при капитализме, а работать – как при социализме». Однако большинство было против либерализации цен, об этом говорили социологические опросы. Люди не любили «рвачей-кооператоров», но выступали за мелкую частную собственность – на садовые участки и квартиры. Что ждет их впереди, какие тяготы придется перенести,

пока утвердятся новые рыночные институты и начнется экономический рост, они не представляли. Когда надежды столкнулись с реалиями, многие почувствовали себя обманутыми.

– Распространено убеждение, особенно среди пожилых людей, будто крах социализма и развал СССР были вызваны ошибочными решениями, принятыми Горбачевым и Ельциным.

– Мировой опыт это опровергает. Все посткоммунистические страны пошли по пути рыночных реформ, либерализовали цены, провели приватизацию, в той или иной степени защищают права частной собственности.

Перестройка началась «сверху» по инициативе Горбачева. Реформы стали возможны благодаря тому, что он разрешил говорить и писать правду. Правду о реалиях нашей жизни, о зверствах большевиков, которая оказалась сильнее страха и коммунистической пропаганды. Но главное – благодаря Горбачеву, Ельцину, Гайдару удалось уйти от кровавого русского бунта, неизбежного, если бы рынок устанавливался стихийно, под натиском голодных толп. Принципиальный отказ Ельцина от решения межгосударственных споров военным путем позволил России избежать гражданской войны по югославскому сценарию.

Впрочем, не будь этих лидеров, на их место выдвинулись бы другие, и преобразования могли быть более трагичными. Но, в конечном счете, суть и последствия реформ все равно были бы схожими.

Большевистский переворот в России был величайшей катастрофой XX века. За ним последовали Гражданская война, голодомор, массовые репрессии. Переворот, который дал начало трагическому социалистическому эксперименту, унесшему жизни десятков миллионов, обернулся нищетой народа и отсталостью страны. Поэтому распад СССР, рыночные и демократические преобразования в бывших странах соцлагеря – это попытка преодолеть последствия катастрофы 1917 года, стремление утвердить в России те институты, которые только и могут обеспечить людям достойную жизнь.

– Разве эта попытка удалась?

– Частично. Значительная часть предприятий по-прежнему находится в государственной собственности и не дает должной отдачи. Конкуренция в России слабая, средний класс невелик, чиновники активно помогают «своим» предприятиям, уровень коррупции непомерно высокий. Частная собственность условна, ее сохранение зависит

от благосклонности руководителей. Судебная система крайне слабо защищает права граждан, имеет обвинительный уклон. Милиция склонна к произволу и не вызывает доверия у граждан. Исполнительная власть не реформирована, у чиновников нет мотивации на конечный результат, важнейшим стимулом для них остаются откаты и взятки.

Нет у нас и разделения властей, цивилизованной системы сдержек и противовесов. Парламентаризм в России декоративный, Государственная Дума не обладает реальными правами по контролю за действиями исполнительной власти. Не созданы условия для роста политических партий «снизу», поэтому в стране нет настоящей политической конкуренции. В средствах массовой информации распространена самоцензура. На телевидении закрыты мало-мальски критические передачи. Так что поле для продолжения реформ огромно. Было бы желание их проводить.

Стремление совершенствовать общество

– Об этом желании и хотелось бы поговорить. Ваша карьера по советским меркам была вполне успешной. Что подтолкнуло Вас уйти в оппозицию к коммунистической власти?

– Задачи оптимизации. После окончания института я проектировал автоматизированные системы управления предприятиями и понял, что наши попытки оптимизировать процесс производства никому не нужны. Можно было поднять загрузку оборудования или снизить себестоимость. Но руководителям предприятий это оказывалось не надо. Им было проще завысить трудовые и материальные нормативы, на основе которых исчислялись цены, или ублажить кого-то в министерстве, чтобы спустили заниженное плановое задание. План выполнить было легче, если производить старую, давно освоенную продукцию. Поэтому выпускали допотопные станки, устаревшее оружие, низкокачественную обувь и одежду. А показывать свои резервы, реально повышать производительность труда – зачем?

На языке теорем я доказывал противоречие глобального критерия оптимальности, понимаемого как рост жизненного уровня народа, локальным критериям, реально используемым в задачах оптимизации. Вывод напрашивался сам собой: надо менять систему.

При советской власти зарубежная литература по рыночной экономике была под строгим запретом, за ее чтение можно было попасть

в психбольницу. Тем не менее, я пытался доставать книги. Легче было найти что-то по рыночному югославскому социализму. Хотелось понять, что же нужно сделать в нашей стране, чтобы раскрепостить инициативу людей, чтобы народ вырвался из бедности.

Мы верили, что рано или поздно перемены в стране произойдут. Оставалось только гадать, что это будет – бунт или эволюция? Мы понимали, что для политической деятельности потребуются средства. Поэтому мои друзья (пять научных работников ленинградских институтов) организовали товарищество «Последняя надежда» и занялись выгонкой тюльпанов зимой на дачах. Такой приусадебный «бизнес» советским Уголовным кодексом в порядке исключения не карался. С самого начала мы договорились, что большую часть средств будем откладывать на будущую революцию. Заработанные деньги впоследствии очень пригодились для печатных изданий Ленинградского народного фронта.

Когда Горбачев объявил перестройку, я подумал, что у России появился шанс мирным путем вернуться к рынку, к конкуренции, к частной собственности. Ушел страх. Мы наконец-то почувствовали себя свободными, действительно вставали с колен. Но еще не ведали, сколько серьезнейших проблем, связанных с менталитетом нашего народа, с трудной ломкой привычного советского образа жизни, ждет нас впереди.

Из Ленинграда я поехал искать единомышленников в Москву, Киев и новосибирский Академгородок – в редакцию журнала «ЭКО». Накануне перестройки «ЭКО» был наиболее массовым экономическим журналом, в котором печатались критические статьи, не имевшие шансов увидеть свет в других изданиях. Это была заслуга главного редактора – академика Абела Аганбегяна, который на базе возглавляемого им Института экономики и организации промышленного производства СО АН СССР создал одноименный якобы отраслевой журнал. Этот нюанс и то, что редакция находилась вдалеке от Москвы, от Старой площади, куда за малейшие вольности вызывались «на ковер» главные редакторы всех центральных изданий, помогали Аганбегяну «обходить» жесточайшую цензуру. А те удары, которые все же обрушивались на журнал за откровенные критические статьи (например, о плачевном состоянии озера Байкал, эта публикация получила широкий отклик не только в СССР, но и на Западе), ему удавалось смягчать благодаря своему политическому весу. «ЭКО» стал востребованной общесоюзной дискуссионной

площадкой. Его тираж, распространявшийся исключительно по подписке, рос бурными темпами, невиданными для экономического журнала. И это на фоне общей стагнации тиражей. Об «ЭКО» говорили, что он «подготовил почву для перестройки». Аганбегян предложил создать в регионах «Клубы друзей журнала “ЭКО”» – объединения людей, искренне желавших перемен. И они возникали в разных городах. Мы с друзьями активно участвовали в дискуссиях в таком клубе в Ленинграде.

– А как возникли клубы «Перестройка»?

– В 1997–1998 годах нашей главной задачей были поиск и объединение единомышленников. Но как объединить людей в условиях жесткого партийного контроля при явном интересе к нам со стороны КГБ? К тому времени я познакомился с Анатолием Чубайсом. Он был доцентом Инженерно-экономического института в Ленинграде, организовал кружок молодых экономистов, придерживавшихся реформистских взглядов. В доме отдыха «Змеинка» они провели под эгидой Совета молодых специалистов полуподпольную конференцию, на которой обсуждалась стратегия назревших экономических реформ.

Появилась идея совместными усилиями ленинградского «Клуба друзей журнала “ЭКО”» и кружка молодых экономистов провести «круглый стол» экономистов и юристов и опубликовать статью о нем в «ЭКО». Это было важно, потому что тогда редко кто из экономистов задумывался, какие радикальные изменения потребуется внести в советское законодательство. Ведь при советской власти законы были набором общих фраз, все делалось не по законам, а по приказам. Поэтому экономисты ограничивались обсуждением принципов и направлений реформ, не слишком вдаваясь в такие «мелочи», как изменения в гражданском и налоговом законодательстве, необходимость разработки и принятия законов об акционерных обществах, ценных бумагах и многом другом. Жизненно важные для рынка правила игры юристам предстояло облечь в форму законов.

Это сейчас нет проблем с поиском места для дискуссии. А тогда под бдительным оком КГБ и райкома партии такая попытка могла иметь печальные последствия. «Круглый стол» провели в Москве в Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ АН СССР). В нем участвовали специалисты, уже проявившие свою реформистскую позицию: Евгений Ясин, Егор Гайдар, Владимир

Рамм, Григорий Глазков и другие. Результаты были опубликованы в «ЭКО».

На этом «круглом столе» Гайдар предложил создавать комитеты защиты перестройки – в то время Горбачеву как воздух была нужна поддержка «снизу». Решили в Москве, при ЦЭМИ, учредить не комитет, а дискуссионный клуб «Перестройка». Сразу же встал вопрос: как оповестить о первой дискуссии? В условиях тотальной цензуры попытка дать объявление в газетах была обречена. Мы напечатали объявления на машинке и развесили по библиотекам и институтам. Актовый зал ЦЭМИ был полон! Яркие выступления, бурная дискуссия на тему о засилье бюрократии и необходимости рыночных экономических реформ. Так в Москве начал работать клуб «Перестройка».

После этого мы с Анатолием Чубайсом отправились в Ленинградский обком партии и поставили партийных чиновников в известность о своем намерении организовать в городе такой же дискуссионный клуб. В Москве есть, а почему у нас нет? По отработанной технологии оповестили горожан о том, что в Доме научно-технической пропаганды на Невском проспекте состоится первое заседание ленинградского клуба «Перестройка» на тему «План и рынок – вместе или против?» В то время открыто заявить о том, что Госплан и Госкомцен пора «выбросить на свалку», по политическим причинам было невозможно. Но почему бы не обсудить сочетание того и другого? И снова зал до отказа заполнили неравнодушные люди.

Темой второго заседания стали «Тупики административной системы». Провести третью дискуссию нам не дали. Люди собрались, но двери Дома научно-технической пропаганды были заперты. Впрочем, нашлись смелые люди в ДК имени Ленсовета, где и обосновался клуб.

По наивности мы полагали, что, если дискуссионный клуб станет фактом, отбоя от желающих с ним сотрудничать не будет, но ошиблись. Ленинградский клуб «Перестройка» насчитывал не более 100 активных членов, стоявших на гражданских позициях. Тем не менее, он способствовал консолидации сторонников рыночных реформ в городе и созданию Ленинградского народного фронта (ЛНФ). Из московского и ленинградского клубов «Перестройка» вышло немало народных депутатов России, Моссовета, Ленсовета и несколько министров российского правительства.

– Как удалось добиться победы Ленинградского народного фронта на первых свободных выборах в 1990 году?

– Подобные фронты в противовес КПСС тогда создавались в Прибалтике. Мы решили использовать эту форму. Активисты клуба «Перестройка» Юрий Нестеров, Анатолий Голов, Виктор Монахов и многие другие проводили собрания сторонников и формировали структуру ЛНФ. Через полгода провели его учредительный съезд, в котором участвовали люди из клуба «Перестройка» и других демократических организаций.

Коллективным организатором ЛНФ должна была стать газета. Но где и как ее издавать? Реалии того времени не позволяли печатать газету в ленинградских типографиях. Каждая газета, каждый ее номер должны были проходить через Главлит, через цензуру. А в Прибалтике уже повеяло свободой. Мне в руки попался номер газеты «Тартуский курьер». Единомышленники! Я поехал в Тарту и разыскал редактора Рейна Килька. Впоследствии он стал депутатом эстонского парламента, а тогда был предприимчивым кооператором, который сам финансировал и издавал газету, выращивая на даче розы в промышленных масштабах. Договорились, что он будет печатать вкладыш в «Тартуский курьер», который мы по аналогии назвали «Невским курьером». Кильк оказал огромную помощь питерским демократам. Через полгода мы смогли уже самостоятельно издавать «Невский курьер».

Другим направлением работы было создание в КПСС фракции «Демократическая платформа в КПСС». Мы пытались объединить в рядах партии сторонников рынка, правового государства, демократии. Издавали газету. Члены этой фракции активно выступали на конференциях и съезде КПСС, но им не хватало сил и влияния, чтобы противостоять консерваторам и партийному аппарату. Уже после краха СССР в основном из членов фракции сформировалась Республиканская партия России.

– Кстати, в 1990–1993 годах заметную роль в поддержке реформ играло движение «Демократическая Россия»...

– Первоначально оно было неформальным объединением реформистски настроенных народных депутатов РСФСР, которые поддержали избрание Ельцина на пост председателя Верховного Совета. Они были связаны с местными клубами, неформальными объединениями, можно сказать, с протопартиями. К примеру, я был активным

членом фракции Ленсовета «Конструктивный подход». Мы считали: хватит лозунгов, пора предлагать, что и как следует делать – лучше в форме проектов законов и программ. Ту же конструктивную идеологию мы пытались сделать стержнем «Демократической России». Разъясняли в СМИ цели, программу, звали людей на митинги и дискуссии, разрабатывали проекты нормативных актов. Вскоре «Демократическая Россия» стала активно работать не только в Москве и Питере, но и в других городах.

Но такова уж особенность массовых демократических организаций – под их знамена собираются люди, движимые преимущественно эмоциями. Наивно ждать от них организационной и кропотливой законотворческой работы. К тому же «Демократическая Россия» представляла собой союз разношерстных организаций. Стало понятно, что если мы не преобразуем ее в партию, то политическую борьбу проиграем. Обсудили ситуацию с Егором Гайдаром, составили список примерно из 100 уважаемых, известных и конструктивно мысливших людей. Провели несколько встреч в Центре либеральной политики на улице Большая Никитская в Москве.

Дискуссии вели Егор Гайдар и Сергей Ковалев. Постепенно сформировалось ядро будущей партии, которую решили назвать «Демократический выбор России», сформировали ее оргкомитет. Аппарат «Демократической России» под руководством Элеоноры Лукиной, который обеспечивал связь с регионами, полностью перешел в новую партию.

Потом был учредительный съезд новой партии, на котором у меня, к сожалению, произошла размолвка с Гайдаром. Он предложил поставить во главе федерального списка нескольких близких ему по работе человек, которых он знал лично. А я считал, что в федеральном списке должны быть те депутаты Верховного Совета РСФСР, которые уже доказали свою работоспособность. Хотя на съезде я был включен в федеральный список, но демонстративно отказался от своего места. Мы с Андреем Нечаевым организовали Ассоциацию независимых профессионалов. Это была наша большая ошибка – нельзя было дробить малочисленные силы сторонников реформ.

– Но ведь и другие не стремились к объединению! Взять хотя бы «Яблоко». И вообще, чем объяснить постепенную утрату реформаторами своих политических позиций в обществе?

– Менталитетом нашего народа, его политической культурой. Каждый народ заслуживает то правительство, которое имеет. На первых выборах в Госдуму в 1993 году первое место заняла партия Жириновского – самого популярного эксцентрика. Значит, для большинства россиян «прикольные» выходки кандидата важнее его программы. Люди не видят связи между своей жизнью и составом парламента. Они надеются на «доброго царя» (генсека, президента), который их облагодетельствует, накормит, оденет и накажет плохих начальников. Такой наивный бонапартизм – наша национальная черта. Плюс нежелание людей участвовать в политической деятельности, даже контролировать управляющую компанию в доме, где живут. Особо надо отметить неспособность российских политиков к компромиссам. «Пусть рушится мир, но я не поступлюсь своими принципами!» Вот он и разрушился: либеральных партий в Госдуме сегодня нет.

При такой политической культуре восстановление административной вертикали, усиление силовиков, сосредоточение власти и собственности в руках новой номенклатуры было лишь делом времени. Далее начались подтасовки на выборах и снятие неугодных кандидатов. Путь либеральным демократическим партиям во власть сегодня наглухо закрыт.

– Осенью 1991 года рухнула партийная вертикаль, из советской системы вытащили стержень – страх перед репрессиями. Пришло время создавать новые общественные институты, опирающиеся на интересы граждан…

– Или восстанавливать утраченные – например, свободу торговли. Вскоре после либерализации цен выяснилось, что рыночный механизм преодоления дефицита заблокирован, так как сохранялись ограничения в торговле. Ведь при советской власти любая несанкционированная торговля товарами, даже бывшими в употреблении, рассматривалась как фарцовка, как преступление. Товарообмен между гражданами, имевшими что-то лишнее в семье, на практике был почти невозможен. Тем более под запретом был торговый бизнес как профессия.

В Ленинграде раньше других осознали эту проблему. Ленсовет отменил запрет на частную торговлю. Но проблему надо было решать в масштабах России. Молодой ленинградский парламентарий Михаил Киселев подготовил соответствующий проект указа президента.

По установленной процедуре его нужно было согласовать с ключевыми ведомствами, а там – ни в какую. Несколько дней на совещаниях у Гайдара мы «продавливали» проект. Не все удалось отстоять, но основные положения сохранили. 29 января 1992 года Ельцин подписал Указ Президента РФ «О свободе торговли» № 65.

Результат превзошел все ожидания. Рядом с пустыми магазинами возникли стихийные рынки. Держа в руках газету с текстом указа, люди продавали излишки. В эти дни утвердился челночный бизнес – народная школа российского капитализма. Для миллионов россиян он стал спасательным кругом в трудные годы структурных реформ экономики.

Приватизация

– А так ли нужна была приватизация государственных предприятий?

– Было понятно, что до тех пор, пока в стране собственность остается государственной, возврат к командной экономике, к тирании не просто возможен, а неизбежен. Госсобственность и есть то «пурпурное кресло», в которое усядется диктатор. Или мы проведем приватизацию и передадим собственность в руки граждан, или о правах и свободах придется забыть.

Менеджеры государственных предприятий, «закапывая в землю» или «распиливая» их активы, не рискуют лишиться собственного имущества, вкладов и недвижимости. Государственная собственность была и есть для них «ничья». Отсюда и соответствующее отношение к инвестициям, на государственных предприятиях они всегда менее эффективны, чем на частных. Показательный пример такого поведения – недавняя история с «АвтоВАЗом». По числу работающих он равен двум немецким автомобильным концернам, а по объему выпуска не дотягивает и до одного. Так управляют предприятиями государственные чиновники...

Изменить отношение к «ничейной» госсобственности не может ни контроль парламента за госкорпорациями, ни увещевание президента или премьера. Поэтому госсобственность не может обеспечить народу тот уровень жизни, который в других странах обеспечивает частная. Предприятие, как и дом, без хозяина – сирота. Мировой опыт показывает, что только контроль частного собственника

за управленцами может обеспечить рост эффективности производства, производительности труда. И здесь не может быть никакого особого российского пути.

– Как удалось поставить в рамки закона номенклатурную приватизацию?

– После избрания депутатом Ленсовета и народным депутатом РСФСР я работал в Комитете Верховного Совета по вопросам экономической реформы и собственности. Мы с коллегами оперативно подготовили и провели через парламент Закон «О собственности» и Закон «О предпринимательской деятельности». Частная собственность и бизнес были легализованы. Но как подступиться к государственной собственности? Она в то время активно растаскивалась партийной номенклатурой. Это было чревато большими проблемами. С экономической точки зрения не так важно, кто станет хозяином предприятия. Если права собственности юридически закреплены, а издержки на операции купли-продажи невелики, то рано или поздно активы предприятий перейдут к эффективным собственникам. Но чтобы это произошло, приватизация должна быть легальной, проводиться по закону.

Дискуссии по проекту Закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» показали, что у варианта «за деньги» шансов на прохождение через парламент нет. На кооператоров смотрели косо, о допуске к приватизации иностранцев и речи быть не могло. Зато у народа и у депутатов по-прежнему был популярен лозунг «Отнять и разделить!» Только в отличие от 1917 года, отнять не у буржуев, а у номенклатуры. Выходило, что альтернативы массовой приватизации нет. Вместе с Дмитрием Бедняковым и Петром Мостовым мы подготовили проекты законов «О приватизации государственных и муниципальных предприятий» и «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР». Обсудили их на встрече с Борисом Ельциным, тогда еще председателем Верховного Совета РСФСР. После трех дней бурных дебатов эти законы удалось провести через парламент 3 июля 1991 года.

Отмечу, что Егор Гайдар и Анатолий Чубайс изначально были против бесплатной приватизации. И вполне справедливо, ведь по экономическим меркам это был худший из всех возможных вариантов. Но не зря говорят, что политика – это искусство возможного. Стране пришлось пройти через экономически невыгодный, но единственно

политически реальный на тот момент этап массовой бесплатной приватизации.

Ко времени фактического распада СССР законодательная база приватизации была уже сформирована. Путч ГКЧП подавили, верхушка советского правительства оказалась в «Лефортово». Гайдара назначили первым заместителем премьера (руководство правительством взял на себя Ельцин). Чубайс, возглавивший Госкомимущество, мог начинать приватизацию. Предстояло подготовить и принять предусмотренную законом Государственную программу приватизации, указать в ней, какие предприятия будут приватизироваться первыми. В условиях жесточайшего цейтнота к началу 1992 года приняли на Президиуме Верховного Совета основные положения программы, а в марте 1992 года – уже на заседании Верховного Совета – саму программу. К осени благодаря самоотверженной работе команды Чубайса массовая легальная приватизация началась.

– Но бурного роста российской экономики после приватизации не произошло…

– Наивно было бы ожидать, что, как только граждане станут акционерами предприятий, последние радикально улучшат собственную работу. Многие предпочли продать свои ваучеры или полученные на них акции. Текущие потребности семьи были важнее. Консолидация контрольных пакетов акций в руках эффективных собственников – процесс не быстрый. В России он продолжается и поныне. Там, где это произошло, – к примеру, в нефтянке, металлургии – темпы развития, рост технического уровня впечатляют. Особенно по сравнению с ЖКХ, где конкуренция по-прежнему отсутствует и все зависит от районного или городского начальства.

Надо также учитывать, что переход от государственной собственности к частной – необходимое, но недостаточное условие для повышения эффективности экономики. Если инфляция в год измеряется двузначными цифрами, то никакие инвестиции по прибыльности не могут сравниться с игрой на денежном рынке. Банки, присваивающие почти половину инфляционного налога, не заинтересованы в предоставлении кредитов предприятиям.

Поэтому другое важнейшее условие экономического роста (кроме приватизации) – обуздание инфляции, что было связано прежде всего с прекращением финансирования дефицита бюджета за счет рублевой эмиссии. Но для этого надо научиться собирать налоги. При советской

власти налоги были формальностью, основной доход государство получало за счет разницы между оптовыми и розничными ценами. Да и вообще, не в традициях россиян своевременно платить налоги государству. Поэтому перед реформаторами встала трудноразрешимая задача. Если отказаться от избыточной эмиссии, то инфляция действительно снизится, но и эмиссионный доход сократится. За счет чего тогда платить зарплату бюджетникам?

Необходимого снижения инфляции удалось добиться только к 1997 году. Это сразу дало эффект. После кризиса 1998 года экономический рост возобновился уже в 1999 году. Он опирался на два столпа – на приватизацию и на относительно низкий уровень инфляции.

Сравнение результатов работы государственных и частных предприятий в любой стране показывают преимущество вторых. Нет стран, которые добились бы достойного уровня жизни народа без широкого распространения частной собственности. Это знает каждый экономист. Но простых россиян такие доводы не убеждают. Большинство наших сограждан по-прежнему находится в плену патернализма, отдает предпочтение государственной собственности. Возможно, поэтому исполнительная власть, чутко улавливающая настроения электората, и спустя 20 лет после начала рыночных реформ значительную часть предприятий сохраняет в государственной собственности или имеет в них контрольный пакет. Рассчитывать при этом на реальную модернизацию страны не приходится.

– Согласитесь, что частная собственность в России не совсем частная…

– Согласен. Лозунгом буржуазных революций XIX века была неприкосновенность частной собственности. Можно ли говорить об этом в России? Конечно, нет. Так и не установлены твердые гарантии прав собственности ни на активы, ни на изобретения. Любой предприниматель вам скажет, что вести бизнес без благосклонного отношения властей невозможно. Такое отношение покупается откатом, пакетом акций, взяткой. Посмотрите, какие особняки у чиновников или их жен, на каких они ездят машинах, как сорят деньгами.

Не дай Бог бизнесмену поссориться с губернатором или главой районной администрации. Бизнес угробят наездами санэпидстанции, пожарных, налоговиков. Для потребителей, для всех нас это оборачивается отсутствием конкуренции и высокими ценами.

Страна становится неконкурентоспособной на мировом рынке. Производство относительно сложных изделий в России обходится в два раза дороже, чем в Китае[1]. И связано это прежде всего с административной рентой, которую вынуждены платить российские бизнесмены.

Приходится признать, что из-за наших традиций, нежелания провести радикальную административную реформу и на деле бороться с коррупцией в стране сложился кланово-бюрократический рентоориентированный капитализм. В его основе – неизбывное желание чиновников «стричь» граждан. Это тяжкое обвинение в адрес нынешней российской политической элиты.

Все мы должны понять: до тех пор, пока собственность и власть в стране не будут разделены и в правоприменительной практике, и в головах сограждан, надежды на инновации и выпуск конкурентной продукции беспочвенны. Не будут люди вкладывать свои идеи и деньги в бизнес, который у них завтра могут отнять.

Коррупция

– Почему Россия стала одной из наиболее коррумпированных стран? Что было сделано неправильно за последние два десятилетия?

– Или что было не сделано. Чтобы ответить на этот вопрос, надо понять исторические корни коррупции в России и Советском Союзе и разобраться, что важнее – сам факт подкупа или размер отката. О царской бюрократии, постановке воевод «на кормление» за счет местных жителей, тотальном воровстве и мздоимстве того времени говорить не буду, об этом много написано. Но и в советское время коррупция цвела буйным цветом. Чтобы получить скорректированный в нужную сторону план, в министерства везли подарки, ублажали чиновников в ресторанах. Да, размеры взяток были меньше. Но самих фактов коррупции было не меньше.

А главное – и тогда, и сейчас большинство наших сограждан считает, что так и должно быть. Кто у власти, тот и должен быть богатым – не важно, каким образом. И что взятки облегчают простому человеку жизнь: проще откупиться, чем бороться, судиться. Поставьте

[1] Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт? Сборник статей / Под ред. П.С. Филиппова. СПб.: Норма, 2010. С. 21.

мысленный эксперимент: замените всех гаишников на новых. Меньше будут брать взяток? Нет! Значит, дело в системе и в мировоззрении. В установках. Можно сказать, что россияне в большинстве своем больны заразной болезнью коррупции, и их надо лечить. Другой вопрос: найдется ли врач, обладающий достаточной волей? И согласятся ли на операцию пациенты?

Назову причины разгула коррупции в России. В 1990-х годах не стало реальностью исключение из нормативных актов коррупциогенных норм, суды не получили права приостанавливать их действие по протестам прокурора и искам граждан. Не проведена радикальная административная реформа, которая возложила бы на ведомства и их руководителей ответственность за конечные результаты работы. Не введены декларации чиновников и членов их семей о размерах их богатства с обязательным доказательством законности его происхождения и уголовной ответственностью за ложь. Не установлена уголовная ответственность госслужащих за недонесение о противозаконных действиях начальства и коллег, как это принято в развитых странах. В 1990-е не были запущены реальные механизмы самоуправления и организации товариществ собственников жилья, которые позволили бы миллионам людей пройти «школу демократии», то есть школу гражданского контроля за деятельностью местных чиновников и управленцев. Не получил развития и не был законодательно оформлен парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти на уровне Федерации и регионов.

С начала 2000-х годов ситуация только ухудшилась. Вместо проведения административной реформы по примеру Великобритании, Новой Зеландии или Канады была укреплена административная вертикаль, избирателей лишили права выбирать губернаторов. Либеральные партии административными мерами были выдавлены из парламента. Важнейший способ борьбы с коррупцией – политическая конкуренция – был сведен на нет. С ведущих каналов телевидения были удалены злободневные политические передачи, установилась самоцензура.

Исполнительная власть продолжила атаку на независимость суда, без которой любая борьба с коррупцией обречена на провал. Судей, и так ментально воспринимающих себя стороной обвинения, путем нехитрых приемов поставили в сильнейшую зависимость от судебной бюрократии. Чиновники обрели рычаги давления на суд.

Начатая в последние годы президентом Дмитрием Медведевым кампания по борьбе с коррупцией страдает фрагментарностью и непоследовательностью. Общество воспринимает ее скептически. Оно до сих пор не осознало, насколько его будущее зависит от успехов борьбы с коррупцией.

– Петр Сергеевич, Вы перечислили так много причин коррупции, что хочется какие-то из них обсудить подробнее – в частности, административную реформу.

– Основные положения административной реформы были разработаны еще в 1998 году группой, возглавляемой помощниками президента Михаилом Красновым и Георгием Сатаровым. Продвинутые предложения по административной реформе содержались и в разработках Центра стратегических реформ, которые под руководством Германа Грефа готовились для нового президента Путина в 2000 году. Сегодня время от времени с реформаторскими инициативами выступает Министерство экономического развития и торговли. Но реформы нет. И это закономерно, ведь бюрократия сама себя реформировать не может.

Если мы хотим иметь эффективное государство, служащие которого четко выполняют свои обязанности, нам надо резко сократить функции государства, а значит, регулирующие функции чиновников. Для этого нужно отдать в частные руки все, что только можно: техосмотр, контроль за качеством строительных работ, оценку качества подготовки выпускников вузов и многое другое. Как показывает мировой опыт, частнику, поставленному в жесткие условия рынка, выгоднее работать честно. Например, «липовый» техосмотр для него – путь к банкротству, конечно, если будет введена материальная ответственность автосервиса перед страховыми компаниями за аварию автомобиля по причине неисправности.

Во многих сферах регулирующие функции целесообразно забрать у государства и возложить на профессиональные самоуправляемые организации, законодательно обеспечив их открытость и даже конкуренцию. При этом легче будет добиться качественного исполнения оставшихся у государства функций. Да и содержание самого государства будет обходиться дешевле, потребуется меньше собирать налогов.

Ведомства всегда стремятся расширить свои функции регулирования, а в России еще и для того, чтобы увеличить поборы с регулируемых лиц. Поэтому Госдума должна прописать в регламентах

и законах функции и полномочия каждого ведомства, ввести административную и уголовную ответственность за попытки их руководителей без санкции закона расширить эти функции. По примеру конгресса США Госдуме было бы полезно иметь на каждое ведомство соответствующий комитет (подкомитет) парламентского контроля.

– Могут ли сами граждане помочь в борьбе с экспансией бюрократии?

– Могут, если им предоставить право не только на судебную отмену противоречащих закону ведомственных нормативных актов, но и на частное уголовное преследование чиновников, преступивших закон, как сделано в странах общего права. Почему это важно? Много примеров того, как суд отменяет незаконное решение ведомства в отношении одних граждан, но оно продолжает выносить аналогичные решения в отношении других. Только угроза административных и уголовных санкций заставит таких «слуг народа» образумиться.

На мой взгляд, следует законодательно установить признаки коррупциогенности нормативных актов, например, право чиновника принимать решения по своему усмотрению, и ввести административную и уголовную ответственность должностных лиц за издание таких актов. Право граждан оспорить в суде издание коррупциогенного нормативного акта должно быть подкреплено их правом на частное обвинение в рамках уголовного дела, предъявляемое чиновнику, подписавшему такой акт. Воздействие на представительные органы, принявшие коррупциогенный закон, должно быть таким же, как при принятии норм, противоречащих Конституции, – вплоть до роспуска.

Отдельно надо остановиться на стандартах обслуживания населения чиновниками ведомств. Сегодня такие стандарты устанавливает и контролирует Минэкономразвития. Но трудно предположить, что бюрократия сама себя загонит в рамки строгих стандартов обслуживания. Разумнее передать право и обязанность устанавливать их представительным органам власти. Граждане должны получить право легко взыскивать с ведомств ощутимую неустойку за несоблюдение стандартов – например, за затягивание оформления документов. Действительно, почему частная фирма, не выполнившая свои обязательства, платит неустойку клиенту, а государственный орган, на содержание которого мы платим налоги, не обязан компенсировать наши потери времени и моральный ущерб?

– За хорошую работу надо хорошо платить.

– Разумеется. Недопустима нынешняя ситуация, когда низкая зарплата толкает чиновников на вымогательство. Надо повысить зарплату рядовым чиновникам до уровня, позволяющего привлекать высококвалифицированных специалистов. А для этого перейти на оплату коллективов за исполнение функций при соблюдении стандартов по многолетним нормативам. Должен действовать принцип: чем меньше сотрудников обеспечивает стандарты обслуживания, тем выше оплата их труда. Полезно позаимствовать у корпораций и перенести в государственные ведомства эффективные системы мотивации, контроля и подбора кадров, планирования их карьерного роста. Необходимо также обеспечить высокие государственные социальные гарантии добросовестным чиновникам – своего рода антистимулы взяток и откатов.

Нужен конкурсный набор чиновников по типу английских комиссий государственной службы, которые формируются из уважаемых людей, специалистов, не связанных напрямую с ведомствами. По результатам экзаменов они направляют кандидатов на ту или иную государственную службу. Руководитель ведомства получает в заместители не «своего» человека, а того, кто оказался по тестам лучше других. При таком подходе рушится клановая система подбора кадров.

– Как административная реформа связана с контролем за законностью происхождения богатства семьи чиновника?

– Непосредственно. Это две стороны одной медали. Прежде всего необходимо перенять опыт развитых стран и установить жесткий контроль за богатством, то есть за стоимостью имущества чиновника и членов его семьи. Подчеркну: надо контролировать не только доходы, но и законность прироста его богатства. Данные по госслужащим должны быть открытыми.

Россия подписала Европейскую хартию по борьбе с коррупцией. В соответствии с ней в Уголовный кодекс РФ должны быть внесены статьи, предусматривающие уголовную ответственность чиновника за необоснованное обогащение и за ложь в декларациях. Имущество, приобретенное за счет доходов, законность которых он не может доказать, должно изыматься в доход государства.

Кстати, это относится не только к чиновникам, но и ко всем гражданам.

Недавно в прессе появилось сообщение о том, что племянница губернатора Александра Ткачева, дочь его брата, депутата Госдумы Алексея Ткачева, 22-летняя студентка Анастасия Ткачева является совладельцем двух трубных заводов, крупной строительной компании и животноводческой группы компаний «Югптицепром». Что мешает чиновнику записать полученный в виде отката пакет акций на дочь, мать или бабушку?

С другой стороны, если нет закона, обязывающего каждого гражданина отчитываться о богатстве, то почему бабушка должна подавать декларацию, если внучек стал чиновником? Ведь ответственность перед законом у граждан персональная. Поэтому, чтобы чиновник не мог ссылаться на бабушкин подарок или полученное наследство, все должны заполнять декларацию об имуществе и подтверждение законности его происхождения. Так, как это происходит в США или Швеции. И тот, кто подарил, и тот, кто подарок принял. Тогда ложь чиновников будет видна.

– Петр Сергеевич, Вы призываете к тотальному контролю?

– Да, я зову к тотальному контролю за законностью происхождения богатств, прежде всего чиновников. К этому пришли развитые страны, этого не избежать и нам. Или мы хотим жить в богатой стране с минимальной коррупцией и принимаем это. Или будем жить в слаборазвитой стране. Третьего не дано.

– Но существует же презумпция невиновности?

– В развитых странах гражданин, подписывая декларацию о своем богатстве и источниках его прироста, знает, что за предоставление неверных сведений он несет уголовную ответственность. Рамки для чиновника там еще строже. Поступая на государственную службу, он добровольно ущемляет себя в правах и берет на себя дополнительные обязательства, например, сообщать о противоправных действиях своих коллег. Декларация меняет роли: не полиция должна ловить чиновника на взятках, что делать трудно, а чиновник обязан документально подтвердить законность происхождения своего богатства. Борьба с коррупцией облегчается, нет смысла брать взятки, если безбоязненно тратить можно только законно полученные средства.

– Не ломитесь ли Вы в открытую дверь? Президент начал кампанию по декларированию чиновниками своего богатства.

– То, что происходит сегодня с декларированием доходов и богатства чиновников, иначе как симуляцией контроля не назовешь. МВД заявляет, что претензий по декларированию богатства милиционеров разного ранга не имеет, при том, что они разъезжают на джипах стоимостью в десять их годовых окладов. Пока воевать с коррупцией среди чиновников в погонах будут их начальники, сами участвующие в присвоении административной ренты, успехов ждать не приходится.

Право бороться с заразной болезнью коррупции должны получить граждане, то есть те, кто непосредственно заинтересован в эффективной работе государственных органов, в реальной охране своих имущественных и неимущественных прав. Значит, право возбуждать уголовные дела в порядке частного обвинения по фактам несоответствия деклараций и реального богатства чиновников тоже должно быть предоставлено гражданам и их объединениям. А прокуратура как орган надзора пусть с ними конкурирует или выступает в качестве третьего лица. Полагаю, найдется достаточное число смелых людей, радеющих за Россию, которые окажутся в силах возбудить и довести такие дела до конца.

Суд и судебная реформа

– Мы упираемся в другую проблему – наш суд. Не секрет, что россияне не любят судиться и вообще мало доверяют судам.

– Нужна радикальная реформа не только суда, но и всех правоохранительных органов. О нынешней милиции сказано и написано много. Фактически это – хозяйствующий субъект вроде частного охранного агентства, только его люди ходят в форме. Если частные агентства работают по обоюдовыгодному и добровольно заключенному договору об оказании услуг, то в отношении милиции речь идет не о добровольности, а о дани. По свидетельству работников милиции, теневой оборот районного управления МВД в Москве сравним с оборотом крупной фирмы. В этом коренное отличие нашей милиции от полиции развитых стран, прибалтийских республик и Грузии.

Люди идут работать в милицию, чтобы служить закону и охранять граждан, удовлетворяясь своим окладом, или делать бизнес? Это разные цели, и реализуют их разные типы личностей. Пример Прибалтики и Грузии показывает, что поменять целевую функцию у полиции можно, но придется радикально менять и кадровый состав.

Пока же, как признаются в частных беседах участники сделок, и милиция, и прокуратура, и следственный комитет больше похожи на специализированный универмаг. Платишь – дело закрывают, не платишь – передают в суд. Можно оплатить наезд на своего должника, на конкурента. Были бы деньги – сделают все. Так было и при советской власти. Только тогда роль денег заменяли звонки из райкома партии. Сегодня изменилась форма, но не содержание. Говорить о торжестве закона, о правовом государстве в России пока не приходится.

– Давайте вернемся к суду.

– Инструментом решения проблемы коррупции в правоохранительных органах и других ведомствах является суд. Он должен только карать коррупционеров, но и защищать невиновных и оболганных. Это – скальпель административной реформы. Можно долго обсуждать методы, правила, технологию реформ, но без скальпеля не обойтись. Если суд справедлив и независим, то сфабрикованные дела в нем разваливаются. Как показывает мировой опыт, честный суд может вылечить любую полицию. Надо только, чтобы под мантией судьи не было погон прокурора или милиционера. Что, к сожалению, наблюдается в России.

Сегодня российский судья ментально связан с правоохранительными органами, зачастую позиционирует себя не защитником прав граждан, а карающим мечом государства. Скандально высокий уровень обвинительных приговоров в России по сравнению с другими странами показывает, сколько в нашей стране сидит невинно осужденных.

Родство нашего суда с прокуратурой доказывает и негласный запрет на утверждение в должности судьи адвокатов. Это контрастирует с традициями развитых стран, где именно бывшие адвокаты составляют большинство судейского корпуса. Они лучше знают беды и проблемы людей, объективнее воспринимают их споры с государством. Поэтому заслуживает пристального внимания предложение ректора Академии народного хозяйства Владимира Мау комплектовать суды субъектов Федерации только из адвокатов, имеющих стаж работы не менее пяти лет.

– Стал ли российский суд реальным противовесом законодательной и исполнительной власти?

– Нет, не стал. В 1991 году настоящим прорывом, изменившим советские порядки, было наделение Конституционного суда правом

признавать статьи законов недействующими, если они противоречили Конституции. Позже такое право было предоставлено и другим судам. Это право, естественное для англоязычных стран, а в последнее столетие – и для других стран Европы, для России было суперновшеством. Ведь в СССР судья и думать не мог отказаться применять закон или подзаконный акт, даже если он был абсурдным или противоречил советской Конституции. Все понимали: та Конституция – всего лишь декорация, для легковерных жителей Запада. А суды обязаны решать по приказам начальства, они для них важнее!

К сожалению, этот рабский приоритет вновь утверждается в нашей жизни. Взять хотя бы пренебрежение исполнительной власти к 31 статье российской Конституции. Случаи приостановки судом статей законов сегодня в России есть, однако они крайне редки. Но если суд, вынося решение, не проверяет, соответствует ли статья закона общим принципам права и Конституции, то судебная власть не может считаться отдельной ветвью власти, то есть частью необходимой системы сдержек и противовесов.

– Почему так происходит?

– Потому что за последние 10 лет в российском суде негласно выстроена бюрократическая вертикаль. Ведь не случайно в ходу термин «басманное правосудие». Чтобы суд был правым, судья должен быть независимым, несменяемым и неприкосновенным. Это отражено в нашей Конституции. Но у исполнительной власти есть желание «укротить» суд. Были внесены поправки в Закон «О статусе судей» от 26 июня 1992 года, по которым судья назначается на должность только на три года, если это назначение происходит впервые. Делалось это якобы для того, чтобы проверить, подходит ли человек для судейской деятельности. Но если судью отстраняют от должности через три года просто в связи с истечением срока полномочий, то можно ли ожидать, что судья будет проявлять независимость? Чтобы заслужить пожизненное назначение, он стремится учесть пожелания судейского начальства. Судья становится винтиком и, получив пожизненное назначение, продолжает работать в этом же стиле.

Были реализованы и другие уловки, позволяющие приручить судей, – в частности, расширены полномочия председателей судов, изменен порядок их назначения. Обо всем этом много написано[2],

[2] См.: Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. СПб.: Норма, 2010.

и, в принципе, ясно, что делать, чтобы обеспечить независимость суда. Надо только воплотить эти предложения в жизнь вопреки интересам бюрократической вертикали.

Следует иметь в виду, что российский суд не станет правым до тех пор, пока сохраняются ограничения на проведение следственных мероприятий по отношению к высокопоставленным чиновникам, прокурорам, судьям, депутатам. Пока на практике не восторжествует норма Конституции, по которой перед судом все равны. Помогает сделать суд правым и гласность в его работе. В странах, которые заседания судов в режиме онлайн выкладывают в интернете, претензии граждан к их работе резко сократились. Творить произвол на глазах людей, зная, что все содеянное записывается в память компьютера, намного труднее.

– В Германии в борьбе со злоупотреблениями исполнительной власти большую роль играют административные суды. Почему их нет у нас?

– Мировой опыт доказал, что специализация судов объективно прогрессивна, повышает квалификацию судей и качество правосудия. Судья, постоянно находящийся «в теме», не полагается бездумно на мнение эксперта, сам глубоко исследует обстоятельства дела, причины и следствия. В Германии административные суды созданы специально для того, чтобы разбирать споры между гражданами и органами власти, позволяют строго ограничивать стремление бюрократии подчинить себе все и вся. Чаще всего в такой суд подаются иски о проверке соответствия конкретного решения ведомства закону. Причем истец приводит в качестве довода именно нарушение своих прав.

Казалось бы, в Законе «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрена возможность создания специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел. Принят Закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Действует сходный с немецким порядок подачи сначала жалобы в административный орган, а потом и судебного разбирательства. Но в России нет подробного закона об административных процедурах. Есть ссылки на множество законов из разных сфер и правительственных подзаконных актов, что оставляет ведомствам широкий простор для «творчества». Из судов общей юрисдикции не выделены специализированные административные

суды. Не обладая необходимыми знаниями, судьи опираются на заключения ведомственных экспертов. Это превращает суды в пародию над правосудием.

Политическая конкуренция

– Петр Сергеевич, Вы называете инструментальные меры борьбы с коррупцией. Они вряд ли заработают, если в этот процесс не будет вовлечен народ, если не появится политическая конкуренция между партиями.

– Согласен. Политическая конкуренция – главное средство борьбы с коррупцией. Если партия, стоящая у власти, не хочет ее лишиться в ходе очередных выборов, она вынуждена принимать превентивные меры для предотвращения коррупционных скандалов. И сделать это проще всего, борясь с коррупцией, а не затыкая рот критикам.

Но как привнести политическую конкуренцию партий в наше общество, в котором крайне мало желающих заниматься политикой? У нашего народа в массе своей архаичная самодержавная политическая культура. Мы все свои надежды возлагаем на царя или президента. Впрочем, не одни мы такие. Немцы тоже поклонялись своему фюреру, но вылечились, стали Гражданами. О нас, к сожалению, этого не скажешь.

В 1993 году россияне на референдуме поддержали политику президента Бориса Ельцина. Но массового притока в демократические партии не последовало. По данным социологических опросов, почти четверть россиян во взглядах на будущее России придерживается либеральной европейской ориентации. Но сколько из них хотя бы что-то предприняли, чтобы их видение перспектив стало явью? «Человек с улицы» считает: пусть власть делает, что хочет, лишь бы меня не трогала. Вместе с тем нигде так не обожествляют государство, не ждут от него опеки и отеческой заботы, как в России. Слова о том, что государство и представляющие его чиновники – всего лишь нанятые нами управляющие, не умещаются в голове многих россиян. Как власть может быть у них в услужении? Консьержка, дворник – да, но никак не чиновник в управе, в администрации района или в министерстве...

Наглядной моделью отношения большинства россиян к государству служат дачные поселки и садовые товарищества. В них избирают председателя (исполнительную власть), а с выборами толкового

ревизора – всегда проблемы. И уж совсем трудно побудить общее собрание (аналог парламента) вникать в отчеты председателя и ревизора. Отношение к ежемесячным и целевым взносам (аналог налогов) тоже скорее как к дани, чем как к складчине. Ведь использование средств, собранных в складчину, принято контролировать, а дань и есть дань, то есть деньги, отданные нехорошим людям. Отдал их – и забудь. В крайнем случае, могут переизбрать председателя. Не обеспечить контроль за работой, а именно поменять его.

Так и среди жителей города, района, области немногие хотят знать, на что ушли собранные с них налоги. Им проще огульно назвать власть вороватой, чем вникать в то, как исполнен бюджет, на что и по каким расценкам истрачены бюджетные деньги. А то, что на собранные налоги строятся дороги или аэропорты, мало кого убеждает. Для душевного спокойствия проще сказать, что половину разворовали, «вон какие особняки себе понастроили». Иными словами, избранная самими россиянами власть воспринимается ими как завоеватель, которому приходится платить дань.

– Но вернемся к парламенту.

– Проблема непрофессионализма парламента до сих пор не осознана нашим обществом. Граждане скорее изберут спортсмена или клоуна, чем скучного профессионала-юриста. А потом мы жалуемся на несовершенство законов, качество которых действительно оставляет желать лучшего.

От того, кто избирается в парламент – профессиональные юристы и экономисты или артисты и спортсмены, – зависит судьба страны. В 1998 году по примеру конгресса США мы стали издавать сборники «Социально-экономические проблемы России», где понятным языком и кратко излагали варианты решения проблем, стоявших перед страной, рассказывали об опыте других стран. Сборники рассылали депутатам Госдумы и региональных парламентов, по библиотекам и кафедрам вузов. Если научные работники проявляли к ним интерес, то депутаты хранили глухое молчание. Мы поняли, что им эти тексты просто не нужны, у них другие заботы, а как проголосовать, им начальство укажет. К сожалению, таким был и остается сегодня российский парламентаризм.

– Чем нынешняя Госдума отличается от Верховного Совета РСФСР 1991–1993 годов, депутатом которого Вы были?

– Бросается в глаза отсутствие в ней ярких личностей, работающих не за деньги, а за совесть. Обстановка в Верховном Совете была рабочей, по крайней мере, для тех, кто хотел работать. Он был местом для дискуссий. Мы знали, что в ходе слушаний по законопроекту наши политические противники будут цепляться к каждому слову, искать ошибки – подлинные и мнимые. Поэтому готовили свои законопроекты тщательно, шлифовали их.

Впрочем, как только были отпущены цены и рубль стал «весить» столько, сколько он на самом деле стоил, многие демократы перешли в ряды оппозиции. Демократическая фракция в Верховном Совете скукоживалась на глазах. И уже через полгода стало понятно, что никаких законов, столь нужных для продолжения экономических реформ, через Верховный Совет мы уже не проведем.

– А министерства и ведомства вносили свои законопроекты?

– Законом прямого действия тогда был только Уголовный кодекс, а остальные советские законы – набором общих фраз и деклараций. В административно-командной системе, в плановой экономике все делалось с помощью приказов и распоряжений. Правила поведения формулировались в виде ведомственных инструкций, большая часть которых была закрыта для граждан. Но незнание подзаконного акта (и невозможность его знать) не освобождало от ответственности. Такое правовое наследие получила новая Россия.

Неудивительно, что тогда в министерствах даже не было отделов законодательных предложений. Да и юристов, знавших, как формируются институты рынка не понаслышке, в СССР просто не было. Ни министерская бюрократия, ни большинство народных избранников не хотели утруждать себя законотворчеством.

– Как можно улучшить качество российского законодательства?

– Реальная политическая конкуренция массовых партий, если таковую удастся привнести в Россию, поднимет уровень профессионализма народных избранников. Но депутат и даже его квалифицированные помощники объективно не могут быть сведущи во всех проблемах. Необходимо добиться, чтобы Госдума и региональные парламенты, ведомства, региональные и муниципальные власти обязательно привлекали к своей работе тех, кого непосредственно касаются проекты нововведений, прежде всего саморегулируемые профессиональные организации, союзы, объединения, иные некоммерческие организации. Профессионалы лучше знают проблемы своей отрасли.

Как показывает мировой опыт, их участие – наиболее эффективный способ повышения качества законодательства.

Одной из форм участия профессионалов в совершенствовании законодательства могли бы стать общественные консультативные советы при парламентах и ведомствах. В их обязанность должна входить экспертиза проектов нормативных актов специалистами – работниками соответствующих фирм или их объединений. Важна процедура формирования таких советов, исключающая сговор в любой форме или неявный диктат исполнительной власти. Можно также законом обязать заключать договоры на проведение таких экспертиз и рассматривать предложения общественно-консультативных советов в публичной форме – в форме слушаний.

К сожалению, сегодня проведение общественных слушаний в России выливается в сугубо формальные мероприятия без ощутимого полезного эффекта. Надо разобраться: почему этот институт успешно работает в других странах и совсем не работает у нас? Что надо изменить? Но без этого реально работающего института качество нашего законодательства не поднять.

– Пассивность граждан, обожествление государства, правовой нигилизм, ненасытная бюрократия, буржуазия, неспособная осознать свои интересы и проводить самостоятельную линию... Можно ли россиян сделать похожими на шведов или финнов, желающих и умеющих контролировать свою власть и избирать в нее честных людей?

– Мировой опыт дает утвердительный ответ. Сделали же латыши и грузины свою полицию честной. Многие чехи научились читать бюджет и испытывают потребность знать, куда идут бюджетные деньги.

Однако надежды на спонтанный рост гражданственности масс иллюзорны. Гражданское сознание взращивается поколениями в относительно спокойных условиях мирного развития. Это – плод культуры, образования, жизненного опыта. Не бывает так, что вчера – рабы, а сегодня – свободные граждане, способные и с чиновника спросить за нецелевое расходование бюджетных средств, и в суд подать, и частное обвинение предъявить.

Это не значит, что нужно сидеть сложа руки и ждать, когда все само собой образуется. Путь к модернизации мировоззрения россиян лежит через воспитание. Благо есть такое мощное средство, как телевидение. Надо только, чтобы лица, поставившие своей целью

модернизировать страну, поняли, что путь к этому лежит через модернизацию людей!

– В России политика, проводимая высшим лицом государства, зависит от его пристрастий, знаний и опыта…

– Да. До 1917 года, в условиях тогдашней «конституционной» монархии, это был царь, затем стал генеральный секретарь ЦК КПСС. Сегодня – президент. Все зависит от них. Был бы вместо Сталина Бухарин, не было бы голодомора. Только потому, что к власти пришел Горбачев, стало возможно распрощаться с системой социализма, основанной на насилии. Благодаря Ельцину Россия не повторила печального опыта Югославии, избежала гражданской войны. А избрали бы президентом Дмитрия Рогозина или Владимира Жириновского, история была бы иной.

Сегодня Конституция так определяет статус первого лица, что он не принадлежит ни одной из трех ветвей власти, находится как бы над ними. При этом президент имеет возможность определять кадровый состав правительства, судов, органов власти субъектов Федерации, правоохранительных органов и высшего командования Вооруженных сил. Если Госдума три раза отклонит кандидатуру премьер-министра, президент вправе ее распустить и назначить новые выборы. Он может решающим образом влиять и на состав Совета Федерации, который наполовину состоит из представителей губернаторов, назначаемых президентом.

Президент имеет право наложить вето на принятый парламентом закон. Теоретически его можно преодолеть двумя третями голосов депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, но в современных условиях это нереально. Кроме того, президент вправе издавать указы и распоряжения, мало чем отличающиеся от законов, при этом ограничений на такое законотворчество нет.

Сосредоточение такой огромной власти в руках президента в период рыночных реформ было вызвано тем, что популистски настроенный парламент не мог проводить их. Но сегодня, когда рыночная экономика стала реальностью и новые поколения не знают иной жизни, не опасна ли для судьбы страны такая концентрация власти у первого лица? Ведь россияне оказываются заложниками курса, проводимого высшим лицом государства. Причем надежды на государственническую бюрократию неоправданны. Как мы видим, это выливается в укрепление административной вертикали,

разгул коррупции. И не более. Чтобы Россия в процессе модернизации догнала развитые страны, нужен механизм власти с гораздо более влиятельным парламентом.

Впрочем, в России, да и в других странах, избиратели легко оказываются в плену чудес, обещаемых политиками – популистами и демагогами. Пообещает такой политик повысить пенсии – и большинство пенсионеров даже не задумается, откуда на это возьмутся деньги. Конечно, всех избирателей нельзя сделать профессорами экономики. Чтобы демократия работала, надо закрыть популистам путь к власти, правильно выстроить ее институты – массовые политические партии. Они представляют собой своего рода фильтр от проникновения во власть демагогов и кузницу ответственных политических кадров. В этом смысле правильно, что мы отказались от выборов кандидатов в депутаты по одномандатным округам (кандидатов, не связанных с партиями).

России нужен такой механизм отбора людей во власть, который бы минимизировал невежество избирателей. И он известен: это выборы по мажоритарным округам. Подчеркну: выборы не по партийным спискам, где избиратели голосуют исходя из популярности «паровозов», то есть первых лиц в партийных списках, а по мажоритарным округам среди кандидатов, выдвинутых партиями. Чтобы победить на выборах, такому кандидату надо действительно работать в округе, завоевать доверие избирателей. А забота об имидже партии и есть гарантия того, что она будет выдвигать в кандидаты толковых людей. Не стопроцентная гарантия, но все же... Если бы подобная система была применена на выборах 1994 года, в Госдуму от ЛДПР прошел бы только Жириновский.

Впрочем, в России, где популисты легко могут использовать беспроигрышную карту национализма, сегодня и при наличии массовых партий есть угроза прихода к власти нового Гитлера. Весь опыт XX века заставляет рассматривать как тяжелую социальную болезнь крайний национализм, фашизм и религиозный экстремизм. Больные этой болезнью должны быть поражены в правах. Этим идеологиям и практикам нет места в рамках плюрализма.

– А как же тогда Тайвань, Южная Корея и сегодняшний Китай? Там тоже бюрократия азиатская, ментальность у вчерашних крестьян рабская, иного способа организации власти, кроме административной вертикали, они не знали. Но ведь модернизируются. И еще как!

– В истории успешных модернизаций (например, проводимых Ататюрком и Ли Куань Ю) просматриваются сходные сценарии. К власти волей случая пришла небольшая группа реформаторов, которые критически относились к бюрократии, понимали ее корыстные интересы и не доверяли ей. Но другого инструмента проведения реформ не было, поэтому они терроризировали бюрократию и проводили радикальную административную реформу. Она носила жесткий антикоррупционный характер и имела мощную мотивационную составляющую (каторга в Сингапуре).

Учитывалась опасность популистских решений парламента, поэтому для либеральных партий вводили различные преференции или принимали меры, которые ограничивали влияние коммунистов и других левых (пример – Япония). И, конечно, «промывались» мозги граждан от мифов и архаичных комплексов, как делал это премьер Клаус в Чехии. Телевидение и школа учили людей на примерах быть гражданами, бороться за свои права, контролировать бюрократию. Можно сказать, что на период реформ вводилась своего рода «управляемая демократия» со всеми ее недостатками и противоречиями. При такой политике, если повезет, лет через двадцать в стране будет жить народ уже с другими ценностями и привычками.

– Петр Сергеевич, как Вы относитесь к парламентскому контролю?

– Положительно. Если он организован неформально, то эффективно ограничивает своеволие исполнительной власти, является частью системы сдержек и противовесов. Но эффективного парламентского контроля никогда не будет без журналистских расследований, без аналитических материалов экспертов, которые с помощью телевидения, интернета, печатных СМИ доводятся до электората.

Чтобы это стало возможным, необходимо добиться исполнения стандартов информационной открытости ведомств, доступности информации. Здесь кое-что сделано в рамках президентского проекта «Электронная Россия», но пока до обидного мало. Чтобы придать этому процессу ускорение, необходимо стандарты закрепить в форме закона, предоставив гражданам право возбуждать дела в судах при их неисполнении, и принять нормы закона, по которым решения власти не имеют силы, если проекты этих решений не были заблаговременно представлены обществу. Такой подход сегодня пытаются реализовать американцы.

Надо резко повысить действенность критики в СМИ, для чего восстановить порядок возбуждения прокуратурой дела по факту публикации и упростить процедуру частного обвинения по факту клеветы (отменить необходимость доказывать корыстный умысел клеветника), отменить одиозные статьи Закона «Об информационной безопасности», которые позволяют чиновникам затыкать рот журналистам, проводящим расследование.

Для обеспечения свободы слова на государственных и региональных телеканалах и в то же время для ограничения засилья оглупляющих передач целесообразно передать решения о предоставлении времени для ток-шоу и аналитических передач специальным комиссиям, состоящим из известных общественных деятелей либеральной ориентации, и установить процедуру формирования таких комиссий, исключающую неявный диктат исполнительной власти.

Огромно поле для модернизации страны, для того чтобы наше государство стало удобным для жизни честных людей. Но найдутся ли общественные силы, способные реализовать необходимые меры?

Беседу провела Татьяна Бойко
Май 2010 года

ПАРАД СУВЕРЕНИТЕТОВ

Нечаев Андрей Алексеевич

– с ноября 1991 года по февраль 1992 года – первый заместитель министра экономики и финансов, с февраля 1992 года по март 1993 года – министр экономики;

– в настоящее время президент банка «Российская финансовая корпорация», доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН и Международной академии информатизации.

Тяжелым испытанием для новой российской власти стал парад суверенитетов. Не только экономика – вся страна трещала по швам. И чуть ли не с первых дней работы в правительстве мы столкнулись с требованиями экономической независимости, выдвинутыми Татарстаном. Потом претензии к Москве начали предъявлять и другие республики, но Татарстан был первым, наиболее последовательным и жестким. Остальные выжидали, гадая, что выйдет из такого противостояния.

У этого процесса были политические корни. Борясь с федеральным центром и заигрывая с регионами, Б.Н. Ельцин продекларировал: берите столько суверенитета, сколько сможете унести! Незадолго до августовских событий, и особенно после них, уже терявший власть М.С. Горбачев в попытках ослабить российское руководство все чаще напрямую апеллировал к региональным руководителям внутри России. Пример республик Прибалтики, успешно отделившихся от СССР, также подпитывал сепаратистские тенденции. Распад СССР, слабость молодой российской власти, только обретавшей многие важные элементы государственности, еще больше подхлестнули этот процесс.

Станет ли Татарстан независимым

Татарстан мог создать опаснейший прецедент, поэтому мы стремились обязательно решить вопрос мирно, не подтолкнуть чрезмерными уступками центробежный процесс, удержать другие

республики и области от соблазна борьбы с центральной властью и повышенных требований в ее адрес.

Переговоры начались в декабре 1991 года. Казань выставляла не только экономические, но и политические требования, связанные с национальным самоутверждением, суверенитетом, новым пониманием федерализма и т.д. Но на деле в основе лежали экономические интересы и главный из них – дележ татарской нефти и доходов от ее экспорта. Поскольку в то время экспорт нефти был централизованным и жестко регулировался, исход переговоров о разграничении прав центра и региона решал все. В последующем таким же торгом, на котором все вращалось вокруг нефти, были и переговоры с Башкирией.

Правительство Татарстана вполне резонно заявляло, что республике нанесен колоссальный экологический урон в связи с добычей и переработкой нефти, с наличием химических производств. Поэтому нефть нужно поделить по-другому. Было понятно, что республиканское правительство стремится воспользоваться ситуацией, сложившейся после распада СССР, и слабостью российской власти. Руководство республики давало ясно понять, что если оно не добьется успеха на экономических переговорах, то готово поставить вопрос о выходе из России. Причем наши собеседники заявляли это совершенно серьезно. Речь шла о полном экономическом суверенитете.

Первый этап переговоров был поручен мне. Позднее подключились заместитель председателя правительства Е.Т. Гайдар и президент Б.Н. Ельцин. Переговоры шли крайне тяжело. Они были для меня трудны еще и потому, что я стал крупным государственным чиновником – первым заместителем министра экономики и финансов – лишь три недели назад, а моим визави по переговорам был премьер-министр Татарстана М. Сабиров – опытнейший человек, старше меня лет на 15–20, жесткий аппаратчик старой советской школы. Поскольку к тому времени почтение по отношению к центру у крупных регионов сильно уменьшилось, нашей команде пришлось туго. Татарская делегация хорошо подготовилась, имела продуманные, просчитанные ответы на многие наши аргументы. Например, мы их резонно спрашивали: вы выйдете из России, возьмете свою нефть и как будете ее вывозить, чтобы зарабатывать валюту? Последовал ответ: мы купим специальные танкеры «река-море», заплатим областям, которые расположены ниже нас по Волге, за транзит и будем гнать нефть на экспорт через Каспий, а дальше через иранские нефтепроводы.

Первую победу удалось одержать после того, как я использовал против руководителей Татарстана их же заявление о желании добиться независимости, сыграл на самолюбии и амбициях. Я заявил: есть советский внешний долг, за который мы расплачиваемся экспортом нефти, для этого нам нужны ее централизованные поставки. Кроме того, нефть идет в обмен на централизованный импорт продовольствия и товаров ширпотреба. Но если вы будете самостоятельными, то должны оплатить часть внешнего долга, как и бывшие союзные республики. Проедали кредиты вместе, вместе должны и платить. Они согласились. После этого разговаривать стало проще. Фактически спор шел о том, сколько нефти Татария должна будет поставлять в централизованные ресурсы.

«Цена вопроса» – около 28 млн тонн нефти. Ожидалось, что столько республика добудет в 1992 году. Тогда экспорт нефти централизованно квотировался. Министерство экономики устанавливало общие объемы экспорта и квоты региональным органам власти, а Минтопэнерго и Министерство внешнеэкономических связей делили квоты по предприятиям. Позже было принято решение о том, что местные органы власти вправе сами экспортировать порядка 10% квоты, которая приходилась на экспортировавшие нефть предприятия, находившиеся на их территории.

Республиканские власти требовали права самим определять объемы нефтяного экспорта и распределять квоты по своим предприятиям. Я возражал: республика по централизованным поставкам получает оборудование, зерно, продовольствие, и все это оплачивается за счет централизованных поставок нефти. Тогда это называлось экспортными поставками в счет государственных нужд и импортом для государственных нужд. Данный аргумент оппоненты достаточно резонно парировали: поставки из централизованных фондов идут с опозданием и в недостаточных объемах, Татария вынуждена сама где-то искать и зерно, и продовольствие. Мы готовы снять с Москвы эту заботу, но отдайте нашу нефть.

Требование понятное, но его удовлетворение поставило бы федеральное правительство в крайне тяжелое положение. Татарстан лишал нас возможности маневра. Продавая нефть централизованно, мы могли выбирать, на что тратить полученную валюту: на оплату внешнего долга, на импорт чего-то насущно необходимого или на армию и другие общегосударственные нужды. А здесь у нас отбирали «вентиль» и говорили: нам от вас ничего не нужно. Но государственные расходы

не сводились только к централизованному импорту зерна и продовольствия и продолжали висеть на федеральном правительстве.

Был у нас и еще один мощный аргумент: татарская нефть некачественная, высокосернистая. На Нижнекамском комбинате республика могла перерабатывать собственную нефть только с добавлением легкой тюменской. Когда наши споры заходили в тупик, мы грозили прекратить ее поставки. Хотя нам приходилось считаться и с тем, что тюменская нефть, перерабатываемая на Нижнекамском комбинате, поставлялась не только в Татарстан.

Следующая заминка – мы вновь выставляем свой аргумент: ваша низкосортная сернистая нефть продается за рубеж только потому, что поступает в общий трубопровод и там разбавляется хорошей тюменской нефтью. Хотите независимости – стройте свои трубопроводы или везите свою «серу» в танкерах по Волге. Если ее и купят, то не по 16–17 долларов за баррель, а по 10–12. На что татарстанцы отвечали: ваши трубопроводы проходят по нашей территории, мы их перекроем и установим тарифы за транзит нефти.

Таким вот образом мы делили эти 28 млн тонн нефти. По каждой позиции шли напряженные споры, полученную уступку мы тут же переводили в миллионы тонн нефти. В итоге Татарстан получил в свое распоряжение 10–11 млн из 28 млн тонн, а его квота, определенная по общим правилам, составила бы 8 млн тонн. Ценой минимальной уступки – порядка 3 млн тонн нефти – удалось сбить накал политических страстей. Республиканские власти признали, что Татарстан – часть России, которая просто находится в несколько более свободных экономических отношениях с центром. По сути, так решился вопрос с независимостью Татарстана. Республика получила новую квоту на экспорт нефти, но ее доля в централизованном снабжении была резко уменьшена. Такой подход стал основным в отношениях с регионами: максимальное делегирование им прав и уменьшение нагрузки на федеральное правительство.

Вскоре было подготовлено первое соглашение между правительством России и правительством Татарстана об экономическом взаимодействии. Республиканское правительство настаивало на межгосударственном договоре, мы категорически отказывались, ведь Татарстан – это часть России, а не отдельное государство. Не помогли походы с протестами к Ельцину. Он сглаживал ситуацию, но в целом меня поддерживал. Мы боялись создать прецедент. Если бы по этому пути пошли другие регионы, мы потеряли бы контроль над главным

источником валютных доходов бюджета. Напоминаю, что это было до введения конвертируемости рубля. Бюджет состоял как бы из двух частей: одна – валюта; другая – постоянно обесценивавшиеся рубли. Конечно, фактически проблема была глубже. Реально решался вопрос о разграничении компетенции региональных и федеральных органов власти. Нам было критически важно консолидировать распадавшееся государство. А угроза распада России или превращения ее в конфедерацию со слабым, аморфным центром была вполне реальной. Ее предотвращение я считаю одной из главных заслуг первого российского правительства.

С позиций сегодняшнего дня и даже конца 1992 года, когда уже были созданы основы рыночного хозяйства, предмет наших мучительных споров выглядит комичным. Почти исчезли централизованные закупки и снабжение продовольствием. Экспорт нефти регулируется не административно устанавливаемыми квотами, а налогами и экспортными пошлинами (правда, доступ к «экспортной» трубе и по сию пору остался регулируемым административно). Рубль стал внутри страны полностью конвертируемым. Нет разделения бюджета на рублевую и валютную части, хотя валютные резервы остаются серьезной заботой государства.

Упущенные возможности решения чеченского конфликта

Ситуация в Чечне была намного сложнее, чем в Татарстане. Не знаю, Дудаев шел на поводу у местной элиты или, наоборот, элита была в полном подчинении у Дудаева, но чеченская верхушка была настроена более экстремистски и более радикально в политическом смысле. В Татарстане говорили об отделении, о суверенитете, скорее как о стратегической цели. Руководство республики использовало национальное движение в борьбе с центром, опиралось на него, но не переходило ту грань, за которой могло стать заложником националистических лозунгов. А в Чечне власти пошли на поводу у националистических сил. Раньше нечто подобное произошло в Армении на почве Карабаха.

В Чечне в основе конфликта тоже были нефть и ее переработка. Не у толпы, одурманенной исламистскими и националистическими лозунгами, а у людей, которым принадлежала власть в Чечне, превалировали экономические интересы, желание «сесть на доходы от нефти».

«Грознефтеоргсинтез» единственный в России вырабатывал специальные легкие масла, используемые в авиационной технике. Там же производилась и существенная доля авиационного керосина.

Я уверен, что, если бы тогда начались переговоры, можно было бы найти компромисс на этой экономической почве (хотя и звучит цинично) и сохранить отношения, которые позволили бы в дальнейшем влиять на политическую ситуацию в республике. Можно было бы сыграть на разнице групповых интересов, противопоставить нефтяников и правительство Чечни. Если бы республика знала, какую долю доходов от нефти Россия выделила ей в управление, рано или поздно у населения возник бы резонный вопрос: куда все девается? И отвечать на него должно было бы чеченское руководство – без ссылок на российское вмешательство и спекуляций относительно «руки Москвы», без оправданий, что деньги надо использовать для обеспечения независимости, на покупку оружия, на укрепление границ и армии, на создание резервов на случай агрессии Москвы. Одновременно были бы упорядочены экономические отношения с Россией. Обе стороны знали бы, какое количество чеченской нефти официально отпускается за рубеж и на каких условиях. Стала бы невозможна возникшая позже ситуация, когда, несмотря на формальную блокаду Чечни, чеченская нефть шла на экспорт по российским трубам, а потом через российские порты Новороссийск и Туапсе. Пропускали ее явно за взятки отдельным чиновникам. Переработка резко упала. Экономически задушить Дудаева не составляло особого труда.

Но в 1992 году этот вопрос вообще не стоял на повестке дня. Чеченцы тогда еще выполняли свои обязательства. На высшем уровне делали вид, что с Чечней все более или менее в порядке. Минфин даже предусматривал в бюджете субсидии для республики, аргументируя это тем, что прекращение субсидирования будет означать, что российское правительство де-юре признает независимость Чечни. Был и такой аргумент: Дудаев – это Дудаев, но как быть с населением? Признавая свою ответственность перед населением, которое считалось российским, правительство должно было продолжать выделять субсидии Чечне, ведь они имели целевой характер: на развитие здравоохранения, на пенсии, на социальные программы. Хотя ни для кого не было секретом, что часть их расходовалась на вооружение боевиков и содержание дудаевского окружения. Впрочем, по мере того, как Чечня переставала платить федеральные налоги, размер субсидий сокращался, и в 1993 году они были ликвидированы.

Повторяю, чеченскую проблему можно было решать по-иному и раньше. Но экономический блок правительства был отстранен от чеченских дел. Официально ими занимался Совет безопасности, но я был его членом и не помню, чтобы чеченский вопрос открыто стоял на повестке дня – по крайней мере, на тех заседаниях, где я присутствовал. Реально все шло через президентские структуры и решалось в узком кругу «силовиков».

Чеченская эпопея началась в октябре 1991 года, еще до нашего прихода в правительство, и сразу приобрела политический характер. Помню накаленную атмосферу в Белом доме в первых числах ноября. Шло закрытое заседание Верховного Совета РСФСР. Бегал возбужденный А.В. Руцкой. Они отменяли Указ Президента РСФСР о введении чрезвычайного положения в Чечне и искали компромисс. А мне было поручено найти, где можно быстро организовать производство легких моторных масел. Чеченцы с самого начала заявили, что прекратят их поставки. Их производство было налажено в Волгограде.

Регионы: аппетиты и лоббирование

Если в отношениях с Татарстаном и Чечней речь шла о сохранении целостности России, то конфликты с другими республиками и областями были связаны с их экономическими амбициями, хотя и политические спекуляции присутствовали. Регионы стремились как можно больше социальных расходов переложить на центр, а для себя добиться налоговых выгод, возможности распоряжаться доходами от деятельности своих предприятий, самостоятельно заниматься внешнеэкономической деятельностью и получить нечто эксклюзивное.

После подписания соглашения с Татарстаном в правительство потянулись ходоки. Настойчивое давление с мест грозило разрушить бюджет. Мы быстро поняли, что в лоб противостоять этому не удается. У правительства тогда было слишком мало реальных ресурсов и рычагов воздействия, если не говорить об использовании силовых структур. Поэтому уже в 1992 году, составляя бюджет на II квартал (бюджеты тогда формировались и утверждались сначала помесячно, а затем поквартально), мы пошли на расширение прав регионов при одновременном расширении их обязанностей.

Оставляя в регионе больше налогов, мы увеличивали нагрузку на них по социальным расходам. Это касалось образования, медицины, культуры, большей части строительства жилья (его централизованное

финансирование практически прекратилось), поддержания местной инфраструктуры. Если жители региона были чем-то недовольны, им следовало уже обращаться к местному начальству, а не в Москву. Мы исходили и из того, что возможностей собирать налоги и выявлять источники для налоговых поступлений на местах намного больше, чем в Москве. Аналогично и социальные проблемы на местах виднее.

Но был и негативный момент. Денег в стране было мало, а социальные запросы после откровенно популистской политики 1989–1991 годов сохранялись достаточно высокими. Регионы в поисках доходов активно занялись местным «налоготворчеством», придумывали собственные налоги, иногда довольно экзотические – типа сборов за прогон скота в Калмыкии. В итоге в стране, кроме федеральных, действовали еще десятки региональных и муниципальных налогов и сборов. В результате экономическая активность падала, предприятия становились убыточными, бизнес не развивался, налоговая база сужалась. Единое экономическое пространство страны разрывалось. Так продолжалось до принятия в середине 1990-х годов Налогового кодекса, положившего конец этой порочной практике.

В федеральный бюджет стали зачислять 37% (вместо 47%) всех налогов, соответственно были перераспределены и расходы. Правда, не обошлось без перегибов. Минфин, стремясь любой ценой снизить расходы федерального бюджета, переложил на регионы часть расходов по содержанию судов, милиции, таможенной службы. Но скоро стало ясно, что это ошибка, потому что «кто платит – тот и заказывает музыку». Правоохранительные органы оказались в подчинении у местных чиновников, что спровоцировало резкий рост коррупции и местничества. Пришлось отыгрывать назад. Финансирование таких служб из местных бюджетов в цивилизованном государстве – нормальное явление. Но в нашей стране, где глава местной власти ощущает себя удельным князем, этот вариант не проходил.

Предъявляя центру требования, каждый регион использовал свои мотивы и рычаги давления. Но была и общая схема. Местные руководители старались выйти на Б.Н. Ельцина, заручившись его поддержкой, начинали обрабатывать Е.Т. Гайдара, а затем и меня. Использовался стандартный набор фраз и аргументов, типа: у нас набирает силу националистическое движение (в областях – протестное). Мы за единство России и, в отличие от Татарстана и Чечни, никогда не поставим вопрос об отделении или политическом суверенитете, но и вы войдите в наше тяжелое положение...

На местах готовились проекты указов о мерах государственной поддержки социально-экономического развития республики (края, области), где они подробно расписывались. Если суммировать все требования, то получалось, что данному региону следовало отдать все, что там есть, добавить то, чего там нет, и никогда с него ничего не спрашивать. Первый такой указ касался Республики Коми, а потом они стали штамповаться чуть ли не под копирку. И Министерству экономики в этом была отведена самая неблагодарная роль. Ко мне приходили просители с соответствующими резолюциями на проекте документа, и начиналась торговля по каждому пункту с ударами кулаком по столу, взаимными обидами и тяжелыми упреками.

История появления указа по Республике Коми показательна для процесса проталкивания региональными лоббистами своих запросов. Приехав в Москву, руководители республики отправились с проектом указа к Ельцину. Коми – это шахтеры, у которых с президентом были особые отношения. Шахтерские забастовки сильно подорвали режим Горбачева, а позже нанесли удар и по молодой российской власти. Естественно, Ельцин дал поручение Гайдару «рассмотреть и решить положительно», который переадресовал его мне, возложив на Минэкономики функцию окончательного фильтра. Делегация в полном составе явилась ко мне: мы были у Ельцина и Гайдара, указ практически готов, вам нужно только завизировать. Надеемся, вы понимаете, какая у нас тяжелая экономическая ситуация, какая социальная напряженность.

Я вынужден был их осадить: если Ельцин и Гайдар все решили, то они обойдутся без моей визы. А раз вы пришли ко мне, значит, не все решено, будем разбираться. Пришлось проявить максимум изворотливости, поскольку и совсем отказать было нельзя, и согласиться на все требования было невозможно без серьезного ущерба для бюджета. Это был период шахтерских забастовок, поэтому руководители республики запросто выжимали из президента всевозможные льготы. Минэкономики отклонило многие позиции проекта указа, но пошла в ход «высокая политика» – и в окончательном варианте были сильно увеличены квоты на экспорт нефти, разрешен практически неограниченный экспорт угля, больше налогов оставили в республике.

В дальнейшем подобную схему практиковали и другие ходоки. Каждая республика (область) подчеркивала свою особую роль в России, жаловалась на трудности, пугала возможностью социального взрыва, обещала сама решить свои проблемы – только дайте денег

или квоты на экспорт сырья. Были и уникальные аргументы. Например, Дагестан напирал на то, что является оплотом стабильности на Кавказе, никакой резни, никаких конфликтов, несмотря на то, что там 100 национальностей и 12 официальных языков. Но это самая отсталая и бедная республика, с высокой детской смертностью, поэтому она особенно нуждается в поддержке. Все это было правдой. И своя правда была у каждого региона.

Работа над указами постепенно вошла в единое русло. Я встречался с руководителями регионов, выслушивал стандартный набор аргументов. Многие предлагали перевести их регион на одноканальную систему распределения собранных налогов, иными словами, отказаться от заданной пропорции между центром и регионом по каждому налогу и перечислять центру определенный процент от собранных в регионе общероссийских налогов или согласованную фиксированную сумму. Все остальные налоги должны были остаться в регионе.

Первым подобное оружие использовал Ельцин против Горбачева. Идею с энтузиазмом восприняли массы, мотивируя это задолженностью федерального бюджета по перечислению положенных средств регионам или недопоставкой товаров в счет централизованного снабжения. Более того, некоторые из них уже реализовали ее и требовали узаконить их решения. Особенно нас волновало принятие таких схем Татарстаном, Башкирией, Якутией и Тюменью, которые имели большие налоговые базы и значительные доли в формировании доходов бюджета страны.

Я занимал жесткую позицию: менять общероссийскую систему налогов не будем, торг возможен только по поводу условно 15 или 15,5% налога на прибыль, оставляемых региону. Расширение прав регионов – это, конечно, основа нашей политики, но у нас огромный внешний долг, голодная армия, предстоит вывод войск из Германии и Прибалтики, конверсия ВПК. Выдвигая эти абсолютно резонные аргументы «против», я посылал ходоков в министерские отделы, сотрудники которых были готовы к встрече, – дальше шла тяжелая борьба «под ковром» и «на ковре». Они уменьшали требования регионов на столько, на сколько те соглашались. Затем приходили ко мне, и я устраивал представление – разнос сотрудникам за мягкость их позиции. На самом деле отделам заранее были определены границы отступления по каждой республике или области в зависимости от состояния ее баланса сырья, квот на экспорт, представления о том, сколько экономической свободы можно ей дать, учитывая те богатства, которыми располагала

данная территория. Критической точкой был объем централизованных валютных ресурсов, ниже которого мы не могли опуститься. Принимались во внимание общий уровень развития региона и необходимость ликвидации резких различий в уровне жизни по регионам.

Мы предлагали региону взять на себя такие-то заботы, в основном социальные, а под них формировали ему дополнительные возможности. Доходная часть федерального бюджета, конечно, что-то теряла, но снижалась нагрузка на расходную часть. Как правило, удавалось соблюдать определенный баланс при общем расширении прав и обязанностей регионов. Так продолжалось несколько месяцев, в течение которых подобные президентские указы были выпущены по нескольким десяткам субъектов Федерации. Какие-то указы продолжали выходить и после моего ухода из правительства. В дальнейшем все пошло по второму кругу, хотя конкретные акценты поменялись. В связи с отменой квотирования экспорта и переходом к тарифному регулированию экспортные квоты перестали быть предметом вожделений и жгучего интереса. Зато приобрели актуальность централизованные кредиты и правительственные гарантии по международным займам.

Надо отметить, что одноканальная система налоговых платежей не только снижала поступления в федеральный бюджет и возможности центра контролировать их, но и невольно ставила под сомнение федеративное устройство страны. Федеральный центр как бы переходил на положение иждивенца республик и областей. Опасность этого для будущего России была столь велика, что нас поддержал даже Верховный Совет, обычно противостоявший правительству в любых конфликтах.

В июле 1992 года Постановлением Верховного Совета «О введении в действие Закона РФ «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год» были отменены ранее принятые подобные решения регионов, более того, правительству и Центральному банку было разрешено применять санкции против этих регионов – в частности, прекращать выдачу лицензий на экспорт, приостанавливать поставки из централизованных госресурсов и финансирование из федерального бюджета предприятий и бюджетных организаций, находившихся на соответствующих территориях. Последняя достаточно сильная мера была обоюдоострой. Местные власти всегда могли недовольство предприятий и учреждений, которые не получили деньги из федерального бюджета, направить против федеральных властей, скрыв от общественности истинную причину прекращения выплат.

Мощное политико-экономическое воздействие оказало наделение Министерства экономики правом ставить выдачу наличных той или иной территории в зависимость от недополученных перечислений в республиканский бюджет. Хотя все эти санкции не были сверхжесткими и эффективными, правительству и парламенту совместными усилиями тогда все же удалось добиться, чтобы республики платили налоги в федеральный бюджет так, как положено по законодательству.

Но уже через год подобные настроения регионов вспыхнули с новой силой на фоне борьбы центра за симпатии регионов, заигрывания с ними перед референдумом 1993 года о доверии президенту. Регионы начали второй виток выторговывания льгот, используя ситуацию жесткого противостояния президента и Верховного Совета. Региональные лидеры быстро поняли, что могут немало выжать из правительства в обмен на лояльность и политическую поддержку. Поскольку я распределял региональные квоты на экспорт нефти, нефтепродуктов и других ключевых видов сырья, на меня обрушился поток просьб и требований. Я чуть ли не ежедневно получал «сверху», в том числе от президента, поручения предоставить квоту или льготы то одной, то другой области. Причем поручения не учитывали, производилась ли в этом регионе соответствующая продукция и в каких объемах. Дать – и все.

Я регулярно направлял «наверх» письма о том, что в связи с напряженным общим балансом сырья и необходимостью централизованных закупок, а главное – в связи с нарушением Указа президента, регулировавшего предоставление квот (они могли выделяться лишь нефтепроизводящим регионам), выполнить поручение не представляется возможным. Естественно, росло раздражение против меня президентского окружения, да и самого Ельцина. А Гайдара, способного защитить меня, в правительстве уже не было. Работать с каждым днем становилось все труднее. В конце концов мне пришлось уйти в отставку.

Но дело не во мне лично. Многие лоббисты добивались своих целей. В зависимости от пробивной силы и упорства региональных руководителей некоторые регионы получали льготы «пакетами»: уменьшение или освобождение от экспортно-импортных пошлин, выделение дополнительных лицензий и квот на продажу ресурсов с использованием полученных средств на местные нужды, крупные освобождения от налогов. Многочисленные эксклюзивные решения ломали сверстанные планы формирования и использования государственных доходов. Едва окрепший бюджет опять затрещал по швам. Политика все настойчивее подминала под себя экономику.

ВЛАСТЬ ДЛЯ ОБЩЕСТВА, А НЕ ОБЩЕСТВО ДЛЯ ВЛАСТИ

*Интервью с **Михаилом Александровичем Красновым***

Биографическая справка

– с сентября 1993 года по февраль 1995 года – референт помощника президента России по национальной безопасности Ю.М. Батурина;

– с февраля 1995 года по май 1998 года – помощник президента Б.Н. Ельцина по правовым вопросам;

– с июня 1998 года – вице-президент, член президиума Фонда прикладных политических исследований ИНДЕМ;

– с 2000 года – куратор Центра содействия правосудию, созданного Фондом ИНДЕМ (Россия) и Институтом юстиции Vera (США, Нью-Йорк);

– с 2005 года – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права факультета права Государственного университета – Высшая школа экономики.

– Михаил Александрович, многие участники реформ начала 1990-х годов, включая их авторов, признают, что сегодня в России построены совсем не те государство и общество, которые они пытались создать. А противники реформаторов утверждают, что и строили не то, что нужно. Что Вы об этом скажете? На каком этапе пошло «не так»?

– Я – юрист, который занимается конституционным правом – наукой о том, как устроена и функционирует власть, почему она так устроена. И вижу в нынешних результатах следы тех наших наивных, ошибочных, но без злого умысла представлений.

Одна из развилок истории состояла в том, что в самом начале мы – прежде всего власть – себя фактически не самоидентифицировали. Конечно, в законах, относящихся к международным отношениям,

сказано, что Российская Федерация – правопреемник СССР. Но это связано с вопросами зарубежной собственности – а во всех других? С одной стороны, мы до сих пор протягиваем руку Белой эмиграции. Владимир Жириновский даже предлагал принять закон о реабилитации Белого движения. Не знаю, зачем ему это понадобилось, но сам факт показателен. С другой стороны, мы числим себя прямыми потомками и продолжателями СССР. И не только теоретически: у нынешней России, называющей себя демократической, фактически те же друзья и враги, что и у тоталитарного Советского Союза. Возможно, так случилось из-за нашей неподготовленности к столь резким и неожиданным переменам, которые исторически внезапно свалились на нас – на народ, на новую власть.

– Гавриил Попов говорил, что мы готовились к десятилетиям упорной борьбы за демократию, а страна вдруг «упала к нашим ногам».

– Именно так. Если сравнить ситуацию с революцией 1917 года, то Ленин готовился к долгой и упорной борьбе, а октябрьский переворот был во многом ситуативен. Однако большевистская партия была подготовлена к этому и теоретически, и организационно. Большевики хотя бы четко осознавали, против кого они борются, чего добиваются.

А мы, кроме общих лозунгов демократии и рыночной экономики, не очень-то понимали, куда и под какими знаменами предстоит идти, что строить, какие ценности сохранять, создавать и оберегать, а от каких придется отказываться. Опасная для страны сложилась ситуация. Общество не только не выдало политический заказ, но и не было готово к определенному самопожертвованию – общество в целом, а не отважные люди у Белого дома в августе 1991 года. Не было готово потому, что само не боролось все эти годы ни за свободу, ни за демократию, ни за правовую государственность. Поэтому и воспринимают многие эти ценности как навязанные.

После того как прежний режим рухнул и в стране начались исторические перемены, необходимо было совершить важные правовые действия, в том числе дать официальную правовую оценку периоду, который предшествовал нынешней российской государственности. Речь идет не о поиске виновных, не о репрессиях, а только о правовой оценке, чтобы потом можно было сказать: этим мы гордимся, потому что это достижение народа, а этого должны стыдиться.

Так сделали в Германии, хотя и не сразу. По данным социологических опросов, там до середины 1960-х годов симпатии к Гитлеру были достаточно сильными. Но им удалось это переломить благодаря последовательной, целенаправленной политике. А у нас: пришел один президент – появились трехцветный флаг и гимн на музыку Глинки; пришел другой – флаг остался, но вернулся сталинский гимн. Это говорит лишь о том, что мы не знаем себя. Кто мы? Что мы? Это первая развилка истории, которую мы проскочили, «не заметив».

Вторая развилка более близка мне по тематике – это принятие Конституции. Не будем сейчас обсуждать, нужно ли было издавать Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в РФ» от 21 сентября 1993 года № 1400 – о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Указ готовился в обстановке повышенной секретности. О нем я услышал по телевидению, но я был «за» и считаю, что он даже запоздал: в идеале нужно было распустить советские органы власти сразу после августа 1991 года. А далее началась борьба относительно того, какие правила игры будут заложены в новую Конституцию. Правила, которые и сегодня на 60–70% определяют нашу жизнь – с ее гигантским государственным произволом. Именно там содержатся ответы на актуальные ныне вопросы: где у нас разделение властей? Почему в стране существует «главный начальник», а другие властные институты «сдулись»: нет ни подлинного парламента, ни независимой судебной власти?

– Так почему же? Что было «не так» в Конституции, принятой, как иногда выражаются, «на высокой демократической волне»?

– Не только на демократической волне, но и в результате наступившей у демократов эйфории появления чувства победителя, который теперь определяет правила игры и которому уже никто не мешает.

– Эти правила тогда гласили: победитель получает всё.

– Примерно так. Хотя поверхностный взгляд этого не обнаружит. Как известно, дьявол прячется в деталях. Как-то я проанализировал такие «детали» (к сожалению, занялся этим слишком поздно). Хотя в любом случае вряд ли Борис Николаевич позволил бы что-то менять, он трепетно относился к этой Конституции, защищал ее, никому не давал даже приблизиться для внесения каких-либо изменений. Правда, эта трепетность относилась не к тексту, не к «букве», а в целом к документу как факту истории. Конституция была выстрадана им лично, поэтому – не трогайте ее!

Однако она содержала и содержит серьезные пороки, прежде всего дисбаланс в системе сдержек и противовесов. Помню, как вскоре после 1993 года глава КПРФ Геннадий Зюганов сказал, что у президента России полномочий больше, чем у египетского фараона, русского царя и арабского шейха, вместе взятых. Простим ему непонимание, что к абсолютному монарху вообще неприменимо понятие «полномочия». Абсолютная власть и есть абсолютная власть. Полномочия предполагают, что есть ограничения. Поэтому дело не в количестве полномочий – какие-то я бы даже добавил президенту, – а в том, что ему практически никто ничего не может противопоставить. Покажу на примерах.

Начнем с порядка назначения правительства, ибо именно оно проводит политический курс. Но чей курс? Исключительно президентский. В соответствии с нашей Конституцией российское правительство всегда будет «карманным», полностью подчиняющимся президенту (сегодняшняя ситуация «дуумвирата» парадоксальным образом лишь подтверждает это). Следовательно, парламентские выборы становятся фикцией. Ибо парламент, не имеющий возможности влиять на проводимый курс, – это не парламент. Это даже не законосовещательный орган, каким была Госдума до 1917 года. А все из-за того, что фактически полностью отсутствует политическая конкуренция. Правда, нельзя сказать, что нормальная конкуренция существовала и до 2000 года.

Представим, что в России проведены действительно свободные, демократические выборы и в Госдуме появились депутаты, представляющие реальные политические силы, конкурирующие партии. Все равно этот парламент будет отстранен от формирования правительства, следовательно, и от определения внутренней и внешней политики. Разговоры о том, что в будущем в России появится правительство партийного большинства, ни на чем не основаны. Имитация – да, возможна. Но в реальности при нынешней конструкции ни одна партия не сможет сформировать правительство и нести за свой курс ответственность.

– Хотя, казалось бы, по Конституции у парламента для этого есть все возможности: президент лишь вносит кандидатуру председателя правительства, а Госдума может согласиться, а может и отказать.

– Вот я и говорю: на поверхностный взгляд вроде бы вполне нормально и демократично. Но если Госдума три раза не согласится

с кандидатурой, предложенной президентом, он обязан ее распустить. Не пойти на компромисс, не представить другую кандидатуру, а распустить! Только потому, что не получено согласие с «высочайшим повелением» утвердить именно эту кандидатуру главы правительства. Мало того, президент обязан не просто распустить Думу, но и назначить даже не исполняющего обязанности, а полноценного премьера. Конституция тем самым как бы издевательски говорит депутатам: согласны вы или не согласны, а премьером будет тот, кого желает видеть глава государства.

Вот и получается: чтобы не уходить досрочно, Дума обязана утвердить выбор президента, что и происходит у нас регулярно. Было лишь одно подобие компромисса, когда в 1998 году после увольнения Сергея Кириенко с должности премьера Госдума заспорила по кандидатуре ранее уволенного Виктора Черномырдина, которого Ельцин опять предложил в премьеры. Но тогда ситуация в стране была настолько накалена, что Борис Николаевич не решился настаивать, – в итоге появилась кандидатура Евгения Примакова.

Теоретически у Госдумы есть право позже выразить недоверие правительству. Но практически она не может этого сделать – опять же в целях самосохранения. Ведь согласно Конституции, если такое недоверие будет выражено, президент не обязан, как во многих других странах, отправить правительство в отставку, а только вправе либо сделать это, либо распустить саму Думу. Ясно, что он выберет второй вариант, так как правительство создано им, а не его политическими противниками.

По Конституции президент у нас не входит ни в одну из ветвей власти и описан как некий арбитр. В Конституции Франции, которая по модели очень близка нашей, прямо говорится, что президент – арбитр. И это хорошо! Причем президент не должен быть слабым, парламентская республика при всех ее плюсах в России в те годы вряд ли бы сработала – скорее, привела бы к хаосу. То есть президент должен быть сильным – но именно сильным арбитром: иметь силовые рычаги, но не быть активным политическим игроком, каким является сегодня. У нас же получается, что судья на поле одновременно играет за одну из команд. Поэтому политическая конкуренция отсутствует вовсе не из-за того, что практически нет нормальных партий, а есть группы беспринципных политических деятелей. Наоборот, цивилизованная партийная система с ответственными политиками не формируется как раз из-за того, что ни одна партия еще не получала (и при нынешней

системе не получит) мандат на проведение собственного курса, за который она сама или вместе с партнерами по коалиции будет нести полную ответственность. Без политической конкуренции, между прочим, бессмысленно надеяться и на создание системы независимого правосудия, и на подконтрольность правоохранительных служб, и на преодоление масштабной коррупции.

Существует еще одна уникальная особенность в нашем политическом устройстве. В Европе, без учета СНГ, по моим подсчетам, у восьми стран, в том числе у Франции, Португалии, Словении, Болгарии, конституции схожи с российской. Но ни в одной из них у президента нет права отправлять правительство в отставку без повода. У нашего президента такое право есть, хотя это нонсенс. Впервые оно было реализовано весной 1998 года, когда Борис Ельцин уволил Виктора Черномырдина. Далее это стало обычной практикой.

Зародилась даже такая традиция: глава правительства отстраняется от должности, отправляется в отставку, при этом президент выступает по телевидению и объясняет, что в целом работой правительства он доволен. Если доволен – почему увольняешь? Общество должно знать, почему отправляется в отставку правительство. Премьер-министр становится марионеткой в руках главы государства, если его можно уволить не за конкретные ошибки и просчеты, а просто так – ну, не понравилось выражение лица нынешним утром. Вот такое негативное следствие конституционной статьи.

– А откуда это взялось? Как прошло в Конституцию? Известно, что предварительный ее вариант, подготовленный еще в начале 1993 года, был более сбалансированным и более либеральным…

– Вариантов было много. Сейчас заканчивается издание многотомной истории создания Конституции под руководством бывшего ответственного секретаря Конституционной комиссии Верховного Совета Олега Румянцева. Там можно найти практически все проекты и сопутствующие документы. Сказать, какой из проектов (а было к тому же много редакций одних и тех же проектов) более сбалансированный и более либеральный, трудно. Ведь дело не в том, как описываются общие принципы, права и свободы. При всех различиях в формулировках эти положения почти не отличались друг от друга. Главная борьба велась вокруг проблемы, говоря бытовым языком, «кто главнее» – президент или парламент? А этот вопрос во многом зависел от того, в чьих руках окажется правительство.

У венгерского исследователя Андроша Шайо есть хорошее высказывание: конституции рождаются как отражение наших былых страхов. Очень точно, потому что законы, в том числе самые главные, пишут живые люди. А «страхи» экспертов президентской стороны заключались в том, что основной помехой президенту в проведении реформ стал Верховный Совет. Такое отношение и было перенесено на будущий парламент: надо сделать так, чтобы у него не было возможности что-то диктовать президенту, это президент должен диктовать парламенту. Вполне рациональная в той ситуации позиция, хотя, как оказалось, недальновидная. Она и была заложена в июльском (1993 года) проекте, подготовленном Конституционным совещанием, которое было созвано Борисом Ельциным и проходило под его патронатом. И само это совещание, и его проект стали противовесом проекту, который поддерживал Верховный Совет, хотя оттуда были взяты многие положения. Кстати, любопытно, что первый президент формально до конца так и оставался председателем Конституционной комиссии.

С учетом того, что проект разрабатывался не Учредительным собранием (что надо было бы сделать), а только одной стороной в том драматическом конфликте, он и получился перекошенным в пользу президентских прерогатив. Но в этом проекте дисбаланс в системе власти был еще не такой сильный. После октябрьских событий 1993 года проект дорабатывался. Таким образом, если еще летом требовалось оглядываться на Верховный Совет, то потом не было и этого «контрагента». В таких условиях появился окончательный текст Конституции. При этом по стенограммам видно, что многие видные эксперты – люди вполне демократических убеждений – выражали свое недоумение по поводу откровенно несбалансированных положений. Но их мнение не было учтено.

– Тогда многие считали, что страна стоит перед дилеммой: или реформы – при обязательном поражении в правах парламента и неподконтрольности ему правительства, или демократия – но тогда точно не будет никаких серьезных реформ.

– Согласен. Я тоже был сторонником этой идеи и во многом остаюсь им в отношении – подчеркну – революционных периодов. Президенту нужны были сильные, властные рычаги, потому что он был олицетворением и движителем реформ, которые просто необходимо было проводить. Однако у нас это соединилось с идеей, что мы

должны создать Конституцию на века. Ориентиром была американская Конституция, которой более 200 лет. Но американский опыт нам не стоило повторять, потому что США впервые рождались как государство, а у России за плечами уже была тысяча лет государственности. Но главное: надо было понимать, что мы – не свободные колонисты, а люди, вышедшие из тоталитарного строя. Поэтому Конституцию следовало делать временную, переходную.

А ее сделали неприкосновенной. И не продумали элементарных вещей: что будет, когда закончатся два срока президентства Ельцина? Можем ли мы гарантировать, что его сменит мировоззренческий единомышленник? Подобные вопросы не приходили в голову разработчикам, видимо, потому, что все были охвачены эйфорией и считали: если будем иметь власть, то выберем того президента, который нужен для реформ. Думали: переломим ситуацию, и процесс будет необратимым – никакого реванша ни коммунизма, ни тоталитаризма уже не будет. А теперь видим фактически прежнюю «советчину», только в странном обличье, как бы обрамленную Белым движением. Тут и Сталин, и Деникин – на языке психиатров это называется шизофренией.

Впрочем, причины понятны. При всей сложности системы ценностей людей можно разделить на тех, кто считает, что государство – для человека, и тех, кто убежден, что человек – для государства. У власти сегодня находятся те, кто исповедует вторую систему ценностей. Поэтому для них нет никакого «когнитивного диссонанса»: и Сталин – «эффективный менеджер», поскольку «державу строил», и приветствуются те русские мыслители и политические деятели, которые хотя и ненавидели советскую власть, но на первое место вроде бы тоже ставили государство. На самом деле тот же Иван Ильин, если читать его внимательно, вовсе не примитивный «державник». Однако из его произведений вырывается то, что помогает обожествить государство.

– Если наша нынешняя Конституция требует серьезных коррективов, то, может быть, целесообразно пересмотреть саму систему государственного устройства? В Восточной Европе большинство посткоммунистических стран избрало парламентскую форму правления. Потому там, с одной стороны, больше демократии, а с другой – гораздо жестче относятся к коррупции.

– В принципе, я – сторонник парламентской республики, если говорить абстрактно. По оценкам специалистов, она, как ни странно,

более устойчива (хотя правительства, например, в Италии падали после войны чуть ли не два раза в год) и в большей степени обеспечивает демократию – не в аппаратном смысле, а как волю народа, реализуемую через властные органы. Однако созрела ли нынешняя Россия для парламентской демократии? Мы с коллегой проанализировали: могли ли партии, представленные в Госдуме первого созыва (1993–1995 годы), договариваться между собой хотя бы по ключевым вопросам? И пришли к отрицательному выводу[1]. А с конституционной монархией у нас еще более сложно, так как после убийства царской семьи прервалось легитимное престолонаследие, и разные ветви Дома Романовых не приходят к единому мнению. Да, к сожалению, и общество, похоже, не очень разделяет эту идею. Поэтому именно президентская республика могла бы помочь вырасти партиям.

– Почему же партии не выросли, а, наоборот, начался процесс разложения?

– Я привожу своим студентам такой пример: купите чистокровных арабских скакунов и поставьте их в стойло. Кормите, чистите, но не выпускайте на скачки. Через год вы получите ленивых, ожиревших, дряблых животных, не способных пробежать даже один круг. То же самое у нас с партиями, поскольку они не имеют стимулов к политической борьбе, не получают главного – возможности проводить свой политический курс, который заявляют перед гражданами. А потому максимум, за что борются политики, – получить побольше мест в Думе, хотя от числа депутатских мест почти не зависит проводимая в стране политика. Это влияет только на «аппаратный вес» партийных функционеров.

В соответствии с Конституцией в России вся власть и все политическое влияние отданы президенту, он определяет основные направления внутренней и внешней политики. А какое может быть разделение властей, если один субъект определяет всю политику? Его обязаны слушать и слушаться беспрекословно хотя бы потому, что судьба любого министра, тем более премьера и вице-премьера, зависит исключительно от президента. На самом деле кадровая судьба гораздо более широкого числа должностных лиц зависит от главы государства. Я задумал написать статью на тему «Чья кадровая судьба зависит от президента». Прямо или косвенно – фактически всех

[1] Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

деятелей федерального и регионального уровней, отчасти и муниципального. Поэтому как же не соглашаться с основными направлениями внутренней и внешней политики, определяемыми президентом? А тут еще и Конституционный суд в 1999 году вынес вердикт, что эти основные направления обязательны для правительства.

С Госдумой сложнее – она часто составляла некую фронду Ельцину. Но не более того. Потому что законы, которые она пыталась принимать в пику президенту, он просто отклонял или они «умирали» в Совете Федерации (например, законопроект об индексации дореформенных вкладов в Сбербанке). Сейчас такое даже трудно себе представить. Но мало кто знает, что полной лояльности парламента способствуют не только множество аппаратных рычагов, но и опять же юридическое решение.

Немыслимо, но в 2002 году Конституционный суд провозгласил, что направления политики, которые определяет президент, обязательны и для Госдумы. Надо ли удивляться, что нынешняя Дума с неприличной скоростью штампует любые решения, которые поступают из Кремля? Так, в мае 2009 года она сразу в трех чтениях одобрила президентские поправки в законы «О статусе судей в РФ» и «О Конституционном суде РФ», изменившие процедуру назначения председателя Конституционного суда и его заместителей. Хотя даже эстетически это выглядит неприлично.

– Законопроект можно похоронить не только на уровне парламента. Достаточно не заложить необходимые средства в федеральный бюджет, не выделить их на реализацию, что было со многими законами, принятыми Госдумой. Сегодня она не может вынести на голосование те или иные статьи бюджета, не получив одобрения правительства. А оно не может выступать против основных направлений, которые определил президент. Три контура, которые отсекают всё...

– Мало того, есть и менее публичные рычаги – номенклатурные привилегии, предоставляемые через Управление делами президента. До событий сентября 1993 года у Верховного Совета и президента были отдельные Управления делами, затем их объединили. Управление делами президента стало обеспечивать все ветви власти. Это – страшная вещь для разделения властей, потому что там работают живые люди, они хотят получать новые квартиры в определенных домах и районах Москвы, ездить на престижных машинах, отдыхать

на определенных дачах и т.д. Я уж не говорю об иерархии средств связи, что, правда, проходит по другому ведомству. Эти житейские соблазны Кремль использует весьма активно.

– Оппоненты Кремля отмечают, что этим законом был вбит еще один гвоздь в крышку гроба, где похоронена независимость судебной власти в России, без которой невозможна демократия. Но обществу нужен инструмент для разрешения споров – беспристрастный независимый суд. Власть же утверждает обратное: дескать, судебная реформа прошла, и прошла успешно…

– В этой сфере развилка была в 1991–1992 годах, когда, изменив политический курс и объявив, что вместо тоталитарного государства будем строить демократическое, мы отказались от проведения люстрации. После объединения Германии судьям из ГДР не позволили занимать судейские должности. Исходили из того, что они могут быть прекрасными людьми, но правосознание их искажено тоталитарным строем. Возможно, это было несправедливо по отношению к каким-то конкретным судьям, у которых и правосознание было прогрессивным, однако немцы не стали рисковать.

У нас этого не произошло. Были такие предложения, но здесь Борис Николаевич показал себя реалистом. Он понимал, что, во-первых, не получит достаточной поддержки в правоохранительных органах. Ведь массовая опора у него была в народе, а в этих органах ему противостояла достаточно сплоченная корпорация. Во-вторых, у него не было для этого подготовленного кадрового резерва. Это следствие объективной неподготовленности к реформам.

Хочу заострить внимание на том, что, в отличие от многих других реформ того времени, судебная была предварительно обоснована и сформулирована в Концепции судебной реформы[2], представленной Борисом Ельциным и одобренной Верховным Советом РСФСР уже 24 октября 1991 года. При определенной наивности и сиюминутности некоторых своих положений она была замечательной. Но с самого начала у судебной реформы не было политической поддержки, судебная система фактически оказалась предоставлена сама себе, потому что главными в то время считались экономические реформы. На них были направлены публичное внимание, аппаратная и партийная активность. Споры шли вокруг экономических законов,

[2] Это был явный прорыв благодаря разработчикам Концепции – юристам Борису Золотухину, Тамаре Морщаковой, Сергею Вицину и другим. – *Ред.*

приватизации, а судебная реформа оказалась на периферии внимания. Ее считали «неглавной», тогда еще не осознали, что именно она изначально должна была стать важнейшим делом нарождавшейся демократии. Может быть, тогда бы многое пошло по-другому.

В 1992 году Закон «О статусе судей в Российской Федерации» отменил выборность судей населением, потому что люди все равно не знали, кого выбирали. Но и советы, которым перешла эта функция, тоже не знали, кого они утверждают в должности судей. Закон потом многократно редактировался[3]. В 1993 году для судей ввели пятилетний испытательный срок, затем его сократили до трех лет. Но на практике это быстро выродилось в «короткий поводок». С июня 2009 года после внесения очередных поправок в этот закон испытательный срок вообще отменили. Но одновременно скорректировали и срок полномочий судьи. Теперь он ограничивается достижением предельного возраста пребывания в должности – 70 лет.

Как я уже говорил, в мае 2009 года внесли поправку и в процедуру избрания председателя Конституционного суда. Теперь он утверждается по представлению президента. На мой взгляд, это сильно урезает независимость Конституционного суда. Председательский корпус в судах – нормальный институт, который есть во многих странах. Но в России от председателя слишком многое зависит в карьере и вообще в жизни судьи: назначение, выдвижение и даже увольнение с должности, поскольку председатель соглашается или нет с рекомендацией квалификационной комиссии. Он также существенно влияет на материальное обеспечение и бытовые условия судей.

В стране выстроили целую «председательскую вертикаль». Согласно Закону «О статусе судей» кандидатуры председателя (и его заместителя) Верховного суда и председателя Высшего Арбитражного суда утверждает Совет Федерации по представлению президента – это явное нарушение Конституции. В ней сказано, что президент только представляет кандидатуры судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда. Не более того.

С этим можно было бы смириться, если бы президент вносил кандидатуру председателя один раз и пожизненно. Тогда председателю от президента ничего было бы не надо. Ну, внес – и спасибо!

[3] В Закон «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 года № 3132-I изменения вносились 14 апреля и 24 декабря 1993 года, 21 июня 1995 года, 17 июля 1999 года, 20 июня 2000 года, 15 декабря 2001 года.

И президент для него – такой же «клиент», как все остальные. А у нас? Председатели обоих судов назначаются на шесть лет с правом переназначения, переизбрания. То есть весь свой срок они будут помнить, что век их недолог, и, естественно, постараются не раздражать президента.

А председателей нижестоящих судов президент просто назначает – по представлению председателей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда (и тоже на шесть лет). Видите, круг замкнулся. Так образовалась институциональная связь. Документы на каждого кандидата президенту готовит аппарат – в том числе на основе данных из прокуратуры, ФСБ, МВД. Традиционно считается, что эти службы к власти ближе. И председатели судов хорошо понимают, что если им пришел сигнал «оттуда», то он, скорее всего, «согласован». А если даже не согласован, то все равно не нужно идти против мнения прокуратуры или ФСБ, которые имеют гораздо больше возможностей передать соответствующий сигнал президенту или его окружению.

– Такая институциональная связь – полная аналогия с райкомами партии. Коммунисты избирали секретаря своего парткома, но их голос не играл роли до тех пор, пока райком партии не утвердит его кандидатуру.

– Они хотя бы избирали, а председателей даже не избирают. Они являются назначенцами. Конечно, ввести выборность председателей судов самими судьями – это не панацея, но нужно ликвидировать хотя бы самые одиозные вещи и главное – огромную административную власть председателей судов.

– В самом начале становления судебной системы отсутствие политического внимания, политической поддержки судебной реформы обернулось отсутствием денег в судах.

– Помню, как в начале 1995 года на имя президента потоком шли телеграммы из областных и городских судов: останавливается правосудие, денег нет даже на повестки для вызова свидетелей! В то время от судебной власти слышались только стоны о материальной поддержке. Большая часть моей аппаратной работы заключалась в том, чтобы через президента эту поддержку «выбить» у правительства. Я инициировал указы по поддержке судебной власти, писал проекты президентских поручений правительству, положения о необходимости обеспечения судебной власти включались в ежегодные Послания президента РФ Федеральному Собранию. Но все попытки изменить

ситуацию не помогали. Правда, государственная казна в те годы была крайне скудна. Но финансирование судов – это важнейший приоритет. Однако правительство тогда, видимо, так не думало.

Чувствуете ненормальность ситуации? Хотя в те годы я об этом не думал. Чиновник в администрации президента аппаратными способами пытается добиться, чтобы была реализована ни больше ни меньше конституционная норма статьи 124, требующая финансировать суды в таком объеме, чтобы обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Где партии, где политические лидеры, которые бы дрались, отстаивая такое финансирование? Говорю не к тому, чтобы похвалить себя. Наоборот, сегодня вижу множество собственных ошибок. Сказал же об этом только для того, чтобы проиллюстрировать абсурдность системы, работающей без политической конкуренции, системы, где за все отвечает один президент. Но если отвечает за всё, это есть абсолютизм.

С 1998 года ситуация начала понемногу выправляться. Возможно, в какой-то мере сказались и аппаратные усилия, и то, что материально-организационное обеспечение судов общей юрисдикции перешло от Министерства юстиции к созданному в апреле 1998 года Судебному департаменту при Верховном суде[4]. Однако попутно развивались и негативные процессы. Судебная система, оставшись практически без внимания, становилась все более закрытой. В ней усиливалась, с одной стороны, централизация (вертикаль), а с другой – коррупция.

– Это был период разраставшегося рейдерства, ни одно такое дело не обходилось без подкупленных судей и судебных приставов. Но исполнительная власть этого будто не замечала.

– Это лишний раз свидетельствовало об отсутствии политического внимания к формированию третьей власти, точнее, об однобокости этого внимания. В то время приходилось больше заботиться о повышении авторитета судей, об укреплении материальных гарантий независимости судебной системы. Президент периодически демонстрировал свое уважение к судебной власти. Например, когда Павел Грачев, будучи министром обороны, судился с «Московским комсомольцем» по поводу статьи «Паша-Мерседес», районный суд обязал его явиться на слушание дела о защите чести и достоинства, но он отказывался. Тогда я обратился с запиской к Борису Николаевичу с просьбой,

[4] Закон «О судебном департаменте при Верховном суде РФ» от 8 апреля 1998 года № 7.

чтобы ради уважения и поднятия престижа суда он обязал Грачева явиться в суд. Министр все-таки посетил судебное заседание. Но престижа от одного факта, естественно, не добавилось. Это пришлось бы делать регулярно и повсеместно.

Честно говоря, мысли о возможной зависимости судей от исполнительной власти, от Кремля тогда как-то не приходили в голову. Да и дел, подобных делу Михаила Ходорковского и «ЮКОСа», тогда тоже не было. Хотя «шпионские» дела против ученых уже начинались. Так вот, позаботившись о том, чтобы судьи были независимы от власти, мы упустили из виду, что они могут попасть в иную пагубную зависимость – от денег. Возможно, тем самым предопределив реставрацию административной зависимости.

– Но одно дело – невмешательство в дела судебной власти как личная позиция, и совсем иное – правовые гарантии от такого вмешательства. Со временем выстраивалась судебная вертикаль. В результате появились чиновники, в том числе в администрации президента, чуть ли не основными обязанностями которых стало «управление» судебной системой. В конечном счете, это вылилось в «басманное правосудие».

– Согласен с тем, что правовыми (и не только правовыми) гарантиями мы вовремя не озаботились. Судебная система и так была крайне несовершенной, постепенно ситуация только ухудшалась, особенно после ухода Ельцина. Судебную власть все больше привязывали к политической. С одной стороны, влияла общая атмосфера «номенклатурного управления», с другой – это делалось с помощью законодательных актов. Вносились поправки, превращавшие «третью власть» в номенклатурную вертикаль – составную часть общей вертикали власти. Усиливалось административное давление. А судьи в большинстве были прежние – советские, привыкшие к «телефонному праву»... Принадлежность к юридическому сословию, к сожалению, не стала гарантией порядочности, честности и профессионализма. Знаю юристов, которые по приказу «свыше» оформят любое незаконное решение и даже не покраснеют.

– Все так безнадежно? Ничего нельзя изменить?

– При наличии понимания остроты проблемы на политическом олимпе изменить можно многое. Например, повторяю, можно ликвидировать огромную административную власть председателей судов. Предложений на сей счет масса, опубликованы статьи и книги,

где сказано, что необходимо делать – хотя бы вначале, потому что панацеи нет. К сожалению, у нас такая политическая система: кто бы что ни предлагал, это не будет замечено, если не соответствует взглядам чиновника высокого ранга. То есть мы возвращаемся к тому, с чего начали: такая политическая система мертвит общество, не позволяет реализовывать многие толковые предложения.

Я готов покаяться: в том, что произошло, есть и моя профессиональная вина. Как помощник президента по правовым вопросам, я должен был этот процесс отслеживать. Может быть, меня несколько оправдывает то, что у меня были и другие серьезные сферы внимания, а особой актуальности системной поддержки судебной власти я тогда просто не осознавал. К сожалению.

– Судебную систему хотя бы пытались реформировать. Почему этого не делалось в отношении милиции и прокуратуры?

– В Концепции судебной реформы о них тоже говорилось – правда, немного. Например, предлагалось лишить прокуратуру общего надзора, то есть права проводить проверки любой организации вне конкретного уголовного дела, а лишь на предмет общего соблюдения законности. С советских времен известно, как эти проверки используются.

С тех пор ситуация только ухудшилась: если в СССР в органах прокуратуры работало 34 тысяч сотрудников, то в России, население которой вдвое меньше, – около 50 тысяч. Прокуратура проводит многочисленные проверки, принимает огромное число актов прокурорского реагирования (протесты, представления, постановления), но эффективность этой деятельности невелика. Яркое тому подтверждение: десятки тысяч актов органов государственной власти субъектов Федерации, противоречащих федеральному законодательству. В то же время главная функция прокуратуры – уголовное преследование – не обеспечена ни кадрами, ни материальными ресурсами.

Были неудачные попытки улучшить ситуацию. Помните, по совету кого-то из силовиков Борис Ельцин создал суперведомство. 19 декабря 1991 года он подписал Указ Президента РФ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» (МБВД), который упразднил Министерство внутренних дел СССР, Министерство внутренних дел РСФСР, Агентство федеральной безопасности РСФСР и Межреспубликанскую службу безопасности. К счастью, Конституционный суд уже 14 января 1992 года признал этот указ не соответствующим Конституции. На следующий день Борис Николаевич

отменил его. После этого желающих заняться реформированием данных служб поубавилось. Но основная причина, по-моему, была в том, что Ельцин трепетно относился к силовым структурам: не то чтобы побаивался их, просто не хотел лишний раз раздражать.

В 1996 году обозначилась развилка и в этой сфере: попытались создать муниципальную милицию, отдельную от МВД. Вполне здравая идея: на уровне муниципальных образований создать местную милицию с выборным начальником во главе, который будет избираться населением, – значит, ему придется отвечать перед своими избирателями. Милицейский начальник будет знать, что он лишится должности, если его подчиненные творят произвол в отношении жителей. Если бы удалось создать такую систему, вряд ли стала бы возможна трагедия, когда в Москве начальник ОВД «Царицыно» майор Евсюков расстрелял посетителей супермаркета. Кстати, мировая практика показала, что муниципальная милиция особенно эффективна в больших и средних городах.

Пробивать идею было тяжело, прежде всего в Государственно-правовом управлении администрации президента, где работало много людей из ФСБ и МВД. Некоторые руководители МВД даже считали, что муниципальная милиция – это форма легального вооружения сепаратистов. Тем не менее, компромисс был достигнут: сошлись на поэтапном реформировании МВД – с выделением из его системы муниципальной милиции.

Тем временем в Москве по инициативе мэра Юрия Лужкова уже проводился подобный эксперимент. Но это была не муниципальная милиция, а фикция: она состояла на городском обеспечении, но административно все равно оставалась в МВД. Столица могла себе это позволить. В результате началось противостояние богатой муниципальной и бедной федеральной милиции. Ни к чему хорошему это не привело. И Лужков отменил свой эксперимент.

А 17 сентября 1998 года появился Указ Президента РФ № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления». Муниципальная милиция по-прежнему оставалась в системе МВД, но главный просчет оказался в другом – она в принципе не может быть эффективной там, где местная власть нищенствует, побирается в вышестоящих кабинетах. Муниципальная милиция должна целиком содержаться на местные деньги, но налоговая система оставляет местному самоуправлению жалкие крохи. Так что

если решать эту проблему, то только в комплексе с обеспечением местного самоуправления материальной базой, источниками финансирования. На этом у нас сломались многие хорошие начинания. Ибо в России привыкли строить государство «сверху» – условно говоря, сначала Кремлевский дворец сделать с позолотой, а «внизу» бараки подождут. На самом деле государство надо строить «снизу». Там, где люди живут хорошо, государство имеет прочный фундамент.

– В этом еще один порок Конституции. В дальнейшем его не удалось поправить даже с помощью Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В России местное самоуправление рассматривается как «нижний этаж», и отношение к нему соответствующее: можно отобрать и налоги, и милицию, и все что угодно.

– Полностью разделяю эту точку зрения.

– Но дальше мы упираемся в тупик. Ибо бюрократия, да еще ставшая всесильной, которая собирает со страны второй налог в виде откатов и взяток, делая государство неконкурентоспособным, никогда сама себя не реформирует. Причем это сопротивление не зависит от убеждений чиновника, а определяется исключительно занимаемым им должностным положением. Есть ли иные движущие силы, которые могут подвигнуть нас к назревшим реформам?

– На этот вопрос у меня нет ответа. Наверное, такую задачу можно было решить сразу после выборов 1996 года – это был вполне подходящий момент для наведения правового порядка в стране. Объективно после любой революции обязательно бывает период хаоса: новые институты еще не устоялись, старые разрушены. Не могут, кстати, поэтому не возмущать эпитеты, даваемые 1990-м годам. Ведь сколько дерьма накопилось – изо всех щелей поперло. Еще неизвестно, чем бы всё кончилось, если бы не Борис Ельцин. Другое дело, что в таких условиях чрезвычайно опасно пренебрегать проблемами государственного строительства.

Не столько трезво понимая, сколько инстинктивно ощущая такую потребность, я в сентябре 1996 года написал Борису Николаевичу записку. В ней говорил о том, что явно обозначилась диспропорция в политических приоритетах, которая проявляется в том, что основные усилия государственной власти, прежде всего исполнительной, направлены на социально-экономическое переустройство. Однако

такие усилия пробуксовывают из-за недооценки самой главной составляющей части реформы — государственно-правового строительства. Разумеется, я не мог дать рецепты, только поставил проблему и для начала предложил посвятить этому вопросу очередное, 1997 года, Послание Президента РФ Федеральному Собранию, а параллельно дать поручение начать разрабатывать Программу государственного строительства. Но президент был уже очень болен (проблемы с сердцем), ему не передавали никакие бумаги – даже от помощников. Записка попала к Анатолию Чубайсу, который только что возглавил администрацию президента. Он согласился.

Так и сделали. Послание называлось «Порядок во власти, порядок в стране». Для выполнения поручения я собрал экспертов, нам предоставили государственную дачу в Волынском, где мы и работали над программой с мая 1997 года. Но администрация почти не интересовалась ее ходом и результатами. Чтобы поправить положение, придать работе над документом более высокий – если не политический, то хотя бы аппаратный вес – мы с коллегами инициировали создание комиссии по разработке Программы государственного строительства. Ее возглавил Валентин Юмашев, который к тому времени стал главой администрации президента. В нее вошли Сергей Шахрай, Сергей Степашин, Александр Котенков, Руслан Орехов, Максим Бойко, Евгений Савостьянов, Георгий Сатаров и другие.

Мы готовили вариант за вариантом (всего их было 12 или 13, точно не помню). Комиссия их обсуждала. К четвертому варианту изменилось название документа: Программа государственного строительства превратилась в Концепцию административной реформы. Мы осознали, что за отведенное время имеющимся коллективом подготовить целостную программу переустройства всех властных институтов нереально. Поэтому решили сконцентрировать усилия на административной реформе, которая охватывала более узкий спектр вопросов, относившихся к компетенции исполнительной власти. А проблемы взаимодействия исполнительной власти с другими публично-властными институтами и перестройка последних лишь затрагивались.

В частности, подчеркивалось, что отставание перемен в системе исполнительной власти от перемен в общественном устройстве страны, от бурно развивавшихся новых экономических и политических отношений стало основным тормозом в преобразовании России в экономически развитое, социально и политически стабильное демократическое государство. Говорилось, что люди не видят в государстве

систему обслуживания интересов общества, подконтрольную ему и ответственную перед ним, поэтому даже в обоснованных государственных решениях они усматривают интересы госаппарата, а не заботу об общественном благе. Исполнительная власть непрозрачна для контроля со стороны формирующегося гражданского общества и для общественных инициатив. Ведущим мотивом огромного числа чиновников в их взаимоотношениях с гражданами остается «собственное усмотрение», в государственных органах граждане находятся в положении просителей. По-прежнему не создана независимая, авторитетная судебная власть – лицо правового государства.

Там было много подобных констатаций. Так, по Конституции президент, не вмешиваясь в компетенцию разных ветвей власти, обеспечивает их согласованное функционирование, является верховным досудебным арбитром в спорах между законодательной и исполнительной властями. Поэтому предлагалось политически дистанцировать главу государства от исполнительной власти – по сути, создать правительство партийного большинства. Но эту часть Концепции комиссия быстро отбросила.

– Благодаря административной реформе страна получила бы возможность исправить ошибки, заложенные в Конституции?

– Так вопрос не ставился. Просто было понимание, что у нас есть аморфная масса под названием «государственный аппарат», который следовало структурировать, сделать функционально более простым и эффективным.

В Концепции был раздел о повышении политического влияния и политической ответственности Федерального Собрания. Мы предлагали: обеспечить гарантии адекватности представительства основных групп интересов в Госдуме, стабильности политических организаций, выражавших эти интересы, сохранения преемственности в их деятельности при каждых новых выборах; расширить возможности для парламентского контроля за исполнительной властью в целом и за отдельными ее структурами.

Фактически речь шла о модернизации госаппарата на принципах, которые уже были апробированы в разных странах и дали хороший результат. Например, предлагалось реорганизовать аппарат правительства. Любопытно такое сравнение: резиденция и канцелярия премьер-министра Великобритании занимают небольшой дом на Даунинг-стрит с одним полицейским у двери. А российское правительство трудится

в огромном здании на Краснопресненской набережной, окруженном трехметровым стальным забором, с солидной системой охраны. Однако речь шла не о механическом уменьшении числа чиновников, а о проведении кардинальных перемен. В частности, аппарат нашего Белого дома завязан на множество вице-премьеров, курирующих определенный «куст» министерств, ведомств и правительственных департаментов. В такой системе министр лишается политической ответственности, многие решения буксуют в аппарате правительства. При этом возрастает коррупциогенный фактор. Поэтому предлагались гораздо более облегченная структура правительственного аппарата и ликвидация множественности вице-премьеров. Но нам не удалось провести эти предложения.

– В 2004 году нечто подобное пытался сделать Владимир Путин: оставил одного вице-премьера, ввел трехзвенную систему госуправления.

– В данном случае были использованы «осколки», вырванные из системы и переделанные, мягко говоря, не лучшим образом. Взятая только в «инженерном» варианте, административная реформа – именно так проводил ее Путин – ничего не даст. Даже если создадим трехуровневую систему органов исполнительной власти, оставим только одного вице-премьера и министры будут нести личную ответственность за дела в отрасли, успеха не добьемся без «маленькой детали» – без нормальной, прежде всего конкурентной, политической системы. Ничего не выстраивается, потому что плох фундамент – сама структура нашей власти. Но стоило только заикнуться о том, что для этого надо менять Конституцию, как дальше никто ничего не хотел слушать. Понятно, что это взрывоопасный вопрос даже в спокойном обществе, а тем более в нашем – бурлящем. Но тогда мы должны честно сказать себе, что не будем возлагать особых надежд на административную реформу.

– Почему же административная реформа забуксовала в 1998 году – при Ельцине?

– Не при Ельцине, а при Юмашеве. Мы писали вариант за вариантом, но дальше комиссии эти документы не уходили. Я интересовался: когда они попадут к Борису Николаевичу? Ответа не было. Подошел март 1998 года. Я предложил опубликовать наши наработки не как готовую концепцию, а от имени рабочей группы или комиссии – только для обсуждения. Важно было выпустить их в публичное пространство,

до этого они неформально «гуляли лишь по коридорам». А тем временем из правительства, от вице-премьеров приходили отрицательные отзывы – и тоже кулуарно. Но на опубликование Валентин Юмашев не пошел. Может быть, не хотел выпускать из Кремля более или менее радикальный документ – не знаю.

А дальше – 23 марта 1998 года – был снят Виктор Черномырдин, премьером стал Сергей Кириенко, которому я и вручил эту Концепцию в надежде, что «младореформаторам» она пригодится. Но и потом, после своего ухода из Кремля в мае 1998 года, во многом связанного с отношением к Концепции административной реформы, я не видел в публичном пространстве даже малейшего намека на этот документ. Получилось, что полтора года мы работали «в стол».

Правда, в конце 1999 года, когда Центр стратегических разработок (ЦСР) под руководством Германа Грефа начал подготовку программных документов для нового президента, я получил от него приглашение поучаствовать в этой работе. Пригодились прошлые наработки. Я возглавил в ЦСР группу, которая готовила раздел о реформе власти.

К тому времени уже пришло понимание, что нужно системно и институционально менять правила игры. Определяя общие цели реформы, мы писали, что, когда необходимо принять и провести решения, отвечающие интересам узких групп влияния, власть на любом – федеральном, региональном, местном – уровне действует быстро и жестко. Когда же речь идет об удовлетворении интересов общества, крупных социальных групп, о защите гражданина, властные структуры становятся анемичными, неумелыми, а их действия – раскоординированными. Когда в поле зрения чиновников попадает предприниматель, в ход пускается весь контрольный и фискальный арсенал, расцветает коррупция. Но когда нужно защитить права предпринимателя, оградить его от недобросовестной конкуренции и от преступных посягательств, чиновники «умывают руки». Все это означает, что государство не выполняет своих прямых конституционных обязанностей.

Из этого следовал вывод, что целью реформы власти должно быть превращение государства в эффективный инструмент российского общества, обеспечивающий безусловное и повсеместное соблюдение прав и свобод человека и гражданина, их быструю и действенную защиту как от преступных посягательств, так и от чиновничьего произвола; экономический рост с обеспечением

его качества; существенное улучшение социальных показателей (прежде всего средней продолжительности жизни, уровня рождаемости, качества всех видов образования, здравоохранения, социального обеспечения); рост материального благосостояния российских граждан.

Для обеспечения политической конкуренции мы предлагали усилить роль президента, но именно как главы государства, что требовало его равного дистанцирования от всех ветвей власти. При этом превращение поста президента в сугубо представительский для современной России было бы самоубийством. Речь шла об изменении баланса президентских функций и полномочий в сторону укрепления его роли стабилизатора всей политической жизни, гаранта прав человека, который эффективно обеспечивал бы согласованную работу органов государственной власти. Одновременно нужно было значительно повысить роль и увеличить полномочия правительства, ввести полноценный парламентский контроль за исполнительной властью – в частности, создать институт парламентских расследований и даже учреждать на время расследования должность независимого прокурора.

Был также раздел о формировании чувства гражданства, подготовленный Эмилем Паиным. Он писал, что в гражданski незрелом обществе (каким пока является наше посттоталитарное общество) искажается и утрачивается смысл демократических ценностей. В этом случае становится востребованным авторитаризм в неприкрытом виде. О зрелости гражданского общества говорят: наличие многочисленных негосударственных структур (общественных, политических, коммерческих); гражданское самосознание, то есть осознание гражданами своих прав и своей ответственности перед страной; реальное влияние институтов гражданского общества на власть; ответственность структур гражданского общества; гражданская солидарность, без которой деятельность, акции отдельных негосударственных структур остаются без внимания со стороны власти и не дают ожидаемого эффекта.

В разделе, посвященном правоохранительным органам, констатировалось, что их деятельность, скорее, носит репрессивный характер, нежели направлена на защиту права. Население воспринимает это не столько как собственно защиту, сколько как демонстрацию силы и устрашение. К тому же эти органы все чаще используются для обеспечения незаконной конкуренции между бизнесом и властью.

Для «лечения» правоохранительной системы и в этой сфере предлагалось наладить действенный внешний контроль. В программе говорилось: лишь осознавая, что любое неправомерное действие в рамках уголовно-процессуальной, административно-юрисдикционной или иной властной деятельности может быть обжаловано в подлинно независимом суде, сотрудник правоохранительного органа станет чувствовать ответственность не только перед своим непосредственным начальником (который во имя корпоративных интересов может закрыть глаза на его прегрешения), но и перед гражданином, для которого важно соблюдение его прав и законных интересов, защита его безопасности.

Причем мы предлагали реформу правоохранительной системы проводить обязательно в комплексе с судебной реформой, где предусматривалось равенство сторон перед законом и судом любого субъекта спорного правоотношения – человека, общественного объединения, государства. Ибо нам необходимо отрешиться от традиционных, ставших привычными представлений о приоритете публичного начала в праве и реализовать, наконец, концепцию ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед человеком. Предусматривались также меры по обеспечению прозрачности судебной деятельности, доступности профессионалам, публике, прессе всех судебных решений и судебных заседаний во всех судах.

– И куда все это делось?

– Когда после полугода работы программный документ был готов, ко мне и другим экспертам стали обращаться журналисты. Я рассказывал им об основных идеях программы «Реформа власти». Однако вскоре мне позвонили из ЦСР с просьбой не говорить о том, что есть такая программа. Мне было сказано, что она передана в администрацию президента, но в публичном пространстве ее как бы нет... Для себя я объяснил это тем, что администрация не хочет связывать себя публичными обязательствами, если документ будет опубликован, а собирается действовать по ситуации – какие-то идеи реализовывать, какие-то отбрасывать. Действительно, на протяжении почти пяти лет я наблюдал, как отдельные положения программы воплощались в жизнь. Но это происходило вне общей системы и в искаженном виде, поэтому не работало на общую идею демократического правового порядка. Не хочу сказать, что наш «продукт» был идеален. К тому же это была именно

программа, а не конкретный план действий. Тем не менее, общее направление реформы, считаю, было верным. Но оно, видимо, не очень укладывалось в ту систему ценностей, которая в конечном итоге возобладала.

– Получается, что за 13 лет административной реформы (с 1996 по 2009 год) сформулированы и уже выкристаллизовались все рациональные предложения по реформированию госаппарата. Но реализация одних затормозилась, а других и не начиналась. Нельзя сказать, что это не нужно власти. Она, с одной стороны, понимает, что при неэффективном, коррумпированном административном аппарате страна неконкурентоспособна, а с другой – не хочет допустить политической конкуренции. Чем все это закончится?

– Если не проводить реальную (не имитационную) политическую реформу, а цены на нефть останутся низкими, то нас ждет стагнация, превращение в слаборазвитую страну с ядерными ракетами. Я не желаю такого будущего для своей страны.

Беседу провел Петр Филиппов
Октябрь 2009 года

КОРРУПЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

*Интервью с **Георгием Александровичем Сатаровым***

Биографическая справка

– в 1990 году – создал Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ («Информатика для демократии») вместе с С.Б. Станкевичем;
– с февраля 1993 года по февраль 1994 года – член Президентского совета, участник Конституционного совещания по разработке новой Конституции РФ;
– с февраля 1994 года по сентябрь 1997 года – помощник президента Б.Н. Ельцина;
– в 1994 году – член объединенной комиссии по координации законодательной деятельности;
– с мая 1997 года – член комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства в РФ;
– с 1997 года по настоящее время – президент Фонда ИНДЕМ (правопреемника Центра ИНДЕМ).

– Георгий Александрович, не могли бы Вы описать те исторические развилки в истории новой России, которые определяли ее будущее?

– Одной из первых развилок в истории новой России был апрельский референдум 1993 года и его последствия. Ему предшествовала серьезная политическая борьба – и за само проведение референдума, и за выносимые на него вопросы, которые, в конечном итоге, продиктовал IX (внеочередной) Съезд народных депутатов РФ. Два вопроса были о Ельцине: доверяете ли вы президенту и одобряете ли социально-экономическую политику, проводимую им и правительством? А два других – о досрочных выборах президента и народных депутатов.

Результат оказался неожиданным для всех. По первым двум вопросам россияне сказали «да», а по третьему и четвертому – «нет». То есть Ельцина и его политику одобряем и не хотим перевыборов ни президента, ни съезда. В общем, работайте! Так страна миновала первую развилку – и тут же уперлась во вторую, за которой была трагическая осень 1993 года.

Почему так получилось? Сразу после оглашения результатов референдума и Руслан Хасбулатов, и Александр Руцкой публично заговорили о том, что, мол, за Ельцина голосовали «одни алкаши и наркоманы». Такими высказываниями они фактически дезавуировали результаты референдума. Что еще хуже: эта позиция представительной власти – да еще в союзе с вице-президентом – вдохновила и спровоцировала «непримиримую оппозицию» на столкновение с ОМОНом во время первомайской демонстрации. Погиб сотрудник милиции Владимир Толокнеев – он был раздавлен грузовым автомобилем, за рулем которого находился один из демонстрантов.

Мне кажется, тогда Ельцин упустил момент – нужно было распустить съезд. На волне победы на референдуме 25 апреля 1993 года он мог это сделать совершенно спокойно. Борис Николаевич потом писал в своих воспоминаниях, что проект указа он носил во внутреннем кармане пиджака с мая. Текст документа неоднократно менялся и редактировался, и только 21 сентября 1993 года он подписал его – Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ».

– Почему не раньше?

– Моя версия связана с развенчиванием мифов, которые долгое время слагались вокруг фигуры первого президента России. Многие из них абсолютно не соответствовали действительности. Например, людям, близко не знавшим Бориса Николаевича, трудно поверить, что ему была свойственна фантастическая компромиссность. Буйствовать он начинал только тогда, когда, запутавшись в собственных компромиссах, заходил в полный тупик. Но сначала он всегда искал компромиссное решение.

Вот и летом 1993 года, вместо того чтобы распустить съезд, как дезавуировавший результаты референдума и идущий против воли народа, президент искал компромисс в конституционном процессе. Тем более что были формы, на которые можно было опереться. Еще до IX Съезда, на котором было принято решение о проведении

референдума, возникла идея Конституционного соглашения – о временных органах власти до принятия новой Конституции. Причем это соглашение было акцептовано и президентом, и Верховным Советом. Были проект новой Конституции, разработанный Конституционной комиссией Верховного Совета, и другие проекты. Уже бродила идея Конституционного совещания, окончательно оформленная в июне помощниками Ельцина. Поэтому первый вариант будущего указа появился в мае, но президент подписал его только после того, как получил информацию о том, что оппозиция собирает оружие. Конституционный компромисс провалился. Своим указом Ельцин распустил и съезд, и Верховный Совет. Потом была октябрьская трагедия.

– Страна пошла по пути строительства президентской, а не парламентской республики. Было ли это лучшим вариантом? Ведь большинство развитых стран, включая практически всю Европу, выбрали парламентскую или преимущественно парламентскую систему. Страны бывшего советского блока тоже идут по этому пути.

– Выбор в пользу президентской республики делался прежде всего исходя из экономических соображений: считалось, что при сильном президенте легче будет провести экономические реформы, против которых выступало большинство населения – порой само себе во вред. Убежден, что это был правильный выбор, и не только по экономическим причинам. Есть серьезные политологические труды о стабильности молодых демократий, в которых президентская республика рассматривается как один из стабилизирующих факторов. Это классика.

Новая Россия родилась в результате победы демократии в августовском путче. А исход путча, безусловно, определялся легитимностью Ельцина. Его боялись даже арестовать, путчисты не позволяли себе с Ельциным то, что делали с Горбачевым. Разница была в том, что у Ельцина была полноценная легитимность – он был избран на первых в истории России всенародных выборах, а у Горбачева – мягко говоря, сомнительная, он был избран в результате голосования на Съезде народных депутатов СССР. Это, кстати, была решающая развилка для Горбачева.

– Тем не менее, согласитесь, последствия перехода на президентский путь оказались не лучшими. В России государство обожествляется. У большинства россиян, скажем мягко, самодержавное

мировоззрение, чиновников воспринимают не как слуг народа, а как проводников высшей царской воли. Не мы содержим государство, а оно нас обязано кормить, финансировать, одевать. Не привел ли выбор президентской республики к консервации таких воззрений?

– Конечно, менталитет, сознание граждан меняются гораздо медленнее, чем законы. Ускорить это изменение может пробуждение активности граждан «снизу» – на уровне местного самоуправления. А этот ресурс у нас не использован. Хорошо, что нам удалось убедить Ельцина, чтобы он пошел на выборность губернаторов. Считаю, что это был подвиг с его стороны. Однако этого было мало. Настоящая демократия, рост гражданственности населения, то есть превращение его в граждан, возможны только, как говорят англичане, с «уровня травы». Большинство наших сограждан – в том числе и демократических убеждений – предпочитают уклоняться от самоуправления даже на уровне дома, поселка, микрорайона или города.

Чтобы продвинуть самоуправление в России, нужна разумная реформа ЖКХ, ставящая граждан в положение хозяев, хотят они этого или нет. Навыки самоуправления по месту жительства рано или поздно породят навыки демократического управления. Вот только проводить такую реформу сегодня охотников мало.

– За последние 18 лет страна уже пережила и бедность, и богатство, когда деньги «стерилизовались» сотнями миллиардов. Теперь мы упали в кризисную яму. Однако все перемены лишь усиливали тенденцию централизации и политической, и экономической власти на всех уровнях – по образцу президентской. Не стоит ли для выхода из этого тупика поменять президентскую республику на парламентскую?

– Не обязательно топором ремонтировать часы... Наша проблема не в том, что в стране слишком сильный президент. Беда в другом: сила российского президента «склеена» из двух трудно совместимых половинок. С одной стороны, он – гарант стабильности политической системы, прав и свобод, а с другой – участник оперативного управления или даже его глава. Эти стороны и надо развести: усилить роль гаранта и ослабить функцию оперативного управления.

– Но президент никогда не отдаст оперативное управление, потому что это реальные рычаги власти.

– Ну, конечно. Тут возможны только два варианта. Первый: самоограничение высшей власти. Нынешняя на это не способна – хотя бы из-за страха за свои капиталы. Второй вариант драматический: это когда президента никто и не спрашивает. Мы видели, как это происходило в 1991 году.

– У нас все президенты первое, что делали, – брались бороться с коррупцией. Скептики утверждают, что толку от этой борьбы нет и не будет, поскольку сама сложившаяся президентская система – с холуями на всех этажах – не позволяет эффективно бороться с коррупцией.

– Я считаю, что между уровнем коррупции и формой правления нет прямой зависимости. Например, Италия – парламентская республика, но там довольно высокий уровень коррупции, жизнь построена по принципу: ты – мне, я – тебе. Опять же есть некоррумпированные монархии – правда, конституционные: Швеция, Нидерланды и т.п.

– И все-таки, на Ваш взгляд, связана ли коррупция с политической системой?

– Точнее – с политическим режимом. Но режим определяется не только – точнее, не столько – Конституцией, задающей форму правления, сколько практикой власти и попустительством общества. Россия – типичный пример режима бесконтрольной бюрократии. Во времена Ельцина над всеми ветвями власти, в том числе над президентом, был внешний контроль. Сам Борис Николаевич был скован оппозицией, которая хотя и не рассчитывала прийти к власти, но шумела громко и довольно серьезно ограничивала ему свободу действий. Взять хотя бы скандал в 1997 году по поводу того, что группа высокопоставленных чиновников получила большие гонорары за издание книги об истории приватизации в России. Я не вдаюсь в обсуждение вопросов, справедливы ли были нападки, адекватно ли наказание и т.п. Скандала в СМИ было достаточно для серьезнейших кадровых изменений, все эти чиновники были отправлены в отставку. Сегодня такую ситуацию даже представить невозможно. При Ельцине за коррупцию были посажены как минимум три губернатора. С тех пор – ни одного...

Причина, на мой взгляд, в неверной, бесперспективной идее, которая изначально была реализована в президентство Путина: ограничение демократии ради «либерального рывка с опорой

на бюрократию». Года через два стало очевидно, что не может быть такой опоры, и в масштабах России эта идея нереализуема. Тогда вместо капитализма в масштабах страны стали строить персональный капитализм – в масштабах дачного кооператива. И это заставляет цепляться за власть всеми силами.

Последние десять лет Фонд ИНДЕМ проводит исследования уровня коррупции в России. Зафиксирован ошеломляющий рост чиновничьего воровства и произвола. Стало понятно, чем он вызван. Когда бюрократия предоставлена самой себе и никем извне не контролируется, она работает на себя, а не на общество. Эта «работа на себя» и есть коррупция во всех ее проявлениях.

Мало записать в Конституции фразу о том, что народ является источником власти. Необходимо, чтобы общество, сознавая себя принципалом, хотело и умело сохранять рычаги внешнего контроля над своим агентом – бюрократией. Цивилизация выработала несколько рычагов, или институтов, такого контроля.

Первый – легальная оппозиция, если она не управляется, как у нас, бюрократией и если намеревается прийти к власти и контролировать эту бюрократию. Правда, для этого нужны настоящие конкурентные выборы (чего давно нет!), настоящая политическая конкуренция.

Второй – сильные, независимые СМИ. Они помогают уменьшать влияние асимметрии информации. Нам не важны их мотивы. Важно, чтобы независимые СМИ существовали и делали свою работу: следили за бюрократией и честно рассказывали о том, как она работает.

Третий – свободно работающие общественные организации. Многие из них заняты контролем над органами власти.

Четвертый – плодотворно работающий парламент. Правда, для этого он должен быть действительно независим от исполнительной власти, состоять не из фигуристок и доярок, а из высококвалифицированных профессионалов в сфере права, экономики, политологии. И депутаты должны реально зависеть от избирателей.

Пятый – независимый суд. Один предприниматель, которого мы интервьюировали, сказал: «Дайте нам независимый суд, все остальные проблемы мы решим сами». Представьте себе, что у нас, граждан – одиночек и организованных, – есть возможность предъявлять иски чиновникам за их коррупционные решения, причиняющие нам ущерб. Предъявлять – и выигрывать. Тогда мы сами смогли

бы воздействовать на коррупционеров, не дожидаясь милиции, ФСБ или прокуратуры.

Два последних условия, касающихся независимых ветвей законодательной и судебной власти, суть разделение властей. Оно прописано в Конституции и уничтожено за время путинского президентства.

– Из ваших слов следует, что на рубеже веков – на очередной исторической развилке – Россия пошла не по той дороге?

– Вспомним реалии 1990-х годов, которые мы легко забываем, уступчиво поддаваясь постоянной пропаганде. Встряхнем нашу память. Об отставках в связи со скандалом вокруг авторов книги о приватизации – высокопоставленных чиновников, среди которых были близкие сотрудники Ельцина, мы уже говорили. Еще пример: Совет Федерации неоднократно отклонял кандидатуры судей высших судов, представленных президентом Ельциным, поскольку не хотел, чтобы в нем были его бывшие сотрудники или явные единомышленники. Это позволяло судебной власти сохранять независимость. Третий пример: в 1990-х годах президент неоднократно издавал указы нормативного действия, заменявшие отсутствующие законы. Многие указы Дума оспаривала. Она направляла запросы в Конституционный суд, и он некоторые из них признавал неконституционными.

Что бы ни пели послушные СМИ, что бы люди сами ни думали сердито о «лихих 90-х», но это было время, когда в России формировалась настоящая демократия. Именно она создавала условия для внешнего контроля над бюрократией и властью в целом. Именно поэтому рост коррупции был довольно умеренным и обусловливался главным образом общим влиянием переходного периода.

Наше общество и прежде всего его нынешняя элита не сумели сохранить ростки зарождавшейся демократии в России. Мы отринули или профанировали институты демократии и все свели к пресловутой административной вертикали – к общественному устройству, живо напоминающему средневековые азиатские империи. Это исторический тупик.

Из всего этого следует важный вывод: в условиях современной России для успешной борьбы с коррупцией необходимо восстановить внешний контроль над бюрократией, что равносильно восстановлению демократических институтов.

– Так ли уж страшно это засилье коррупции? Ведь живем же…

– Живем намного хуже, чем могли бы жить. Самый большой ущерб коррупция наносит крупным государственным компаниям. Масштаб ущерба определяется тем, что они связаны, как правило, с поставкой энергии, транспортом и т.п., а также с тем, что внутрифирменная коррупция смыкается с политической коррупцией. Поэтому исполнительная власть «крышует» внутрифирменную коррупцию таких компаний, вместо того чтобы контролировать их. Такая «крыша» позволяет этим компаниям делать то, что обычный бизнес позволить себе не в состоянии. Все доходы присваиваются, а риски и потери перекладываются на государство. Но у государства нет своих денег. Оно распоряжается только нашими деньгами, полученными в виде налогов и т.п. Поэтому все риски и издержки перекладываются на нас. И мы не можем отказаться, ибо привыкли к электричеству, газу, железным дорогам. Таким образом, снизить наши издержки можно только в том случае, если будет установлен контроль над такими компаниями. А это невозможно при нынешнем политическом режиме.

Как известно, потери от коррупции можно разделить на прямые и косвенные. Прямые имеют место прежде всего при формировании доходов бюджета. Коррупционные сделки при сборе налогов, таможенных и других платежей приводят к прямому недобору бюджета. Так, в результате прокурорского расследования в конце 1996 года – начале 1997 года работы одного из таможенных пунктов, через который в нашу страну шли грузы с табаком и спиртным, было выявлено, что двухмесячные потери из-за недобора таможенных пошлин вследствие коррупции достигли 150 млн долларов, в год – около 1 млрд долларов! В пересчете на таможенную службу всей страны потери бюджета от таможенной коррупции были сопоставимы с величиной дохода федерального бюджета. Оценки того времени показывали, что эффективное налоговое и таможенное администрирование в состоянии как минимум удвоить наш бюджет.

Важно отметить, что таможенная коррупция на корню убивает торговые фирмы, которые пытаются работать честно. Перед ними дилемма: жульничай и делись с таможенниками, ожидая, что за тобой рано или поздно придут, или работай честно и обязательно разоришься, не выдержав конкуренции с товаром, ввезенным по «серым» схемам. От такой «конкуренции» разоряются и отечественные производители товаров-аналогов, а россияне лишаются рабочих мест.

Второй вид прямых потерь от коррупции связан с исполнением бюджета. Мощный источник коррупции – государственные закупки и заказы. Здесь коррупция обретает форму «откатов». Они порождают две формы прямых потерь. Первая – бюджетные деньги, которые идут не по назначению, а в руки чиновника (сами «откаты»). Тут оценкой потерь является размер (доля) «откатов». Лет десять назад стандартный размер «отката» составлял 5–15%, сейчас – в 3–4 раза больше. Журнал «Эксперт» года три назад писал, что из статьи НИОКР военного бюджета нашей страны разворовывается около 80%.

Вторая форма прямых потерь – неэффективное использование средств. В странах с наиболее высоким уровнем коррупции удорожание заказанного государством строительства дорог достигает 30% рыночной цены. В Милане после проведения антикоррупционных мероприятий стоимость строительства 1 м метро или 1 кв. м аэропорта сократилась вдвое. В Москве, по оценкам специалистов, реальная себестоимость 1 кв. м нового жилья не превышает 1,5 тысячи долларов. Все, что покупатель платит сверх этого, составляют «откаты» московским чиновникам и сверхприбыль строителям-монополистам.

Косвенные потери значительно больше прямых, но они далеко не всегда поддаются количественной оценке. Очевидно, что масштабная коррупция негативно влияет на предпринимательский климат в стране, на инвестиционную привлекательность. Ее можно оценить по способности рынка принять то, что намерена предложить фирма, и по масштабу препятствий для развертывания бизнеса. Коррупция удорожает стоимость реализации проекта. По оценкам международных консультационных фирм, Россия является лидером рейтинга по удорожанию проектов. Они у нас возрастают на 30%!

– Ну, уйдет какая-то зарубежная фирма с нашего рынка из-за высокого уровня взяток – придет другая... И что такого?

– Может и не прийти. Хорошая репутация – человека, страны, рынка – создается годами, а плохая формируется быстро. Если и придет фирма, готовая играть по таким нашим правилам, то она будет рассчитывать на краткосрочную стратегию быстрой прибыли в условиях высоких коррупционных рисков. Это повысит цену производимой ею продукции. Фирма не станет выстраивать долгосрочную стратегию обеспечения высокого качества продукции, она не будет заинтересована развивать местное производство комплектующих.

Коррупция резко ухудшает инвестиционный климат в России. Уход (или неприход) иностранных фирм приводит к негативным последствиям: существенно меньше будет новых технологий, сохранится сырьевой перекос нашей экономики, не появятся дополнительные рабочие места и новые налоговые поступления. Оценить все эти косвенные негативные последствия коррупции трудно, но в масштабах страны они огромны.

Коррупция угнетает и отечественный бизнес. Она не только сопряжена с прямым изъятием средств на взятки, но и искажает конкуренцию, создает для предпринимателей агрессивную среду, к которой они вынуждены приспосабливаться. Ко всему, что обременяет зарубежный бизнес, надо добавить и другие угрозы – от поборов на политику до риска просто потерять бизнес. Бизнес боится строить долгосрочные стратегии развития и переориентируется на краткосрочные. Как выразился один крупный предприниматель, зачем вкладываться в развитие бизнеса, если в любой момент его могут отобрать... Нет развития бизнеса – нет новых рабочих мест, нет новой продукции и новых услуг. За каждую взятку, «выдоенную» у бизнесмена, в конечном счете расплачиваемся все мы. И дело не только во взятках, но и в общей угнетающей атмосфере коррупции, подавляющей бизнес.

– Коррупция искажает и подавляет рыночную конкуренцию.

– Да. Растет монополизм. Сращиваясь с властью, бизнес коррупционными методами начинает подавлять конкурентов. А где монополия, там неизбежен рост цен и снижение качества товаров и услуг. На таком рынке выигрывает не тот, кто лучше удовлетворяет потребителя, а тот, кто получает преимущество за счет «крыши», преференций, получаемых от власти. И снова за это расплачиваемся все мы.

Рост коррупции всегда сопряжен с ростом теневой экономики, то есть экономики, находящейся вне зоны налогообложения. При этом взятки можно рассматривать как своеобразный налог с теневого оборота. Это страшно потому, что власть, живущая с коррупции, не заинтересована в снижении теневой экономики. Ведь уменьшение последней приводит к снижению коррупционной «налогооблагаемой базы» и коррупционных доходов чиновников. К тому же бизнес, находящийся в тени, легче шантажировать и «доить». И тут начинает работать положительная обратная связь: рост теневой экономики подстегивает рост коррупции, а рост коррупции способствует росту теневой экономики.

Казалось бы, если бизнесмен уходит от налогов, он может продавать свои товары и услуги дешевле. Это не так. Уйдя от официальных налогов, он по полной программе попадает под коррупционные налоги и под прессинг – рискует лишиться и своего бизнеса, и свободы.

Теневая экономика уменьшает бюджетные поступления. Значит, не хватает денег на государственные траты – от производства новых вооружений до выплат врачам и учителям. Тут же культура, наука, высшее образование. А если мы недоплачиваем врачам и преподавателям, то они добирают взятками с нас. Возникает машина, в которой один вид коррупции подстегивает другой. А в итоге – снижение жизненного уровня населения.

– Иностранцы и отечественные бизнесмены чаще всего жалуются на сращивание власти и бизнеса.

– Действительно, самое страшное проявление коррупции, влекущее долгосрочные негативные последствия, – это сращивание власти и бизнеса. Причем страшное не только для честных предпринимателей. Это сращивание трудно побороть, разорвать. Оно реализуется, как правило, в виде двух стратегий. Первая – «захват власти». Крупный бизнес, подкупая чиновников, стремится повлиять на принятие властных решений, фактически покупает публичную власть. Пример – деятельность российских олигархов Березовского или Гусинского. Вторая стратегия – «захват бизнеса властью». Представители власти используют свои властные полномочия, чтобы установить контроль над собственностью для извлечения незаконных доходов. Причем форма собственности не важна. В настоящее время почти любой сановник является крупнейшим бизнесменом.

Теневое влияние бизнеса на власть не сочетается с публичными интересами. Принимаемые в результате захвата решения работают на конкретный бизнес, создавая ему преференции за счет других бизнесов, за счет граждан. В итоге дорожают товары и услуги. Власть, захваченная или прикормленная бизнесом, не в состоянии регулировать столкновение интересов работодателей и наемных работников. В результате растет имущественное расслоение. А это опасно, это – предвестник смут, бедствий, революций.

Коррупционный захват властью бизнеса еще хуже. Она стремится захватить то, что легко «доить» и дает большие «надои». Именно этим был вызван захват российской властью нефтегазовой отрасли

в нашей встающей с колен стране. Как следствие, возникают два эффекта. Первый: захваченная собственность (отрасль, рынок) вырождается по причине того, что власть – по природе своей плохой управляющий. Для иллюстрации посмотрите динамику добычи нефти после 2003 года, когда власти стали проводить ренационализацию. Второй эффект: формируется перекошенная экономика, в которой создаются искусственные преференции той сфере, на которую легла рука власти. Механизмы конкуренции корежатся и загнивают, как и в случае захвата власти бизнесом. Ведь на рынок выходят игроки с явно неравными шансами. С одной стороны – обычный бизнес, с другой – власть, увлеченная своим бизнесом.

Если при захвате власти бизнесом рыночная конкуренция трансформируется в конкуренцию за благосклонность власти, то при захвате бизнеса на рынке появляется бандит, который подавляет всех, диктуя свои «понятия» и творя произвол. Такое «ручное регулирование» экономики государственными мужами уничтожает, пожирает ее. А если наступит кризис – власть соберет «манатки» и тихо исчезнет, оставив после себя пустыню.

Власть, вовлеченная в захват бизнеса, не занимается тем делом, для которого она сформирована. Она не может защитить страну и граждан, обеспечить справедливое правосудие, помочь слабым. Тем более она не заинтересована в нормальном функционировании экономики. Ведь последнее возможно только при функционирующих правовых институтах. Но власть, захватившая бизнес, работает вне рамок таких институтов. Ей нужна только их имитация.

– Коррупция – это ведь черта не только нашей национальной культуры?

– Нет народов, которые обречены на коррупцию религией, культурой, историей или расой. Принято считать, что западная культура исторически менее коррупционна, чем восточная. Но сто лет назад в Англии легко можно было купить результаты выборов в нижнюю палату английского парламента. Коррумпированность американских полицейских пятидесятилетней давности до сих пор отзывается эхом в художественной литературе и кинематографе. Различие стран по уровню коррупции весьма велико, какую бы их группу мы ни взяли в Азии, в Латинской Америке или в Европе. Еще более разнообразны в этом отношении регионы нашей страны, даже если отбросить национальные республики.

Так что заблуждаются те, кто убеждает нас в нашей обреченности. Победить коррупцию нельзя, но сделать так, чтобы она перестала быть стержнем жизни, – можно. Никогда в истории уровень коррупции не снижался сам собой, всегда – в результате серьезных усилий в сфере политики (в смысле policy) или существенных общественных сдвигов, следствием которых были подобные усилия. К сожалению, было и другое: коррупция разлагала и сжигала в топке истории целые государства.

– Коррупция может погубить Россию, но ведь каждому в отдельности она помогает решить его проблемы.

– Ученые это называют «институциональной ловушкой». Представим себе, что президент Дмитрий Медведев выступил по телевидению и призвал всех отказаться от взяток. Казалось бы, если подавляющее большинство граждан откликнется на этот романтический призыв, то коррупция в стране уменьшится. Но что произойдет на самом деле? Почти каждый из нас, столкнувшись с первой же коррупционной ситуацией, быстро оценит свои издержки честного поведения (водительские права отберут, операцию отложат, сын в институт не поступит и т.д.). А выигрыш? Где он? И когда? Нет уж, лучше дать взятку.

И еще один важный эффект, который обычно называют «проблемой безбилетника». Когда речь идет об общественном благе, достигаемом независимыми общими усилиями, «сачкануть», проехать за счет более дисциплинированных – очень распространенная и выгодная стратегия. Так и с воздержанием от взяток. Большинство граждан поймут, что на фоне общей честности их взятки позволят им легче добиться своей цели, и продолжат с их помощью решать свои проблемы.

Любая коррупционная сделка заключается потому, что она выгодна обеим сторонам. Так что в разгуле коррупции виноваты и граждане, и чиновники. Менять надо ценностные установки всего народа. Как? Это другой вопрос.

– Георгий Александрович, из Ваших слов следует, что надеяться на массовое движение против коррупции не приходится. Все вроде понимают, что так жить нельзя, но каждому отдельно так жить удобнее и выгоднее. Есть ли выход?

– В любой сфере человеческой деятельности дорогу торят одиночки или небольшие группы людей. О том, что Земля вертится вокруг

Солнца, догадался Коперник, остальные признали это много позже. Если некоторая активная часть российского общества избавится от рабской психологии и поставит задачу возродить в России демократию, то рано или поздно появится правительство, которое восстановит демократические институты и поставит бюрократию под контроль общества. Разумеется, правительство сделает это, опираясь на то самое активное меньшинство, которому даст в руки оружие права, то есть право граждан преследовать в независимом суде должностных лиц, совершающих преступления, связанные с коррупцией.

У власти есть ресурсы, чтобы стать препятствием для коррупции. Без ее усилий ограничить коррупцию нельзя, но их совершенно недостаточно. Нужны активность общества и целеустремленность власти. В российских условиях они должны быть объединены демократической политической системой. Только тогда можно рассчитывать на успех.

Говоря же о роли власти, надо понимать, что у нее только две возможности: либо она меняет сама себя, либо ее меняют другие. Говоря об изменениях властью самой себя, я имею в виду изменение политики, кадрового состава и сочетание того и другого. Что касается второй опции, то тут широкий диапазон – от мирной смены власти в результате легитимных выборов до кровавых переворотов.

– В мире есть две страны, в которых минимум коррупции: Финляндия – демократическое гражданское общество и Сингапур – жесткое авторитарное государство. Но технологии борьбы с коррупцией (декларации о богатстве чиновников, система противовесов, методики определения коррупциогенности нормативных актов) в этих странах аналогичны и работают. Следует ли отсюда вывод, что заниматься развитием антикоррупционных технологий можно и в авторитарном обществе, не опасаясь тем самым укрепить авторитаризм, более того – в глубине души надеясь, что борьба с коррупцией, в конце концов, поможет переходу от авторитаризма к демократии?

– Я напомню, что в Сингапуре антикоррупционная политика начала формироваться в условиях внешнего управления – при наличии английской администрации. Но и без этого дополнительного обстоятельства сравнивать Россию с Сингапуром и перенимать его методы контрпродуктивно. Нужно учесть разные масштабы не только явления, но и государств. Если бы Россия была величиной

с Сингапур, что равносильно прежнему Черемушкинскому району Москвы, то авторитарные методы борьбы с коррупцией возможны. В масштабах всей России это нереально.

Есть понятие «административное трение» – подобно трению физическому. От этого трения никуда не уйти и в общественных процессах – его можно только снижать. В масштабах России административное трение приводит к параличу весь государственный механизм, что сейчас подтверждается неработающей «вертикалью власти». Напротив, в малых странах при наличии политической воли, которой на самом деле всегда бывает недостаточно, могут работать внутренние – точнее, внутрибюрократические – механизмы контроля.

У нас такие внутренние механизмы контроля не работают. Могут действовать только внешние: политическая конкуренция, оппозиция, свободная пресса. Если мы хотим, чтобы в России в целом снижался уровень коррупции, то добиться этого можно только в условиях реальной демократии. Именно она – необходимое условие ограничения коррупции. Альтернатива этому – распад, превращение России в 25 сингапуров, и пусть каждый лечится от коррупции по отдельности.

– Если спросить человека «с улицы»: «Что надо делать, чтобы обуздать коррупцию?», то чаще всего можно услышать: «Поставить чиновников к стенке!»

– Что касается жестоких наказаний чиновникам-взяточникам, то репрессивная стратегия борьбы с коррупцией никогда не приносила устойчивого успеха. Примером тому может служить Китай. Конечно, «вор должен сидеть в тюрьме». Правоохранительная машина должна работать эффективно и поддерживать в потенциальных коррупционерах ощущение высокого риска наказания. Но, как показывает опыт, одного этого явно недостаточно. Повторяю: надо менять систему.

– Россия подписала и ратифицировала Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией. Тем не менее, предусмотренной Конвенцией уголовной ответственности за необоснованное обогащение и ложь в декларациях в нашем Уголовном кодексе до сих пор нет, как и системы выявления фактов подобного обогащения. Для сравнения: в Швеции, если гражданин не может объяснить, откуда у него появились «лишние» 500 евро, это может привести к краху его карьеры и уголовному преследованию.

– В Швеции применение уголовных санкций – лишь малая часть комплексной системы борьбы с коррупцией. Начинается она с декларирования доходов и богатства – при обязательной публичности и внешнем контроле. Пресса может расследовать образ жизни чиновника, сопоставляя реальные расходы и богатство с предъявленной декларацией, и при несовпадении устроить публичный скандал независимо от того, министр это или «мелкая сошка» (у нас подобное трактуется как экстремизм). При обнаружении такого факта парламент обязательно потребует премьера к ответу. Я не говорю уже о возможности простых граждан в судебном порядке повлиять на исход дела. То есть подобные меры работают, когда они включены в систему.

Президент Дмитрий Медведев обнародовал свои доходы, показывая пример остальным – столь же «обездоленным» рыцарям служения Отечеству. Нужно ли российским должностным лицам декларировать доходы? Ответ: конечно, да. Мы хотим быть уверены в том, что чиновник живет по доходам и что они легальны. И полагаем: если чиновник будет это знать, то поостережется воровать без меры. Потому что, если мы это выявим по разнице доходов и расходов, это послужит основанием для повышенного внимания к его персоне, которое может перейти в уголовное преследование, чреватое серьезным сроком и даже конфискацией незаконно нажитого имущества. Так это выглядит в норме.

Однако, чтобы норма о декларировании доходов заработала, необходимо дополнить ее рядом условий. Нам сообщают о легальных доходах должностных лиц, уверяя, что иных доходов нет. А как мы узнаем о расходах чиновников, о нажитом богатстве, о счетах в банках в России и за рубежом, о недвижимости, о пакетах акций у них самих и у близких родственников? Кто нам об этом расскажет?

Вы можете представить российские СМИ, которые расскажут нам об образе жизни и расходах, скажем, первого заместителя руководителя администрации президента Владислава Суркова или вице-премьера Игоря Сечина? А где оппозиция, которая побудила бы парламент допросить правительство с пристрастием? Может быть, КПРФ? Или «Справедливая Россия»? Предположим, произошло маловероятное – и на очередном правительственном часе в Госдуме представитель «Единой России» обратился от имени фракции к кому-то из вице-премьеров с филиппикой по поводу расхождений между образом жизни и декларацией такого-то министра. И уличенный чиновник отдан

начальством на поругание правоохранительным органам. Не так уж страшно: ему грозит «пять лет условно», что происходит почти всякий раз, когда наши суды вдруг получают от прокуроров дела против «своих» государственных мужей.

Вывод очевиден: в наших условиях публикация деклараций о доходах должностных лиц не может служить мерой, сдерживающей и ограничивающей коррупцию. Проявления коррупции включены в разветвленную сетевую структуру причин и следствий, без учета которых противодействие коррупции невозможно.

Что же касается коррупции в правоохранительных органах, то она также имеет разветвленную структуру. Соответствующую структуру должны образовывать и антикоррупционные меры, то есть меры прямого действия должны дополняться мерами в сфере права, экономики, налогов, финансов и государственного управления.

Любая форма незаконного насилия, направленного против граждан, использует те полномочия (власть), которыми милиция наделена принципалом по имени народ. Такое насилие используется милицией для противозаконного облегчения исполнения своих обязанностей (пытки во время следствия и др.) или как способ наживы (незаконное возбуждение дел с их закрытием после получения взятки и др.). Это значит, что полученный от граждан властный ресурс милиция использует не по назначению, а в своих корыстных целях. В результате вместо обеспечения безопасности граждан она становится дополнительным, зачастую доминирующим, источником опасности. Это значит, что милиция предает цели своего принципала.

Одна из причин этого вида коррупции – полное отсутствие зависимости милиции от своего верховного принципала, от граждан. Я убежден, что нужно коренное реформирование МВД. В частности, следует полностью оторвать милицию безопасности от вертикали МВД, превратив ее в вид муниципальной службы наподобие шерифской службы в США. При этом глава такой службы должен избираться жителями муниципалитета или назначаться его представительным органом, также свободно избираемым. Понятно, что такая служба должна финансироваться из муниципального бюджета.

Возможно ли это сегодня? Конечно, нет! И главное препятствие – нынешняя налоговая система, которая противоречит и федеративному устройству страны, и независимости муниципальной власти от органов государственного управления. Пирамида нынешней налоговой системы должна быть перевернута с головы на ноги.

Следует резко увеличить долю налоговых поступлений в муниципальные бюджеты. Причем муниципалитеты должны формировать собственную налоговую базу. За счет чего? Один из возможных вариантов: переключить на муниципальный уровень налоги, сбор которых растет с развитием бизнеса. Можно ограничиться малым бизнесом или малым и средним. Такая мера резко увеличивает заинтересованность муниципальной власти в развитии бизнеса. А это, в свою очередь, способствует снижению коррупции, порождаемой давлением муниципальной власти на бизнес.

– А что делать с судами, которые разучились оправдывать невиновных?

– Фонд ИНДЕМ только что завершил большой проект, посвященный анализу трансформации судебной власти в России. Одна из его идей: работа судебной власти зависит не только от ее устройства, конкретных норм, описывающих уголовный или гражданский процессы, но и от работы сопряженных с судом институтов, органов власти, прокуратуры и милиции. То есть речь снова идет о разнообразных и не всегда очевидных взаимодействиях между органами власти.

Ничтожная доля оправдательных приговоров была характерна и для советского правосудия, а сейчас она еще меньше. Вот история, недавно рассказанная мне одним адвокатом. Он вел уголовное дело и получил оправдательный приговор для своего подзащитного. За это «преступление» судья был выдворен из судейского корпуса, а дело направлено на повторное рассмотрение. То же самое произошло и во второй раз – с тем же исходом для второго судьи. Третий судья, совершенно напуганный, взмолился и уговорил адвоката на сделку: минимально возможный условный приговор. Подзащитный на свободе, но поражен в правах.

Давайте исходить из того, что суд предоставляет гражданам услуги по восстановлению справедливости. В нашем случае суд не является источником справедливости, независимым арбитром, как это нужно нам, гражданам, верховному принципалу. Вместо этого суд образует часть единой карательной машины государства. Именно этот факт отражается в предельном обвинительном уклоне (прежде всего в уголовном судопроизводстве). Тем самым мы можем констатировать, что судьи нередко предают интересы и цели принципала и используют врученную им власть для достижения собственных целей.

А ради чего и почему? Ответ заключается в сочетании психологических и институциональных факторов.

Наши интервью показывают: у российских судей доминирует не гордость за свою профессию, как в США или Франции, а страх. Но основанием для подчинения вертикали могут служить и другие мотивы: блага, карьерный рост, правосознание судей, которые по-прежнему считают себя не независимыми арбитрами, а частью единой государственной карательной машины. Эти мотивы не связаны ни со справедливостью, ни с законом.

Если разбираться детальнее, то можно обнаружить немало неожиданного. Представьте себе, что деятельность милиции и прокуратуры оценивается по абстрактным числовым показателям, от значения которых зависят карьерный рост, звания, зарплата, премии. Как всегда и везде, люди начнут работать на эти показатели – это неумолимый закон природы. Если в число таких показателей входит доля обвинительных приговоров в судах по возбужденным и переданным делам, милиция и прокуратура всеми возможными способами кооперируются с судами, влияют на них, чтобы повысить свои показатели, а вместе с ними – обвинительный уклон, что ведет к уменьшению справедливости правосудия. Это как раз наш случай.

– Все, о чем Вы говорите, подтверждает печальную истину: судебная система в России зависит от исполнительной власти и неэффективна, права граждан, прежде всего право собственности, не защищены.

– Все не так однозначно плохо. Мы ведь судим судебную власть по делам, где ощущается постороннее влияние, чей-то интерес – политический, административный или финансовый. Там действительно зачастую все «прессуется» или покупается. Но таких дел в общей массе относительно немного. По нашим социологическим данным, доля тех, кто говорит, что больше никогда не пойдет в суд, составляет примерно 11%. Людей, довольных ходом обращения в суд, в три раза больше, чем недовольных. И очень высок процент дел, которые граждане выигрывают у власти, особенно по всевозможным невыплатам, предусмотренным законами (близко к 100%).

Кстати, именно из-за этого была затеяна «монетизация льгот». Напомню эту историю. В 1990-е годы было принято много популистских законов. Был такой «сговор» между законодательной и исполнительной властями. Исполнительная власть говорила:

ну, и принимайте эти популистские законы, мы их все равно не сможем выполнить! А законодательная власть отвечала: нам и не нужно, чтобы они исполнялись, главное – мы можем сказать избирателям, что мы законы приняли, а исполнительная власть и президент их не исполняют...

Однако проходило время, граждане шли в суды и выигрывали дела по этим невыплатам. Суды однозначно вставали на сторону законных требований россиян – и Минфин должен был платить. Процесс стал развиваться лавинообразно, к началу 2000-х годов Минфин выплачивал уже миллиарды рублей, что стало для бюджета слишком накладно. Тогда и было принято решение отменить эти законы о выплатах, но нужно было придумать приличную легенду для столь непопулярной меры. Так и родилась идея «монетизации льгот», о чем позже рассказал Аркадий Дворкович.

Таким образом, у нас нет оснований говорить, что в спорах граждан с государством судьи всегда встают на сторону государства. Почти в 90% случаев российские граждане выигрывают в тяжбах со своими работодателями. Что, конечно, не исключает определенных категорий дел, где исполнительная власть любыми путями добивается реализации своих интересов. И хотя доля таких дел невысока, негативные последствия для авторитета российского правосудия довольно серьезные.

– Еще один факт: количество исков наших граждан в Европейский суд по правам человека многократно превышает среднемировые показатели.

– А вот это, действительно, связано с дефектами самой системы российского правосудия, которое устроено таким образом, что, если какой-то судья принял сомнительное решение, имеющее шансы быть опротестованным в Европейском суде, система не признает ошибку, а будет защищать принятое решение.

– Россияне по-прежнему лишены права отстаивать в суде общественные интересы…

– Да, в России не действует универсальное право защиты интересов неопределенного круга лиц – иными словами, защиты общественных интересов. У нас оно зафиксировано в законах «Об акционерных обществах» и «О защите прав потребителей». Но в Гражданском процессуальном кодексе не прописана процедура, и судьи отказываются принимать такие иски к рассмотрению.

Идеей защиты интересов неопределенного круга лиц я бредил еще в 1996–1997 годы. Но пробить ее, даже будучи помощником президента, было чрезвычайно трудно. Причем здесь палка должна быть с двумя концами. С одной стороны, гражданин должен иметь такое право. А поскольку идти одному против ведомства бывает страшно, этим правом должны обладать общественная организация, временное объединение граждан, созданное под решение конкретной проблемы.

С другой стороны, повторюсь, это право не поможет добиться правосудия и справедливости при нынешней судебной власти, особенно когда речь идет о коррупции. Ибо пока суд зависим, все коррупционеры и их пособники завязаны в один клубок. То есть, кроме прав, которые должны быть предоставлены гражданам, нужно всеми возможными средствами обеспечивать независимость суда. А тут еще «конь не валялся» – начиная от абсолютно подконтрольного бюрократии института председателей судов и заканчивая финансовой и хозяйственной зависимостью судов от исполнительной власти, от президентской власти, от региональных властей. Необходимы также соответствующие реформы милиции и прокуратуры. Суд взаимосвязан со всем, что вокруг него. Таким образом, существует серьезный клубок проблем, которые следует решать. Но это нереально при наличии политической элиты, которая в этом не заинтересована. Для нее независимый суд равносилен смерти в политическом, административном и финансовом смыслах.

– Из Ваших слов следует, что антикоррупционная политика не может сводиться к примитивному набору мер, каждая из которых направлена на свой вид коррупции.

– Да, противодействие коррупции – это сложная, разветвленная, многосвязная система, которая к тому же должна постоянно анализироваться и подправляться по ходу реализации антикоррупционной политики. Ведь коррупция, как живой организм, реагирует на наши воздействия, пытается уклониться, приспособиться и не сдаться.

Успешная антикоррупционная политика должна включать следующие компоненты: глубокая диагностика коррупционной ситуации в стране; определение основного субъекта антикоррупционной политики – возможно, органа власти, отвечающего за ее реализацию; разработка стратегии антикоррупционной политики; разработ-

ка и реализация конкретных планов и программ; внедрение системы мониторинга коррупционной ситуации, по его результатам – постоянная корректировка планов, программ, а то и стратегии, аудит выполнения планов и программ.

Но еще раз повторяю: залог успеха – в восстановлении в России демократических институтов!

– Вернемся к историческим развилкам. Не кажется ли Вам, что такой развилкой стала реализация проекта «преемник». Как вообще родилась идея передачи власти таким способом – демократическим по форме, но совершенно автократичным по содержанию?

– Думаю, толчком послужил дефолт 1998 года, который стал для Ельцина колоссальным личным шоком. Он тогда практически отстранился от руководства экономикой. Но самое главное – поменял типаж преемника, которому хотел бы передать страну. Отныне преемник должен был появиться не как продолжатель, демократ и созидатель, а как охранитель – тот, кто, как минимум, защитит уже завоеванное. И Борис Николаевич начал искать такого «служивого человека». Он многих перебрал. На первых порах Владимир Путин был лишь одним из представителей этого типажа. Выбор мог пасть на Сергея Степашина, на Николая Бордюжу или на Евгения Примакова, если бы его команда не наделала столько ошибок.

– Идея поиска преемника овладела и демократами?

– Да. Более того, в либерально-демократических кругах (не путайте с ЛДПР Жириновского) эта идея «чилийского варианта» начала вызревать еще раньше – практически сразу после выборов 1996 года. Предложенный президентом в преемники Владимир Путин четко укладывался в шаблон «а-ля Пиночет»: молодой, энергичный, защитил диссертацию по нефтянке – наверное, что-то понимает. Вроде бы и к советам прислушивается. С ним можно будет совершить либеральный рывок.

Беда в том, что тогдашние идеологи «рывка» совершенно искренне верили в лозунг: «Мы знаем, что делать. Главное – чтобы нам не мешали!» Странно, что такие слова произносили люди вполне демократических убеждений. У меня с ними были споры по этому поводу. Я предупреждал, что это ошибка, но не имел шансов серьезно на них повлиять.

– При всех недостатках системы президентского правления у нее есть, казалось бы, одно несомненное достоинство: при наличии политической воли возможность быстро «сверху» проводить реформы – административную, судебную, ввести в разумные рамки коррупцию… Но в России и здесь бесконечные проблемы. Почему не пошла административная реформа?

– Я считаю, что это результат нашего совместного – Бориса Николаевича и его помощников – опоздания. Административная реформа требует серьезной политической поддержки, политического обеспечения, поэтому должна проводиться под руководством лидера, обладающего соответствующей энергетикой, который может все «продавить». Требуется и общественная поддержка.

Но к 1997 году, когда мы поняли, что процесс усиления и своеволия бюрократии зашел слишком далеко, стали убеждать Ельцина, что ситуация донельзя запущена, в системе управления страной полный кошмар и нужно срочно этим заниматься, было уже поздно. У него уже не имелось той мощной энергетики, которая смогла бы справиться с сопротивлением бюрократии, в первую очередь правительственной. Хотя, казалось бы, какая там она была? Ведь страной управляли молодые реформаторы... Но мы от них получали совершенно уничтожающие отзывы на предложения об административной реформе. Им – победившим, находящимся у власти – она совершенно не требовалась.

Например, в соответствии с проектом этой реформы в правительстве оставался один вице-премьер. Предусматривалась ликвидация двоевластия, при котором наряду с министерствами существовали профильные отделы в аппарате правительства. Мы предложили отделы упразднить, аппарат сократить, оставив ему лишь функции секретариата правительства. Зато резко повысить ответственность министерств. Но все это торпедировалось уже на стадии проекта сначала Черномырдиным с молодыми реформаторами, потом всеми остальными руководителями страны. Дело в том, что никто не видел выгоды ни в потере постов, ни в повышении ответственности. А чтобы «передавливать» это, у Бориса Николаевича уже не было ни общественной поддержки, ни личного энергетического ресурса.

По большому счету, административную реформу надо было начинать сразу, как только Ельцин стал президентом. Хотя в тот период это было трудно: в условиях СССР у президента России не хватало

юридически закрепленных прав. Не поздно было и в 1994 году – параллельно с экономическими реформами. Правда, хорошо об этом говорить с позиций сегодняшнего дня, а тогда и других наисрочнейших проблем хватало.

– Во многих странах существуют специальные комиссии по государственной службе. Они формируются в разных форматах: либо создаются на паритетных началах органами власти и профессиональными общественными организациями, либо работают в рамках системы специального парламентского контроля за назначением чиновников высокого уровня. Может быть, и нам для повышения уровня компетенции наших чиновников пора ввести такие комиссии, как, например, было сделано в Великобритании более ста лет назад?

– Для этого требуется непременное предварительное условие: независимый парламент, который может появиться только при нормальной политической конкуренции. В некоторых развивающихся странах есть общественные комиссии, которые имеют право вето на политических назначенцев. Вообще, в мировой практике используются разнообразные инструменты решения подобных задач. Но я приведу простой пример из нашей практики. В свое время служба собственной безопасности российского МВД давала отрицательный отзыв на кандидатуру майора милиции Дениса Евсюкова при назначении его на должность начальника ОВД «Царицыно». Тем не менее, его назначили... Кончилось трагедией: в московском супермаркете он беспричинно открыл стрельбу по персоналу и посетителям, убил кассира и одного из посетителей, еще двое получили ранения. Причина – психическое расстройство из-за неурядиц в семье. Этот пример ничему не научил нас. Ведь службы собственной безопасности могут эффективно работать лишь тогда, когда при невыполнении их рекомендаций они могут подавать апелляции. В МВД эти службы жестко встроены в систему и зависят от нее, а не от граждан, прессы или депутатов.

– Нынешняя чиновничья система в России построена на клановости: назначенные на командные должности чиновники приводят с собой «своих» людей. Это создает атмосферу круговой поруки. В других странах иные порядки. В США, например, чиновник, не доложивший о противозаконных действиях начальства, сам будет нести административную, а часто и уголовную ответственность.

Эксперты утверждают, что без всеобщей системы доносительства путь к верховенству закона заказан. Вы тоже так считаете?

– Чиновник чиновнику рознь. Есть чиновники высокого уровня, от решений которых зависит политика. А есть специалисты и офисный «планктон». Например, американская публичная служба делится на две части: это политические назначенцы, ограниченное число которых новый президент или губернатор вправе привести с собой, и все остальные – карьерные бюрократы, которые подчиняются законодательству о назначении, продвижении, отчетности, санкциям и т.д. Это оптимальный путь, потому что задействованы разные системы контроля: публичных назначенцев, кроме журналистов и простых граждан, контролирует парламент; карьерных бюрократов – сама система. Такой подход закладывали и мы в том нереализованном проекте административной реформы 1997 года, о котором уже шла речь.

Что касается ответственности рядового чиновника за недонесение о противоправных действиях начальника, то Госдума из проекта закона о борьбе с коррупцией эту норму убрала. А жаль.

– В новейшей истории России была еще одна важная развилка – при выборе избирательной системы. Что Вы думаете об этом?

– С 1993 года в России действовала смешанная система: половина депутатов Госдумы избиралась по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной системе по общефедеральным спискам избирательных объединений, каждое из которых, набрав более 5% голосов избирателей, получало число депутатских мест, пропорциональное количеству полученных голосов. Это была (и сохранилась до сих пор) пропорциональная система со «связанными» списками, где избиратели, голосуя за то или иное избирательное объединение, не могли повлиять на сам список, на порядок расположения в нем имен кандидатов, не имели возможности и права вычеркивать в списке отдельных кандидатов.

Нынешняя пропорциональная система впервые была оформлена в Положении о выборах в Госдуму, которое прилагалось к указу президента. По этой системе формировалась лишь половина парламента. Но теперь, когда эта система показала свою «управляемость», уже вся Госдума формируется из малоизвестных населению «представителей партий», не несущих никакой ответственности перед избирателями.

То, что допущена грубейшая ошибка, стало ясно уже на выборах 1993 года. Но она не была преднамеренной, а стала следствием цепи случайностей. Ее можно было избежать. Просто у сотрудников кремлевской администрации, через которых проходили все законопроекты, еще не было опыта.

В администрацию поступил проект нормативного акта о системе выборов, который принесли демократы. По стандартной процедуре он прошел через референтов и помощников – Михаила Краснова и Юрия Батурина, которые не нашли юридических погрешностей (их там, действительно, не было) и передали Ельцину. Он подписал указ, к которому прилагалось Положение о выборах, копирующее проект. Если бы я был там, они бы мне показали этот проект. Я бы его в таком виде не пропустил, постарался бы убедить коллег, что он вреден. Но, увы, эту развилку прошли в мое отсутствие: в ноябре 1993 года у меня был двухнедельный тур по университетам Англии.

Выскажу собственное мнение, которое разделяют многие политологи: тезис о том, что пропорциональная система помогает строительству партий, – миф. Не помогает она и на стадии становления гражданского общества. Пропорциональная система работает хорошо только тогда, когда в стране уже есть сильные партии. А на этапе рождения и становления демократии полезна только мажоритарная система выборов.

Попробую доказать это на примере. В 1993, 1995 и 1999 годах по мажоритарным округам не прошел ни один депутат от ЛДПР. Наличие в парламенте фракции с численностью более одного человека – прямое следствие этого закона. Для убедительности могу добавить еще один факт: за всю новейшую историю российских выборов, пока они еще были более или менее выборами, по мажоритарным округам победил только один совершенно «отмороженный националист». Это исключение лишь подтверждает правило.

– Есть ли связь между президентской или парламентской формами республики и избирательной системой?

– В первом случае корреляции нет. Напомню, что Грузия – президентская республика, которая имеет точно такую же смешанную систему, как мы, даже дефекты проявляются одинаково. США – тоже президентская республика, но в ней обе палаты парламента выбираются мажоритарно.

– А между избирательной системой и коррупцией?

– Зависимость между избирательной системой и коррупцией – установленный исследователями факт. Но она определяется не самой избирательной системой (мажоритарная, пропорциональная или смешанная), а степенью свободы выхода на политический рынок, отсутствием излишних барьеров и степенью подотчетности депутатов населению.

Пропорциональная система уничтожала подотчетность, потому что выборы по такой системе формируют парламент, состоящий из депутатов, чьи взгляды и опыт абсолютно неизвестны населению. Выбирают по картинке, по телевизионному образу первых лиц в списке. В Германии и Прибалтике пропорциональная система реализуется совершенно на иных принципах: в каждом избирательном округе население голосует не за партии, не за абстрактный список, в котором раскручены один или первые три кандидата. Голоса отдаются конкретным людям – кандидатам от различных партий, которые конкурируют между собой в данном округе. Ситуация отличается от нашей кардинально. А дальше системы работают одинаково: сколько голосов в сумме набирают представители партий – в такой пропорции между партиями распределяются места в парламенте. И правительство подотчетно парламенту.

– Почему мы не пошли по такому пути?

– Видимо, из-за привычки все упрощать, заимствуя. Дескать, не надо делать систему слишком сложной, народ ее не поймет. Взяли примитивную – я бы даже сказал, наихудшую – модель пропорциональной системы и ее реализовали. Хотя не все так просто, может быть, некоторые политики этого и хотели.

В 1993 году от выбора системы голосования зависело очень многое, прежде всего воспитание избирателей в духе демократии, когда они сами выбирают себе власть. И будут нести за это совершенно конкретную ответственность: выберете правильно – получите свободную и процветающую страну; ошибетесь – увы... То есть воспитание могло получиться вполне предметным и наглядным.

Сложная мажоритарная избирательная система требовала большой и кропотливой работы самой партии и ее кандидатов с избирателями. А те, кто продвигал упрощенную пропорциональную систему, в первую очередь «Выбор России» и «Яблоко», были уверены в полной подконтрольности процесса: «мол, мы победили и все контролируем.

А при голосовании за партийные списки успех зависит не от того, каких депутатов мы выдвинем в округах, а от того, какую кампанию проведем в подконтрольных нам СМИ, то есть через упрощенную пропорциональную систему на плечах побежденного противника ворвемся в парламент с подавляющим числом голосов».

В итоге получили «по полной программе» – лидером стала ЛДПР. Сыграло «головокружение от успехов», и избирательную кампанию провели из рук вон плохо. Зачем-то «наехали» на Жириновского, вызвав у избирателей противоположную реакцию и подняв процент «протестного голосования».

Тогда же, в 1993 году, выявился еще один дефект упрощенной пропорциональной системы – она «дробит» партии или, как минимум, не способствует их объединению. С 1994 года мы с горечью наблюдали неудачные попытки создать из трех карликовых партий правого толка единую партию российской демократии. Тому было много причин, и не на последнем месте – отсутствие у лидеров стимулов к объединению. Действительно, зачем? У каждой партии – свой список, свой «паровоз»... Вот и сидели в парламенте лебедь, рак и щука – воевали друг с другом за один и тот же электорат.

Сейчас российская избирательная система максимально способствует коррупции по двум параметрам: высокие барьеры и полное отсутствие подотчетности партий избирателям.

– Какие уроки можно извлечь из всего этого?

– Главный урок: победу демократов мы спутали с победой демократии. Мне это стало понятно только спустя 8–9 лет. На тех этапах мы работали на победу демократов – в ущерб победе демократии в долгосрочной перспективе. Ибо многое из того, что мы делали «по необходимости» и «в порядке исключения», потом становилось обычной практикой – часто даже гипертрофированной. И работало уже на укрепление в стране авторитаризма.

То же самое повторилось на президентских выборах 1996 года, которыми я активно занимался задолго до начала избирательной кампании, искренне стараясь обеспечить победу Борису Ельцину и не допустить победы Геннадия Зюганова. Увы, логика наших рассуждений была следующая: нам не важно, как это будет, важно – кто победит.

Не могу сказать, что мы допускали очень серьезные нарушения типа нынешних, но... Среди множества определений, что такое

демократия, есть самое короткое и, пожалуй, самое важное: «демократия – это процедура». А мы тогда нередко жертвовали процедурой ради победы демократов, но не демократии.

Стали бы без этого президентские выборы 1996 года развилкой с не предсказанным заранее результатом? Кто знает... Любимое рассуждение Ирины Хакамады на сей счет: «Значит, августовский 1998 года дефолт пришелся бы на коммунистов. Народ искал бы спасения у либералов – и закрутилась бы машинка смены власти».

Есть и другие мнения политологов о том, как развивались бы события в случае победы коммунистов. Сразу после оглашения результатов выборов олигархи пригласили бы Геннадия Зюганова в Дом приемов АвтоВАЗа, к Березовскому. Там сидела бы вся тогдашняя «семибанкирщина». И они сказали бы победителю: «Мы тебе помогли – поздравляем. Теперь слушай: это и это тебе можно, а то и то нельзя ни при каких условиях. Понял?» Они ведь, действительно, тогда финансировали обе стороны, «клали яйца во все корзины». И могли отдавать команды победителю, чего не могли проделывать с Ельциным. Иными словами, рыночные реформы, скорее всего, продолжились бы. Хотя, конечно, не могу со стопроцентной уверенностью сказать, что коммунисты в случае своей победы не постарались бы остаться у власти навечно.

Однако должен также сказать, что при той мощнейшей избирательной кампании, которую вела команда Ельцина, он мог победить даже без наших «процедурных нарушений», с более строгим к ним отношением. Его рейтинг рос на глазах. После первого тура мы в официальных сообщениях даже занижали его, чтобы не демобилизовывать избирателей. И все же именно тогда в систему был заложен «ген разъедания» демократии как института. Следующим стал проект «преемник».

Но демократия не строится только властью. Не нужно думать, что если мы выбрали «правильного» президента, то можем «лечь на печку», а он за нас все сделает. По-моему, один из ключевых уроков этих лет состоит в том, что демократия может быть создана только каждодневным трудом и усилиями каждого из нас. И если говорить о том, с чем дальше медлить нельзя, на первые места я бы поставил самое тяжелое, что требует больше всего труда и времени: гражданское взросление, судебную власть и политическую конкуренцию.

– Говоря о парламенте, нельзя уйти от вопроса о его профессионализме, о процедурах, которые позволяют принимать хорошие законы…

– И это тесно связано с проблемой коррупции. Летом 1998 года Фонд ИНДЕМ обнародовал первый большой доклад «Россия и коррупция: кто кого?». Десять лет назад этот вопрос был открытым, теперь, увы, победитель определился. В докладе говорилось о том, что нормы законов могут создавать благоприятные условия для коррупции, и для выявления таких норм предлагалось проводить «экспертизу на коррупциогенность» законов и законопроектов. Мы подготовили первую методику такой экспертизы и с 2000 года начали ее применять. Постепенно идея привилась и «пошла в народ». Нашлись эксперты, юристы, которые продуктивно развивали и совершенствовали нашу методику. Большинство же оседлало идею ради безобидной для властей имитации борьбы с коррупцией. Появилась и третья категория заинтересованных лиц: торговцы результатами экспертизы. Антикоррупционная мера породила новый вид коррупционных услуг.

Предположим, что вся страна в едином порыве стала выявлять и исправлять коррупциогенные нормы в законах и законопроектах. Поможет ли это? Нет. Что толку в хороших нормах, если они извращаются, не исполняются либо применяются избирательно в чьих-то корыстных коммерческих или политических интересах? Другая причина более фундаментальна. Я не разделяю точку зрения, согласно которой коррупциогенные нормы появляются исключительно в результате корыстных замыслов конкретных персон. Такое, конечно, бывает. Но основной источник систематического появления подобных норм иной – неэффективность самого процесса законотворчества в России.

– В чем ее причины?

– Главная причина – политическая монополия в парламенте. Она порождает некритичность этого органа к законопроектам. Любой из нас знает: некритичное отношение к собственной работе снижает качество результата. Но и десять лет назад, когда в парламенте, как и в стране, не было явной политической монополии, качество законотворчества страдало – но по иным причинам. Дело в том, что обе палаты российского Федерального Собрания сами для себя устанавливают регламенты, задающие процедуры их работы, и легко сами

же их меняют для своего удобства и под сиюминутные политические цели. Поэтому у нас отсутствуют эффективные, жестко регламентированные и исполняемые процедуры подготовки и принятия законов. Подчеркну: процедуры в сфере законодательства можно уподобить технологии в сфере материального производства. И то, и другое призвано обеспечить стандарты качества. Идея принять специальный закон о принятии законов, выдвинутая администрацией президента Ельцина в 1994 году, до сих пор не реализована. Власть не хочет сковывать себя излишними процедурными ограничениями.

Наши законодатели не только не любят сковывать процедурами себя, но и не стремятся разрабатывать процедуры для других. Поэтому наши законы больше напоминают законы-пожелания, чем законы-процедуры. Ведь гораздо легче прописать в законе какое-то светлое пожелание, чем разработать эффективную процедуру. Поэтому наши законы пестрят отсылочными нормами, которые передают, например, правительству право устанавливать процедуры с помощью подзаконных актов. Но чиновники, разрабатывая их в условиях закрытости и отсутствия конкуренции, больше заботятся об удобстве для себя, чем для граждан. Это создает барьеры для последних, а значит, условия для коррупции. Когда же надо прописывать процедуры не для граждан, а для самих себя (скажем, в законах о функционировании ведомств), тут уж чиновники совсем распоясываются и создают для себя неограниченные процедурные свободы, что также чревато коррупцией.

Экспертиза законов и законопроектов на коррупциогенность – это своеобразный «отдел технического контроля». Но он теряет смысл, если результаты его работы не замыкаются на «отдел главного технолога», который должен совершенствовать технологию производства продукции, в нашем случае – процедуры законотворчества. Какой смысл контролировать наличие брака в продукции, если его поток не иссякает и никто ничего не предпринимает для его снижения?

И здесь изолированные меры не работают. Но тема неэффективности законотворчества поучительна еще и другим. Исследованиями установлено, что низкое качество избирательной системы способствует росту коррупции. В частности, речь идет о таком свойстве избирательной системы, как степень подотчетности депутатов избирателям, которая обеспечивается той или иной избирательной системой. Теперь мы можем увидеть, как работает это общее

положение. Если депутаты неподотчетны избирателям, то, создавая законы, они слабо ориентируются на интересы граждан. Законы автоматически насыщаются нормами, работающими на интересы власти, бюрократии, что создает благоприятные условия для коррупции.

Другой пример: неэффективность законотворчества порождает плохие законы, которые подправляются многочисленными дополнениями, изменениями, поправками, что создает атмосферу нестабильности законодательства. Она порождает дополнительные условия для ухода бизнеса в тень. Но чем больше теневая экономика, тем больше уровень коррупции...

Беседу провел Петр Филиппов
Сентябрь 2009 года

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА[1]

Интервью с ***Михаилом Эгоновичем Дмитриевым***

Биографическая справка

– в 1990–1993 годах – народный депутат России, заместитель председателя Комитета Верховного Совета РФ по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству;
– в 1993–1994 годах – член Комиссии законодательных предположений при президенте;
– в 1997–1998 годах – первый заместитель министра труда и социального развития;
– в 2000–2004 годах – первый заместитель министра экономического развития и торговли:
– в 2004–2005 годах – научный руководитель Центра стратегических разработок;
– с октября 2005 года – президент Центра стратегических разработок.

[1] *От редакции.* Система государственного управления включает президента, правительство, министерства и ведомства, парламент, органы местного самоуправления, суды. Следовательно, термин «реформа государственного управления» намного шире термина «административная реформа», так как включает реформирование других ветвей власти.
Административная реформа – реформа функций и структуры органов исполнительной власти, их взаимоотношений между собой и с субъектами других ветвей власти. Она не включает судебную реформу и изменение порядка избрания депутатов. Административная реформа охватывает проблемы, связанные с организацией принятия решений, мотивацией и подотчетностью, транспарентностью, эффективностью структур управления, порядком оказания государственных услуг, оптимизацией функций, дебюрократизацией.
Реформа системы государственной службы – реформа системы подбора и стимулирования кадров и управления персоналом применительно к исполнительной власти. Обслуживающий персонал судов и Федерального Собрания реформируется и стимулируется по отдельным программам.

— В России нельзя открыть бизнес, не обзаведясь «крышей». Беловоротничковая коррупция стала нормой. Возникли кланы чиновников и бизнесменов. Откаты и «крыши» снижают уровень жизни населения, делают неконкурентоспособной нашу страну на мировом рынке. Что не так было сделано в ходе экономических реформ в 1990-е годы? Почему развитие нашего общества пошло по пути чиновничьего, кланового капитализма?

— Особого выбора в этом отношении не было. Россия оказалась примерно в такой же ситуации, что и другие страны из бывшего СССР, которые столкнулись с длительным, затяжным спадом при переходе к рынку. В тот период менялось буквально всё: от политического режима до системы планирования, от социальной сферы до отношений собственности и подходов к регулированию финансового сектора. Разваливались институты плановой экономики и очень медленно формировались институты рыночной экономики. Разлагался реальный сектор. Достаточно вспомнить феномен «красных директоров», которые разворовывали свои предприятия, или феномен олигархов, сколачивавших гигантские состояния нечистоплотными методами.

В таких условиях кардинальное изменение работы органов исполнительной власти, направленное на устранение неэффективности, обуздание коррупции, модернизацию на демократических принципах, повышение подотчетности, было чревато окончательной потерей управляемости в стране. Российская власть в 1990-е годы сознательно откладывала радикальные решения, рассматривала систему госуправления как островок стабильности в море перемен, пыталась опереться на остатки сохранившегося советского потенциала. Правда, он позволял обеспечить лишь минимум управляемости и качества принятия решений, в том числе в проведении рыночных реформ. К тому же в этой системе уже произошли спонтанные изменения, которые резко ухудшили ее дееспособность по сравнению и с советской системой, и с тем, что мы наблюдаем в демократических государствах с рыночной экономикой.

В таких условиях госаппарат сохранил методы, традиции и стереотипы, унаследованные от советской бюрократической системы. Но там многие важнейшие функции, обеспечивавшие работоспособность и эффективность управления, были сосредоточены в партийном аппарате. Прежде всего, это система номенклатуры при назначении

руководителя, которая включала право секретаря соответствующего партийного комитета согласовывать ведомству кандидатуру чиновника на должность, входившую в номенклатуру данного партийного руководителя, а также другие механизмы контроля за кадровой политикой для руководящих должностей госаппарата. Она заменяла систему управления персоналом высокого уровня, включая формирование кадрового резерва, переподготовку до планирования карьеры и ротацию кадров. Партийные органы играли ключевую роль и в этическом контроле. При своей ущербности такая система работала, а уровень коррупции в СССР был значительно ниже, чем в постреформенной России.

В ведомствах остались отделы кадров, но они лишь по формальным признакам ведут досье на госслужащих, необходимые для оформления на работу и увольнения, начисления заработной платы и т.п. В постсоветской бюрократической среде так и не сформировалась новая культура управления персоналом. К сожалению, утрачены навыки и в планировании развития, и в проектном управлении. Поэтому сегодня мы не в состоянии реализовать масштабные инвестиционные проекты. Пример национальных проектов показывает, насколько тяжело возрождать все это с нуля.

В результате в 1990-е годы в системе госуправления мы фактически сохранили советскую бюрократию – централизованную, инерционную, с повышенным вниманием к бумажному документообороту, а главное – с акцентом на формальное принятие решений и со слабым интересом к их сути. Бюрократию, никому не подотчетную, поскольку механизмы внешнего контроля исчезли.

– Партийные механизмы исчезли, а политические?

– Политические механизмы стали формироваться только в начале текущего десятилетия. Как показывает индекс Transparency International, с усилением обратной связи и конкурентности в российской политике к концу 1990-х годов заметно снизился уровень коррупции. Эта тенденция прекратилась в середине текущего десятилетия, когда стало наблюдаться существенное замедление, более того, – поворот вспять демократизации, снижение конкурентности и прозрачности в политике.

Для системы госуправления 1990-е годы были тяжелым испытанием еще и потому, что государство как работодатель, да и весь бюджетный сектор теряли конкурентоспособность на рынке труда.

Если в советское время талантливые люди стремились попасть в эту систему, которая обеспечивала им пик профессиональной карьеры, то в 1990-е годы они активно покидали ее, особенно средние должности, где как раз готовится и принимается огромное количество решений. Выпадение целых блоков, важнейших для развития госуправления, в сочетании с огромными кадровыми потерями привело к тому, что на рубеже тысячелетия мы получили крайне неэффективный и чудовищно коррумпированный госаппарат. Постепенно пришло понимание того, что с таким аппаратом развивать страну, проводить рыночные преобразования и добиться успехов в экономике практически невозможно.

Примерно так выглядит картина того времени. Но утверждать, что многое было упущено, – значит, на мой взгляд, сильно переоценивать возможности власти той поры. Повторяю: у нее были другие приоритеты – от финансовой стабилизации до наведения порядка в политической системе, которая находилась в состоянии хаоса. В таких условиях заниматься еще и чрезвычайно сложными реформами в системе госуправления было действительно рискованно.

– Перейдем в текущее десятилетие. В июне 2003 года Вы, как заместитель министра экономического развития и торговли, огласили основные принципы, или «презумпции», административной реформы. Напомним их для читателей. Предполагалось, что государство откажется от выполнения тех функций, которые приносят меньше, чем тратится на их выполнение. Государственное регулирование будет устранено везде, где только можно. Будет проведена приватизация везде, где только можно. И вообще, государство уйдет с рынка конкурентных услуг. Речь также шла о нецелесообразности расходов на многие государственные программы, о добросовестности госконтроля, об информационной открытости, о разработке административных регламентов и стандартов доступности и качества услуг, оказываемых государством. Кроме того, предлагалось перейти с порядка финансирования ведомств по числу работников на финансирование расходов на выполнение конкретных функций. Что удалось сделать? Куда двигались – вперед или вспять?

– Административная реформа и в целом модернизация системы государственного управления в начале этого тысячелетия упирались в то, что требовалось не просто провести комплексные институциональные преобразования внутри системы, но и многое изменить

вне ее, чтобы она эффективно работала. Например, реформировать правоохранительные органы, судебную систему, повысить качество работы демократических институтов, хотя бы потому, что без этого невозможно остановить массовую коррупцию.

Известно, что реформировать систему госуправления изнутри нереально, потому что у разных групп чиновников есть свои особые интересы, не совпадающие с целями повышения эффективности государственной администрации. Кроме того, в системе госуправления, которую мы получили, потенциал для институциональных преобразований был весьма ограничен. Не хватало и до сих пор не хватает кадров и возможностей для реализации сложных, многоуровневых программ, требующих высокой управленческой квалификации.

Поведение властей при реформировании госуправления в последнее десятилетие напоминало действия спелеолога, который ходит по пещере с фонариком и начинает разбираться с тем, что попало в круг света. Каждые год-полтора менялись приоритеты, фокус внимания и усилий властей смещался с одного вопроса на другой. И нигде проблемы не были полностью решены, прогресс был ограниченным. Этим во многом вызван негативный эффект реформ в системе госуправления.

В 2001 году под председательством Дмитрия Медведева была создана Комиссия по вопросам реформирования государственной службы, которая немало времени потратила на обсуждение проблем и приоритетов в этой сфере. Там столкнулись две точки зрения: одна – государственническая, которую в основном продвигали представители силовых ведомств; другая – в стиле нового государственного управления, которую отстаивали Минэкономразвития и значительная часть экспертного сообщества. Медведев инстинктивно стремился добиться баланса, не готов был занять чью-либо сторону. В результате был принят компромиссный вариант. Но и он реализовывался непоследовательно, всё более скатываясь к традиционным советским подходам в госуправлении.

– В чем была разница в подходах?

– Прежде всего – в кадровой политике. Государственники исходили из устаревшей по современным международным меркам идеи превращения госслужбы в замкнутую касту, изолированную от остального рынка труда, куда люди входят в молодости и в которой, не выходя, работают до старости. Где существует негибкая система оплаты труда

с окладами, не ориентированными на результаты и не связанными с уровнем зарплат на рынке труда, а также с надбавками за выслугу лет. Чем дольше человек работает в системе, тем больше может получить. Оклады жестко привязаны и к должностям, и к «табели о рангах» (к системе классных чинов). Почти армейская система классных чинов для гражданских госслужащих была разработана для того, чтобы обеспечить сопоставимость системы госслужбы в гражданском секторе с военной и правоохранительной системами и облегчить ротацию кадров внутри аппарата госуправления. Потенциально это могло привести к изоляции гражданской службы от внешнего рынка труда.

Альтернативный подход состоял в том, чтобы повысить конкурентоспособность госслужбы на рынке труда, иметь возможность привлекать квалифицированных специалистов не только на верхние, но и на средние и даже низовые уровни администрации (последнее в действующей системе практически недостижимо). Для этого предлагались гибкая система оплаты труда, стимулирование за результаты, использование индивидуальных контрактов, которые ограничены определенным сроком и ориентируются на уровень вознаграждения аналогичных специалистов в других сферах деятельности. Вместо пожизненной карьеры – мобильность перехода госслужащих в негосударственный сектор и обратно. Предстояло убрать ограничения, при которых невозможно занять высокую руководящую должность, не имея определенного стажа работы в системе госслужбы. Естественно, предполагалось использование современных методов управления персоналом – развитие лидерства, планирование карьеры и обучения, ротация, которые характерны для кадровых служб системы управления персоналом в развитых странах (не только в госорганах, но и в бизнесе).

Концепция реформы госуправления и новая редакция Закона «О государственной гражданской службе» были основаны на компромиссах. Однако в процессе реализации была введена негибкая система окладов, отрегулированы механизмы найма и увольнения, ограничивающие приток свежих сил, то есть фактически сделан крен в сторону традиционной государственнической компоненты в ущерб модернизационной.

С большим трудом вводились элементы этического регулирования и контроль за конфликтом интересов, крайне важные для сдерживания коррупции. Хотя нормативная база в этой сфере была разработана еще в начале текущего десятилетия и прошло пять лет после

принятия Закона «О государственной гражданской службе», эти механизмы все еще не нашли практического применения.

Со временем на первый план стали выдвигаться проблемы, которые касались государственных органов, их взаимоотношений друг с другом и с внешними субъектами, функций и структуры органов исполнительной власти. В результате появилось новое направление, названное административной реформой в противовес реформе системы государственной службы, которая фокусировалась на кадрах и управлении персоналом.

– Административная реформа охватывала многочисленные проблемы, связанные с организацией процессов принятия решений, мотивацией и подотчетностью, транспарентностью, эффективностью структур управления, порядком оказания государственных услуг, оптимизацией функций, дебюрократизацией. С чего начали реформаторы?

– С изменения структуры и функций государственных органов на федеральном уровне. В России любая административная реформа начинается с наиболее понятного политикам элемента – перестановки квадратиков в структуре госуправления, что, как правило, контрпродуктивно. Не стал исключением и данный случай. Переставлялись квадратики, кого-то пересаживали из одного кресла в другое, казалось, шел живой процесс, с помощью которого можно на что-то повлиять...

Первые полтора года административной реформы были потрачены на то, чтобы убрать избыточные функции органов исполнительной власти, освободить бизнес от излишней нагрузки и сформировать трехуровневую структуру госуправления, выделив из министерств организации низового уровня (службы, агентства), подотчетные министерствам. Идея состояла в том, чтобы министерства сосредоточились на выработке политики и разработке правил поведения, подготовке нормативных актов, которыми должны руководствоваться нижестоящие службы и агентства, выполняющие функции контроля, надзора, распоряжения имуществом и оказания государственных услуг.

Я считал, что не стоит спешить с формированием трехуровневой структуры. Сначала следовало бы укрепить кадровый потенциал системы управления и отработать в пилотном режиме новые форматы административных процедур. А это было невозможно без реформы государственной службы и создания гибких механизмов привлечения

и найма работников, без увеличения оплаты труда до конкурентного уровня, повышения подотчетности, развития навыков инжиниринговых процессов, изменения мотивации как органов, так и отдельных людей. Эти и многие другие существенные элементы реформы так и остались нереализованными.

Поэтому внедрение трехуровневой структуры только усилило хаос и дезорганизацию. Положительные эффекты оказались минимальными. Сама идея трехуровневой структуры была дискредитирована, поскольку ее применили к госаппарату, чья эффективность оставалась низкой при любой структуре. Это как у Крылова: как, господа, вы не садитесь, всё в музыканты не годитесь.

После того как данная стадия реформы зашла в тупик, из широкой повестки реформы теперь уже под влиянием предвыборного цикла был выхвачен еще один блок вопросов. Идея заключалась в том, чтобы продемонстрировать желание властей добиться улучшения результатов деятельности госорганов, показать, что их работа действительно меняется к лучшему, они поворачиваются лицом к гражданам. Тем самым ставилась задача повысить популярность реформы и привлекательность власти в глазах населения.

Главным приоритетом в 2005–2006 годах стала разработка стандартов оказания услуг государственными органами и регламентов государственных функций. Внедрение современных процедур оказания государственных услуг – чрезвычайно трудоемкая работа. Опять-таки она опирается на наличие или отсутствие управленческих кадров, их качество и способность внедрять современные деловые процедуры, эффективные системы управления.

В российских условиях эта работа, вырванная из остального контекста, вылилась в формальное написание многих тысяч регламентов государственных функций и стандартов оказания услуг, которые в основном закрепляют исторически сложившиеся административные практики. Она активно проводится в течение более трех лет, еще не завершена, но ни население, ни бизнес не почувствовали отдачи от нее. Так, нам обещали, что еще в начале 2007 года загранпаспорта в пилотных регионах будут выдаваться по упрощенной процедуре, в течение трех недель и заявления на их оформление можно будет подавать в электронной форме, – до сих пор эти обещания не реализованы. За ускоренное оформление загранпаспорта посредники в Москве даже в условиях кризиса запрашивают по 500 долларов с человека. Во многих сферах ситуация даже ухудшилась – например, в налоговых

органах при декларировании доходов физических лиц. А сроки и мытарства при оформлении прав собственности на землю бьют все рекорды... Лишь отдельные пилотные проекты (регистрация организаций, создание многопрофильных центров предоставления государственных услуг) сделали более доступными некоторые услуги.

Поскольку узкие направления административной реформы не сопровождались улучшением в других сферах, общее состояние системы госуправления улучшалось крайне медленно, а порой и ухудшалось. В частности, наблюдалось дальнейшее падение квалификации госслужащих, потому что, несмотря на повышение зарплаты в госсекторе, он – по крайней мере, на федеральном уровне – по-прежнему существенно отставал от частного сектора, особенно для служащих средних и низовых звеньев. Кадры уходили, качество управления в ведущих ведомствах снижалось, что стало особенно заметно накануне экономического кризиса. На этом фоне разработка регламентов и стандартов услуг вылилась в формальную бюрократическую процедуру: существующий механизм принятия решения просто подробно описывался на бумаге, незначительно подправлялся, что, естественно, не приводило к кардинальному улучшению ситуации.

И все же административная реформа была задумана достаточно разумно, если не считать отдельных фрагментов, например, в системе госслужбы, где были допущены ошибки, за которые мы дорого заплатили в кадровом плане. Но возможности для реализации намеченных планов были крайне ограничены. Правда, в этом смысле Россия – не исключение, с аналогичными трудностями в ходе административной реформы сталкиваются практически все страны. Мне неизвестны примеры успешного и последовательного проведения административной реформы в короткие сроки. Даже в наиболее развитых странах – от Швеции до Новой Зеландии – на административные реформы уходили десятилетия. Эти реформы идут неровно, с перерывами, со сбоями, вызывают много критики, а результаты оказываются зачастую противоречивыми. А российская власть не менее амбициозную реформу вынуждена проводить в условиях ослабленной системы исполнительной власти и острейшего дефицита компетентных управленческих кадров. Это не может не сказаться на результатах.

– Сегодня административную реформу многие воспринимают как синоним борьбы с коррупцией...

– Да, без обуздания коррупции всерьез говорить о повышении эффективности исполнительной власти невозможно. И дело не в том даже, что кто-то наживается на этом, нарушаются чьи-то законные интересы или этические нормы. Недееспособным в широком смысле становится само государство, в котором коррупционные мотивы доминируют над всеми остальными.

В Китае времен гражданской войны 1920-х годов можно было купить даже услуги крейсера, который, стоя на рейде, за деньги обслуживал любую из противоборствующих сторон: утром стрелял по одному берегу, вечером – по другому.

В России коррупция зачастую доходит до абсурда, до крайности, не позволяя обеспечить минимально приемлемое исполнение государственных функций. Сформировалась среда, где коррупция считается естественной нормой поведения. Более того, те, кто не подвержен ей, вытесняются из определенных сфер деятельности. Поэтому порочный круг неэффективного и коррумпированного госуправления можно разомкнуть, лишь добившись ограничения коррупции. Эта задача должна стать неотъемлемой частью любой реформы системы госуправления, иначе остальные усилия по изменению мотивации не принесут ожидаемых результатов.

К счастью, есть средство, способное радикально улучшить ситуацию. Один из американских президентов сказал, что коррупция, как микробы, не выносит солнечного света. Действительно, многочисленные исследования показывают четкую обратную зависимость между уровнем открытости в обществе и уровнем коррупции. Это один из немногих случаев, где просто значительное повышение свободы СМИ, возможность получать информацию о деятельности государственных органов и свободно ее распространять ведет к ограничению коррупции и повышению качества работы госаппарата.

В 2002 году в Минэкономразвития начали разрабатывать Закон «О доступе к информации о деятельности органов государственной власти», который готовился при участии шведских экспертов и во многом строился по образцу шведского законодательства. Это законодательство по тем временам считалось одним из наиболее последовательных в мире с точки зрения доступности информации о деятельности государственных органов. Законопроект фактически был готов в 2003 году, а принят лишь в начале 2009 года. Почему именно в это время? Острейший заказ на ограничение коррупции, по-моему, был спровоцирован нынешним кризисом: власть поняла, что оказалась

на «горящей сковороде», – бороться с коррупцией ей придется уже потому, что иначе доверие населения в условиях кризиса сохранять будет крайне трудно.

– Между законодательством и правоприменительной практикой огромная пропасть…

– Разумеется. Мы опять упираемся в то, что этот закон может работать только в условиях высокой степени свободы средств массовой информации, в том числе электронных и телевидения. Сегодня в России эта свобода ограничена. Вряд ли удастся изменить ситуацию без развития конкурентной политической системы.

– Если закон все-таки приняли в 2009 году, значит ли это, что дальше будет шаг в сторону свободы?

– Абсолютно ничего не значит! Эти вещи взаимосвязаны только с точки зрения необходимости каждой из них для получения конечного результата. Но, если мы начнем делать что-то одно, отнюдь не факт, что всё остальное самой собой будет развиваться в нужном направлении.

– Госслужащие, беря откаты, поступают экономически рационально – обеспечивают себе старость. Альтернативой этому в мировой практике стали государственные гарантии, высокий уровень оплаты, а главное – социальные пособия (бесплатное медицинское обслуживание для них и их семей, возможность детям получать образование по льготным программам и т.п.). Идея экономически вытеснить откаты государственными гарантиями, судя по Вашим словам, относится, скорее, к сфере государственнического подхода. Пробовали ли ее реализовать хотя бы частично? Реальна ли она в российских условиях?

– Чтобы работа на госслужбе за зарплату и социальные блага в виде медицинского обслуживания, социальных услуг, достойной пенсии действительно компенсировала отказ от взяток, незаконного обогащения, вознаграждение нужно повысить существенно. А это требует значительного сокращения численности персонала в госсекторе. Сейчас она явно превышает наши возможности финансирования по конкурентоспособным ставкам. Только сотрудников правоохранительных органов в расчете на тысячу жителей в России в три раза больше, чем в США и других развитых странах. Избыточность штатов неизбежно порождает их недофинансирование.

Кроме того, борьба с коррупцией – проблема многоплановая и комплексная. Адекватный уровень оплаты труда и социальные гарантии – необходимое, но недостаточное условие для снижения коррупции. Поскольку многие другие направления борьбы с ней в течение последнего десятилетия практически игнорировались, мотивация госслужащих не могла серьезно измениться только в результате введения жесткой системы окладов и небольшого увеличения пенсий. Ведь никаких существенных изменений в системе пенсионного обеспечения и медицинского страхования сделано не было.

На российском рынке труда существуют серьезные перекосы в уровнях оплаты. Есть специальности (высококвалифицированные финансисты, менеджеры, юристы, специалисты в области информационных и телекоммуникационных технологий), уровни вознаграждения которых невозможно «втиснуть» в жесткую, негибкую сетку окладов в системе госуправления. Поэтому, если мы хотим, чтобы они пришли туда, необходимо дифференцировать оплату с учетом реальной квалификации и спроса на работников данной квалификации на рынке, сделать оплату более гибкой, привязанной к результатам. Это, в частности, предполагает расширение самостоятельности руководителей органов власти при заключении трудовых контрактов и определении вознаграждения в пределах установленного фонда оплаты труда и с учетом результатов работы.

Пока же, несмотря на реформирование, государственный сектор продолжает терять наиболее квалифицированные кадры, что особенно болезненно – в среднем и низовом звеньях управления, где уровень окладов настолько непривлекательный, что там остаются в основном люди с низкой подготовкой и маловостребованные в других сегментах рынка труда.

– И все-таки может ли сегодня успешный менеджер, не имеющий стажа госслужбы и звания государственного советника высокого ранга, быть назначенным, скажем, на должность заместителя министра?

– Такие случаи мне неизвестны. Формально кандидат на должность замминистра должен иметь опыт работы в органах государственной власти, хотя на практике председатель правительства вполне может утвердить в этой должности кандидата без такого стажа.

– Поговорим об опыте других стран в декларировании богатства и источников его происхождения. Так, в Швеции сумма

в 500 евро, происхождение которой гражданин не может доказать, оборачивается повесткой в суд. Шведский чиновник стоит перед выбором: принять взятку, которую он не может легализовать, или оставаться в рамках закона. В России предпринимаются робкие попытки обязать чиновников отчитываться о своих доходах и имуществе. Однако декларированию подлежит имущество только госслужащего и его супруги, а взрослые дети от декларирования освобождены. Между тем система откатов базируется на широком использовании родственных и дружеских связей, на участии в офшорных компаниях и т.п. Поэтому в России эффекта от деклараций пока не видно.

– Вы говорите о «незаконном обогащении», преследование за которое рекомендовано Конвенцией ООН о борьбе с коррупцией. Россия ее подписала и ратифицировала. Исходя из нее, к должностным лицам государственных органов могут применяться различные механизмы ответственности, которые освобождают правоохранительные органы от необходимости доказывать факт получения взятки и другие случаи незаконного обогащения. Достаточно предъявить судебным органам свидетельство об имуществе чиновника, происхождение которого он не может объяснить своими легальными доходами и доходами членов его семьи. В этом случае принцип презумпции незаконного обогащения, как минимум, позволяет отстранить и дисквалифицировать госслужащего, как максимум – подвергнуть уголовному преследованию и конфисковать незаконно приобретенное имущество.

– Что реально изменилось в России с подписанием Конвенции?

– Мы внесли немало изменений в уголовное законодательство. Кроме того, ужесточены процедуры представления чиновниками и членами их семей деклараций о доходах и принадлежащем им имуществе (дома, квартиры, автомашины, финансовые активы). Эти же требования обязаны выполнять и все вновь поступающие на госслужбу. Новые правила усиливают внимание к проверке достоверности деклараций. В прошлом декларации практически никогда не проверялись. Факт получения взятки доказывать трудно, значительная доля коррупции не связана с ее получением, расплачиваются иным способом – через сложную систему взаимных обязательств сторон. Зато факт необоснованного обогащения доказать проще, тут сам чиновник вынужден оправдываться. Это намного упрощает борьбу с коррупцией.

Предотвращать коррупцию, контролируя ее косвенные признаки, помогает регулирование конфликта интересов чиновников. Я считаю, что в стране, где коррупция стала нормой поведения, такой подход нужно существенно расширить. Надо бороться с коррупцией, опираясь на ее признаки, которые легче всего выявляются. Например, через антикоррупционную экспертизу препятствовать принятию правовых актов, которые заведомо создают благоприятные условия для коррупционных действий. Чем, кроме коррупционных намерений, можно объяснить тот факт, что в Москве для получения разрешения на строительство нужно получить более 400 согласований? И количество их за последние несколько лет выросло примерно вдвое.

На мой взгляд, создание благоприятных условий для коррупции в ряде случаев следует рассматривать, по меньшей мере, как должностной проступок, который может наказываться, скажем, увольнением и дисквалификацией госслужащего. Когда преднамеренные решения создают благоприятную среду для коррупции и случаи эти становятся массовыми, эффективнее обеспечить профилактику, чем преследовать состоявшиеся факты коррупции.

Но, повторяю, нет ни одного решения, которое само по себе способно радикально улучшить ситуацию. Необходимо двигаться сразу в нескольких направлениях. Одно из ключевых – транспарентность. Ее следует дополнить контролем за коррупцией по косвенным признакам, которые гораздо легче выявляются с точки зрения и профилактики, и контроля за состоявшимися случаями коррупции.

Еще одно направление – использование специальных процедур в наиболее подверженных коррупции сферах. Например, во многих странах работа таможенников разбита на этапы, организован перекрестный контроль и создана система процедурных ограничений – типа ограничения жесткой регламентации действий сотрудников, возможности быстрого обжалования нарушений, ограничения случаев непосредственного контакта сотрудников таможни и участников внешнеэкономической деятельности. Полезна также периодическая ротация сотрудников подразделений с наибольшим риском коррупции. Такая ротация препятствует налаживанию устойчивых коррупционных связей.

Хорошо зарекомендовал себя принцип «стеклянной стены», когда чиновник вынужден работать под телекамерой и все его переговоры записываются. Скажем, штраф считается незаконным, если инспектор выписал его и вел переговоры с нарушителем вне машины,

где установлена телекамера. Возможны и другие процедуры, затрудняющие получение взяток.

Но опять-таки они должны действовать вкупе с мерами по ограничению необоснованного вмешательства государства в деловую активность, в частности, в оценку последствий регулирующего воздействия. Это позволяет существенно снизить бремя такого воздействия и устранить причины коррупционных отношений.

Разумеется, все эти меры лучше работают в демократической среде, в условиях свободы средств массовой информации, привлечения бизнеса и общественности, тесного взаимодействия между государственными органами и экспертным сообществом. Нет ничего уникального в российской истории по сравнению с другими странами, в том числе с Китаем. Поэтому я не согласен с теми, кто считает борьбу с коррупцией в России безнадежной.

– Известно, что бюрократия сама себя реформировать не может. Нужны внешнее воздействие и заинтересованность в совершенствовании работы органов исполнительной власти и шире – системы государственного управления. До сих пор реформирование проводилось по инициативе «сверху». Результаты малоутешительны. Что Вы скажете о методах совершенствования госуправления под давлением «снизу» – через демократические процедуры?

– Анализ международного опыта борьбы с коррупцией свидетельствует о наличии ярко выраженной связи между уровнем свободы средств массовой информации и уровнем коррупции. Свыше 50% вариаций в индексе коррупции Transparency International объясняется различиями в величине индекса политических свобод, а в составе этого индекса – почти полностью значением индекса свободы СМИ.

По другим направлениям давление общественного мнения может оказывать как позитивное, так и негативное воздействие. Общество, как мы неоднократно убеждались, имеет не всегда адекватное представление о том, что делать с коррупционерами. Спросите об этом человека с улицы – он ответит: во-первых, расстрелять всех взяточников; во-вторых, понизить чиновникам зарплату до уровня минимальной пенсии. Очевидно, что реализация подобных общественных запросов не повысит эффективность системы госуправления. В рамках демократического процесса мы наблюдали случаи, когда интересные и многообещающие изменения в ней блокировались искаженными

представлениями людей о том, что действительно способно принести хорошие результаты. А популистские идеи встречались населением на ура. Яркий пример – судьба инициативы Бориса Немцова пересадить всех чиновников на отечественные «Волги». Уже через полгода всем стало ясно, что от этой меры работа госаппарата ни на йоту не улучшилась.

Достаточно сложные реформы успешно провели страны с развитыми конкурентными демократическими и политическими системами – Новая Зеландия, Швеция, отчасти США, Великобритания, Австралия и Канада. Благодаря им удалось повысить мотивацию и профессионализм, привнести в систему госуправления современные методы управления, заимствованные из бизнеса, добиться роста эффективности и результативности работы, улучшить качество и повысить доступность услуг для населения.

Однако не менее успешно такие методы внедрялись и в неконкурентных политических системах. Авторитарный Сингапур, где существует политическая цензура и который до сих пор не имеет рейтинга полной демократии, создал одну из самых эффективных в мире систем госуправления. Долгое время по этому показателю он занимал второе место после Финляндии – страны с развитой демократией.

На постсоветском пространстве определенных достижений в реформировании административной системы достиг Казахстан, который трудно отнести к числу демократических государств. Конкуренцию ему составляла Грузия в первые годы президентства Михаила Саакашвили. Там действительно добились успехов в дебюрократизации, удалось резко ограничить коррупцию, улучшить работу полиции, повысить эффективность государственных услуг. Но в Грузии политическая система в тот период двигалась в сторону демократизации, а в Казахстане никакой демократизации не было.

– А страны Восточной Европы?

– В бывших странах советского блока, которые вошли в программу присоединения к Евросоюзу, отчетливо проявилось давление извне. Хотя формально условия присоединения не предусматривали серьезных реформ в системе госуправления, Евросоюз разработал для этих стран специальные программы, оказал им консультационную и техническую помощь. В некоторых министерствах были созданы специальные подразделения по подготовке к вступлению в ЕС, реализованы масштабные программы переподготовки госслужащих и т.п.

Резко возрос потенциал подразделений, непосредственно работавших с Евросоюзом, туда попали квалифицированные кадры, которые продолжали развивать свои компетенции. Многие из них потом перешли на работу в Еврокомиссию, потому что оказались востребованными, у них был большой потенциал.

Характерно, что под прессингом задачи присоединения административные органы этих стран предпринимали энергичные усилия по совершенствованию системы госуправления – и именно в тех сферах, где Евросоюз требовал улучшений: в экологическом и техническом регулировании, аграрной политике, таможенном регулировании. Там и были видны хорошие результаты, но за пределами этих сфер почти ничего не происходило. Более того, после присоединения, как только давление спало, стал ослабевать и интерес к административной реформе.

В итоге не могу назвать ни одну страну из новых членов Евросоюза, которая действительно создала бы современную, конкурентоспособную систему госуправления, полностью отвечающую требованиям Организации экономического сотрудничества и развития. Лучше других положение в Эстонии, Латвии и Литве, но и их достижения фрагментарны, им многое не удалось. В частности, не слишком успешны были попытки создать современную систему управления кадрами.

– Поговорим о давлении «снизу». Имеются в виду квазисудебные ведомственные органы внесудебного обжалования, подобные тем, что действуют в США, а также судебные иски в защиту неопределенного круга лиц, которые позволяют гражданину отстаивать общественные интересы, требуя отмены нерациональных, коррупциогенных или противоречащих Конституции и законам правил, стандартов, решений органов исполнительной власти, местных представительных органов. Это такое сильное оружие, как право граждан на частное обвинение чиновников, злоупотребивших властью, – уголовное преследование госслужащих, минуя прокуратуру. Реально ли в России использовать такие демократические способы административной реформы? Или зависимость наших судов от исполнительной власти и устоявшийся правовой нигилизм населения заведомо обрекают их на неудачу?

– Механизмы внесудебного обжалования, безусловно, полезны и при наличии политической воли могут быть широко внедрены

уже в ближайшее время. В России найдется достаточно настойчивых граждан, которые станут с их помощью отстаивать и свои, и общественные интересы. Об этом свидетельствует практика работы Конституционного суда.

С самого начала разработки административной реформы мы закладывали в нее механизмы внесудебного обжалования гражданами и организациями решений, действий и бездействия должностных лиц. Кое-что даже делается. Например, Центр стратегических исследований готовит предложения по созданию электронной системы сопровождения досудебного обжалования государственных услуг.

Однако, повторяю, подобные механизмы будут эффективны лишь как часть комплексных усилий по реформированию всей системы госуправления. В ней необходимо развить внутреннюю систему сдержек и противовесов. Надо обеспечить независимость органов внесудебного обжалования от самих ведомств, чьи действия или бездействие становятся предметом обжалования, наделить их достаточными полномочиями не только блокировать принятие незаконных решений, но и совершенствовать сами процедуры управления. Преимущество этих органов – в упрощенной процедуре и быстроте принятия решений. При этом издержки граждан, связанные с обращением в них, должны быть ниже судебных издержек. Обращение в орган внесудебного обжалования не должно лишать гражданина права обращаться в судебные инстанции, если он не удовлетворен результатом внесудебного рассмотрения. Но государственный орган нужно лишить возможности обжалования в суде этих решений.

Вопрос использования судебных исков в пользу неопределенного круга лиц нуждается в тщательной правовой проработке. Мы этим не занимались.

– Вы говорите, что реформа будет успешной, если удастся создать прозрачную, дееспособную и доступную систему управления. Но как этого добиться?

– Для этого особенно важно сделать систему госуправления подотчетной обществу – через публичные механизмы контроля. Известны разные механизмы контроля: реальная многопартийность, независимый суд, прозрачность деятельности, постоянное внимание средств массовой информации, формирование различных надзорных комитетов, органов внесудебного обжалования с включением

на паритетной основе представителей государства и представителей структур гражданского общества.

Подотчетность обществу необходима, потому что мы знаем о смычке различных правоохранительных органов (круговая порука, уход от ответственности, замалчивание нарушений). Если органы внесудебного обжалования будут действовать в существующей административно-замкнутой среде, базирующейся на круговой поруке, при отсутствии этических критериев, внешнего контроля, транспарентности, то ясно, во что они выродятся. А в нынешней сложной, чрезвычайно деформированной и неэффективной административной системе ни одна подобная мера сама по себе ситуацию не улучшит. Не является панацеей и политическая конкуренция. В условиях конкурентной политической системы известно много исторических примеров катастрофических реформ системы госуправления, проводимых под популистскими лозунгами.

Мы должны добиваться радикального улучшения работы всей системы государственной власти. Так как осуществлять работу надо параллельно по многим направлениям, а возможности для этого весьма ограничены, процесс будет долгим. На это уйдут не годы, а десятилетия напряженной работы. При этом важно понимать взаимосвязь решений, способных привести к улучшению в будущем, иметь четкий, понятный людям план и политическую волю его исполнить.

Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Июль 2009 года

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

СУДЬБОНОСНЫЕ РАЗВИЛКИ

*Интервью с **Егором Тимуровичем Гайдаром***

Биографическая справка

– в 1990–1991 годах – директор Института экономической политики при АНХ СССР;
– с 6 ноября 1991 года по 2 марта 1992 года – заместитель председателя правительства по вопросам экономической политики;
– с 11 ноября 1991 года по 19 февраля 1992 года – министр экономики и финансов;
– с 19 февраля 1992 года по 2 апреля 1992 года – министр финансов;
– со 2 марта 1992 года по 15 декабря 1992 года – первый заместитель председателя правительства;
– с 15 июня по 15 декабря 1992 года – исполняющий обязанности председателя правительства;
– с 18 сентября 1993 года по 20 января 1994 года – первый заместитель председателя правительства;
– с 22 сентября 1993 года по 20 января 1994 года – исполняющий обязанности министра экономики;
– с декабря 1993 года по декабрь 1995 года – депутат Государственной Думы, с января 1994 года – председатель депутатской фракции «Выбор России»;
– с декабря 1999 года по декабрь 2003 года – депутат Государственной Думы от блока «Союз правых сил»;
– с 1992 года – директор Института экономических проблем переходного периода (Института экономики переходного периода).
Умер 16 декабря 2009 года.

— Егор Тимурович, в ноябре 1991 года Вы заняли пост заместителя председателя правительства России. В это время одной из самых острых проблем была проблема обеспечения продовольствием городов. Почему именно она?

– Это естественно. При любых революциях народ брался за вилы не по политическим мотивам, а потому, что есть было нечего. Экономическая несостоятельность государства нередко становилась главной причиной народных недовольств. В экономически благополучных странах люди не бунтуют. К моменту развала СССР прилавки магазинов были пусты. Во многих городах и регионах страны пришлось вводить хлебные карточки – почти как в блокадном Ленинграде. В конце 1991 года суверенитет России сформировался на фоне острого дефицита продовольствия. Зерна могло хватить лишь до начала февраля 1992 года, причем при максимально жестком режиме его использования.

– Это можно назвать естественным финалом социалистической системы хозяйствования или результатом политического краха советской системы?

– Наверное, и тем, и другим. Или, переходя к более ранней истории, последствиями неверного выбора пути в прошлые времена. В 1928–1929 годах страна уже стояла перед подобной развилкой. Тогда государство готовилось к ускоренной индустриализации, проведение которой требовало колоссальных средств. Взять их решили в деревне.

Но взять можно по-разному. Один вариант – пойти по пути, который потом в экономической науке получит название «китайского»: развивать частное крестьянское хозяйство, рыночную экономику со стабильной валютой, основанной на золотом стандарте, – и все это при сохранении политического контроля коммунистической партии. Альтернативный вариант – демонтировать в деревне НЭПовские экономические институты, а зерно взять силой.

В руководстве не было единого мнения по решению этого стратегического вопроса. Он обсуждался на высшем уровне. Аргументы в пользу первого варианта были достаточно весомыми. НЭП показал свою эффективность, производство продовольствия заметно выросло, народ не голодал. В крестьянской стране, где большая часть армии была крестьянской, силой брать хлеб в деревне казалось делом крайне рискованным – вплоть до опасности утраты политического контроля над ситуацией.

В то же время получение из деревни больших объемов хлеба для экспорта было трудноразрешимой задачей. Крестьянские хозяйства, даже причисленные к «середняцким», были малопроизводительными и мелкотоварными. Бессмысленно было ожидать, что они станут

наращивать инвестиции в производство в условиях, когда за это могли причислить к кулачеству, лишить избирательных прав, сослать. Реализация в деревне либерального экономического курса требовала хотя бы частичных перемен политического курса – либерализации режима, возврата к осужденному партией лозунгу Бухарина «Обогащайтесь!». Для политического руководства страны это было непросто.

Иное дело – линия на демонтаж крестьянского хозяйства и силовое изъятие хлеба из деревни. Идеологически она была ближе многим партийным лидерам, для которых недавний отказ от военного коммунизма казался лишь тактической уступкой, причем временной.

Победили сторонники силового решения зерновой проблемы. Крестьянство к тому времени, в отличие от 1921 года, было разоружено. А в процессе массового изъятия хлеба выяснилось, что в невооруженной деревне даже крестьянская по составу армия послушно выполняет приказы власти.

Последствия оказались катастрофическими. Под лозунгом «Или мы станем сильными, или нас сомнут!» Сталин разгромил деревню, выжал из нее все, что было возможно, причем методами, беспрецедентными в экономической истории по жестокости. Голод 1932–1933 годов, по сути, был устроен властью. Рыночное сельское хозяйство, которое только и могло обеспечить продовольственную безопасность державы, в России было уничтожено, а крестьянство обречено на деградацию, обусловленную полукрепостническими условиями.

– Однако у этого выбора и сегодня немало защитников. Главный аргумент: иначе страна не провела бы индустриализацию достаточно быстро – следовательно, не успела бы подготовиться ко Второй мировой войне.

– Этот аргумент при всей его жестокости не лишен убедительности. Но при анализе сложившейся альтернативы надо учитывать исторический контекст и взаимосвязанность решений того времени. Перспективу будущей войны не стоит считать фатальной. Во всяком случае, ни Америка, ни Франция, ни Англия, только-только оправившиеся от Первой мировой войны, нового военного конфликта не хотели. Это убедительно показала политика умиротворения, которой придерживались Франция и Англия во время событий в Австрии, а потом – в Чехословакии.

В мире имелись два других источника нестабильности: Германия, страдавшая постимперским синдромом, и Япония, которая быстро

наращивала экономическую мощь и желала конвертировать ее в политическую силу.

В Германии ключевым вопросом, от которого зависело, будет она воевать или нет, было создание коалиции между социал-демократами и коммунистами, которые вместе контролировали половину электората. Было ясно, что при создании такой коалиции эта страна никогда не начнет войну против Советского Союза. Но Сталин был категорическим противником любого сотрудничества коммунистов и социал-демократов и наложил на такое соглашение табу. Это помогло ему настоять на жесткой политике в отношении советской деревни. Выбор «китайского пути» – политики, которую тогда в СССР предлагали Бухарин и Рыков, означал отказ от коммунистических догм, включая лозунг мировой революции.

Эта тема никогда не обсуждалась открыто, как слишком деликатная. Но если бы в 1928–1929 годах в СССР взяла верх линия Бухарина и Рыкова на либерализацию политики в отношении крестьянства, а в перспективе – и на отказ от наиболее одиозных коммунистических догм, включая лозунг мировой революции, история, возможно, развивалась бы по иному сценарию.

Альтернатива заключалась в следующем: мы отказываемся от мировой революции, разрешаем создание в Германии коалиции коммунистов и социал-демократов и приводим ее к власти. После чего Германия надолго, может быть, навсегда перестает быть угрозой для СССР. А наша страна получает возможность проведения индустриализации без спешки, спокойно и постепенно, не уморив голодом 6 млн человек в 1932–1933 годах. И неминуемость катастрофы Второй мировой войны исчезает. Но сталинское табу на союз социал-демократов и коммунистов в Германии, наоборот, проложило нацистам дорогу к власти[1]. Со всеми вытекающими последствиями...

Другой вариант был возможен и на Дальнем Востоке, в отношении Японии. Рост ее влияния сильно беспокоил Соединенные Штаты. И если бы в 1930-х годах в СССР произошла смена политического

[1] В Германии на парламентских выборах 1928 года национал-социалистическая партия получила 12 мест. Социал-демократы увеличили свое представительство в парламенте до 153 депутатов, что даже при союзе с коммунистами, которые получили 54 голоса, не дало им контроля над парламентом, но позволило сформировать коалицию меньшинства и, соответственно, социал-демократическое – коммунистическое правительство. Сталин категорически запрещал коммунистам такую коалицию.

курса в бухаринско-рыковском стиле, США могли бы стать стратегическим союзником Советского Союза – в противовес усиливавшейся милитаризации Японии. После чего шансы на развязывание Японией крупномасштабной войны – особенно на севере, который ей не очень интересен, а не на юге, где еще можно было попытаться решить проблему обеспечения нефтью, свелись бы практически к нулю.

Разумеется, все это – лишь предположительные варианты, никто не знает, как события развивались бы в реальности. Но развилка была именно такая.

– Получается, что все самые большие несчастья XX века, включая Вторую мировую войну, случились из-за того, что 80 лет назад на одной из исторических развилок наша страна свернула «не туда»?

– История, как известно, не терпит сослагательных наклонений. Но для нашей страны этот поворот действительно был роковым. Даже если перечислить ближайшие последствия, картина получается тяжелой. Прежде всего произошло вторичное закрепощение крестьянства, у которого отбирали хлеб для продажи на экспорт в условиях мирового кризиса по низким ценам. «Побочный результат» – голод 1932–1933 годов, унесший около 6 млн жизней на Украине и в Центральной России. Правда, на «хлебные» деньги была проведена ускоренная индустриализация страны, построены многочисленные заводы. Но еще одним «побочным результатом» стала сама Вторая мировая война, в которой СССР потерял 30 млн жизней. Хотя, не спорю, благодаря индустриализации страна технически подготовилась к войне...

В крестьянской стране сформировался общественно-политический строй, при котором крестьянство, большинство населения (сельское население в СССР преобладало до конца 1950-х годов), получало нищенские доходы, на порядок ниже городских. На этот слой общества не распространились социальные гарантии в виде пенсий, социальных пособий, возможность получить квалифицированную медицинскую помощь. Все толковые девочки и мальчики мечтали сбежать из деревни в город.

Результатом стало беспрецедентное в мировой экономической истории падение продуктивности сельского хозяйства. И если Российская империя была крупнейшим в мире экспортером зерна, то Советский Союз стал крупнейшим его импортером, ввозил зерна больше, чем Китай и Япония, вместе взятые.

Обрабатывающие отрасли промышленности не научились производить товары, которые можно было продавать за рубеж за свободно конвертируемую валюту. Поэтому наш зерновой импорт и импорт продовольствия в целом все годы напрямую зависели от нефтяного экспорта. Позже к нему прибавились нефтепродуктовый и газовый экспорт, вывоз необработанного круглого леса, черных и цветных металлов. Словом, страна стала сырьевым придатком высокоразвитых экономик.

Однако цены на сырьевые товары крайне нестабильны, колеблются в широком диапазоне. В 1985–1986 годах они резко упали: на нефть – примерно в 4 раза с осени 1985-го по весну 1986 года. Страна оказалась перед новой развилкой.

– Быть или не быть?

– Обрисую ситуацию. К 1985 году советская экономика уже была интегрирована в мировую, полностью зависела от внешних поставок продовольствия и комплектующих: от импорта зерна, мяса, масла, сахара зависело снабжение населения; от поставок высокотехнологических производств – состояние промышленности. Все это покупалось на «нефтедоллары». На мировом рынке упали цены на нефть – наш основной экспортный товар.

Что делать? Этот вопрос советское руководство тогда почти не обсуждало, по крайней мере, так следует из архивных материалов. Анализ показывает, что на той развилке у СССР было три альтернативных пути.

Первый путь, самый разумный, если основываться на экономической составляющей, – отказаться от советской империи в Восточной Европе, снизить бартерные поставки нефти и газа, увеличить продажи углеводородов в страны, способные платить конвертируемой валютой. Это было непросто. Стратегически, исходя из экономических соображений, можно было выбрать этот путь, а политически, в реалиях 1986 года – абсолютно невозможно. Если бы генеральный секретарь вынес на пленум такое предложение, то при своей должности он оттуда точно бы не вышел. Ведь это означало отказ от результатов Второй мировой войны!

Второй путь – повысить внутренние цены на продовольствие, сократив потребность в его импорте. Это решение надо было принимать в условиях, когда потребление продовольствия было малоэластично по цене: повышение цены на мясо на 10% совершенно

не гарантировало снижения его потребления. Поэтому требовался «перелет» – резкое и масштабное повышение цен. У власти уже имелся негативный опыт начала 1960-х годов, который привел к массовым беспорядкам, в Новочеркасске – к потере контроля над ситуацией. В случае нового повышения цен на продовольствие было неясно, удастся ли власти сохранить контроль над Москвой и Ленинградом.

Третий путь – резко сократить военные расходы, срезать инвестиции в ВПК, то есть остановить там инвестиционные программы, перестать использовать никель, медь, платину, палладий, черные металлы в производстве вооружений. И все это направить на экспорт. Разумеется, это было чревато конфликтами с истеблишментом плюс, возможно, тяжелыми проблемами в моногородах. Тем не менее, эту тему «мягко» поднимали на обсуждениях в ЦК КПСС. Но было ясно, что и такое решение означало политическое самоубийство.

В итоге решили не выбирать ни один из трех путей, а занимать деньги на Западе. Тем более что их пока давали. До этого времени кредитная история Советского Союза была приличной. Но рано или поздно деньги закончатся. Можно занимать год, два, три. Потом кредиторы скажут: «Ну, а теперь отдавайте». Что и было заявлено советскому руководству на рубеже 1988–1989 годов. После чего коллапс советской экономики, а затем и банкротство Советского Союза стали сначала неизбежностью, а затем объективной реальностью. Вопрос был лишь в конкретных сроках.

– В результате появилось правительство во главе с президентом Борисом Ельциным и первым вице-премьером Егором Гайдаром. Что это было – «ликвидационная комиссия», созданная после банкротства СССР?

– Ситуация следующая: де-факто Советского Союза больше нет, де-юре он существует. Но сразу после августовского путча в 1991 году Леонид Кравчук, председатель Верховного Совета Украины, вызвал к себе командующих тремя украинскими военными округами, где была сосредоточена значительная часть современной советской военной техники, и заявил, что теперь они подчиняются украинским властям. Хотя Министерство обороны СССР по-прежнему полагало, что все войска в стране подчиняются союзному руководству, украинские власти де-факто подчинили себе пограничную службу на территории Украины. То есть внешняя граница на этом направлении стала

украинской, а внутренней не было вообще. В Прибалтике советская погранслужба тоже перестала функционировать, как и таможня.

Полный кавардак творился в финансовой сфере. Госбанк СССР не контролировал денежную эмиссию, которую осуществляли центральные банки союзных республик. А союзное правительство не получало налоговых доходов. Характерный факт, о котором мне рассказывал заместитель министра финансов СССР по бюджету Василий Барчук: он был вынужден отправить конвой с заключенными, не выдав конвойным ни проездных, ни суточных, ни продовольствия. У него просто не было денег. Государства не существовало! У него не было армии – ни одного полка, который гарантированно выполнил бы отданный с самого верха приказ.

Учтем, что советское государство строилось и функционировало на идее безграничного всевластия Центра. Стоило Центру чуть-чуть ослабеть – и система перестала функционировать. Зачем председатель колхоза будет кому-то поставлять зерно, если знает, что за непоставку его не снимут с работы и не посадят в тюрьму? А других стимулов не было. Нельзя же было всерьез считать стимулом деньги, которые ничего не стоили, за что их называли «деревянными»? В результате, заготовки зерна после августовского путча – буквально на следующей неделе – практически остановились.

Именно поэтому власти, пришедшие к руководству страной, сразу начали обсуждать ситуацию с продовольствием, которого не хватило бы до весны. Первая идея, которая в таких случаях приходит в голову, – купить его за границей. Но в стране не было валюты. Перед распадом СССР валютные резервы Госбанка колебались в пределах 26–100 млн долларов. Подчеркиваю: не миллиардов, а миллионов. И это – стратегический резерв великой страны! Купить хлеб было не на что. Можно было попробовать попросить в долг. Но при таком бардаке потенциальным заимодавцам непонятно, кто будет отдавать деньги.

Зерна нет, денег нет, кредитов нет – живи, как знаешь! На этом фоне и было сформировано наше правительство. Дальше естественный вопрос уже к нам: что делать в такой ситуации? Ни в одном учебнике ответа на него вы не найдете.

Через несколько лет в Калифорнийском университете мне пришлось прочесть лекцию по российской макро- и микроэкономической политике 1991–1992 годов на семинаре, который много лет ведет профессор Арнольд Харбергер. Среди слушателей были его бывшие

ученики, некоторые из которых доросли до высоких постов в своих странах, вплоть до министров финансов и председателей центральных банков. Обрисовав ситуацию в начале 1990-х годов в нашей стране в подробностях, я спросил этих опытных людей, что бы они сделали на моем месте? Министр финансов большой латиноамериканской страны ответил, что лично он сразу бы застрелился. Все остальные решения заведомо хуже.

– Решение, которое приняло в итоге ваше правительство, известно: либерализация цен. Но было ли оно единственным, безальтернативным?

– Наверное, можно было последовать примеру большевиков и послать продотряды с пулеметами в героический поход в деревню за зерном. Но мы знали, чем закончился прошлый такой поход. А теперь страна была начинена ядерным оружием. Мы не могли себе позволить развязать гражданскую войну. К тому же было ясно: как только мы встанем на этот путь, а там точно без крови не обойдется, никакой кредитной помощи от наиболее развитых стран мира точно не получим. Этот канал будет для нас перекрыт прочно и надолго.

На такой путь мы не встали. И даже не обсуждали всерьез эту тему. Но зерна-то не было. И я регулярно получал записки, что запасов хлеба в таком-то городе – на три дня, в другом – на два дня... Какое-то количество хлеба есть в деревне. Но купить его можно лишь за ту цену, которую деревня считает приемлемой. Значит, нужно либерализовать цены, что является мерой заведомо непопулярной (об этом говорили все опросы ВЦИОМа), но технически несложной. Опасно политически – да. За это ты всю дальнейшую жизнь будешь платить по счетам. А технически в экономической политике нет ничего более простого, чем либерализация цен.

Но дальше ожидает следующая развилка, на одном из указателей которой начертано: «Гиперинфляция!» И это серьезно. Экономическая история знает случаи кризиса продовольственного снабжения городов при свободных ценах – когда (и если) деньги слишком быстро обесцениваются. Ведь при гиперинфляции, когда деньгами оклеивают стены вместо обоев, крестьяне не продают за них продовольствие, сколько денег им ни предложи, потому что знают: через день-два цена, которую им предложат, окажется еще выше.

Остановить гиперинфляцию тоже несложно, если есть политическая воля: нужно просто перестать печатать деньги. Конечно,

это требует сокращения государственных расходов, что вряд ли было популярной мерой. Но технически в обычной ситуации трудностей здесь нет.

Однако новое российское государство оказалось в ситуации, похожей на ту, что пережили две европейские страны после краха Австро-Венгерской монархии. В Австрии и Венгрии появились два эмиссионных центра, соревновавшихся в том, кто больше напечатает денег. Одна лишь Чехословакия – страна, также отколовшаяся от экс-империи, быстро ввела собственную валюту и избежала гиперинфляции. А Венгрия и Австрия пережили тогда труднейший период.

В распадавшемся СССР положение было еще хуже: реально имелось 15 столиц союзных республик – то есть 15 центров, каждый из которых имел возможность эмитировать безналичные рубли уже без всякого контроля союзного Госбанка. И эти деньги, хотя и безналичные, использовались на всей территории СССР.

Для лучшего понимания представьте: мы с США оказались в общей долларовой зоне. И российский Центробанк эмитирует безналичные доллары в любом количестве, а потом переводит их на банковские счета отечественных предприятий и российских граждан. Теоретически после этого Россия может скупить всю Америку, ничего не поставляя туда взамен, кроме тех долларов, которые сама и напечатает.

Точно так же в распадавшемся СССР каждая республика получила возможность скупить все остальные – на деньги, которые сама же «рисует». Это хорошо известная ситуация подробно описана в экономической литературе. Самые сильные стимулы к тому, чтобы эмитировать побольше денег, появляются у самых малых экономик, входящих в единую валютную зону. Они начинают паразитировать на ситуации, экспортируя инфляцию в наиболее крупные экономики. В нашем случае это была Россия. Причем контролировать «чужую» эмиссию в такой ситуации невозможно. Сначала требуется разделить денежные системы: перейти от межфилиального оборота к корреспондентским счетам и т.д. А на это нужно время.

В общем, положение – хуже губернаторского. России нужен рынок продовольствия, но он невозможен без устойчивых денег, а их нет. Мало того, что нам достался солидный «денежный навес» в наследство от Советского Союза. Мы еще и не знали, сколько необеспеченных денег вбросят в экономику России другие республики.

Расчеты показывали: чтобы технологически наладить систему контроля за импортом инфляции, требуется примерно 9 месяцев и столько же – для введения новых, собственно российских денег.

Очевидного решения не было. Поэтому первый вариант наших предложений заключался в том, чтобы с 1 января 1992 года «приотпустить цены»: большую их часть оставить контролируемыми, но существенно увеличить долю свободных цен. А полную либерализацию совместить с введением российской национальной валюты примерно с 1 июля 1992 года, когда это технически можно будет сделать. Такова была база нашей программы в октябре – начале ноября 1991 года, когда мы еще не были правительством, а только группой экономистов, ищущих пути решения проблемы.

Но в ноябре, когда был сформирован новый кабинет, еще раз проанализировав ситуацию с продовольственным снабжением страны, мы поняли, что разработанная стратегия не годится. Не доживем мы с имеющимися проблемами ни до новых денег, ни до нового урожая. Значит, надо идти на предельно рискованный вариант: размораживать цены в условиях, когда мы не контролируем денежную массу.

– На что же вы рассчитывали?

– Во-первых, на инерцию. На то, что у руководителей центральных банков республик есть некие представления об ответственной финансовой политике, исходя из которых они сами будут ограничивать себя в «рисовании» рублей. Во-вторых, была надежда договориться с ними – не о том, что они вовсе не будут эмитировать рубли, а помягче: мол, давайте будем осторожнее. В-третьих, нужно было самим проводить предельно жесткую бюджетную политику. Все-таки Россия – это примерно 62% советской экономики. Если мы резко сократим основные направления расходов – оборона, инвестиции, сельскохозяйственные субсидии, даже образование со здравоохранением, – то, может быть, прорвемся.

У нас, кстати, не было в тот момент цели затормозить инфляцию. Задача была проще: сделать так, чтобы за деньги продавали хлеб. И мы ее решили. Конечно, попутно возникла ситуация, при которой профессор в Москве получал в несколько раз меньше, чем профессор в Киеве. Долго это продолжаться не могло. Но для того чтобы дожить до нового урожая, до момента, когда мы хотя бы технически сможем контролировать приток в Россию эмитированных в республиках рублей, решения оказались верными.

– Проблема была не в профессорах, основной удар пришелся не на них. Люди, работавшие в оборонном комплексе, до сих пор с ужасом вспоминают 1992 год, когда оборонный заказ был обрезан «под корень». И рассматривают этот шаг «правительства Гайдара» как подрыв обороноспособности страны.

– Их можно понять. Но надо помнить и понимать другую сторону проблемы: какая могла быть обороноспособность у государства, которое просило у цивилизованного мира гуманитарную помощь? Обычно ее просят нищие страны, сталкиваясь с угрозой голода. А в 1990 году в том же ряду оказался Советский Союз – еще до своего фактического и юридического распада. То есть «подрыв обороноспособности» начался задолго до «правительства Гайдара» – это хорошо задокументировано. Заметьте: гуманитарную помощь нам поставляли страны, которые еще недавно рассматривались в качестве потенциальных противников СССР. Ну, какие вам нужны военные расходы в такой ситуации? Для чего и как вы собираетесь воевать со странами, у которых просите гуманитарную помощь, в том числе для того, чтобы накормить собственную армию?

Конечно, решение нашего правительства резко сократить военные расходы было тяжелым. Генералы, когда я им об этом сообщил, были крайне удивлены и сказали мне, что это – политический вопрос. Я ответил: «Тогда считайте, что это – политическое решение». А Политбюро больше нет, апеллировать некуда. Это было тяжело и для военно-промышленного комплекса. Зато мы не умерли с голоду.

Как мы и предполагали, политическая плата была огромной. Еще осенью 1991 года мы обсуждали ключевой вопрос: позволят или не позволят нам провести столь кардинальные и болезненные реформы? Ведь наша команда была, по существу, «технической» – никто нас не выбирал, а значит, в любой момент могли уволить. Политиком, на котором все держалось, был Ельцин. Причем политиком невероятно популярным. Выиграть выборы в столице и других крупных городах с оглушительным 90%-м результатом в условиях, когда против него работала вся власть и вся пропагандистская машина, мог только он.

Нам предстояло убедить Бориса Николаевича конвертировать свою популярность в проведение жесточайших мер, необходимых для предотвращения катастрофы в России. И мы его убедили. Хотя вряд ли он понимал в полной мере, какую цену ему придется заплатить и насколько это будет тяжело ему лично. В январе 1992 года, по-

сле либерализации цен – крайне непопулярной меры, – он поехал по России. Приехал в Нижний Новгород, зашел в магазин поговорить с народом. Он привык, что его любят, а там сплошной ор. Президент пытается что-то объяснить – бесполезно. Потом, как рассказывал сопровождавший его Борис Немцов, вышел, сел в машину и сказал: «Господи! Что же я наделал!»

Тем не менее, он и тогда не отрекся от сделанного и продолжал поддерживать рыночные реформы...

– Критики гайдаровских реформ утверждают, что катастрофичность ситуации была обусловлена либерализацией цен в условиях монополизированной до предела экономики. Мол, сначала надо было провести приватизацию, и только потом либерализовать цены.

– Очень хотелось бы узнать: как и чем они кормили бы Москву, Петербург, Нижний Новгород и другие крупные города пока проводили бы демонополизацию и приватизацию? Хотя бы до июля. И в какие сроки собирались провести приватизацию и демонополизацию – между январем и июлем? Но ведь это смешно...

Разные реформы требуют разной протяженности во времени. Либерализовать цены можно с сегодня на завтра. Чтобы провести приватизацию – даже с той энергией, с которой ее проводил Анатолий Чубайс, нужно несколько лет. А демонополизировать экономику в России толком не удалось до сих пор, хотя прошло почти два десятка лет.

Конечно, можно написать красивую программу – типа «500 дней», в которой заводы и фабрики, колхозы и совхозы, торговля и коммуналка приватизируются в срок между 1 января и 1 марта. Следующий месяц – до 1 апреля – отводится на демонополизацию... В программе-то написать можно. Сделать нельзя!

– Вашему правительству до сих пор ставят в вину и неверно проведенную приватизацию. Дескать, ее результатом стало колоссальное обогащение кучки приближенных к власти олигархов, а бывшее государственное имущество так и не получило эффективных собственников.

– Приватизацией «по-российски» я тоже недоволен. Но могло быть и хуже, если бы 100% экономики просто перешло в руки директоров. А такая опасность была реальной. Если посмотрите опросы ВЦИОМа того времени, то на вопрос: «Кто является хозяином вашего предприятия?», больше половины опрошенных отвечали:

«Директор». При этом сами директора тоже искренне считали себя хозяевами и сознательно шли к тому, чтобы стать ими легально. Возможности у них для этого были немалые, включая мощнейшее лобби в Верховном Совете и на Съезде народных депутатов.

Мы же считали, что они будут плохими хозяевами, потому что никогда не работали в условиях рынка, далеко не все сумеют приспособиться к ним. Максимум на что они способны – финансово обескровить свои предприятия, вывести активы. И в стране вместо «общенародной», то есть ничьей, собственности появилась бы квазичастная, непрозрачная, не торгуемая собственность, которая еще очень долго не могла бы перераспределяться в пользу наиболее эффективного собственника.

По-моему, приватизационная развилка была такая: либо мы делаем директоров хозяевами предприятий де-юре, что было проще всего, либо все-таки пытаемся ограничить их права в соответствии со здравым смыслом, представлениями о нормально работающем рынке и об элементарной справедливости.

Это была одна из труднейших развилок. Мы с Анатолием Чубайсом долго обсуждали, что делать. Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» уже принят Верховным Советом, но нам он не нравился. Мы хотели проводить приватизацию за деньги, прозрачно – тому, кто предложит наибольшую сумму. Я был противником ваучерной приватизации по ряду причин, и многие мои тогдашние опасения позже сбылись. Но сама идея оказалась популярной, и большинство населения, как показывали опросы ВЦИОМа, ее поддерживало. Еще бы: предложение разделить собственность поровну между всеми – разве может быть что-нибудь лучше в России?

Было ясно и другое: идея денежной приватизации в то время не имела шансов пройти через Верховный Совет. И если бы мы все-таки остановили ваучерную приватизацию и предложили депутатам альтернативный закон, реальным итогом дебатов стала бы приватизация «красными директорами» основной части собственности на основе действовавшего законодательства: выкуп за рубль, на себя, на жену и т.д.

После тяжелых обсуждений мы решили, что приватизация на основе хотя бы каких-то прозрачных правил будет все-таки лучше. Это было плохим решением – выбором из двух зол. И мы выбрали меньшее. А было оно правильным или нет – остается вопросом и ныне. Но лично я считаю его правильным.

– Давайте уточним. Перед вами был выбор между политикой и экономикой: ваучерная приватизация давала правительству политические дивиденды – поддержку населения, без которой трудно было бы продолжать реформы. Этот вариант не требовал конфронтации с парламентом, отношения с которым у правительства оставались довольно напряженными. Но экономические результаты ожидались, мягко говоря, скромные.

При денежной приватизации все наоборот: продажа собственности за реальные деньги принесла бы экономические дивиденды, пополняя казну и обеспечивая предприятиям эффективных собственников. Но о народном одобрении пришлось бы забыть. Более того, было неизвестно, удалось ли бы вообще реализовать этот вариант приватизации. Такой была развилка?

– Да. Хотя вариантов могло быть больше. Мы теперь имеем опыт 28 постсоциалистических стран, и у каждой были свои особенности. Например, венгры реализовали денежный вариант приватизации, и ее результаты мне очень нравятся. Но если вы думаете, что это нравится венграм, – так нет! Мой хороший знакомый, который работал в венгерском правительстве, сказал: «Венгерская приватизация – это ужасно! Ничего хуже не бывает!» И я вполне понимаю причину его недовольства: в результате получилось, что венгерская промышленность ныне принадлежит не венграм.

– А почему в ходе российской приватизации не был использован шанс вернуть россиянам дореформенные сбережения, замороженные в Сбербанке? В последние годы их владельцам выдавались какие-то копейки в виде «предварительных компенсаций». Но ведь были предложения обменивать эти вклады на акции крупных приватизируемых предприятий – таких, как «Газпром».

– Для этого надо было отказаться от принципа равенства прав, который был положен в основу ваучерной приватизации, как наиболее справедливый. Вместо него пришлось бы устроить «соревнование кошельков», неизвестно каким способом наполненных. Кстати, в самом начале реформирования экономики мы столкнулись с любопытным феноменом резкого притока личных денег на вклады. Отдельные приросты были просто астрономическими по тем временам – на миллионы рублей! Потому что люди думали: с деньгами все ясно, грохнутся, ничего от них не останется. А вклады вдруг останутся?

Теперь представьте, что в самом начале «общенародной приватизации» власть заявляет: собственность будем распределять в зависимости не от числа «едоков» в семье, а от того, сколько миллионов ты успел положить на вклады. Причем откуда эти миллионы, проверить было практически невозможно.

– У вашего правительства был еще один бесценный опыт – работа с оппозиционным парламентом, который принимал «в штыки» большинство ваших идей и предложений. И постоянно подталкивал правительство на популистские шаги, которые вели страну к катастрофе. В этой ситуации возникает вопрос: а нужен ли такой парламент стране?

– При всех моих очень непростых отношениях с Верховным Советом могу сказать, что в целом дееспособный парламент стране нужен. Да, правительству было непросто проводить через него документы. Но это значит, что мы должны были более тщательно их готовить, содержательно аргументировать. Через грамотный, взыскательный, требовательный парламент было бы просто невозможно провести, например, так называемый закон о монетизации льгот, где расходы, как потом выяснилось, оказались заниженными в разы.

– Вряд ли кто-то будет возражать против высокопрофессионального парламента. Но что делать, когда российское население, не имея механизма отбора профессионалов, сплошь голосует за популистов, за тех, кто выдвигает неосуществимые, но красивые лозунги. И мы упираемся в этот тупик непрофессионализма. Видите ли Вы пути решения этой проблемы, хотя бы в будущем, хотя бы в принципе?

– Ясно, что в стране, где долгие годы профессионального парламента не было, люди не понимают, что, если хотят жить лучше, они должны выбирать не тех, кто громче кричит, а тех, кто ответственен. Этот вопрос решается только со временем, методом проб и ошибок: выбираешь популиста – получай соответствующие результаты! Лучше всего это видно на примере отказа от выборности губернаторов. На мой взгляд, это серьезная ошибка, даже несмотря на риск того, что неопытное население может выбрать проходимца.

Но со временем, при сохранении выборности, население начинает понимать: будет в домах тепло или нет, зависит от того, кого мы выбрали. Будет регион развиваться или стагнировать, насколько улицы городов окажутся безопасными, дороги – широкими и гладкими,

тоже зависит от нашего выбора. Но это не приходит сразу, не делается ни за год, ни за два. Требуется время. Время и усилия...

– Первый период создания реального парламентаризма в новейшей России завершился в октябре 1993 года, когда президент Ельцин своим указом распустил недееспособный и реакционный Верховный Совет, а тот объявил об отрешении президента от должности. Результатом стало вооруженное противостояние, закончившееся кровопролитием. Почему Ельцин довел ситуацию до критической точки? Ведь развилку, на которой можно было избежать будущей кровавой конфронтации между президентом и парламентом, Россия миновала значительно раньше – после провала августовского путча и развала СССР. Именно тогда, как утверждают многие эксперты, возникли юридические основания для роспуска Съезда народных депутатов РСФСР, который многие называли «второсортным». Имея в виду, что лучшие из лучших российских политиков уже вошли в состав Съезда народных депутатов СССР, а российскому парламенту достались те, что остались. Когда рухнул СССР и союзный съезд остался не у дел, в предложениях о проведении в России новых свободных выборов не было недостатка. Однако президент оставил все, как есть. Почему?

– Действительно, многие весьма авторитетные и уважаемые эксперты называют «ключевой ошибкой Ельцина» то, что он сразу после августовских событий не распустил Съезд народных депутатов России.

Но давайте вспомним тогдашние реалии. Съезд сам не собирался распускаться, а у Ельцина по действующей Конституции отсутствовали права на его принудительный роспуск. И не было силовых возможностей – ни одного боеспособного полка, который выполнил бы его указ. Да и граждане России, включая самых горячих сторонников Ельцина, не поняли бы и не приняли таких действий. Как же можно без конституционных оснований, да еще и насильственно распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет, которые только что поддержали президента во время августовских событий!

Тем не менее, в российском правительстве эта тема обсуждалась. Мы пришли к солидарному мнению: пока не отрегулирована проблема легитимности Советского Союза при фактическом его распаде, любой серьезный конфликт исполнительной власти с Верховным Советом породит такой бардак, какого Россия давно не видела в своей

истории. Следовательно, вопрос о роспуске съезда мы, правительство, даже не будем поднимать. Я и сегодня считаю принятое тогда решение правильным и единственно возможным.

– Может быть, это следовало сделать в декабре 1991 года – после официального распада СССР, но до начала российских экономических реформ? Вы же не могли не видеть, что тот состав Верховного Совета, настроенный контрреформаторски, наверняка серьезно осложнит работу правительства. Что и произошло.

– Это было бы не менее рискованно и политически неправильно. Первым реальным реформистским актом нашего правительства стала либерализация цен, которую большинство населения восприняло негативно, хотя она была абсолютно необходима для спасения России. Представьте, какой была бы реакция, если бы чуть раньше или чуть позже мы распустили Верховный Совет, да еще без конституционных оснований!

К сожалению, нам пришлось начать болезненные реформы в ситуации двоевластия. В стране был популярный президент, получивший на выборах 57% голосов – и это при активнейшем противодействии партийной верхушки, которая тогда еще имела в своих руках немалый административный ресурс. И были не столь популярные, но абсолютно легитимные Верховный Совет и Съезд народных депутатов России, которые не желали отвечать за принятое исполнительной властью очень непопулярное решение – отмену административного регулирования цен.

Отвечал за это президент – не только как глава верховной власти, но и как человек, намеренно возглавивший в тот момент российское правительство. Тем самым он «вызвал огонь на себя», поставил свою популярность под удар огромной разрушительной силы. Разве мог он на этом фоне, без опоры на мнение народа или хотя бы на какие-нибудь президентские силовые структуры, тогда еще даже не созданные, пойти на роспуск парламента и съезда?

Не желая допустить насильственного развития событий, Ельцин выбрал иной путь – путь компромисса с парламентским большинством. Компромисс был достигнут в 1992 году на апрельском Съезде народных депутатов, когда наша команда, составлявшая костяк правительства, предъявила, по сути, ультиматум обеим сторонам: мы уйдем, если есть такое желание у съезда и президента, и тогда сами разбирайтесь с экономикой...

Ельцину это крайне не понравилось, но он... промолчал. Взял паузу, которую умел держать, как никто другой. Большинство съезда быстро осознало, что в случае нашего ухода ответственность за дальнейшее развитие событий ляжет на них. К чему депутаты были абсолютно не готовы. Именно поэтому съезд пошел на попятную, заявив о пересмотре своих решений, о том, что в целом он поддерживает экономическую политику, проводимую правительством.

Ситуация от этого не поменялась, а «заморозилась» на короткое время. В стране оставалось двоевластие: с одной стороны, вроде есть полномочные президент и правительство, с другой – есть съезд, который может принять к своему рассмотрению любой вопрос и решить его, как депутатам заблагорассудится.

– Парламент вмешивался в прерогативы исполнительной власти?

– Сколько угодно – и не всегда по злой воле депутатов. Многих «правил игры» они просто не знали или их тогда вообще не существовало. Например, сегодня в России действует Бюджетный кодекс, который четко прописывает бюджетный процесс, включая прохождение закона о бюджете через парламент. Кодекс определяет, что любые решения, связанные с увеличением расходов бюджета, должны согласовываться с правительством, которое обязано назвать источники финансирования или объявить, что их нет. Это нормальная ситуация.

А в 1992 году, когда мы обсуждали на пленарном заседании Верховного Совета бюджет на текущий год (правда, обсуждение велось в июне, но это – другая тема), депутаты всего за час-полтора приняли поправки, которые увеличивали бюджетные расходы на 9% ВВП. Поправки принимались не только без согласования с правительством, но даже без какого-либо серьезного обсуждения самими депутатами, «с голоса». И как в таких условиях можно было вести разумную финансовую политику?

Неудивительно, что законодательная и исполнительная власти регулярно входили в клинч. Чем дальше, тем яснее становилось, что страна нуждается даже не в другом составе депутатского корпуса, а в других взаимоотношениях парламента и правительства, в других законах, в другой Конституции. И это оказывало огромное влияние на весь политический процесс в России вплоть до 3–5 октября 1993 года.

– Но ведь было соглашение, заключенное в декабре 1992 года. Почему оно не сработало?

– Я сам вел переговоры, сам его согласовывал, подписывал и пытался реализовать. Расскажу историю его появления. Сначала в мой кабинет на Старой площади пришел глава Конституционного суда Валерий Зорькин и спросил, готов ли я пожертвовать креслом премьера для того, чтобы ликвидировать нынешний политический кризис. Я ответил, что за урегулирование политического кризиса готов пожертвовать не только премьерским креслом, но и гораздо большим, при условии, что это не будет капитуляцией Ельцина. По моему мнению, обеим сторонам нужен согласованный компромисс, который станет выходом из конституционного тупика. А за моей отставкой дело не станет.

Решили организовать в Кремле переговоры между исполнительной и законодательной властями под руководством Зорькина как нейтральной стороны. Переговоры провели, долго договаривались и вышли, на мой взгляд, на приемлемую формулу компромисса. На бумаге она выглядела витиеватой, а фактически сводилась к моей отставке в обмен на согласие депутатов принять новую Конституцию. Причем было предусмотрено, что если Верховный Совет и президент придут к согласованной позиции по тексту Конституции, то он выносится на всенародный референдум. Если не сумеют договориться, на референдум будут вынесены и президентский, и парламентский варианты.

Свою отставку я фактически менял на ельцинскую Конституцию. Ибо в ситуации 1992 года, когда популярность Ельцина была достаточно высокой, у меня не было сомнений, что Россия проголосует за его вариант Конституции. Кстати, тот вариант был гораздо менее пропрезидентским, более сбалансированным, с большим уважением к принципу разделения властей по сравнению с вариантом, подготовленным после октябрьских событий и принятым в декабре 1993 года.

– Получается, что к началу 1993 года была подготовлена новая развилка, после которой Россия могла реформироваться относительно бесконфронтационно. Что же помешало?

– Мои переговоры с Верховным Советом, как и идея в целом, не нравились ни Ельцину, ни Хасбулатову. Ельцину – потому, что там была моя отставка, а он ее не хотел в принципе. Хасбулатов понимал,

что будет покончено с двоевластием, а это ему было невыгодно. Тем не менее, они подписались под этой договоренностью, после чего за нее проголосовал Съезд народных депутатов. На мой взгляд, тем самым был найден хороший выход из политического кризиса – без крови, без гражданской войны.

Но уже на следующем Съезде народных депутатов Хасбулатов заявил, что достигнутое соглашение было политической ошибкой, которую нужно исправить. К тому времени депутаты мою отставку уже получили – и соблюдать договоренность им было «ни к чему». Вместо вынесения на всенародное голосование новой Конституции, после долгих дебатов съезд предложил провести референдум о доверии. И все последующие события, включая бои в Москве 3–5 октября, стали следствием этих решений съезда.

– Но ведь и референдум мог стать развилкой для бескровного поворота к дальнейшим реформам, поскольку большинство россиян проголосовало за Ельцина.

– Для «той стороны» это было полной неожиданностью. Учтем, что сами вопросы референдума были сформулированы Верховным Советом, некоторые из них носили откровенно издевательский характер – например, «Поддерживаете ли вы экономическую политику, которая проводится в России после 2 января 1992 года?» Но к изумлению многих политиков и экспертов, включая большую группу депутатов и аппаратчиков Верховного Совета, россияне сказали: «Да».

– Почему же и после всенародного одобрения президент не распустил Съезд народных депутатов, а пошел на новые, долгие и мучительные переговоры, которые все равно ни к чему не привели?

– Я не знаю ответа на этот вопрос. Мне в тот момент представлялось, что в ситуации, когда народ однозначно высказал свое мнение, надо было немедленно распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет и назначать новые выборы.

Наверное, Борису Николаевичу тоже было ясно, что дальше нужно назначать выборы и принимать новую Конституцию. Но как конкретно это сделать? Народ-то высказался, однако проблему это не решало, так как по действовавшей Конституции результаты референдума не являлись документом прямого действия.

По-моему, в сложившейся тогда обстановке можно и нужно было просто не пропускать депутатов в их кабинеты. К тому же за два года президентства удалось сформировать силовые структуры, готовые

выполнять приказы верховного главнокомандующего. Однако у Ельцина было серьезное внутреннее «табу» на применение силы против своих же граждан. Ему казалось, что все можно сделать цивилизованно. Поэтому он не распустил съезд, а созвал Конституционное совещание для подготовки новой Конституции. По-моему, он был не прав. Но таким было его решение, и я понимаю мотивы.

Обратите внимание еще на одну деталь: президент не хотел насилия даже после того, как противостояние с хасбулатовским Верховным Советом достигло «точки кипения», и 21 сентября 1993 года ему пришлось издать Указ Президента РФ № 1400 о роспуске парламента. Даже тогда он не приказал очистить здание парламента, а заявил, что парламент должен разойтись сам.

Дальше случилось то, что случилось. И это – еще один урок будущим политикам: нельзя безнаказанно проходить ключевые развилки наугад, в надежде, что рано или поздно любая из тропинок приведет к выбранной цели. Привести-то она, может быть, и приведет, но цена будет уже иной.

– Перейдем от политики к экономике. Какие другие развилки в решениях власти были значимы для нашего общества в то время?

– Одной из самых острых и болезненных проблем на протяжении многих лет оставалась финансовая стабилизация. Там было несколько судьбоносных развилок. В частности, осень 1994 года еще раз показала риск инфляционного финансирования государственного бюджета.

– Демонстрация получилась очень убедительной: «черный вторник» октября 1994 года, когда рухнул валютный курс и сбережения россиян сократились на треть, до сих пор считается одним из наиболее памятных событий того времени. Хотелось бы услышать Ваше мнение о предыстории «черного вторника»: что, где и когда пропустили российские власти, какое неправильное решение позволило ему состояться?

– «Черный вторник» действительно был предрешен раньше – на одной из ключевых развилок конца 1993 – начала 1994 годов, когда правительственный кабинет Виктора Черномырдина приостановил, а затем свернул экономические реформы. Хотя ситуация в то время была наиболее благоприятной для их форсирования.

Напомню: в декабре 1993 года страна получила новую Конституцию, которая реально давала президенту серьезные полномочия

в проведении экономической политики. В новом парламенте (Государственной Думе) пропрезидентская партия «Выбор России» имела крупнейшую фракцию и при желании могла образовать коалицию в поддержку реформ.

Одновременно в высшем руководстве страны шла острая дискуссия по этому вопросу. Те, кто разделял мою позицию, считали: нам сейчас тяжело, но из кризиса двоевластия выбрались. У президента появились широкие конституционные полномочия. Значит, именно сейчас можно и нужно проводить те реформы, о которых ранее не могли даже мечтать: останавливать инфляцию, формировать новую налоговую систему, легализовать частный земельный оборот, реформировать и сделать более прозрачной систему финансового федерализма.

А наши оппоненты, которых тоже было немало в окружении президента, убеждали его в том, что народ устал, надо дать ему передышку. Не следует сейчас делать решительных шагов, ведь как-то живем – можем, и слава Богу!

Вот такие линии были предложены президенту двумя группами. Лидером первой был ваш покорный слуга, а второй – Виктор Степанович Черномырдин. Увы, мы тогда проиграли: не сумели убедить руководство в нашей правоте, целесообразности линии на решительное продолжение реформ. После чего в январе 1994 года я ушел в отставку с поста первого вице-премьера и министра экономики.

Дальше за выбор «другой линии» пришлось заплатить, в том числе «черным вторником». Иного не могло быть: если ты накачиваешь экономику деньгами, не вполне понимая, как при этом будет обеспечена финансовая стабильность, рано или поздно жди, что все это взорвется. Что и произошло осенью 1994 года.

– Тем не менее, «черный вторник» форсировал поворот к финансовой стабилизации.

– Действительно, эта проблема вышла на первый план. В политических и правительственных кругах, в беседах с руководством МВФ мы активно обсуждали, имеет ли смысл в сложившейся ситуации предпринять попытку радикальной финансовой, денежной стабилизации. То есть не затормозить, а остановить рост инфляции. Но было понятно, что останавливать инфляцию, не имея надежного контроля за бюджетным дефицитом, рискованно. Тем не менее, договорились, что мы хотим, во-первых, остановить инфляцию, во-вторых, кардинально сократить бюджетный дефицит – правда, не до нуля.

Ситуация была предельно сложной, потому что в качестве «якоря» мы использовали номинальный курс рубля по отношению к доллару. То есть мы перестали опускать рублевый курс. Но мешали инфляционная инерция и сильные инфляционные ожидания. Когда я говорил, что курс рубля по отношению к доллару может начать укрепляться уже в начале 1995 года, мало кто в это верил.

А золотовалютные резервы быстро сокращались. Правда, к январю 1995 года они были несопоставимы с тем объемом, который нам достался в конце 1991 года от советского правительства. Но уже снизились примерно до 2 млрд долларов, что было близко к критическому порогу. Это был серьезный стимул к тому, чтобы сдаться, отпустить или, как минимум, резко снизить валютный курс – и тем самым поставить крест на предпринятой попытке переломить ситуацию.

Ключевое решение в тот момент принял Анатолий Чубайс. Мы думали, что можем не удержать ситуацию без радикального снижения курса. Он сказал: «Давай попробуем продержаться еще 24 часа». Ему так показалось: если 24 часа продержимся, то и дальше все будет нормально. И мы продержались, чем, как оказалось, переломили ситуацию. Ибо на следующие сутки был отмечен рост резервов. И затем началось укрепление реального курса рубля.

Позже нам пришлось вводить валютный коридор, хотя в программе, принятой нами и Международным валютным фондом, который нас поддерживал финансово, коридор не предусматривался – там речь шла о поддержке плавающего курса рубля. Но после выхода из кризиса начала 1995 года динамика курса переломилась, началось быстрое укрепление номинального курса рубля – что ваш покорный слуга и предсказывал, причем публично.

Это укрепление стало меня беспокоить, оно становилось избыточным и могло спровоцировать спекуляцию на переоцененном рубле. Спекулянты могли решить, что рубль укрепился избыточно и пора играть на его понижение. В результате вместо того, чтобы получить финансовую, денежную стабильность, мы оказались бы в ситуации непредсказуемых колебаний курса национальной валюты, что вредно для реального сектора экономики.

Выход был найден: мы провели переговоры с МВФ и ввели валютный коридор – уже не для того, чтобы избежать обесценения рубля, а с целью не допустить его избыточного укрепления.

– Российской экономике пришлось пережить еще одно колоссальное потрясение в августе 1998 года, когда рухнула выстроенная государством пирамида ГКО. Кстати, возводиться она начала в 1995 году, после решения правительства прекратить финансировать бюджетный дефицит за счет кредитов Центрального банка и с той же целью перейти на заимствования средств у коммерческих банков, фирм и корпораций и даже населения в виде государственных краткосрочных облигаций. Известная и вполне рыночная практика. Вопрос: в мере, которую должна была знать или хотя бы чувствовать власть. Где, по Вашему мнению, тот предел, переходить который правительство было не вправе?

– Точный ответ на этот вопрос дать невозможно. Мы анализировали развитие событий в российской экономике 1996–1998 годов. Но даже серьезные исследования специалистов нашего Института экономики переходного периода не позволяют однозначно ответить на вопрос, когда нормальная система заимствования средств на внутреннем рынке для финансирования бюджета стала тем, что в экономической теории называется схемой Понзи. То есть чем-то подобным действиям Мавроди.

Общеэкономические показатели свидетельствуют: что, по крайней мере, до ноября 1997 года это еще не была схема Понзи, ибо процентные ставки по ГКО быстро падали, а соотношение внутреннего долга и ВВП не было необычным для стран нашего уровня развития. Фактором риска представлялась короткая дюрация – увеличенная доля короткого долга. Но и она не была аномально высокой.

– Не кажется ли Вам, что само создание рынка ГКО перекосило экономику, привело к ненормальной ситуации на финансовом рынке? Рассмотрим ситуацию подробнее. Сначала правительство, у которого появилась возможность покрывать бюджетный дефицит внутренними заимствованиями посредством выпуска ГКО, перешло к проведению довольно мягкой бюджетной политики. Это усугубилось лоббизмом прокоммунистического большинства в парламенте, принятием Думой безответственных решений по увеличению государственных расходов – в те годы Бюджетный кодекс не был столь строгим, как теперь. Естественно, денег постоянно не хватало, и правительство расширяло рынок ГКО. Причем проценты по кредитным обязательствам государства устанавливались настолько высокими, что с ними не могли конкурировать по прибыльности кредиты, выдаваемые предприятиям.

Банки быстро поняли, где хлеб гуще намазан маслом, и перестали выдавать кредиты реальному сектору – в пользу гораздо более высокодоходных игр на рынке ГКО. Предприятия оказались на голодном кредитном пайке – со всеми вытекающими последствиями. Следует ли из всего этого, что решение о создании рынка ГКО изначально было порочным?

– Это была очень рискованная политика. Более ответственной была бы политика сокращения и бюджетных расходов, и заимствований на внутреннем рынке. Но по политическим причинам тогда она была невозможна. К тому же вспомним, что именно в 1997 году в России начался экономический рост, рост промышленного производства. Мировое сообщество признало успехи России в выходе из кризиса, а Анатолия Чубайса назвали лучшим министром финансов в развивающихся странах.

Правда, как вскоре выяснилось, это же сообщество не сумело предвидеть, что в Юго-Восточной Азии вот-вот разразится мощнейший экономический кризис, и не предугадало тяжесть его последствий – в том числе степень влияния на другие экономики.

Думаю, что без азиатского кризиса мы бы не получили дефолт в 1998 году, поскольку внутри России не было серьезных предпосылок к негативному развитию событий. Скорее наоборот: в 1997 году у нас началось резкое снижение ставок по ГКО, а валютный курс рубля стабилизировался. Были основания надеяться, что линия, выработанная в 1995 году, сработала в «плюс». Статистика 1997 года, обнародованная позже крупнейшими инвестиционными банками, работавшими тогда в России, была позитивной.

Но был и такой фактор, как динамичная ситуация на мировых финансовых рынках, в которые мы уже были тесно интегрированы. Любые неприятности, даже происходившие на другой половине земного шара, могли сразу же отразиться на экономике России.

– Экономический кризис в Юго-Восточной Азии, «зацепивший» Россию примерно в октябре-ноябре 1997 года, наша страна встретила в приличном состоянии – похожем на то, в котором тогда находилась Бразилия. Но почему Бразилия вышла из кризиса без дефолта, а мы – с дефолтом?

– Не менее любопытный вопрос: в такой ситуации для страны лучше выйти из кризиса с дефолтом или без него? Ведь Россия, пройдя через дефолт, затем вошла в период гораздо более динамичного

экономического роста, чем Бразилия, которая вышла из кризиса с «гордо поднятой головой», но с большими долгами и серьезными расходами на их обслуживание.

В историческом плане ключевым для нас остается вопрос: почему бразильцам удалось обойтись без дефолта, а нам нет? Тем более что дефолт – это травма не только для экономики, но и для населения. За ним стоят утраченные сбережения значительной части населения.

Этот вопрос можно обсуждать с технической точки зрения: когда, какие решения были приняты или не приняты, кто допустил ошибки. На мой взгляд, бразильские финансовые власти более адекватно реагировали на кризис. Конечно, они имели больший опыт работы в условиях рыночной экономики и лучше понимали, как она устроена, за считанные часы принимали решения, на которые у российских властей уходили недели.

Но главной российской бедой в этой ситуации оказалось отсутствие в нашем обществе консенсуса по ключевым вопросам. У нас было правительство, которое при Черномырдине, а потом при Кириенко, хотело и пыталось справиться с кризисом, не всегда понимая, что для этого надо делать, допуская ошибки. А в Госдуме царили иные настроения. Парламентское большинство было коммунистическим. С небольшим перевесом, но все же... Коммунистический электорат – это в первую очередь малообеспеченные люди. Чем их больше в стране, тем больше голосов на выборах получают коммунисты. Они были заинтересованы в том, чтобы в стране все было плохо: чем хуже населению – тем больше избирателей голосуют за КПРФ.

Помню, в июле 1998 года Стенли Фишер (тогда первый заместитель руководителя МВФ), с которым у меня дружеские отношения, говорил мне, что обычно в стране, которую накрывает кризис, происходит политическая консолидация вокруг антикризисной программы. Даже самые ярые политические противники гораздо легче идут на контакты и компромиссы, заключают «водяное перемирие», соглашения о согласованных антикризисных действиях. Идейные разногласия и споры переносятся на «потом» – мол, когда страна выйдет из кризиса, начнем снова заниматься своими политическими проблемами. «А почему у вас-то не так?!» – спрашивал меня Стенли.

Речь шла о конкретном примере. Тогда Анатолий Чубайс при моем участии договорился с МВФ о выделении России крупного стабилизационного кредита. Его получение давало нам надежду на то,

что страна выйдет из кризисной ситуации более или менее благополучно – во всяком случае, без дефолта. Но такой кредит включает требования к стране-получателю принять организационные, а иногда и политические меры, которые дают кредитору уверенность в том, что деньги будут возвращены.

Так было и на этот раз. Правительство пошло с перечнем этих мер в Думу, но коммунистическое большинство заявило, что «этот капиталистический ультиматум» принимать не будет. Правительство резонно возразило, что тогда у нас случится экономическая катастрофа! И получило в ответ: «Это ваши проблемы».

Стенли удивлялся, так как в других странах со схожей ситуацией всегда удавалось провести подобный пакет через парламент. Пришлось сказать ему правду: «Наши парламентарии хотят, чтобы было хуже. У них имеются прагматические и политические интересы в дальнейшем ухудшении ситуации в стране. Надеяться на то, что они примут что-нибудь из пакета, нацеленного на ее улучшение, – иллюзия. Поэтому давай смотреть, что можно сделать без принятия законов, в рамках указов президента и решений правительства. Это мы сможем обеспечить».

– МВФ этот уровень показался недостаточно высоким? Ведь полноценного кредитования Россия так и не получила, в результате чего угодила в дефолт…

– Все было проще и смешнее: в самый ответственный момент Россия попала в нелепую ситуацию, которая классически характеризует «роль личности в истории», в данном случае – в истории нашего дефолта.

После того как мы практически договорились с МВФ о кредитах на основе президентских и правительственных гарантий, Сергей Кириенко (очень компетентный, на мой взгляд, премьер, но не имевший на тот момент большого опыта работы в сфере государственных и международных финансов) сделал правильную вещь: пригласил к себе 12 влиятельных и важнейших для российского рынка инвесторов, чтобы объяснить им, как мы – с помощью кредитов МВФ – собираемся справиться с кризисом.

Один из его коллег (не буду называть имен) подготовил материалы для предварительной раздачи инвесторам и накануне встречи повез их согласовывать в московский офис МВФ. А там кураторы – обычные чиновники среднего звена – говорят: «Материалы нас

не устраивают, потому что здесь то-то и то-то, на наш взгляд, неправильно». Коллега Кириенко тут же внес эти поправки вместо того, чтобы связаться со мной. Я бы позвонил руководству МВФ и объяснил, почему предлагаемые их чиновниками корректировки будут катастрофическими.

Инвесторы получили бумагу, которая «не билась» по цифрам, более того – был виден ничем не покрывавшийся финансовый разрыв. Естественно, на встречу с премьером они пришли с большими подозрениями, а после встречи стали дружно закрывать российские активы и выводить деньги с рынка. На рынке тут же поднялась паника, которая и привела к неминуемому дефолту.

Казус произошел всего-навсего из-за того, что один человек не позвонил другому. Мы наверняка урегулировали бы проблему: просто требовалось объяснить руководству МВФ, что значит для инвесторов та самая бумага, получив которую они дальше должны были нести юридическую ответственность за то, что не утратят деньги кредиторов и акционеров.

Такой вопрос не могли решить чиновники среднего уровня, его следовало перевести на уровень высшей бюрократии, вплоть до президентов. Убежден, что я урегулировал бы его в течение нескольких минут.

– В 1992 году Вы занимались созданием принципиально новой для нашей страны системы налогообложения, приспособленной к реалиям рыночной экономики, причем при высокой инфляции. Спустя несколько лет, уже как депутат Госдумы, Вы принимали участие в разработке Налогового кодекса. Какие здесь встретились развилки?

– Первая была связана с выбором: вводить или нет налог на добавленную стоимость одновременно с либерализацией цен? По этому поводу у нас развернулась дискуссия с коллегами из МВФ, которые были скорее против. Я провел несколько совещаний в правительстве и принял решение, что надо вводить НДС. К тому времени оборотные налоги на фоне высокой инфляции практически вышли из-под контроля государства. Нам нужен был крупный общегосударственный источник доходов в федеральную казну. Таким источником мог стать только НДС.

Приводились контраргументы: мы административно не готовы, законодательство по НДС абстрактно и размыто. Высоки риски,

что НДС мы введем, но получим минимальные доходы. К тому же мы предлагали по нему высокую ставку (28%) просто потому, что в стране бушевал финансовый кризис и казне требовались финансовые поступления.

Тем не менее, мы ввели именно 28%-й НДС. И тем самым, я думаю, предотвратили в 1992 году паралич денежного обращения в стране. А это и было нашей главной задачей. Ставку мы потом снизили.

Но введение НДС было лишь частью общей задачи – определения стратегии реформы налоговой системы. Когда берешься за это в стране, где на протяжении многих десятилетий не было рыночной налоговой системы, придумывание ее из головы – задача, не имеющая решения. Неизбежно приходится брать налоговые системы рыночных экономик и адаптировать их к условиям своей страны. Так была сформирована и налоговая система, которую мы ввели в России в 1992 году. Хуже или лучше, но она работала.

По мере накопления опыта становилось ясно, что система функционирует отвратительно. Причина простая: мы ее позаимствовали у стран, которые были «демократиями налогоплательщиков», где налоговая система формировалась не теми, кто собирает налоги, а теми, кто их платит. Именно налогоплательщики, исходя из своих интересов, а только потом – из интересов общества и государства, решали, как лучше устроить систему сбора налогов. Они могли позволить себе создание сложных, запутанных налоговых систем, где высокие налоговые ставки сочетаются с массой льгот по уплате налогов.

Известно, что за каждой льготой стоят чьи-то интересы. Но если вы с самого начала без принуждения договорились, что уплата налогов – не вынужденное зло, а общественная необходимость, что налоги требуются для финансирования общегосударственных нужд, то можете иметь сложную и запутанную систему. Ибо она создавалась не в качестве «капкана» для уклоняющихся, а в интересах налогоплательщиков.

В России же налоговая система традиционно основана на ином принципе. Она импортирована к нам татаро-монголами.

– Налоги – дань, а не складчина?

– Именно так. Монголы заимствовали эту модель в Китае, а потом распространили по всем покоренным землям и народам. Мы попытались поломать эту не лучшую традицию и начали внедрение, условно говоря, европейско-американской модели – с предельно

высокими ставками и массой возможностей их снизить, а то и вообще с уходом от налогов. В результате создалась парадоксальная ситуация, при которой предприятия, легально и добросовестно уплачивавшие все налоги, стали неконкурентными в сравнении с теми, кто уходил от налогов с помощью различных хитростей и лазеек.

Мы решили пойти другим путем: в отличие от европейцев и американцев, радикально снизить верхние планки налоговых ставок и столь же радикально сократить число налоговых льгот и исключений.

Я позвонил Анатолию Чубайсу, который тогда был руководителем администрации президента, и сказал, что реформу надо подготовить ко второму сроку президентства Ельцина. Попросил назначить руководителем группы реформаторов Сергея Игнатьева – в то время помощника президента по экономике. После чего работа началась, и к концу января 1997 года основные концептуальные положения были сформулированы. Весной Ельцин упомянул о них в президентском послании, затем от имени президента они были внесены на рассмотрение в Госдуму. Но не прошли из-за отсутствия парламентского большинства, готового поддержать правительство.

Тогда было решено переработать их в более последовательные и радикальные предложения, не рассчитывая на их реализацию в обозримой перспективе. Это были времена правительства Евгения Примакова. Мы не сомневались, что его кабинету наши предложения – с плоской шкалой подоходного налога, резким снижением налога на прибыль и ликвидацией льгот по нему, радикальной реформой системы обложения природных ресурсов – ни к чему.

Однако в реальной жизни никогда не знаешь, как могут повернуться события. В 1999–2000 годах сначала премьером, а потом президентом стал Владимир Путин. Ему была нужна экономическая программа. Наша программа налоговых реформ оказалась единственной проработанной – с подготовленными законопроектами и проектными расчетами. Так она оказалась востребованной и была воплощена в 2000–2002 годах.

– Почему, разрабатывая Налоговый кодекс, Вы остались приверженцем НДС, а не взяли за основу налог с продаж, как у американцев?

– Потому что я прекрасно знаю американских специалистов по налогообложению, причем лучших. Они стонут от своего налога

с продаж. США не переходят к НДС потому, что это конституционно невозможно: нужно вносить поправки в Конституцию, ведь косвенные налоги – прерогатива штатов.

– Вы внесли в Налоговый кодекс презумпцию невиновности налогоплательщиков, хотя она присутствует в налоговых законодательствах немногих государств. Но российская административная и судебная практика оставляют от этой нормы крайне мало. Как презумпцию невиновности превратить из декларации в реальность?

– Я колебался при обсуждении вопроса: включать ли презумпцию невиновности в Налоговый кодекс? Действительно, это необычная практика. Многие высококвалифицированные специалисты говорили, что такую норму вряд ли стоит вносить из гражданского права в Налоговый кодекс. Налоги не собираются на основе гражданского права.

Принимая решение, я исходил из того, что если мы включим такую норму в кодекс, то никакой нормальный налогоплательщик без серьезного повода не станет судиться с налоговыми органами. Но для налогоплательщика она будет дополнительным аргументом, если налоговые органы начнут злоупотреблять своими полномочиями.

Эта норма, внесенная в Налоговый кодекс, чуть-чуть изменила баланс прав и обязанностей в пользу налогоплательщика. Но далее, как это часто бывает в России, вопрос начал упираться в качественный состав налоговой службы, в реальную практику налогового администрирования, в «управляемость» судебной системы. Не вижу, что еще требуется дополнительно прописать в законе, чтобы сделать ситуацию более сбалансированной. Это вопрос административной практики и общей политической культуры представителей власти и самих граждан.

Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Июль 2009 года

СЛОЖНЫЙ ПЕРЕХОД К РЫНКУ

*Интервью с **Евгением Григорьевичем Ясиным***

Биографическая справка

– в 1989 году – заведующий отделом Государственной комиссии по экономической реформе при Совете Министров СССР. Один из авторов программ перехода к рыночной экономике, в том числе программы «500 дней»;
– в 1991 году – генеральный директор дирекции по экономической политике Научно-промышленного союза СССР (ныне – Российский союз промышленников и предпринимателей). В ноябре 1991 года создал при нем Экспертный институт и возглавил его;
– с января 1992 года – полномочный представитель правительства в Верховном Совете РФ;
– в 1992 году – член Совета по предпринимательству при президенте;
– в 1993 году – руководитель рабочей группы при председателе правительства, принимал активное участие в разработке экономических программ;
– в 1994 году – руководитель Аналитического центра при президенте;
– с ноября 1994 года по март 1997 года – министр экономики;
– с апреля 1997 года – министр РФ;
– с октября 1998 года по настоящее время – научный руководитель Государственного университета – Высшая школа экономики, директор Экспертного института;
– с февраля 2000 года – глава фонда «Либеральная миссия».

– Евгений Григорьевич, признаки неэффективности советской экономики были видны задолго до перестройки. Это и невосприимчивость к достижениям научно-технического прогресса, и трудности с продовольственным снабжением жителей городов, и многое другое. Могла ли правящая номенклатура начать назревшие рыночные реформы раньше?

– Реформировать советскую экономику пытались неоднократно. В 1965 году начинались косыгинские реформы и появилась слабая,

скорее теоретическая, но все-таки возможность постепенного перехода к рыночным отношениям. Не могу сказать, что реформы были задуманы такие уж революционные, но они предлагали новый вектор развития. И если бы, опираясь на либеральный экономический курс, туда же стала поворачиваться и политика, то постепенно в России могли бы начать вырисовываться основы рыночной экономики.

В этом направлении уже делали первые шаги Венгрия и Чехословакия, чьи экономические системы были очень похожи на советскую. К моменту «бархатных революций» в 1989 году их экономика была, в принципе, готова к более легкому переходу к рынку, была более сбалансированной. Потребовались только политические преобразования. Конечно, экономические тоже были – либерализация, приватизация, но они не оказались такими тяжелыми, как в России. Подобный эффект мог быть и в СССР, будь косыгинские реформы продолжены.

Однако ввод советских войск в Чехословакию остановил экономические реформы в СССР. Хотя попытки внедрения отдельных псевдорыночных элементов еще предпринимались, но это уже была только видимость. В те годы росли мировые цены на нефть, Самотлор был «в самом соку», что снимало необходимость в каких-либо переменах. Поэтому ничего и не менялось.

Очередная попытка была предпринята в 1979 году, когда появились признаки серьезного неблагополучия в экономике. Было опубликовано постановление ЦК КПСС и Совета Министров о совершенствовании управления. Причем первоначально предполагалось рассмотреть этот вопрос на партийном съезде и принять развернутую комплексную программу. Потом перенесли вопрос на пленум КПСС, и от него отказались. В итоге вся энергия ушла «в свисток»: появилось всего-навсего постановление, на этом кампания и закончилась.

Через три года к власти пришел Юрий Андропов, он поинтересовался, что наработано в этом направлении. Ему предъявили данное постановление, выполненное лишь в части, которая была выгодна чиновникам. И никаких изменений в экономике. Новый генсек велел начать эксперимент по совершенствованию управления хозяйственным механизмом. Это была попытка реализовать постановление 1979 года со слегка «увеличенными» задачами. Полагаю, что отказ от реформ был первой развилкой, на которой мы повернули не туда. Хотя людям, которые профессионально занимались этим вопросом, с самого начала было ясно: добиться на этом пути существенных подвижек

невозможно. Искали выходы, которые не привели бы к серьезным осложнениям. Но реально экономика не развивалась, сокращалось производство, из торговой сети один за другим пропадали товары, в отдельных регионах вводились карточки. И это при том, что страна еще получала большие нефтяные доходы. А когда в 1986 году они упали, дальше без серьезных отклонений ничего сделать было нельзя.

Другая развилка – первые решения Михаила Горбачева в 1985 году. Политика нового генсека-реформатора, получившая название «ускорение», была попыткой сыграть теми же картами в те же игры. Но быстро выяснилась полная бесполезность такой политики. После этого и начались подвижки.

Следующая развилка наблюдалась в 1987 году, когда к очередному пленуму по запросу ЦК КПСС были подготовлены предложения о радикальном совершенствовании системы управления экономикой. Документ писали серьезные люди, в том числе академики Александр Анчишкин и Абел Аганбегян. Естественно, там было много «гибких» фраз, но кто хотел, тот мог понять гораздо больше, чем представлялось аппаратчикам в ЦК КПСС. В июле 1987 года к сессии Верховного Совета СССР в правительстве был подготовлен комплект документов, в котором предлагался вариант развития, опиравшийся на «социалистический выбор». Мы с Григорием Явлинским участвовали в этой работе. Но общество тогда было совершенно не готово к восприятию рыночных идей, к крутому повороту, необходим был определенный период подготовки. Собственно, с этих шагов он и начался. Позже я анализировал ситуацию того времени и пришел к выводу: если бы тогда решились на меры, которые, в конце концов, пришлось реализовывать Егору Гайдару, потери были бы намного меньше.

– К радикальному повороту не было готово не только общество, но и власть?

– Да. Хотя тогдашний премьер Николай Рыжков был гораздо более готов к этому, чем общество. Например, он понимал, что если не будет заниматься приватизацией, передавать предприятия в частную собственность, то ему придется разбираться с забастовками, протестами и другими подобными проблемами. Во всяком случае, уже потом, в 1989 году, когда мы писали о необходимости приватизации или разгосударствления, он воспринимал это вполне адекватно. В то же время органически не мог принять идею либерализации цен. Это было сверх его способностей.

– Евгений Григорьевич, Вы уже в те годы были вхожи в высокие кабинеты. Как Вы считаете, высшее руководство в 1987–1988 годах понимало, что страна неконкурентоспособна и не может создать мало-мальски приемлемый уровень жизни для людей?

– Я бы сказал: это имело место и раньше. Юрий Андропов пришел на высший пост в стране, по моим сведениям, с четким пониманием того, что мы находимся на пороге серьезнейшего кризиса. Он говорил, что мы не знаем страны, в которой живем. Но Андропов не был «несостоявшимся реформатором», как его сегодня пытаются изобразить. Это был очень неглупый человек – но из старой системы. Никаких серьезных реформ страна от него не дождалась бы.

Вообще, на Старой площади было немало хорошо информированных и понимавших людей. Но они исходили из того же тезиса, что и Людовик XIV: «После меня – хоть потоп!» Им бы дотянуть, дожить без крутых поворотов, чтобы все было спокойно.

Впрочем, слово «рынок» впервые произнес с трибуны Николай Рыжков – на сессии Верховного Совета СССР в 1987 году. До этого мы слышали лишь некие робкие намеки. Кстати, он был одним из главных, кто поддержал и продвигал Закон «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 года. Закон, благодаря которому реально началось движение в сторону рыночной экономики, к приватизации, к возрождению предпринимательства.

– Кто кого тормозил: Рыжков Горбачева или наоборот?

– Рыжков, несомненно, был более консервативным. Но в высшем руководстве имелись разные взгляды. Либеральный спектр представляли Михаил Горбачев, Александр Яковлев, возможно, Рой Медведев и Анатолий Черняев... Но для них (кроме Медведева) главными все же были не экономические проблемы – они их не так хорошо чувствовали, а задача, которую они перед собой поставили: нельзя ничего сделать, опираясь на партаппарат. Партаппарат, номенклатура будут сопротивляться, так как предложенные перемены противоречат их интересам. Может быть, не было ясных представлений о том, что должно получиться, оставались иллюзии насчет социалистического выбора. У Горбачева они до сих пор есть, но уже на уровне социалистических взглядов, которые не определяют политики. А тогда это был вопрос политики.

Поэтому родилась идея: начинать надо с политических реформ. Здесь была еще одна развилка. Думаю, главным идеологом был

Александр Яковлев, который сказал: если будем опираться в реформах на первых секретарей, ничего не сделаем, они все повернут по-своему, надо поднимать массы. После этого было выдвинуто предложение о созыве Съезда народных депутатов и даже о проведении свободных выборов в одномандатных округах, что стало решающим поворотом к демократизации общества. За него мы заплатили распадом СССР, потому что получили огромную демократическую волну, которая снесла старый режим.

Для меня не существенно, кто лично – Горбачев или Ельцин – сыграл в этом более важную роль. Между собой они могли спорить сколько угодно, но делали одно дело. Ельцин доделал то, чего уже не мог сделать Горбачев. Они оба подвели страну к смене репрессивного режима. Возможно, для Горбачева демократизация была важнее.

– Но все же чем были предопределены столь радикальные перемены – политическими решениями власти или развалом социалистической экономики?

– Точного ответа нет и быть не может. Еще в 1982 году в Хельсинки я увидел в книжном магазине книгу, выпущенную в Гарварде на кафедре, которой руководил Збигнев Бжезинский. У меня не было денег, чтобы купить ее, и я, стоя у стеллажа в магазине, за три дня прочитал ее от начала до конца в меру своих тогдашних способностей осилить английский текст. Она оказалась потрясающе интересной.

Одна из ее глав была посвящена будущему России: «Ах, Русь-тройка, куда несешься ты? Дай ответ! И несется она, не давая ответа». Это они просто цитировали. А вывод был такой: всякий, кто возьмется прогнозировать судьбу России, никогда ее не угадает. Тем не менее, они попытались обрисовать три сценария, исходя из посыла, что изменения в России не только необходимы, но и неизбежны. Первый вариант – радикально-консервативный: новые репрессии, сильная рука (конкретная фамилия не называлась). Но вывод был обнадеживающий: этот вариант крайне маловероятен, потому что вслед за закручиванием гаек неизбежно должны усилиться репрессии, прежде всего против элиты, партийно-советской номенклатуры. А она этого не желает. И всякий, кто попытается что-то делать в этом духе, столкнется с нарастающим сопротивлением «у себя дома».

Второй вариант они назвали последовательно-демократическим: переход к стандартам западной демократии, свободные выборы и так далее. Но его они тоже сочли маловероятным, потому что он должен

был привести к развалу Союза. Ибо снятие «вожжей жесткого насилия», которое уже редко проявлялось в реальности, но которого все боялись, немедленно вызовет соответствующую реакцию.

Наиболее вероятным они посчитали наступление оттепели типа хрущевской – с противоречивой ситуацией, когда есть и послабления, и некоторая либерализация режима, но сохраняется коммунистическая система правления.

Сегодня я думаю, что этот вариант (как развилка), действительно, был наиболее вероятен, если бы не Александр Яковлев и не решимость Михаила Горбачева отметиться в истории человечества ликвидацией тоталитарного режима. Когда-нибудь Горбачеву за это поставят памятник. Он сделал то, что я – представитель того же поколения – считал абсолютно невозможным при своей жизни.

Возможно, это было мужество неведения: начиная перестройку, Михаил Сергеевич не предполагал, во что она выльется и чем закончится. Вероятно, Александр Николаевич представлял себе последствия и одновременно понимал, что без таких крутых политических перемен – начиная с самого «верха» – в нашей стране ничего добиться нельзя. В итоге в начале 1990-х годов мы пошли по варианту радикальной демократизации.

– Несчастьем нашей страны называют систему управления. Огромное количество ведомственных инструкций, противоречащих букве и духу закона, взятки, откаты, произвол. Чиновники неподконтрольны ни обществу, ни даже представительным органам власти. И многие связывают это с тем, что в России серьезной административной реформы не было ни в середине 1990-х годов, ни сейчас. В отличие от восточноевропейских стран.

– Я бы связал эту «российскую особенность» не с проблемами администрирования, а с недостатками и даже с пороками проведенной или незавершенной политической реформы. Мои коллеги, которые в 1990-х годах не были моими единомышленниками, обращают внимание на то, что Ельцин, будучи реформатором и опираясь на реформаторов в экономической сфере, в политическом плане постарался сохранить персоналистский режим, не создал реальной системы разделения властей.

Он предпочитал иметь систему административных сдержек и противовесов, но они в Кремле были всегда. Как мы теперь знаем, Сталин натравливал Кагановича на Берию, Берию на Кагановича.

После чего удовлетворенно потирал руки и говорил: теперь есть «обстановка для работы». Такими были сдержки и противовесы тоталитарной системы.

После ее слома, когда в России выстраивалось новое государственное и общественное устройство, требовалось добиться реального разделения властей, создать механизмы смены властей, свободных выборов. Но все эти механизмы нормального функционирования демократической системы так и не были созданы в полном объеме и в комплексе. Потому что Ельцин шел на все, кроме одного: он не хотел ни с кем делиться своей властью.

Из-за этого я воспринимал Ельцина как двуликого Януса. С одной стороны, он был демократическим президентом, не нарушал свободу слова, старался обеспечить свободу выборов. Даже его последние выборы – 1996 года, сколько бы ни лили грязи по их поводу, были несравненно более демократичными, чем выборы 1999 года, не говоря уже о последующих! С другой стороны, он оставался типичным секретарем обкома. Например, звонил мне, как министру экономики, и приказывал выделить капиталовложения такому-то заводу. На мои объяснения, что закон запрещает, в бюджете не предусмотрено, отвечал: «Ну, нет, это же я тебе говорю! Значит, давай!»

Однако дело не в «обкомовских» привычках главы государства. Проблема глубже и серьезнее. При строительстве нового, действительно демократического государства экономические реформы должны идти одновременно и параллельно с политическими, правовыми реформами. Их смысл – в изменении глубинных основ российской государственности, ибо надо на место персон поставить институты. Здесь мало написать новые инструкции или установить новые регламенты. Требуется полностью ликвидировать противодействие двух принципов: один из них заключается в том, что действуют институты, законы, правила, и они одинаковы для всех; другой – что есть начальник-самодержец, и в нужных для него случаях любые законы и нормы он трактует по-своему разумению.

Ельцин был очень демократичен, когда не чувствовал, что тот или иной институт опасен для его личной власти. Но если чувствовал... Кстати, я согласен с высказываниями, что Владимир Путин обеспечивал «определенную преемственность курса своего предшественника».

Впрочем, справедливости ради нужно признать, что ускоренное реформирование страны, экономика которой находилась в полном развале, – тяжелейшая работа. Она включала и экономическую, и по-

литическую стороны. Главная трудность заключалась в том, что одновременно решить эти две задачи было невозможно. Приходилось выбирать: либо проводить экономическую реформу и, когда результаты будут получены, заняться политической; либо начать с политики с риском «прогореть». Ибо, если вы не создадите достаточно быстро основы рыночной экономики, не удастся сформировать и социально-экономическую базу реформ – предпринимательский класс. А также можете оставить без хлеба насущного класс социальных иждивенцев – детей, пенсионеров, инвалидов и так далее. В этом случае вы проиграете все. Значит, выбор был сделан правильный.

– Спорным вопросом деятельности правительства «младореформаторов» считается установление валютного коридора в 1995 году. После чего произошел обвал рынка межбанковского кредитования. Многие считают, что валютный коридор сыграл не последнюю роль в кризисе 1998 года. Нужно ли было устанавливать его или требовалось ввести курс свободно плавающего рубля?

– Годом раньше, в октябре 1994 года, случился обвал рубля. В то время единственным видом финансовых рынков был валютный. Причем он был чрезвычайно изменчивым, волатильным. Спекулянты, играя на колебаниях валютных курсов, выгребали у государства последние деньги. Введение валютного коридора, которое предварительно обсуждалось с МВФ и Всемирным банком, было направлено на то, чтобы стабилизировать ситуацию, затормозить бесконечные колебания.

Что же необходимо было сделать, чтобы не допустить кризиса в 1998 году? Надо было отказаться от коридора. Скажу больше: в декабре 1997 года глава Центрального банка Сергей Дубинин принял решения, предусматривавшие возможность значительного расширения границ коридора (что означало бы его ликвидацию). Но реально границы оставались узкими. В противном случае лопнула бы банковская система, так как российские банки уже накопили большие обязательства за рубежом. Поэтому Центральный банк «тянул резину», а когда приступил к обещанному расширению, было уже поздно.

– То есть этим инструментом не сумели правильно воспользоваться, чтобы уйти от кризиса…

– Все равно не ушли бы. Не валютный коридор стал причиной кризиса. У страны к тому моменту была масса иных острых проблем, созданных задолго до этого. После выборов 1996 года возник боль-

шой государственный долг. Осенью 1996 года я получил аналитическую записку от экономической экспертной группы (возглавлял ее тогда Йохен Вермут, в нее входили Аркадий Дворкович, Евсей Гурвич и другие), которая предупреждала о недопустимом росте дефицита бюджета, в связи с чем финансовая система страны оказалась перед угрозой тяжелого кризиса.

Олег Вьюгин как замминистра финансов курировал в то время эту группу, он предложил план, как примерно за три года сократить дефицит бюджета до приемлемых величин. Но план был нереальным – в том смысле, что правительство на такие меры не пошло бы: там было так много непопулярных мер, что правительство вылетело бы еще до выполнения первых пунктов плана. Предлагалось резко сократить все расходы. Для увеличения доходов надо было повышать налоги. Но собираемость налогов была близка к нулю, потому что в стране просто не было денег – она была иссушена жесткой монетарной политикой. Ведь тогда мы боролись с инфляцией. Когда в 1995 году Анатолий Чубайс пришел в правительство, она составляла 131%, что не воспринималось как трагедия, ибо до этого было и 300%, и 900%. Через два года инфляция была снижена до 11%, и Чубайса назвали лучшим министром финансов среди министров развивающихся стран. Между прочим, ради этого он в 1997 году провел второй с начала реформ секвестр бюджета – на 20%.

– Но какими средствами? Выросла колоссальная пирамида ГКО, которая рухнула в 1998 году. Правильно ли было снижать дефицит бюджета с помощью ГКО?

– ГКО ввели в 1993 году, и первое время никакой опасности от них не исходило. Были и другие методы закрытия дефицита бюджета. Один из них – приватизация. Но вместо нее были проведены залоговые аукционы, которые на деле означали срыв денежного этапа приватизации. Можно было приватизировать гораздо больше государственного имущества и гораздо дороже, если бы в этом «огороде» не гуляли олигархи. Нужно было интенсивнее продавать активы иностранцам через действительно открытые аукционы – такие, как конкурс по «Связьинвесту».

В чем-то нам «помогли» специалисты МВФ: в 1996 году директор-распорядитель Мишель Камдессю добился от нас отмены экспортных пошлин. И это в условиях пустого бюджета. По канонам МВФ считалось, что страна, которая хочет увеличить экспорт, не должна иметь экспортных пошлин. А для России эти пошлины были колос-

сальным источником дохода. Если бы его у нас не отняли, можно было существенно сократить выпуск ГКО. Хотя нефть и была дешевая, но 19 долларов за баррель она все же стоила. И лес-кругляк вывозить было крайне выгодно.

Невольно усугубило ситуацию перед кризисом и решение о присоединении России к статье VII Устава МВФ – по сути, мы объявили полную конвертируемость рубля. Это могло стать благом, так как в Россию хлынул иностранный капитал – примерно 30 млрд долларов, чего раньше нельзя было даже представить. Но это были «горячие деньги», которые как пришли, так и ушли.

И еще о пользе или вреде ГКО. Доходность по ГКО в 150% во время президентских выборов снизилась до 18% в сентябре 1997 года. То есть временное использование ГКО для финансирования бюджетного дефицита вместо эмиссионной накачки могло пройти безболезненно и даже стать благом для экономики, если бы не азиатский кризис, за которым последовало бегство капитала со всех развивающихся рынков, в том числе с российского. Уже поступившие к нам 30 млрд долларов «выдуло» из России в течение нескольких месяцев. И к лету 1998 года страна оказалась банкротом.

– Другая острая проблема середины 1990-х годов – неплатежи. Многие связывают их с иссушением экономики от жесткой бюджетной политики. Но Егор Гайдар отмечал, что, как только был принят закон о банкротстве и началась волна банкротств, предприятия стали расплачиваться. Анатолий Чубайс, возглавив РАО «ЕЭС России», устроил жесткие административные разборки с неплательщиками за электроэнергию – и те тоже стали платить, включая Министерство обороны. Значит ли это, что неплатежи были связаны, скорее, с культурой нашего бизнеса, чем с жесткой бюджетной политикой?

– По-моему, эти факторы играли меньшую роль. Важнее были два других. Первый – жесткая денежная политика, которая была объективно обусловлена, потому что иначе мы не могли справиться с инфляцией, следовательно, не могли перейти к росту, к какому бы ни было оздоровлению. Второй фактор – открытие экономики и колоссальная структурная перестройка под давлением монетаристской политики, свободных цен и свободы торговли на мировых рынках в 1990-е годы. Это была колоссальная революция: доля промышленности в ВВП упала с 38 до 25%, доля сельского хозяйства по занятости – с 16,5 до 5%, а доли торговли и финансового сектора выросли.

К 1999 году мы получили структуру экономики, больше похожую на американскую, чем на ту, что имели в 1990 году. Почему? Потому что предприятия не могли продать свою продукцию. И это был вопрос не только монетаристской политики, но и более практичный: какую же мы производим продукцию, если ее не покупают? Мощнейшая советская отрасль промышленности по производству телевизоров развалилась в одночасье: население предпочло японские бренды дешевым отечественным «Рубинам» просто потому, что японские кинескопы не взрывались.

Оборонка страдала из-за отсутствия госзаказа. А население отказывалось покупать отечественные товары, отдавая предпочтение импорту, заграничному секонд-хенду. В чем-то можно обвинять оптовых торговцев, для которых выгоднее было закупать западную продукцию, чем маяться со сбытом отечественной. Но недостатком патриотизма страдали прежде всего потребители.

Сталкиваясь с этими, на мой взгляд, самыми важными факторами, «красные» директора нашли выход: не платить. Нам не платят – и мы не будем платить. Директора были приучены вести натуральное хозяйство еще при советской власти, когда деньги, не подкрепленные фондами и лимитами, не были платежным средством, а в качестве него они использовали кирпич, кабель и т.п. – у кого что было. Кроме того, появились денежные суррогаты, которые генерировало Министерство финансов, – сначала казначейские обязательства, потом налоговые освобождения.

– Неэффективность менеджмента на наших предприятиях продолжает играть существенную роль. Собственники приватизированных предприятий повели себя не «по-европейски»: выжимали из предприятий все соки, прибыль вывозили из страны, а не инвестировали в развитие. Что мы сделали не так? Какие допустили ошибки, из-за которых результат оказался столь плачевным?

– Сказалась довольно существенная разница в культуре. Европейские бизнесмены привычны к рыночной экономике. Для них право собственности, контракт, суд и так далее являются реальными. Но главное – они уверены, что собственность у них никто не отнимет, поэтому определяют стратегию развития, заботясь не только о сегодняшнем, но и о завтрашнем дне, о том, что они оставят детям, внукам и правнукам.

В России – даже по сравнению с Восточной Европой – традиции частной собственности практически не было. А те, что возник-

ли на рубеже XIX–XX веков, были уничтожены. Первые легальные предприниматели, которые появились в конце 1980-х годов, естественно, стремились хапнуть сегодня, так как неизвестно, что будет завтра. Долгосрочные стратегии выстраивали единицы, а подавляющее большинство было уверено: первую прибыль нужно вывезти за рубеж, там купить фазенду, вложить деньги в банк, создать резерв для себя и семьи на «черный» день. А там посмотрим...

Были исключения. Например, Владимир Гусинский разработал стратегический проект, занял деньги у «Газпрома» и на голом месте создал мощную медиа-империю. Потом это стало поводом для того, чтобы его «слопать».

— Алексей Мордашов сделал из «Северстали» весьма приличное предприятие западного уровня.

— И не только он. Почему в Москве так быстро поднялись цены на жилье? Чиновник, который где-нибудь в Челябинске получил откат, первым делом покупал квартиру в столице. И бизнесмены покупали. Это было, кроме всего прочего, вложение.

Но перейдем к ошибкам, в результате которых российские бизнесмены развивались «неправильно». В начале 1990-х годов в России фактически с нуля были созданы основные институты рыночной экономики: частная собственность, открытая экономика, свободные цены, свободная торговля. Но рынок необходимо было обустроить гораздо большим количеством экономических и политических институтов, чтобы работали они, а не персоны, как мы уже говорили. Это требует колоссальных усилий, создания и выстраивания новой политической культуры, новой бизнес-культуры.

Думаю, если бы даже первоначально созданные институты нормально обустраивались, развитие нашей страны и общества постепенно вошло бы в цивилизованное русло. А «родовые травмы», в конце концов, зарубцевались бы.

У нас же что произошло? Начали с НТВ: посадили Владимира Гусинского, вынудили его отказаться от собственности, подписать какие-то бумаги. После этого он уехал из страны и немедленно заявил, что согласие из него «выбили», что соответствовало истине. Не буду говорить о Борисе Березовском в силу особой моей к нему «симпатии».

Потом появилось «дело Ходорковского», ставшее поворотным пунктом правления Путина: с него началось введение «крепостного права» для бизнеса, и не только крупного. Вместе с ним вернулся страх,

который был у людей в самом начале реформ и зарождения рыночной экономики. Он стал укореняться: мы же видим, что с этим государством играться нельзя – и тогда, и сейчас. Имели небольшое окошко, слава Богу, где-то что-то прикупили. Все! С тех пор государство регулярно заботится о том, чтобы подтверждать свою репутацию.

Несмотря на многочисленные заявления о том, что «ЮКОС» – исключение, в реальной жизни это не так. Буквально через два-три месяца начался процесс с «Вымпелкомом», который чудом удалось остановить. Потом были «РуссНефть», Евгений Чичваркин и его уже бывшая «Евросеть», Владимир Некрасов и «Арбат-Престиж»...

Наше настоящее и будущее обрисовал в интервью «Коммерсанту» Олег Шварцман, изложив историю создания государственного рейдерства. А затем уже премьер Владимир Путин в подробностях чуть ли не с гордостью рассказал, как эта схема была применена в Комсомольске-на-Амуре на судостроительном заводе, который государство за символическую плату забрало у собственников, посчитав их неэффективными. Схема простая: сначала заводу не оплачивали госзаказ на подводные лодки, а когда он увяз в вынужденных долгах, объявили банкротом и отобрали.

Еще раньше аналогичная «схема Шварцмана» была использована при отъеме крупнейшего в стране производителя титана – фирмы АВИСМА. И таких случаев много!

– Беда не только в том, что государство противозаконно отнимает у предпринимателей их бизнес. В проигрыше и остальные граждане, ибо неэффективность государственного управления общеизвестна. В результате ниже жизненный уровень, Россия все больше отстает от стран Запада во многих отраслях, а в некоторых – навсегда.

– В 2009 году я проанализировал состояние отраслей в России. Выяснилось, что черная металлургия, молочная промышленность, розничная торговля развиваются весьма успешно. Производительность в розничной торговле составляет примерно 31% аналогичного показателя в США, а в 1999 году – лишь 15%; в молочной промышленности, на Лианозовском комбинате, – около 40% и 5–7%, соответственно. Производительность на «Северстали», НЛМК, «Магнитке» не так уж сильно отстает от американской, они вполне конкурентоспособны – не сравнить с тем, что было до реформ. В чем секреты таких успехов? Первый – там есть конкурентный рынок. Второй – туда

до последнего времени не вмешивалось государство. Вот и все!

А в нефтяной, газовой, цементной промышленности, жилищном строительстве и везде, где вмешивается государство либо нет равных условий конкуренции, какие-то компании имеют предпочтение и покровителей в центральных, региональных или местных органах власти, показатели провальные. Наиболее характерный пример – жилищное строительство, где цены за 7 лет выросли в 7 раз – в основном из-за «откатов». Цементная промышленность отстает, потому что берет пример с тех, кому поставляет свою продукцию.

Отсюда вывод: если власть хочет, чтобы в стране была нормальная экономика, пусть уйдет из нее и не мешает. И все будет нормально. Русские не уступают в умственных способностях ни англичанам, ни французам, разве что немцам – по тщательности и пунктуальности. В этом и состоит развилка: или с засильем государства в экономике идем прямой дорогой к нищете, или без государства – к обеспеченной жизни.

– Коррупция в России стала нормой. Как ее обуздать?

– Могу назвать инструмент – это демократия. Но не с узкой позиции – как свободные выборы, а демократия, включающая набор обязательных признаков. Я насчитываю их семь: разделение властей, независимость суда, свобода средств массовой информации, политическая конкуренция, свобода предпринимательства, свободные выборы, сменяемость властей. Главный редактор Newsweek Фарид Закария эти принципы, кроме выборов, называет конституционным либерализмом. Он, собственно, обеспечивает и свободные выборы, и демократию в целом.

Если стараться не нарушать эти принципы, добиваться, чтобы местные и федеральные власти их выполняли, и судить тех, кто нарушает, то рано или поздно проблема коррупции будет решена. Повторяю: лекарство от нее – реальная демократия.

– В России катастрофически низок уровень доверия населения к государственным и негосударственным институтам, а недоверие бизнесменов к власти приблизилось к абсолюту. Предприниматели не развивают бизнес, так как опасаются, что завтра чиновник под тем или иным предлогом отнимет его. Что же такого мы, россияне, не сделали, что у нас получилось «как всегда»?

– Прежде всего не довели до конца политическую реформу. Правда, реально представляя себе ту ситуацию, я не могу предъявить

претензии к своим единомышленникам в том, что они не занимались политической реформой в 1993 году или упустили какие-то возможности в 1998 и 1999 годах. Когда пришло правительство молодых реформаторов, у него уже не было достаточно времени, чтобы решить политические проблемы.

Весьма ограниченный политический ресурс, которым обладали либеральные реформаторы и поддерживавшая этот курс интеллигенция (больше не поддерживал никто), не давал даже слабой надежды на то, что мы удержим симпатии населения на время, которое требовалось для реализации всего комплекса последовательных демократических перемен. К тому же для этого нужно было основательно почистить окружение Ельцина, там многие боялись за свои капиталы – просто тряслись от страха. Они боялись Евгения Примакова, потому что ясно было, что это он разрешил генпрокурору Юрию Скуратову открывать дела на Бориса Березовского и других.

Окружение президента даже тогда состояло далеко не из одних только либералов, реформаторов и демократов. Таких было от силы две сотни. Большую часть правительства и людей, приближенных к власти, составляла старая номенклатура и нувориши, которые уже успели разбогатеть и не хотели этого терять. Я бы не сказал, что их деньги были незаконными, тем более откровенно криминальными. Но эти люди отчаянно сопротивлялись легитимизации частной собственности, потому что рассчитывали нажить еще или хотя бы сохранить нажитое и опасались, что в прозрачной, цивилизованной системе то и другое окажется невозможным.

Впрочем, после принятия Конституции 1993 года, которая закрепила принцип политического моноцентризма, стало ясно: это решение – в пользу не только президента, но и бюрократии.

– Устраивает ли такая ситуация политическую, экономическую и интеллектуальную элиту страны? В конце концов, короля делает его окружение…

– Позиция элиты, как и вообще характеристика нынешней российской элиты, меня очень волнует. Ибо, осознавая важность демократии для России, нужно также понимать, что она не может быть демократией участия, то есть демократией, которая опирается на гражданское общество, на большинство граждан. Это, воленс-ноленс, демократия элитарная – я использую термин Йозефа Шумпетера.

Другие употребляют термин «представительная демократия», который означает: выбор для простого гражданина заключается лишь в том, что он использует свой голос и выбирает, за кого голосовать. А уж его представители принимают решения. Считаю, что это неизбежно и связано с нашей историей: мы по-прежнему привязаны к абсолютизму и терпению, подчинению начальникам и превращению в хама, когда получаем власть. От этого не так просто избавиться, на это потребуется время. Пока же в России может быть только такая элитарная демократия. При ней разные части политической элиты достигают между собой консенсуса о том, что каждая, если победит на выборах, будет вести свою политику. Если проиграет на следующих выборах, уступает и дает возможность проводить другим иную политику.

В связи с этим большое внимание я уделяю элите. Мы провели два исследования российской элиты. Исследование, выполненное Левада-Центром, показало, что наша элита совершенно не пригодна для того, чтобы вести народ к решению стратегических задач. Меня не устроил не только вывод, но отчасти и сама методология. Одно дело – когда Ольга Крыштановская обследует какую-то совокупность должностей, которую она считает элитой. Но национальная элита не строится таким образом. Возьмем Марта Лаара, бывшего премьер-министра Эстонии, – блестящий политик, блестящий экономист. А был учителем истории. Я считаю, что он был готов для участия в элите, более того – быть ее частью уже тогда, когда был учителем. Если исследователи упрощают себе задачу, то выхода, действительно, нет.

Михаил Афанасьев (компания «Никколо М») подошел к задаче по-иному: лучше были подобраны группы, логичнее строилось исследование. И результаты обнадежили: две трети элиты придерживаются либеральных взглядов, то есть правильно понимают задачи, стоящие перед Россией. Конечно, на улицу они не пойдут. Бороться за свободу не будут. Случись кризис – появятся издержки, но все равно другого варианта, кроме идеологии либеральной демократии, они не найдут. Для меня это очевидно. Возможно, я субъективен, но я так вижу ситуацию. Конечно, мы можем вляпаться в какую-то националистическую историю, устроить разборки с Америкой, сойти с ума – примерно это мы сейчас и делаем. Но, в конце концов, все понимают, что это не решит наши проблемы.

– Тем не менее, представители элиты поддерживают линию Путина, которая явно не ведет нас к построению демократического общества и государства.

– Путин поставил задачу: выиграть выборы 2003–2004 годов. И выиграл их. Но, нарушив демократические принципы, проиграл главное – свою миссию. Если бы он не назначал губернаторов, а за всякое нарушение Конституции и федерального законодательства устраивал громкие судебные процессы, и федеральные инспекторы следили бы за работой местных властей, выявляя коррупцию и контролируя строгое соблюдение законов, то ситуация в стране была бы иной.

Впрочем, жизнь продолжается, и мы еще стоим на развилке между демократическим развитием или авторитарным. Каждый год, пока мы остаемся в авторитарном режиме, – это упущенное время. Оно приближает печальное будущее России, потому что мы утрачиваем возможности для созревания тех самых институтов и культуры, которые сделают людей гражданами.

Что касается того, как их создавать, я бы начинал «снизу»: местное самоуправление, все налоги, прежде всего местные, устанавливает население. И так далее. Это должна быть школа. Ибо пока люди не набьют себе шишек и не поймут, что они сами должны строить свое государство, позитивные перемены не наступят.

Беседу провел Петр Филиппов
Октябрь 2009 года

РОССИЯ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ К ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

*Интервью с **Анатолием Борисовичем Чубайсом***

Биографическая справка

– в 1987 году активно участвовал в создании в Ленинграде клуба «Перестройка»;
– в 1990 году – заместитель, затем первый заместитель председателя исполкома Ленсовета, главный экономический советник мэра Ленинграда Анатолия Собчака;
– с ноября 1991 года по ноябрь 1994 года – председатель Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом (Госкомимущество);
– с июня 1992 года по январь 1996 года – первый заместитель председателя правительства по вопросам экономической и финансовой политики;
– с апреля 1995 года по февраль 1996 года – управляющий от РФ в международных финансовых организациях;
– с июля 1996 года по март 1997 года – руководитель администрации президента;
– с марта 1997 года по 23 марта 1998 года – первый заместитель председателя правительства;
– с марта 1997 года по ноябрь 1997 года – одновременно министр финансов;
– в 1997 году на основе экспертного опроса ведущих финансистов мира журналом «Euromoney» Чубайс был признан лучшим министром финансов года;
– апрель 1997 года – управляющий от РФ в Международном банке реконструкции и развития и Многостороннем агентстве гарантирования инвестиций;
– с мая 1997 года по май 1998 года – член Совета безопасности РФ;
– с 30 апреля 1998 года по 30 июня 2008 года – председатель правления РАО «ЕЭС России»;
– с 17 июня по 28 августа 1998 года – специальный представитель президента РФ по связям с международными финансовыми организациями;
– с 22 сентября 2008 года – генеральный директор государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий».

Три платформы

– К приватизации Россия шла не прямо, а через «перестроечные» законы о государственном предприятии, об аренде, через введение выборности директоров. Что определило такой извилистый путь?

– К концу 1980-х годов в стране в более или менее структурированном виде были представлены три идеологические платформы. Одна требовала проверять по-андроповски, почему люди гуляют на улице, а не вкалывают на работе, и вообще навести порядок под лозунгом «Да здравствует Иосиф Виссарионович Сталин!». Иногда в более жестком, иногда в более умном виде, но в целом примерно так. Вторая сводилась к тезису: «Ленин – хороший, Сталин – плохой». При этом у самого Ленина «военный коммунизм» 1918–1920 годов был вынужденным, а вот поворот к НЭПу с 1921 года и есть настоящий Ленин. На этой платформе вырастал и «социализм с человеческим лицом», и собственно рыночный социализм. Скажу сразу, что некоторые из нас (в том числе я сам) начинали именно с этого. Третья платформа – капитализм, путь развития, основанный на частной собственности и демократии. Каждая из платформ имела свою историю.

На идеологии возврата к сталинизму останавливаться не буду. О ней, как и о любой человеконенавистнической идеологии, нечего особенно говорить, и так все понятно. Напомню только то, что за сталинской идеологией стояли 70 лет тотального промывания мозгов с «железным занавесом», намертво закрывшим страну от мира. Не надо думать, что сталинисты были только в ЦК КПСС, КГБ и военно-промышленном комплексе. С середины 1980-х годов вырезанный из газетки портрет Сталина можно было увидеть на лобовом стекле автомобиля во многих городах страны. И в политическом раскладе сил у сталинистов были серьезные позиции, что показал путч ГКЧП в 1991 году. Правда, им же они себя и погубили.

Говоря об идеологии рыночного социализма, надо понимать, что советская элита в лучшем смысле этого слова – интеллигенция – в своем идейном развитии со дня смерти Сталина прошла сложный путь: сталинские «морозы» – эренбургская «оттепель» имени Хрущева – брежневский застой – горбачевская перестройка. Логика продвижения состояла в переходе от абсолютно авторитарной идеологии

с предельно рублеными этическими категориями типа «свой – чужой», «если враг не сдается, его уничтожают» к более сбалансированной, человечной.

На этом пути особую роль сыграли советские «шестидесятники», вобравшие в себя многое: от мыслей, идей и мировоззрения лидеров художественной интеллигенции Окуджавы, Хуциева, Аксенова, Неизвестного, Вознесенского, Евтушенко до экономических теорий рыночного социализма. За ними стояло не просто советское, а скорее общесоциалистическое движение, лидером которого была Чехословакия. Да и значительная часть западноевропейской элиты умеренные левые идеи воспринимала с глубокой симпатией. Стремление к рыночному социализму привело к Пражской весне 1968 года. Эта идеология лежала в основе программы реформ в Чехословакии, сформированной на базе серьезных экономических работ Отто Шика, и не только его. Ответом СССР на движение к социализму с «человеческим лицом» был ввод танков в Прагу 21 августа 1968 года, который стал страшным ударом для «шестидесятников» и вылился в одно из самых ужасных моральных поражений СССР за всю его историю.

В самом Советском Союзе эти события привели к уходу идеологии рыночного социализма в полуподполье. Она не была разрешена, но была и не вполне запрещена. Лучшие интеллектуальные силы советской экономической науки (Аганбегян, Заславская, Шаталин, Попов, Петраков, Бунич и др.) отстаивали идеи рыночного социализма. Советская экономическая реформа 1965 года, конечно, не была рыночной, но содержала в себе вектор разворота от сталинского планирования к более либеральному «хозрасчету». К 1987–1989 годам из парадигмы рыночного социализма произросли конкретные экономические предложения, воплотившиеся в законы «О государственном предприятии (объединении)» и «О кооперации», в законодательство об аренде. К тому времени за этим идеологическим направлением были 25 лет развития, лучшие умы в советских общественных науках, симпатии большинства интеллигенции, определенный авторитет в ЦК КПСС и правительственных кругах.

А мы были, пожалуй, единственной серьезной командой, отстаивавшей третье идеологическое направление – капитализм. Ужасное слово, для употребления в России надо бы придумать что-нибудь получше. Как, впрочем, заменить и слово «собственник». В нашей стране слова порой приобретают мистическое значение. Кстати,

одна из наших ошибок была в том, что мы стали опираться на термин «собственник», а надо было – на слово «хозяин», которое в русском языке имеет совершенно иные корни, иное звучание. «У завода должен быть хозяин» – это было бы понятно каждому. Я помню, что даже в советские времена в нас пытались воспитать «чувство хозяина». Правда, по этому поводу был и анекдот: «Воспитать чувство хозяина у советского человека – то же самое, что воспитать чувство льва у зайца».

А если серьезно, то с какого-то момента нам стало ясно, что социалистическая модель является внутренне сбалансированной, целостной. Невозможно экономику сделать по-настоящему эффективной, не затронув ее социалистических основ. Если вы предлагаете улучшить качество социалистического планирования за счет введения нормативного метода, то можете ограничиться кооперативами и арендой. Если же вы предлагаете вводить свободные цены, то вам придется осуществить макроэкономическую финансовую стабилизацию и ввести полноценную частную собственность. Именно в этом мы и расходились с другими экономическими платформами. Сторонники рыночного социализма соглашались с частной собственностью максимум для продовольственного ларька, но никак не для гигантов социалистической экономики. Настоящий, серьезный спор с ними был малореален просто потому, что наша позиция находилась уж точно и за пределами экономического мейнстрима, и вообще за гранью дозволенного.

Конечно, за нашим подходом был мировой опыт. Но, с одной стороны, он был скрыт за «железным занавесом», с другой – его приложение к России никто, кроме нас, всерьез не прорабатывал. Только у нашей команды (питерской и московской ее частей) за плечами было 10 лет профессиональной работы в выработке ответа на вопрос: как провести подлинные рыночные реформы в реальных российских условиях? В этом была и наша сила, и наша слабость. Сила в том, что у нас не было достойных конкурентов по степени профессионального продвижения в каждой из сфер реформирования и понимании его общей логики. Но неизбежная в такой ситуации слабость: конструктивного оппонирования, которое объективно было бы крайне полезно, получить нам было просто не у кого.

– Не у кого внутри страны, но в странах Восточной Европы уже тогда бушевали страсти по поводу предстоящих реформ и приватизации.

– Да, это так. Именно поэтому мы много времени и сил потратили на западных экономистов-советологов. К сожалению, в большинстве своем они представляли собой довольно маргинальное направление западной экономической мысли, да к тому же, как правило, были вполне левыми. В конце 1980-х годов мы стали добираться до живых классиков – лидеров мировой экономической мысли. Для этого особенно много сделали Егор Гайдар и Петр Авен. Я сам провел почти весь 1988 год на стажировке в Венгрии, где познакомился со всеми столпами венгерской экономической мысли (а они были, пожалуй, лидерами во всем социалистическом лагере), с тогда еще молодым и опальным ученым Вацлавом Клаусом из Чехословакии. У нас были хорошие контакты с ведущими польскими экономистами. Это было важно, хотя наши базовые представления к тому времени, пожалуй, уже сформировались.

Помню, как на конференции в Шопроне (Венгрия) схлестнулись сторонники приватизации и рыночного социализма. В центре – проблема инвестиций, с которой столкнулась Югославия, чья экономика была основана на кооперативной собственности. Впрочем, аналогичные проблемы были у производственных кооперативов по всему миру. Собственники-рабочие скорее проголосуют за рост заработной платы, чем за снижение себестоимости и увеличение прибыли. Они предпочитают потреблять сегодня, чем вкладывать в новые станки, которые окупятся лишь через несколько лет. Они против модернизации предприятий. И это противоречие в рамках социализма неразрешимо. Ну а если полноценная рыночная экономика невозможна без частной собственности, значит, нужна технология перехода к ней, то есть приватизация.

Узкое окно возможностей

– Но была ли приватизация в России исторически неизбежна?

– К началу 1990-х годов приватизация была предопределена уже потому, что государство к тому времени предельно ослабело – по сути, перестало существовать. Из него вытащили стержень под названием КПСС, у людей исчез страх перед репрессиями. А интересы остались. Но если есть интересы и нет ни законов, ни государства, ограничивающего аппетиты, то социальные группы реализуют свои интересы предельно агрессивно. Проблема была в том, как ввести

в цивилизованные рамки номенклатурную приватизацию, незаконную и неуправляемую.

Анализируя тогда, кто в советских политических реалиях конца 1980-х – начала 1990-х годов был заинтересован в приватизации, мы пришли к несколько неожиданному для того времени, да и для самих себя, выводу: это чиновники, номенклатура. Не случайно наиболее внимательными слушателями лекций о стратегии экономических реформ были участники партхозактивов, другим аудиториям это было не очень интересно. Номенклатура начала первой из всех социальных сил в стране осознавать, что такое собственность. А поскольку именно у нее были реальные рычаги управления собственностью, она и стала ими пользоваться по мере ослабления государства не только для управления, но и для овладения ею. Это явление с конца 1980-х годов получило название «номенклатурная приватизация».

Номенклатурная приватизация использовала разнообразные финансово-юридические технологии, самая «честная» из которых – аренда с выкупом. Скажем, директор крупного предприятия учреждал в партнерстве со своим племянником какое-нибудь ООО «Василек» с уставным капиталом в тысячу рублей, большую часть которого составлял «интеллектуальный вклад» самого директора. Затем он сдавал «Василька» в аренду активы своего предприятия с правом выкупа по балансовой стоимости, иными словами, за копейки. Через месяц «Василек» их выкупал в строгом соответствии с договором, не нарушая ни Уголовного кодекса, ни даже административного законодательства, то есть абсолютно законно.

– Если такая номенклатурная приватизация уже разворачивалась к началу 1990-х годов массово, то как здесь можно было навести порядок?

– Действительно, окно возможностей было крайне узким, а диапазон допустимых действий предельно малым. Противостоять этому лавинообразному потоку, попытаться ввести его в цивилизованное русло должна была «кучка завлабов» в Белом доме. Реализовать можно было только такие методики и правила, которые вписывались в структуру интересов существовавшей социально-политической среды.

Можно писать и даже издавать указы и законы, которые чрезвычайно глубоки и абсолютно справедливы, но они просто не будут никем исполняться. Либо ты находишь интеллектуальный ресурс выстроить осмысленную концепцию приватизации, которая более или

менее вписывается в действующий в стране расклад сил и не упускает при этом цели – создания частной собственности в России. Либо ты – очередной маниловский прожектер, которых в нашей истории было предостаточно.

В любом случае надо ясно понимать, что ресурс принуждения к исполнению написанных законов в то время был близок к нулю. К сожалению, абсолютное большинство всех последовавших затем, вплоть до настоящего времени, дискуссий о том, что тогда было сделано правильно, а что неправильно, не учитывает эту простую истину.

– А как в эти реалии уложить дискуссии о денежной и безденежной приватизации?

– В 1987 году, когда Виталий Найшуль изложил на нашем семинаре в Репине концепцию ваучерной приватизации, мы с Егором Гайдаром разгромили ее до основания. Еще бы: слишком простая схема для сверхсложной задачи. Неизбежно будут миллионы обиженных и недовольных. Нет понимания разницы между химической промышленностью, макаронной фабрикой и сельским хозяйством, не учитывается их состояние. В общем, всё – кони, люди – смешано в кучу, налицо грубость и очевидная примитивность подхода и как неизбежное следствие самое ужасное для нашего народа – несправедливость. Мы были горячими оппонентами ваучерной приватизации и сторонниками более разумной, справедливой и последовательной денежной приватизации. Собственно, с этого мы и начали: в начале 1992 года запустили ее в розничной торговле, применительно к магазинам. Только на этом маленьком кусочке госсобственности тогда и можно было реализовать денежную схему.

Но уже весной 1992 года стало понятно, что в тех конкретных условиях денежные схемы, пусть объективные и справедливые, просто не впишутся в реальный расклад социально-политических сил в стране и не сработают. По сути, тогда сформировавшееся политическое окно возможностей выглядело просто: реальную большую приватизацию можно было разворачивать в 1992 году только на основе безденежной схемы. Можно привести фундаментальные аргументы в обоснование этой позиции. Упомяну лишь самый очевидный и бытовой: у людей просто не было денег – в объемах, хотя бы сколько-нибудь сопоставимых с совокупной стоимостью всей государственной собственности в стране. Поэтому я вынужден был признать, что прав не я, а Найшуль.

На этой же концепции базировался и принятый по предложению председателя подкомитета по приватизации Петра Филиппова Верховным Советом РСФСР в июле 1991 года Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», в основу которого был положен принцип бесплатного раздела государственной собственности между всеми россиянами. В этой логике мы и вынуждены были выстроить «большую приватизацию» – массовое преобразование средних и крупных государственных предприятий в акционерные общества и продажу их акций в частную собственность, начавшуюся с осени 1992 года.

– Эффективных собственников в результате ваучерной приватизации мы так и не получили.

– Мы и не рассчитывали на это при первой волне собственников. Гораздо более важно, что в саму технологию создания института собственности мы встроили ген развития, который рано или поздно должен был к этому привести. Что, как известно, и произошло: сегодня практически не осталось собственников, не способных управлять своими активами или привлечь для этого профессионалов. Считаю, что важнейшее значение для этого имело правильное прохождение развилок в двух сложных узлах приватизации: один из них связан с приватизационными чеками, другой – с собственностью трудового коллектива.

– Расскажите об этом подробнее.

– В соответствии с уже упомянутым российским приватизационным законодательством 1991 года каждый гражданин страны должен был открывать в Сбербанке именной приватизационный счет (вклад), который нельзя было ни передать друг другу, ни продать, переведя в деньги. Такая конструкция, ставшая результатом компромисса с левыми при принятии закона, убивала главное требование к этому активу – ликвидность, тем самым уничтожая всякую надежду на зарождение фондового рынка, да и вообще эффективной частной собственности в стране. Кроме того, приватизация через сбербанковские счета была и организационно трудно реализуема. Руководители Сбербанка в частных беседах говорили о неподъемности этой задачи для банка и явном нежелании заниматься этим гигантским и очень рискованным проектом.

Представьте себе, какую бюрократическую махину нужно было выстроить, какие трудности испытывали бы граждане, открывая

эти счета в каждом городе и в каждой деревне, а затем обеспечивая сложнейший набор транзакций по их многократным переводам для приобретения пакетов акций разных размеров в каждом из приватизируемых предприятий страны. Сам по себе этот инструмент – приватизационные счета в Сбербанке – скорее всего создал бы технический коллапс, который легко мог угробить весь проект.

Мы отказались от именных приватизационных счетов и Указом Президента РФ от 14 августа 1992 года № 914 ввели приватизационные чеки, которые потом журналисты назвали ваучерами. Свободно обращавшиеся приватизационные чеки создали реальную основу для становления важнейших институтов фондового рынка. Ваучеры стали котироваться на первых организованных рыночных площадках – биржах, дав серьезный импульс их развитию. Курс ваучера ежедневно отслеживала вся страна вместе с курсом доллара. Появилась возможность концентрации капитала. Ваучеры – это ее начало. Именно тогда возникли инвестиционные фонды, сформировались тысячи профессионалов, многие из которых и сегодня работают на фондовом рынке. Наш российский фондовый рынок на всем пространстве СНГ и по сей день является самым развитым. Ну а те, кто не хотел задумываться об инвестициях в акции, могли просто продать свои приватизационные чеки на рынке.

Считаю, что мы правильно прошли развилку «именные приватизационные счета или свободно обращающиеся приватизационные чеки».

– Что произошло с собственностью трудовых коллективов?

– Здесь была развилка, содержавшая в себе смертельный стратегический риск. Давление на перераспределение собственности в пользу трудовых коллективов было очень мощным по простой причине. Реально за этим привлекательным в то время лозунгом в основном стояли директора. Наша задача была в том, чтобы, пойдя навстречу этому давлению, не выплеснуть с водой ребенка, то есть не создать кооперативный социализм вместо советского.

В значительной степени именно этого требовал от нас Верховный Совет весной 1992 года, ставший к тому времени намного более левым. Нам пришлось уступить: появилась так называемая «вторая модель» приватизации с передачей 51% акций трудовому коллективу. Только в нее была встроена маленькая деталь: мы отдавали 51%

акций не трудовому коллективу, а членам трудового коллектива. Тем самым развилка «собственность трудового коллектива или собственность члена трудового коллектива» тоже была пройдена правильно. По сути, здесь мы реализовали одно из фундаментальных отличий между капитализмом и «рыночным социализмом», о чем говорилось выше.

Эти решения и обеспечили в конце концов приход эффективных собственников. И «новые русские», бывшие символом нашего капитализма в 1990-е годы, оказавшись не в состоянии обеспечить прибыльность своих предприятий, уступили место более способным.

В обоих случаях – и с ваучерами, и с трудовыми коллективами – содержательные, интеллектуальные развилки мы за много лет до этого продумали на несколько слоев вглубь. Даже в тех случаях, когда приходилось приспосабливать технологию их реализации и свои предпочтения к политическим реалиям, мы, как правило, опирались на заранее продуманные для каждого случая сценарии. А вот добиваться необходимых решений приходилось в крайне жестких политических баталиях в условиях стремительно обострявшегося нашего противостояния с «красневшим» на глазах Верховным Советом. И если еще весной 1992 года нам каким-то чудом удалось получить большинство в Верховном Совете по вопросу о собственности членов трудовых коллективов, то уже к лету это стало невозможно. Для решения вопроса о ваучерах пришлось воспользоваться временными чрезвычайными полномочиями президента (которые вскоре истекли) и вводить приватизационные чеки его указом в августе 1992 года. Сделать это надо было юридически филигранно точно, но так, чтобы не дать Верховному Совету воспользоваться своим правом вето на такие решения. Мы прошли тогда буквально «на волоске».

– Анатолий Борисович, есть ли примеры ошибочного прохождения подобных развилок?

– Да, есть. Наиболее крупная наша ошибка – создание чековых инвестиционных фондов (ЧИФов). Мы считали, что если серьезно проработать нормативную базу для этого финансового института, то он поможет правильно вложить чеки тем «бабушкам», которые не хотели их продавать, но и не готовы были анализировать достоинства и недостатки конкретных предприятий. Мы вложили много сил и времени в разработку нормативной базы и в запуск ЧИФов. Очень радовались, когда были созданы первые из них, и вышли с телевизионной

рекламой для привлечения чеков у населения. Всего появилось несколько сотен ЧИФов, они собрали более 40 млн чеков.

Провалились практически все: частично из-за профессиональной неготовности многочисленных кадров, частично из-за банального воровства. Сейчас я понимаю, что для контроля над таким институтом надо было выстроить систему, сопоставимую с банковским надзором (который и сам-то сформировался в России только к концу 1990-х годов). Тогда ничего подобного построить было просто невозможно. Провал ЧИФов был оглушительным: все 40 млн человек ощутили себя просто обманутыми, и справедливо. Этот провал оказал огромное влияние на формирование общего негативного отношения к приватизации. До сих пор не до конца понимаю, как, тем не менее, удалось довести до конца задуманное и завершить «большую приватизацию» к середине 1994 года.

Захватить командные высоты

– Означало ли завершение ваучерной приватизации в середине 1994 года реальный переход экономики под контроль частных собственников?

– Нет, не означало. Казалось бы, ваучерная приватизация завершена, граждане обменяли приватизационные чеки на акции, в стране десятки тысяч акционерных обществ. Но реальные хозяева – директора, которые по-прежнему живут советской логикой. Мол, приватизация так приватизация, бригадный подряд пережили и ее переживем, директор как командовал, так и будет командовать.

Один крупный предприниматель рассказывал мне, как он пришел к директору химического предприятия, контрольный пакет акций которого приобрел. «Давай думать, как дальше будем работать», – осторожно говорит он директору. А тот подвел его к окну, показал панораму завода: «Все, что ты видишь, – это мое, и мне не важно, есть у тебя контрольный пакет или нет его. Неужели ты думаешь, что я это тебе отдам? Иди отсюда и не мешай мне работать». Типичная логика «красных директоров».

Формально отношения собственности изменились, где-то частная собственность даже стала реальной. Но в большинстве случаев не поменялось ничего, у руля остались ключевые фигуры, которые управляли предприятиями привычными для них методами.

Реальные механизмы смены директоров собственниками еще не заработали.

– После окончания этапа ваучерной приватизации в государственной собственности остались десятки промышленных гигантов в разных отраслях. Почему они были изъяты из программы массовой приватизации?

– Просто нам не хватило политических сил на то, чтобы их туда включить. Ведь в то время огромным было влияние «красных директоров» – решительных сторонников государственной собственности и административно-командной системы. Их лобби в правительстве в 1993-м, в 1994-м, да и в 1995 году было очень мощным. Гигантские предприятия, символизировавшие «командные высоты» в экономике страны, – нефтяные гиганты, металлургические комбинаты, морские пароходства, «Норильский никель» – оставались под контролем их директоров, многие из которых были еще с советских времен тесно связаны с коммунистами. А если эти люди, известные всей стране, после приватизации сидят в тех же кабинетах на тех же заводах, то что уж говорить о реальных правах мелких собственников на тысячах средних предприятий! Противостояние «директор – акционер» за очевидным преимуществом выигрывал советский директор.

К тому же и в правительстве было очень тяжелое положение. Егора Гайдара там уже не было, я остался один в окружении явных и скрытых оппонентов. Мощные отраслевые министры, каждый из которых – от министра путей сообщения Геннадия Фадеева до министра транспорта Виталия Ефимова – был категорически против реальной приватизации в своих отраслях. Их лидер – «крепкий хозяйственник» Олег Сосковец по объему реальной политической власти был вторым человеком в стране. Плюс к этому силовой блок – Александр Коржаков, Михаил Барсуков, чуть позже – Анатолий Куликов, для которых частная собственность (особенно чужая) – просто хищение. Виктор Черномырдин тогда и сам находился в очень сложной ситуации. Я прекрасно понимал, что никакой атаки мне не провести, просто нет плацдарма, с которого ее можно было начать.

Вся экономика гигантской страны как бы «зависла» в точке перехода. Все, что было сделано до этого, попало под сомнение: не напрасно ли это? Не останется ли просто предметом изучения историками очередной ничем не закончившейся попытки преобразования экономики России?

И тут подворачивается инициатива Владимира Потанина о проведении залоговых аукционов, который как-то удивительно легко убедил первого вице-премьера Олега Сосковца. Никакой другой – ни денежной, ни безденежной – приватизации в тот момент по политическим причинам провести было просто невозможно. Получается: либо бесславное поражение, либо это дерьмо – залоговые аукционы. Не хочешь лезть в дерьмо, можешь отойти в сторону и гордо заявлять, мол, иначе воспитан. А реформы пусть идут прахом... Таким был выбор.

– Это выбор исходя из логики перехода к частной собственности, с точки зрения продвижения реформ. Но ведь была и политическая составляющая, в полном смысле историческая развилка: куда пойдет Россия?

– Да, эта развилка имела и очевидный тогда политический смысл: уже почти на носу были президентские выборы 1996 года. Суть выбора понятна: вперед с Ельциным или назад с коммунистами. В этой драке важнейшую роль играли «красные директора», по-прежнему владевшие «командными высотами» в экономике.

Есть крупное предприятие – символ страны, которое формально в собственности государства, а в действительности всеми его активами бесконтрольно управляет генеральный директор, член ЦК КПРФ. За кого он будет «рекомендовать» голосовать сотням тысяч работающих на заводе, какой будет его позиция по финансированию избирательной кампании Геннадия Зюганова? Разве это было не ясно?

Надо понимать реалии тех лет. На волоске – судьба страны, налицо широкая народная поддержка коммунистов, предельно слабый Борис Николаевич и сильно дискредитированная власть в целом. Дискредитированная тяжелейшим положением в экономике, низким уровнем жизни, массовой бедностью, невыплатами зарплат, да и нашими ошибками при проведении реформ. А впереди демократические выборы, символ того, что Ельцин и демократы привнесли в нашу жизнь. Выборы, на которых, по всем прогнозам, мы должны потерпеть окончательное поражение. Ситуация многим казалась безвыходной.

Залоговые аукционы стали единственным шансом отнять «командные высоты» у коммунистов, наполнить реальным содержанием всю формально созданную к этому моменту частную собственность и переломить историческую судьбу России.

– В Польше коммунисты возвращались к власти. И ничего, обошлось…

– Россия – не Польша, а российские коммунисты тех лет не были похожи на польских социал-демократов. Это сегодня в речах Зюганова появились «голубиные» нотки. А тогда... Я абсолютно убежден в том, что его победа в 1996 году была бы катастрофой для России с тяжелейшими последствиями и обязательно с последующей кровью.

Было абсолютно ясно, что коммунисты могли предпринять в экономической сфере и к чему это привело бы. Проводимая нами экономическая политика сокращения государственных расходов и снижения уровня инфляции в корне противоречила их принципам. Они были против жесткого бюджета, считали, что его дефицит нужно увеличить. Но это означало кредитную эмиссию. Как только увеличилась бы мощность печатного станка, на финансовых рынках началась бы паника. Чтобы заткнуть дыру, пришлось бы все сильнее раскручивать маховик – гиперинфляция была бы неизбежна.

Что тут предлагали коммунисты? Заморозить цены прежде всего на продукты питания. На первый взгляд фиксированные цены должны всех порадовать, но мы-то знаем, что вслед за этим продукты исчезнут с прилавков. При фиксированных ценах производители не покроют своих затрат. Агропромышленный комплекс потребует дотаций из бюджета. А это многие триллионы рублей. Где их взять? Опять печатать?

В такой ситуации все международные финансовые институты прекратят кредитовать Россию. А ведь на нашей стране тогда еще висел огромный внешний долг, отсрочки по его выплатам ожидать не приходилось, зато вполне реальным становился арест российской собственности за рубежом. Как реагируют коммунисты на протест народа и возникающую оппозицию, объяснять не стоит.

Была и другая сторона. Чтобы проводить грамотную экономическую политику, необходимо было опираться на 50–75 специалистов высочайшей квалификации, уже накопивших к тому времени уникальный опыт работы в новых условиях в основных министерствах и ведомствах. Это, собственно, и была вся наша команда. Никто из них, кроме одного-двух предателей, не стал бы работать с коммунистами. А у КПРФ не было своих экономистов подобной квалификации. У них было множество людей с опытом работы в советской

экономике, их главным экономистом был бывший председатель Госплана Юрий Маслюков.

Я искренне пытался представить себе сценарий, при котором Зюганов, став президентом, не разрушил бы экономику России, но такого сценария не было. Мы получили бы то, что имели в конце 1991 года и от чего с таким трудом ушли. Вся программа Зюганова вела к повторению краха страны, только на этот раз с настоящей большой кровью.

Все это тоже надо было учитывать, принимая решения о проведении залоговых аукционов. Их роль в реальном переходе контроля над экономикой страны в частные руки была колоссальной и в тех условиях единственно возможной. А влияние этого перехода на формирование всего политического расклада к выборам 1996 года – решающим.

У новых частных собственников были не только заводы и банки, но и ведущие телеканалы и печатные СМИ. И что особенно важно: именно у них работали наиболее профессиональные, волевые и эффективные специалисты. Лучшие из них вошли в избирательный штаб Ельцина. Опираясь на них, удалось организовать эффективную аналитику, найти нестандартные решения и победить Зюганова.

– Вас упрекают в непрозрачности залоговых аукционов.

– Какая, к черту, прозрачность, когда речь шла о судьбе страны! В 150-миллионной стране, находившейся на предельном уровне нищеты, с ядерным оружием, шла битва за ее будущее! Это все равно что обвинять в непрозрачности военачальников, подготовивших план разгрома Берлина!

Да, схема аукционов была непрозрачная, там не было равенства и соблюдения прав третьей стороны. Но наши и иностранные любители прозрачности забывают о политических реалиях и историческом контексте. Или они хотели повторения опыта Германии, где Гитлер был избран в ходе демократических выборов? Они соотносят нашу приватизацию в стране, где рабство было отменено только в конце XIX века и даже к началу XX века не возникло полноценной частной собственности, с приватизацией, проведенной Маргарет Тэтчер в Великобритании с ее многовековыми традициями частной собственности. Полное непонимание страны, среды, нашей истории!

Была ли на залоговых аукционах настоящая конкуренция? Конечно, нет! Ты получи «Сибнефть», ты получи «Норильский никель»,

ты получи «ЮКОС» и сделай все, чтобы избирателей не гнобили невыплатой зарплаты, чтобы коммунисты не пришли к власти. Да, в ходе аукционов были неувязки, что-то банкиры не поделили, судились. Впрочем, все суды по всем залоговым аукционам в итоге подтвердили законность приобретения активов. С юридической точки зрения всё было сделано законно.

Более того, я считаю, что и цена, которая была заплачена победителями государству, достаточно высока. Если оценивать их с точки зрения так любимой у нас многими «слезы несчастного ребенка» имени товарища Достоевского, то сделанное – просто ужас! Но именно этот «ужас» сыграл ключевую роль в спасении страны от второго пришествия коммунистов.

Конструкция залоговых аукционов вполне технологично была вписана и в политический график. Банкиры под залог активов предприятий до выборов президента предоставили государству кредит, то есть внесли в бюджет столь необходимые в тот момент средства для выплаты зарплаты бюджетникам. Кредит оформили на срок, по окончании которого победители аукционов должны были либо получить у государства деньги назад, либо государство им деньги не возвращает, и предприятия переходят в их собственность. Только этот срок наступал уже после завершения выборов президента.

Было ясно, что бюджетные деньги банкирам вернуть вряд ли удастся: им просто неоткуда взяться в бюджете. Но было также понятно, что логика поведения Ельцина окажется такой: деньги не отдадим, а собственность, ту, что в залоге, пусть берут. А по логике Зюганова будет иначе: и деньги, и собственность не отдадим. В этом смысле банкиры оказались на крючке. И сняться с него могли лишь после июня 1996 года. Поэтому победа на выборах Ельцина для каждого из них определяла, станет он реальным собственником предприятия или нет. Да, выставил ты за дверь «красного директора» и посадил на его место менеджера-рыночника, но собственность-то пока государственная, находится всего лишь в залоге.

– Ваша позиция понятна. Чтобы выиграть сражение и спасти страну, приходится жертвовать целыми дивизиями, не то что приличиями светского общества…

– Если хотите, так. История рассудит.

Банкир сделал свое дело, банкир может уходить

– Тогда чем был вызван крутой поворот к честному и прозрачному аукциону по «Связьинвесту»?

– Это уже совсем другое время, следующий шаг истории, 1997 год, после победы Ельцина. Однако в парламенте у коммунистов по-прежнему большинство, они побеждают и на осенних выборах губернаторов. Силенок у нас мало. Значит, надо обладать важнейшей компетенцией политика – умением постоянно формировать временные коалиции. У нас это называлось «переходом через реку по льдинам во время ледохода». Одновременно надо уметь правильно управлять числом своих врагов. Если их много, необходимо сделать так, чтобы они не концентрировались на одном историческом отрезке.

Я совершил такую крупную ошибку, когда в 1994–1996 годах был врагом номер один после Бориса Николаевича для всех коммунистов, в 1996-м стал врагом номер один и для всех спецслужб, а в 1997 году к ним добавились все олигархи. Это многовато, такой перебор дорого стоил всей нашей команде! Кстати, в значительной степени именно поэтому после победы на выборах Ельцина я хотел уйти в бизнес. Не получилось. До сих пор сожалею.

Придя сразу после выборов на работу в администрацию президента, я понял, как сильно изменился политический ландшафт. Борис Березовский, Владимир Гусинский и другие олигархи давали интервью, из которых следовало, что страной управляют они, они наняли президентом какого-то там Ельцина... Так сложилось, но хозяевами в стране действительно становились олигархи.

– Но, согласитесь, дело не в личности, а в институтах. Олигархат – это явление. Не было бы Березовского, был бы Елкин… Роль олигархов, как и перекос в сторону исполнительной власти, видимо, связана с особенностями нашей ментальности или экономики?

– Именно про явление я и говорю. Убежден, что есть глубинная связь между степенью зрелости общества и уровнем концентрации капитала, его претензиями на власть. Почему в некоторых странах Латинской Америки землевладельцы и крупный капитал исторически имеют такое огромное влияние? Потому что общество незрелое, гражданское общество слабое, традиций демократии нет. Сравните с Европой, где богатый гражданин – всего лишь богатый гражданин.

У меня есть хороший знакомый в одной европейской стране, который вместе с братом контролирует, по разным оценкам, от 30 до 40% ее ВВП. Я поинтересовался: как он влияет на выборы премьера? Ответ: реально никак!

Как-то мы договорились встретиться, он предложил – в кафе. Я согласился, сижу, жду, пью кофе. Ну, думаю, сейчас мигалки, сирены, полиция, охрана, секретари, помощники. Заходит: «Толя, привет». Один. Пришел пешком, без охраны, без помпы, без помощников. Человек, которому принадлежит треть страны!

– Билл Гейтс выходит с женой из театра и идет на стоянку к своей машине – тоже ни охраны, ни мигалок. Он не пытается навязать свою волю президенту.

– Эти люди знают, что вести себя иначе нельзя – не с точки зрения закона, а с точки зрения разделяемых обществом ценностей. Если они будут пытаться управлять страной, то рано или поздно это станет известно. И нанесет по ним, по их репутации мощнейший удар! Ты будешь отторгнут не потому, что нарушил какую-то статью закона, а потому, что ценности зрелого общества исключают возможность такого поведения.

– Вернемся к истории со «Связьинвестом».

– Это событие надо видеть на большом историческом фоне развития страны. Опираясь на поддержку зарождавшегося класса собственников и значительной части интеллигенции, мы победили коммунистов. Но двигаться дальше, опираясь на олигархов с их идеологией и отношением к государству, к правам других людей, было просто недопустимо. Страна оказалась бы в тупике – не в коммунистическом, но все же в тупике. Для нашей команды это быстро стало очевидно. К этому времени в правительство пришли Борис Немцов и Олег Сысуев, которые сыграли важную роль в формировании этой позиции.

Поэтому схватка была исторически предопределена, проистекала из фундаментальных различий в системе ценностей. Мы с Борисом Березовским вели ожесточенные споры. Он доказывал: «Какая демократия, какие выборы?! Посмотрите на мир, вы же знаете Запад. Совершенно ясно, что там бизнес управляет политиками, определяет, кто будет у власти – республиканцы или демократы в США, консерваторы или лейбористы в Англии. Мы, олигархи, в конкретных условиях России стали самыми богатыми. Разве это не доказывает, что мы самые умные? Мы же доказали это не какими-то там дискуссиями

в парламенте, а рискуя жизнью, ведь сколько раз подставлялись. Значит, по жизни у нас есть право управлять. Разве плохо для страны, если ею будут управлять такие умные люди, как мы?» У него это было глубокое, искреннее, выношенное убеждение.

Я возражал: «Страной должен управлять не тот, кто самый богатый, а тот, кого выбрали ее граждане. Они должны избирать президента, а не богатые его нанимать. Хочешь влиять на проводимую политику – создавай партию, возглавляй ее, убеждай сограждан, вкладывай в это деньги, иди и избирайся в парламент, в президенты. Только делай это открыто, а не из-за чьей-то спины. Выберут тебя или твоих сторонников, значит, такова воля народа. Флаг вам в руки». Я много раз спорил с ним, но было понятно, что переспорить друг друга никому из нас не удастся.

На этом фоне и подоспел аукцион по «Связьинвесту». Наверно, здесь сработал еще и мой личностный интерес: мне очень хотелось наконец сделать полноценную экономическую приватизацию, не отягощенную политическими задачами, к которой нельзя было бы предъявить никаких здравых претензий. Скажу резче: хотелось хотя бы немного отмыться от претензий по «залоговым аукционам». Я до сих пор готов доказать кому угодно: «Связьинвест» – образец честной, открытой, прозрачной, справедливой и законной приватизации. Никто в нашей команде и за минуту до вскрытия пакета понятия не имел, кто победит. Мы этого и не могли знать по той технологии, которую сами же предложили. Прямым подтверждением этого стали цифры: в ходе торгов и без того казавшаяся в то время фантастической стартовая цена в 1180 млн долларов взлетела до 1875 млн – рост более чем в 1,5 раза говорит сам за себя.

Из проигравшей команды только одному Михаилу Фридману хватило мужества признать реальность: проиграли честно, чтобы выиграть, надо было платить больше. А Владимир Гусинский и поддерживавший его Борис Березовский решили иначе: «Связьинвест» «по понятиям» наш, значит, мы его должны получить любой ценой. Для Березовского в этой истории, думаю, дело было даже не в бизнесе, главное – показать, «кто в доме хозяин», а значит, добиться победы над правительством любой ценой. Он грамотно создал коалицию со всеми остальными олигархами, которые объединили свои мощнейшие политические, информационные и финансовые ресурсы, чтобы наказать организаторов аукциона и отнять «Связьинвест». Так началась первая банковская война, или «Битва при “Связьинвесте”».

Здесь не место описывать, как нас в ежедневном режиме атаковали три центральных телевизионных канала и ведущие печатные издания страны, создавалось «Дело писателей», нанимались телекиллеры, против нас открывались уголовные дела, спецслужбы проводили обыски, выемки, допросы и т.п. Вспомню, пожалуй, только одну типичную деталь. Скажем, я с утра в своем кабинете собирал министров на совещание по переговорам с Украиной (там была сложная тема с порядком учета налога на добавленную стоимость), а сидевший в том же Белом доме в кабинете напротив вице-премьер, министр внутренних дел Куликов вместе с Березовским проводил совещание по собранным по уголовному делу против меня и нашей команды «уликам» и определению того, что вечером показывать в программе «Время» и как продвигать уголовное и телевизионное следствие дальше.

История хорошо известна, как и ее итоги. Хотя нам и удалось добиться увольнения Березовского с должности заместителя секретаря Совета безопасности, но большая часть моей команды была уволена. Мы с Немцовым потеряли посты министров (он – энергетики, я – финансов), правда, сохранили должности первого вице-премьера. Но самое главное – «Связьинвест» мы отстояли, а колоссальные доходы бюджета ушли на первоочередные государственные нужды. Было доказано, хотя и достаточно дорогой ценой, что наше государство может и должно обеспечить равные условия для противоборствующих бизнес-группировок, значит, не является их агентом, а способно встать над ними там, где необходимо. Это было важнейшим этапом отделения государства от собственности, исторически правильным завершающим аккордом нашей приватизации.

Разделить власть и собственность

– Но ведь и сегодня капитализм в нашей стране клановый, бюрократический, а формироваться он начал в середине 1990-х годов.

– Да, наш капитализм такой, какой он есть. Одному поколению политиков за всю жизнь редко удается решить даже одну историческую проблему. А то, о чем мы говорим, это две последовательные проблемы. Первая – победа над коммунизмом в России. Вторая – отделение власти от собственности, то есть строительство некоррумпированного государства и конкурентной экономики, основанной на частной собственности.

Мы, реформаторы 1990-х годов, первую проблему решили, а вторую, к сожалению, нет. Только замахнулись на нее и приняли бой в неравных условиях. Владимир Путин говорил мне тогда: «Вижу, ты пошел войной на Березовского, и понимаю, как будут развиваться события. Я много знаю о ситуации. Ты не до конца понимаешь соотношение сил. Остановись! Эту драку ты проиграешь». И оказался почти прав. Как потом выяснилось, он действительно знал больше, чем я. Но даже если бы я знал все, вряд ли бы остановился. Несмотря на потери, которые понесла наша команда, государство доказало, «кто в доме хозяин»: решение по «Связьинвесту» отстояли. Заплатив высокую цену – став политическими трупами, мы захватили плацдарм, с которого наступать пришлось уже следующим поколениям политиков.

– Но можно ли в России отделить собственность от власти?

– Можно и нужно, только надо понимать, что это задача – на целое поколение, может быть, и не одно. Стоит честно признать, что глубину и мощь «взаимного притяжения» власти и собственности в России мы сильно недооценили. По сути, и сегодня – почти через полтора десятка лет после завершения приватизации – эта проблема далека от решения. Думаю, базовая причина в том, что ее невозможно решить в чисто экономической плоскости. Для завершения полноценного отделения власти от собственности необходима полноценная политическая демократия.

Кризис 1998 года и левое правительство Примакова

– Была ли опасность, что левое правительство Евгения Примакова в 1998 году повернет историю вспять?

– Масштабы, глубина и острота кризиса 1998 года были беспрецедентны. Кризис был не российский, а мировой и прокатился он от Юго-Восточной Азии до Латинской Америки. Почти в десятке стран их лидеры досрочно потеряли власть, причем в нескольких из них это сопровождалось кровавыми уличными столкновениями, приведшими к многочисленным жертвам. Наша страна с только родившейся рыночной экономикой, не окрепшей частной собственностью, всего два года назад проскочившая на волосок от политической катастрофы,

оказалась перед лицом глобального удара, пришедшего на этот раз извне.

Мне самому, едва добившись перехода в реальный бизнес (с апреля 1998 года я работал в РАО «ЕЭС России»), пришлось брать на себя функции чрезвычайного переговорщика с международными финансовыми организациями и фактически почти вернуться в правительство. Должен признать, что я до последнего момента верил, что удастся удержать ситуацию. И хотя мы продержались довольно долго, в итоге я оказался не прав.

Дефолт августа 1998 года был для меня одним из самых тяжелых ударов за всю мою работу во власти. Сотни тысяч едва родившихся частных собственников потеряли свой бизнес, миллионы – работу, почти все население страны, чей уровень жизни и без того был очень низким, резко обеднело. Едва зародившийся средний класс за несколько суток просто исчез. Я провел в те дни ряд встреч с представителями малого и среднего бизнеса – ощущение, как у постели умирающего товарища, который умирает из-за тебя и ты ничем не можешь ему помочь.

При этом массовая и почти истерическая тональность во всех СМИ – и электронных, и печатных: мы же говорили! Мы же говорили, что в России никакой капитализм, никакой рынок, никакая частная собственность невозможны вообще! И только вы, реформаторы-шокотерапевты, начитавшись западных книжек, продолжали ставить ваш бездушный, бессовестный и преступный эксперимент над нашим народом.

И, как всегда бывает в таких случаях, – уголовное дело, открываемое генеральной прокуратурой на тему «Где украденные транши МВФ и Мирового банка?» Поскольку его сценарий и само обвинительное заключение писал предавший нас наш бывший товарищ, все было сделано вполне профессионально. Попробуйте объяснить следователю генеральной прокуратуры, что Стабилизационный фонд Центрального банка используется для интервенций на валютном рынке с целью поддержания национальной валюты, когда у него своя логика: вот проводки – со счета ЦБ валюта ушла на счет коммерческого банка за рубежом – значит, транш МВФ похищен и вывезен из страны!

Тогда многим, даже нашим сторонникам, казалось, что кризис поставил крест на российских реформаторских преобразованиях, доказал их полную неработоспособность и неэффективность,

подтвердил, что в России столь масштабные преобразования совершить невозможно, нужно искать особый, третий путь. Эта мысль доминировала у всей российской элиты осенью и зимой 1998 года. Прогнозы были один страшнее другого: возврат коммунистов, свержение Ельцина, национализация, возрождение Госплана и Госснаба. И само собой: реформаторов – на нары!

Президент пошел навстречу левым, но как! До сих пор политический маневр Бориса Николаевича по назначению Евгения Примакова председателем правительства и последующей его замене я считаю фантастическим образцом блестящего замысла и филигранного исполнения. Пойдя на отступление при полном отсутствии политических ресурсов, он сумел перегруппировать силы, дезорганизовать противника, отыграть упущенное и выиграть все сражение! Для политиков и историков весь отрезок августа 1998-го – мая 1999 года еще много десятилетий будет классическим примером для анализа и обучения (конечно, если этому вообще можно научиться).

Забавная ирония истории: почти дословно совпали Совместное заявление правительства Сергея Кириенко и Центробанка, возглавляемого Сергеем Дубининым, подготовленное нами для МВФ летом 1998 года, и аналогичный документ правительства Евгения Примакова и Центрального банка под руководством Виктора Геращенко, увидевший свет весной 1999 года. Я не раз замечал, как настоящая, а не показная ответственность за страну заставляла поступать как либералы людей из совсем других лагерей – от Черномырдина до Примакова. И в тот раз жизнь заставила их подготовить и подписать договор, сделанный в духе реформаторов, которые «родину продали международному капиталу». Более того, лидер коммунистического большинства в Госдуме Геннадий Зюганов заявил, что одобряет решения МВФ по развитию реформ в России.

– Какова была роль самого Евгения Примакова?

– Позитивная. Мне рассказывали (я там не был), что произошло на совещании у Евгения Максимовича через неделю или две после его утверждения премьером. На совещании им же сформированная команда академиков излагала свои предложения. Он выслушал и подвел промежуточный итог. Мол, если суммировать все, что три часа тут говорилось, то предлагается вернуть собственность государству, установить контроль над ценами, усилить денежную эмиссию. Сказал и ушел в заднюю комнату. Просидел там около часа. Все уже

устали ждать. Когда вышел, резюмировал: «Я не согласен. До свидания».

Конечно, если бы это был не Евгений Примаков, а больший левак вроде Геннадия Зюганова или Виктора Ампилова, который не способен посмотреть на два шага вперед, то мы точно отправились бы назад, в «светлое советское прошлое». Реальной была угроза развала только-только сформировавшегося российского рынка. Но Евгений Максимович понимал, что отвечать за последствия придется ему. А это очень отрезвляет.

Я считаю, что правительство Примакова сделало большую и важную работу – удержало политическую стабильность в России на фоне тяжелейших экономических процессов. В то же время это правительство было уникальным экспериментом: Ельцин реально передал власть в руки умеренных левых. Ничего подобного раньше он не делал. И они отказались реализовать классические коммунистические лозунги – ни национализации, ни отмены доллара, ни введения госконтроля над ценами. Примаков завершил свою историческую миссию. А причина его высокой популярности у населения в том, что он ничего не менял. Он привнес стабильность, не нарушая сложившегося уклада жизни. Ключевое слово – предсказуемость. Люди очень хотят ее, она всегда приятнее, чем изменения.

– Какой же вывод?

– Все произошедшее свидетельствовало о том, что к началу 1999 года направление экономической политики в стране было предопределено. Поразительно, но степень укорененности нашей экономической политики оказалась выше, чем мощь экономического кризиса. Вся предшествующая семилетняя работа нашей команды задала определенные рамки для принятия глобальных экономических решений. И умеренные левые были не в состоянии вырваться за эти рамки. Это доказывает, что, по сути, именно к данному времени была построена и прошла испытание «в бою» основа рыночной экономики в стране.

Позитивные тенденции в российской экономике, начавшиеся с конца 1990-х годов, являются прямым доказательством работоспособности, эффективности и правильности тех преобразований, которые были проведены в 1990-е годы. Они доказали, что частная собственность в России может работать так же, как во всем мире; рост и развитие возможны только в условиях макроэкономической

стабильности в экономике, основанной на частной собственности. Фундаментальные ориентиры экономического и политического развития России заданы, и в решающей степени они уже не зависят от персоналий, в том числе на самом высоком уровне государственного управления.

Для меня было поразительно, как быстро кризис оказал мощнейшее оздоравливающее влияние на экономику в целом. Выяснилось, что она достигла такой зрелости, что оказалась способной реагировать на внешний шок очень здоровым образом. То, что должно было закрыться, свернуться и обанкротиться, – закрывалось и банкротилось. А то, что должно было расти и развиваться, – росло и развивалось. Россия преодолела последствия кризиса меньше чем за год, что для меня до сих пор является фантастическим результатом.

В итоге после девяти месяцев пребывания умеренных левых у власти в 1998–1999 годах страна имела договоренность с МВФ и Мировым банком и тот же генотип экономической политики, который был заложен правительством реформаторов.

– И не было торможения?

– Было. Коммунисты в Госдуме и правительстве делали все бесконечно медленно, потому что делали это вынужденно, нехотя. У них уходили месяцы на то, что правительство Кириенко могло сделать за несколько недель. Таким образом, эксперимент по пребыванию умеренных левых у власти доказал две важные вещи. Первая: оказавшись у руля власти осенью 1998 года, они не смогли развернуть страну назад, в «светлое советское прошлое», правда, при наличии президента Ельцина, страховавшего от подобных разворотов. Вторая: умеренные левые не могут быть мотором дальнейшего продвижения по пути реформ. Они полезны на стадии, когда после жестокого кризиса требуется некоторое замедление, притормаживание. В этом, как ни парадоксально, заключается их конструктивная историческая функция.

В целом итог деятельности правительства Примакова, как ни странно, – один из крупнейших успехов реформаторского движения в России. Коммунисты оказались не в состоянии угробить первые результаты рыночных преобразований, хотя кое-кто из них, безусловно, очень этого хотел. Это была первая попытка найти компромисс между разнополярными политическими силами в новейшей истории России. На седьмом году реформ впервые произошло то,

что в восточноевропейских странах случалось не однажды, – последовательные колебания слева направо и обратно при постепенном, но неуклонном сближении позиций левых и правых и расширении поля их совместной конструктивной деятельности.

Власть и реформы

– Как в целом за все 1990-е годы менялось отношение самой федеральной власти к реформированию экономики?

– Я считаю, что сделанное за 1992 год было абсолютно беспрецедентно по отношению и к предшествующей истории, и к последующей: освобождение цен, конвертация рубля, первая попытка макроэкономической стабилизации, запуск банковской реформы, первые частные предприятия... И все это в условиях разваливавшегося Советского Союза и загоравшегося Кавказа (Дудаев в Чечне и осетино-ингушская война) силами едва сформированного, созданного практически с нуля российского правительства. Мало того что все это делалось впервые, практически каждую из названных реформ подавляющее большинство существовавших тогда в стране специалистов считало просто невозможной. Сделанное тогда правительством Ельцина–Гайдара заложило новый язык, новый инструментарий, новый фундамент всех последующих действий власти вплоть до сегодняшнего дня. Далее, в 1993–1994 годах, реформаторы в правительстве были в сильном загоне, лишь на короткое время приходил Егор Гайдар, чуть больше года проработал Борис Федоров. Все отраслевые министерства были яростными оппонентами реформ. Их поддерживали «силовики». Практические шаги по направлению к рынку были заметны только в области макроэкономики и массовой приватизации.

На уровне отраслей и предприятий реструктуризации, рыночных преобразований не происходило. Потому и не происходило, что все отраслевики не принимали реформ, следовательно, ими не занимались. Этот этап завершился «черным вторником» в октябре 1994 года. В результате исполнительная власть осознала-таки необходимость финансовой стабилизации. Этот кризис привел к некоторому усилению реформаторского крыла правительства, но соотношение противников реформ и их сторонников все равно было не в пользу последних. Сторонники реформ по-прежнему отчаянно отбивались

на своих участках, не пытаясь выйти за их пределы. Отраслевики при поддержке «силовиков» отчаянно боролись с реформаторами.

Тем не менее, противники реформ уже побаивались говорить вслух, что они против. Любимый прием первого вице-премьера Олега Сосковца, когда он вел правительство, – прервать очередного отчитывавшегося министра и грозно спросить: «А ты вообще-то рыночник или нет?» Слегка дрогнувшим голосом министр, как правило, отвечал: «Ры-ы-ночник». – «Ну ладно, тогда продолжай», – милостиво разрешал первый вице-премьер. Да и самому Виктору Степановичу Черномырдину принадлежала крылатая фраза того времени: «Я за рынок, но против базара». Они уже тоже были за рыночные реформы, но другие – «правильные». Что это значит, определить никто не брался.

В правительстве сложилось неустойчивое равновесие. В этой ситуации важнейшим прорывом на макроуровне была финансовая стабилизация, снижение уровня инфляции, достигнутое за 1995 год. Но на микроуровне продвижение было минимальным. Только в отдельных отраслях (например, в телекоммуникациях благодаря министру Владимиру Булгаку) шли реструктуризация предприятий, адаптация их к условиям рынка и в результате реальное привлечение иностранных инвестиций. Без этого уникального министра, ставшего удивительным исключением того времени – отраслевика-реформатора, думаю, мы не имели бы современного уровня развития мобильной телефонии и интернета в России.

С весны 1997 года у реформаторов наконец-то появилась уже не иллюзорная возможность проводить преобразования и в реальном секторе экономики. «Вторым первым» вице-премьером, отвечавшим за реальный сектор, удалось назначить Бориса Немцова. С мертвой точки были сдвинуты естественные монополисты: в тарифной политике начался отход от пагубного перекрестного субсидирования. Принят важнейший Указ Президента, сформулировавший основы реформирования крупнейших естественных монополистов – железной дороги, газовой отрасли и электроэнергетики.

Задумайтесь, реформы в России начались в 1992 году, но только в 1997 году стало возможным начать преобразования в реальном секторе! Исполнительная власть шла на реформы тяжело, с трудом преодолевая серьезные внутренние противоречия, решаясь на каждый новый этап реформирования только от нужды, подстегиваемая очередным витком экономического кризиса. Не забывайте к тому же,

что все это время нам прямо противостояла контролируемая коммунистами законодательная власть.

– А региональная власть? Ведь губернаторский корпус переживал не менее сложные трансформации.

– В 1992 году лишь 7–10 руководителей регионов искренне поддерживали Ельцина и курс на реформы. Постепенно их стало еще меньше, многие «демократы», пришедшие на волне митинговых страстей, оказались совершенно неработоспособными для реального дела. Вообще кадровый ресурс демократического движения был силен для выступлений у микрофона съездов народных депутатов, но предельно слаб для создания рыночного отраслевого и регионального менеджмента. В итоге выборы глав администраций 1993 года сторонники реформ проиграли: абсолютное большинство руководителей регионов, за двумя-тремя исключениями, противостояло курсу реформ, в первую очередь приватизации.

Эта картина изменялась медленно, и улучшение я бы отнес только к 1998 году (как ни парадоксально, несмотря на наше поражение на губернаторских выборах конца 1996 года). Что произошло? Губернаторы укрепили свои позиции и как хозяйственные руководители, и как политики. Шел процесс их профессионального усиления и деполитизации, впрочем, не полной. Многие губернаторы отдавали дань политической риторике, но властное начало в их деятельности было гораздо сильнее политического. Действительно, многие кандидаты в губернаторы использовали на выборах антиельцинские лозунги, рассчитывая на протестные голоса. Однако их риторика не значила ровным счетом ничего. Придя к власти, они привлекали частные, в том числе иностранные, инвестиции в регионы, действовали как хорошие рыночники.

Я бы описал ситуацию так: сильные личности, сумевшие победить всех своих противников на выборах, по определению не могли не понимать, что реально развитие региона может быть основано только на рыночных инструментах. Остававшиеся анклавы советского прошлого – типа Ульяновской области с Юрием Горячевым или Краснодарского края с Николаем Кондратенко до 2001 года – постепенно стали выглядеть на общем фоне уже диковато.

Со временем симпатии населения становилось все труднее покупать одними ритуальными проклятиями в адрес реформ. Требовались деловые качества. В итоге у руля исполнительной власти в регионах

оказались более прагматичные и гораздо менее популистские политики – а значит, и менее склонные к левизне. Руководители регионов все чаще стали выступать в роли более или менее активных проводников рыночных реформ на местах.

– На протяжении 1990-х годов отношение к реформам, поведение федерального правительства и губернаторов менялись, а Госдума и местные законодательные собрания оставались их противниками, боролись с ними последовательно и злобно. Почему?

– Базовая причина столь откровенной левизны законодательной власти – низкий уровень жизни значительной части российских избирателей. Отсюда преимущественно протестный характер голосования на выборах законодательных органов власти. На выборах же губернаторов срабатывала иная логика. Люди понимали, что губернаторам предстоит не языком чесать с трибуны, а делать реальные, конкретные дела, от которых будут зависеть работа, зарплата, уровень жизни.

У российского электората есть важные особенности: старшее поколение гораздо более дисциплинированно идет голосовать на выборы, в то же время чем выше уровень образования, культуры, встроенности в жизнь общества, тем ниже уровень электоральной активности. Пенсионеры, голосующие, как правило, за коммунистов, с утра занимали очередь на избирательные пункты. (В мире все происходит с точностью до наоборот: самые бедные, неграмотные, необразованные, не желающие или не умеющие работать на выборы не ходят.) Это давало системный перекос в пользу левых на выборах всех уровней в России в последние 20 лет.

– Анатолий Борисович, как Вы кратко оценили бы весь ход и результаты приватизации?

– Создание частной собственности в России прошло очень трудно. Конечно, олигархи формировали свои капиталы не всегда законным путем. Большие деньги зачастую делались на слабости, неразворотливости, несостоятельности государства, на неполноте и противоречивости российских законов. Приватизация тоже бывала полузаконная или на грани закона.

Но довольно быстро новые хозяева поняли: чтобы заставить собственность приносить прибыль, нужны серьезные усилия, квалифицированные кадры и их мотивация, нужно заниматься предприятиями с утра до вечера. А те, кто не смог понять, просто потеряли свою

собственность. Сегодня частные собственники – и крупные, и средние, и мелкие – организовали работу своих предприятий лучше, чем прославленные советские генеральные директора. Это их работа, страсть, предмет гордости и способ реализовать себя.

С конца 1990-х годов частная собственность, при всех изъянах своего формирования, став основой экономики, реально обеспечивает экономический рост страны, повышение жизненного уровня населения. Я глубоко убежден в том, что именно она создала необратимость строительства рыночной экономики на одном из самых трудных поворотов нашей истории. А тот факт, что смену форм собственности при всех наших ошибках и вопреки тяжелому революционному наследию удалось провести бескровно, будет со временем оценен историей.

Беседу провел Петр Филиппов
Сентябрь 2010 года

ИСТОРИЯ ПРИВАТИЗАЦИИ В РОССИИ

Берман Владимир Романович

– государственный советник Санкт-Петербурга 1-го класса

Филиппов Петр Сергеевич

– в 1990–1993 годах – депутат Ленсовета и народный депутат РСФСР;
– в 1990–1991 годах – председатель комиссии Ленсовета по промышленности;
– в 1991–1993 годах – председатель подкомитета по приватизации Комитета Верховного Совета РФ по вопросам экономической реформы и собственности.

Необходимость приватизации

Один из фундаментальных принципов марксизма – требование национализации средств производства якобы «для уничтожения эксплуатации человека человеком». На практике в СССР это означало, что коммунисты допускали единственную форму частной экономической деятельности – индивидуальную работу без применения наемного труда и при ограниченном размере капитала. Впрочем, и она не поощрялась.

В Советском Союзе директивное планирование производства и фиксированные цены уничтожили конкуренцию, лишили руководителей предприятий стимулов к техническому прогрессу, повышению производительности труда и эффективности производства. Но неэффективность социалистической экономики определялась и самой государственной формой собственности на предприятия. Людвиг фон Мизес писал: «Если история и может что-либо доказать и чему-нибудь нас научить, то только лишь тому, что частная собственность на средства производства есть необходимая предпосылка цивилизации и материального благосостояния. Только народы, приверженные принципу частной собственности, вырвались из нищеты... Не существует

свидетельств тому, что любое другое устройство общества могло бы одарить человечество плодами цивилизации»[1].

Крах СССР, банкротство советской экономики поставили на повестку дня приватизацию, то есть передачу или продажу физическим или негосударственным юридическим лицам полностью или частично имущества государственных предприятий. Иногда в определение приватизации включали и модификацию модели управления государственными предприятиями без отчуждения имущественных прав – на основе подряда, аренды, контрактов, полного либо частичного изменения юридического или финансового статуса предприятия. Синонимом такой трактовки стало понятие «разгосударствление».

Приватизация предприятий позволяла отказаться от государственных инвестиций в промышленность, которые, как показывает мировой опыт, всегда неэффективны. Активы государственных предприятий и корпораций «ничейные». Решения по государственным инвестициям принимал бюрократический аппарат министерств и Госплана, но у чиновников не было личной заинтересованности в увеличении стоимости активов. Именно поэтому государственные предприятия, даже сравнявшись с частными в своей текущей производственной деятельности, всегда проигрывают им в долгосрочном плане. Заводы, которые народ строил, терпя нищету и лишения, оказались в условиях рынка без будущего. Яркий тому пример – московский АЗЛК, производивший «Москвичи».

Приватизация позволяла, опираясь на интересы собственников, увеличить отдачу от активов предприятий и эффективность инвестиций, перестроить структуру промышленности под требования рынка. А также отказаться от текущих бюджетных субсидий убыточным предприятиям, ведь, находясь в государственной собственности, предприятия могли рассчитывать на поддержку государства. Как бы плохо ни работало предприятие, банкротство ему не грозило. Мировой опыт показывал, что без приватизации даже хороших структурных реформ недостаточно, чтобы покончить с дотациями[2]. Отсюда важная цель приватизации – ввести предприятия в рамки жестких финансовых ограничений, передав или продав их частным лицам. Это позволяло

[1] Фон Мизес Людвиг. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, 1993. С. 154.

[2] Ослунд Андерс. Строительство капитализма: Рыночная трансформация стран бывшего советского блока. М.: Логос, 2003. С. 432–433.

снизить нагрузку на бюджет, имевший в те годы огромный дефицит, и направить высвободившиеся средства на зарплату бюджетникам и пенсии.

Возрождение в России частной собственности было необходимо еще и потому, что оно обеспечивало сохранение политических свобод, обретенных россиянами на рубеже 1990-х годов. Лауреат Нобелевской премии по экономике Фридрих Хайек еще в начале XX века писал: «Наше поколение напрочь забыло простую истину, что частная собственность является главной гарантией свободы, причем не только для тех, кто владеет этой собственностью, но и для тех, кто ею не владеет. Лишь потому, что контроль над средствами производства распределен между многими не связанными между собой собственниками, никто не имеет над ними безраздельной власти, и мы, как индивиды, можем принимать решения и действовать самостоятельно. Но если сосредоточить все средства производства в одних руках, будь то диктатор или номинальные «представители всего общества», мы тут же попадем под ярмо всеобщей зависимости»[3].

Любая рыночная экономика опирается на три фундаментальных принципа: экономическую свободу, экономические контрактные отношения и частную собственность. Поэтому, признавая важность приватизации, нельзя недооценивать значение самого рынка. Без либерализации рынка формальные права собственности оказываются крайне ограниченными. Трудно представить себе гражданина, согласного приватизировать магазин, товары в котором будут продаваться по директивным, чаще всего заниженным ценам. Уместно вспомнить, что нацисты, придя к власти в Германии, формально не отменяли частную собственность, но ввели государственные цены. Реакцией частных собственников было бегство из страны, от своей собственности.

Накануне легальной массовой приватизации

Разгосударствление экономики в СССР фактически началось в 1987–1988 годах. Большинство коммерческих банков было создано в 1988–1990 годах. Первые крупные объекты приватизировались на основании специальных постановлений Совета Министров СССР и других властных органов. Никакой узаконенной общей модели приватизации тогда не было, зато был простор для злоупотреблений.

[3] Фон Хайек Фридрих Август. Дорога к рабству. М.: Экономика, 1992. С. 83.

Легализация кооперативного, а затем и мелкого частного производства в СССР во второй половине 1980-х годов проходила на фоне отставания коммерциализации госпредприятий и полной неупорядоченности отношений между государственным и негосударственными секторами экономики. Институты рыночной инфраструктуры на рубеже 1980–1990-х годов вырастали не на почве частного предпринимательства. Учредителями большинства коммерческих банков и бирж были крупные государственные предприятия и объединения. Эти банки и биржи (как и кооперативы) полулегально перекачивали государственные капиталы в сферу негосударственного предпринимательства. Их создание ознаменовало начало спонтанной, «номенклатурной» приватизации госсобственности.

В 1985–1990 годах проводились косметические изменения экономической системы, когда любые негосударственные формы собственности рассматривались лишь в контексте многоукладной социалистической экономики с доминировавшим государственным сектором. 19 ноября 1986 года был принят Закон «Об индивидуальной трудовой деятельности в СССР». С 1987 года предприятия получили большую свободу действий, однако уровень их ответственности и мотивации не увеличился, так как не было создано полноценной частной собственности – с юридически закрепленными правами собственности владельцев. С принятием 26 мая 1988 года Закона «О кооперации в СССР» под вывеской кооперативов стали возникать разнообразные предприятия, но полноценных частных по-прежнему не было.

В понимании членов Политбюро ЦК КПСС в основе экономических преобразований должно было лежать внедрение в социалистическую экономику элементов рыночных отношений, чтобы хозяйствующие субъекты были экономически самостоятельны, свободны в принятии решений и заключении договоров. А гарантом договорных отношений вместо прямого административного принуждения должны были стать закон и предусмотренная им ответственность. Для этого нужно было обособить имущество предприятий, чтобы они могли отвечать им по своим обязательствам. Это требовало создания определенных юридических конструкций и законодательного их закрепления.

Одной из них стала ***концепция «полного хозяйственного ведения»***. У предприятия, которое оставалось государственным, появилась некая фикция собственности. В отношениях с хозяйственными партнерами оно получило право распоряжаться своим имуществом как собственным, причем не всем, а только оборотными средствами. На сделки

с основными фондами (недвижимость, станки, оборудование) требовалось согласие государства. Это ограничение мотивировалось тем, что производственный потенциал государственных предприятий, даже получивших широкую свободу выбора направлений деятельности, продолжал формироваться централизованно. Однако довольно скоро отказались и от ограничений на сделки с оборудованием. В итоге право госпредприятия распоряжаться своим имуществом в отношениях с другими предприятиями не отличалось от права собственности. В таком виде концепция «полного хозяйственного ведения» и была зафиксирована в Законе «О собственности в СССР» от 6 марта 1990 года № 1305-1 и в Законе «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 года № 1529-1.

Применение на практике концепции «полного хозяйственного ведения» создало своеобразную ситуацию. Госпредприятие де-факто становилось собственником своего имущества. При этом Закон «О государственном предприятии» 1987 года, запретив промышленным министерствам увольнять директоров предприятий, сделал их независимыми от министерств. Такой директор, действуя от имени предприятия, имел все полномочия собственника. Но эти полномочия не были уравновешены должной мерой ответственности: поскольку активы предприятия формально не принадлежали его руководителю, все убытки относились на государство.

Директора, пользуясь разницей между государственными и рыночными ценами, лишали «свои» предприятия оборотных средств. Они продавали продукцию предприятия принадлежавшим им кооперативам по более низкой цене, а те продавали ее дороже, оставляя полученную прибыль на своих счетах. Право «полного хозяйственного ведения» дополнялось фактической финансовой безответственностью. Установить государственный контроль над всеми было нереально.

К 1990 году на основе концепций аренды и «полного хозяйственного ведения» действовало подавляющее большинство предприятий в СССР. В электротехнической промышленности к 1991 году в аренду было передано примерно 80% предприятий[4].

В конце 1991 года в условиях распада СССР стихийная приватизация бушевала вовсю. По сути, это было нелегальное присвоение номенклатурой общенародной собственности, так как законных процедур разгосударствления не существовало. Чаще всего работали две

[4] Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 35–38.

схемы захвата госсобственности. *Первая*: имущество госпредприятия просто переписывалось как составная часть имущества некоего вновь создаваемого акционерного общества, здравый смысл игнорировался открыто и бесстыдно. *Вторая*: государственное имущество становилось частной собственностью в результате проведения нехитрой операции «аренды с выкупом»[5]. Пользуясь отсутствием законодательства об интеллектуальной собственности, большие пакеты акций отдавались за «знания, опыт директора и его заместителей». Позже, чтобы подобные действия выглядели более «рыночными», номенклатурная приватизация приняла форму финансово-индустриальных групп и холдинговых компаний[6].

Первым законодательным актом, установившим некоторые правила приватизации, можно считать Основы законодательства СССР «Об аренде»[7]. В соответствии с ними государственным предприятиям и организациям было предоставлено право сдавать в аренду имущественные комплексы, отдельные здания, сооружения, оборудование и другие материальные ценности, находившиеся в их полном хозяйственном ведении или оперативном управлении. Советы народных депутатов получили право сдавать землю в аренду, арендаторы – на добровольных началах образовывать ассоциации, союзы, консорциумы, концерны и другие объединения, финансировать их деятельность и свободно выходить из них. В эти объединения могли входить любые коллективы и граждане, независимо от форм собственности.

Арендатор мог полностью или частично выкупить арендованное имущество. Условия, порядок и сроки выкупа определялись договором аренды. Право выкупа устанавливалось на любое арендованное имущество, если законами не были предусмотрены специальные ограничения. Выкупив арендованное имущество, предприятие могло преобразовываться в «коллективное предприятие», кооператив, акционерное общество и т.п., которые действовали на основе коллективной собственности. Трудовой коллектив любого госпредприятия или структурной единицы объединения имел право образовать организацию арендаторов как самостоятельное юридическое лицо для создания на его основе арендного предприятия.

---

[5] Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 29.

[6] Ослунд Андерс. Россия: рождение рыночной экономики / Пер. с англ. М.: Республика, 1996. С. 278.

[7] Закон СССР от 23 ноября 1989 года № 810-1.

Арендное предприятие становилось правопреемником имущественных прав и обязанностей госпредприятия, взятого им в аренду, в том числе прав пользования землей и другими природными ресурсами. При этом арендодатель мог взять на себя погашение (полностью или частично) кредиторской задолженности предприятия. Важно, что арендное предприятие *сохраняло право на централизованные государственные капитальные вложения и дотации* (!) в объемах, установленных для государственного предприятия, взятого в аренду.

О степени свободы арендаторов распоряжаться по своему усмотрению государственной собственностью можно судить по тому, что арендное предприятие имело право продавать, обменивать, сдавать в субаренду, предоставлять бесплатно во временное пользование либо взаймы материальные ценности, входившие в состав арендованного имущества, а также выпускать ценные бумаги.

Общественные организации получили право сдавать в аренду предприятия и их подразделения на условиях, которые они сами определяли, что создало легальные условия для присвоения имущества (пионерлагерей, домов отдыха и т.п.) руководителями этих организаций.

«К концу 1991 года мы имели гибрид бюрократического и экономического рынков (преобладал первый), имели почти законченное (именно за счет принципиальной юридической неопределенности в отношении формальных прав собственности) здание бюрократического капитализма. Господствовала идеальная для бюрократического капитализма форма – лжегосударственная форма деятельности частного капитала... И пока господствующие классы успешно решали свои проблемы, хозяйство разорялось дотла»[8].

Близость к власти и собственности позволяла присваивать государственную собственность негласно и в крупных размерах. В 1988–1990 годах общественность, увлеченная эйфорией политических реформ и демократизацией общества, да и многие специалисты так и не осознали, что значительная часть государственной собственности уже была приватизирована, а точнее, разворована еще до распада СССР, до принятия законодательства о приватизации, до формирования российского правительства реформаторов.

---

[8] Гайдар Е.Т. Государство и эволюция // Гайдар Е.Т. Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб.: Норма, 2009. С. 293. – www.norma-spb.ru

Модели приватизации

В 1990–1991 годах бурные и крайне политизированные дискуссии вызывали вопросы: по какой модели проводить приватизацию, в какой последовательности, с какой полнотой и скоростью?

Были известны три основные модели:

Модель массовой бесплатной приватизации – граждане страны бесплатно наделяются весомой частью государственной собственности. Для эффективного корпоративного управления предприятием массовая приватизация оказывается скорее негативной, но в дальнейшем все зависит от темпов концентрации собственности.

Модель инсайдеров – работники и менеджеры приобретают предприятие целиком или контрольный пакет его акций (акции принадлежат им персонально) с правом их последующей продажи. В мировой практике достаточно распространена передача убыточных государственных предприятий в собственность работников. Недостаток этой модели в том, что работники больше заинтересованы в росте зарплаты и сохранении рабочих мест, чем в прибыли и дивидендах. Эффективность приватизации по этой модели зависит от развития рынка акций и состояния корпоративного законодательства.

Модель единовременного установления мажоритарного контроля – внешний покупатель приобретает предприятие целиком или контрольный пакет его акций. Нередко им становится инвестор, технологически связанный с этим предприятием. При реализации этой модели практикуются прямая продажа предприятия стратегическому инвестору (case-by-case), аукционы и инвестиционные конкурсы. Это самый медленный способ приватизации, но он позволяет обеспечить эффективное корпоративное управление.

Можно также назвать ***модель смешанного (частно-государственного) контроля***, которую использовали страны с переходной экономикой. Правда, ни в одной из них чиновники так и не сумели эффективно управлять пакетами акций, оставшимися в собственности государства. ***Модель «социально ориентированной» собственности*** отличалась от других тем, что непроданные акции передавались в социальные фонды. Встречалась и ***модель «стандартных продаж»*** по открытой подписке.

Зарубежный опыт

За 1980-е годы в мире было приватизировано около 7 тыс. предприятий, из них 2 тыс. – в развивающихся странах. Джеффри Сакс в 1994 году писал: «Даже сегодня процесс приватизации государственных предприятий проходит более чем в 50 странах»[9]. Как правило, приватизация сводилась к трудным переговорам о продаже крупных государственных предприятий стратегическим инвесторам – по возможности за лучшую цену. При этом важнейшим условием была способность потенциального приобретателя управлять предприятием. Приватизация проводилась в основном с целью сокращения бюджетных расходов на дотации убыточным предприятиям, а также для пополнения бюджета за счет продажи компаний. Очевидные достоинства такого способа приватизации реализуются, если в стране действует фондовый рынок, есть твердые гарантии прав частной собственности и традиции корпоративного управления. В постсоциалистических странах, где отсутствовал рынок капитала, а традиций частной собственности на средства производства не было вовсе, использовать этот опыт было сложно.

Государственная «ничейная» собственность объективно оказывается жертвой хищений, «распилов» бюджетных средств и т.п. И на Западе на государственных предприятиях также существовала почва для коррупции, что иллюстрируют коррупционные скандалы в Италии, Франции, Австрии и Греции. Приватизация, позволяющая предприятиям обрести рачительных собственников, представлялась средством, которое могло обуздать коррупцию.

Великобритания начала свою приватизационную программу в 1980-х годах. Предстояло продать в частные руки около 50 крупных государственных компаний. Для каждой из них квалифицированные менеджеры определили конкурентоспособность ее продукции и потребность в инвестициях для достижения нужного уровня конкурентоспособности. Путем опросов были выявлены потенциальные покупатели, которым были сделаны предложения (модель единовременного установления мажоритарного контроля). Цена компании определялась с учетом затрат на ее санацию и будущего спроса

[9] Сакс Джеффри. Рыночная экономика и Россия / Пер. с англ. М.: Экономика, 1994. С. 164–165.

на продукцию[10]. За первые восемь лет правительство Маргарет Тэтчер сумело приватизировать чуть более половины намеченного на общую сумму 17 млрд фунтов стерлингов.

Принципиальное отличие приватизации в постсоциалистических странах от небольших по масштабам программ приватизации в странах Запада и развивающихся странах – во всеобъемлющем характере государственной собственности, который и предопределил системный, массовый характер преобразований. Если в Чили и Мексике приватизационные программы конца 1980-х годов предполагали продажу сотен предприятий, то в странах Восточной Европы и государствах, созданных на месте распавшегося Советского Союза, приватизации подлежали сотни тысяч предприятий, в том числе несколько тысяч довольно крупных.

Поэтому ключевой проблемой был выбор модели приватизации, политически приемлемой для основных групп интересов, которая дала бы шанс исполнения программы приватизации при достаточном уровне эффективности. Эти страны были вынуждены принять ускоренные модели приватизации, отличавшиеся от моделей западных стран. Как правило, применялась модель массовой бесплатной приватизации или модель инсайдеров, хотя были случаи, когда крупные предприятия продавались стратегическому инвестору по схеме case-by-case.

В ряде постсоциалистических стран были восстановлены права собственности прежних владельцев (проведена реституция). В случаях земельной реформы реституция срабатывала успешно, так как во многих районах было хорошо известно, а кое-где и документально подтверждено, кому какая часть земли принадлежала. Латвия приватизировала основную часть земель, возвратив их прежним владельцам. Аналогично земельная реформа проходила в Литве, Эстонии и Восточной Германии.

Первой в Восточной Европе начала приватизацию Венгрия. Она продавала собственность, в том числе крупные предприятия, как по модели инсайдеров, так и через выпуск акций на открытый рынок. В процессе такой приватизации многие предприятия перешли в собственность их директоров. Были и прямые сделки с внешними иностранными стратегическими инвесторами. В стране возникли новые

[10] См.: Пинскер Борис. Приватизация и политика // Сборник: От плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик / Пер. с англ. / Под ред. Л.И. Пияшевой и Дж. А. Дорна. Институт Катона. М.: Catallaxy, 1993. С. 157.

крупные финансовые структуры. Вместе с тем сформировалась сеть перекрестной собственности[11] на предприятия, в которых государство сохраняло свое участие. Приватизация проходила крайне медленно.

Болгария позже Венгрии приняла закон о приватизации (в 1992 году), который во многом повторял венгерскую стратегию.

В Восточной Германии для ускорения приватизации не ориентировались на высокие цены при продаже государственной собственности, многие предприятия выставлялись на аукцион по стартовой цене в одну марку, чтобы на нем определилась их реальная продажная цена. Особенностью приватизации в Восточной Германии было широкое участие в ней западногерманского и европейского капитала.

Чехия, Литва, Монголия, Польша, Латвия, Румыния практиковали бесплатное распределение госсобственности с помощью приватизационных чеков или приватизационных счетов, которые можно было обменять на акции. Первые три страны дальше других продвинулись в этом. В Литве приватизационные счета индексировались с учетом инфляции. Бесплатное распределение долей государственной собственности позволило провести массовую и быструю приватизацию и создать исходные условия для зарождения финансовых рынков.

В Польше сочетались бесплатное распределение акций среди населения и продажа акций, в том числе со скидкой, для работников приватизируемых предприятий. Успешно прошла «малая приватизация» предприятий бытового обслуживания, а также приватизация через ликвидацию предприятий. Многие предприятия средних размеров формально ликвидировались, и их имущество продавалось работникам.

---

[11] Феномен возникновения перекрестных прав собственности в ходе приватизации ярко проявился и в СССР в 1990–1991 годах. Директора от имени предприятий учреждали акционерное общество (акционеры – юридические лица) и передавали этому АО права на управление своими предприятиями. Акционерами становились также высшие руководители отрасли и предприятий, внося в качестве взноса в уставный капитал АО свою интеллектуальную собственность – «управленческий опыт». Формально имело место акционирование, но государственная собственность по-прежнему преобладала, а права перекрещивались: акционеры были одновременно и собственниками, и управляемыми подразделениями. Для устранения перекрестных прав в некоторых странах принято правило, по которому акции материнской компании, приобретенные дочерним предприятием, в голосовании на собрании акционеров не участвуют и дохода не приносят.

Выбор модели приватизации в России

В СССР в начале переходного периода от социализма к капитализму государству формально принадлежало примерно 250 тыс. предприятий, или более 90%. Массовый характер предстоявшей приватизации накладывал на нее политические ограничения: реализована могла быть только такая программа, которая отвечала народным представлениям о «справедливой» приватизации. Для большинства жителей Прибалтийских республик справедливость заключалась в реституции прав собственности. В России она понималась иначе – «отнять и разделить», только теперь не у буржуа, как в 1917 году, а у коммунистической номенклатуры. Именно поэтому такой популярностью пользовалась идея бесплатной приватизации. Граждане расходились в частностях: между кем и как делить? Только между работниками предприятий или между всеми? Было ясно, что каждый участник приватизации (рабочие, администрация, местная власть) захочет извлечь в ходе массовой бесплатной приватизации выгоду для себя. Как совместить интересы разных сторон?

Возможная цена продажи приватизируемого имущества зависит не столько от принятой модели приватизации, сколько от общей экономической и политической ситуации в стране, от хода других экономических и политических реформ, от доверия граждан к власти и ее решимости последовательно проводить реформы. Продавец-приватизатор при установлении цены исходит из наличия платежеспособного спроса и, что особенно важно, из того, как быстро надо реализовать объект. Если речь идет о массовой приватизации, то продавать приходится дешево.

На выбор модели приватизации повлияло ощущение «окна возможностей», краткости исторического периода, отпущенного на институциональные преобразования. Стремление реформаторов, пришедших к власти после крушения коммунистического режима, к быстрой массовой приватизации было связано с желанием достичь точки невозврата к социализму. Возникла невиданная ранее в истории проблема: как приватизировать «сразу все»?

Не меньшую сложность представляли экономические аспекты приватизации. Какой должна быть программа приватизации, чтобы быстрее добиться повышения эффективности управления теперь уже от частных владельцев? Какую правовую форму придать предприятиям – открытые или закрытые акционерные общества, товарищества?

Как проводить аукционы при продаже предприятий? Какие финансовые организации смогут способствовать приватизации? Сколько стоит приватизируемая госсобственность? Ведь цена зависит от того, кто покупает и кто продает. Каковы финансовые возможности покупателя, а главное – какой доход он рассчитывает получить от покупаемого объекта? И вообще, захотят ли российские граждане, не имеющие опыта частной собственности на средства производства, в массовом порядке вкладывать деньги в покупку неведомых им акций?

Опыт западных стран с развитой рыночной экономикой для России был практически неприменим. Приватизация крупных предприятий по стратегии case-by-case, как в Великобритании, была возможна только при наличии развитого фондового рынка, значительных свободных капиталов, которые можно привлечь к приватизации, достаточного числа квалифицированных менеджеров с опытом работы в условиях рынка и специалистов по аудиторской оценке предприятий. При определении цены предприятия важна цена земли, на которой оно находится. А ее объективно определить невозможно, пока не сложится рынок земли. Всех этих необходимых предпосылок в начале приватизации в России не было. Как не было и возможности проводить приватизацию медленно.

Впрочем, все сказанное относится к крупным предприятиям. А кафе, магазины и ателье могли быть приватизированы через аукционы за деньги, то есть экономически наиболее рациональным способом. Что и было сделано. Уже с начала 1992 года в ходе «малой приватизации» на российской земле начал укореняться институт легальной частной собственности.

Первый российский закон о приватизации

К лету 1991 года стала очевидной неудача Польши приватизировать промышленность через продажу предприятий инвесторам. А чековая приватизация в Чехии выглядела многообещающе. Предложение использовать для массовой приватизации в России специальные платежные средства становилось все более популярным. В Комитете по собственности Верховного Совета РСФСР усилиями П.С. Филиппова, Д.И. Беднякова, П.П. Мостового были разработаны соответствующие законопроекты. После нескольких парламентских слушаний и обсуждения на совещании у Б.Н. Ельцина проекты законов были вынесены на рассмотрение парламента. Верховный Совет

РСФСР сделал первый реальный шаг в сторону массовой легальной приватизации, приняв 3 июля 1991 года Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» и Закон «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР».

Законы устанавливали правовые основы приватизации предприятий, регламентировали ее процедуры, определяли полномочия федеральных и региональных органов власти. Промышленные министерства были не в состоянии управлять приватизацией, поскольку их аппарат либо был против нее, либо хотел провести ее в свою пользу. Проведение приватизации поручалось Государственному комитету по управлению государственным имуществом (Госкомимуществу), которому подчинялись республиканские, областные и местные комитеты по управлению государственным имуществом. Председатель Госкомимущества по должности становился заместителем председателя правительства.

Продажей предприятий должны были заниматься фонды имущества. Этим разделением полномочий законодатели пытались создать конфликт интересов и разделить субъектов публичного права (Госкомимущество) и субъектов частного права (фондов имущества как участников рынка). Впрочем, в регионах, где не были созданы фонды, их функции выполняли комитеты по управлению имуществом.

Закон «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» предполагал открытие каждому совершеннолетнему гражданину России в Сбербанке специального приватизационного счета, средства с которого могли быть использованы исключительно на приобретение акций приватизируемых предприятий. На эти цели разрешалось также использовать личные сбережения граждан и собственные средства юридических лиц.

Для предотвращения возникновения перекрестных прав собственности и противодействия использованию денежных средств, не принадлежавших частным лицам, Закон «О приватизации...» запретил участвовать в приватизации юридическим лицам, в уставном капитале которых доля государства, муниципальных образований, общественных организаций, благотворительных и иных общественных фондов превышала 25%. Но разрешил участие членов трудового коллектива предприятия, которые должны были для этого образовать товарищество или акционерное общество. Для них и бывших работников предприятия были предусмотрены значительные льготы.

Особое значение для ускорения приватизации и преодоления бюрократических барьеров имела норма, согласно которой любое физическое или частное (негосударственное) юридическое лицо могло инициировать приватизацию любого предприятия. Это позволяло вовлечь в процесс реформирования рядовых активных граждан и сломать сопротивление бюрократии.

Закон «О приватизации...» не предусматривал восстановления имущественных прав собственников, их наследников и правопреемников на предприятия, которые были национализированы, конфискованы или иным способом изъяты в собственность государства. Приватизация земельного и жилищного фондов, социально-культурных учреждений, объектов культурного и природного наследия регулировалась другими законодательными актами.

Хотя названные законы были приняты в июле, практическая работа по подготовке к массовой приватизации все не начиналась, и 28 октября 1991 года Б.Н. Ельцин, приняв решение о формировании правительства реформаторов, в речи, посвященной перспективам реформ, заявил: «Мы слишком долго обсуждали, необходима ли частная собственность. Тем временем партийно-государственная элита активно занималась личной приватизацией. Их размах, предприимчивость и лицемерие поразительны. Приватизация в России идет уже длительное время, но неупорядоченно, спонтанно, часто на криминальной основе. Сегодня нужно перехватить инициативу, и мы намерены это сделать»[12].

Следует отметить первоначально негативное отношение к предусмотренной Законом «О приватизации...» безденежной приватизации со стороны будущего первого вице-премьера правительства Е.Т. Гайдара и ответственного за приватизацию А.Б. Чубайса. Они справедливо указывали на негативные экономические последствия такой модели. Когда предприятия переходят в руки мелких акционеров и инсайдеров, краткосрочные цели деятельности предприятия оказываются важнее долгосрочных, работники-акционеры предпочитают направлять доходы предприятия на зарплату. Себестоимость растет, прибыль снижается, сохраняется избыточная численность работающих, инвестиции не производятся, наступает технический застой. Кроме того, массовая бесплатная приватизация по стандартной схеме не учитывает отраслевые и региональные особенности предприятий, а значит, не может быть эффективной.

[12] Советская Россия. 29 октября 1991 года.

Но, заняв посты в правительстве, Гайдар и Чубайс вынуждены были учитывать политические реалии. В то время широкие слои населения отвергали саму идею перехода государственной собственности в руки «разных кооператоров и водочных королей». «Правительству реформ» пришлось ради политической поддержки самой идеи приватизации и вопреки интересам финансовой стабилизации не только согласиться на модель массовой бесплатной приватизации, но и активно проводить ее в жизнь.

Впрочем, в августе 1992 года, воспользовавшись каникулами Верховного Совета, правительство Указом Президента РФ[13] вместо именных приватизационных счетов ввело приватизационные чеки. Были сняты ограничения на оборот акций приватизируемых предприятий, что не только упростило процедуру приватизации, но и ускорило консолидацию крупных пакетов акций, препятствовало чрезмерному их распылению. Сложился рынок приватизационных чеков, позволивший одним гражданам, не верившим в рыночные перспективы, продать чеки, а другим, обладавшим предпринимательскими наклонностями, легально сконцентрировать в своих руках значительные активы[14].

Часто высказывается мнение, будто правительство Ельцина–Гайдара, сформированное в ноябре 1991 года, нарушило последовательность реформ, пошло на либерализацию цен до начала широкомасштабной легальной приватизации. Но такое решение в то время было единственно возможным, хотя и противоречило теоретическим концепциям перехода постсоциалистических стран к рынку, которые предлагали зарубежные эксперты. Без либерализации цен крупным городам России грозил голод, так как государственные запасы зерна были совершенно недостаточны, валютные резервы исчерпаны, а колхозы отказывались сдавать хлеб по заниженным ценам. При этом законодательное и организационное обеспечение приватизации требовало многих месяцев и даже лет. Поэтому откладывать либерализацию цен до окончания приватизации было нельзя. Да и граждане не захотели бы участвовать в ней при сохранении государственных директивных цен на товары.

---

[13] Указ Президента РФ «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» от 14 августа 1992 года № 914.

[14] Улюкаев А. Россия на пути реформ: реформирование экономики в период становления институтов национальной государственности в России (1991–1995). М.: Евразия, 1996. С. 34–35.

«Малая приватизация»

Переходить к легальной массовой приватизации надо было как можно быстрее. По Закону «О приватизации...» цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации должны были устанавливаться Государственной программой приватизации на соответствующий год. Чтобы ускорить процесс, правительство добилось, что Президиум Верховного Совета РФ принял 27 декабря 1991 года «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год», которые были сразу утверждены Указом Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 29 декабря 1991 года № 341. Это позволило еще до принятия Верховным Советом Государственной программы приватизации на 1992 год начать «малую приватизацию» магазинов, кафе, ателье бытового обслуживания за деньги и развернуть подготовку к массовой бесплатной приватизации.

Быстрый старт «малой приватизации» демонстрировал необратимость курса правительства на приватизацию торговли и промышленности и давал обществу надежду на то, что в России легальный бизнес, легальная частная собственность на средства производства возможны и к этому стремятся российские власти. Это было чрезвычайно важно для страны, где полвека частнопредпринимательская деятельность рассматривалась как уголовное преступление, где она все еще стыдливо маскировалась под вывеской кооперативов.

Под патронатом высшего руководства страны были проведены аукционы в Нижнем Новгороде. Губернаторам, как и раньше в СССР, спустили плановые задания по «малой приватизации», что подействовало.

В торговле препятствием для перехода магазинов в частные руки были оставшиеся от советской власти торги. Эти юридические лица заключали договоры на поставку товаров и вели бухучет, а магазины, столовые, ателье были лишь торговыми точками. Потребовалось издать специальное постановление правительства, которое обязало региональные Комитеты по управлению имуществом распускать торги и выделять эти объекты для продажи раздельно.

В отношении объектов «малой приватизации», которые ранее были сданы в аренду с правом выкупа, применялись условия договора аренды. Если договоров аренды не было, магазины выставлялись

на аукционы. Тот факт, что приватизация велась за деньги, не тормозил ее проведения, потому что объекты были небольшие и у этого бизнеса просматривались реальные перспективы.

На всю «малую приватизацию» ушел год. Ее результаты, достигнутые на 1 ноября 1994 года, представлены в *табл. 1.*

Таблица 1

«Малая приватизация» в России на 1 ноября 1994 года

	Всего	Торговля	Общественное питание	Бытовое обслуживание
Число государственных и негосударственных предприятий, тыс.	102,4	57, 7	14, 7	30,0
Число приватизированных предприятий, тыс.	72,9	39,4	10,3	23,2
Доля приватизированных предприятий, %	71,2	68,2	69,7	77,7
Начальная цена приватизированных предприятий, млрд рублей	143,0	Нд	Нд	Нд
Продажная цена приватизированных предприятий, млрд рублей	783,7	Нд	Нд	Нд

Источник: Российская газета. 7 декабря 1994 года.

Государственная программа приватизации на 1992 год

Параллельно с «малой приватизацией» велась подготовка к массовой бесплатной приватизации. Для облегчения и ускорения процесса критически важно было получить поддержку трудовых коллективов и руководителей предприятий. Именно поэтому «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» предусматривали значительные льготы трудовым коллективам. А.Б. Чубайс так объяснял

решение правительства отдать работникам часть государственной собственности: «Если бы мы его не приняли, трудовые коллективы вряд ли поддержали бы приватизацию. Но теперь они вдруг проявили интерес к этому закону и начали подталкивать администрацию»[15].

Массовая легальная приватизация была компромиссом между моделью приватизации «для всех» и разделом собственности среди работников предприятий, она была платной для активной части населения и безвозмездной для остальных граждан. Программа приватизации предусматривала не только льготы трудовым коллективам предприятий, но и дополнительные возможности для менеджеров. Компромисс приводил к явным с экономической точки зрения недостаткам: имущество оценивалось по остаточной стоимости; пришлось отказаться от реструктуризации предприятий перед приватизацией; не были урегулированы проблемы с социальными объектами, находившимися на балансе предприятий; игнорировались противоречия между требованием демонополизации промышленности и важностью сохранения технологических цепочек. На первом этапе такой приватизации трудно было рассчитывать на частные инвестиции. Но эта схема давала шанс уложиться в «окно возможностей», и это было главным.

Государственная программа приватизации на 1992 год[16] поставила цели формирования слоя частных собственников, повышения эффективности предприятий, социальной защиты населения и развития социальной инфраструктуры за счет средств от приватизации, содействия финансовой стабилизации, создания конкурентной среды и демонополизации, привлечения иностранных инвестиций, создания условий и организационных структур для расширения масштаба приватизации.

Предприятия были поделены на группы, а именно: предприятия, приватизация которых была запрещена; разрешалась только по решению правительства РФ или правительств республик в составе РФ; разрешалась по решению Госкомимущества с учетом мнения отраслевых министерств; разрешалась в соответствии с местными программами

[15] Приватизация государственной собственности. Интервью с А. Чубайсом // Московские новости. 1992. № 3 (март).

[16] Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год. Утверждена Постановлением Верховного Совета РФ от 11 июня 1992 года № 2980-1.

приватизации; разрешалась с согласия трудовых коллективов в случаях, предусмотренных Законом «О приватизации...»; предприятия, которые подлежали обязательной приватизации.

Объекты собственности, не включенные в обязательные задания и не имевшие ограничений на приватизацию, приватизировались на основании местных программ или заявок. Программа не регулировала приватизацию совхозов, земельного и жилищного фондов. Конкретный способ приватизации предприятия определялся по результатам работы комиссии по приватизации с учетом мнения его трудового коллектива. Приватизация проводилась в соответствии с «Типовым планом приватизации», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 4 августа 1992 года № 547.

Акционерные общества учреждались в соответствии с Положением об акционерных обществах[17], которое действовало до вступления в силу Закона «Об акционерных обществах» от 24 ноября 1995 года № 208-ФЗ. Указом Президента РФ от 1 июля 1992 года № 721 был утвержден «Типовой устав акционерного общества открытого типа». Не допускалось создание АО закрытого типа и на базе концернов, союзов, ассоциаций и иных объединений предприятий, в которые входили государственные (муниципальные) предприятия.

Имущественные вклады, внесенные государственными (муниципальными) предприятиями в уставный капитал других предприятий, признавались находящимися в государственной (муниципальной) собственности. Внесение таких вкладов допускалось только с разрешения Комитета по управлению имуществом, а отчуждение в любых формах – только в соответствии с законодательством о приватизации.

Для борьбы с монополизмом и стремлением советских административных структур перекраситься под участников рынка блокировалось создание новых предприятий объединениями государственных (муниципальных) предприятий, органами государственной власти и управления, органами местного самоуправления. Исключение делалось только для комитетов по управлению имуществом и фондов имущества. Правопреемниками учредителей таких предприятий, созданных еще до утверждения Государственной программы приватизации, признавались лишь фонды имущества.

[17] Утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 года № 601.

Комитеты по управлению государственным имуществом, выделяя структурные подразделения из состава приватизируемых предприятий, учитывали требования антимонопольного законодательства, а согласования с трудовым коллективом не требовалось. Для создания стимулов к разрушению монопольных структур типа отраслевых объединений, торгов и т.п. льготы должностным лицам выделяемых подразделений предоставлялись в полном объеме, только если подразделения преобразовывались в открытые АО.

Были предусмотрены следующие способы приватизации: продажа акций открытых АО; продажа предприятий на аукционе; продажа предприятий по коммерческому конкурсу; продажа предприятий по некоммерческому инвестиционному конкурсу (инвестиционные торги); продажа имущества ликвидируемых и ликвидированных предприятий; выкуп арендованного имущества.

Крупные предприятия (более 1 тыс. работников, стоимость основных фондов свыше 50 млн рублей) преобразовывались в открытые АО, а мелкие предприятия (до 200 работающих, балансовая стоимость менее 1 млн рублей) подлежали продаже на аукционе или по конкурсу. На основании заданий Государственной программы приватизации комитеты по управлению государственным имуществом в республиках и областях разрабатывали местные программы приватизации и прогнозировали поступления средств от приватизации в бюджеты разных уровней.

Варианты льгот членам трудовых коллективов

Выбор схемы приватизации и вариантов льгот определялся стремлением сбалансировать интересы различных социальных групп в ходе реформы отношений собственности. Если приватизация проводилась по предложению трудового коллектива, то применялся один из трех вариантов льгот его членам[18].

Первый – всем членам трудового коллектива безвозмездно передавались привилегированные акции на 25% уставного капитала, но в сумме не более 20 МРОТ на одного; обыкновенные акции до 10% уставного капитала, но в сумме не более 6 МРОТ на одного,

[18] Положение о закрытой подписке на акции при приватизации государственных и муниципальных предприятий. Утверждено Распоряжением Госкомимущества РФ от 27 июля 1992 года № 308-р.

продавались по закрытой подписке со скидкой 30% от их номинальной стоимости и предоставлением рассрочки до трех лет. Директору, его заместителю, главному инженеру, главному бухгалтеру предоставлялось право на приобретение обыкновенных акций по номинальной стоимости в пределах 5% уставного капитала, но не более 2000 МРОТ на каждого.

Второй – всем членам трудового коллектива предоставлялось право приобретения обыкновенных акций суммарно до 51% величины уставного капитала. Цена акций была установлена Госкомимуществом в размере 170% номинальной стоимости. Комитеты по управлению государственным имуществом с согласия трудового коллектива могли разрешить участвовать в закрытой подписке на акции работникам предприятий, входивших в единый технологический комплекс с приватизируемым предприятием.

Третий – группе работников предприятия предоставлялось право на приобретение обыкновенных акций в сумме до 20% уставного капитала при условии, что она берет на себя ответственность за выполнение плана приватизации предприятия и недопущение его банкротства, а также получает согласие трудового коллектива на заключение соответствующего договора, срок действия которого – не более одного года (без права продления). Эта группа приобретала акции по истечении срока договора. На период его действия ей передавалось право на голосование 20% акций, принадлежавших фонду имущества. Если группа не выполняла условия договора, право на опцион утрачивалось и акции поступали в продажу. Члены группы несли материальную ответственность имуществом, принадлежавшим им на праве частной собственности и вносимым в виде залога на сумму не менее 200 МРОТ в расчете на каждого члена группы. При этом всем работникам предприятия (включая членов группы) продавались по закрытой подписке обыкновенные акции, составляющие 20% величины уставного капитала, но на сумму не более 20 МРОТ в расчете на одного работника, со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки на три года. Третий вариант мог применяться только на предприятиях с численностью более 200 работников и балансовой стоимостью основных фондов от 1 до 50 млн рублей.

Во всех трех вариантах 10% средств, поступивших от продажи акций приватизируемого предприятия (за исключением акций, проданных членам трудового коллектива), зачислялось на личные лицевые счета приватизации его работников.

Решение о выборе второго или третьего варианта предоставления льгот принималось общим собранием членов трудового коллектива либо удостоверялось их подписными листами и считалось принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 общего числа работников. Если такого решения не было, льготы предоставлялись в соответствии с первым вариантом.

После приватизации предприятия акционеры могли продавать акции без каких-либо ограничений. Не выкупленные членами трудовых коллективов акции фонды имущества реализовали на чековых аукционах. В итоге первый вариант был применен при приватизации 24% предприятий, второй – 75, третий – 1%[19].

На практике преобладал второй вариант предоставления льгот. Предполагалось, что он обеспечит сохранение контрольного пакета акций у трудового коллектива и позволит администрации контролировать этот пакет. Но на практике сторонние инвесторы быстро выкупали контрольный пакет у работников или бывших работников. Нередко делали это сами директора, причем – по минимальным ценам.

Продажа на аукционе и по конкурсу

Предприятие продавалось на аукционе, если от покупателей не требовалось выполнения каких-либо условий. Право собственности передавалось покупателю, предложившему в ходе торгов максимальную цену. При этом работники приватизируемого предприятия получали до 30% продажной цены, но не более чем 20 МРОТ в расчете на одного работника.

Продажа по конкурсу (коммерческому, инвестиционному) проводилась, когда от покупателей требовалось выполнение определенных условий – сохранение профиля предприятия или назначения объекта, числа рабочих мест, финансирование объектов социальной сферы, заданная сумма инвестиций. Работники приватизируемого предприятия получали до 20% продажной цены объекта, но не более 15 МРОТ в расчете на одного работника.

При продаже государственных и муниципальных предприятий, а также имущества ликвидируемых предприятий по конкурсу или на аукционе товариществу либо акционерному обществу, включавшему не менее 1/3 списочного состава работников приватизируемого

[19] Голубков Д.Ю. Особенности корпоративного управления в России. М.: Альпина, 1999. С. 25.

предприятия, предоставлялись 30%-я скидка с продажной цены и рассрочка платежа до трех лет. При этом сумма первоначального взноса не могла быть менее 25% продажной цены.

Возможность ликвидации государственных и муниципальных предприятий была предусмотрена Законом «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 19 ноября 1992 года № 3929-1. Имущество ликвидируемых и ликвидированных предприятий должно было продаваться исключительно на аукционе.

Собственникам приватизированных предприятий предоставлялось право на заключение долгосрочных (до 15 лет) договоров аренды занимаемых предприятиями нежилых помещений, зданий, строений, не вошедших в состав приобретенного имущества, а также на приобретение помещений, зданий, строений и занимаемых земельных участков.

Права арендаторов на выкуп арендованных предприятий

Способы приватизации государственного и муниципального имущества, сданного в аренду, зависели от наличия права выкупа в договоре аренды и согласия трудового коллектива предприятия-арендатора, принятого решением не менее половины его членов. Если размеры, сроки, порядок и условия внесения выкупа были установлены договором аренды, заключенным до вступления в силу Закона «О приватизации...», предприятие преобразовывалось в открытое АО, право первоочередного приобретения акций которого было у арендаторов. Для структурных подразделений, выделившихся из состава предприятий до вступления в силу этого Закона на основе аренды имущества этих предприятий, право на выкуп арендованного имущества предоставлялось товариществам, которые создавались трудовыми коллективами этих подразделений.

Приватизационные фонды, защита интересов работников

В 1992 году государственные и муниципальные предприятия за счет остатков фондов экономического стимулирования и прибыли, остававшейся в их распоряжении, могли создавать приватизационные фонды с открытием личных лицевых счетов приватизации

для работников. В эти фонды разрешалось направлять все остатки фондов экономического стимулирования по состоянию на 1 января 1992 года и до 50% прибыли, оставшейся в распоряжении предприятия после уплаты обязательных платежей. Средства, зачисленные на личные лицевые счета приватизации работников, не подлежали налогообложению. После приватизации предприятий они оставались в распоряжении работников и могли использоваться только на приобретение акций или иных активов в процессе приватизации. Права на эти средства переходили в порядке наследования и дарения.

Для защиты интересов работников приватизируемых предприятий было предусмотрено, что со дня подачи заявки на приватизацию и до момента возникновения права собственности у покупателя запрещалось без согласия комитетов по управлению государственным имуществом проводить реорганизацию, ликвидацию и изменение структуры предприятия, а также изменять и прекращать действие договоров аренды. Для АО, создаваемых в процессе приватизации, моментом возникновения права собственности у покупателя считалась дата проведения первого собрания акционеров. До этого без решения трудового коллектива предприятия либо уполномоченного им органа запрещалось изменять штатное расписание предприятия, сокращать численность его работников.

Товарищество, созданное работниками предприятия, где численность инвалидов превышала 50%, имело приоритетное право приобрести предприятие по остаточной стоимости. Если численность инвалидов была от 10 до 50%, на покупателя накладывалось обязательство сохранения определенной планом приватизации численности рабочих мест для инвалидов и обеспечения им специальных условий труда. Товарищество, созданное не менее чем 2/3 общего числа работников предприятия традиционных промыслов и ремесел народов Крайнего Севера, имело приоритетное право на приобретение предприятия по остаточной стоимости.

Использование приватизационных чеков

Госкомимущество и комитеты по управлению государственным имуществом до 1 сентября 1992 года подготовили к преобразованию в открытые АО предприятия с балансовой стоимостью основных фондов более 50 млн рублей по состоянию на 1 января 1992 года. На руководителей этих предприятий была возложена разработка

проектов документов по учреждению открытых АО и планов их приватизации. Согласованные с трудовыми коллективами проекты этих планов были представлены руководителями предприятий в комитеты по управлению государственным имуществом до 1 сентября 1992 года, за исключением предприятий, приватизация которых была запрещена.

Для ускорения передачи государственного имущества и привлечения к приватизации широких слоев населения с 1 октября 1992 года были введены в действие приватизационные чеки[20]. Каждый гражданин России получал право на один приватизационный чек равной номинальной стоимости в каждом выпуске. Выпуски приватизационных чеков должны были производиться на основании президентских указов. Номинальная стоимость приватизационного чека выпуска 1992 года была установлена в размере 10 тыс. рублей. Никаких последующих выпусков не было. Срок действия чеков выпуска 1992 года был продлен до 1 июля 1994 года[21].

На 1 июля 1994 года было введено в обращение 151,5 млн приватизационных чеков, выведено из обращения – 148,6 млн (в том числе собрано по закрытой подписке 26,0 млн, на чековых аукционах – 114,7 млн, иным способом – 7,9 млн), осталось в обращении – 2,8 млн[22].

Иностранные инвесторы

Иностранным инвесторам было предоставлено право участвовать в аукционах, конкурсах, инвестиционных торгах, но оно было ограничено при приватизации в торговле, сфере общественного питания, бытового обслуживания населения, мелких предприятий промышленности и строительства, автомобильного транспорта. В эти сферы они допускались только по решению местных Советов народных депутатов или уполномоченных ими органов. А решения о допуске иностранцев к приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса, по добыче и переработке руд, драгоценных и полудрагоценных камней, драгоценных металлов, радиоактивных и редкоземельных элементов принимали правительство РФ или правительства республик в составе

[20] Указ Президента РФ «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» от 14 августа 1992 года № 914.

[21] Указ Президента РФ «О продлении срока действия приватизационных чеков выпуска 1992 года» от 6 октября 1993 года № 1591.

[22] Российская газета. 7 декабря 1994 года.

Федерации (в зависимости от вида собственности). Иных ограничений на участие иностранных инвесторов в приватизации не предусматривалось.

Однако и опасения, и надежды на приток иностранных инвестиций были преувеличены. Мешали не только политическая нестабильность, крайне слабая защита прав собственности, но и тяжелая криминальная обстановка тех лет.

Формирование рынка ценных бумаг

В СССР рынок капитала отсутствовал в принципе, поэтому при проведении приватизации не было возможности опереться на рыночные цены акций или активов предприятий. Когда в 1992–1993 годах начал образовываться рынок средств производства, он был затоварен неликвидами. Это заставляло использовать для расчета цены балансовую стоимость активов, что породило распространенное мнение, будто предприятия продавались «за бесценок». Но в условиях рынка цена товара определяется спросом и предложением в данный момент и в данном месте. Фактический провал денежной приватизации в 1995–1996 годах показал, что и эти цены, сложившиеся в конкретных условиях постсоветской России, были завышены. Россияне и иностранцы не верили в радужные перспективы страны, понимали политические риски и не готовы были платить высокую цену. Потребовалось 10 лет, чтобы акции российских предприятий поднялись в цене до уровня, сопоставимого с европейским.

Тем не менее, массовая приватизация начала 1990-х годов требовала создания рынка ценных бумаг. Его правовая основа была заложена в «Положении о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР»[23] и Указе Президента РФ «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий» от 7 октября 1992 года № 1186.

Для создания первичного рынка ценных бумаг и снижения риска для покупателей акций создавались чековые инвестиционные фонды (ЧИФы). Они консолидировали приватизационные чеки населения и приобретали на них пакеты акций приватизируемых предприятий. Предполагалось, что они смогут противостоять интересам инсайдеров

[23] Утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 28 декабря 1991 года № 78.

АО, а со временем превратятся в активных участников фондового рынка. На 1 июля 1994 года действовало 662 ЧИФа, в дальнейшем за счет слияний их число сократилось. На конец 1996 года они имели около 2,6 трлн неденоминированных рублей активов и свыше 17 млн пайщиков (акционеров).

Для кооперации предприятий-смежников учреждались холдинговые компании. При этом ставилась задача не допускать монополизации производства продукции и оказания услуг[24].

Как уже отмечалось, процесс перераспределения и концентрации пакетов акций происходил довольно интенсивно уже в первые месяцы после приватизации предприятий. Это не только вело к появлению крупных собственников – настоящих хозяев предприятий, но и способствовало развитию фондового рынка.

Приватизация в 1993–1994 годах

В 1993–1994 годах легальная массовая приватизация ускорилась, число приватизированных предприятий резко выросло. Государственная программа приватизации[25] на эти годы была разработана с учетом опыта приватизации 1992 года и начала 1993 года. Она предусматривала вовлечение в приватизацию широких слоев населения благодаря продаже приватизируемого имущества за приватизационные чеки на специализированных чековых аукционах до 1 июля 1994 года и за деньги – на аукционах после 1 июля; завершение приватизации большинства объектов «малой приватизации» и развитие на этой основе сферы торговли и услуг; повышение эффективности деятельности предприятий и экономики в целом на основе ее структурной перестройки, развертывания послеприватизационной поддержки предприятий, создания конкурентной среды и развития фондового рынка.

Предприятия, не включенные в задания по приватизации, но и не имевшие ограничений на нее, приватизировались на основании подаваемых заявок на приватизацию.

---

[24] Указ Президента РФ «О мерах по реализации промышленной политики при приватизации государственных предприятий» от 16 ноября 1992 года № 1392; Указ Президента РФ «О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации» от 5 декабря 1993 года № 2096.

[25] Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2284.

В соответствии с этой Государственной программой приватизации (в отличие от 1992 года) все предприятия по отношению к способам приватизации делились на две группы. *Первая* включала мелкие предприятия с балансовой стоимостью основных фондов по состоянию на 1 января 1992 года не более 1 млн рублей. Они продавались на аукционах, конкурсах или инвестиционных конкурсах. Любой из этих способов трудовой коллектив мог выбрать квалифицированным большинством в 2/3 голосов, но без ограничения состава участников. Это решение было обязательным для комитетов по управлению государственным имуществом. Во *вторую* группу входили остальные предприятия, которые могли приватизироваться любым узаконенным способом.

Способы приватизации остались прежними, а льготы членам трудового коллектива при преобразовании предприятия в АО были частично изменены. При *первом* варианте при покупке акций, составлявших до 10% уставного капитала, но не более 6 МРОТ в расчете на одного работника, предоставлялась рассрочка до трех месяцев, а величина первоначального взноса не могла быть меньше 50% номинальной стоимости акций. При *третьем* варианте группе работников, которая брала на себя ответственность за будущее предприятия, по истечении срока и при выполнении условий договора предоставлялось право на приобретение акций по номинальной стоимости до 30% уставного капитала. На период действия договора группе передавалось право на голосование всеми акциями, принадлежащими фонду имущества. При этом всем работникам предприятия, включая членов группы, заключивших договор, продавались обыкновенные акции на сумму до 20% уставного капитала, но не более 20 МРОТ на одного работника, со скидкой 30% от их номинальной стоимости и с предоставлением рассрочки на три месяца. Величина первоначального взноса не могла быть менее 25% номинальной стоимости акций.

Начальная цена предприятий при продаже на аукционе, по коммерческому, некоммерческому и инвестиционному конкурсам определялась по бухгалтерскому балансу за отчетный квартал, предшествовавший оценке. Стоимость основных средств незавершенного строительства и неустановленного оборудования определялась без учета результатов переоценки основных фондов[26].

[26] Постановление Правительства РФ «О переоценке основных фондов (средств) в Российской Федерации» от 14 августа 1992 года № 595.

Для защиты прав акционеров запрещалось до продажи 90% акций АО увеличивать уставный капитал. Акционерному обществу предоставлялось право выкупить земельный участок под приватизируемым предприятием. Продавали земельные участки фонды имущества.

Закрепление пакетов акций в федеральной собственности

При преобразовании в АО предприятий, находившихся в федеральной собственности, которые приватизировались по решению правительства или Госкомимущества, эти органы должны были определить цели, условия и сроки закрепления пакетов акций или «золотой акции» в федеральной собственности. Закрепляться могли только пакеты акций в размерах 51%, 38 и 25,5% обыкновенных акций. Не допускалось одновременное закрепление в госсобственности «золотой акции» и иных пакетов акций. Правительство и Госкомимущество могли заменить пакет акций, закрепленных в федеральной собственности, на «золотую акцию» на срок до трех лет. Впоследствии установленные сроки в массовом порядке были продлены.

Наличие у предприятия оборонного заказа, не превышавшего 30% реализуемой продукции, обязанностей по мобилизационной подготовке, охране государственных тайн и обеспечению безопасного ведения работ не являлось основанием для закрепления в федеральной собственности пакетов акций. Акции приватизируемых предприятий, не закрепленные в федеральной собственности, следовало продать не позднее четырех месяцев с момента регистрации АО. Если контрольный пакет акций закреплялся в государственной или муниципальной собственности, льготы членам трудового коллектива и администрации предоставлялись по особой модели.

Продажа акций на специализированных чековых аукционах

До 1 июля 1994 года акции продавались:

– на специализированных чековых аукционах[27], порядок проведения которых определяло Госкомимущество. К участию в них

[27] «Положение о специализированных чековых аукционах» утверждено Распоряжением Госкомимущества от 4 ноября 1992 года № 701-р.

допускались владельцы приватизационных чеков. Все победители аукциона получали акции по единой цене;

– на межрегиональных специализированных чековых аукционах и межрегиональных всероссийских специализированных чековых аукционах[28].

Для участия в аукционе заявитель мог подать заявку одного из двух типов: с указанием только количества подаваемых приватизированных чеков; с указанием минимального количества акций в расчете на один поданный чек. Лица, подавшие заявку первого типа, всегда входили в число победителей аукциона.

Заявки на участие в межрегиональном специализированном чековом аукционе собирались одновременно не менее чем в пяти субъектах Федерации, а в межрегиональном всероссийском специализированном чековом аукционе – не менее чем в 25 регионах (в том числе обязательно в Москве). Акции АО, создаваемых в процессе приватизации и относившихся к федеральной собственности, имевших на 1 января 1992 года балансовую стоимость основных фондов свыше 250 млн рублей, продавались исключительно на межрегиональных и межрегиональных всероссийских специализированных чековых аукционах.

После 1 июля 1994 года акции продавались на аукционах за деньги в соответствии с «Положением о порядке продажи на аукционе за рубли акций в количестве до 10 процентов от общего количества акций акционерных обществ, проданных на специализированном чековом аукционе», утвержденным распоряжением Госкомимущества от 2 февраля 1994 года № 236-р.

Условия и льготы при продаже предприятий и их имущества

Продажа имущества ликвидируемых и ликвидированных предприятий проводилась исключительно на аукционе. Их работникам выплачивалось до 50% денежной выручки, оставшейся после

[28] «Положение о проведении межрегионального и межрегионального всероссийского специализированных чековых аукционов» утверждено Распоряжением Госкомимущества от 28 октября 1993 года № 1853-р. Аукционы проводились в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О продаже акций на межрегиональных специализированных чековых аукционах» от 10 августа 1993 года № 786.

удовлетворения требований кредиторов, но не более 40 МРОТ на одного работника[29]. Предприятия-должники продавались по специальной процедуре в соответствии с Указом Президента РФ «О продаже государственных предприятий-должников» от 2 июня 1994 года № 1114.

Имущество действовавших предприятий реализовывалось на аукционах лишь за деньги и с разрешения комитета по управлению государственным имуществом. Приватизация активов объектов незавершенного строительства проводилась также только за деньги, но на аукционах, по конкурсу или путем учреждения открытого АО со 100%-м государственным капиталом с последующей продажей акций.

Федеральное управление по делам несостоятельности (банкротства) при Госкомимуществе для предотвращения банкротств принимало решения об обязательной приватизации предприятий, неплатежеспособных или имевших неудовлетворительную структуру баланса, за исключением тех, приватизация которых была запрещена в соответствии с Государственной программой приватизации[30].

Приватизация предприятий путем продажи акций проводилась после их преобразования в открытые акционерные общества. В открытые АО преобразовывались и предприятия, ранее созданные в иных организационно-правовых формах.

При продаже имущества, долей, паев, акций приватизируемых предприятий, АО, товариществ за деньги юридические лица в случае сделки на сумму более 500 тыс. МРОТ, а физические лица – более 5 тыс. МРОТ должны были предоставлять сведения об источнике средств и его законности[31]. Предприятия-монополисты подлежали реорганизации после проведения приватизации или в ее процессе в соответствии с действовавшим законодательством[32].

---

[29] Постановление Правительства РФ «О продаже на аукционе имущества (активов) ликвидируемых и ликвидированных государственных и муниципальных предприятий» от 15 мая 1995 года № 469.

[30] «Положение о порядке рассмотрения дел по приватизации неплатежеспособных предприятий» утверждено Распоряжением Госкомимущества от 22 июля 1994 года № 1981-р.

[31] «Положение о порядке декларирования источников денежных средств, используемых юридическими и физическими лицами при совершении платежей по сделкам приватизации государственной и муниципальной собственности» утверждено Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1995 года № 206.

[32] Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках Российской Федерации» от 22 марта 1991 года № 948-1.

Развитие фондового рынка

С 1992 года и до вступления в силу 22 апреля 1996 года Закона «О рынке ценных бумаг» № 39-ФЗ основным нормативным документом в данной сфере оставалось «Положение о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР»[33]. Были созданы независимые регистраторы, депозитарии и расчетные организации. Для предотвращения злоупотреблений инвестиционным фондам всех типов было запрещено обменивать выпущенные ими акции на акции АО, созданные в процессе приватизации, держателем которых являлись Фонды имущества. Специализированные инвестиционные фонды приватизации, аккумулирующие приватизационные чеки граждан, были вправе иметь в своих активах не более 25% ценных бумаг одного эмитента.

Для развития рынка ценных бумаг и до принятия законодательства об инвестиционных банках были предусмотрены ограничения на экспансию банков. Им запрещалось покупать на аукционах доли участия, паи, акции приватизируемых предприятий и специализированных инвестиционных фондов приватизации за деньги и за приватизационные чеки. Банки не могли иметь в собственности более 10% акций какого-либо АО, а в своих активах – более 5% акций акционерных обществ. Им разрешалось лишь принимать на хранение приватизационные чеки, ценные бумаги приватизируемых предприятий и инвестиционных фондов от граждан и юридических лиц.

Цели денежной приватизации

В «Основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»[34] изменились приоритеты – упор был сделан на привлечение инвестиций и модернизацию производства. Целью стало не количество приватизированных предприятий, а продажа госпредприятий эффективным собственникам. Поэтому широкое распространение получила конкурсная продажа акций приватизируемых предприятий через инвестиционные торги (*табл. 2*).

[33] Утверждено Постановлением Совета Министров РФ от 28 декабря 1991 года № 78.

[34] Утверждены Указом Президента РФ от 22 июля 1994 года № 1535.

Таблица 2

Распределение приватизированных предприятий по способам приватизации, % к итогу

	Акционирование	Продажа на аукционах	Коммерческий конкурс	Инвестиционный конкурс	Выкуп арендного имущества	Продажа имущества ликвидируемых и незавершенных объектов	Прочие
1994	44,8	4,4	24,0	1,2	20,8	1,5	3,3
1995	27,6	4,2	15,8	1,1	30,0	4,2	17,1

Источник: Социально-экономическое положение России, 1995.

Были уменьшены льготы трудовым коллективам. Если при чековой приватизации работникам предприятия на льготных условиях продавалось от 40 до 51% уставного капитала предприятия, а 25% – передавалось безвозмездно в виде бесплатных привилегированных акций, то теперь трудовой коллектив мог выкупить по номинальной стоимости лишь 10% обыкновенных акций или безвозмездно получить 25% уставного капитала в виде привилегированных акций. Причем уставный капитал оценивался уже с учетом переоценки основных фондов[35]. Льготы трудовым коллективам уменьшались, с тем чтобы сохранить контрольный пакет акций для продажи крупному инвестору, который хотел контролировать предприятие. Эта программа была рассчитана на привлечение не только российских, но и иностранных инвесторов. Кроме инвестиционных торгов, массово проводились денежные аукционы по продаже акций, в том числе крупными лотами.

Сельскохозяйственным товаропроизводителям и созданным ими кооперативам было предоставлено преимущественное право приобретать акции предприятий по первичной переработке сельхозпродукции, обслуживанию и обеспечению агропромышленного комплекса[36]. Творческие работники редакций газет и журналов получили

[35] Постановление Правительства РФ «О переоценке основных фондов (средств) в Российской Федерации» от 14 августа 1992 года № 595.

[36] Постановление Правительства РФ «Об особенностях приватизации предприятий по первичной переработке сельскохозяйственной продукции, производственно-техническому обслуживанию и материально-техническому обеспечению агропромышленного комплекса» от 28 февраля 1995 года № 195.

право на получение безвозмездно передаваемых привилегированных акций и на участие в закрытой подписке на продаваемые на льготных условиях обыкновенные акции обществ, создаваемых в порядке преобразования издательско-полиграфических предприятий, в которые ранее входили эти редакции[37].

При продаже предприятий и акций АО начальная цена могла устанавливаться в пределах не менее 70% и не более двукратной величины номинальной стоимости.

Приватизация недвижимого имущества

«Основные положения...» регламентировали приватизацию и недвижимого имущества, то есть сданных в аренду объектов нежилого фонда, в том числе встроенных и пристроенных помещений в жилых домах, земельных участков под приватизируемыми предприятиями, иных объектов недвижимости в частной собственности, незанятых зданий, сооружений, помещений вместе с земельными участками под ними, земельных участков с находившимися на них объектами недвижимости, предоставленными для предпринимательской деятельности.

Не допускался отказ в продаже арендаторам арендованных ими объектов нежилого фонда, включая объекты исторического и культурного значения. Исключение составляли объекты, на которые распространялись ограничения, установленные Государственной программой приватизации, а также здания и сооружения, занимаемые органами государственной власти, местного самоуправления и судами. При этом здания и строения – культурно-исторические памятники могли приватизироваться с обязательным условием их содержания новым собственником в надлежащем порядке. Отказ в продаже земельного участка собственнику расположенного на нем здания, нежилого помещения и т.п. допускался только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Собственники приватизированных предприятий и объектов нежилого фонда имели исключительное право приобрести в собственность или взять в долгосрочную аренду земельные участки под ними.

Вопрос о продаже земельных участков при приватизации предприятий (напомним, что земельные участки не учитывались в активах

[37] Постановление Правительства РФ «О приватизации издательств, полиграфических предприятий и предприятий оптовой книжной торговли Комитета Российской Федерации по печати» от 1 октября 1994 года № 1119.

советских предприятий – земля не имела цены), а также участков, предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности, был урегулирован еще в июне 1992 года[38]. Но и к концу 1995 года приватизация земельных участков, занятых предприятиями, шла медленно. Хотя при переходе 75% акций в частные руки предприятия могли выкупить земельный участок, их приобрели лишь 1264 предприятия и 2295 предприятий подали заявки на выкуп (в сумме менее 3%).

Отраслевые особенности приватизации

Значительная часть государственной собственности приватизировалась не по установленной модели, а на основании специальных указов, постановлений и распоряжений[39].

[38] Указ Президента РФ «Об утверждении Порядка продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, расширении и дополнительном строительстве этих предприятий, а также предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности» от 14 июня 1992 года № 631.

[39] Указ Президента РФ «Об особенностях преобразования государственных предприятий, объединений, организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества» от 14 августа 1992 года № 922; Указ Президента РФ «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» от 15 августа 1992 года № 923; Указ Президента РФ «О преобразовании в акционерные общества и приватизации государственных предприятий, объединений и организаций газового хозяйства Российской Федерации» от 8 декабря 1992 года № 1559; Указ Президента РФ «Об особенностях приватизации предприятий, находящихся в ведении Министерства РФ по атомной энергии и управления ими в условиях развития рыночной экономики» от 15 апреля 1993 года № 446; Постановление Правительства РФ «О приватизации предприятий связи» от 22 декабря 1992 года № 1003; Постановление Правительства РФ «Об особенностях приватизации предприятий по первичной переработке сельскохозяйственной продукции, производственно-техническому обслуживанию и материально-техническому обеспечению агропромышленного комплекса» от 28 февраля 1995 года № 195; Распоряжение Госкомимущества «О приватизации предприятий транспорта, имеющих мобилизационное задание» от 7 декабря 1992 года № 1041-р; Распоряжение Госкомимущества «Об особенностях акционирования и приватизации речных портов» от 23 декабря 1992 года № 1206-р; Распоряжение Госкомимущества «О порядке преобразования в акционерные общества производственных объединений угольной промышленности» от 9 апреля 1993 года № 634-р.

Рассмотрим эти особенности на примере «Газпрома»[40]. Его приватизация проводилась по Указу Президента РФ «О преобразовании государственного газового концерна "Газпром" в Российское акционерное общество "Газпром"» от 5 ноября 1992 года № 1333. По этому указу 40% акций общества предполагалось закрепить на три года в федеральной собственности, 15% – распределить по закрытой подписке между работниками РАО «Газпром» и не менее 20% – продать за приватизационные чеки.

По Распоряжению Президента РФ «О Совете директоров РАО «Газпром» и размещении его акций среди граждан РФ» от 26 января 1993 года № 58-рп 10% акций «Газпрома» мог приобрести сам концерн за приватизационные чеки по номинальной стоимости для последующей их продажи на денежном аукционе и направления вырученных средств на освоение газоконденсатных месторождений, 5,2% акций предназначалось для продажи на закрытом чековом аукционе на территории Ямало-Ненецкого автономного округа малочисленным народам Севера и работникам бюджетных организаций, обеспечивавших освоение газоконденсатных месторождений, 28,7% – для продажи на закрытых чековых аукционах населению регионов, где были размещены газодобывающие и газотранспортные предприятия, входившие в состав «Газпрома», 1,1% акций передавалось в уставный капитал АО «Росгазификация».

В соответствии с уставом концерна физические, юридические лица, их аффилированные лица и лица, имеющие взаимный интерес, могли приобрести акции «Газпрома», дающие более 3% голосов, только с предварительного согласия правления РАО. Приобретенные сверх 3%-го лимита акции не давали прав на голосование и получение дивидендов. Акционеры «Газпрома» получили преимущественное право на приобретение акций, но при условии преимущественного приобретения «Газпромом» своих акций у их держателей. Все эти меры закрепляли структуру собственности в «Газпроме» и защищали интересы владельцев контрольного пакета акций.

Споры вокруг итогов приватизации 1992–1994 годов

Мнения экспертов об итогах массовой приватизации 1992–1994 годов зачастую противоположны. Одни считают ее несомненным

[40] Постановление Правительства РФ «Об учреждении Российского акционерного общества «Газпром» от 17 февраля 1993 года № 138.

успехом, другие – серьезной неудачей. Правительство реформаторов критиковали за передачу собственности частным лицам «за бесценок», не понимая, что цель приватизации в те годы состояла в ином – пройти точку невозврата к директивной плановой экономике, укоренить в стране частную собственность и рыночные отношения.

Справедливости ради надо отметить, что именно политические противники президента Б.Н. Ельцина из числа коммунистов, контролировавшие Верховный Совет, проталкивали правовые нормы, обеспечившие льготы работникам предприятий, прежде всего директорам. Наглядный пример – попытка ввести четвертый вариант акционирования государственных предприятий[41]. По нему предполагалось 10% акций продать на фондовой бирже и доходы передать предприятию, 90% – раздать работникам и затем в течение 3–5 лет оплатить акции из прибыли предприятия, 10% из них оставить в коллективной собственности, голосовать по ним имел бы право директор предприятия. Этот вариант не был принят на федеральном уровне, но использовался в Карелии и других регионах[42]. Коммунисты вносили и более радикальные предложения – например, всю собственность бесплатно отдать трудовым коллективам (фактически директорам)[43].

В декабре 1994 года Госдума признала итоги первого (чекового) этапа приватизации неудовлетворительными и несоответствующими основным целям социально-экономических реформ, констатировала нарушение принципа социальной справедливости, отсутствие предпосылок привлечения инвестиций для развития производства и преодоления его кризисного спада[44]. Приватизация носила сугубо унитарный характер, что углубило противоречия между интересами Федерации и ее субъектов[45].

---

[41] Ключников В., Бяков Э. Четвертый вариант акционирования государственных предприятий // Экономическая газета. 1993. № 1 (январь).

[42] Ключников В., Бяков Э. Еще раз о четвертом варианте приватизации // Экономическая газета. 1993. № 16 (апрель).

[43] Пияшева Л., Исаев А., Селюнин В., Лисичкин Г. и др. Отдать бесплатно. Докладная записка российскому президенту о наиболее разумном способе приватизации // Известия. 14 февраля 1992 года.

[44] Постановление Государственной Думы «Об итогах первого этапа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» от 9 декабря 1994 года № 378-1 ГД.

[45] Нестеров Л., Бухвальд Е. Ваучерная приватизация: в чью пользу счет? // Экономика и жизнь. 1995. № 6 (февраль).

Депутаты посчитали необходимым существенно скорректировать политику приватизации, принять законы, которые регулировали бы управление федеральной собственностью и упорядочили процедуру банкротства предприятий, рекомендовали Б.Н. Ельцину приостановить действие Указа Президента РФ «Об основных положениях государственной программы приватизации...» от 22 июля 1994 года до принятия соответствующего закона. Впрочем, ни приостановления Указа, ни принятия Госдумой закона так и не последовало.

По-разному оценивали итоги массовой приватизации и специалисты. Одни считали, что тезис о безальтернативности чековой приватизации в связи с отсутствием у потенциальных покупателей необходимых средств себя не оправдал[46]. Мол, это отсекло источник пополнения и стабилизации бюджетов всех уровней, столь необходимый в кризисный период, но не образовало адекватного потока частных инвестиций в экономику. Другие видели в приватизации «наиболее успешный аспект реформы в России»[47].

Плохое управление государственными предприятиями, дезорганизация, изношенность оборудования и избыток рабочей силы вели к тому, что многие предприятия были явно недооценены, но понимали это лишь некоторые специалисты. И еще меньше было тех, кто осознавал значение крупных финансовых потоков, мигрировавших со счета на счет, поскольку марксизм оставил в наследство фетишизацию собственности и явную недооценку роли финансов[48]. При громадном предложении собственности и нехватке средств на ее покупку предприятия неминуемо должны были продаваться дешево, принося дополнительную выгоду тем, кто столь удачно в нужное время оказался при деньгах[49]. Но и критики, и сторонники чековой приватизации сходились на том, что формальная количественная цель программы массовой приватизации была достигнута.

Как уже отмечалось, идеологи российской приватизации объясняли свой выбор чековой модели тем, что учитывали реальную ситуацию в стране. Отсутствовал платежеспособный спрос россиян

---

[46] Нестеров Л., Бухвальд Е. Ваучерная приватизация: в чью пользу счет? // Экономика и жизнь. 1995. № 6 (февраль).

[47] Ослунд Андерс. Россия: рождение рыночной экономики / Пер. с англ. М.: Республика, 1996. С. 275.

[48] Ослунд Андерс. Строительство капитализма: Рыночная трансформация стран бывшего советского блока. М.: Логос, 2003. С. 378.

[49] Там же. С. 384.

на приватизируемую собственность, а иностранные инвесторы доверия не испытывали и заинтересованности не проявляли. Огромное число предприятий требовало типовых стандартных процедур приватизации. Для блокирования интенсивной нелегальной приватизации нужны были высокие темпы легальной приватизации.

В ходе массовой приватизации было достигнуто действительно массовое распределение и закрепление формальных прав частной собственности при минимуме социальных конфликтов. Это был первичный раздел собственности, во многом формальный. Вслед за ним начался ее передел, и стало возможным появление эффективных собственников.

И эксперты, и лица, ответственные за проведение массовой приватизации, признали самой серьезной ошибкой массовой приватизации создание и слабое регулирование деятельности чековых инвестиционных фондов (ЧИФов). Руководствуясь благими пожеланиями, правительство сняло с них обязанность выкупать свои акции у пайщиков. В отличие от нынешних паевых инвестиционных фондов, они могли не опасаться, что пайщики разбегутся из-за их неумелого управления портфелем акций. Расчет был на то, что стимулом для управляющей компании будет 10% прироста стоимости акций ЧИФа. Но именно благодаря этому правилу управляющие компании могли ощутимо поживиться за счет пайщиков. Из-за инфляции балансовая стоимость производственных фондов АО регулярно переоценивалась, в то время как цена акции предприятий в пакетах ЧИФов из-за неразвитости фондового рынка определялась исходя из этой балансовой стоимости. Такая ситуация позволяла управляющим компаниям получать большие бонусы за счет пайщиков. Известны случаи, когда управляющие на этом основании легально забирали за год до трети капитала ЧИФа.

Но настоящий пир для управляющих компаний наступил, когда стали оформляться негласные договоренности с мажоритарными акционерами тех АО, чьи акции были в портфелях ЧИФов. Сговор таких акционеров с управляющими компаниями позволял приобретать акции по бросовым ценам в ущерб интересам пайщиков ЧИФов, но с немалой выгодой для менеджеров управляющих компаний. При этом формально все выглядело законно, ведь цена договорная. Итог сочетания ошибок законодателей и социального цинизма бизнесменов – утрата миллионами россиян чеков, вложенных в ЧИФы.

И все же, несмотря на ошибки и просчеты, массовая приватизация в России укоренила в стране частную собственность на средства производства, создала условия для возникновения фондового рынка и появления у предприятий эффективных собственников. То, что сегодня миллионы россиян являются владельцами акций компаний и паевых фондов – следствие массовой приватизации тех лет.

Приватизация с целью пополнения бюджета в 1995–1997 годах

На старте денежного этапа руководители Госкомимущества заявляли о начале «инвестиционной эры» в российской приватизации. Однако дилемма: «инвестиции или бюджет?» – была решена в пользу бюджета. Отсюда и выбор способа продаж независимо от отраслей и регионов – по критерию максимизации доходов федерального бюджета. Тем более что в 1992–1997 годах дефицит бюджета был хронически высоким. Доходы бюджета от приватизации в 1993–1997 годах приведены в *табл. 3*.

Таблица 3

Доходы от приватизации в 1993–1997 годах, в установленном в 1998 году масштабе цен

	Бюджетное задание, млрд рублей	Фактическое поступление средств, млрд рублей	Выполнение задания, %
1993	54,0	66,2	122,6
1994	1244,9*	116,0*	9,3
1995	8,8	4,8	54,2
1996	12,4	0,8	6,7
1997	4,2	18,8	447,6

* В 1993–1994 годах доходы от приватизации государственной собственности учитывались вместе с доходами от ее использования.

Источники: Российский статистический ежегодник, 2003: Стат. сб. Госкомстат России. М., 2003; Российская Федерация в цифрах, 2004: Крат. стат. сб. Госкомстат России. М., 2004.

После приватизации 1992–1994 годов у государства оставалось большое количество непроданных акций предприятий. Продажа их пакетов стала ключевой проблемой приватизационной политики и усилий лоббистов в этой сфере[50]. Хронический дефицит бюджета требовал продавать дороже, больше, быстрее, но значительное предложение наталкивается на отсутствие платежеспособного спроса и угрозу краха фондового рынка. Выгодно продавать акции не удавалось. Продажа пакетов акций даже наиболее привлекательных предприятий была для государства экономически неэффективна из-за очевидной недооценки их активов и одновременно трудна – из-за многостороннего лоббирования и начавшегося в некоторых отраслях передела собственности под видом структурно-правовой реорганизации. Для снижения нагрузки на бюджет нужно было продать пакеты акций наиболее убыточных предприятий, но было крайне трудно найти покупателей.

«На ваучерном этапе приватизации мы сами создали некий искусственный спрос, раздав населению приватизационные чеки. Этот спрос постоянно давил на нас и требовал непрерывно выбрасывать на рынок все новые и новые порции собственности. На денежном этапе спрос, напротив, был ограничен, так как денег было немного, и потому нужна была индивидуальная работа с каждым покупателем. Но как только ты начинаешь эту самую индивидуальную работу, на тебя обрушивается такой поток всевозможных упреков в предвзятости, продажности, коррупции!»[51]

Ориентация на привлечение инвестиций и доходов бюджета от приватизации в условиях экономической и политической нестабильности в 1995 году замедлила приватизацию. По данным Мингосимущества, в частный сектор в 1995 году перешло 6 тыс. предприятий, в 1996 году – 5 тыс., в 1997 году – около 3 тыс. В погоне за доходами были значительно увеличены начальные цены на объекты приватизации и пакеты акций на аукционах и конкурсах. Но торги нередко срывались, так как не находилось желающих в них участвовать.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 7 марта 1997 года обращалось внимание на создание условий для естественного отбора эффективных собственников. «Установленные разграничения прав и ответственности между собственниками (акционерами)

[50] Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997. М., 1998. С. 441–442.

[51] Приватизация по-российски / Под ред. А.Б.Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 248–249.

и управляющими (директорами) не соблюдаются. Во многих случаях директора фактически отстраняют акционеров, в том числе крупных, от принятия важнейших решений, относящихся к непосредственной компетенции собственника. Низкое качество управления, устаревшие системы учета, слабая дисциплина договорных отношений – вот характерные черты современных российских предприятий. Это парализует воздействие рыночных стимулов на процесс «естественного отбора» эффективного собственника, управленческих кадров, стратегий развития, делает предприятия невосприимчивыми к инновациям, непривлекательными для инвестиций»[52].

Тем не менее, приватизация в стране продолжалась. Ее результаты наглядно видны и на примере Санкт-Петербурга. На конец I квартала 1997 года доля частного сектора в промышленности составила 58%, в строительстве – 84, на транспорте – 73, в сфере бытового обслуживания и коммунального хозяйства – 84, в торговле – 96, в общественном питании – 97%[53]. Динамику приватизации в 1993–1998 годах в целом по России характеризует *табл. 4.*

Таблица 4

Приватизировано предприятий в 1993–1998 годах, штук

	1993	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Объектов (предприятий), всего	42924	21905	10152	4997	2743	2129
В том числе находившихся в собственности:						
федеральной	7063	5685	1875	928	374	264
субъектов Федерации	9521	5112	1317	715	548	321
муниципальной	26 40	11108	6960	3354	1821	1544

Источники: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годов. Счетная палата РФ. – www.ach.gov.ru; данные за 2003–2007 годы получены с сайта Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru

[52] Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране» // Российская газета. 7 марта 1997 года.

[53] Новиков В. В России спрос на «петербургскую модель» // Санкт-Петербургские ведомости. 9 апреля 1997 года.

Залоговые аукционы

В эти годы использовались такие нестандартные методы приватизации, как залоговые аукционы, передача федеральных акций регионам в качестве покрытия федерального долга, конвертация долгов в ценные бумаги. Причины были разные: фактический провал планов денежной приватизации 1995–1996 годов из-за отсутствия спроса; совпадение интересов правительства, стремившегося пополнить доходы бюджета любыми способами, с интересами банков, пытавшихся с минимальными издержками установить контроль над корпорациями; огромная задолженность предприятий бюджету и друг другу; война за передел собственности между крупнейшими финансовыми и промышленными группировками.

Массовый сброс оставшихся в собственности государства пакетов акций не принес бюджету ожидаемых доходов. В 1995–1996 годах за счет этого источника удалось получить лишь порядка 1 млрд деноминированных рублей. В 1995 году доходы бюджета от приватизации составили 4,8 млрд рублей. При этом от залоговых аукционов до конца 1995 года было получено около 1 млрд долларов, то есть бюджетное задание было выполнено прежде всего за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%. В то время это обеспечило в стране финансовую стабилизацию.

В 1996 году совокупное плановое бюджетное задание по доходам от приватизации составляло 12,3 млрд деноминированных рублей, а реальный итог – 1 млрд рублей (в том числе 203 млн – зачет долгов федерального бюджета субъектам Федерации в обмен на пакеты акций, 341 млн – поступления от управления федеральной собственностью). Поскольку эффективность для бюджета массовых продаж в ходе денежной приватизации оказалась крайне низкой, было принято решение обеспечить поступления в бюджет за счет нескольких крупных сделок[54].

Бюджетный кризис и провал заданий по приватизации стали экономическими аргументами в пользу проведения залоговых аукционов (операции «долги в обмен на акции»), а политическим – приближавшиеся президентские выборы 2006 года, на которых высокие шансы

[54] Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1991–1997. М., 1998. С. 442–446.

на победу имел лидер оппозиции Г.А. Зюганов. Не было сомнений в том, что российские коммунисты, вернувшись к власти, последуют примеру польских и болгарских коллег и попытаются возвратить социалистические порядки. Зюганова поддерживали руководители крупнейших государственных предприятий, которые были членами КПРФ и активными сторонниками реставрации планового хозяйства. Управляя огромными денежными потоками, они могли реально влиять на настроения широких масс. Их лозунгом было: «Чем хуже – тем лучше!» Сознательно увеличивая задолженность по зарплате, они множили ряды протестного электората. Подкуп журналистов местных СМИ помогал раздувать антиреформаторские настроения. Казалось, в таких условиях проигрыш Б.Н. Ельцина и возврат к социализму были гарантированы.

Передача крупных предприятий в форме залога в частные руки давала шанс не только изменить политическую ситуацию, но и погасить задолженность по зарплате, решить другие проблемы работников предприятий. Владельцы заложенных контрольных пакетов акций были вынуждены предпринимать меры к оживлению работы предприятий. Во многом им это удалось. И протесты пошли на убыль.

Банки, победившие на аукционах, получали пакеты акций крупнейших российских предприятий при условии предоставления кредита правительству. Эти пакеты были залогом по банковскому кредиту. По истечении установленного срока правительство обязано было по конкурсу продать заложенные акции, из вырученных денег возвратить кредиты, иначе акции переходили в собственность кредиторов.

Чтобы снять широко распространенные опасения по поводу экспансии иностранных фирм, акции были заложены исключительно в российских банках. Крупнейшие российские банки того времени по мировым стандартам считались небольшими и предложить высокие цены за выставляемые акции не могли. А привлечение зарубежных банков политически было неприемлемо и вряд ли возможно, так как они понимали, насколько сомнительными были в России гарантии прав собственности.

Состоялось 12 залоговых аукционов по ряду крупнейших российских предприятий, которые принесли в бюджет всего 5,1 млрд деноминированных рублей, включая 1,5 млрд рублей погашенной задолженности предприятий государству. Из 12 пакетов акций предприятий, выставленных на залоговые аукционы, самыми крупными стали:

– «Норильский никель» – 38% акций, кредитор ОНЭКСИМбанк, кредит 170,1 млн долларов;

– «ЮКОС» – 45% акций, кредитор банк «МЕНАТЕП» через ЗАО «Лагуна» (город Талдом Московской области), 159 млн долларов;

– «Сибнефть» – 51% акций, кредитор банк «МЕНАТЕП», кредит 100,3 млн долларов;

– «СИДАНКО» – 51% акций, кредитор ОНЭКСИМбанк, кредит 130 млн долларов.

Среди фактических победителей доминировали ОНЭКСИМбанк и «МЕНАТЕП». Ярким примером конфликтной ситуации после залогового аукциона стало противоборство ОНЭКСИМбанка и прежней администрации «Норильского никеля», завершившееся в середине 1996 года ее отставкой. Представители ОНЭКСИМбанка важным достижением считали то, что удалось остановить деятельность многих торговых посредников, которые не возвращали «Норильскому никелю» деньги за отгруженный металл. Вместе с тем сам банк сконцентрировал 99% продаж в своей аффилированной компании «Интерросимпекс».

По истечении установленного срока 1 сентября 1996 года залогодержатель имел право реализовать на рынке имевшийся у него пакет акций. Первоначально рассматривались варианты продления договора залога до 1997 года и различные схемы выкупа государством пакетов акций «Норильского никеля», «ЮКОСа», «Сургутнефтегаза» и «Сибнефти». В частности, речь шла о новых залоговых схемах для выкупа заложенных пакетов за счет новых кредитов, об оплате некоторых пакетов акций с помощью государственных краткосрочных облигаций, свободных валютных средств Министерства финансов в коммерческих банках. В итоге в сентябре 1996 года правительство и Совет безопасности приняли совместное решение, которое подтвердило право банков продавать заложенные пакеты акций. Право выбора было оставлено самим банкам-победителям.

Стратегия банков определялась конкретной целью сделки (контроль или доход), истечением трехлетнего срока договора комиссии и наличием ограничений на управление пакетом акций в течение этого срока или правом собственности на акции, что снимало эти ограничения. Практически все залогодержатели были заинтересованы получить пакеты в собственность и минимизировать финансовые затраты.

Наиболее предпочтительными стали продажа заложенного пакета акций и приобретение его в собственность через аффилированных

лиц. К началу 1998 года этот вариант был использован в отношении пакетов акций «ЮКОСа» (45% вначале и 33,3% после «разводнения», квалифицированный контроль банка «МЕНАТЕП»), «Сиданко» (51%, контроль ОНЭКСИМбанка), «Сибнефти» (51%, формально «Нефтяная финансовая компания»), «Сургутнефтегаза» (40,12%, фактически самовыкуп эмитентом), «ЛУКОЙЛа» (5%, фактически самовыкуп эмитентом), «Норильского никеля» (38%, контроль ОНЭКСИМбанка). Во всех случаях обращало на себя внимание крайне малое превышение стартовой цены из-за отсутствия реальной конкуренции, «договорного» характера ряда аукционов, неудовлетворительно сформулированных требований и условий приватизационных сделок.

Низкие цены акций на залоговых аукционах вызвали шквал критики со стороны политиков и широкой общественности. При этом почему-то не учитывались состояние предприятий, их формальная бесприбыльность, а порой и убыточность, широко распространенные неплатежи, задолженности по зарплате и налогам, давление на менеджеров предприятий со стороны организованной преступности, а в ряде случаев – их сращивание.

Не вдаваясь в юридические тонкости, можно сказать, что залоговые аукционы представляли собой выкуп у государства пакетов акций самими предприятиями или неконкурентную их продажу заинтересованным банкам. Вместе с тем многочисленные судебные разбирательства и проверки легитимности этих сделок в 1996–1997 годах не выявили нарушений правовых норм в ходе залоговых аукционов и последующей продажи предмета залога. Впрочем, это говорит не столько о чистоте и прозрачности сделок, сколько о несовершенстве имевшейся тогда нормативно-правовой базы.

Закон о приватизации 1997 года

Закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества РФ» от 21 июля 1997 года № 123-ФЗ изменил понятие «приватизация». Под ней стало пониматься возмездное отчуждение государственного или муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц. В процессе приватизации уменьшались доли собственности государства и муниципальных образований в экономике. Закон сохранял заявочную систему инициирования приватизации и исчерпывающий перечень оснований для отказа в ней.

Уже в самом названии акцент был сделан не на предприятия, а на имущественные доли государства. Приватизация перестала быть обязательным ежегодным «плановым мероприятием» и должна была проводиться в соответствии с прогнозом и ежегодно утверждаемой Госдумой программой. Программа отныне содержала не количественные показатели и задания, а список приватизируемых в течение года объектов, зависевший от текущей конъюнктуры, и список стратегических объектов, которые можно было приватизировать только на основании федерального закона. Был расширен набор методов приватизации за счет легализации продажи производных ценных бумаг.

Отменялись многие льготы. Льготы работникам предприятий (например, скидка от продажной цены акций) оставались возможными, но могли быть отменены или урезаны. За стартовую цену при продаже госсобственности принималась цена, рассчитанная по специальной методике Госкомимущества для максимального приближения ее к рыночной цене. Стоимость имущественных комплексов определялась совокупно на основании уставного капитала, балансовой оценки и рыночной стоимости. Индивидуально для каждого предприятия определялся пакет акций, который оставался в собственности государства. Инвестиционные конкурсы были отменены, а введены коммерческие конкурсы с инвестиционными социальными условиями. Если сделка предусматривала инвестиционные обязательства, то права собственности переходили к победителю только после их выполнения. Было восстановлено понятие «аренда с выкупом», но по рыночной стоимости.

Ставилась цель устранить существенный недостаток массовой приватизации – распыление акций предприятий среди мелких собственников, которые не становились реальными инвесторами и не влияли на управление акционерным обществом.

Закон о приватизации 2001 года

Ныне действующий Закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ отменил систему заявок на приватизацию. Органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, федеральные государственные унитарные предприятия, а также открытые АО, акции которых находятся в федеральной собственности, иные юридические лица и граждане получили право направлять

в правительство свои предложения по приватизации федерального имущества. Их могли учесть или нет при разработке прогнозного плана (программы) приватизации этого имущества. Впрочем, закон не содержит перечня оснований для отказа в приватизации. А муниципальное имущество органы местного самоуправления стали приватизировать самостоятельно, в соответствии с законодательством.

Покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований превышает 25%. Акционерным обществам в процессе приватизации госпакетов акций было запрещено их выкупать.

Созданные в процессе приватизации открытые АО отвечают по обязательствам, содержащимся в коллективных договорах. Трудовые отношения работников могут с согласия работников продолжаться, быть изменены или прекращены не иначе как в соответствии с законодательством о труде.

В последующие годы своими постановлениями правительство уточнило предусмотренные Законом методы и процедуры приватизации. Так, в 2006 году было установлено, что под нормативной ценой подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества понимается минимальная цена, по которой возможно его отчуждение[55]. Нормативная цена имущественного комплекса, включая пакеты принадлежащих ему акций (долей), устанавливалась равной балансовой стоимости активов (с учетом стоимости земельных участков).

Приватизация и государственный сектор

К государственному сектору на федеральном и региональном уровнях относятся государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные предприятия); государственные учреждения; хозяйственные общества,

[55] Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного и муниципального имущества» от 14 февраля 2006 года № 87.

в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в госсобственности; хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

В 1999 году государство было участником (акционером) в 3316 акционерных обществах, а к 2007 году – в 3997. В 2007 году в госсекторе насчитывалось 81,1 тыс. организаций, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов Федерации. Причем с 1998 по 2007 год в собственность государства из частного владения вернулось 8 тыс. предприятий, а в собственность муниципалитетов – 39 тыс.!

В 2004–2008 годах происходили существенные изменения в структуре акционерных обществ с государственным участием (*табл. 5*). Если в 2004 году среди них всего 4% АО были со 100%-м государственным участием, то в 2008 году таких АО было уже 54%. Зато доля АО, где государство было в роли миноритарного акционера, уменьшилось вдвое. В 2007 году были приватизированы акции (доли в уставных капиталах) 377 хозяйственных обществ, более 1/3 из которых составили миноритарные пакеты акций. Поэтому удалось преодолеть унаследованный от периода денежной приватизации конца 1990-х годов явный перекос в пользу удельного веса пакетов акций, которые не обеспечивали государству контроль над акционерными обществами (если участие государства было признано в них целесообразным).

Динамика приватизации в 1999–2007 годах представлена в *табл. 6.*

Таблица 5

Доля государства в уставном капитале акционерных обществ в 2004–2008 годах, на 1 января, % к итогу

Доля РФ в уставном капитале АО	2004	2005	2006	2007	2008
100%	4	10	30	45	54
От 50 до 100% минус 1 акция	15	13	12	10	7
Менее 50%	81	77	58	45	39

Источник: Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Таблица 6

Приватизировано предприятий в 1999–2007 годах, штук

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Объектов (предприятий), всего	1536	2274	2287	2557	222	502	491	444	302
В том числе находившихся в собственности:									
федеральной	104	170	125	86	76	121	112	Нд	73
субъектов Федерации	298	274	231	226	114	246	226	Нд	115
муниципальной	1134	1830	1931	2245	32	136	153	Нд	114

Источники: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годов. Счетная палата РФ. – www.ach.gov.ru; данные за 2003–2007 годы получены с сайта Федеральной службы государственной статистики www.gks.ru.

Динамика доходов от приватизации федерального имущества и его использования в 1999–2007 годах представлена в *табл. 7.*

Продолжалась интеграция принадлежавших государству активов в холдинговые компании. А уже существовавшие холдинги с участием государства расширяли масштабы своего бизнеса и его диверсификацию путем поглощений и слияний, вертикальной и горизонтальной интеграции. За 2007 год Росимущество сформировало 29 интегрированных структур. Решениями об их создании было предусмотрено внесение в уставные капиталы головных компаний акций 132 АО, преобразование в открытые акционерные общества 117 унитарных предприятий, реорганизация через присоединение еще 8 унитарных предприятий. Причем 28 интегрированных структур были созданы на основании 30 указов президента и одно – по решению правительства[56]. Изменение доли госсектора в производстве продукции и иных показателях приведено в *табл. 8.*

[56] Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 году. М.: ФАУФМ, 2008.

Таблица 7

Доходы от приватизации федерального имущества и его использования в 1999–2007 годах, млн рублей

	Приватизация	Дивиденды	Аренда имущества	Часть прибыли от ФГУП
1999	8547,4	848,1	2191,4	–
2000	31367,1	3675,1	3427,2	–
2001	9990,6	6478,0	4896,1	209,6
2002	12703,8	10402,3	7657,9	914,2
2003	90660,0	12395,2	9573,9	2387,6
2004	61856,8	17222,0	11928,8	2538,1
2005	29079,2	18610,0	14170,0	2386,0
2006	17600,0	23000,0	16800,0	Нд
2007	19300,0	Нд	Нд	Нд

Источники: Минэкономразвития, Росимущество, Закон «О федеральном бюджете на 2007 год».

В 2007–2008 годах важнейшим событием в государственном секторе стало первичное публичное предложение своих IPO (Initial Public Offering) Сбербанком и Внешторгбанком – крупнейшими банками с участием государства. Летом 2008 года прекратило существование РАО «ЕЭС России». При ликвидации его акционеры получили акции 23 крупных электроэнергетических компаний.

В 2003–2007 годах продолжало сокращаться количество федеральных государственных унитарных предприятий – всего на 3327 (*табл. 9*). В 2006 году доля акций российских компаний, принадлежавших государству, составляла 29,6%, в начале 2007 года – 35,1%[57], к началу 2008 года – 40–45%. В 2004 году государство контролировало 81 компанию (из 400 крупнейших компаний России) с совокупной выручкой 145 млрд долларов, в 2006 году – уже 103 компании с пакетом акций не ниже блокирующего или на завершающей фазе

[57] Грозовский Б. Главный собственник страны // Ведомости. 13 февраля 2007 года.

Таблица 8

Доля государственного сектора в 2005–2007 годах, %

	2005	2006	2007 январь–июнь
Добыча полезных ископаемых	5,5	6,0	12,4
Обрабатывающие производства	8,9	8,2	7,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	13,7	10,7	11,2
Лесовосстановительные работы	99,9	99,9	Нд
Ввод в действие жилых домов	5,6	5,2	3,1
Работы, выполненные собственными силами организаций	5,5	4,4	3,5
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов	44,9	67,2	74,2
Коммерческий грузооборот	41,8	93,9	94,0
Пассажирооборот	68,7	68,5	66,9
Отправление грузов магистральным трубопроводным транспортом	0,4	0,5	0,1
Грузооборот магистрального трубопроводного транспорта	0,1	0,1	0,08
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	69,3	70,4	72,2
Платные услуги населению (с учетом НДС)	18,5	17,2	16,6
Инвестиции в основной капитал	14,9	14,4	11,8
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных обязательных платежей)	11,2	10,2	9,6
Среднесписочная численность работников	25,6	26,0	25,2

Источник: Росстат.

Таблица 9

Число федеральных государственных унитарных предприятий по отраслям в 2003–2007 годах, штук

	На 01.06. 2003	На 01.06. 2004	На 01.06. 2005	На 01.06. 2006	На 01.01. 2007
Всего	9860	9222	8293	7178	6533
Непроизводственная сфера	4357	4069	3617	1817	1670
Промышленность	2224	2064	1870	1624	1539
В том числе:					
машиностроение	905	827	734	660	634
легкая промышленность	193	193	194	187	179
промышленность стройматериалов	81	80	68	55	49
пищевая промышленность	60	61	55	55	51
металлургия	49	37	34	30	28
химическая промышленность	46	43	39	34	33
другие отрасли промышленности	887	823	746	603	565
Сельское хозяйство	1329	1237	1111	913	826
Строительство	1035	978	903	752	668
Транспорт и связь	851	809	725	612	536
Лесное хозяйство	64	65	67	53	49
Прочие отрасли	–	–	–	1407	1245

Источники: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и Основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы.

установления контроля со стороны государства и совокупной выручкой 283 млрд долларов. При этом совокупная выручка крупнейших компаний, находившихся под контролем государства, выросла с 34,7% в 2004 году до примерно 40% в 2007 году[58].

С 1 июня 2003 года по 1 июня 2006 года число акционерных обществ, акции которых находились в федеральной собственности, регулярно сокращалось – в целом за период на 481, но за вторую половину 2006 года оно выросло на 272 АО (*табл. 10*). Проявилась явная тенденция к огосударствлению российской промышленности и транспорта, за которым, как показывает мировой опыт, неизбежно следует снижение эффективности инвестиций, качества управления, восприимчивости к инновациям.

Госкорпорации

Важной новостью в имущественной политике государства в 2007 году стало образование сразу шести госкорпораций: Внешэкономбанка, «Роснанотеха», Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Олимпстроя» (по строительству олимпийских объектов к зимним Олимпийским играм 2014 года в Сочи и его развитию как горноклиматического курорта), «Ростехнологий», «Росатома». Их цели разнообразны: реализация отдельных проектов и программ («Олимпстрой» и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), содействие отдельным видам деятельности (Внешэкономбанк и «Роснанотех»), управление конкретными отраслями («Росатом») и группами компаний («Ростехнологии»).

Летом 1999 года Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 года № 7-ФЗ был дополнен статьей 7.1, в которой было дано определение государственной корпорации как не имеющей членства некоммерческой организации, учрежденной Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданной для выполнения социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

В схему создания госкорпораций заложен индивидуальный подход, они выведены за рамки общих правовых норм, установленных для других организационно-правовых форм. Между тем при всем

[58] Виньков А. Государство – это ты! // Эксперт. 2008. № 2. С. 28–31.

Таблица 10

Количество и отраслевая структура АО, акции которых находились в федеральной собственности или в отношении которых использовалась «золотая акция», штук

	На 01.06. 2003	На 01.06. 2004	На 01.06. 2005	На 01.06. 2006	На 01.01. 2007
Всего	4205	3905	3783	3724	3997
Непроизводственная сфера	1918	1781	685	356	405
Промышленность	1350	1253	2078	1772	1797
В том числе:					
машиностроение	225	209	178	663	632
легкая промышленность	16	15	9	27	29
промышленность стройматериалов	21	20	19	53	53
пищевая промышленность	43	40	54	141	127
металлургия	34	32	28	101	94
химическая промышленность	19	18	46	98	89
другие отрасли промышленности	992	919	1735	689	773
Сельское хозяйство	46	43	229	363	534
Строительство	492	457	287	380	504
Транспорт и связь	383	356	459	396	353
Лесное хозяйство	16	15	45	99	88
Прочие отрасли	–	–	–	358	416

Источники: Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2004 год и Основные направления приватизации федерального имущества до 2006 года; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 год; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2006 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2007 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 годы; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2008 год и Основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 годы.

несовершенстве права хозяйственного ведения законодательство признает, что имущество, находящееся в ведении АО, унитарных предприятий, некоммерческих организаций, остается в собственности государства или органов местного самоуправления. Унитарное предприятие может распоряжаться им лишь в пределах, не лишающих его возможности действовать в рамках устава. Сделки, совершенные с нарушением этого требования, признаются ничтожными.

А статус госкорпораций с позиции отнесения их к той или иной форме собственности не вполне ясен, поскольку в отличие от унитарных предприятий имущество, переданное корпорации государством, становится ее собственностью. Остаются и потенциальные возможности получения госкорпорацией различных преференций, использования монопольного положения. Не ясна эффективность контрольных механизмов, многие из которых еще не апробированы или даже не созданы. Это тесно связано с непростой проблемой определения границ государственного сектора в экономике.

Приватизация: успехи и институциональные провалы

В России с ее традицией уравнительности никакая программа приватизации не могла бы получить всеобщего одобрения, при любых ее результатах остались бы недовольные. Успех состоит уже в том, что при реализации российской программы приватизации удалось избежать социальных конфликтов.

Но факты – вещь упрямая. В России утвердился институт частной собственности, появился слой частных собственников, заинтересованных в повышении эффективности своих предприятий. Стали играть заметную роль механизмы и стимулы рынка. Государство сняло с себя обязанность дотировать большую часть предприятий. Политические свободы обрели экономическую базу.

Практика подтвердила, что на первом этапе, когда только закладываются основы рыночных институтов, цена приватизируемого имущества не столь важна. Тем более что легальных средств на его выкуп по ценам, близким к его восстановительной стоимости, в России не было и быть не могло. Поэтому часть государственной собственности пришлось отдать. Кто сможет на деле стать эффективным собственником, определит рынок.

Была создана законодательная база приватизации, акционерных обществ и рынка ценных бумаг. Но остались правовой нигилизм граждан и властей, социалистические традиции, некомпетентность и зависимость судов, а также многое другое.

Серьезным и неустранимым (по политическим мотивам) недостатком российской приватизации на ее начальном этапе было преобладание акционеров-инсайдеров[59]. Закрытая подписка на акции для трудового коллектива, льготные опционы для администрации приватизируемых предприятий, приватизационные чеки для всех граждан России плохо сочетались с задачей передать предприятия в руки эффективных, стратегических собственников. Поэтому в первые годы массовой приватизации структурная перестройка шла туго. Предприятия плохо откликались на требования рынка снижать численность работников, повышать эффективность использования активов. Это приближало предприятия к банкротству. Но оно зачастую откладывалось, заменялось неплатежами, невыплатой зарплаты, просьбами о государственных дотациях. Впрочем, и в таких условиях производительность труда на приватизированных предприятиях была выше, чем на государственных.

Реформаторы, руководившие приватизацией, не питали иллюзий относительно эффективности структуры собственности на ее ранних этапах. Задача стояла шире: не столько провести реструктуризацию предприятий, сколько облегчить уход с рынка устаревших предприятий и появление на рынке новых фирм, то есть стимулировать процесс, который Йозеф Шумпетер называл созидательным разрушением. Формы подобного разрушения могли быть разными, но непременно при жестких бюджетных ограничениях и проведении процедуры банкротства как окончательного вердикта о судьбе предприятия. Даже в тех случаях, когда компании избегали банкротств, они были вынуждены продавать неиспользуемые активы, создавая тем самым рынок активов и закладывая основу новых предприятий[60].

Впрочем, надо отметить, что в России пакеты акций достаточно быстро концентрировались в руках стратегических инвесторов за счет продажи акций работниками-миноритариями. После завершения приватизации владелец контрольного пакета акций

[59] Ослунд Андерс. Россия: рождение рыночной экономики / Пер. с англ. С. 327.
[60] Ослунд Андерс. Строительство капитализма: Рыночная трансформация стран бывшего советского блока. С. 386–388.

формировался примерно в течение полугода. С этим связано отмеченное статистикой ускорение структурной перестройки в конце 1990-х годов. Разумеется, свою роль сыграла и девальвация рубля в ходе кризиса 1998 года, очистившая рынки сбыта от конкуренции со стороны иностранных производителей и позволившая многим отечественным предприятиям перестроиться и занять достойное место на рынке.

Одной из стратегических целей приватизации было привлечение в Россию иностранных инвестиций и высоких технологий. Инвестиции пошли в страну, но далеко не в той мере, на которую рассчитывали. Причиной тому были слабые гарантии прав собственности в условиях экономической и политической нестабильности, а в последние годы на первый план вышли коррупция, неэффективность налоговой и судебной систем. Сказывалось и то, что многие наши соотечественники под иностранными инвестициями понимали что-то вроде иностранной интервенции. В середине 1990-х годов так считали не только рядовые работники предприятий, задыхавшиеся без инвестиций, но и директора предприятий, чиновники всех рангов, народные избранники, заседавшие в законодательных собраниях всех уровней. Между тем «весь мир пребывает в состоянии непрерывной погони за иностранными инвестициями»[61] и не видит в них опасности.

В процессе приватизации не была достигнута цель демонополизации экономики. Но это объясняется не ошибками в выборе стратегии приватизации, а более глубинными причинами, проистекающими из сложившейся природы постсоветского общества. Менталитет россиян, их ценностные установки, представления о соотношении власти и прав собственности привели к тому, что сегодня в России сформировался капитализм, имеющий черты феодально-бюрократического. Само существование формально частных предприятий нередко зависит от благосклонности чиновников, распределяющих госзаказы и госгарантии, выдающих лицензии, согласующих многочисленные разрешения. Российские чиновники, в отличие от чиновников в европейских странах, практически легально участвуют в подконтрольных им бизнесах, используют для их поддержки госзаказы и бюджетные средства. Они формируют кланы и создают хозяйственные структуры, занимающие монопольное положение на рынке.

---

[61] Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. С. 255.

Экономическая эффективность такого монополизированного бюрократией рынка крайне низка. Откаты чиновникам и их участие в бизнесе ведут к росту издержек, неустойчивости бизнеса, принятию нерациональных решений. На уровне отраслей доли рынка и ресурсы перераспределяются в пользу неэффективных, но имеющих чиновничьи «крыши» предприятий. Потеря благорасположения губернатора или другого влиятельного лица может обернуться потерей бизнеса. Это делает частную собственность в России условной. Ожидать в таких условиях прихода иностранных инвестиций и связанных с ними высоких технологий не приходится.

Известно, что капитал семейства Морганов изначально формировался пиратскими грабежами их прапрадеда. Не отличался порядочностью в отношениях с партнерами и калифорнийский магнат Стэнфорд. Первоначальное накопление часто происходило если не противоправно, то вопреки нормам морали. Развитие институтов рынка, конкуренция, совершенствование законодательства облагородили нравы европейских стран и США. В любой школе бизнеса начинающему бизнесмену примерами и статистикой докажут, что самый надежный путь к успеху – законный, что доверие к фирме, прозрачность корпоративного управления – основа процветания. Но на обретение бизнес-сообществом этого понимания ушли многие десятилетия.

В начале 1990-х годов в России не было и не могло быть традиций честного ведения корпоративного бизнеса. Многие предприниматели не ощущали необходимости придерживаться ни норм закона, которых часто просто не было, ни норм морали. Представители партийно-хозяйственной номенклатуры и при советской власти не отличались порядочностью, что хорошо видно по размаху номенклатурной приватизации. Трудно было предположить, что, став собственниками приватизированных предприятий, они не попытаются обмануть мелких акционеров. Господствующий в среде российской буржуазии социальный цинизм и смычка с криминалом предопределяли стратегию поведения – прирост капитала любой ценой.

Перевод прибыли за счет игры цен посредническим фирмам, принадлежавшим владельцам контрольных пакетов акций, позволял последним не выплачивать дивиденды, скупать акции у миноритариев по бросовым ценам. Среди акционеров было много работников предприятий, поэтому преднамеренная задержка с выплатой зарплаты также способствовала скупке акций с минимальными

издержками. Коррупционные сделки с чиновниками министерств ради получения льгот, подкуп управляющих компаний ЧИФов, заказные убийства конкурентов – вот далеко не полный арсенал противоправных методов обогащения многих представителей бизнес-элиты.

На улучшение ее нравов могут повлиять два фактора. Первый – конкуренция и потребность в капитализации компаний, в приросте капитала за счет размещения акций и облигаций на фондовом рынке. Репутация фирмы, ее кредитная история, качество корпоративного управления, прозрачность сегодня стали играть заметную роль. Второй – не столько совершенствование законодательства, прежде всего антикоррупционного, акционерного, контрактного, налогового, сколько оздоровление правоприменительной практики, независимость судов и качество их работы. Здесь позитивных изменений мало, на клановый бюрократический характер и природу российского капитализма они влияют незначительно.

Известная «теорема Коуза» гласит, что для роста эффективности экономики не так уж важно, как была распределена собственность на начальном этапе, важнее, чтобы права собственности были четко закреплены и гарантированы, а издержки по их переходу к более эффективным собственникам были пренебрежимо малы. Но именно этого сегодня нет в России.

Ситуацию ухудшают рост доли ВВП, приходящейся на государственные предприятия, интенсивное создание госкорпораций. Не находясь в условиях жестких финансовых ограничений, распоряжаясь «ничейной» собственностью, не имея стимулов к структурной оптимизации в соответствии с запросами рынка, госпредприятия и корпорации сами являются «токсичными активами» для других секторов рыночной экономики. Не существует ясной черты, отделяющей социалистическую экономику от капиталистической, но ни одна страна Западной Европы не имеет государственного сектора, на долю которого приходится более 1/3 ВВП. Все это говорит о том, что модернизация России без дальнейшей приватизации государственных активов невозможна. История приватизации «по-российски» еще не закончилась.

У ИСТОКОВ ПРИВАТИЗАЦИИ

*Интервью с **Борисом Иосифовичем Минцем***

Биографическая справка

– с 1991 года – заместитель главы администрации города Иваново, председатель Комитета по управлению имуществом;
– в 1994–1996 годах – начальник главка Госкомимущества;
– в 1996–2000 годах – начальник управления администрации президента по вопросам местного самоуправления;
– в 2001–2003 годах – генеральный директор медиахолдинга REN TV;
– с 2003 года – председатель совета директоров ОАО «ВЭО–Открытие»;
– с 2004 года по настоящее время – председатель совета директоров, президент финансовой корпорации «Открытие».

– Борис Иосифович, Вы – один из тех, кто претворял в жизнь программу приватизации. С чего она начиналась?

– С коммерциализации – подготовки предприятий к приватизации. Пожалуй, это было самое трудное дело – по крайней мере, на местах. Москва и Петербург в этом отношении – не показатель. Трудности возникли в краевых и областных центрах – городах с населением от 250 тыс. до 1,5 млн жителей (это, например, Великий Новгород, Казань, Новосибирск, Екатеринбург), с типовой инфраструктурой – торговой сетью, общепитом и сферой бытовых услуг. Нынешнее, постперестроечное поколение таких слов не знает. Поэтому стоит напомнить: это была сфера жизнеобеспечения городов, которая представляла собой городские или областные управления, в ведении которых находились магазины и столовые, кафе и рестораны, дома быта и парикмахерские. Они не были юридическими лицами в том смысле, как мы это понимаем сегодня, то есть не были хозяйственными субъектами. Но влияние их директоров было фантастическим. Вместе с тем в советское время провинция жила весьма бедно: пайки – рабочим и служащим, пайки – ветеранам. Содержание пайков

даже для работников обкома партии зависело от начальника горпродторга. Он был королем, реально владел продовольственными базами, поставками продуктов.

Понимая логику устройства советской сферы жизнеобеспечения, мы считали себя обязанными эффективно провести ее коммерциализацию. Причем в торговле и сфере бытовых услуг она проходила значительно сложнее, чем в промышленности. Дело в том, что промышленные министерства были выстроены по вертикали: на вершине пирамиды – министерство, главк, под ним – заводы и профильные НИИ. Каждый завод обладал статусом юридического лица, то есть у него были свой директор, своя бухгалтерия, плановый отдел. Более того, после косыгинской реформы завод имел право распоряжаться собственными средствами, сам строил и содержал, скажем, пионерский лагерь, дом отдыха, а то и свиноферму. То есть директора предприятий были более или менее готовы к деятельности в условиях рынка.

А в торговле и сфере бытовых услуг наблюдалась иная картина. Областные, городские и районные управления бытового обслуживания, горторги, райторги, продторги, промторги, хозторги, овощеторги были не холдингами, а советскими бюрократическими организациями. Директора торгов получали лимиты и распределяли дефицитные товары. Между ними и магазинами складывались специфические отношения, суть которых лучше пояснить на примере. Допустим, колхоз «Заря коммунизма» привез на розничный рынок три машины картофеля. Продал две с половиной. Время вышло, нужно возвращаться, в остатке – полмашины продукта. Но колхоз не мог обратиться в овощной магазин и предложить купить у него картофель, пусть и со скидкой в 50%. Дело в том, что директор овощного магазина не имел права закупать товар, не согласовав с торгом и не получив его письменное разрешение на это.

Иными словами, с рыночных позиций эти специфические отношения выглядели так: директор овощного магазина имеет возможность купить хороший товар и с выгодой для себя и для населения продать его, но начальнику торга это не нужно – он экономически не заинтересован. По сути, начальник торга был барьером на пути к рынку, к конкуренции.

В процессе коммерциализации нам предстояло выделить магазины, рестораны, столовые, парикмахерские в отдельные предприятия, которые нужно было приватизировать по одной из трех

предусмотренных форм. Для директоров коммерциализированных предприятий предусматривались преференции. Бывшие руководители понимали, что, становясь директорами при коммерциализации, они получат выигрыш и в ходе приватизации, но опасались: справятся ли с новой для себя ролью. Ведь у них не было опыта хозяйственной деятельности в условиях рынка, ясности во взаимоотношениях с оптовыми базами, знания технологии закупок, отсутствовал документооборот, соответствующий новым условиям торговли.

– Как удалось преодолеть эти сложности при подготовке к приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания?

– Мы старались жестко выполнять Указ президента РФ «О коммерциализации деятельности предприятий потребительской кооперации в Российской Федерации» от 16 февраля 1992 года, предоставлявший Комитетам по управлению государственным имуществом (КУГИ) большие права и определенную свободу действий в реформировании торгов. Без этой свободы у нас ничего бы не получилось – утверждаю с полным основанием.

Комитет имел право не делить имущество в соответствии со сложившейся структурой торговли. Поясню на примере. В Иванове было 187 продовольственных магазинов, но это не означало, что следовало создать 187 юридических лиц. Мы могли группировать их, ориентируясь на рентабельность. При этом новая структура и все опасения, связанные с ней, обязательно обсуждались на областном и городском советах, которые принимали активное участие в приватизации (все планы и программы приватизации с ними согласовывались и ими утверждались).

Скажем, когда решался вопрос о том, быть или не быть маленькому магазину в микрорайоне, местные власти настаивали, что он выживет, если станет продавать не хлеб, а спиртное и пиво. В жизни оказалось все с точностью до наоборот: хлеб – самый ходовой товар, потребление которого мало меняется, его покупают постоянно, исходя из потребности. Поэтому торговля хлебом выгодна, в этом бизнесе нет особого риска. Это поняли значительно позже. Сначала местные власти пытались не допускать резкого повышения цен на хлеб, но убедились в бесполезности такого занятия. Цена на хлеб постепенно стабилизировалась, и если увеличивалась, то по объективным причинам (росли цены на горючее и тому подобное).

– Известно, что у одних людей есть коммерческая жилка, другие абсолютно ее лишены. Среди директоров магазинов и предприятий общественного питания было немало лиц без коммерческой смекалки…

– Понятие «коммерческая жилка» в советском и в рыночном понимании существенно различно. Директора магазинов, предприятий общественного питания и бытового обслуживания имели навыки купли-продажи. Даже если работали в ресторане, они должны были уметь закупить нужный товар, правильно его преподнести и продать. А «красные директора», хотя и возглавляли коммерчески обособленные предприятия, оставались по духу советскими инженерами, для которых самое главное – произвести соответствующую ГОСТу продукцию, выполнить план. Характерный пример: приватизируя обувную фабрику, мы обнаружили там запас детских сандалий года на два. Трудно было объяснить директору, что самое главное – произвести не просто продукцию, а именно ту, которую можно продать, получив доход.

А торговля жила с оборота. Здесь директора понимали: непроданный товар пропадает вместе с доходом. Особенно это касается скоропортящихся овощей и фруктов. Можно, конечно, списать гниль, но дохода не будет... В этом смысле они были коммерчески подкованы, но с «советской» окраской, которая не имела ничего общего с подлинным предпринимательским подходом. Подворовывали с потока, выстраивали хитроумные схемы. Традиционно около мешков с сахаром ставились ведра с водой – влажный сахар тяжелее на 3–7%, на каждой проданной тонне «навар» был вполне ощутимым. Люди с такой «коммерческой жилкой», попавшие в ходе приватизации в бизнес, как правило, не удерживались на плаву.

Уже через несколько лет директорами предприятий торговли и общественного питания стали преимущественно бывшие заместители по финансам, по экономике, которые по формальным показателям советской номенклатуры не проходили в первые лица. Они осознали рыночную ситуацию: нужно выстроить бизнес для легального получения дохода, без воровства с оборота. Бизнес и воровство несовместимы.

– Многие директора сопротивлялись спущенным сверху приватизационным начинаниям в надежде, что они заглохнут, «рассосутся» – и все вернется на круги своя.

– Да. Важнейшим и тяжелейшим делом было разделение собственности по уровням власти – между муниципалитетами и субъектами Федерации. Особую сложность представляли крупные города. Я хорошо это знаю по работе Ассоциации председателей комитетов и фондов России. В разных городах использовалась примерно одна и та же технология затягивания: решения переносились с заседания городской думы на заседание областного совета, областной совет пенял на городскую думу... Во всех думах и советах заседала все та же советская номенклатура, «красные директора» предприятий, которые не были заинтересованы в переменах, в формировании программ приватизации, разделении собственности, составлении ее реестров. Десятилетиями они сидели в своих креслах, им шла неплохая зарплата, для них были спецпайки, спецбуфеты, спецтранспорт и путевки в особые дома отдыха. Они привыкли к такой жизни и ничего не хотели менять. Понимая, что теперь потеряют свои привилегии, они искали пути обхода, тянули время. А Комитет по управлению имуществом, кроме всего прочего, проверял законность ранее проведенных сделок, в том числе по аренде: правильно ли они заключены, все ли процедуры выполнены.

Но были директора и чиновники, которые быстро сориентировались, увидели возможности, которые открывались перед теми, кто реально владел предприятием. И вцепились в собственность, начали ее делить – еще до выхода закона о приватизации. Совершенно диким образом. Царило форменное беззаконие – в прямом и переносном смысле. И было что делить – тысячи предприятий! Скажем, предприятий торговли в городе N-ске было 400, а стало 700! Представляете, сколько претендентов на эти сладкие куски пирога! Столкновение интересов, характеров, психологий.

В этом сложность. Промедление было сродни попаданию в трясину, которая, если ничего не предпринимать, засасывает. Нужно было действовать очень жестко. Я прекрасно понимал, что, если затяну с разделением собственности, с оформлением документов, с коммерциализацией, то не выполню программу приватизации по Иванову. Такой ход событий, конечно, исключался. То есть фактор времени играл исключительно важную роль.

– Это мощный аргумент в пользу сделанного выбора о сроках начала приватизации. До сих пор ведь слышны голоса: дескать, нужно было создать сначала условия, а только потом проводить приватизацию.

– Невозможно было дожидаться этих «условий» и потому, что в 1990–1992 годах ситуация с продовольствием в России, особенно в провинциях, была критической. Об этом много сказано. Приведу личный пример. В ту пору я был молодым многодетным родителем. В Иванове продукты отпускались преимущественно по талонам. Моя жена сделала талонную «простыню», разбив ее на пять секторов по видам талонов: от мяса, колбасы, водки до мыла и стирального порошка. Так было в каждой семье. С работы женщины шли по определенному маршруту – от магазина к магазину, в поисках возможности отоварить тот или иной талон. Это не всегда удавалось, поэтому приходилось носить с собой все талоны. Если женщина теряла «простыню» или ее крали – обычно из-за водки, это была настоящая катастрофа для семьи. Во второй половине марта заканчивался или начинал портиться основной продукт – картофель (становилось тепло, а погреба были далеко не у всех). Мяса нет и по талонам, колбаса лишь одного вида, перебои с хлебобулочными изделиями – сегодня все это выглядит дикостью. Но ведь так жила вся провинциальная Россия.

Каким иным способом, кроме приватизации, можно было в относительно короткие сроки реально переломить ситуацию? После коммерциализации, разделения собственности сама приватизация была технологическим процессом. Комитет по управлению имуществом назначал директоров предприятий, подписывал с ними контракты, и они понимали: если не будут выполнять наши требования и распоряжения главы администрации, то мы их заменим.

– Борис Иосифович, по сути, вы делили имущество. И рано или поздно, как мы знаем из истории становления капитализма, сопротивленцы должны были не только саботировать решения, но и взять в руки оружие. Стрельба и началась.

– На начальном этапе стрельбы не было. Все вопросы они пытались уладить с помощью денег, давая взятки, скупая чиновников «на корню». С оружием против нас они не могли пойти, потому что у них его не было, как не было денег, чтобы его купить. А главное – тогда это было просто не принято.

Чтобы не создалось впечатление, что все чиновники корыстны, скажу о себе и моих коллегах по работе. Мы были убеждены: нужно все делать в соответствии с законом, пресекать попытки уклонения от него и выстроить такую систему сдержек и противовесов, чтобы обеспечить прозрачность в нашей деятельности. Поэтому привлекали

к ней депутатов, работников правоохранительных органов, прокуроров. С другой стороны, через какое-то время я понял, что обязательно должен знать, кто покупает собственность, потому что, если я этого не знаю, об этом знает кто-то другой, и сделки могут оказаться не совсем чистыми.

После массовой приватизации появились собственники, которые быстро сориентировались в ситуации и сумели заработать по тем временам фантастические деньги. Они считали, что если купили одну фабрику, то должны купить все остальное. Начали запугивать и стрелять... Помню случай, когда наш КУГИ отсудил первую сделку по неправомерной приватизации Дома быта в Иванове. Через два часа после окончания суда моего первого заместителя, который представлял комитет в суде, сбил мотоциклист. Его нашли, но доказали, что ДТП произошло случайно. Я не верю в такие случайности. К счастью, человек остался жив. Но некоторые наши сотрудники, естественно, испугались. В дальнейшем покушений на работников комитетов по управлению государственным имуществом и фондов было немало. Несмотря на это, они продолжали делать свое дело и довели приватизацию до логического конца.

– Почему в те годы, когда приватизация только начиналась, вам удалось победить в этом противостоянии?

– Прежде всего потому, что советские люди все-таки боялись власти и привыкли подчиняться государственным органам. Опыта «войны» с госорганами и понятия «оппозиция» еще не было. Не было криминальных структур в том виде, какой сформировался позже, и смычки правоохранительных органов с бандитами. Денег покупать всех и вся тоже не было.

– После появления класса собственников выяснилось, что без надежной «крыши» бизнес невозможен. Стали возникать структуры, связывающие бизнесменов и чиновников. Именно это позволяет сегодня критикам России говорить о том, что у нас феодальное или феодально-бюрократическое общество. Какова, на Ваш взгляд, природа этих процессов?

– Они закономерны и вызваны тем, что половинчатое реформирование МВД и Министерства финансов так и не затронуло сущностных проблем. Нужно было выбить почву из-под протекционизма. Но этого не сделали. Пошел процесс гниения, созрел чудовищный нарыв. Скажем, чтобы открыть дело, нужно было (всего-навсего!)

договориться с одним человеком – начальником. Если начальник был гнилым – гнилой становилась вся структура. Причем в кратчайшие сроки.

В итоге правоохранительные органы перестали выполнять свою основную функцию – блюсти закон. Более того, стали его нарушать. Но если они не защищают меня, мою собственность, мне остается искать защиту на стороне. Случайно или нет, но в то же самое время появился Закон «О частных охранных предприятиях». Собственники ринулись за помощью к ним. Однако эти охранные структуры формировались из тех же зараженных гнилью кадров МВД. И эта «машина» закрутилась по полной программе. Тут действительно пошла стрельба. Кстати, так происходит везде, а не только в России. В китайские кварталы Нью-Йорка зайти нельзя. Чем хуже работает полиция, тем больше люди вынуждены защищать себя сами. Выстраивается особый мир, который не социализируется, а криминализируется...

Да, человек корыстен. Но если существует система контроля, то внутренний червь корысти не смеет поднять головы. Если же контроля нет, он бодрствует и пожирает организм. Скупаются чиновники, расставляются на нужные посты свои кадры. Это продуманная, намеренная и планомерная работа людей, которые заинтересованы в таком положении дел. Ничего случайного в этом нет.

– Как Вы представляете реформу МВД?

– Нужно отделить местную милицию от федеральной. На муниципальном уровне должна быть своя милиция, которая подчиняется только городскому, районному советам депутатов. Ее руководитель должен удовлетворять критериям, формулируемым муниципальной властью (соответствующее образование, рекомендации и прочее).

Люди хотят, чтобы милиционер с ходу не бил в физиономию, а выслушал и помог. Если карьера милиционера зависит от решения депутата, который живет в этом городе, районе на виду у людей, и депутат понимает, что он депутат до тех пор, пока люди хотят видеть его на этом месте, то, поверьте, милиционер будет сама галантность и воспитанность. И профессиональный уровень его окажется на должной высоте. Более того, считаю, что местного «шерифа» следует избирать из людей, имеющих соответствующую профессиональную квалификацию, как это делается во многих странах мира. Тогда у него появится ответственность перед населением. Он будет защищать не чиновников, а жителей, ведь его судьба зависит от их мнения, а не от того,

как к нему относится начальник. И тогда милиционер не будет заниматься поборами с ларьков и гастарбайтеров.

Федеральными должны быть лишь специализированные службы, работающие с особо опасными преступниками, ведущие розыск в государственных масштабах, преследующие наркоторговцев, разыскивающие растлителей несовершеннолетних и тому подобное. Важно, чтобы функции тех и других были разделены.

Но у нас вертикаль – общественное устройство, при котором нижестоящего интересует только одно: мнение того, кто над ним...

– А что нужно было изменить в Министерстве финансов?

– В области, городе, районе руководители финансовых служб, с одной стороны, занимали должности в местной администрации, а с другой – подчинялись Министерству финансов, которое их утверждало. Администрация не могла ни назначить, ни снять их. Двойное подчинение порождало порой неразрешимые проблемы.

Местные администрации страдают от двойного подчинения финансистов. Те могут дать деньги в виде субсидий, а могут и не дать. Вопрос: как эти деньги будут расходоваться? Например, глава администрации области просит денег, потому что у него бастуют учителя. Ему выделили средства, но они не целевые. А у главы администрации есть проблемы, которые он считает более серьезными, скажем, кредиты, сроки погашения которых истекают, значит, кроме процентов, придется платить пени. Вот он и решает часть этих денег направить протестующим учителям, остальные – на погашение кредитов. Кредиты взяты в Сбербанке, а чаще – в банке, который глава администрации сам контролирует. И пошло-поехало! Начинаются разборки... При этом все правы: федералы, которые выделили средства на заработную плату учителям, и губернатор, который частично рассчитался этими деньгами с банком, уменьшая общие бюджетные расходы на сумму процентов и пени. Вот только учителя недополучили причитающиеся им деньги. Сколько в то время банков появилось, сидевших на бюджетных деньгах! Потом их стали приватизировать. Сначала – частично, дальше – больше. Увы, таково было становление определенной части бизнеса по-российски.

Всего-то и нужно было – разделить финансистов на федеральных, региональных и местных. И бюджетный процесс разделить, чтобы местные органы самоуправления формировали собственную бюджетную политику, сами распоряжались доходами и расходами. Но до сих пор Закон «О местном самоуправлении» и Бюджетный кодекс

не работают и, похоже, еще долго не будут работать, потому что главным остается Закон «О бюджете». Стоит ему ввести какую-либо коррекцию – и все планы по цепочке проваливаются. На местах разводят руками – непонятно, что выполнять. Раз так – возникает благоприятная среда для разнообразных коррупционных схем, появляются многочисленные желающие пристроиться к потокам бюджетных средств (в коммунальном хозяйстве, на транспорте). Они борются за эти деньги, подкупая чиновников, работников финансовых служб.

Чтобы этого не происходило, начинать нужно было с формирования бюджетов муниципальных образований. Бездефицитный федеральный бюджет фактически означает, что есть бездонный сосуд, и мы не знаем, сколько реально туда наливаем. Последние семь лет наш бюджет обильно наполнялся «долларовым дождем», поэтому на дно не заглядывали. Каким-то образом инвестиции в экономику вливались. Но «долларовый дождь» иссяк. Что мы имеем? Ни-че-го! Особенно пострадали регионы...

– Борис Иосифович, какие ошибки были допущены на ранних стадиях приватизации?

– На мой взгляд, самая серьезная ошибка в том, что мало внимания уделили коммунальному хозяйству. Строго говоря, сначала вообще не уделили. Поддались на повсеместно звучавшую болтовню: дескать, если приватизируем коммунальное хозяйство, оно рухнет, оставим дома бесхозными, трубы заржавеют, лопнут от морозов, будет запустение и хаос. То же нам говорили о хлебе и молоке. Безосновательность подобных речей продемонстрировал опыт Казахстана, Эстонии, Латвии. Да, людям там было какое-то время очень тяжело, но коммунальное хозяйство перестроили, перешли на квартальные источники тепла, энергопотребление значительно сократилось, его эффективность выросла.

А у нас в Омске, где температура зимой ниже 25 градусов, продолжает работать ТЭЦ, которая находится в 32 километрах от первого потребителя. Представляете, какие потери тепла при транспортировке теплоносителя до первой квартиры! Вот уже 20 лет отапливаем атмосферу! И проблема не решается, потому что нет частной инициативы. До сих пор не смогли обеспечить реального притока частных инвестиций в этот крайне важный для населения бизнес. Ведь качество коммунальных услуг во многом определяет комфортность жизни людей, их настроение.

Вторая ошибка – долгое время за рамками приватизации мы оставляли землю. Когда спохватились, стали вводить дополнительные нормы. Но все попытки сформировать условия приватизации земли под приватизированными предприятиями не вызвали должного эффекта, потому что не было рынка земли. Это крайне негативно сказалось в целом на приватизационном процессе. Потому что сложившиеся в тот момент земельные отношения, когда объект недвижимости – сам по себе, земельный участок – сам по себе, нарушали логику, понятную западным, а потом и цивилизованным российским инвесторам. Полное противоречие реальной жизни: как же инвестировать средства в предприятие, если земля ему не принадлежит...

Причем, если мы не решили вопрос с приватизацией земли, нужно было позаботиться хотя бы об арендных отношениях, сделать их транспарентными, как, например, в Нидерландах. Там сложные природные условия, земли постоянно заливаются водой, поэтому хорошо разработано арендное право. Мы, к сожалению, не уделили должного внимания данной проблеме. В связи с этим инвестиции, которые привлекали предприятия, были дороже – соответственно, заниженными оказались эффективность и стоимость предприятий.

Третья ошибка – так и не был принят закон о реституции. Понимая все связанные с ним сложности, я убежден, что он необходим. Тогда люди могли бы доказать свое право на собственность, тем самым не только была бы восстановлена историческая справедливость, но и институт собственности стал бы полноценным. В отсутствие такого закона сформировать доверие к институту собственности невозможно. Кроме того, так и не удалось переломить наше негативное восприятие собственника, добиться уважения к нему, без чего нормальная рыночная экономика невозможна.

Четвертая ошибка – не сделали работоспособными чековые приватизационные фонды (ЧИФ). Мы рассказывали людям о чековой приватизации, они нам поверили. Причем большинство работников комитетов по управлению имуществом сами вложили свои приватизационные чеки в чековые инвестиционные фонды. И остались с нулем. А мой школьный товарищ вложил их в «Газпром», на пике цены продал и получил почти миллион долларов. Относительно него и других таких же Чубайс с обещанными двумя «Волгами» сильно ошибся.

– В то время были тысячи организационных проблем, преодолеть которые мешало отсутствие законодательной базы, кадров соответствующей квалификации, региональной сети. Тем не менее, Анатолий Чубайс считает, что ЧИФам следовало бы больше уделить внимания, а лучше – вообще не создавать их, пройти через иные схемы, которые, конечно, осложнили и замедлили бы процесс, но негатива было бы меньше. Ведь в итоге в ЧИФах оказались 40 млн человек, в том числе он сам. И почти все эти фонды провалились. Реформаторы не довели их до состояния ПИФов, чтобы они могли плавно перейти в институты финансовых рынков. Что можно и нужно было сделать с ЧИФами, если уж их создали?

– У нас были ограничения: фонд имел право приобретать до 10% акций одного предприятия. Мы предполагали диверсифицировать пакет, чтобы нельзя было скупить все предприятие. Но не смогли обеспечить в полной мере права миноритарных акционеров. До сих пор в этой каше варимся и только-только подходим к тому, чтобы отстоять их права. Если бы вовремя разрешили приобретать хотя бы 25% плюс 1 акция, то, думаю, эта категория собственников не пострадала бы.

– На Западе в условиях конкурентного рынка фирмы буквально «гоняются» за миноритариями, потому что они приносят «длинные» деньги. А в наших условиях компании до 2003 года строили хитроумные схемы, уводили прибыль в подставные фирмы, лишь бы не делиться с миноритариями. Во многом это сохраняется до сих пор...

– Согласен. О миноритариях мы не особо подумали. Если бы подошли более цивилизованно, то продвинулись бы значительно быстрее и эффективнее. У нас был шанс, но мы его недооценили. И коль скоро мы говорим об ошибках, то надо признать, что есть акценты, которые не были расставлены соответствующим образом, а реализовывать мы успевали только то, что тогда считали главным. Правда, сегодня рассуждать легко: большое видится на расстоянии. Впрочем, по фондам мне и моим коллегам было ясно и тогда, мы даже писали по этому поводу. Но опять же занятость – работали по 18 часов в сутки, миллион дел ежедневно, приходилось выбирать приоритеты. И что еще важно – довольно быстро следовала реакция с мест на те или иные распоряжения Госкомимущества. Там понимали сложность процесса и стремились дойти до сути, вносили коррективы, помогали решать проблемы на местах. Спасибо Игорю Липкину, который

в 1992–1994 годах руководил Главным управлением методического обеспечения Госкомимущества, он никогда не отказывал. Фантастически грамотный человек.

– Как сказывались на деятельности приватизированных предприятий пакеты акций, которые остались в государственной собственности?

– Пакеты акций невыгодно выкупать, их трудно продать. К тому же тогда гнались за покрытием дефицита бюджета за счет приватизации. Сначала этих пакетов было более 3900, потом – 3000, 2000 и так далее. В основном это были предприятия, связанные с оборонным комплексом, базовыми отраслями стратегического назначения. Доходов они не давали. Инвесторы не хотели вкладывать деньги в предприятия, где был государственный пакет акций, еще и потому, что там все было крайне забюрократизировано. Требовались бесконечные согласования, решения совета директоров, Госкомимущества, отраслевого министерства и так далее по цепочке. Но западные инвесторы, прежде всего американские (у них денег больше), идут туда, где наиболее комфортные условия, понятное законодательство и земельный участок – объект недвижимости на практике, а не только на бумаге. А когда непонятна система налогов, при сделках с недвижимостью нужно оплатить налог на прибыль, более того – еще и авансовый платеж внести на I квартал, западные инвесторы сходят с ума. Такого больше нет нигде в мире. Цивилизованные люди впадают в ступор, когда им говорят: с землей нельзя! Земля – это святое! Почему? Ведь земля – не корова, которую можно украсть и увести. А земля как есть здесь, так и будет вечно...

Мы не смогли объяснить нашим законодателям эти базовые понятия, которые влияют на экономику в целом, на стоимость всего, что есть в стране, и на психологию. Если вы вынуждены платить за то, за что не надо платить, то пытаетесь не платить уже и за то, за что действительно нужно оплачивать...

– Вопрос с землей под предприятиями не был решен потому, что вам не хватило на это сил или все же из-за резкого противостояния коммунистов и аграриев в Верховном Совете и затем в Госдуме?

– Мы не смогли добиться принятия главы 17 Гражданского кодекса, которая регулировала правоотношения в области землепользования, конечно, из-за противостояния коммунистов и аграриев.

В отсутствие же законодательной базы, основывая свои действия на нормах соответствующего указа президента, мы сделали максимум возможного, но проблему в полном объеме не решили.

– Поговорим о тех людях, от которых зависела судьба приватизации.

– Реально приватизацию проводили не более 300 человек на всю страну – я имею в виду не технический персонал. Это были фантастические люди, романтики. 1992–1993 годы – время публичных дискуссий. Думающая публика тянулась к реформаторам. Когда Анатолий Чубайс возглавлял Госкомимущество, к нам шли работать достойнейшие специалисты. То ли его личность магическим образом привлекала, то ли его отношения с людьми. Крайне важно, что он умел слушать и слышать, всегда признавал свои ошибки. Он сформулировал тогда новый для нас принцип: мы (Госкомимущество) не над вами (комитетами), мы – с вами. В такой парадигме жило большинство тех, кто реально занимался приватизацией.

Была хорошая практика: наиболее продвинутых председателей комитетов и фондов, получивших максимальные результаты, приглашали на работу в Госкомимущество. Они понимали, чем живут председатели КУГИ, а также проблемы во взаимоотношениях между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации. Все это позитивно влияло на атмосферу в нашем сообществе.

Важно и то, что председатели комитетов по управлению государственным имуществом имели реальные права и высокий статус – были первыми заместителями главы администрации. К тому же осуществлялась правильная система оплаты: оклад заместителя главы администрации плюс премия по итогам приватизации. На премирование персонала направлялось 2 или 3% (точно не помню) от того, что поступало в доход государства.

Я, как председатель КУГИ, закончил приватизацию в Иванове в 1993 году и перешел в Госкомимущество, в основном работал в правительственных комиссиях. Таких специалистов было много: из Екатеринбурга, Новосибирска, Костромы, Иванова, Владимира, Ярославля. Конечно, сначала мы учились. Я несколько раз ездил в Польшу – в 1990–1991 годах поляки нас опережали, хотя большую приватизацию провалили.

– После того как Анатолий Чубайс 5 ноября 1994 года был назначен первым заместителем председателя правительства, его

кресло в Госкомимуществе занимали разные люди, причем от нескольких месяцев до года. Почему?

– К сожалению, не нашлось столь же масштабной личности по глубине понимания проблемы, по стойкости, по организаторским способностям. И, заметьте, мы потеряли личности везде, прежде всего в Госдуме.

15 ноября 1994 года Госкомимущество возглавил Владимир Полеванов. 24 января 1995 года его освободили от должности после скандала в связи с публикацией в газете «Правда» его оценки итогов приватизации при Чубайсе. Мы с ним потеряли два с лишним месяца. Спасибо Виктору Черномырдину: он разобрался в ситуации, услышал нас, в первую очередь Чубайса, и выгнал Полеванова. Потом председателями Госкомимущества были: Петр Мостовой (исполнял обязанности с 24 января по 8 февраля 1995 года), Сергей Беляев (с 8 февраля 1995 года по 10 января 1996 года), Александр Казаков (с 25 января по 19 июля 1996 года), Альфред Кох (с 12 сентября 1996 года по 13 августа 1997 года), Максим Бойко (с 13 августа по 23 сентября 1997 года), Фарит Газизуллин (с декабря 1997 года по январь 1999 года). С сентября 1997 года Госкомимущество стало Мингосимуществом.

С января по март 1999 года исполнял обязанности министра государственного имущества Александр Браверман, который в 1992–1996 годах руководил консультативной группой Госкомимущества. Он был хорошим консультантом, но консультантом и остался. Главный бухгалтер никогда не станет финансовым директором. В марте 1999 года Фарит Газизуллин возвратился к исполнению обязанностей министра. В мае 2000 года Мингосимущество в очередной раз поменяло название, став Министерством имущественных отношений, а в 2004 году было упразднено в ходе административной реформы.

Как говорится в известном фильме: после Петра России не везло на царей. Но приватизация проходила, потому что было сформировано законодательство и накоплен большой опыт.

Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Октябрь 2009 года

РОССИЙСКАЯ ПРИВАТИЗАЦИЯ: ЕЩЕ ОДИН ВЗГЛЯД[1]

Ясин Евгений Григорьевич

научный руководитель Государственного университета – Высшая школа экономики, директор Экспертного института, президент фонда «Либеральная миссия»

Собственность – пучок правомочий

В традиции континентального, а стало быть, и российского, права собственность – это вещь, и принципиально важно, кому она принадлежит. В англо-саксонской традиции собственность – это множество, пучок прав, не все из которых и не на любых условиях могут принадлежать собственнику. Напомню, что у Маркса собственность – не вещь, а производственное отношение, то есть сложная конструкция. В институциональной теории собственность – еще более сложная конструкция, в ней появляется концепция гаранта: собственник пользуется своими правами в той мере, в какой гарант (условно – государство) способен и хочет признавать их и способен защищать.

Надо специфицировать собственность, а это тоже непросто. Пользуясь приусадебными, садовыми или дачными участками, советские граждане никогда не заботились об оформлении своих прав пользования или распоряжения. Пришла пора, и многие из них обнаружили, что их могут лишить казавшихся естественными прав просто из-за отсутствия документов. То же с участками под предприятиями, которые были приватизированы.

В чем я вижу важность этого вопроса? Простота акта приватизации (было предприятие государственным – стало частным) на самом

[1] Полный текст очерка см.: Права собственности, приватизация и национализация в России / Под общ. ред. В.Л. Тамбовцева. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2009. С. 451–495.

деле кажущаяся, эфемерная. Многие субъекты стремятся закрепить свои права на этот объект, который, как правило, плохо отграничен от других объектов. С формального акта приватизации процесс реальной приватизации только начинается, если иметь в виду закрепление основных прав собственности за конкретным физическим или юридическим лицом. Особенно если речь идет об обществе, в котором права частной собственности долго отрицались и осуждались.

Может быть, кто-то и разделял иллюзию, что стоит подписать акт, и дело сделано. А множество таких актов сделает реальными приватизацию и сильный частный сектор, который назавтра станет работать эффективно. Но думаю, что таких людей было немного. Больше было тех, кто понимал: многие сложности с этого только начинаются, и максимум, чего можно добиться, – это снять определенное число предприятий с государственных дотаций и предоставить им возможность доказывать свою жизнеспособность на рынке. А большинство граждан, смутно надеясь, что и им что-нибудь перепадет, кто-то позаботится о справедливости и их интересах, вообще не понимало, что происходит.

Таким образом, необходимо осознать, что приватизация могла быть только сложным, противоречивым и болезненным процессом. Противоречие, в частности, состоит в том, что справедливый дележ государственной собственности большинству представляется дележом уравнительным. А будущая эффективность, способность инвестировать и развивать экономику требуют концентрации собственности в достаточно крупных масштабах. Если выполняется второе условие, то не выполняется первое, и тогда большинство недовольно. Независимо ни от чего. Запомним этот вывод.

Если потом экономика начнет работать эффективно, то никто не будет это связывать с удачной приватизацией, скорее, свяжут с лидером, при котором люди ощутили признаки растущего благосостояния.

Концепции приватизации

Сегодня никто не спорит, что приватизация была необходима, и реализация любого ее плана требовала не только расходов на организацию и разъяснительную работу, но и трансакционных затрат. Мнения расходятся по поводу того, как следовало проводить приватизацию. Чаще всего выделяют три концепции.

А. Концепция case-by-case, штучная приватизация предприятий с предпродажной подготовкой каждого из них, со спецификацией

продаваемой собственности. Я это называю западной моделью, поскольку она была использована и в Латинской Америке, и в Великобритании, когда М. Тэтчер взялась за приватизацию угольной промышленности. К этому типу Л.М. Григорьев[2] относит и приватизацию в Восточной Германии, в отличие от других носившую достаточно массовый характер и проведенную в короткие сроки.

Б. Югославский вариант рабочего самоуправления или без передачи титулов собственности (акций) работникам предприятий, или с передачей акций. Даже при раздаче титулов собственности всем членам трудовых коллективов при условии ограничения прав миноритарных акционеров в пользу менеджеров получается примерно одно и то же: реальная приватизация в пользу менеджеров, которые, даже если декларирована коллективная собственность, контролируют потоки доходов и расставляют людей. Фактически это реализация главных прав собственности, хотя бы на основании должностных полномочий.

В той или иной форме такая номенклатурная, или инсайдерская, приватизация началась в СССР после принятия Закона «О государственном предприятии» от 30 июня 1987 года, затем Закона «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 года и Основ законодательства СССР об аренде (Закона СССР от 23 ноября 1989 года). Последний допускал аренду с выкупом, в том числе за счет прибыли предприятия, которая формально принадлежала государству до тех пор, пока предприятие не будет выкуплено. То есть это была приватизация задаром, в пользу управляющих предприятием и чиновников из министерств, особенно тех, которые могли посодействовать принятию благоприятных для будущих собственников решений в уполномоченных на то инстанциях. Предполагались и определенные привилегии для трудовых коллективов (отсюда слово «инсайдерская»).

В. Массовая приватизация с использованием приватизационных чеков (ваучеров). Летом 1991 года Верховный Совет РСФСР принял вариант именных приватизационных счетов (без права обмена), который зимой 1992 года команда А.Б. Чубайса трансформировала в вариант приватизационных чеков, допускавших куплю-продажу. В чистом виде этот закон не мог быть реализован, так как по социальным и политическим причинам члены трудовых коллективов должны были получить какие-то привилегии. Ведь принцип «земля – крестьянам, фабрики –

[2] Права собственности, приватизация и национализация в России / Под общ. ред. В.Л. Тамбовцева. С. 164–165.

рабочим» еще с 1917 года был символом справедливости, так и не воплощенным в жизнь.

Попытаюсь оценить эти варианты, используя пять критериев, которые обычно предлагают исследователи.

Эффективность. В какие сроки частная собственность продемонстрирует свои преимущества перед государственной, то есть эффективность предприятий и экономики в целом окажется выше, чем прежде?

Бюджетные поступления от приватизации. За какие суммы будут проданы госпредприятия? Как это поправит финансы государства?

Трансакционные издержки. Какими будут расходы и потери от приватизации? Сколько времени потребуется для адаптации экономики к новым институтам?

Осуществимость в короткие сроки. Так как предстояло перевести в частную собственность не менее половины государственных активов, чтобы дать возможность работать рыночным механизмам, массовую приватизацию нужно было провести быстро. Или она могла не получиться вовсе.

Время легитимации. Насколько быстро большинство населения признает итоги приватизации и согласится с ними?

Пока мы говорим о планах приватизации, и нам еще неизвестно, что получится в итоге реализации каждого из вариантов. Буду рассуждать логически и выставлю субъективные вероятности, представив, как я мог бы оценить их 18 лет назад (*табл. 1*).

Вариант А (штучная приватизация, западная модель) имеет лучшие оценки по четырем критериям и худшую – по осуществимости в короткие сроки. Правда, есть опыт быстрой приватизации в Восточной Германии, проведенной Опекунским советом. Но нужно учесть, что продажи проводили специалисты из Западной Германии, инвесторы были оттуда же или из других западных стран, то есть они имели деньги. Требование продать подороже не выдвигалось. Напротив, можно было купить фабрику за 1 марку, но с условием будущих инвестиций в реструктуризацию при сохранении рабочих мест. А в Великобритании и Латинской Америке критерий осуществимости в короткие сроки вообще не выдвигался. Приватизация английской угольной промышленности продолжалась 11 лет.

Второй критерий в России реально не мог выдвигаться, потому что ни у кого не было денег. А предлагать государственные активы иностранцам без конкурентоспособного участия граждан страны было невозможно по политическим соображениям, в том числе из-за

Таблица 1

Предварительная оценка вариантов приватизации

Критерии	Вариант А Штучная приватизация (case-by-case)	Вариант Б Инсайдерская приватизация (инсайдерская – менеджеры)	Вариант В Ваучерная приватизация (всем бесплатно)
Эффективность – max	лучший	средний	худший
Денежная выручка – max	лучший	худший	худший
Трансакционные издержки – min	лучший	худший	средний
Осуществимость в короткие сроки – min	худший	лучший	средний
Время легитимации – min	лучший	худший	средний

критерия легитимации. Это наша культурная особенность – распавшаяся великая империя с ущемленным достоинством после 74 лет коммунизма во «вражеском» окружении. Осуществимость в таких условиях была важнейшим критерием. Во всяком случае, тогда почти все сторонники реформ были в этом уверены, потому что «страшнее коммунизма зверя нет». Поэтому в российских условиях вариант А не выглядел наилучшим.

Вариант Б (инсайдерская приватизация) был легче всего осуществим. Более того, его реализация уже шла спонтанно, чему было достаточно свидетельств. В то время я интересовался народными предприятиями, приватизируемыми по методу ИСОП, и познакомился с опытом Московского вентиляторного завода. Там акции были розданы поровну всем членам трудового коллектива. Через два года контрольный пакет был консолидирован в руках немногих высших менеджеров, которые изначально реально контролировали финансовые потоки. Но эти люди не могли принести инвестиции. И легитимация такой приватизации была наиболее затруднительна.

В стране уже кипели страсти по поводу чиновников, которые записывали на себя крупные пакеты акций за недокументированный интеллектуальный вклад, а также против зарвавшихся кооператоров. В связи с этим трансакционные издержки представлялись чрезмерно высокими.

Вариант В (ваучерная приватизация) в чистом виде был вообще неосуществим, поскольку его не поддержала бы ни одна социальная группа. Он мог опереться только на интересы широкой коалиции людей, не занятых на приватизируемых предприятиях. Но такая коалиция по природе своей не поддается организации, особенно в короткие сроки. Если же приватизационные чеки (ваучеры) сделать именными, закрепленными персонально за конкретными людьми без права передачи или продажи, то этот вариант гарантирует и самую низкую эффективность – инвестиций не привлечь. Уже одно это затруднит в будущем его легитимацию и будет вызывать немалые трансакционные издержки. Но все же, на мой взгляд, по этим двум критериям у варианта В были преимущества перед вариантом Б.

Отсюда можно сделать вывод: в чистом виде ни один из этих вариантов не годился для России.

Программа приватизации, предложенная командой А.Б. Чубайса, сочетала в себе все три варианта. В ее основе на первом этапе (массовой приватизации) был вариант Б, хотя привилегии для трудовых коллективов и менеджеров представлялись дополнением к основной схеме, поэтому и назывались «варианты льгот для трудовых коллективов». Вариант В рассматривался как дополнительный: 29% акций приватизируемых предприятий предназначались для остального населения, которое могло их получить в обмен на свои ваучеры. Тем самым предполагали соединить осуществимость, свойственную варианту Б, с меньшими трансакционными издержками и более легкой легитимацией, которых ожидали от варианта В. Через два года, после завершения массовой приватизации, планировали перейти к варианту А, чем и стал этап денежной приватизации.

На первый взгляд, не такой уж плохой план среди имевшихся возможностей, я бы даже сказал – хороший.

Правда, все декларации о «народном капитализме», о 40 млн акционеров и об эффективных собственниках, с которыми выступал Чубайс на первом этапе, оказались пропагандой. А реальная задача, которая выясняется из анализа плана и его реализации, ставилась так: *провести приватизацию быстро и в условиях гражданского мира*.

Ради последнего выстраивался баланс интересов основных социальных групп – членов трудовых коллективов, директорского корпуса, топ-менеджеров, остального населения и новых предпринимателей. Только из среды последних и части директорского корпуса можно было ожидать появления эффективных собственников, и то не сразу, так как:

во-первых, члены трудовых коллективов получили выбор из трех моделей льгот, в том числе вторую, допускавшую выкуп до 51% акций, из них половину – за ваучеры. Лозунг «фабрики – рабочим» мог быть реализован;

во-вторых, менеджеры имели возможность сохранить контроль над предприятием и, используя свое влияние на трудовой коллектив, в конечном счете консолидировать контрольный пакет в своих руках;

в-третьих, остальное население получило ваучеры и надежду, что на них оно сможет приобрести акции предприятий, приносящие солидные дивиденды. Этим надеждам не суждено было сбыться;

в-четвертых, новые предприниматели прямых выгод не получили. Но новшество Чубайса по сравнению с законодательством о приватизации Верховного Совета РСФСР состояло в том, что именные приватизационные счета были заменены приватизационными чеками, которые можно было продавать и покупать. Это открыло путь консолидации капиталов, в том числе новыми предпринимателями, и к появлению стратегических инвесторов из их числа.

Можно сказать, что возможности, предложенные большинству граждан (членам трудовых коллективов и остальному населению), были призрачны. Чтобы добиться их реализации, нужны были колоссальные усилия, в том числе многочисленных активистов, например по реализации идей рабочего самоуправления на базе второй модели льгот. Эти усилия некому было предпринимать – не было таких активистов.

Данные популистские обещания изначально оказывались обречены на невыполнение. Для экономики, для ее будущего развития это было хорошо, для будущей легитимации прав собственности новых владельцев – плохо. Но создавались условия для того, чтобы бывшие государственные активы попали в руки эффективных собственников (если не сразу, то после перераспределения через рыночные и иные механизмы), а также для достаточной концентрации активов, которая оправдала бы инвестиции.

Исполнение плана

Теперь о реализации выбранной концепции. В дискуссиях по итогам российской приватизации большинство осуждающих голосов относится, скорее, к проведению приватизации, чем к ее замыслу.

Программа приватизации, введенная в ранг закона, была одобрена Верховным Советом РФ 11 июля 1992 года, когда его конфликт с президентом был в разгаре. Всего могло быть приватизировано около 200 тысяч предприятий. К началу 1994 года было подано около 126 тысяч заявок с планами приватизации, разработанными самими предприятиями[3].

Для реализации программы по всей стране были созданы государственные органы приватизации во главе с Госкомимуществом и органы Российского фонда федерального имущества (РФФИ), призванные непосредственно продавать госсобственность на аукционах и инвестиционных торгах. Эти ведомства разделили, чтобы не было конфликта интересов, причем РФФИ подчинили Верховному Совету. Но конфликт интересов, правда, не в одном юридическом лице, все же разгорелся чуть ли не до драки, пока после октябрьских событий 1993 года не определили, кто главный.

Кроме того, по всей стране было создано (на частной основе) более 600 чековых инвестиционных фондов (ЧИФов), которые приобретали ваучеры у неискушенных владельцев (сейчас бы сказали: у неквалифицированных инвесторов) в обмен на акции предприятий из доли в 29% эмиссии, предназначенных для остального населения. ЧИФы же приобретали акции предприятий за ваучеры на аукционах РФФИ. Предполагалось, что на эти акции со временем пойдут дивиденды, которые и реализуют выгоду граждан от доставшейся им доли общенародной собственности. Как выяснилось потом, подавляющее большинство эту долю так и не увидело. Почему?

Во-первых, обращение к ЧИФам было добровольным. Каждый мог продать свой ваучер за бутылку или мизерную сумму рублей, на глазах терявших ценность от инфляции. Во-вторых, все происходило в острейшей фазе кризиса, когда многие приватизируемые предприятия останавливались и приносили не доходы, а убытки. А большинство тех, которые и тогда приносили доходы, было исключено

[3] К примеру, в Москве по инициативе Л.И. Пияшевой, начальника департамента по приватизации мэрии, все торговые предприятия были бесплатно переданы трудовым коллективам.

из программы приватизации или подлежало приватизации исключительно по специальному решению правительства. Стало быть, владельцы ваучеров и акций, полученных в обмен на них, могли на что-то рассчитывать только много лет спустя.

Через 10 лет кто-то, поменявший ваучер на акции «Газпрома», мог похвастаться тем, что на дивиденды способен купить «Волгу», но уже, понятно, не хотел. Таких были единицы. Остальные чувствовали себя обманутыми. При варианте А этого, вероятно, не случилось бы: подождали бы, пока минует кризис, а потом case-by-case – лет за 20 все и распродали бы. Или, как немцы, заплатили бы за восточногерманские народные предприятия из бюджета ФРГ около 1 трлн марок. Плата за скорость.

У нас проиграли не все. Менеджеры предприятий и новые предприниматели – активные участники процесса – стали скупать ваучеры мало-мальски ценных объектов. Через несколько лет в беседе с известным российским бизнесменом я сокрушался по поводу того, что у нас получилась инсайдерская приватизация и что я отчасти в этом повинен, поскольку уговаривал Чубайса включить в программу второй вариант льгот. Мой собеседник меня успокоил: «Не волнуйтесь, все стоящие предприятия уже давно в надежных руках». Он оказался идеалистом. То, что ему удалось приобрести, он потерял после 2000 года.

Крупнейшим провалом этапа массовой приватизации было то, что не удалось превратить ЧИФы в паевые инвестиционные фонды (ПИФы), то есть в полноценных агентов фондового рынка, которые должны были родиться и окрепнуть в итоге чековой приватизации. Ваучеры были специальными «деньгами», создавшими искусственный спрос на государственное имущество. Они прекратили существование 1 июля 1994 года. А в ПИФы должны были пойти уже настоящие деньги и акции с растущей капитализацией. Однако в выстроенные «скорлупки» деньги не потекли, а портфели акций, скупленных за ваучеры, реально не стоили почти ничего. Что-то надо было предпринять. Но ничего не придумали. Не смогли.

Итог оказался такой. В соответствии с замыслом государство избавилось от значительной части своей собственности. Но большинство тех, кто надеялся что-то получить от этой операции, не получили практически ничего. Выиграло незначительное меньшинство. Налицо проблема легитимации, хотя задача, по крайней мере, наполовину была решена: российская экономика на две трети перестала быть государственной.

Слишком торопились. Слишком мало времени прошло. Люди не успели понять, что происходит, что им предлагают. Говорят, что мало тратили на пропаганду. Не думаю, что так уж мало. Но за то время, что было отведено на эту невиданную по масштабам операцию, большинство людей, никогда не имевших дело с ценными бумагами, кроме советских гособлигаций, которые приобретались добровольно-принудительно, в крайнем случае, могли понять Леню Голубкова и поверить мошеннику Сергею Мавроди. Но стать квалифицированными инвесторами они не могли. Институты не вырастают со второй космической скоростью.

На денежной приватизации (второй этап) не буду останавливаться подробно. Скажу только, что она действительно означала переход к варианту А. Но опять же из-за кризиса, подошедшего к критической фазе, самым заметным ее событием стала операция «займы в обмен на акции», залоговые аукционы. Наиболее доходные куски государственных активов были проданы предпринимателям, близким к властям, на весьма выгодных для них условиях. Кредиторы получили право организовывать аукционы. Выиграли на них подставные организации, представлявшие их самих.

Так, пакет из 45% акций «ЮКОСа» выиграло ЗАО «Лагуна» из Талдома за 159 млн долларов, примерно столько же (150 млн долларов) банк «МЕНАТЕП» дал в кредит российскому правительству, которое и не думало выкупать залог. «Норильский никель» достался за 170,1 млн долларов ОНЭКСИМбанку, который дал бюджету взаймы 170 млн долларов. Другие солидные претенденты не были допущены к аукционам.

Правительство явно не ставило перед собой задачу выручить максимальную сумму, хотя деньги ему были очень нужны. Оно рассчитывало на политическую и финансовую поддержку тех, кто по его воле в одночасье стали олигархами. Ожидания не оправдались.

На денежном этапе приватизации была только еще одна заметная и даже скандальная сделка – продажа 25% акций компании «Связьинвест». Выиграть рассчитывал В.А. Гусинский, который не участвовал в залоговых аукционах и полагал, что это его доля, а выиграл В.О. Потанин.

Позволю себе процитировать себя самого: «Теперь, в отличие от залоговых аукционов, А. Чубайс добивался прозрачности и не хотел продолжать практику подыгрывания олигархам по политическим мотивам. Тем более что президентские выборы уже были позади...

Никто, думаю, и никогда не узнает в точности, имел ли место слив информации в пользу В. Потанина, который выиграл конкурс. Но то, что А. Чубайс и Б. Немцов хотели разорвать путы зависимости от олигархов, которые в целом усилились в ходе президентской кампании, что они стремились перейти к нормальным отношениям между властью и бизнесом, – это очевидно, это соответствует логике развития событий. В итоге они получили информационную войну «по полной программе» со стороны Б. Березовского и В. Гусинского. Одновременно последние ясно показали обществу и властям, для чего они приобретали СМИ: не медиабизнес, а институт неформальной неизбираемой политической власти. Такого никакая формальная власть долго терпеть не могла, и через три года медиамагнаты поплатились»[4].

На этом, можно сказать, история российской приватизации закончилась.

В 1998 году разразился финансовый кризис. Потом наступило правление В.В. Путина, когда формально программы приватизации принимались, но в них не включали ничего стоящего. И они ни разу не выполнялись. Затем началось движение в противоположном направлении.

Итоги приватизации по критериям

Эффективность. Без сомнения, приватизация не привела к повышению эффективности экономики. По официальной статистике, производительность труда в 2007 году едва достигла уровня 1990 года. Инвестиции в основной капитал в 2008 году составили примерно 60% уровня 1990 года[5]. Правда, надо иметь в виду, что за это время сменился инвестиционный режим: от советского (много вложений с низкой эффективностью) мы перешли к рыночному (более высокая эффективность при сравнительно низких объемах). В этом отчасти итог приватизации. Но все же инвестиций было недостаточно, модернизация экономики шла крайне медленно.

Эффективность приватизации зачастую оценивают по сравнительной эффективности государственных и частных (приватизированных) предприятий. Уникальную работу в этом плане выполнили

[4] Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ – ВШЭ, 2002. С. 239.

[5] Ясин Е.Г. Структура российской экономики и структурная политика. М.: ГУ – ВШЭ, 2008. С. 141.

Дж. Эрл, Д. Браун и А. Телегди[6], которые собрали и проанализировали панельные данные практически по всем промышленным предприятиям России, Украины, Венгрии и Румынии.

На Украине был зафиксирован незначительный положительный эффект. В России влияние приватизации за 10 лет не проявилось или было даже негативным. Отчасти это объясняется тем, что приватизация оказывает более сильное влияние, если предприятия приобретают не отечественные предприниматели, а иностранные инвесторы. В России и на Украине доля иностранных инвесторов была незначительной, а в Румынии и особенно в Венгрии – существенной. Предприятия, отобранные для приватизации, изначально имели более высокую производительность, чем оставшиеся государственными и образовавшие своеобразную контрольную группу. Поэтому, отмечают авторы, эффект приватизации, скорее всего, несколько завышен. Они предостерегают и от прямолинейных выводов.

Тем не менее, показатели влияния приватизации на производительность в России оказались худшими из всех стран. При этом нет оснований упрекать авторов в ошибочности расчетов (техника анализа на высоком уровне) или в предвзятости. Это лучшее из известных мне исследований эффективности приватизации.

В Венгрии, которая стартовала раньше других, изначально приватизация инициировалась менеджерами, которые и становились владельцами предприятий. То есть, как и в России, спонтанно начиналась инсайдерская приватизация, при этом работники не имели привилегий. Но с 1991 года процесс был упорядочен. В стране использовался вариант А (case-by-case) продажи предприятий. И в 1992 году уже более трети предприятий было приватизировано (*табл. 2*), в том числе иностранцами – 8,2%, к 2001 году их доля достигла 17,9%.

В Румынии попытались начать ваучерную приватизацию с государственными чековыми фондами, однако попытка провалилась. В 1993 году был принят план выкупа предприятий менеджерами и работниками (инсайдерский вариант), который выполнялся в 1994–1996 годах. С 1997 года началась интенсивная продажа предприятий, предпочтительно иностранцам, хотя к 2001 году они владели лишь 5,2% предприятий.

[6] Браун Д., Эрл Дж., Телегди А. Влияние приватизации промышленных предприятий в России, Украине, Венгрии и Румынии на многофакторную производительность. – http://www.liberal.ru / book – print

Таблица 2

Доли приватизированных предприятий в четырех странах в 1991–2001 годах, %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Венгрия	35,4	62,3	75,9	84,3	89,6	93,1	93,8	93,9	94,9	94,9
Россия	0,0	49,3	84,7	82,4	74,6	73,8	72,6	68,9	67,6	68,9
Украина	0,0	0,3	12,6	27,6	45,4	74,3	88,6	96,9	84,8	85,5
Румыния	0,2	3,0	8,0	20,9	42,3	46,7	55,9	70,5	79,5	85,9

В России и на Украине планы были схожими, только на Украине темп был заметно ниже, а доля инсайдеров оказалась выше. В России темпы были высокими в 1993–1994 годах, после чего произошел откат. Иностранцы получили 1,5% предприятий. Возможно, быстрый темп массовой приватизации не только вызвал откат, но и стал одной из причин низкой эффективности. Еще более вероятной причиной, думаю, была неудача денежного этапа из-за конфликтов на почве раздела собственности, поскольку именно тогда можно было не спешить и лучше готовить проекты приватизации в расчете на получение больших доходов или на реконструкцию. Добавлю к этому финансовый кризис 1998 года.

Исследование Эрла, Брауна и Телегди показало, что эффективность приватизации определялась не столько выбранными методами, сколько общим уровнем культуры страны, ее готовностью к восприятию рыночных институтов. В классификации стран с переходной экономикой, составленной Всемирным банком и ЕБРР, по степени продвинутости реформ Венгрия оказалась в первой группе, Румыния – во второй, Россия – в третьей, Украина – в четвертой, последней. На деле Россия и Украина идентичны по уровню культуры, это естественно. И достижения более высокой эффективности в них следовало бы ожидать в гораздо более длительные сроки.

Доходы от приватизации. И по этому критерию исполнение плана приватизации оказалось весьма неудовлетворительным. На первом этапе ни у кого не было денег, а иностранцы к приватизации не допускались, поэтому доходов и не следовало ждать. Но и денежный этап

дал очень мало – чуть более 5 млрд долларов. Это крохи от возможностей продажи государственных активов при более благоприятных условиях. Очевидно, и в этом случае конфликты в элите по поводу раздела собственности сыграли значительную и крайне негативную роль.

Трансакционные издержки. Здесь нам предстоит, по сути, обсудить последствия приватизации. Трансакционные издержки, по мнению большинства оппонентов Е.Т. Гайдара и А.Б. Чубайса, оказались столь велики, что за приватизацию им однозначно следует вынести обвинительный приговор.

Попробуем разобраться по существу. В предельно кратком виде доводы противников приватизации по-российски можно выразить в следующих тезисах:

– от приватизации все наши беды и сам кризис: падение производства, снижение жизненного уровня, остановка инвестиций и инновационного процесса, коррупция и разложение государства вследствие установления господства олигархов;

– рентоориентированное поведение новых собственников, инсайдерские хищения, вывоз капиталов за рубеж привели к разграблению России (второй тезис можно рассматривать как дополнение к первому, как механизм раскручивания кризиса);

– источником бед стала слишком радикальная, рассчитанная на нереально короткие сроки, подчиненная не экономическим, а исключительно политическим целям политика приватизации. В итоге эффективность не росла, приватизация не дала бюджету сколько-нибудь значительных доходов (третий тезис дополняет первые два);

– приватизация, как и все рыночные реформы в России, не соответствовала институтам и культуре страны, которые отторгали и частную собственность, и институты, необходимые для эффективного функционирования рынков.

М. Голдман ссылается на авторитет А. Гринспэна: «Многое из того, что принимали как данность в нашей системе свободного рынка и приписывали человеческой природе, оказалось вовсе не природой, а культурой. Демонтирование функций централизованного планирования в экономике не устанавливает автоматически, как некоторые считали, свободно-рыночную предпринимательскую систему. Рыночную экономику подпирает огромная масса капиталистической культуры и инфраструктуры, которая эволюционировала в течение первых поколений: законы, конвенции,

поведение и широкий спектр бизнес-профессий и практик, которые не имели важных функций в экономике с централизованным планированием»[7].

Голдман отсылает к еще одному высказыванию Гринспэна о черных рынках, которые «по определению не поддерживаются нормами права. Там не существует права владения и распоряжения собственностью, защищаемого правоохранительной властью государства. Нет договорного права, законов о банкротстве и правового решения, опять-таки вводимых государством»[8]. Похоже на российский рынок начала 1990-х годов.

К этому Голдман добавляет: это критически важно для понимания того, что произошло в России. Выступление маленькой группы советологов в западных странах не услышали, хотя только они понимали, какое значение будет иметь культура.

К последнему тезису я готов присоединиться. С 2002 года я пишу и говорю о важности институтов, культуры и ценностей. Но возникает вопрос: их переделка должна была предшествовать приватизации и либерализации или следовать за ними? Вернемся к нему чуть позже.

По остальным тезисам приведу подтверждающие ссылки на другие авторитеты.

Г.А. Явлинский пишет: «Каков был эффект от приватизации – общеизвестно: падение объемов производства, рентабельности, катастрофическое сокращение инвестиций при росте всех видов задолженности и скрытом уводе или утрате предприятием всех видов ценных активов»[9]. Видите как: общеизвестно! Это высказывание просто иллюстрирует первый тезис.

Второй тезис развивают почти все критики. Сошлюсь на работы В.М. Полтеровича и А. Хеллмана[10]. Суть проблемы они видят в том, что приватизация, проводимая без необходимых институтов и культуры, пробудила дьявола частной корысти, которого почти ничто не сдерживало. В итоге немногие жадные и несклонные считаться

---

[7] Голдман М. Приватизация России / Пер. с англ. В.И. Супруна. М.: ФСПИ «Тренды», 2004. С. 51.

[8] Голдман М. Указ. соч. С. 51.

[9] Явлинский Г.А. Периферийный капитализм. М.: ЭПИцентр – Интеграл-Информ, 2003.

[10] Хеллман А. В пути к земле обетованной; Полтерович В. Политическая культура и трансформационный спад // Экономико-математические методы. Т. 38. 2002.

с правовыми нормами люди украли народное достояние и вывезли украденное за рубеж. Это и вызвало кризис в России. Вопрос: единственный ли это (или хотя бы главный ли) фактор трансформационного кризиса в России?

Дж. Стиглиц считает, что приватизация сейчас не признается необходимым условием реструктуризации, как полагали в начале 1990-х годов МВФ (С. Фишер) и Министерство финансов США (Л. Саммерс). Он вслед за Г. Колодко ссылается на положительный опыт Польши 1992–1997 годов, когда остановили приватизацию, не стали торопиться в расчете на то, что жестких бюджетных ограничений первое время будет достаточно. Стиглиц упоминает и опыт децентрализации в Китае, где частная собственность и конкуренция заменяются широкими полномочиями и инициативами региональных правительств, что обеспечивает успехи китайских реформ. Все это сводится к мысли, что не надо было спешить. Я бы сказал, что речь идет об аргументах в пользу варианта А на восточной почве.

Явлинский ставит вопрос о вреде «конвейерной» приватизации и считает, что к массовой приватизации крупного производства можно было приступать только после формирования устойчивого слоя мелкого и среднего частного бизнеса. Ибо только он способен помочь настоящим, а не «назначенным» предпринимателям аккумулировать средства и опыт для участия в приватизации крупного производства и обеспечить тем самым конкурсность и относительную честность этого процесса. Явлинский настаивает также на том, что «частная собственность без конкуренции – явление еще более вредное, чем собственность государственная»[11].

Интересно, как организовать конкуренцию между государственными предприятиями без частников? Я уже согласился с тем, что поспешность приватизации, несомненно, понизила ее эффективность и легитимность и, видимо, способствовала росту трансакционных издержек. Но хочу еще раз заметить, что значительная часть крупных и доходных предприятий из массовой приватизации была исключена. Так что пожелания Явлинского были отчасти учтены. Недостаточно? Не исключены были крупные металлургические комбинаты, и у них имелись определенные трудности с перераспределением собственности. Но ведь уже несколько лет они работают эффективно. Это значит, что собственники определились неплохие

[11] Явлинский Г.А. Указ. соч. С. 20, 21.

или большее значение имеет то, что на металлы хорошая конъюнктура на мировых рынках?

Явлинский и Голдман пишут также о том, что приватизация крупных предприятий при монопольной структуре советской экономики привела к монополизации большинства рынков. Этот тезис во многом справедлив, уровень конкуренции действительно низок. Но открытость российской экономики чаще всего снимает проблему монополизации – вплоть до вытеснения российских производителей с отечественных рынков. А в большинстве других случаев, как показали исследования, низкий уровень конкуренции обусловлен не столько монополизмом, сколько размещением предприятий в удаленных местах и небольших поселениях[12].

Я специально упомянул эти частные аргументы, чтобы больше не возвращаться к ним.

У защитников российской приватизации два весомых аргумента.

Первый аргумент: другого выхода не было. В обоснование приводятся следующие доводы:

– общество было подготовлено к приватизации как к наиболее важному шагу рыночных реформ, в том числе решениями органов власти СССР и РСФСР в 1988–1991 годах. Остановиться уже было нельзя. Да и не следовало, ибо в другой раз готовности общества можно было не дождаться;

– либерализация цен была проведена вопреки канонам, требовавшим проводить ее после «большой приватизации». Но жесточайший товарный дефицит принуждал действовать, значит, надо было торопиться и с приватизацией. Задержка грозила политическим поражением, поскольку остальные ресурсы оставались в руках «красных директоров»;

– интенсивная спонтанная приватизация в пользу номенклатуры грозила вызвать социальный взрыв. Этот стихийный процесс требовалось срочно ввести в законное русло[13].

Но вообще обоснованиями необходимости приватизации реформаторы себя особо не обременяли. Тогда это казалось само собой разумеющимся. Несомненно, доминировал политический фактор: обеспечить необратимость реформ, пройти точку невозврата. Критерий осуществимости играл самую важную роль, поэтому приоритетным

[12] Российская промышленность на перепутье. М.: ГУ – ВШЭ, 2007. С. 32.

[13] Экономика переходного периода. 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998. С. 435–436.

был вариант приватизации, имевший преимущества по нему. Кроме того, надо учесть отсутствие платежеспособного спроса населения (ваучеры как раз создавали искусственный спрос) и нулевой интерес иностранных инвесторов, что исключало использование варианта А на начальном этапе.

Второй аргумент: все другие варианты были хуже. А.Б. Чубайс писал: «Конечно, у нашей приватизации было много минусов, но при спонтанном разгосударствлении, затянись этот процесс по воле «мягких» реформаторов на год-другой, мы бы имели тот же набор недостатков, но в гораздо более крупных размерах»[14]. Он отмечал, что опасность криминализации была очень высока, но вся программа приватизации создавала нормы, позволявшие отличать криминальные операции от некриминальных. Спонтанная же приватизация таких норм не давала, под ней не было легальной базы. Так что предложенный вариант был направлен преимущественно против варианта Б, против присвоения госсобственности номенклатурой, чтобы хотя бы что-то досталось широким массам и особенно новым предпринимателям. Чубайс убежден, что «российское государство в реалиях 1992–1993 годов в принципе не могло сделать большего на ниве приватизации, чем то, что сделать удалось»[15].

И в этом случае аргументы дополняют друг друга.

Представленные позиции противников и сторонников проведенной приватизации диаметрально противоположны. Первые утверждают, что приватизация в России полностью провалилась, трансакционные издержки неприемлемы по масштабам; Чубайс, пишет Голдман, по «нечаянности» создал такие структурные деформации в экономике, которые нелегко исправить. Вторые убеждены, что приватизация достигла успеха, близкого к максимуму возможного, а трансакционные издержки оказались близки к минимуму. Кто же прав?

Начну с ***аргументов реформаторов*** и постараюсь быть объективным. Хотя, признаюсь, симпатии мои на их стороне, поэтому даже перегну палку.

Разумеется, о полном провале не может быть и речи, поскольку массовая приватизация состоялась (*табл. 3*). Во многом этого удалось достичь потому, что ставка была сделана на осуществимость. Но до полного успеха оказалось далеко.

[14] Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 32.
[15] Там же. С. 34.

Таблица 3

Доли государственного и частного секторов в ВВП в 1994 и 1996 годах (по данным ГКИ и Минэкономики), % к итогу

	1994	1996
Государственный сектор	38	23
Приватизированные предприятия, включая компании с госучастием	37	39
Частные предприятия	25	38

Источник: Экономика переходного периода. 1991–1997. М.: ИЭПП, 1998. С. 438–439.

Во-первых, все меры, принятые для равномерного, «справедливого» распределения госсобственности, оказались тщетными. Народу – ни членам трудовых коллективов, ни владельцам ваучеров – не досталось почти ничего. Колоссальные и достаточно эффективные усилия по организации распространения ваучеров и проведению чековых аукционов и конкурсов (я не раз называл их в условиях того времени организационным чудом) не дали в этом смысле практически никакого результата. Не сомневаюсь в искренности намерений реформаторов, но получилось так, что вся ваучерная приватизация оказалась операцией прикрытия, обеспечившей благожелательное отношение населения к приватизации. «Народный капитализм» не состоялся.

Во-вторых, борьба против номенклатурной приватизации вылилась лишь в то, что в дележе приняли участие не только менеджеры и номенклатура, но и новые предприниматели. Реформаторы очень старались, чтобы последние преуспели. В конечном итоге, приватизированные активы достались в основном этим двум группам. Они и участвовали в дальнейшем переделе. Для будущей эффективности экономики это было совсем неплохо. Но популярности реформаторам, особенно после широковещательных деклараций о народной приватизации, не прибавило.

В-третьих, такие итоги во многом были результатом спешки, слишком коротких сроков. У людей не было времени усвоить совершенно новые для них понятия, осмыслить риски и возможные потери, связанные с тем или иным поведением, найти способы и институты защиты своих интересов. Кроме того, все происходило на фоне

углублявшегося кризиса, обесценения сбережений. Сейчас многие говорят о том, что сбережения можно было хотя бы отчасти возместить ваучерами или акциями приватизируемых предприятий. Ясно, что скорость операции была на руку более ловким, более оборотистым.

Не берусь сегодня судить о том, насколько целесообразным было бы продление сроков чековой приватизации, ибо речь идет преимущественно о ней. Не исключено, что затягивание сроков могло повлечь только большие злоупотребления и потери. Но, думается, поспешность стала одним из заметных факторов увеличения трансакционных издержек. Все было забыто в горячке распределения собственности. Ведь в то время определялось, кто будет богатым, а кто – бедным в новой капиталистической России.

В-четвертых, по прошествии времени можно утверждать, что денежный этап приватизации был практически сорван. Никто не считает залоговые аукционы образцом действий этого этапа. Скорее уж, это был бы «Связьинвест». Но как раз он вызвал тяжелые для реформаторов осложнения, показавшие, что союз с олигархами, попытка опереться на их поддержку не оправдали себя.

Предположим, что залоговых аукционов не было. Или же они были объявлены, но займы привлекались и конкурсы проводились прозрачно, под управлением международно признанных консультантов, пусть даже при ограничении участия иностранных инвесторов. События развивались бы иначе, трансакционные издержки оказались бы существенно ниже. Думаю, президент Ельцин был бы так или иначе переизбран. Наши нувориши все равно поддержали бы его, пусть не так рьяно. И не было бы информационных войн. И сами олигархи были бы целее. И у реформаторов было бы больше шансов.

То есть план приватизации был выполнен далеко не полностью и не лучшим образом.

Теперь об ***аргументах противников*** приватизации по-российски.

В приватизации – причина провала российских реформ и всех наших бед трансформационного кризиса. Этот тезис не выдерживает критики.

Во-первых, независимо от желания критиков он косвенно реабилитирует коммунистическую плановую систему. Между тем именно ее несостоятельность, упадок и крах в конечном итоге были главной причиной трансформационного кризиса и его особой глубины в России, где эта система родилась и сложилась в канонической форме и дольше всего просуществовала, обусловив наибольшие

разрушения институтов рыночной экономики и частной собственности, изменив ментальность большинства населения. Эта система породила в российской экономике глубокие структурные деформации как вследствие ее милитаризации, так и в силу свойственной ей слабости стимулов к качественному труду и инновациям. Не Чубайс их породил, а коммунизм. Это вело к расточительному использованию ресурсов и компенсации высоких затрат увеличенной добычей сырья, топлива, других первичных ресурсов.

Во-вторых, закрытость экономики создавала видимость загруженности всех мощностей, но только производством продукции, которая оказалась неконкурентоспособной, когда экономика была открыта. А открыть ее было необходимо, потому что товарный дефицит к началу реформ достиг небывалых масштабов.

В-третьих, либерализация цен потребовала чрезвычайных мер по борьбе с инфляцией, тем более что предварительно снять инфляционный навес не удалось. И вряд ли бы удалось кому бы то ни было в тех условиях. Как один из авторов программы «500 дней», где эта идея предлагалась, хорошо представляю, какие атаки лоббистов пришлось бы выдержать тем, кто попробовал бы ее реализовать. Нам это доходчиво объяснил в последние дни августа 1990 года В.С. Павлов, тогда министр финансов СССР. Я уже не говорю о состоянии союзных финансов в силу снижения цен на нефть и многих неудачных решений последних союзных правительств, войны суверенитетов 1991 года.

Несомненно, приватизация что-то добавила к этим факторам кризиса. Но, думаю, очевидно, что ее вклад по сравнению с ними был более чем скромным.

Рентоориентированное поведение новых собственников и инсайдерские хищения – причина кризиса. Безусловно, эти явления сыграли важную отрицательную роль, заметно увеличив трансакционные издержки. Но, как показано выше, не они стали главными причинами кризиса. Накануне реформ руководство страны и российское общество были близки к консенсусу в понимании того, что бедственное положение советской экономики было в значительной степени обусловлено господством государственной собственности. Отказ от нее стал одним из императивов реформ. Решения союзных властей о разгосударствлении экономики дали толчок к пробуждению в людях естественной тяги к частной собственности. С тех пор подавленные инстинкты и частные интересы уже нельзя было остановить,

тем более при слабевших государственных институтах. А слабели они не столько от демократических митингов, сколько от зиявшей дыры в бюджете и пустых полок магазинов.

В своей работе 1989 года на языке того времени я показал, что плановая и рыночная системы несовместимы[16], поэтому переход от одной к другой не может быть плавным и безболезненным. Мы начали его, потому что иного выхода не было, плановая система изжила себя, пришла к краху. Конечно, хотелось бы перейти без сложностей, чтобы сразу стало лучше. Но это было невозможно.

В этих условиях рентоориентированное поведение молодых предпринимателей и чиновников оказалось наиболее рациональным. Тот, кто прежде других оценил это обстоятельство, выиграл в гонке за распределение ставших бесхозными богатств. В России наступил период хаоса. Криминализация и коррупция не родились в тот момент, но расцвели пышным цветом. Казалось, ужас и конец всему. Это если смотреть из вчерашней мирной жизни, не имея представления о том, что происходит в стране и почему происходит.

Но этот хаос был созидательным. Из него, из стихии реальных социальных процессов рождались рыночная экономика и частная собственность. Хаоса у нас было больше, чем в Польше или Чехии. Но это не от глупости, а от культурной отсталости, от более длительного пребывания в коммунистической западне. Потом, прежде всего у тех, кто больше нахапал, родился спрос на защиту собственности. Сначала казалось, что для этого достаточно роты охранников. Позднее пришло ощущение, что закон и его соблюдение лучше. На рынке стало тесно, рентоориентированное поведение исчерпало свои выгоды.

Я не призываю терпеть преступления и коррупцию. Я призываю подумать над тем, что при крупных социальных потрясениях, ослаблении государства, смене важнейших институтов эти явления распространяются и усиливаются. Рентоориентированное поведение, не сдерживаемое ни равновесием рынков, ни институциональной системой, претерпевающей радикальные перемены, становится на какое-то время самым разумным.

Вспомним Гражданскую войну или Вторую мировую. В 1944–1947 годах в моей родной Одессе орудовали банды, раздевавшие

[16] Ясин Е.Г. Хозяйственные системы и радикальная реформа. М.: Экономика, 1989. С. 117–118.

прохожих и грабившие квартиры. Потом с ними справились. Можно ли избежать подобных явлений в переломные моменты? Думаю, нет.

Далее власти публично заявили, что в России вводится экономическая свобода и будет происходить разгосударствление, то есть государственную собственность каким-то образом и в какое-то время передадут в частные руки. Даже если «правильные» в этом смысле законы написаны, в стране, где закон всегда был за государство и его служителей, люди не станут поступать по закону. Они еще должны понять, зачем он им нужен и чего будет стоить его нарушение. Поэтому первая реакция людей, причем более активных и рискованных, имеющих больше возможностей, – захватить и припрятать, вывезти за рубеж, подальше от этого государства, мало ли как повернутся события завтра. Позже, когда установится порядок, эти мотивы будут подавлены.

Разве подобное поведение – результат неправильного выбора форм и темпов приватизации? Да нет же, это результат свободы, предоставленной неготовым к ней людям. Так, может, не давать им свободу, чтобы не было подобных явлений? Или давать, но постепенно? Так и давали постепенно! Только объявили, еще никто ничего не раздавал – и уже началось... Очевидно, что Россия – не Чехия, тем более – не Великобритания, где в условиях устоявшихся институтов угольная промышленность приватизировалась 11 лет.

Приватизация в России, как и рыночные реформы в целом, не соответствовала российским институтам и культуре. Святая правда! Но какие отсюда следуют выводы? Зря М. Голдман ссылается на авторитет А. Гринспэна. Тот только констатирует это несоответствие и говорит, что потребуется время, чтобы оно исчезло. Когда Гринспэн пишет о свойствах черного рынка, он просто описывает хаос, который мы живописали чуть выше как начальную фазу возникновения рынка. Голдман открыто не говорит, что не надо было проводить реформы, в том числе приватизацию, пока не созрели институты и культура. Если бы он это сказал, сразу стала бы очевидной несостоятельность его аргументов. Однако на деле речь идет именно об этом.

И у многих российских критиков звучит тезис: не нужны были рыночные реформы и демократия, они не соответствуют российским традициям и ментальности. Но эти критики более последовательны, ибо они вообще отвергают реформы, если приемлемы только те из них, которые не затрагивают наших традиций и культуры.

Ясно, что никакое развитие невозможно, если не изменяются институты и культура. Что же касается того, что их следовало менять до реформ, до приватизации, чтобы они не вызывали негативных последствий, у меня вопрос: разве свободные цены и свободный обмен – это не институты? Разве частная собственность – не институт? Институты, да еще какие! Это ключевые институты рыночной экономики. Если они появляются, то появляются и самые необходимые условия для нее. Их нет – и иные институциональные изменения невозможны. Они дают импульс становлению всех остальных институтов и культуры, отличных от советской плановой экономики. Да, это болезненные операции. Так что, не проводить их?

Приватизация, сначала формальная, дает старт непростому процессу культивирования института частной собственности, легитимации его. Частная собственность из формальной нормы превращается в полноправный, реально работающий институт шаг за шагом, правомочие за правомочием, по мере утверждения других необходимых институтов рыночной экономики: независимого суда, инфорсмента законов, прекращения привычного бюрократического произвола, свободы СМИ, развития экономической и политической конкуренции. В странах, где соответствующие институты развиваются естественно, формальная норма завершает процесс институционализации. А в странах, которые заимствуют или выращивают (культивируют) непривычные, но полезные институты, формальная норма чаще всего становится исходным пунктом процесса[17].

Все аргументы противников приватизации по-российски исходят из одной посылки: приватизация оказалась неэффективной, привела к большим трансакционным издержкам – значит, она была неправильной. А ведь этот вывод отнюдь не следует из известных фактов. Даже ссылки на другие страны – скажем, на Венгрию и Польшу, где приватизация проводилась иными методами и не было столь глубокого трансформационного кризиса, мало о чем говорят по существу. В Польше и России слишком разные условия. Чехия проводила приватизацию примерно тем же методом, что и Россия, а кризис был еще меньше, чем в Польше. Там тоже пытались осуществить народный капитализм. И что, там доля мелких акционеров сейчас намного больше, чем в России? У них большие дивиденды на акции, полученные

[17] Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию. М.: ГУ – ВШЭ, 2005. С. 19–24.

от приватизации? Гораздо более существенно, что Чехия и Польша после приватизации изо всех сил привлекали иностранных инвесторов, и те были более склонны к покупкам активов в этих странах, чем у нас.

Представим, что в 1992 году для приватизации был избран вариант А. При этом все решения союзного правительства уже объявлены, спонтанная номенклатурная приватизация идет полным ходом. В этих условиях принимается решение (например, в форме закона) о том, что осуществляется только штучная приватизация с соблюдением определенных процедур: оценка бизнеса, предпродажная подготовка, проведение конкурса (аукциона). Чтобы не было конфликта интересов, планы продажи готовят не сами предприятия, а специальные компании, как правило, иностранные, из-за неимения в первое время отечественных. Иностранные инвесторы не допускаются или допускаются по специальным решениям правительства. Возможны концессии. Можно предложить любые дополнения к данному порядку, способные ускорить и улучшить приватизацию по этому варианту. Но никаких привилегий трудовым коллективам и остальному населению не дается.

Каким в этом случае был бы процесс приватизации в тогдашних российских условиях? Насколько отличались бы трансакционные издержки от реализованного варианта? Мы не умеем сносно оценивать эти издержки. Но если не валить на приватизацию все потери и убытки трансформационного кризиса, связанные с последствиями макроэкономической стабилизации, открытием экономики, устранением основных структурных деформаций, то, на мой взгляд, различия в размере трансакционных издержек между вариантом А и реализованным на практике окажутся не так уж велики. Причем неясно, с каким знаком.

Во всяком случае, остановить спонтанную приватизацию, не предложив отступных трудовым коллективам и остальному населению, было бы трудно, если вообще возможно. Далее начались бы злоупотребления, связанные с оценкой, предпродажной подготовкой и проведением конкурсов. Чем дольше длился бы процесс, тем активнее был бы поиск обхода правил в интересах сильнейших игроков. Затягивание приватизации или ее откладывание до выхода из кризиса поставило бы под удар саму ее осуществимость. Весь этот период сохранялась угроза реставрации, защитников рыночных реформ становилось все меньше. Да, это политическое ограничение.

Но кто сказал, что приватизация должна проводиться исключительно ради экономической эффективности, да еще и быстро достигаемой? Последняя – скорее, долгосрочный результат.

После конкурса (аукциона) новый владелец оказывается перед необходимостью выполнять контракт (возможно, с какими-то обременениями) и вести хозяйство в условиях кризиса при усилении конкуренции со стороны импорта и при нехватке ликвидности. Даже если срабатывает идея Л. Балцеровича, жесткость бюджетных ограничений заставляет предприятия (и государственные, и частные) искать выход из положения[18]. На российской почве он был найден в неплатежах, бартере, денежных суррогатах, которые позволяли смягчать бюджетные ограничения. Далее неизбежно появилось бы рентоориентированное поведение. Отличие от реализованного варианта заключалось бы, пожалуй, в том, что контракт в случае case-by-case придавал приобретенным правам собственности больше легитимности.

Однако и в России все сделки оформлялись контрактами. В отличие от Восточной Германии, это не привело к тому, что обязательства по инвестиционным торгам были выполнены хотя бы в одном случае. Значит, дело не только в скорости, но и в практике, накопленном опыте соблюдения законов и контрактов по сделкам с имуществом, причем в опыте работы с частной собственностью. Нормы исполнения контрактов должны стать обычаем делового оборота, для этого акт введения частной собственности должен быть позади. Здесь мы сталкиваемся с тем, что эффективность использования собственности предполагает наличие всего комплекса правомочий собственности, стало быть, всего комплекса рыночных институтов, причем в достаточно развитой форме. Этого мы не имели бы сразу ни при каком из избранных вариантов приватизации.

Приведу несколько суждений о приватизации в Польше. У нас распространено мнение, будто эта страна дает образец проведения приватизации: без спешки, с обеспечением условий для сравнительно эффективной работы государственных предприятий, первоочередной приватизацией малых предприятий и т.п. Но такой взгляд разделяют далеко не все в самой Польше. Приватизация, интенсивно проводившаяся после 1996 года, шла вовсе не по схеме case-by-case, а по двум схемам с участием менеджеров и работников.

[18] Baltowsky M., Mickiericz T. Privatisation in Poland: Ten Years after // Rost-Communist Economies. 2000. Vol. 12. № 4. P. 426.

Одна – через национальные инвестиционные фонды (НИФы), которые, в отличие от наших ЧИФов, были государственными и получили для продажи акции лишь 7% предприятий. Они должны были обеспечивать не менее чем 50%-ю долю работников в продаваемых акциях предприятий. Со временем в НИФах и в компаниях, чьи акции были в их портфелях, началась концентрация собственности. Все граждане получали ваучеры, которые можно было инвестировать в НИФы.

Другая форма – аренда с выкупом – предполагала, что не менее 50% работников предприятий должны были образовать своего рода коллектив арендаторов для выкупа ликвидируемого государственного предприятия. По этой форме была приватизирована треть предприятий, в основном средних и мелких, на которых было занято менее чем по 500 работников[19]. После выкупа доля членов трудового коллектива обычно уменьшалась, а доля менеджеров возрастала. Позже приходили аутсайдеры. В этом смысле процесс походил на наш, но был лучше организован.

М. Домбровский, компетентный участник польских реформ, считает, что Л. Балцерович не тормозил приватизацию в период макростабилизации в расчете на силу жестких бюджетных ограничений, а просто был упущен момент, и вокруг проблем приватизации возникли политические противоречия, которые исключили возможность осмысленных решений и создали серьезные препятствия для дальнейшего развития[20]. Отсутствие решений и привело к успеху? Конечно, нет. Результаты польской приватизации считают успехом только ее противники и консерваторы, а их оппоненты успехов не видят вовсе.

Польша отличалась от России высокой долей новых предприятий, изначально частных, на которые уже в 2000 году приходилось более трети ВВП, а модернизация оставшихся государственными не стала ощутимым фактором роста. Новые предприятия их прикрывают.

Для нас же вывод такой: в случае реализации варианта А, как бы ни были поставлены процедуры, жесткие схватки конкурентов и политические страсти до сих пор трясли бы страну. Против этого можно возразить: но они и так трясут. Разве дело «ЮКОСа» и волна

[19] Blaszczyk B., Mashi I., Ragygin A., Woodward R. Corporate Governance and Ownership Stincture in the Transition: The Current State of Knowledge and Where to Gofrom Mere. Case. Warsaw, December.

[20] Dabrowsky M. Od Nospodarky planowei do rynkowej: tempo etapy transformacyi systemorewey // Economista. 1991. № 4–6.

национализации не связаны с залоговыми аукционами 1990-х годов? Возможно. А может, это – передел собственности с использованием государственной власти, который происходит не обязательно вследствие плохой приватизации?

Повторю свою гипотезу, пожалуй, неожиданную, но достаточно вероятную: *кумулятивные трансакционные издержки на российской почве были бы примерно равны при любом варианте приватизации*.

Легитимация. Проблему легитимности результатов приватизации в России исчерпывающе охарактеризовал Р.И. Капелюшников[21], опираясь на доклад ЕБРР о переходных экономиках за 2007 год. Согласно опросам, проведенным в 28 странах с переходной экономикой, 81% опрошенных отрицательно оценивают приватизацию в своих странах. И это спустя 15–18 лет. Иными словами, большинство граждан признает приватизацию нелегитимной. Формы отрицания разные: от национализации (29%) и переприватизации (вернуть государству и приватизировать более прозрачно – 17%) до требования доплаты с владельцев (самая мягкая форма – 35%). По сравнению со средними итогами Россия выглядит более консервативно: за национализацию – 37%, против – 29% в среднем, но за доплаты с владельцев – 32% против – 35%. Доля недовольных не отличается от средней.

Отсюда вывод: везде, где проходит приватизация, в период ее проведения еще можно добиться поддержки населения, но после подведения итогов большинство населения все равно будет чувствовать, что ожидания не оправдались, власти поступили несправедливо – допустили, что выиграло меньшинство. Детали, конкретные различия в уровне недовольства и высказываемых оценках его причин, на мой взгляд, несущественны. Если бы кто-то решил устранить какие-то из них (например, повысить справедливость), то на уровень легитимации это все равно не повлияло бы.

Надо пережить эту беду, возместив большинству населения возврат к капитализму ростом благосостояния и расширением возможностей самореализации. Либо, пытаясь повысить степень легитимации, ревизовать итоги приватизации и тем самым стимулировать все новые претензии уже не только к старым, но и к новым переделам собственности, подрывая склонность к инвестициям и увеличивая трансакционные издержки, по крайней мере в форме упущенных выгод.

---

[21] Вопросы экономики. 2008. № 3.

Но сейчас активно дебатируется вопрос о повышении легитимности приватизации. Вопросы ЕБРР о том, вернуть ли собственность государству или заставить собственников доплатить, не случайны. Они задаются потому, что в ряде стран, в том числе в России, низка защищенность частной собственности. Многие спрашивают: не связано ли это с низкой ее легитимностью? Более того, в этом видят основание для новой волны национализации (и для «бархатной реприватизации» по Шварцману). На гребне этой волны создаются государственные корпорации, порой претендующие на захват частных компаний.

Я глубоко убежден: если бы нелегитимности не было, ее бы придумали. Дело в том, что следом за приватизацией, которая, как ее ни проводи, не гарантирует появления эффективных собственников, наступает процесс перераспределения. Ведь многие люди убеждены, что именно они эффективные, а им не досталось. Когда все институты фондового рынка созданы и устоялись, этот процесс проходит в легальных рамках, через торговлю ценными бумагами, слияния и поглощения. Тогда это даже не передел, а нормальная торговля, перелив капитала.

Но поначалу эти институты развиты слабо, капитализация рынка мала. А время для переделов собственности самое горячее: правомочия собственности подвижны, неопределенны, особенно если есть группы и коалиции, которые могут использовать в этих целях связи с властными органами. Таким образом, переделы собственности возникают не в силу нелегитимности приватизации, а в силу желания различных людей захватить собственность, присвоенную ранее другими. Или хотя бы получить какие-то правомочия собственника. Например, компания национализируется, она вроде бы государственная, но вы получаете возможность контролировать ее финансовые потоки и понемногу «отдаивать» их в свою пользу. А потом, глядишь, можно будет и повторно приватизировать.

Национализация в современном исполнении

Как мне представляется, этот сюжет весьма символичен для того явления в нашей современной экономической жизни, которое с известной долей условности можно назвать национализацией. Она имеет много проявлений: на одном полюсе – отъем «ЮКОСа», что справедливо будет назвать экспроприацией под легким юридическим

прикрытием, на другом – создание госкорпораций или просто признание властями каких-то частных компаний благонамеренными на том основании, что «заносят» куда надо и сколько надо и заявляют публично, будто безропотно и даже с радостью отдадут родному государству все, когда оно того потребует.

Этот процесс можно отнести к трансакционным издержкам неправильной приватизации? Отчасти да. Жадность олигархов 1990-х годов, неумеренное стремление воспользоваться близостью к власти вплоть до ее приватизации возымели долгосрочное действие, усложнили легитимацию собственности. Но главное не в этом. Передел собственности после первичной приватизации мог протекать в разных формах. А в стране, еще недавно пребывавшей в состоянии господства общенародной собственности, то есть эманации средневековых отношений власти-собственности, где правомочия собственности были рассеяны по должностным узлам бюрократической иерархии, он не мог не породить попыток реставрации. Реставрации под лозунгом «Верните награбленное народу!», чтобы тем самым восстановить величие державы.

Вернемся к началу приватизации. Номенклатура решилась на восстановление частной собственности ради повышения эффективности экономики и для увековечения своих правомочий собственности, уже полученных на занимаемых постах. Но она вынуждена была допустить к разделу посторонних. С трудовыми коллективами и остальным населением она надеялась справиться, а вот с новыми предпринимателями справиться не так просто. Они более энергичны и напористы, как бы делегированы «остальным населением» в деловую элиту и все чаще переигрывали бюрократию и советских менеджеров. Люди, которые вчера были никем, наглые, пронырливые, проникали всюду.

Сначала к ним относились примирительно, рассчитывая на то, что они, став агентами зарабатывания, будут делиться. Альянс вроде получался, некоторые чиновники сами входили в бизнес. Силовики начали «крышевать» бизнес вместо бандитов. Однако появились окрепшие бизнесмены, еще не осознавшие свою потребность в праве для защиты собственности, но уже пожелавшие защищать ее, устанавливая контроль над властью и подчиненными ей органами государственного насилия. Конфликт между властью и бизнесом стал неизбежен.

Разрешить его простой конфискацией или экспроприацией собственности и передачей ее конкретным чиновникам в сложившихся условиях было невозможно. Такая собственность тоже оказалась бы нелегитимной. Тогда и появился феномен национализации в современной редакции: мы не себе забираем, а государству, мы будем только управлять. О том, что при этом важнейшие правомочия собственности снова отходят чиновникам, которые получают возможность в свою пользу регулировать финансовые потоки, лучше помалкивать. То, что происходила реставрация средневековых обычаев власти-собственности на почве, еще не привычной к другим порядкам, осознали не сразу. Интересно, что капитализация госкомпаний какое-то время шла даже лучше, чем частных: считалось, что у них политические риски заметно ниже. Впору было говорить о более высокой эффективности госкомпаний.

Можно сказать, что на данном этапе верх одержал бюрократ. Российский бизнес проиграл и вынужден занять подчиненное, уязвимое положение. Он отвечает бюрократии уверениями в преданности и снижением деловой активности. Былую агрессивность сменяет тактика «не высовываться». Во взаимоотношениях власти и бизнеса устанавливается режим «стратегической неопределенности», губительный для модернизации, для масштабных проектов, для инноваций. До поры до времени с ним можно мириться, наслаждаясь непривычной стабильностью, благоприятной для России конъюнктурой мировых рынков, возможностью поддерживать рост доходов населения вдвое выше роста производительности. Но рано или поздно это расслабленное состояние закончится. Хорошо бы раньше, чем начнется новый национальный кризис.

Можно ли относить все издержки описанного конфликта между бизнесом и бюрократией, национализации как способа оформления временной победы бюрократии к трансакционным издержкам приватизации? Думаю, нет. Дело обстоит сложнее. Мы наблюдаем многоплановый, противоречивый процесс становления современной экономики в России. Уверен, что на следующем его этапе мы увидим новую волну приватизации, теперь уже четко ориентированной на модернизацию и на правовую защиту собственности всеми институтами рыночной экономики и демократического государства.

В заключение хочу сказать, что приватизация еще долго будет вызывать споры, но одно очевидно: она состоялась и внесла свой

вклад в становление рыночной экономики в России. Р. Дорнбуш, классный экономист, мой покойный друг, много размышлявший над судьбой российских реформ, верно заметил: «Это правда, что российские реформаторы [...] приватизировали без особой заботы о приличиях. [...] Тем не менее... массовая приватизация и реструктуризация госпредприятий уже начинают приносить плоды. Сейчас можно начинать думать о привлечении иностранного капитала. Разве это было бы возможно, если бы Россия слушала советы тех, кто все еще рисовал в своей голове схемы идеальной приватизации?»[22] В 2007 году Россия привлекла 54 млрд долларов прямых иностранных инвестиций.

[22] Ведомости. 26 августа 2002 года.

ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ В КЛАНОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

Косалс Леонид Янович

доктор экономических наук, профессор Государственного университета – Высшая школа экономики

Под деловым климатом в стране обычно подразумевают условия ведения бизнеса: насколько государство вмешивается в работу деловых людей, как оно ведет экономическую политику и заботится о поддержании законности, как ведут себя суды, не слишком ли обременительны налоги, доверяют ли люди государству и друг другу в деловых отношениях, легко ли зарегистрировать предприятие, получить лицензию, разрешение на строительство, инвестировать в развитие производства, внедрять инновации и т.п.

Улучшить деловой климат непросто, одних благих намерений для этого недостаточно, потому что он – продукт социально-экономической системы. В одних системах и, соответственно, странах он благоприятный для создания и развития бизнеса, в других – нет. Более того, термин «деловой климат» уместно употреблять применительно не к любой социально-экономической системе (стране). Скажем, в бывшем СССР, в современном Туркменистане или Северной Корее говорить о качестве делового климата и путях его улучшения бессмысленно. Там, где все или почти все централизовано и решает государство или диктатор, где экономика работает по приказу, а люди не имеют свободы выбора, не решают, инвестировать или нет деньги в развитие производства, там развитие зависит от «решений съездов», «партийных конференций», различных бюрократических процедур или спонтанных решений «отца нации». Поэтому и нет делового климата.

Разумеется, и в таких системах предприятия в текущей деятельности сталкиваются с серьезными проблемами. Но они не характеризуют климат, который может динамично меняться. В этом случае такие проблемы определяются преимущественно дефектами системы и стоят перед предприятиями в более или менее неизменном виде десятилетиями. Например, такая проблема, как дефицит материальных ресурсов в советской системе. Их распределением занимались Госплан, Госснаб, отраслевые министерства и ведомства, центральные и региональные партийные и советские власти, а на самих предприятиях действовали снабженцы-«толкачи». Дефицит сдерживал экономическую активность предприятий в течение всего советского периода.

Однако и в таких странах существовали зачатки делового климата: инициативные хозяйственные руководители и специалисты пытались решать подобные проблемы способами, не принятыми в административной системе. Возникла теневая экономическая деятельность, которая, по оценкам, составляла 3–4% ВВП[1]. В остальной части советской экономики и такого делового климата не было, господствовало директивное централизованное управление[2]. Против предприимчивых людей применялись репрессии, и отнюдь не в связи с экономическими проблемами, стоявшими перед страной[3]. С усилением репрессий климат в теневой экономике ухудшался, возрастали риски, а вслед за ними – и цены на дефицитные товары. Их все труднее

[1] Ofer G., Vinokur A. The Soviet Household Under the Old Regime: Economic Conditions and Behavior in the 1970's. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

[2] Система централизованного регулирования со временем эволюционировала, к концу «эпохи застоя» в ней возникли элементы «торга» и «договорных отношений». (См.: Авен П.О., Широнин В.М. Реформа хозяйственного механизма: реальность намечаемых преобразований // Известия Сибирского отделения Академии наук СССР. Серия «Экономика и прикладная социология». 1987. № 13. Вып. 3.) Однако это не изменило природу советской экономической системы, не сделало ее рыночной, хотя и смягчило репрессивный характер управления.

[3] Официальная экономическая политика косвенно воздействовала на теневую экономику. Скажем, увеличение или уменьшение нормативов списания на «естественную убыль» в сельском хозяйстве, переработке и хранении сельскохозяйственной и лесной продукции создавало благоприятные условия для несанкционированной экономической деятельности тем, кто пускал через этот канал продукцию в нерегулируемый частный оборот. Но реальные масштабы и формы такого воздействия, его особенности и история не стали предметом систематического изучения, поэтому наши знания об этом фрагментарны.

было «доставать» тем «простым» людям, которые пользовались услугами теневой экономики.

Ситуация коренным образом изменилась в начале 1990-х годов, когда стали осуществляться радикальные экономические, политические и социальные преобразования. Тогда в России и появился деловой климат. Прежде чем описать, как он менялся, познакомимся с докладом Всемирного банка и Международной финансовой корпорации.

Исследования делового климата в современной России и в мире

Всемирный банк и Международная финансовая корпорация проводят и публикуют ежегодные масштабные исследования делового климата в 181 стране (Doing Business[4]), которые позволяют оценить место данной страны на фоне остальных и изменение ее положения. Анализ ведется в разрезе 10 групп показателей, определяющих деловой климат: регистрация компаний (открытие бизнеса), получение разрешений на строительство, наем и увольнение персонала, регистрация собственности, получение кредитов, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля (экспорт/импорт), обеспечение контрактов, ликвидация предприятий (закрытие бизнеса).

Как следует из доклада Doing Business, в 2008 году Россия занимала 112-е место, в 2009 году – 120-е место (между Боснией и Герцеговиной, с одной стороны, и Непалом – с другой). Для сравнения: в 2008 году Нигерия была на 118-м месте, Индия – на 122-м, Украина – на 145-м. Причина падения российского рейтинга не в том, что ситуация у нас стала хуже, просто в других странах деловой климат улучшился. Авторы исследования насчитали 239 реформ, которые улучшили деловой климат в разных странах, и 26 реформ, которые его ухудшили. Российского вклада не отмечено ни там, ни там, в России был «застой». А в современном мире, как в сказке Льюиса Кэрролла, если хочешь остаться на месте, нужно быстро бежать.

Быстрее всех «бежали» в 2008 году 10 стран, каждая из которых заметно улучшила не менее трех сторон делового климата. В порядке убывания достижений это: Азербайджан, Албания, Киргизия, Белоруссия, Сенегал, Буркина Фасо, Ботсвана, Доминиканская

[4] Doing Business 2009. World Bank, International Finance Corporation and Palgrave Macmillan, 2008.

республика, Колумбия, Египет. Лидерами преобразований в течение 5 лет стали: Грузия в Восточной Европе и Центральной Азии; Египет на Среднем Востоке и в Северной Африке; Колумбия в Латинской Америке и Карибах; Индия в Южной Азии; Маврикий в Африке; Китай в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе.

Место России в мире по отдельным показателям делового климата существенно различалось (*табл. 1*). Лучше всего обстояло дело с соблюдением контрактов. Находясь на 18-м месте, Россия опередила Данию, Великобританию, Ирландию, Канаду, Австралию – лидеров рейтинга в целом. Авторы доклада отметили, что обеспечение контрактов в России требует в среднем 37 юридических процедур, тяжба отнимает 281 день и стоит 13,4% оспариваемой суммы. Соответствующие цифры в Восточной Европе и Центральной Азии – более 36 процедур, более 400 дней и около 25%, в Японии – 30 процедур, 316 дней и 22%.

Таблица 1

Рейтинг России по состоянию делового климата

		2008	2009
	Место России среди 181 страны	112	120
	Место России по следующим показателям:		
1	Обеспечение соблюдения контрактов	18	18
2	Регистрация собственности	46	49
3	Регистрация компаний (открытие бизнеса)	52	65
4	Защита инвесторов	84	88
5	Ликвидация предприятий	83	89
6	Наем и увольнение персонала	100	101
7	Получение кредитов	102	109
8	Уплата налогов	136	134
9	Международная торговля (экспорт/импорт)	162	161
10	Получение разрешений на строительство	180	180

Источник: Doing Business 2009. World Bank, International Finance Corporation, and Palgrave Macmillan, 2008.

Специалисты Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) усомнились в объективности такой оценки России, так как не были учтены коррупция и несовершенство контроля исполнения судебных решений[5]. При этом Всемирный банк отметил, что издержки на судебную тяжбу в России одни из самых низких в мире и положительно влияют на деловой климат в стране. Соглашаясь в целом со скептической оценкой РСПП, можно добавить и чрезмерную зависимость российской судебной системы от властей и различных влиятельных групп. Иначе говоря, эта довольно высокая оценка, видимо, опирается, скорее, на формально-правовые показатели и не полностью учитывает реальную практику защиты контрактов.

Плохо обстояли дела с экспортно-импортными операциями, по которым Россия находилась на 161-м месте. Чтобы отправить (получить) средний контейнер с товаром за рубеж, российским бизнесменам приходилось тратить примерно в 2 раза больше времени и денег, чем, например, бразильским. Еще хуже с этим обстояли дела в Казахстане и Киргизии, которые делили 180-е и 181-е места (в целом они занимали более высокие позиции, чем Россия). При такой ситуации затруднен импорт не только потребительских товаров, но и новых технологий, а значит, проблематичны и техническое перевооружение производства, и внедрение инноваций внутри страны.

С получением разрешения на строительство производственных помещений (180-е место) хуже ситуация только у Эритреи – одного из самых бедных и неблагополучных государств мира. Этот показатель чрезвычайно значим для бизнеса: реализация крупных проектов развития производства (инвестиции и инновации, новые технологии, выпуск новой продукции) требует нового строительства. Например, получение разрешения на строительство двухэтажного производственного помещения площадью примерно 1300 кв. м со сроком строительства 200 с небольшим дней в России в 2008 году требовало 54 согласований и разрешений, отнимало 704 дня и официально стоило около 6 млн рублей (200 тыс. долларов), или более 2612,7% годового дохода на душу населения страны. Соответствующие цифры за 2007 год: 56 процедур, 739 дней и в 8 раз дешевле в процентах годового дохода на душу населения. При скорости обновления производства, которая в быстроразвивающихся отраслях исчисляется месяцами, такие показатели программируют технологическую отсталость страны.

[5] Состояние делового климата в России в 2008 году. М.: РСПП. 2009. С. 117.

Ситуация еще более удручающая, если принять во внимание неформальную сторону, которую Doing Business не учитывает. Тогда реальные расходы по получению разрешения на строительство будут заметно выше, а получение 54 разрешений потребует дополнительных затрат времени и денег, а также неформальных связей. По опросам участников рынка, неофициальные расходы на получение разрешений при строительстве занимают до половины всех расходов на весь проект[6]. И дело не только в коррупции, прямых требованиях взяток. Любая из 54 административных процедур (связанных с землеотводом, согласованием проекта, приемом готового здания, подключением его к коммуникациям) может вырасти для делового человека в серьезную проблему, без решения которой он вообще не сможет начать, продолжить или закончить строительство.

Как показал опрос, проведенный Объединением предпринимательских организаций России («ОПОРА») в разных регионах России (*табл. 2*), большинство опрошенных пускает в ход личные связи в органах власти без использования взятки. Конечно, даже в случае успеха это не означает, что положительное решение им «ничего не стоит». Как минимум, они становятся обязанными чиновнику и при случае будут вынуждены его отблагодарить – не обязательно в форме взятки. Возможны спонсорская помощь на проведение регионального праздника, прием на работу «нужного» человека, оплата поездки самого чиновника или кого-то из его окружения за границу и т.п.

Когда связей в органах власти оказывается недостаточно, в ход идут «прямые денежные выплаты» (взятки). Чтобы заплатить деньги и решить проблему, зачастую нужно быть включенным в сложившуюся систему неформальных отношений, предполагающих определенный уровень доверия и взаимозависимостей. Вне ее это может быть слишком опасно для обеих сторон и закончиться уголовным делом.

Интересно, что вариант «обращение в предпринимательские организации», предполагающий неформальное, но легальное коллективное действие, встречается в 2,6 раза реже, чем использование личных связей. То есть деловые люди действуют неформально и индивидуально. Во многом это связано с тем, что они не верят не только формальным организациям и государству, но и большинству деловых партнеров и сотрудников.

[6] Ядуха В. Чемпионы по коррупции // РБК daily. 25 марта 2009 года.

Таблица 2

Способы решения предпринимателями (малый бизнес) проблем с государством, % к числу опрошенных*

Способы решения проблем	% опрошенных
Использование личных связей в госорганах (но без взятки)	73
Дача взятки чиновнику, способному избавить от проблем	53
Подача иска в суд	39
Обращение с официальной жалобой в вышестоящие госорганы	34
Обращение в предпринимательские организации	28
Обращение в средства массовой информации	18
Обращение к депутату регионального законодательного собрания	4
Организация акций протеста	3
Обращение к депутату Госдумы от региона	1
Другое	3
Предприниматель просто приспосабливается к проблеме	21

* Респондент мог выбрать от одного до трех вариантов, поэтому сумма более 100%.

Источник: Малый бизнес и коррупционные отношения: перспективы преодоления коррупции. Отчет по результатам исследования. М.: НП «ОПОРА», 2008. С. 30.

Аналогичные результаты получила М.А. Шабанова в мае-июне 2006 года в ходе опроса 1445 успешных топ-менеджеров в крупном и среднем бизнесе. При нарушении их хозяйственных прав (партнерами, государством и др.) 74% опрошенных использовали только неформальные способы защиты, 22% – сочетали их с формальными, 4% – исключительно формальные способы[7]. Топ-менеджеры,

[7] Шабанова М.А. Российский бизнес на пути к более цивилизованному? // Общественные науки и современность. 2008. № 5.

кроме попыток договориться по-хорошему, задействовали в основном личные связи. Около половины обращались в правоохранительные органы, при этом 2/3 из них – к знакомым людям в этих органах, считая это более эффективным. Для топ-менеджеров обращение за помощью в предпринимательские союзы и ассоциации (4%) еще менее характерно, чем для представителей малого бизнеса (28%). Пассивное «приспособление к проблеме» («откупаться», чтобы оставили в покое и т.п.) в первом случае предпочел 21% опрошенных, во втором – 13%.

М.А. Шабанова зафиксировала важную особенность: чтобы государство начало работать и использовать формальные процедуры, требуемые законом, нужны неформальные пусковые механизмы. Без них формальные обращения игнорируются, бумаги «ходят по кругу», проблемы не решаются, время деловых людей тратится впустую. Такая ситуация возникла не сразу, а в результате длительных изменений деловой среды.

Эволюция проблем предприятий

В советское время предприятия, по оценкам руководителей, сталкивались с тремя основными проблемами – это непосредственное вмешательство государства в текущую (тем более – в перспективную, инвестиции/инновации) деятельность, дефицит материально-технических ресурсов и дефицит трудовых ресурсов.

К середине 1990-х годов дефицит материально-технических ресурсов стал второстепенной проблемой: он еще возникал по отдельным ресурсам или на локальных рынках и сказывался на работе того или иного предприятия, но уже не был системной проблемой (*табл. 3*).

С середины 1990-х годов на 1-е место вышла и остается лидером проблема высоких налогов, которая отсутствовала в огосударствленной советской экономике. Деловые люди недовольны не только уровнем налогообложения, но и характером взаимоотношений с налоговыми органами. «Налоговая инспекция тоже действовала и действует достаточно избирательно. Она может более формально подходить к выполнению своих, так сказать, обязанностей, а может, например, проводить проверку – сплошную или внезапную. И в таком случае там полномочий хватает, чтобы ликвидировать практически любое

Таблица 3

Значимость проблем, с которыми сталкивались предприятия*

Проблемы предприятий	Советский период	Середина 1990-х	Середина 2000-х
Вмешательство государства в хозяйственную деятельность	1	–	?**
Дефицит материальных ресурсов (перебои с поставками)	2	9	–
Высокие налоги	–	1	1
Дефицит (квалифицированных) кадров	3	10	2
Непредсказуемость государственной политики, частые изменения законов	–	2	3
Макроэкономическая нестабильность, высокая инфляция	–	4-5	4
Финансовые проблемы (высокие цены на энергоносители, низкая доступность кредитов)	–	3	5
Лицензирование, получение разрешений	–	–	6–7
Коррупция	–	4–5	9
Нечестная конкуренция	–	6	10

* В порядке убывания: 1 – самая серьезная проблема, 2 – вторая по значимости и т.д.

** Вмешательство государства в текущую жизнь предприятий, бывшее важнейшей приметой советской экономической системы, к середине 1990-х годов практически сошло на нет, но через десятилетие опять появилось, хотя и в иной форме, с иными механизмами воздействия и результатами, поскольку изменилась сама природа государства. Поэтому его нельзя сравнивать с тем вмешательством, которое было в советскую эпоху.

Источники: Составлено автором по данным хозяйственных опросов с конца 1970-х годов: Косалс Л.Я., Хахулина Л.А. Руководители промышленных предприятий в фокусе экономической реформы: поведение, оценки, ожидания. М.: ВЦИОМ, 1994 (научный отчет); Косалс Л.Я., Рывкина Р.В. Социология перехода к рынку в России. М.: УРСС, 1998. Раздел III. Промышленные предприятия в условиях перехода к рынку; Материалы опроса 300 руководителей промышленных предприятий обрабатывающих отраслей, проведенного Левада-Центром в 2007 году по заказу ГУ – Высшая школа экономики.

предприятие в шесть секунд»[8]. Примечательно, что речь идет не об уплате/неуплате официальных налогов, а о деньгах на содержание местной хоккейной команды, которые налоговая инспекция собирала по заданию местной администрации.

Трудовые ресурсы в советское время также были «узким местом». А к середине 1990-х годов эта проблема перестала беспокоить (10-е место) руководителей, занятых выживанием своих предприятий, созданием новых оргструктур управления, приватизацией и преодолением текущих финансовых трудностей. К середине 2000-х годов «кадровое наследство» СССР в части рабочих и технических специалистов было во многом исчерпано, так как требования к их квалификации существенно выросли, а подготовка не отвечала новым критериям. В период докризисного экономического роста (до второй половины 2008 года) эта проблема вышла на 2-е место. Правда, руководители жаловались на нехватку не кадров в целом, а квалифицированных инженеров и рабочих определенных профессий.

Важной проблемой продолжает оставаться непредсказуемость государственной политики. Если в 1990-е годы это списывалось на переход к рынку, необходимость постоянных и быстрых изменений, то в период построения «вертикали власти» и «политической стабильности» этот фактор, казалось бы, должен был утратить лидирующие позиции, а он сместился лишь со 2-го на 3-е место. Фактически «демократическая нестабильность» 1990-х годов сменилась «недемократической нестабильностью» 2000-х годов.

Значительную роль продолжают играть макроэкономическая нестабильность и высокая инфляция, что вместе с малой предсказуемостью государственной политики создает внешнюю среду, в которой предприятие не чувствует себя уверенно, не имеет благоприятных условий для инвестиций и реализации инноваций.

На первый взгляд парадоксальным кажется снижение роли коррупции (с 4–5-го на 9-е место) и нечестной конкуренции (с 6-го на 10-е место). Руководители заметно меньше жалуются на них, что фиксируют опросы. Означает ли это, что коррупции и нечестной конкуренции стало существенно меньше? Или они просто перестали быть значимой проблемой для предпринимателей? Скорее второе. В «Докладе о мировом развитии-2005», подготовленном Всемирным банком, отмечен резкий разрыв в России доли тех руководителей

[8] Панеях Э. Правила игры для русского предпринимателя. М.: КоЛибри, 2008. С. 104.

Таблица 4

Отношение руководителей предприятий к коррупции в разных странах в 2002–2003 годах, % к числу опрошенных

Страны	Доля руководителей, считавших коррупцию одним из главных препятствий для развития предприятия	Доля руководителей, плативших взятки
Россия	13,7	78,0
Таджикистан	21,0	76,7
Китай	27,3	55,0
Польша	27,6	52,4
Молдавия	40,2	77,6
Бангладеш	57,9	97,8

Источник: Доклад о мировом развитии-2005. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех. М.: Весь мир – Всемирный банк, 2005. С. 248.

российских предприятий, которые платят взятки, – 78%, и доли тех, кто считает коррупцию значительной проблемой, – 13,7% (*табл. 4*). Иными словами, в России произошла «институционализация коррупции» – она стала привычным элементом хозяйственной жизни. Конечно, от этого ее негативные последствия не исчезли, и она не перестала быть тормозом развития страны.

Параллельно в обществе широко распространилось представление о ведущей роли личных связей для достижения делового успеха и богатства, «встроенность» в систему социальных связей стала важнее, чем уровень квалификации и профессионализма (*табл. 5*). Однако нельзя сказать, что в этих представлениях просматривалась чисто «рентная система», при которой достаточно занимать определенное место. Необходимо также много работать, сами по себе связи не обеспечивают успеха.

Как уже говорилось, вмешательство государства в жизнь предприятий в 2000-е годы качественно изменилось по сравнению с советским периодом. Чтобы понять особенности этого явления, следует проанализировать социально-экономическую систему, которая возникла в России.

Таблица 5

Качества, помогающие разбогатеть в России, % к числу опрошенных*

Что необходимо, чтобы разбогатеть в России?	% опрошенных
Наличие связей	45,1
Много работать	31,9
Уметь воровать	29,9
Быть профессионалом в своей сфере	29,2
Иметь везение	27,5
Иметь богатых родителей	27,1
Иметь хорошее образование	26,5
Быть беспринципным	16,7
Другое	2,1
Затрудняюсь ответить	4,6

* Опрос был проведен в марте 2007 года компанией «Башкирова и партнеры» среди 1500 человек по репрезентативной выборке. Респондент мог выбрать более одного варианта, поэтому сумма не равна 100%.

Источник: Иваницкая Н., Грозовский Б. Способы разбогатеть // Ведомости. 9 апреля 2007 года. № 62.

Модели капитализма

Современную социально-экономическую систему России с определенными оговорками можно назвать капиталистической. Однако стоит отметить, что в странах, которые принято называть капиталистическими, существующие системы отличаются степенью экономической свободы, государственного регулирования рынков, спецификой функционирования экономических институтов (например, рынка труда), характером государства и социальной политики, особенностями правовой (в том числе законодательной) и выборной систем. Тем не менее, большинство стран с капиталистической системой развития укладываются в несколько типов моделей.

Широко известны возникшие в развитых странах *либеральная модель (США)*, государство благосостояния (европейские страны), его разновидность – *шведская модель*, специфическая *азиатская модель* (Япония), основанная на так называемом «фамилизме». Они различаются экономической эффективностью, темпами экономического роста, уровнем и качеством жизни, социальной защищенностью и остротой социальных проблем. Скажем, в либеральной модели лучше и динамичнее работает рыночная система, но больше социальных противоречий.

Определенные концепции капитализма есть и для развивающихся стран. Одна из самых известных – так называемый кронизм (*crony capitalism*), *«капитализм для своих», «блатной капитализм»* – разработана применительно к условиям Латинской Америки. В ней сделан акцент на устойчивые связи между государственными чиновниками и фирмами, которым первые оказывают покровительство и предоставляют преференции. В работах, посвященных «блатному капитализму», показано, что эта модель менее эффективна, чем либеральная, и подрывает стимулы к инвестициям и инновациям[9].

Элементы блата в России, безусловно, существуют, но полной аналогии между российской и латиноамериканской моделями нет, кронизм – лишь одна из специфических черт российской социально-экономической системы. Российский капитализм исследователи называют по-разному: бюрократическим[10], кремлевским[11], потемкинским[12], делая акцент, соответственно, на роли бюрократии, на влиянии высших руководителей на происходящие процессы, на фиктивном характере многих возникших институтов.

При всей важности этих черт, на мой взгляд, специфика российского капитализма, его отличие от «классического» капитализма свободной конкуренции, каким он сегодня сформировался в Европе и Северной Америке, в том, что его главные действующие лица – социально-экономические кланы, а не частные предприниматели, более или менее свободно конкурирующие между собой. Поэтому

[9] Haber S. (ed.). Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence. Stanford: Hoover Institution Press, 2002.

[10] Шевцова Л. Бессилие Путина // www.democracy.ru/article.php?id=1131.

[11] Blasi J.R., Kroumova M., Kruse D. Kremlin Capitalism. Privatizing the Russian Economy. Ithaca: Cornell Univer-sity Press, 1997.

[12] Schuler K., Selgin G.A. Replacing Potemkin Capitalism. Russia's Need for a Free-Market Financial System // The Cato Institute. Policy Analysis. 1999. June 7. № 348.

предлагаю возникшую в России систему называть клановым капитализмом.

Термин «клан» применительно к политической и экономической жизни широко используется в медиа-, деловых и политических отношениях, но практически не проработан в научной литературе. Нет и анализа системы, в которой кланы занимают центральное место.

В оборот этот термин ввели и наиболее широко его используют антропологи, имея в виду группы родственников, роды, состоящие из нескольких семей, находящихся друг с другом в родстве. Они выделяют конические кланы, в которых положение человека зависит от родственной близости к родоначальнику: чем близость больше, тем положение выше[13]. Хотя это понятие применяется и в анализе трансформирующихся стран[14].

В 1980-е годы понятие «клан» стали использовать специалисты по управлению и организационному поведению для анализа типов координации и контроля в современной деловой жизни развитых и развивающихся стран[15]. Они были не удовлетворены чисто экономическими объяснениями делового поведения, которые базировались на неоклассическом подходе к изучению современных экономических организаций, действующих в различных культурных и политических средах. С тех пор деловая среда стала еще более разнообразной и плохо предсказуемой.

Для ее анализа W. Ouchi предложил рассматривать три типа механизмов координации и контроля: ценовой рыночный, бюрократический и клановый[16]. В современных обществах присутствуют все три типа, но в разных сочетаниях. В СССР в системе централизованного планирования доминировали бюрократические механизмы,

[13] Социально-экономические отношения и соционормативная культура. Свод этнографических понятий и терминов. М.: Наука, 1986.

[14] Wedel J.R. Clans, cliques and captured states: rethinking 'transition' in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union // Journal of International Development. 2003. Vol. 15. Issue 4.

[15] Ouchi W. Markets, bureaucracies and clans // Administrative Science Quarterly. 1980. Vol. 25; Alvesson M., Lindkvist L. Transaction costs, clans and corporate culture // Journal of Management Studies, 1993. Vol. 30; Boisot M., Child J. From fiefs to clans and network capitalism: explaining China's emerging economic order // Administrative Science Quarterly. 1996. Vol. 41.

[16] Ouchi W. A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms // Management Science. September 1979; Ouchi W. Markets, bureaucracies and clans // Administrative Science Quarterly. 1980. Vol. 25.

в современных развитых странах – рыночные, а в нынешней России относительно доминируют клановые.

В обыденной речи слово «клан», как правило, употребляется как синоним «мафии» – преступной группировки. Конечно, есть чисто криминальные кланы, специализирующиеся на торговле оружием и наркотиками, убийствах и т.п. Но не это определяет суть большинства российских деловых кланов, которые существуют в основных сферах жизни российского общества. В них осуществляется обычная производственная деятельность, прямо не связанная с насилием и нарушением закона.

Кланы

Кланы – это группы деловых людей, сросшиеся с государством и криминалом и монопольно контролирующие самые выгодные рынки. Эти вертикально организованные неформальные социальные группы руководителей различного ранга возникли вокруг бывших министерств, ведомств, местных органов власти, крупных государственных и вновь созданных частных предприятий. Обладая весомой политической и экономической властью в различных сферах, они воздействуют на рынок производства определенной продукции, ограничивая конкуренцию, не допуская тех, кто мог бы производить продукцию лучшего качества или более дешевую.

Кланы – закрытые деловые сообщества, не допускающие распространения информации о своей деятельности и своем устройстве. Члены клана связаны близкими дружескими отношениями, которые, в отличие от отношений в формальных организациях, базируются на личных обязательствах и зависимостях. Конечно, неформальные отношения существуют в любой организации, но в кланах их роль важнее формальных норм, официальных законов и инструкций. Влиятельный клан имеет много возможностей защитить своих членов, нарушивших формальный закон, при этом жестоко преследует тех, кто нарушает неписаные правила данного сообщества.

Неформальные отношения в кланах сопровождаются высоким личным доверием и симпатиями. Иногда о них говорят как о «семейных», подчеркивая особо доверительную психологическую атмосферу и высокую внутреннюю сплоченность. Безусловная лояльность к группе и безоговорочная поддержка ее действий – обязательная норма внутриклановой жизни. Оборотная сторона – настороженность

и даже враждебность по отношению к «посторонним» – нечленам клана.

Такая система наряду с материальными стимулами создает мощную неформальную мотивацию. Принадлежность к «команде», ощущение ее поддержки и расчет на помощь в сложные моменты с лихвой компенсируют отсутствие формальной системы социальной защиты.

Вождь – харизматическая личность, непререкаемый авторитет для членов клана. Он определяет положение всех ключевых фигур, которое зависит от степени близости к нему. Сам набирает свою команду, каждый член которой связан с ним множеством неформальных личных обязательств. Формирует систему неформальных норм и правил, по которым протекает внутренняя жизнь клана, зависящая прежде всего от личных привычек и ценностей, а не от формальных законов.

Лидер обладает всей полнотой формальной и неформальной информации о деятельности клана. Остальные, даже высокопоставленные персоны, как правило, владеют ею только частично, касательно своего участка деятельности. Одновременно лидер контролирует все сколько-нибудь важные внешние отношения с другими бизнес-кланами, чиновниками, депутатами, правоохранительными органами, преступными группировками. Зачастую только лидер известен деловым партнерам данного клана, является единственным легитимным его представителем.

В исключительном положении лидера кроется одна из главных слабостей клановой структуры. В случае смены лидера, тем более его внезапной смерти или болезни, клан зачастую радикально ослабевает, а то и разваливается в результате ожесточенной борьбы за власть между ключевыми фигурами. Чтобы предотвратить такой исход, лидер может назначить преемника, чтобы в течение периода социализации его признали основные партнеры и ключевые фигуры внутри самого клана. Подобные процедуры практикуются не только в высших эшелонах власти, но и в клановых структурах всех уровней – от сельского кооператива до промышленных холдингов.

В центре клана – «ядро», «команда», ближний круг ключевых фигур, имеющих прямой контакт с лидером. Это могут быть друзья детства, родственники, бывшие коллеги по работе или бывшие деловые партнеры. Обычно даже в самых больших кланах в «ядро» допускаются лишь 10–15 человек, которые делятся две группы. Первая – партнеры по бизнесу, которые несут неформальную (и формальную) ответственность за какой-то значимый для клана участок деятельности,

помогают лидеру в принятии и реализации важных стратегических решений. Они получают основные выгоды от деятельности клана, но и подвергаются наибольшей опасности при клановых войнах. Вторая группа – технические помощники, секретари, охранники, обеспечивающие решение его ежедневных бытовых и текущих деловых проблем. Однако «близость к телу» в ряде случаев позволяет им влиять на принятие важных решений, а иногда переходить в первую группу.

От «ядра» зависит успех в конкурентной борьбе, но и исходит основная опасность для положения и даже жизни лидера, поскольку члены команды хорошо информированы о теневых, нелегальных аспектах деятельности, знают слабые места клана и его вождя. Раскол в «ядре» – одна из главных опасностей для эффективной работы клана и даже его существования. Поэтому раскрытие информации о теневых сторонах деятельности клана расценивается как предательство, страшное преступление.

Другая важная составляющая клана – «агенты влияния». Внешне они не связаны с кланом, но в силу своего положения фактически представляют его интересы в федеральных и местных исполнительных и законодательных органах власти, правоохранительных структурах, медиа. Они обеспечивают клану доступ к внутренней информации сторонних организаций, предупреждают о возможных акциях против него и его отдельных членов, оказывают влияние на принятие решений, выгодных для клана. Как правило, «агенты влияния» напрямую связаны с лидером. Крупнейшие кланы имеют своих агентов в высших эшелонах власти – в администрации президента, правительстве, Госдуме, федеральных министерствах и агентствах. «Агенты влияния» поддерживаются финансовыми и другими ресурсами клана, включая неформальные. Поэтому сместить агента с его официально занимаемой должности сложно, даже если он плохой работник. Ссориться с влиятельными кланами не хочет никто, включая высокопоставленных правительственных чиновников.

Важнейшие черты российской клановой системы

«Потолки». В клановой системе неизбежно возникают «потолки», которые деловой человек не может преодолеть независимо от того, насколько хорошо организован его бизнес, насколько эффективно

он работает и насколько качественную продукцию производит. Дело в том, что каждый клан представляет собой иерархическую структуру. Социальный порядок в ней поддерживается системой стимулов и санкций. Наиболее сильная мотивация – продвижение по иерархии на более высокий пост, который предполагает более тесные отношения с лидером, а значит, – престиж и более высокий доход. За проступки, нарушение групповой этики предусмотрены наказания – от мягкого бойкота до изгнания из клана и даже физического насилия (уничтожения).

При продвижении учитываются лояльность к вышестоящему (прежде всего к лидеру) и профессионально-деловые качества. Именно соотношение этих критериев, в конечном счете, определяет эффективность работы клана и клановой системы в целом. Здесь возможны два основных варианта:

первый – при минимально необходимом уровне лояльности основную роль играют деловые качества, тогда вперед выдвигаются умеренно лояльные профессионалы;

второй – при минимально достигнутом уровне квалификации продвигаются лояльные люди, тогда наверх «всплывают» лояльные посредственности. Во втором случае система в целом менее эффективна, в ней тот, кто не принадлежит к влиятельной группировке, практически не в состоянии успешно вести и развивать свой бизнес (*табл. 6*).

В результате в системе образуется дефицит мотивов: человек осознает, что его усилия должным образом не вознаграждаются, его малый бизнес не вырастет в средний, а средний – в большой, что выше определенной должности ему не подняться, даже если он достоин большего.

Доминирование кланов в российской деловой жизни определяет социальный и политический облик общества. Из-за него отсутствует полноценная частная собственность, конфликты разрешаются в соответствии не с правовыми нормами, а с социальным весом участников. Статус клана зависит от объема ресурсов, которыми он распоряжается. Мощные кланы владеют по меньшей мере тремя видами ресурсов:

– *экономическими* – активы предприятий разных отраслей, финансовые ресурсы, аккумулированные на счетах в банках, иные ценности;

– *административно-политическими* – контроль над подразделениями и отдельными должностями в исполнительных и законодательных органах власти;

Таблица 6

Оценка руководителями промышленных предприятий условий ведения бизнеса, % к числу опрошенных*

Можно ли в вашем городе (регионе) успешно вести и развивать бизнес без связей в органах власти или влиятельной группе?	**% опрошенных**
Можно успешно вести и развивать любой бизнес без таких связей	13,7
Можно успешно вести бизнес без таких связей только в некоторых сферах, остальные закрыты (только «для своих»)	29,6
Можно успешно вести бизнес без таких связей только до определенного масштаба и прибыли; по достижении некоторого «потолка» – уже нельзя	39,9
Без таких связей никакой бизнес у нас вести невозможно	22,0
Не знаю	6,6

* Респондент мог выбрать более одного варианта ответа, поэтому сумма не равна 100%.

Источник: Материалы опроса 300 руководителей промышленных предприятий обрабатывающих отраслей, проведенного Левада-Центром в 2007 году по заказу ГУ – Высшая школа экономики.

– *силовыми* – контроль над рычагами официального и неофициального насилия: правоохранительными органами, судами, частными охранными агентствами, организованными преступными группировками.

В чьем распоряжении больше ресурсов, у того и больше возможностей реализовать свои интересы, разрешать в свою пользу конфликты на центральном или региональном уровне. В клановой системе все эти виды ресурсов являются конвертируемыми. В России, имея достаточно экономических ресурсов, можно реально контролировать определенные государственные посты. Тогда как в условиях конкурентного капитализма (США, европейские страны, Япония) богатым предпринимателям и формально, и неформально не разрешено покупать за деньги должности, а госслужащим – иметь свой бизнес. И хотя подобные вещи там происходят, они расцениваются

обществом как отклонение от нормы и нарушение принятых этических стандартов. Все это формально не разрешено и в России, но фактически сформировалась неформальная крупномасштабная система конвертации различных ресурсов.

Система конвертации различных ресурсов. В нее вовлечены не все кланы, а только федеральные и региональные «тяжеловесы», обладающие значительным социальным весом, который определяется объемом перечисленных выше ресурсов.

Система конвертации ресурсов включает специфические закрытые дисфункциональные рынки, в которых добавленная стоимость вообще не создается, а лишь перераспределяются блага, или она создается с чрезвычайно высокими социально-экономическими издержками. Примеры: рынки платных услуг госчиновников (коррупция), платных судейских услуг, диссертаций и др. Внешне они имеют все атрибуты работающего рынка: есть спрос на товар (услугу), есть предложение, есть цена товара (услуги), доход продавца. Однако деятельность таких рынков приводит к частным или системным сбоям в тех или иных сферах экономики и обществе в целом, к стагнации[17].

В такой системе не работает механизм обратной связи, подавляющий дисфункциональное поведение и стимулирующий фирмы «тянуться изо всех сил». Известный экономист А.О. Хиршман исследовал аналогичный механизм с ослабленной обратной связью и предложил пути, позволяющие преодолеть «расслабленность» (или, другими словами, отсутствие реакции на рыночные сигналы) в поведении экономических организаций[18]. Другой известный экономист – М. Олсон[19] пришел к выводу, что не любая рыночная система ведет к процветанию, а только та, в которой обеспечены индивидуальные права человека, обычно рассматриваемые как «морально желательные, но экономически затратные, роскошь, которую менее развитые страны или страны, оказавшиеся в трудной ситуации, не могут себе позволить». Там, где обеспечиваются такие права, больше дополнительных экономических возможностей и более мощные стимулы для экономического

[17] См. подробнее: Косалс Л.Я. Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицейских услуг). Препринт WP4/2005/02, серия WP4 «Социология рынков». М.: ГУ – Высшая школа экономики, 2005.

[18] Хиршман А.О. Выход, голос и верность: реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Фонд «Либеральная миссия» – Новое издательство, 2009.

[19] Olson M. Power and Prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships. New York: Basic Books, 2000. P. 187.

поведения. Возникает деловой климат, в котором рынки начинают работать на процветание общества, а не только на повышение благосостояния отдельных социальных групп.

В России дисфункциональные рынки возникли и развивались в результате становления «кланового государства»[20]. Оно ориентировано на создание благоприятных условий для крупнейших кланов, предоставление им преимуществ перед другими участниками политической и экономической жизни, а вовсе не на обеспечение индивидуальных прав человека. В этой связи речь обычно идет о коррупции, взятках, откатах и о других нарушениях законов. Однако в России они стали системной чертой, суть которой – в создании условий для конвертации ресурсов, находящихся в распоряжении кланов.

Неформальные связи. В таком государстве неформальные связи становятся неотъемлемым элементом государственного механизма, реакция которого на обращения к нему людей разного статуса существенно различается. Нет никакого равенства перед законом. Кто имеет доступ к влиятельным людям, у того и больше шансов на решение своей проблемы. Этот тезис хорошо иллюстрирует опрос о месте права в системе ценностных ориентаций населения, проведенный в мае-июне 2001 года Центром социального прогнозирования (*табл. 7*).

Как видно, для человека, стремящегося решить свою проблему и защитить свои права, наиболее эффективны не формальные институты – суды и даже не органы исполнительной власти, а люди, имеющие неформальные связи и влияние в них. Неформальные контакты с такими людьми позволяют привести в действие формальные механизмы или остановить их работу, когда это требуется. Ответ «проблема была решена полностью, однако после длительной волокиты» вдвое реже дают те, кто обращался к «влиятельным людям». Они гораздо реже жалуются и на «необоснованный отказ».

Столь «высокоэффективный» в России путь решения проблем был доступен только 11,7% всех обращавшихся для защиты своих прав, 26,6% пытались искать помощи в суде, 19,5% – у руководителей своих предприятий, 12,9% – в органах власти. То есть население было вынуждено «с улицы» обращаться в формальные инстанции, расходуя время и силы, или платить фирмам, неформально связанным с государственными инстанциями.

[20] Термин «клановое государство» введен в работе: Wedel J.R. Flex Organization and the Clan-State: Perspectives on Crime and Corruption in the New Russia / Pridemore W.A. (ed.). Ruling Russia, Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

Таблица 7

Результаты обращения населения за помощью для защиты своих прав, % к итогу

Результат обращения	Обращение за помощью:					
	в суд	в органы центральной или местной исполнительной власти	в профсоюз	к директору	к влиятельным людям	в газеты, на радио, телевидение
Проблема решена быстро и эффективно	23,8	23,2	27,3	32,9	66,4	11,5
Проблема решена полностью, но после длительной волокиты	37,5	40,6	34,5	33,8	15,7	34,6
Проблема не решена из-за необоснованного отказа	8,4	20,0	18,2	19,0	4,3	15,4
Проблема не решена из-за несовершенства законов	21,3	8,4	16,4	8,0	10,0	23,1
Другой результат	9,0	7,8	3,6	6,3	3,6	15,4
Итого	100	100	100	100	100	100

Источник: Место права в системе ценностных ориентаций населения, его правовое поведение, источники и характер потребления информации. Отчет по итогам исследования. М.: Центр социального прогнозирования (рук. Ф.Э. Шереги), 2001. С. 59.

«Клановое государство» непосредственно вовлечено в силовые захваты и перераспределение собственности. Силовое перераспределение собственности не носит массового характера, но достаточно распространено, чтобы создать атмосферу страха, опасений, что твое предприятие может быть захвачено. По данным указанного опроса руководителей промышленных предприятий, в 2007 году лишь 2,3% опрошенных ответили, что сталкивались с попытками силового захвата своих предприятий. Ясно, что в действительности эта доля больше (видимо, 3–5%), так как в опросе речь шла только о неудачных попытках, об удачных мы узнать не могли. Тех, кто опасался захвата (поглощения) предприятия, намного больше – 31,8%, не опасался – 53,5% опрошенных. Важно отметить, что после дела «ЮКОСа» власть неформально легитимировала силовые захваты, в чем, возможно, состоял его главный системный вред.

Постсоветский монополизм. Порождением клановой системы стал постсоветский монополизм. Государственные органы и отдельные чиновники создают различные «уполномоченные» структуры и «дружественные» фирмы, возглавляемые людьми, связанными с органами власти и/или чиновниками, обеспечивают им благоприятные условия (выдают подряды, государственные заказы и др.). Правовыми, административными и силовыми способами (закрытие рынков от «сторонних производителей», разорение фирм-конкурентов с помощью налоговых органов и т.п.) ограничивается число участников рынка. Создаются различные «крыши» для частных фирм, вынужденных платить за силой навязанные услуги. В этих и других формах реализации постсоветского монополизма государство выступает не как орган управления, а как субъект рынка с чрезвычайными полномочиями.

Как показал опрос руководителей промышленных предприятий, в 2007 году с монополизмом поставщика сталкивались 49% предприятий, с монополизмом покупателя – 31%. В результате 55% руководителей промышленных предприятий ответили, что их организация сталкивалась, по крайней мере, с одним из видов монополизма. Это немало, так как, например, невозможность оперативно получить комплектующие детали и материалы может привести к остановке производства. Деловой климат, в котором широко развит монополизм, с одной стороны, существенно осложняет деятельность многих фирм, а с другой – создает тепличные, расслабляющие условия для других. В итоге мотивация к активной деятельности, к инновациям снижается у всех.

Номенклатурное предпринимательство. В клановой системе, когда нет жесткого разделения между ролями бизнесмена и чиновника, возникает номенклатурное предпринимательство. В начале рыночных реформ оно было той ценой, которую пришлось платить обществу за согласие номенклатуры проводить реформы. В противном случае они вообще не были бы начаты. В настоящее время номенклатурное предпринимательство институционализировалось, сформировались механизмы его защиты и воспроизводства. Экономически оно является злом, потому что номенклатурные предприниматели имеют незаслуженные преимущества перед «простыми» предпринимателями, а их риски перекладываются на госбюджет. Но в условиях кланового капитализма номенклатурное предпринимательство неискоренимо.

Номенклатурное предпринимательство, как и большинство сторон клановой системы, обычно скрыто от наблюдения. Оно проявляется при разрушении конкретных кланов и «падении» крупных номенклатурных предпринимателей. Яркий пример – смещение с должности московского мэра Ю.М. Лужкова. Сложившаяся в Москве система освоения государственных бюджетных средств нацелена на извлечение частной прибыли не только женой бывшего мэра Е.Н. Батуриной, но и многими другими людьми на различных этажах бюрократической системы.

Система номенклатурного предпринимательства включает множество неформальных взаимодействий в процессе принятия решений о распределении бюджетных средств, строительстве зданий, закупках для нужд государства и др. Информация об этом тщательно скрывается. Бесплатно к ней допускаются только «свои», прежде всего через покровительство бизнесу, который ведут родственники или близкие друзья либо он записан на них, предоставление ему различных преференций. Так, в 2008 году ГУП «Московский метрополитен» подписал контракт на поставку проездных билетов для метро с компанией «Ситроникс», дочерним предприятием которой (ООО «Ситроникс Смарт Технологии») руководит сын начальника метрополитена. Сыну главного архитектора были выделены престижные участки земли под точечную застройку элитными домами. Директор Департамента дорожно-мостового и инженерного строительства Москвы А.Н. Левченко заключал подряды с фирмой, принадлежавшей его жене[21].

[21] Шеремет П., Шпилько А., Михайлов К., Тихомиров В., Апрелев П. Москва: большой передел // Огонек. 2010. № 39 (5148), 4 октября.

Некоторых «чужих» могут допустить в эту систему, но за значительную плату в двух формах:

первая – «откат», то есть возврат части государственного заказа, который платит исполнитель тому, кто организует «выдачу» госзаказа либо дает необоснованные скидки при заключении госконтракта или использовании госимущества. Например, чиновник московской мэрии, ведающий городской рекламой, И. Гаврилов, потребовал от компании «ОптиЛайн» взятку в 500 тыс. долларов за разрешение установки видеоэкранов на улицах столицы[22];

вторая – расплата долей бизнеса, которая переходит в собственность номенклатурного предпринимателя. Например, подобная история произошла с компанией Sibir Energy, когда один из ее создателей Ш. Чигиринский обвинил Е.Н. Батурину в том, что ему пришлось передать половину активов компании в обмен на «решение бюрократических вопросов» в Москве[23].

Московские предприниматели отмечают, что получающие огласку в прессе факты – не исключение из правил, на таких принципах построена вся система городской власти в Москве. Потенциальный инвестор при выделении земельного участка в Москве вынужден проходить через 40 разрешительных процедур, а в среднем по России – через 11[24].

Важным условием возникновения клановой структуры московской власти стала фактическая ликвидация в столице местного самоуправления (МСУ). В 2002 году московские управы были включены в систему исполнительной власти. Их глав стал назначать мэр. В качестве органов МСУ ввели муниципалитеты с мизерными полномочиями (ухаживать за мемориальными досками, проводить детские праздники и т.п.). В 2003 году на органы местного самоуправления в городском бюджете было ассигновано лишь 0,02% всех расходов. Выборы депутатов МСУ превратились в пустую формальность.

Постсоветский монополизм и номенклатурное предпринимательство приводят к неравным условиям конкуренции, и наиболее

---

[22] Беренина А. Как скоро будущий мэр перестроит столичную бюрократию? // Парламентская газета. 8 октября 2010 года.

[23] Мазнева Е. Чигиринский назвал Батурину партнером // Ведомости. 13 июля 2009 года.

[24] Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2009 года. Министерство регионального развития. 2010. С. 31. – http://www.minregion.ru/upload/02_dtp/100827_doklad.pdf

Таблица 8

Динамика доли теневой экономики в трансформирующихся странах, % ВВП

Страна	1989–1990	1992–1993	1999–2000	2001–2002	2002–2003
Грузия	24,9	43,6	67,3	67,6	68,0
Украина	16,3	28,4	52,2	53,6	54,7
Молдавия	18,1	29,1	45,1	47,3	49,4
Россия	14,7	27,0	46,1	47,5	48,7
Казахстан	17,0	22,2	43,2	44,1	45,2
Польша	17,7	20,3	27,6	28,2	28,9

Источник: Enste D., Schneider F. Increasing Shadow Economies All Over the World – Fiction or Reality? A Survey of the Global Evidence of their Size and of their Impact from 1970 to 1995. Bonn: The Institute for the Study of Labor. Discussion Paper № 26, December 1998; Schneider F. Shadow Economies and Corruption all over the World: What do we really Know? CESIFO Working Paper № 1806. September 2006.

эффективные предприятия оказываются наименее прибыльными[25]. Такое неравенство убивает стимулы для инвестиций и технологических инноваций, негативно сказывается на экономическом развитии. А предприниматели и население начинают отрицательно относиться к капитализму в целом, видя в нем только криминальную систему узаконенного несправедливого политического и экономического неравенства.

Институционализация теневой экономики. Важнейшей чертой кланового капитализма является институционализация теневой экономики, ее укоренение в деловых отношениях практически всех субъектов – от мелких семейных фирм до органов власти всех уровней. Доля теневой экономики в России за годы реформ увеличилась более чем в 3 раза. Хотя она и не является самой высокой среди стран с переходной экономикой, но заметно превысила уровень, например, Польши (*табл. 8*).

В такой системе формируются специфические формы доверия/недоверия: низкий уровень «обобщенного» межличностного доверия при высоком уровне персонального доверия (*табл. 9*).

[25] Экономика России: рост возможен. Исследование производительности ключевых отраслей. М., 1999 (октябрь).

Таблица 9

Уровень доверия руководителей и рабочих промышленных предприятий, % к числу опрошенных*

Кому на предприятии вы доверяете, на чье слово и обещание безусловно можете положиться?	Рабочие	Руководители
Всем работникам	13,9	10,1
Всем руководителям	10,2	16,8
Некоторым руководителям	29,5	43,9
Специалистам	9,0	27,2
Работникам своего цеха	14,4	–
Работникам своей бригады	19,4	–
Нескольким людям, кого давно знаю	39,1	44,3
Другим	0,8	0,8
Никому	7,3	5,3
Своим непосредственным подчиненным	–	23,9

* Респондент мог выбрать более одного варианта ответа, поэтому сумма не равна 100%.

Источник: Материалы опроса 300 руководителей промышленных предприятий обрабатывающих отраслей, проведенного Левада-Центром в 2007 году по заказу ГУ – Высшая школа экономики.

Высок процент уровня доверия руководителей (44,3%) и рабочих (39,1%) нескольким людям, которых они давно знают, и низок уровень доверия даже в малых группах, в рамках непосредственных отношений: только 23,9% руководителей доверяют своим непосредственным подчиненным и 19,4% рабочих – работникам своей бригады. Иначе говоря, если нет личного знакомства, проверенных личных контактов, то, скорее, присутствует недоверие.

Такая атмосфера осложняет ведение бизнеса, существенно увеличивает расходы на безопасность и трансакционные издержки в любом деле – в частности, при выходе на новые рынки. Поэтому жизненно важно быть включенным в систему доверительных отношений,

чтобы «кто-то» за тобой «стоял». Без этого вести бизнес, тем более его расширять, невозможно. Это означает, что благами клановой системы реально пользуются лишь относительно небольшое число людей, имеющих доверительные отношения с лидером клана и его «соратниками».

Структура кланов

Клановая структура сформировалась из множества кланов[26], конкурирующих между собой за доступ к государственному бюджету и контроль над крупнейшими предприятиями. Их можно классифицировать следующим образом.

На вершине пирамиды находятся ***высшие кланы, кланы «федерального значения»***, которые влияют на принятие важнейших решений в стране, контролируют основные федеральные органы власти и львиную долю всех активов российской экономики. Точной информации о том, сколько их и каков именно список, нет. Исследователи называют 3–4, иногда 5–6 подобных групп. К примеру, В. Прибыловский в 2003 году предложил такой перечень: «старокремлевская», или «семейная», группировка (унаследованная от Б.Н. Ельцина и его «семьи»); «старопитерская» группировка; «чекисты» («новопитерская» группа); «мэрия» (столичный лужковский клан)[27], а в 2007 году выделил 5 крупных групп и 5 групп поменьше[28].

Второй уровень – ***кланы в различных секторах***: в добывающих отраслях (газ, нефть, добыча, переработка и экспорт металлов и минерального сырья), в ФСБ и других спецслужбах, финансах, правоохранительных органах, армии и военной индустрии. Их, видимо, тысячи, наиболее мощные – в ФСБ и добывающих отраслях. По данным газеты «Коммерсант», российскую металлургию к 2005 году контролировали полтора десятка крупнейших кланов, во главе которых находились примерно три десятка лидеров с объемом продаж более

[26] Подробное описание некоторых крупных кланов см.: Макаркин А. Политико-экономические кланы современной России. М.: Центр политических технологий, 2003. Хотя значительная часть информации устарела.

[27] Прибыловский В. Олигархи времени Владимира Путина. Наиболее влиятельные номенклатурные кланы России // Смысл. 1 мая 2003 года. № 7.

[28] Прибыловский И. Пять башен. Политическая топография Кремля. 2007 – http://www.anticompromat.org/putin/5bashen.html

50 млрд долларов и примерно 10 млрд долларов прибыли[29]. В 2006 году в отрасли отмечалась дальнейшая концентрация активов, в том числе за счет поглощения высшими кланами и слияния с иностранными компаниями.

На втором уровне расположены также ***региональные кланы***, действующие в рамках республики, области, края, города, села. Они тоже исчисляются тысячами. Вот как описана ситуация в Челябинской области в местной прессе на базе данных исследовательской группы «Сопрано», изучавшей структуру местной правящей элиты: «Сегодня на политической карте Южного Урала есть шесть групп влияния. Они формировались по территориальному признаку, бизнес-интересам и административному ресурсу. Условно их называют так: группа Сумина (губернатор Челябинской области. – *Л.К.*), группа ЧТПЗ (Челябинский трубопрокатный завод. – *Л.К.*), группа ММК (Магнитогорский металлургический комбинат. – *Л.К.*), группа "Ариант–Мизар" (названия холдингов. – *Л.К.*), группа Юревича (мэр Челябинска. – *Л.К.*) и группа "Магнезит" (группа металлургических предприятий. – *Л.К.*)... Расстановка сил на Южном Урале в первую очередь влияет на формирование состава Законодательного собрания. Здесь ярко выражены интересы каждой политической команды»[30].

Третий уровень – ***криминальные кланы***, организованные преступные группы (ОПГ), которые существуют в большинстве российских регионов и городов. Официальных данных о числе ОПГ в России нет – видимо, их также тысячи. По данным главы МВД Р.Г. Нургалиева, в середине 2000-х годов на вершине пирамиды криминальных кланов находилось 116 крупнейших групп с 4 тыс. активных членов, которые действовали на межрегиональном и международном уровнях, контролировали около 500 больших компаний в различных отраслях экономики[31].

Высшие кланы контролируют деятельность многих региональных и отраслевых кланов. Криминальные кланы находятся внизу пирамиды. Каждый из уровней клановой структуры имеет собственную иерархию: мелкие криминальные бригады являются частью крупных ОПГ, которые входят в большие преступные сообщества.

---

[29] Молина М. Пахари металлургической нивы // Приложение к газете «Коммерсант». 14 сентября 2005 года. № 172 (3256).

[30] Соколова А., Черепанов В., Понаморев А., Дедков К. Современная элита предпочитает играть в команде. ГТРК «Южный Урал». 5 мая 2007 года. – http://chelyabinsk.rfn.ru/rnews.html?id=62533

[31] Владимиров Д. Защита для свидетеля // Российская газета. 24 марта 2005 года.

Мелкие территориальные кланы в городах зависят от крупных кланов в столицах областей и краев. Промышленные предприятия входят в различные холдинги и финансово-промышленные группы. Крупнейшие кланы на каждом уровне возглавляются так называемыми олигархами, которых примерно 100–200 на каждом из них, поэтому в целом их от нескольких сотен до тысячи.

Конечно, данная структура не охватывает все организации и все взрослое население страны. Есть и независимые организации в каждой сфере деятельности, не входящие ни в какие группировки и устроенные не по клановым правилам. Разумеется, многие люди находятся вне всяких группировок. Однако самые прибыльные и активно развивающиеся сферы устроены именно так. Да и многие стагнирующие секторы поражены клановостью.

Кланы конкурируют между собой, стремятся достичь доминирующего положения и внешне во многом ведут себя подобно обычным рыночным субъектам. Их отличие от фирм и предпринимателей в развитых рыночных экономиках типа США и Европы состоит в особой роли неформальных норм при принятии экономических решений. Например, если в последних при продвижении работника основную роль играют его профессиональные качества, уровень квалификации, реальные достижения, то в российской клановой системе – не столько они, сколько принадлежность к определенной группе, является ли он «своим».

Прежде всего это относится к чиновникам – принадлежность к сильному «бюрократическому клану» играет ключевую роль в успехе их карьеры. По данным М.Н. Афанасьева, проведшего исследование группы слушателей из Российской академии государственной службы, личная преданность и покровительство выступают главными факторами успешной (или неудачной) карьеры чиновника, при этом 45% респондентов считали наиболее целесообразным в конфликтной ситуации «договариваться с руководителем в индивидуальном порядке»[32]. Что естественно, так как множество их личных обязательств и контрактов замкнуто на лидера.

Схожая ситуация и в бизнесе. Из интервью автора с топ-менеджером крупного российского банка: «Я сейчас начальник управления. Это мой “потолок”, даже если вывернусь наизнанку и буду работать по 25 часов в сутки. У нас, чтобы стать начальником департамента, куда входит несколько профильных управлений, нужно быть близким

[32] Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М.: Московский общественный научный фонд. 2-е изд., доп. М., 2000.

к “главному” (владельцу банка. – *Л.К.*), другом его детства, однокашником и т.п. Если ты в эту “номенклатуру” не попадаешь, то у тебя – четкий “потолок”, даже если ты сильнее этих номенклатурных. Впрочем, двинуть из начальников департамента могут запросто, и не из-за того, что ты – слабый профессионал. Недавно убрали начальника нашего департамента, хотя он был очень сильный руководитель, и поставили заметно более слабого. Оказалось – копали под одного из высших менеджеров, который курирует наш департамент. Так что я сейчас работаю если не в полсилы, то уже и не слишком выкладываюсь. Но все эти рассуждения верны с учетом того, что речь идет о профессионалах неплохого уровня, – совсем негодного на ответственную должность не поставят. По протекции очень высокопоставленных людей негодного работника назначить на должность с неплохой зарплатой могут, но решения принимать не дадут и уволят при первой же возможности».

«Внизу» также можно вести речь об аналогичных отношениях, принимая во внимание, что чем ниже уровень иерархии, тем хуже организация и способность к коллективному действию. Несмотря на то, что «рядовые» рабочие в России находятся в сильной личной зависимости от непосредственного руководителя, они обычно не являются членами «его команды». Как правило, на них не распространяются неформальные стимулы, которые имеют члены клана, они являются пассивными участниками этих отношений и «натыкаются» на них только тогда, когда пытаются добиться повышения зарплаты, улучшить условия труда, получить какие-то льготы. Как говорил в интервью рабочий, «коллективных конфликтов не бывает. Даже если многие стали возмущаться (например, зарплата маленькая) и пошли к директору – зарплата повышается, но не у всех, а у избранных. И конфликт вроде бы решен, но что это произошло в результате договора работников и администрации – сказать нельзя»[33]. В результате, кроме зарплаты, «внизу» не остается стимулов – скорее, антистимулы (санкции) в виде наказаний, штрафов, увольнений и т.п.

Все черты клановой системы тесно взаимосвязаны. Для нормальной работы кланов с их скрытой от общественности жизнью необходима теневая экономика, дающая возможность следовать неформальным правилам поведения. Бюрократическое предпринимательство порождает монополизм и ведет к тому, что чиновники «вышибают» с рынков или оттесняют на периферию (в малоприбыльные секторы) «чужие»

[33] Интервью провел Ю.А. Симагин (не опубликовано).

фирмы, создавая монополию из «своих» компаний. Это возможно только в условиях «кланового государства», сращенного с наиболее мощными группами влияния и дающего им «зеленый свет».

При этом клановый капитализм в России – это целостная система, по поводу которой возникло относительное социальное согласие влиятельных в обществе сил, не заинтересованных менять сложившийся порядок. Эта система имеет достоинства по сравнению с советской системой, так как в целом обеспечивает больше свободы, создает более сильные экономические стимулы для краткосрочной деловой активности, консенсус в правящем классе и сравнительно мирное общество.

В то же время она не лишена существенных недостатков по сравнению с системами развитых стран:

– отсутствие власти закона, гарантий прав человека, гражданского общества;

– отсутствие прав собственности без политической и силовой поддержки из-за возможного силового захвата – большая тяжесть бремени собственности;

– дефицит долгосрочных мотивов деловой активности – недостаток инвестиций и инноваций;

– блокирование каналов вертикальной социальной мобильности;

– «демонстрационная демократия» – неформальные межклановые договоренности для сохранения баланса сил вместо публичной политики (институт преемника);

– нестабильность в долгосрочной перспективе.

Среди них особо важную роль играет тяжесть бремени собственности. Наемным руководителям промышленных предприятий был задан вопрос: хотят ли они стать собственниками предприятия, которым руководят? Лишь 5,2% хотели бы стать единоличными собственниками, 22,8% – совладельцами. А 54,9% дали отрицательный ответ (при этом только 6% оценили экономическое положение своих предприятий как плохое). Основные мотивы нежелания становиться собственниками: «слишком много хлопот, большие налоги, велика ответственность» – 54,5%, «это не увеличит мои доходы» – 26,9%, «беспорядок, дезорганизация в обществе и экономике» – 9,3%[34].

[34] Материалы опроса 300 руководителей промышленных предприятий обрабатывающих отраслей, проведенного Левада-Центром в 2007 году по заказу ГУ – Высшая школа экономики.

В такой системе права собственности существенно ограничены.

Во-первых, если они не подкреплены мощными силовыми и административно-политическими ресурсами, то это – «незащищенная» собственность, которую может отнять более сильный клан, невзирая на существующие формальные законы. В условиях конвертации ресурсов, имея деньги, можно купить силовую и административную поддержку, хотя это стоит недешево и может потребовать довольно много времени. А при силовом захвате собственности время зачастую важнее денег. Такая ситуация во многом лишает институт частной собственности его стимулирующей силы, поскольку подрывает долгосрочные мотивы к приумножению собственности, инвестициям и инновациям.

Во-вторых, клановая система накладывает ограничения на распоряжение собственностью, ее продажу/покупку и передачу по наследству, так как активы, обремененные многочисленными неформальными обязательствами, зачастую невозможно официально продать, или их можно продать за существенно меньшую сумму, или это чревато серьезными конфликтами. Наследник, не включенный в систему неформальных отношений, порой де-факто не может их наследовать.

Клановая система изначально нестабильна, поскольку базируется на теневых и неформальных обязательствах, а не на всем известных и формально закрепленных нормах и законах. Кроме того, в ней на всех этажах иерархии постоянно возникают и воспроизводятся нестабильность и неопределенность в связи со сменой лидеров кланов. Нередко такая смена ведет к серии жестоких конфликтов (заказные уголовные дела, заказные убийства, публикации компромата в прессе и т.п.) и к распаду неформальных групп, что отрицательно сказывается на положении контролируемых ими формальных организаций. Определенным «противоядием» против такой нестабильности стал «институт преемника», выработанный методом проб и ошибок как «внизу» (на уровне отдельных фирм и местных органов власти), так и на высшем уровне.

Итак, в России возникла такая капиталистическая система, в которой люди не хотят становиться капиталистами, предпочитают не брать на себя бремя собственности. Значит, в ней есть иные, более легкие способы стать состоятельным человеком. Как же возникла такая система?

Этапы возникновения российской клановой системы

Кланы стали формироваться еще в советскую эпоху – в 1950-е годы, после смерти И.В. Сталина, когда закончился период массовых репрессий и уменьшилась степень централизации и контроля за поведением номенклатуры. В каком-то смысле можно говорить о возникновении «кланового социализма», при котором неформальные закрытые группы номенклатурных работников конкурировали за ресурсы и влияли на принятие важных экономических и политических решений[35]. «Клановый социализм» частично распался, частично послужил «строительным материалом» для формирования новой клановой системы.

Можно выделить четыре этапа ее формирования, на каждом из которых существенно различались деловой климат и условия работы фирм.

Первый этап – вторая половина 1980-х годов. Это идеологическая и политическая либерализация, разложение советской системы, начальное знакомство населения с негосударственной экономикой, формирование «ядер» первых деловых кланов. Еще отсутствовали правила игры и условия для более или менее регулярной самостоятельной текущей экономической деятельности, тем более для частных инвестиций и инноваций.

Процесс был «запущен» Законом «Об индивидуальной трудовой деятельности» от 19 ноября 1986 года, Законом «О государственном предприятии (объединении)» от 30 июня 1987 года и Законом «О кооперации в СССР» от 26 мая 1988 года. Они дали толчок распаду советской экономической системы и создали условия для хозяйственной активности инициативных людей из всех слоев советского общества.

Вот как вспоминает этот период пионер кооперативного движения, бизнесмен А. Тарасов[36].

А. Тарасов: *Вот что происходило вначале. Кооператоры забирали себе лучший цех. Платили деньги директору, нанимали самых лучших рабочих, уводили их с конвейера. Они переставали выпускать там станки, я не знаю,*

[35] Подробнее см.: Косалс Л.Я. Развитие кланового капитализма в России // Знание – сила. 1995. № 3; Mitrokhin N. The Rise of Political Clans in the Party-State Apparatus Khrushchev in the Kremlin. In: Policy and Government in the Soviet Union, 1956–1964 / Ed. by Jeremy Smith, Melanie Ilic. Routledge, 2009 (forthcoming).

[36] Развитие русского капитализма: от Горбачева до залоговых аукционов. Беседа с Артемом Тарасовым // http://forums.polit.ru/index.php?showtopic=96416

и начинали выпускать какие-нибудь тазики, которые давали больше денег. Эта вот штука, как раковая опухоль, начала очень быстро развиваться. Допустим, когда я регистрировал свой первый кооператив в апреле-мае 1987 года, у нас был № 10 во всем Советском Союзе. А уже к августу было что-то около 150 тысяч. Вот такой был размах, такой пошел народный бунт...

***Вопрос:** А там это были люди, похожие на вас, тоже относительно молодые, тоже в старой системе достаточно успешные?*

***А. Тарасов:** Мы очень быстро превратились в аппарат по открытию новых бизнесов, очень быстро переросли себя. Уже через год мы занимались всем на свете сразу. К нам приходили люди и говорили: нам неохота мучиться с открыванием этих счетов, получением печатей. Можно мы откроемся как ваше отделение? Будем работать в общий котел, а потом делить выручку? И мы всех принимали к себе. Через 2 года у нас было 27 отделений, в которых работали 2,5 тысяч человек.*

***Вопрос:** И они все занимались разным бизнесом?*

***А. Тарасов:** Абсолютно. Ну, вот первое отделение открыл у нас Владимир Яковлев, он создал у нас отделение «Факт», которое переросло потом в агентство «Факт». Затем это стало издательским домом «Коммерсант».*

***Вопрос:** К вам приходили люди со своими объемами работ и вы помогали этот бизнес поставить?*

***А. Тарасов:** Нет, мы просто тогда смотрели: если человек интересен, давали ему денег, давали ему площадь. И мы делили выручку, вот что было интересно. Зарабатывали все по-разному. У нас были компьютерные направления, у нас были сырьевые, у нас было всякое в кооперативе... Все это было большое кооперативное объединение. Потом они откалывались, уходили на свои собственные хлеба. Это убивало плановую систему... и, в принципе, уничтожило социалистическую экономику, которая уже начала разрушаться сама по себе.*

Внешняя среда была крайне враждебной для предпринимательства, люди боялись создавать стабильные деловые сообщества. Многие возникшие группы вскоре исчезли, но именно тогда сформировались «ядра» кланов, ставших главными действующими лицами российской экономической и политической жизни в 1990-е годы. Изменялись их названия, персональный состав и статус. В то время начали свой бизнес известные предприниматели, вокруг которых сформировались крупные деловые группы: К.А. Бендукидзе, О.В. Киселев, М.В. Масарский, Г.А. Тосунян, Б.А. Березовский, М.Б. Ходорковский, В.В. Виноградов, А.П. Смоленский.

Второй этап – первая половина 1990-х годов. Это был период экономической либерализации и первоначального распределения капитала. На всех уровнях экономической и политической системы интенсивно формировались кланы, которые боролись за раздел экономического и политического пространства, устанавливали правила игры. Бурно развивалась теневая экономика. Правоохранительные органы массово вовлекались в бизнес (инициативная коммерциализация).

После либерализации цен началось что-то вроде свободной конкуренции. В условиях массовой легальной приватизации вышли на свет ранее сформировавшиеся кланы и возникло множество новых. Произошло первичное распределение части экономических, административно-политических и силовых ресурсов, которые раньше целиком находились в руках государства. Конечно, это распределение было и остается неполным, значительная часть ресурсов по-прежнему у государства. Но наиболее прибыльные «куски» ушли в частные руки, формировавшиеся кланы конкурировали между собой. Самые успешные смогли добавить к своему «ядру» мощную периферию, создать целые промышленные империи. В процессе этой конкуренции складывались правила взаимодействия кланов между собой и с государством.

Почему в условиях либерализации общественной жизни, когда вполне легально можно было стать собственником, появлялись прежде всего не бизнесмены-собственники, которые, ни на кого не оглядываясь, напрямую выходят со своим товаром на рынок, а более или менее устойчивые кланы, то есть неформальные коалиции – группы, куда входили деловые люди, чиновники, «правоохранители» и иногда бандиты? Почему в определенных областях независимость и свобода действий деловых людей были ограничены? Видимо, дело в той враждебной среде, в которой бизнесменам пришлось действовать. Деловых людей «снизу» подстерегала преступность, которая взрывообразно выросла в российском обществе и быстро приобрела организованный характер, а «сверху» – государственный рэкет, инициативные «наезды» отдельных чиновников и организованные действия департаментов или целых ведомств.

В эпоху «свободной конкуренции» большая опасность была «снизу». К середине 1990-х годов по сравнению с 1991 годом число убийств (вместе с покушениями на убийство) выросло с 16 тыс. до 32 тыс. в год, а заказных убийств – со 102 зарегистрированных случаев в 1992 году

до 560 в 1995 году[37]. Вхождение в закрытое неформальное деловое сообщество обеспечивало лучшую защиту бизнеса и жизни, чем положение «волка-одиночки», вынужденного опираться только на свои силы и защиту государства, у которого были совершенно другие заботы. Кроме того, в рамках таких сообществ обеспечивался высокий уровень доверия в деловых отношениях, что было особенно важно в начальных условиях трансформации и отсутствия многих формальных институтов. Такие сообщества в итоге оттеснили независимых бизнесменов, оставшихся вне неформальных связей, из добывающих отраслей, торговли энергоносителями, внешнеэкономической деятельности, банковского дела в менее прибыльные и более рисковые сферы. Впрочем, в каждой отрасли есть периферийные сферы, куда вытеснены независимые деловые люди.

В первой половине 1990-х годов имели самый высокий статус и динамично развивались кланы, контролировавшие сырье, что было вызвано стагнацией внутреннего спроса и особой ролью экспорта. Обладая огромными экономическими ресурсами, они во многом контролировали высшие посты в исполнительных и законодательных органах. У кланов, контролировавших силовые структуры (ФСБ, армию, МВД, прокуратуру), средств было существенно меньше, поэтому их вытеснили с большинства значимых государственных постов. Однако наиболее динамичные и амбициозные из них «вышли на рынок» – появились силовики-бизнесмены с «отложенными» политическими целями. Успех на рынке и накопленные значительные средства позволили силовикам в условиях кризиса власти конца 1990-х годов успешно конкурировать за высшие посты. Три последних премьера были выходцами из бывшего КГБ, а главным соперником В.В. Путина в борьбе за роль преемника Б.Н. Ельцина был шеф МВД В.Б. Рушайло.

«Клановая демократия» формировалась тогда, когда относительно мирно сосуществовали многочисленные центры силы, социальной, экономической и политической инициативы, ни один из которых не доминировал. Основные политические решения, связанные с выборами президента, депутатов в федеральные законодательные органы, местных руководителей, принимались в ходе закулисных игр наиболее влиятельных кланов, между которыми достигался компромисс. Затем эти компромиссные решения «вживлялись» в общество, в той

[37] Локк Р.В. Заказные убийства: Криминологический анализ. М.: Былина, 2003. С. 26, 31.

или иной мере навязывались населению. При этом власть вынуждена была соблюдать определенные приличия и ограничения и обеспечивать поддержку внутри влиятельных групп. За этим следили конкурирующие кланы. Конечно, такая система отличалась от существовавшей в странах с давними демократическими традициями, но обеспечивала баланс сил, ограниченную обратную связь от общества к власти и страховала от принятия совсем уж неадекватных решений.

Другая важная особенность этого периода – существенное снижение управляемости административной системы и государства в целом. Что не в последнюю очередь было вызвано включенностью многих чиновников в мощные бюрократические, деловые и криминальные кланы. Даже если такой функционер работал явно плохо, уволить его было трудно, да и опасно, поскольку это могло привести к конфликту с влиятельной группировкой. Иногда, чтобы уволить одного или нескольких влиятельных лиц, необходимо было «выбить» целый клан. Поэтому сплошь и рядом на своих местах оставались профессионально непригодные или просто криминальные чиновники.

Важные сдвиги происходили и в сознании общества. В советский период с его жесткой иерархией, пропагандой трудовых ценностей и добросовестного труда, медленной социальной мобильностью достижение успеха в жизни люди связывали с упорным трудом и высоким профессионализмом. К середине 1990-х годов на первый план вышли связи с нужными людьми и личные качества, прежде всего предприимчивость, или, как тогда говорили, «умение вертеться» (*табл. 10*). В то время, в условиях высокой инфляции, человек мог за считанные месяцы сколотить состояние, провернув две-три сделки на заимствованные в банке деньги, полученные с помощью деловых знакомых. Однако это отражало глубинные особенности и российского бизнеса, и клановой системы, в которой неформальные связи могут быть гораздо важнее для успеха, чем профессиональные качества.

Третий этап – вторая половина 1990-х годов. Основные федеральные и региональные кланы в результате жесткой конкуренции, переходившей порой в клановые войны, поделили между собой большую часть экономического и политического пространства. А массовые слои предпринимателей и населения приобрели первичные навыки работы в рыночной экономике, научились создавать предприятия, продавать и покупать активы, брать и отдавать кредиты.

Таблица 10

Представления населения о факторах успеха в жизни в 1989–1996 годах, % к числу опрошенных*

Что нужно, чтобы добиться успеха в жизни?	1989	1993	1996
Упорно и целеустремленно работать	45,4	33,0	7,8
Знать свое дело	34,9	28,9	13,8
Обладать хорошими способностями	26,4	30,4	41,7
Иметь большие связи	17,1	31,5	50,1
Иметь родственников, занимающих высокий пост	7,5	10,6	42,4
Затрудняюсь ответить	8,5	11,9	7,8
Число опрошенных	2054	1771	2405

* Респондент мог выбрать более одного варианта, поэтому сумма не равна 100%.

Источники: Данные за 1989 и 1993 годы: ВЦИОМ. Исследование «Омнибус», 1989, 1993; данные за 1996 год: ВЦИОМ. Исследование «Мониторинг социально-экономических перемен», 1996.

Правила игры становились все более стабильными. Так, крупные кредиты без залога и/или поручительства не выдавались, деловая репутация также стала активом, без неформального одобрения властей на местный рынок попасть было трудно, а иногда и невозможно. Продолжилась эволюция и началась институционализация теневой экономики – в частности, возникли теневой механизм инвестирования и неформальные институты защиты инвестиций.

Обычным стало активное участие правоохранительных органов в экономической и политической конкуренции. Был достигнут баланс в отношениях между деловыми людьми, правоохранительными органами и властью. Он опосредовался возникшей тогда системой конвертации ресурсов, которая позволяла чиновникам зарабатывать на рынке, бизнесменам – «прикупать» немного власти, а правоохранительным органам – выполняя важные поручения властей, также делать деньги в рыночной системе.

Период увенчался неформальной передачей власти от первого президента второму в условиях имитации конкурентных выборов

и возникновением политического института преемника. Этот институт характерен для клановой системы, работает на уровне и региональной власти, и отдельных деловых кланов. Подобные прецеденты встречались и в некоторых развивающихся странах – например, в Мексике. Институт преемника там существовал несколько десятилетий, но в ходе политического развития страна от него отказалась в пользу более эффективной модели реальных конкурентных выборов.

Четвертый этап – 2000-е годы. Это централизация, бюрократизация и «олигархизация» клановой системы. Достигнутый ранее баланс в отношениях между деловыми людьми, чиновниками и силовыми органами был сдвинут в пользу чиновников. «Прикупать власти» стало намного сложнее и дороже, число «избранных» групп чиновников и «правоохранителей» уменьшилось, но они активнее стали зарабатывать на рынке. Повысилась роль бюрократических кланов, приватизировавших административный ресурс, ценность которого увеличилась.

В результате монополии «клана Путина» произошло перераспределение экономического и политического пространства, наиболее ценных активов благодаря устранению несанкционированной политической и общественной деятельности и имитации партийной системы, парламентаризма и гражданского общества. Укрепился институт преемника, в ходе второй передачи власти преемнику были отшлифованы соответствующие процедуры.

Появились настоящие олигархи, которые действительно имеют шанс остаться у власти на многие годы благодаря «бюрократической» приватизации, когда под лозунгом усиления государственного влияния многим сверхкрупным компаниям вернули активы, «незаконно отчужденные у государства в предыдущий период». На практике это был захват высших постов в этих компаниях представителями «верховного клана». Происходил он по-разному: «дело “ЮКОСа”, «дело “Медиа-Моста”, «дело Гуциериева (“Руснефть”)», создание «Объединенной авиастроительной корпорации», выкуп активов «Сибнефти», покупка «Рособоронэкспортом» «АвтоВАЗа». В результате «верховный клан» взял под контроль большинство сверхкрупных предприятий-монополистов, производящих значительную часть ВВП. Те, кто контролирует эти государственно-частные структуры, являются настоящими олигархами.

Первая стадия возникновения олигархического капитализма в России состоялась: сформировалась экономическая система,

в которой доминирует относительно небольшое число сверхкрупных государственно-частных компаний, возглавляемых, как правило, людьми из одного клана, в распоряжении которых сосредоточены основные силовые, экономические и административно-политические ресурсы страны.

Клановые системы в других странах

Клановые механизмы контроля и координации (принятия решений) не являются уникальной российской чертой. Они существуют практически во всех странах, но роль их различна. В развитых странах Северной Америки и Западной Европы (Великобритания, Германия и др.) она относительно незначительная, там доминируют рыночные механизмы. А в таких странах, как Италия и, видимо, Греция, клановые механизмы принятия решений играют весомую роль. Так, итальянские менеджеры, отвечая на вопрос о том, за счет чего можно добиться финансового успеха в бизнесе, на 1-е место поставили «связи с влиятельными людьми» (80% ответивших), а «компетентность и опыт» оказались на 5-м месте – позади «лояльности и исполнительности»[38]. Однако в Италии клановые отношения не определяют лицо социально-экономической системы, рыночные и бюрократические механизмы координации, в конечном счете, оказываются сильнее за счет политических и социально-культурных факторов. Правила «единой Европы» сильнее, чем глубоко укоренившиеся клановые механизмы.

Иная ситуация в трансформирующихся странах. Для оценки роли клановых механизмов Всемирный банк рассчитывает индекс «захвата государства» – степень воздействия «групп влияния» на экономическую жизнь и политику, на само функционирование государства. Индекс рассчитывается по шкале от 0 до 1: чем выше значение – тем больше степень «захвата государства». Так, в 1999 году индекс «захвата государства» составлял в Латвии, Литве, Эстонии 0,18; в Чехии, Польше, Словакии, Венгрии, Словении, Хорватии – 0,20; в Албании, Болгарии, Румынии (Юго-Восточная Европа) – 0,35; в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Украине, Таджикистане, России (СНГ без Белоруссии, Узбекистана и Туркменистана) – 0,38[39].

[38] Luigi Zingales. Capitalism After the Crisis, National Affairs, Issue Number 1. Fall 2009.
[39] Havrylyshyn O. Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few? New York: Palgrave MacMillan, 2006. P. 192.

В подавляющем большинстве африканских и арабских стран роль клановых механизмов более значима, чем в России. В арабских странах, в отличие от западных, политическая система более персонализирована и преобладают патриархальные социальные отношения, поэтому в экономических отношениях и экономической системе в целом доминируют неформальные правила, личные отношения, отношения родства. Формальные нормы применяются лишь в интересах влиятельных групп, а не как универсальные правила, перед которыми все равны. В секторах, где эти группы имеют свои интересы, о справедливой конкуренции не может быть речи, они закрыты для остальных. В такой ситуации права собственности и соблюдение контрактов могут гарантироваться только через социально-политические договоренности с «правильными» людьми, к которым относятся члены элиты высшего ранга или их приближенные. Для «внешнего» бизнесмена приближение к ним стоит больших денег, времени и усилий. Такая система отличается более высокими трансакционными издержками по сравнению с рыночной системой западного типа, так как требует существенных расходов на обеспечение безопасности и выполнение контрактов. В ней экономика, в конечном счете, подчинена социально-политическим целям[40].

Эта ситуация отличается от клановых систем Японии, Кореи, Китая и Вьетнама. Там они базируются на «фамилизме» (фирма рассматривается как семья) как части традиционной конфуцианской этики и предполагают патернализм и включение «рядовых» работников в механизмы принятия решений, информирование их о делах организации и предотвращение социального напряжения и недовольства, поддержание духа социальной солидарности[41]. В «ядра» таких кланов включены практически все работники. Поскольку в кланах значительную роль играют принцип старшинства и сильная внутриорганизационная конкуренция, вероятность продвижения некомпетентных людей низка. У многих появляются мощные долгосрочные неэкономические стимулы. Они вместе со специфической жесткой культурой регулирования индивидуального поведения, обеспечивающей высокий уровень лояльности, дисциплины и следования

[40] Oliver Schlumberger. Patrimonial Capitalism. Economic Reform and Economic Order in the Arab Worl, T bingen, Universit t T bingen, 2004. P. 235.

[41] О роли конфуцианства см. в: Rozman G. Can confucianism survive in an age of universalism and globalization? // Pacific Affairs. 2002. Spring.

формальным и неформальным нормам, позволяют добиться значительного экономического успеха.

Это, пожалуй, единственный пример, когда на базе клановых механизмов формируется конкурентоспособная экономическая система. К сожалению, российская клановая система таких стимулов для большинства работников не создает, хотя и обеспечивает достаточно мощные краткосрочные экономические и неэкономические мотиваторы для относительно узкого круга активных людей.

Перерастет ли нынешний экономический кризис в системный?

Россия тяжелее, чем многие развитые и трансформирующиеся страны, переживает нынешний мировой экономический кризис из-за низкой эффективности ее кланового капитализма. В связи с этим страна может оказаться перед радикальным выбором: или либерализация и создание системы, аналогичной восточноевропейскому капитализму, или построение православно-фундаменталистского государства с имперскими амбициями, замешанного на национализме и агрессивности по отношению к соседям.

Даже при благоприятной внешнеэкономической ситуации противоречия и ограничения развития, имеющиеся в клановой системе, могли бы через 5–6 лет привести к системному кризису. Судя по опыту, например, системного кризиса в СССР во второй половине 1980-х годов, который привел к распаду страны, Варшавского блока, мировой социалистической системы и к возникновению новых государств на территории бывшего СССР, можно сказать, что системный кризис включает три частных кризиса: экономический, военно-политический и кризис доверия населения власти и основным институтам.

В 2009 году – начале 2010 года Россия находилась в состоянии экономического кризиса. Будет ли он разрастаться? Не произойдут ли в дополнение к нему военно-политический кризис и кризис доверия? Конечно, однозначного ответа дать нельзя. Тем не менее, возможная реакция клановой системы на сложившуюся ситуацию позволяет высказать некоторые гипотезы.

Первая: клановая система может способствовать эскалации экономического кризиса. В условиях экономического кризиса обостряется межклановая борьба за ресурсы. Это провоцирует дальнейшее

усиление бюрократического давления на экономику, так как сокращаются возможности использования централизованных ресурсов. Новые крупные проекты (типа Олимпиады-2014) не будут запущены, а бороться за распределение ресурсов вокруг относительно немногих остающихся проектов смогут только «тяжеловесы». И чем дальше, тем больший «вес» будет требоваться для такой борьбы. Поэтому начнется «децентрализация» коррупции – процесс, обратный тому, что происходил в 2000-е годы. Усилится несанкционированная активность чиновников в зарабатывании денег на рынке. Это депрессивно скажется на деловом климате, сократит бизнесменам возможности поддерживать и развивать бизнес.

Вторая: существует вероятность военно-политического кризиса. В частности, в связи с укреплением местной власти в Чечне и постепенным вытеснением оттуда силовых ведомств ухудшается положение силовых кланов, ограничивается их доступ к ресурсам. Обострение межклановой борьбы за ресурсы, вызванное экономическим кризисом, может толкнуть силовые кланы, стремящиеся сохранить свой статус, на эскалацию военно-политической напряженности, создание новых «горячих точек». Кавказ – первый кандидат для этого, но подойдут и другие регионы – например, Украина, Белоруссия, Молдавия, Прибалтика.

Третья: в целом уровень доверия населения власти достаточно высокий, но касается это не всей политической системы, а прежде всего ведущих фигур (В.В. Путин, Д.А. Медведев). Это будет работать, пока есть стабильность и согласие внутри правящего клана, что является важным условием и для общей стабильности клановой системы. Если начнутся видимое разложение правящего клана и конфликты внутри него, то доверие к власти может быстро улетучиться, потому что оно не имеет формальных институциональных оснований. Население не верит большинству институтов, а верит людям.

Таким образом, экономический кризис может перерасти в системный. А вот произойдет это или нет, зависит от многих обстоятельств. В частности, системный кризис тем вероятнее, чем дольше и глубже будет экономический кризис.

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ В 1991–2008 ГОДАХ

Назаров Владимир Станиславович

кандидат экономических наук, заведующий лабораторией бюджетного федерализма Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Кризис налоговой системы СССР

Состояние налоговой системы зависит от уровня экономического развития страны и способности государства взимать налоги. А на них, в свою очередь, сильно влияет внутренняя социально-политическая обстановка.

После Второй мировой войны и до начала 1980-х годов налоговая система СССР была весьма устойчива. Серьезных колебаний объемов и структуры налоговых поступлений не наблюдалось. Доходы консолидированного бюджета СССР складывались из налога с оборота, платежей из прибыли предприятий, подоходного налога с населения и выручки от внешнеэкономической деятельности.

Коренной перелом наступил в 1985 году, когда начались процессы, которые подорвали налоговые поступления в бюджет и спровоцировали острый бюджетный кризис 1990–1991 годов.

Во-первых, были проведены частичные реформы экономики централизованного планирования. В начале 1980-х годов для руководства страны стало очевидным замедление темпов роста экономики. Для преодоления этой тенденции была предпринята попытка дополнить жесткие директивные методы управления предприятиями экономическими стимулами. До середины 1980-х годов эти меры оказывали влияние на налоговую систему: произошло перераспределение налоговой нагрузки от налога с оборота к платежам из прибыли государственных предприятий, которое было вызвано, в частности, появлением у предприятий стимулов к увеличению прибыли (*табл. 1*).

Таблица 1

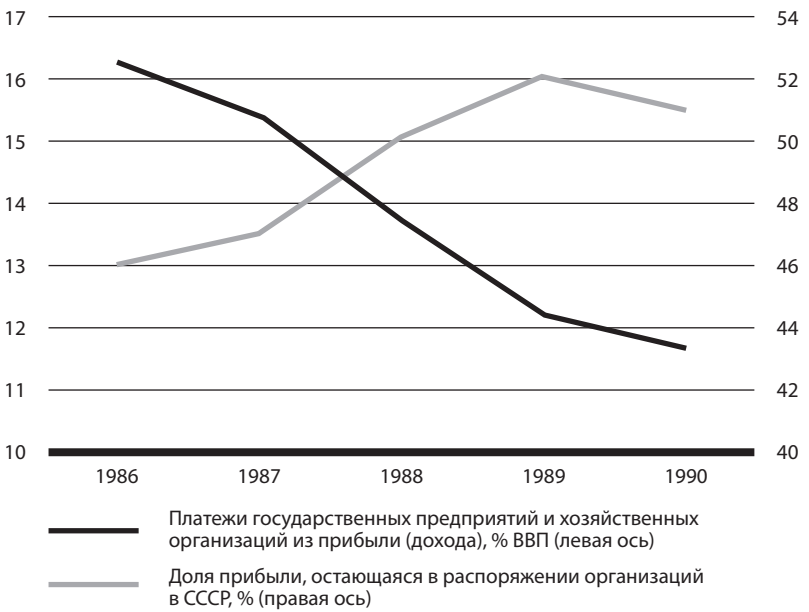
Налоговые доходы госбюджета СССР, % ВВП

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Налог с оборота	15,2	15,6	14,3	14,0	13,4	12,6	11,5	11,4	11,5	11,8	12,1
Платежи государственных предприятий и хозяйственных организаций из прибыли (дохода)	14,5	14,3	14,6	14,5	15,1	15,4	16,2	15,4	13,7	12,2	11,7
Подоходный налог с кооперативных и общественных предприятий и организаций	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6
Средства государственного социального страхования	2,3	2,3	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	4,3
Государственные налоги с населения	4,0	4,0	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1	4,4	4,4
Прочие	12,7	13,2	14,1	13	13,4	12,6	11,3	11,3	10,3	10,2	7,9
В том числе доходы от внешнеэкономической деятельности	–	–	–	–	–	8,4	7,2	7,4	6,2	6,2	4,9

Источник: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995. С. 24–25.

С 1987 года в стране началось внедрение новой системы управления государственными предприятиями на основе полного хозяйственного расчета или самофинансирования. В этой системе был упрощен порядок финансовых взаимоотношений предприятий с государством, увеличена доля прибыли, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, с 46% в 1986 году до 51% в 1990 году (*рис. 1*).

Существенно выросла финансовая самостоятельность государственных предприятий при одновременном сохранении жесткого контроля за розничными ценами и плановым распределением ресурсов. В результате они стали быстрыми темпами увеличивать прибыль, в том числе и остающуюся в их распоряжении (включая средства, направляемые на оплату труда, материальное поощрение и социальное



Источник: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995. С. 19, 24–25.

Рисунок 1. Динамика доли прибыли, остающейся в распоряжении организаций, и платежей из прибыли госпредприятий и хозяйственных организаций в СССР в 1986–1990 годах

развитие). Достигалось это в основном благодаря структурным сдвигам в производственной программе в пользу наиболее рентабельной продукции и роста централизованно устанавливаемых цен (их пересмотр с помощью давления на органы ценообразования) и цен на продукцию, выпускаемую за рамками государственного заказа.

Схожих успехов позволяло добиваться создание кооперативов и малых предприятий, ассоциированных с материнским госпредприятием. Благодаря проведению производственных или торговых операций через хозяйственные структуры, которые не зависели от вышестоящих органов управления, удавалось частично выводить финансовые ресурсы предприятия за рамки централизованно регламентируемого сектора экономики. Они использовалась на выплату зарплаты и премий работникам материнского предприятия, а также на личное обогащение руководства предприятий и дочерних структур. Одновременно в централизованных планах производственного развития предприятий предусматривалось увеличение доли прибыли, направляемой на капитальные вложения, что вызвало соответствующее снижение доходов бюджета.

Все это привело к тому, что платежи из прибыли предприятий снизились с 16,2% ВВП в 1986 году до 11,7% ВВП в 1990 году, чему также способствовало увеличение доли прибыли, направляемой на капвложения (в рамках предпринятой попытки реализации нового этапа индустриализации). Государство постепенно теряло рычаги контроля над экономической ситуацией в стране (в частности, деградировала система контроля за оптовыми ценами при сохранении достаточно жесткого контроля за розничными ценами), что привело также к стабильному снижению налога с оборота (*табл. 1*).

Во-вторых, ухудшилась конъюнктура на мировом рынке энергоносителей. Государство обладало монополией на внешнеэкономическую деятельность, доходы от экспорта формировались благодаря разнице между внутренними и мировыми ценами. Предприятие продавало свою продукцию государственной внешнеторговой организации, которая ее экспортировала и вносила полученную прибыль в бюджет. С 1985 года из-за падения мировых цен на нефть доходы от внешнеэкономической деятельности начали снижаться и за 5 лет уменьшились с 8,4 до 4,9% ВВП в 1990 году (*табл. 1*).

Косвенно сокращение доходов от внешнеэкономической деятельности сказалось на поступлении налога с оборота в 1985–1987 годах. Так как не хватало валютной выручки от экспорта энергоносителей,

советскому руководству пришлось выбирать между импортом потребительских товаров и импортом машин и оборудования. Поскольку был провозглашен курс на ускорение социально-экономического развития страны, для его проведения нужны были машины и оборудование. Поэтому выбор был сделан в пользу снижения импорта потребительских товаров, что привело к соответствующему падению поступлений налога с оборота. Он изымался как разница между ценой импортных товаров, полученной путем пересчета контрактной цены в рубли по официальному курсу, и их розничной ценой с учетом торговых и оптово-сбытовых скидок.

В-третьих, антиалкогольная кампания сократила поступления налога с оборота. Начавшаяся в 1985 году борьба с пьянством привела к уменьшению легального потребления алкоголя. При этом широко развернулось самогоноварение. Лишь с 1988 года в связи с падением энтузиазма в борьбе с пьянством стали расти доходы от производства спиртного и увеличились поступления по налогу с оборота.

В конце 1980-х годов наряду с отменой многолетнего жесткого запрета на предпринимательскую деятельность в РСФСР возникла административная и уголовная ответственность за налоговые правонарушения. В 1986 году в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях ввели статью 156.1, которая предусматривала ответственность за уклонение от подачи декларации о доходах[1]. В том же году в Уголовный кодекс РСФСР включили статью 162.1 «Уклонение от подачи декларации о доходах».

В 1990 году правительство попыталось приспособить налоговую систему к изменившимся макроэкономическим и социально-политическим условиям. Были приняты Закон СССР «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства» от 23 апреля 1990 года, Закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций» от 14 июня 1990 года и законы о порядке

[1] «Уклонение от подачи декларации о доходах от занятия кустарно-ремесленным промыслом, другой индивидуальной трудовой деятельностью либо об иных доходах, облагаемых подоходным налогом, и в других случаях, когда подача декларации предусмотрена законодательством, либо несвоевременная подача декларации или включение в нее заведомо искаженных данных, если эти действия совершены после наложения административного взыскания за такие же нарушения, – наказываются исправительными работами на срок до двух лет или штрафом от двух до десяти минимальных месячных размеров оплаты труда». (См.: Указ Президиума ВС РСФСР от 28 мая 1986 года.)

их применения на территории РСФСР. От распределения прибыли индивидуально по предприятиям перешли к налогу на прибыль, преобразовали налог с оборота и механизм изъятия доходов от внешней торговли, изменили систему налогообложения физических лиц и систему социального страхования.

До вступления в действие (с 1 января 1991 года) только что принятого Закона «О налогах с предприятий...» были изменены условия налогообложения на 1991 год. Союзное правительство полностью осознало угрожающее положение в сфере государственных финансов. Ситуацию усугубили взлет расходов на ценовые субсидии после повышения осенью 1990 года закупочных цен на сельхозпродукцию и решения о росте оптовых цен в промышленности с 1 января 1991 года. Розничные цены при этом остались неизменными.

Чтобы предотвратить скачок цен на продукцию производственно-технического назначения из-за широкого распространения договорных цен, ввели предельный уровень рентабельности отдельных товаров. В большинстве отраслей он составлял 30%, в машиностроении и металлургии – 25, на транспорте – 35, в издательской деятельности – 40%. Вся прибыль, полученная сверх этого уровня, должна была направляться в союзный и республиканские бюджеты в равных долях. Такая мера оказалась крайне неэффективной. Предприятия быстро адаптировались к нововведению и простыми бухгалтерскими методами избавились от резкой дифференциации рентабельности отдельных видов продукции.

В соответствии с Законом «О налогах с предприятий...» предприятия всех отраслей при рентабельности, не превышавшей установленный предельный уровень, уплачивали в союзный бюджет налог на прибыль в 22%, а в бюджеты союзных и автономных республик и в местные бюджеты – не выше 23% (включая плату за трудовые и природные ресурсы). При этом налоги, зачисляемые в бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты, распределялись на основе соглашения между республиками. Эффективному использованию единых ставок налогообложения для всего народного хозяйства или хотя бы для отдельных отраслей в 1991 году мешала сильная дифференциация предприятий по рентабельности. На нее влияли жестко фиксированные цены на многие товары и обязательные поставки продукции для государства, предусмотренные Государственным планом СССР на 1991 год.

В той ситуации предотвратить дифференциацию финансового положения предприятий, связанную с административным контролем над ценами и решениями вышестоящих органов власти, можно было двумя способами: первый – продолжать сокращать сферу административных заданий и ускорить либерализацию цен, второй – предоставить адресные льготы по налогообложению.

Однако ни союзное, ни российское правительство не обладало в 1991 году достаточной политической волей, чтобы либерализовать цены и хозяйственную деятельность предприятий. Не получала массового распространения и политика адресных дотаций, субсидий и налоговых льгот. Ведь распад СССР в 1991 году ускорил крах командно-административного управления – в частности, контроля над ценами и выполнением государственных заданий. К середине 1991 года союзные госструктуры уже не работали, а российские еще не взяли на себя необходимые функции. В результате деятельность предприятий гораздо меньше зависела от утвержденного плана на 1991 год, чем можно было ожидать в конце 1990 года.

Закон «О налогах с предприятий...» предусматривал резко прогрессивную шкалу налоговых ставок: 80% – если прибыль превышала рентабельность предприятия над установленным предельным уровнем до 10 пунктов, 90% – свыше 10 пунктов. В 1991 году предельный уровень рентабельности принимался равным удвоенному размеру фактического среднеотраслевого уровня.

Для отдельных налогоплательщиков этот закон устанавливал специальные ставки налога на прибыль. Совместные предприятия с иностранным капиталом облагались налогом по пониженным ставкам (при доле иностранного участника более 30%). Ставка в 35% была установлена для предприятий потребительской кооперации, общественных и религиозных организаций. Для производственных кооперативов ставки налога устанавливали Верховные Советы союзных республик (не выше 45%).

Половина налога, взимаемого с финансовых организаций и предприятий с участием иностранного капитала, шла в союзный бюджет, остальное – в бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты. Потребительская кооперация, общественные организации, местное хозяйство и колхозы платили налоги в местные бюджеты.

Поскольку не существовало четких критериев для дифференциации налоговых ставок, возникала благоприятная почва для массовых

злоупотреблений чиновников. Дифференциация налогов на кооперативы, исходя из числа его членов, диктовалась рудиментами социалистической идеологии. Отнесение налоговой ставки на основной вид деятельности вело к фиктивному раздуванию выручки от реализации продукции, работ и услуг, которые облагались по льготной ставке.

Налог с оборота платили все предприятия, которые производили или реализовывали товары, облагаемые этим налогом. В 1990–1991 годах более 90% его взималось через разницу между централизованно устанавливаемыми розничными и оптовыми ценами. С ослаблением ценового контроля этот механизм разрушился, поэтому весь 1991 год снижались поступления налога с оборота.

В 1990–1991 годах налогами на экспорт и импорт облагались все организации, которые вели внешнеторговые операции. Налоги исчислялись в советских рублях по ставкам в процентах к контрактной стоимости товаров либо в виде разницы между внешнеторговыми ценами (пересчитанными в советские рубли) и внутренними ценами на отдельные экспортируемые или импортируемые товары общегосударственного назначения за вычетом накладных расходов.

Налог на импорт товаров (кроме импорта, предусмотренного Государственным планом на 1990 год) был введен в августе 1990 года задним числом (с 1 июня). С января 1991 года были снижены ставки налога на импорт и введен налог на экспорт товаров.

С 1 января 1991 года все предприятия, кроме совместных предприятий с иностранным капиталом, были обязаны продавать Внешэкономбанку СССР 40% своей валютной выручки по коммерческому курсу Госбанка СССР[2], составлявшему тогда 1,8 рубля за доллар. Оставшаяся часть подлежала распределению по нормативам между валютными фондами предприятия, союзно-республиканским валютным фондом и местными бюджетами.

Были созданы внебюджетные фонды стабилизации экономики, которые формировались за счет отчислений предприятий: 11% фонда заработной платы, 20% амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов предприятий, прибыли предприятий, полученной от повышения договорных цен сверх установленных предельных уровней рентабельности. Эти отчисления фактически играли роль дополнительного налогообложения.

[2] Указ Президента СССР «Об особом порядке использования валютных ресурсов в 1991 году» от 2 ноября 1990 года № УП-975.

В конце 1980-х годов налоговая система постепенно перестала соответствовать новой экономической ситуации. Реформы того времени привели к существенному снижению основных бюджетных доходов – налога с оборота и платежей из прибыли предприятий. Ситуацию усугубили снижение мировых цен на энергоносители и перегибы в антиалкогольной кампании. Но если в начале 1980-х годов налоговая система не была основной причиной кризиса социализма, то к началу 1990-х годов неспособность властей обеспечить сбалансированность бюджета и несоответствие налоговой системы новым экономическим реалиям стали катализаторами революционных социально-политических процессов[3]. Реформа оказалась половинчатой и не могла создать оптимальную налоговую систему ни для плановой, ни для рыночной экономики.

Создание российской налоговой системы в 1990-х годах

Формирование налогового законодательства

В 1991 году после краха советской экономики надо было создать налоговую систему для страны, переходившей к рынку. Поскольку не было достаточной информации о поведении налогоплательщиков в государствах с переходной экономикой, пришлось взять за образец систему налогообложения в развитых странах, выработать на основе их опыта собственную модель и попытаться ее выстроить. Это и было сделано в 1991–1992 годах.

Верховный Совет РСФСР в конце 1991 года принял около полутора десятка налоговых законов. Они вступили в силу с начала 1992 года и действовали до принятия второй части Налогового кодекса в 2000 году. Законы 1991 года были подготовлены всего за несколько месяцев и не отличались глубиной проработки. Юристы их дорабатывали уже после принятия, до официального опубликования. Сформированная в конце 1991 года налоговая система напоминала налоговые системы Франции и Италии[4].

---

[3] Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004.

[4] Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003.

Закон «Об основах налоговой системы» от 27 декабря 1991 года № 2118-1 сформулировал ключевые принципы налогообложения, определил основные понятия (налог, налогоплательщик и др.), указал перечни федеральных, региональных и местных налогов, установил основные права и обязанности налогоплательщиков.

Главными источниками доходов бюджета до принятия соответствующих глав Налогового кодекса были следующие налоги и обязательные платежи.

Налог на прибыль. Введенный в конце 1991 года[5], он взимался со всех предприятий, включая предприятия с иностранными инвестициями.

Из всех налоговых инструментов регулирования доходов в 1992 году осталось лишь нормирование заработной платы, подлежащей включению в себестоимость. Заработная плата, превышавшая 4 минимальных размера в расчете на одного работника, в 1992 году облагалась налогом на прибыль по ставке 32%. В 1993 году в дополнение к этому зарплата, превышавшая 8 минимальных размеров, стала облагаться по ставке 50%. Такое регулирование заработной платы не распространялось только на иностранных юридических лиц, работавших в России, и на предприятия, полностью принадлежавшие иностранным инвесторам.

В 1992 году ставка налога на прибыль составляла 32%, за исключением прибыли от посреднических операций (для них – 45%). Сельхозпроизводители были освобождены от этого налога.

Дивиденды по акциям, проценты по облигациям и другим ценным бумагам облагали у источника выплаты по ставке 15%. После чего эти доходы у предприятия-получателя не включались в прибыль, подлежащую налогообложению.

Существовали многочисленные льготы по налогу на прибыль. Например, налогом не облагалась прибыль предприятий, направленная на содержание находившихся на их балансе жилья и другой социальной инфраструктуры. Эту льготу обусловила необходимость поэтапного перехода к коммерциализации жилья, которое в России и других бывших союзных республиках было для населения фактически бесплатным. Такой порядок позволял несколько сгладить фактические различия в социальном бремени, которое несли предприятия.

[5] Закон «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 27 декабря 1991 года № 2116-1.

Рациональными были также льгота, позволявшая уменьшать налогооблагаемую прибыль на благотворительные расходы предприятия в размерах до 3% облагаемой прибыли, и освобождение от налога прибыли, направленной на погашение убытков прошлых лет.

В 1992 году предоставлялись различные налоговые льготы для инвестиций в зависимости от вида деятельности, типа и размера предприятий. Это привело к многообразию фактических ставок налога на прибыль. Правда, существовало правило, по которому общая сумма предоставленных предприятию льгот не могла уменьшать фактическую сумму налога на прибыль больше чем на 50%.

Подоходный налог с физических лиц[6]**.** Налогом облагался весь совокупный доход от службы по найму на основном месте работы, от работы по совместительству, от предпринимательской деятельности. Налог был прогрессивным. Так, для исчисления суммы налога к уплате в 1998 году применялась следующая шкала: при размере облагаемого совокупного годового дохода до 20 тыс. рублей ставка налога равнялась 12%, до 40 тыс. – 15%, до 60 тыс. – 20%, до 80 тыс. – 25%, до 100 тыс. – 30%, свыше 100 тыс. рублей – 35%. Не включались в облагаемый доход государственные пособия, пенсии, компенсационные выплаты (командировочные, пособия по безработице и др.). Льготы предоставлялись участникам Великой Отечественной войны, инвалидам, чернобыльцам и др. Льготы устанавливались по социалистическим традициям и официально объяснялись тем, что необходимо смягчить переход к рынку для малообеспеченных слоев населения, целесообразно стимулировать сбережения и определенные виды расходов (например, на строительство жилья). Совокупный доход, подлежащий налогообложению, уменьшался на величину минимальной месячной оплаты труда, а также на расходы на содержание детей и иждивенцев в том же размере (одному из супругов).

Кроме подоходного налога, физические лица уплачивали отчисления в Пенсионный фонд в размере 1%, а также налог на имущество и налог на наследство и дарение. Налог на имущество платили владельцы жилых домов, квартир, дач, других строений и транспортных средств. Ставка налога на строения составляла 0,1% инвентаризационной стоимости или стоимости, рассчитанной для страховых платежей. Ставки налогов на наследство и дарение устанавливались в зависимости от степени родства лиц и размеров наследуемого или

[6] Закон «О подоходном налоге с физических лиц» от 7 декабря 1991 года № 1998-1.

даримого имущества, а на транспортные средства – в расчете на единицу мощности.

НДС. Этим налогом облагалась добавленная стоимость предприятий, которая определялась как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения[7]. НДС платили все юридические лица, а также граждане, занимавшиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Финансовые услуги, услуги в области здравоохранения, образования и религии этим налогом не облагались.

С 1 января 1993 года ставка НДС была снижена с 28 до 20% по всем товарам (работам, услугам), кроме продовольственных товаров (без подакцизных) и товаров для детей, по которым ставка равнялась 10%. Уменьшили и конкретизировали список льгот по НДС. С 1 февраля НДС стали взимать с товаров, ввозимых на территорию РФ. Изменили порядок определения кредита по НДС и сроки его уплаты. В целом это привело к резкому сокращению поступлений налога.

В промышленности использовался фактурный метод исчисления НДС (с той особенностью, что обязательства по налогу возникали по факту оплаты продукции), распространенный в большинстве стран, применявших НДС. В других секторах имелась специфика. Предприятия розничной торговли уплачивали НДС с величины торговой наценки, равной разнице между продажной и покупной ценами. Предприятия-посредники платили налог с дохода (надбавки плюс комиссионные), строительные организации – со стоимости работ, принятых заказчиками. Такой порядок усложнял взимание НДС, поскольку ставил его расчет в зависимость от процедуры определения валового дохода и прибыли предприятия. Кроме того, у предприятия не возникало временного лага между уплатой налога и получением кредита по НДС[8].

Россия имела особенности в области льгот по НДС, общих для многих постсоциалистических стран. Так, не взимался налог с услуг и работ по строительству жилья. При этом налог по приобретенным материальным ресурсам не возмещался организациям, занимавшимся этими видами деятельности (кроме производства продовольствия).

[7] Закон «О налоге на добавленную стоимость» от 6 декабря 1991 года № 1992-1.

[8] См.: Сильвани К. Применение НДС в странах СНГ // МВФ. Управление по бюджетным вопросам. 1992 (июль).

Нулевая ставка по НДС (то есть освобождение от налога с возмещением налога, уплаченного по приобретенным товарам) предоставлялась только для экспортных товаров. В 1992 году импортные товары НДС не облагались.

Акцизы. Для алкогольных напитков, табачных изделий, некоторых товаров длительного пользования вместо налога с оборота и налога с продаж в 1992 году были введены акцизы с дифференцированными по группам товаров ставками[9]. Акцизы взимаются на стадии реализации товара в розничной торговле и устанавливаются в процентах от отпускной цены. До 1993 года импортные подакцизные товары были освобождены от акцизного сбора.

Налог на имущество предприятий[10]. В 1992 году этот налог не мог превышать 1% налогооблагаемой базы. Конкретные ставки определялись законами республик в составе РФ, решениями законодательных властей краев, областей, автономной области, автономных округов, Москвы и Санкт-Петербурга.

От уплаты налога на имущество освобождались бюджетные учреждения, коллегии адвокатов, предприятия, занимавшиеся производством, обработкой и хранением сельхозпродукции, рыбным хозяйством, предприятия, более 50% работников которых были инвалидами, и др. Новые предприятия освобождались от налога на 1 год.

Налогом не облагалось имущество, используемое для нужд образования и культуры, для создания сезонного страхового запаса, для противопожарной безопасности, используемое в природоохранных целях, в сельском хозяйстве, в рыболовстве, а также трубопроводы, дороги, линии связи, высоковольтные линии и др.

Земельный налог[11]. Уплачивали его юридические лица и граждане – собственники земельных участков. Базовые ставки налога зависели от региона. Например, в конце 1994 года ставка варьировала от 665 до 4950 рублей за 1 га. Индивидуальные земельные участки облагались налогом по ставке 5 рублей за 1 кв. м. Краевые и областные органы власти, органы местного самоуправления имели право понижать ставки и устанавливать льготы по земельному налогу как для определенных категорий плательщиков, так и для отдельных плательщиков. Базовые ставки ежегодно индексировались.

[9] Закон «Об акцизах» от 6 декабря 1992 года № 1993-I.

[10] Закон «О налоге на имущество предприятий» от 13 декабря 1991 года № 2030-1.

[11] Закон «О плате за землю» от 11 ноября 1991 года № 1738-1.

Налоги, связанные с разработкой и добычей полезных ископаемых[12]. К ним относятся платежи за право использования минеральных ресурсов, в том числе платежи за право разведки минералов (поступают в местные бюджеты), и платежи за право добычи минеральных ресурсов. Предельный уровень регулярных платежей за право на добычу благородных металлов (золото, платиноиды и серебро) устанавливал орган, выдавший лицензию, в процентах от стоимости добытого минерального сырья по ценам реализации товарной продукции без учета НДС.

Плата за право пользования недрами взималась в денежной форме как часть объема добытого минерального сырья или в зачет сумм предстоящих платежей в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горнодобывающего предприятия. С начала добычи производился разовый платеж, а затем делались регулярные платежи в течение всего срока действия лицензии. По нефти и природному газу первоначальный платеж составлял 10%, по железной руде и меди – 3,7, по золоту, платине и серебру – 7,8, по строительным материалам – 3%.

При добыче дефицитных полезных ископаемых с низкой экономической эффективностью разработки или при добыче из остаточных запасов пониженного качества пользователю недр предоставлялись скидки за истощение недр.

Плата за право пользования недрами превышала 2/3 платежей за пользование природными ресурсами (недра, лес, вода, земля и др.). Более 70% платежей за пользование природными ресурсами поступало в бюджеты территорий. При этом 90% средств доставалось Западно-Сибирскому, Дальневосточному, Восточно-Сибирскому, Уральскому, Поволжскому и Северному регионам.

Платежи за право использовать минералы в целях, не связанных с их добычей (например, при строительстве или разработке подземных мощностей), являлись отдельным налогом, который поступал в местный бюджет.

С пользователей недр, ведущих добычу полезных ископаемых, взимались отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы по ставкам, дифференцированным по видам минерального сырья. Размеры отчислений определялись как установленная доля стоимости фактически добытых полезных ископаемых. На эти отчисления приходилось около 20% всех платежей за пользование природными ресурсами.

[12] Закон «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступали в бюджет РФ для целевого финансирования работ в рамках федеральных программ изучения недр и в бюджеты субъектов Федерации для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы на их территориях. Частично они оставались у добывающих предприятий, которые самостоятельно проводили работы по геологическому изучению недр в рамках федеральной программы воспроизводства минерально-сырьевой базы. По нефти и газовому конденсату ставка отчислений равнялась 10%, по железной и хромовой руде – 3,7, по черным и редким металлам – 8,2, по драгоценным металлам – 7,8, по радиоактивному сырью – 17, по другим минеральным ресурсам – 5%.

К налогам на ресурсы относятся плата за воду, забираемую предприятиями из водохозяйственных систем, и отчисления в экологические фонды (плата за загрязнение окружающей среды). Были установлены нормы использования природных ресурсов (выбросов загрязняющих веществ), а также нормы потерь минерального сырья при добыче. Расходы в пределах установленных государством норм относились на себестоимость продукции, а расходы в суммах, превышавших нормативные, – на прибыль, остававшуюся в распоряжении предприятий. 90% платежей поступало во внебюджетные экологические фонды, 10% – в доход республиканского бюджета.

Налог на реализацию горюче-смазочных материалов, налог на пользователей автодорог, налог с владельцев транспортных средств, налог на приобретение автотранспортных средств (кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей), акцизы на автомобили, приобретаемые гражданами в личное пользование[13]**.** Все эти налоги поступали в дорожные фонды.

Налог на реализацию горюче-смазочных материалов уплачивали предприятия в процентах от суммы их реализации. Налог на пользователей автодорог распространялся только на юридических лиц. Его не платили сельхозпредприятия и предприятия, которые содержали дороги общего пользования. От налога с владельцев транспортных средств были освобождены инвалиды, чернобыльцы, сельхозпредприятия и предприятия, содержавшие автодороги общего пользования. Налог на приобретение автотранспортных средств уплачивали все покупатели. Он был установлен в процентах от продажной цены

[13] Закон «О дорожных фондах в РСФСР» от 18 октября 1991 года № 1759-1.

(без НДС и акцизов). Льготы по нему имели те же категории владельцев транспортных средств.

Налог на операции с ценными бумагами. При эмиссии ценных бумаг взимался налог в размере 0,5% номинальной суммы, в дальнейшем при совершении сделок купли-продажи каждый участник сделки уплачивал по 3 рубля с каждой 1000 рублей[14]. Освобождались от уплаты этого налога юридические и физические лица, приобретавшие акции, впервые эмитируемые акционерным обществом с момента его государственной регистрации, а также эмитенты, проводившие первичную эмиссию.

Внебюджетные фонды социальной направленности. К ним относятся Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости и Фонд обязательного медицинского страхования. 27 декабря 1991 года для всех предприятий был установлен страховой тариф взносов в Пенсионный фонд, равный 31,6% начисленного фонда зарплаты. 25 декабря 1992 года он был снижен до 28%. Кроме того, в Пенсионный фонд взимался платеж в размере 1% (у источника выплаты) с зарплаты граждан.

Ставка отчислений в Фонд социального страхования в конце 1991 года была установлена в размере 5,4% и в 1992–1993 годах не менялась. Средства этого фонда направлялись на пособия по временной нетрудоспособности, а в некоторых случаях – на оплату лечения и лечебного питания граждан.

В 1992 году не было предусмотрено наказание для предприятий, которые не начисляли и не перечисляли страховые взносы. Массовые перечисления средств начались (в том числе за 1992 год) с 1993 года – после того, как была введена обязательная регистрация каждого предприятия в Фонде социального страхования. С 1993 года норматив отчислений в Фонд занятости населения составлял 2% начисленной оплаты труда. В Фонд обязательного медицинского страхования предприятия отчисляли 3,6% фонда оплаты труда.

Внебюджетные фонды производственного назначения. Это дорожные фонды, Фонд финансирования научно-исследовательских и конструкторских работ (НИОКР), фонды финансового регулирования – в металлургии и в топливно-энергетическом комплексе. С 1992 года министерствам и ведомствам разрешили создавать специальные

[14] Закон «О налоге на операции с ценными бумагами» от 12 декабря 1991 года № 2023-1.

отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды НИОКР (в 1992 году они образовывались за счет отчислений в 1,5% себестоимости), а Министерству оборонной промышленности – целевой фонд содействия конверсии военного производства за счет отчислений до 3% себестоимости товарной продукции оборонных предприятий.

Республиканский валютный резерв и Стабилизационный фонд Центрального банка были созданы в 1991 году[15]. Первый формировался за счет обязательной продажи 40% валютной выручки предприятий и граждан, а второй – 10% валютной выручки предприятий. Компаниям разрешили до 2% валютной выручки направлять в валютные фонды республик, краев, областей в счет продажи валюты в Республиканский резерв.

Кроме налогов и отчислений во внебюджетные фонды федерального уровня, существовали местные налоги – налог на содержание милиции, на благоустройство территории, на рекламу, сбор за перепродажу автомобилей и вычислительной техники, сбор за право торговли и др., а также таможенные пошлины (платежи), которые зачислялись в федеральный бюджет.

Итак, в 1992 год Россия вступила с новой налоговой системой, которая с небольшими изменениями просуществовала до налоговой реформы начала 2000-х годов.

Налоговые органы

Одновременно с введением в действие законов, заложивших фундамент налоговой системы, были образованы налоговые органы. С начала 1990 года в составе Министерства финансов функционировали государственные налоговые инспекции. Главная государственная налоговая инспекция первоначально была подразделением Минфина, а в ноябре 1991 года получила статус Государственной налоговой службы и обрела самостоятельность. С сентября 1996 года Госналогслужба стала подведомственной непосредственно президенту. В декабре 1998 года она была преобразована в Министерство по налогам и сборам[16].

---

[15] Указ Президента РСФСР «О формировании Республиканского валютного резерва» от 1 января 1991 года.

[16] Официальный сайт ФНС РФ: http://www.nalog.ru/document.php?id=5207&topic=chronicle

Параллельно консолидировались органы по борьбе с налоговыми преступлениями. С июля 1992 года Главное управление налоговых расследований стало заниматься оперативно-розыскной деятельностью. С июня 1993 года правоохранительные органы пополнились налоговой полицией. Она получила право налагать административный арест на имущество юридических и физических лиц с последующей его реализацией, если налогоплательщик не платит налогов. По результатам проверки налогоплательщика полиция составляла акт, на основании которого налоговая инспекция могла списывать денежные средства должника.

В фискальной сфере активно работали таможенные органы: Государственный таможенный комитет (ГТК), образованный 25 октября 1991 года[17], региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты. Таможенные органы получили статус правоохранительных органов и полномочия на валютный контроль. В конце 1993 года они были отнесены к военизированным государственным организациям[18]. 21 мая 1993 года был принят Закон «О таможенном тарифе в РФ» № 5003-1, а 18 июня 1993 года – Таможенный кодекс РФ. Важнейшими задачами таможенных органов в нем названы взимание таможенных пошлин и налогов и борьба с нарушениями налогового законодательства, относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу России.

Фискальные полномочия таможенных органов распространялись только на НДС и акцизы, применяемые к товарам, пересекающим границу, и на таможенную пошлину, которая относится к федеральным налогам. Неуплаченные налоги и таможенные пошлины таможенный орган взыскивал в бесспорном порядке, когда

[17] Реформа таможенных органов началась в середине 1980-х годов. В 1986 году Главное таможенное управление, входившее в Министерство внешней торговли, было преобразовано в самостоятельный орган – Главное управление государственного таможенного контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР. В 1986–1991 годах таможенная система развивалась в организационном и правовом плане. Тогда пришел конец государственной монополии внешней торговли. Но новый механизм регулирования внешнеэкономических связей не начал действовать. Отсутствовала законодательная база для радикального реформирования таможенного дела. Функции таможенных органов остались прежними. Серьезные изменения начались после принятия в 1991 году нового Таможенного кодекса СССР и Закона «О таможенном тарифе», но действовали они недолго – до распада СССР.

[18] http://www.tkod.ru/12.html

бы ни была обнаружена их неуплата. А платежи с физических лиц, перевозивших товары через границу не в коммерческих целях, взыскивались в судебном порядке.

Таможенные органы были наделены большой властью: при попытке уклониться от уплаты таможенных платежей Государственный таможенный комитет был вправе принять решение о приостановке операций по счетам плательщика до момента уплаты, и оно являлось обязательным для банков и иных кредитных учреждений.

Соблюдение налогового законодательства контролировали и другие ведомства – от Генпрокуратуры и Счетной палаты до МВД. Положения, регулировавшие отношения в налоговой сфере, были включены в Уголовный кодекс[19].

Функционирование налоговой системы в 1990-х годах

Проблемы налоговой системы

Налоговые законы были приняты, налоговые органы созданы, фискальная система заработала, но с большими трудностями. Поскольку законодательство готовили в спешке, многие важнейшие положения не были продуманы. Например, в Законе «Об основах налоговой системы в РФ» определение налогов, сборов, пошлин было общим и неточным, не содержало прямого указания на денежный характер налоговых платежей[20], поэтому вплоть до 1999 года были распространены неденежные расчеты с бюджетом, что вело к росту бюджетной задолженности.

На федеральном уровне взаимозачеты проводились с использованием специальных инструментов. В конце 1994 года в обращение

[19] В 1992 году Уголовный кодекс был дополнен двумя статьями, устанавливающими ответственность за сокрытие доходов или иных объектов налогообложения и за противодействие или неисполнение требований налоговой службы в целях сокрытия доходов или неуплаты налогов. Основным наказанием во всех случаях был штраф, но сокрытие доходов при отягчающих обстоятельствах могло караться и лишением свободы на срок до 5 лет с конфискацией имущества.

[20] «Под налогом, сбором, пошлиной и другим платежом понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый плательщиками в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами».

были выпущены казначейские обязательства (КО), представлявшие собой государственные ценные бумаги с процентной ставкой ниже рыночной, которые индоссировала (учинила передаточные надписи) горстка частных предприятий. Основная задача КО – реструктуризация задолженности бюджета перед бюджетополучателями. Погашались КО как в наличных деньгах, так и путем обмена на казначейские налоговые освобождения (КНО), дававшие право предъявителю зачесть налоговые обязательства по номиналу. В 1996 году Минфин начал эмитировать КНО непосредственно как обеспечение финансирования некоторых федеральных расходов.

Различные схемы взаимозачетов и денежных суррогатов еще большее распространение получили на региональном и муниципальном уровнях, налоги платились векселями крупных компаний, региональных и местных администраций. Векселя обращались между предприятиями и местными бюджетами, которые таким образом получали часть налоговых платежей и финансировали свои расходы. Зачастую векселя номинировались не в рублях, а в единицах товаров. Это вело к фактическому дисконтированию налоговых обязательств при галопировавшей инфляции. Нередко налоговые обязательства в местные бюджеты погашались товарами или услугами. Эта крайне непрозрачная практика способствовала расцвету коррупции.

Таким образом, отсутствие формального запрета на неденежное погашение налоговых обязательств и использование взаимозачетов внесло свой вклад в налоговый кризис середины 1990-х годов. С 1999 года, когда вступила в силу часть 1 Налогового кодекса, которая определяла налог как денежное обязательство, неденежные зачеты прекратились[21].

Кроме того, когда формировали налоговую систему по образу и подобию западных стран, ожидали, что она заработает и в российских условиях переходного периода. Но возможности адаптации зарубежного опыта к российским реалиям не были учтены в достаточной мере. Проблемы вызывала не столько тяжесть фискального бремени, сколько чрезмерная усложненность, нестабильность, нестыковка федеральных и региональных правил, отсутствие объективных процедур рассмотрения апелляций. Специфика была и в том, что у российских

[21] Подробнее см.: Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, И. Трунина. В 2-х т. Т. 1. М.: ИЭПП, 2008. С. 22–26.

налогоплательщиков отсутствовала исторически сложившаяся традиция уважения к налоговой службе.

В 1990-е годы налоговые законы имели относительно меньшее регулирующее значение, чем подзаконные акты (указы президента, инструкции налоговых органов[22] и др.). Это объяснялось как недостаточной детализацией законов, большинство норм которых не было рассчитано на прямое применение, так и политическими факторами. Так, в результате политического кризиса октября 1993 года указы Президента на некоторое время практически подменили собой законы, регулируя вопросы, традиционно относившиеся к исключительной компетенции законодательной власти.

Кроме того, в 1990-х годах налоговая система не была нейтральной по отношению к различным категориям налогоплательщиков. Основную тяжесть налогового бремени несли крупные предприятия, у которых было меньше возможностей уклоняться от уплаты налогов. Полностью платили налоги граждане со средними доходами, получавшие зарплату, а состоятельные – прибегали к различным способам налоговой оптимизации.

Проведению эффективной и сбалансированной налоговой политики в 1990-х годах мешали объективные причины.

Политические причины. Политическая нестабильность ограничивала готовность и способность власти собирать налоги. Взлет налоговых недоимок отмечался в периоды резкого ослабления политических позиций федерального правительства, а когда исполнительные власти временно консолидировались, сбор налогов улучшался. В те годы постоянно шла конфронтация между правительством, стремившимся ужесточить финансовую политику, и парламентом, который отстаивал популистские проинфляционные меры. Острыми были разногласия между Центробанком и правительством, особенно в 1992–1993 годах. Регулярно возникали противоречия между отдельными группами в правительстве, которые защищали интересы различных секторов экономики (АПК, ВПК, добывающей промышленности, банков и др.). В стране ускорялись центробежные процессы, в том числе в налоговой сфере.

Институциональные причины. Многочисленные «белые пятна» в налоговом законодательстве позволяли уклоняться от уплаты

[22] В середине 1990-х годов налогообложение регулировалось, помимо законов, более чем 800 подзаконными актами Минфина и ГНС.

налогов. Приходилось принимать ведомственные акты, которые нередко его произвольно толковали. Банки допускали технические и умышленные задержки исполнения платежных поручений, а иногда просто покрывали уклонение клиентов от уплаты налогов. Слабая судебная система за редкими исключениями не позволяла обжаловать действия налоговой администрации. Мощности судебной системы не соответствовали потребностям рыночной экономики. Суды были перегружены и затягивали рассмотрение дел. Требовалось время на замену советских судейских кадров, которые привыкли воспринимать суд как придаток карательной системы государства.

Отсутствовали законодательная база и практика возбуждения дел о банкротстве при длительной неуплате налогов. Разъедаемая коррупцией налоговая служба не имела достаточно квалифицированных кадров, оснащенных современной техникой, чтобы эффективно справляться со своими задачами[23]. В первые годы переходного периода количество возбужденных уголовных дел по фактам нарушения налогового законодательства было ничтожно мало по сравнению с масштабами уклонения от налогообложения[24].

Экономические причины. Номинальный курс рубля постоянно падал, а реальный – повышался. Россия страдала от галопировавшей инфляции, ее месячные значения измерялись двузначными цифрами. Существовала огромная взаимная задолженность предприятий, в том числе просроченная. Росла доля частных компаний, у которых налоговая дисциплина была ниже, чем у государственных предприятий[25].

Инфляция искажала базу налогообложения или шкалы налоговых ставок практически для всех налогов. Прибыль предприятий

[23] Так, в начале 1990-х годов возникало много проблем с взиманием подоходного налога. От подачи деклараций освобождались получатели заработной платы только по месту основной работы; лица, не имевшие постоянного местожительства в России; граждане, работавшие по совместительству, если сумма годового дохода не превышает величину, облагаемую по минимальной ставке. Однако в связи с быстрым развитием предпринимательства увеличивались масштабы вторичной занятости и число граждан, которые должны были декларировать свои доходы. А налоговая служба не могла обеспечить точность и своевременность декларирования доходов, а также сбор налогов на должном уровне.

[24] Например, в 1992 году в России было возбуждено всего 147 уголовных дел о налоговых преступлениях, а в 1993 году – 1242. (См.: Солтаганов В.Ф. Налоговая полиция: вчера, сегодня, завтра. М.: АНО Изд-во «Дом НП РФ», 2000.)

[25] Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995. С. 56–57.

завышалась из-за недооценки используемых материальных ресурсов и амортизационных отчислений. Без систематической переоценки уменьшалась база налога на имущество физических лиц и предприятий. С ростом цен падала реальная величина необлагаемого минимума доходов физических лиц. При прогрессивной шкале налогообложения повышение цен вызывало увеличение эффективной ставки подоходного налога. Все специфические ставки для различных налогов в реальном исчислении снижались пропорционально инфляции. Нейтральными по отношению к растущему уровню цен были лишь налоги типа НДС или акцизов, ставки которых установлены в процентах к стоимости товара. А инфляционное обесценение налоговых поступлений за время между возникновением налоговых обязательств плательщика и поступлением налога в бюджет распространялось на все налоги. Таким образом, при высокой инфляции и недоимках по налогам реальные налоговые поступления в бюджет снижались.

В 1990-х годах этот механизм дополнялся тем, что предприятия могли выбирать системы бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли: по факту отгрузки продукции (метод начислений) или по факту оплаты продукции (кассовый метод). Большинство предпочитало второй. Поэтому разница во времени между производством (отгрузкой) продукции и поступлением денег на счет производителя (возникновением налоговых обязательств по НДС и прибыли) тем сильнее влияла на сокращение реальных платежей в бюджет, чем сильнее была инфляция и чем больше была дебиторская задолженность.

Кризис неплатежей

Поступления налога на прибыль и НДС напрямую связаны с величиной дебиторской задолженности по народному хозяйству. Ведь обязательства по уплате этих налогов появляются у предприятий после оплаты их клиентами поставленных товаров и услуг. В то же время общая величина неплатежей предприятий бюджету зависит от их взаимных неплатежей. Дело в том, что неплатежеспособность одних предприятий напрямую сказывается на платежеспособности их кредиторов и на взаимоотношениях последних с бюджетом.

После либерализации цен в 1992 году кризис взаимных неплатежей предприятий стал лавинообразным. На 1 января 1992 года просроченная взаимная задолженность составила 34 млрд рублей, на 1 апреля – 780 млрд, на 1 июля – 2900 млрд.

Недоимка в консолидированный бюджет росла все 1990-е годы. В 1998 году она достигла 8,7% годового ВВП. Причем реальный объем неисполненных налоговых обязательств был еще выше с учетом гигантских масштабов теневой экономики, неизбежных в условиях ослабления государства после распада СССР[26].

Главные причины кризиса неплатежей:

– мягкость бюджетных ограничений предприятий[27], связанная с отсутствием в 1992–1993 годах законодательства о банкротствах и проводимой бюджетной и кредитно-денежной политикой;

– резкое изменение структуры спроса из-за уменьшения государственного вмешательства в экономику и конверсии военного производства;

– неплатежи предприятиям со стороны госбюджета, вызванные глобальным фискальным кризисом;

– неплатежи российским предприятиям – в частности, предприятиям топливно-энергетического комплекса со стороны предприятий стран СНГ.

В 1992 году рост дебиторской (в том числе просроченной) задолженности мешал повышению налоговых поступлений. Осенью 1992 года по инициативе Центрального банка был проведен зачет взаимной задолженности предприятий. Когда он завершился, был отмечен всплеск налоговых поступлений.

---

[26] Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Т. 1. С. 14–15.

[27] Понятие «мягкое бюджетное ограничение» впервые ввел в экономическую литературу Янош Корнаи в контексте исследования поведения экономических агентов в плановой экономике. При наличии мягкого бюджетного ограничения превышение расходов над доходами не приводит к банкротству фирмы. Один из участников рынка (в случае описываемой Корнаи социалистической системы – государство) помогает фирме либо напрямую, либо освобождая ее от уплаты части налогов, либо устанавливая фиксированную низкую цену на необходимые ей ресурсы или высокую цену на ее продукцию. В этой ситуации фирма застрахована от потерь, она может осуществлять различные инвестиционные проекты, не опасаясь, что неудачный проект приведет к банкротству. Это существенно влияет на поведение фирмы и ее экономические решения – в частности, неоправданно расширяется деятельность фирмы, чего не происходило бы в условиях жесткого бюджетного ограничения. (Подробнее см.: Синельников-Мурылев С., Кадочников П. и др. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. М.: ИЭПП, 2006. С. 10–26.)

В 1990-е годы свыше половины задолженности федеральному бюджету приходилось на Западно-Сибирский район (в частности, на Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа – 45% общей недоимки в федеральный бюджет в 1994 году[28]).

Во-первых, накопленная налоговая недоимка подрывала налоговую дисциплину, полная и своевременная уплата налогов делала честных налогоплательщиков неконкурентоспособными, так как их конкуренты-неплательщики де-факто несли более низкую фискальную нагрузку. *Во-вторых,* решительная борьба с нарушителями налогового законодательства была невозможна, поскольку основная масса налогоплательщиков имела просроченную задолженность. *В-третьих,* масштабы накопленной недоимки порождали непродуманные попытки решения проблемы, которые ее только усугубляли. Правительство разрешало неденежную и зачетную уплату налогов, проводило налоговые амнистии, многочисленные кампании по реструктуризации налоговой задолженности[29].

Постановление Совета Министров – Правительства РФ «О мерах по стабилизации финансового положения предприятий и объединений топливно-энергетического комплекса» от 13 июля 1993 года № 672 нарушило первоочередность платежей в бюджет, так как разрешило 40% средств от реализации продукции не направлять на погашение задолженности по платежам в республиканский бюджет, а оставлять в распоряжении предприятий. Это также способствовало росту недоимок.

---

[28] Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 168–173.

[29] Реструктуризация налоговых обязательств проводилась: в 1993 году на основании Указа Президента РФ «О проведении налоговой амнистии в 1993 году» от 27 октября 1993 года № 1773; в 1996 году на основании Указа Президента РФ «О предоставлении предприятиям и организациям отсрочки по уплате задолженности по налогам, пеням и штрафам за нарушение налогового законодательства, образовавшейся до 1 января 1996 года» от 19 января 1996 года № 65; в 1997–1998 годах на основании Постановлений Правительства РФ от 5 марта 1997 года № 254, от 14 апреля 1998 года № 395, от 2 октября 1998 года № 1147; в 1999 году на основании Постановления Правительства РФ «О порядке и сроках проведения реструктуризации кредиторской задолженности юридических лиц по налогам и сборам, а также задолженности по начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом» от 3 сентября 1999 года № 1002. (См.: Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Т. 2. С. 467.)

Уклонение от налогов

В мире налоговые платежи снижаются с использованием: учетной политики, позволяющей максимально откладывать зачисление выручки и как можно быстрее фиксировать затраты; противоречий в налоговых законах и нормативной базе; законных льгот по налогам и противозаконного уклонения от налогов. Российские компании в 1990-х годах обогатили эту международную практику творческими находками.

Учетная политика. Быстрее фиксировать затраты позволяла ускоренная амортизация активной части основных фондов. В России с 1991 года ускоренная амортизация была ограничена активной частью основных фондов, которые использовались для увеличения выпуска вычислительной техники, прогрессивных видов оборудования, расширения экспорта. И это решение необходимо было согласовывать с плановыми органами. Малые предприятия имели право в первый год эксплуатации дополнительно списывать на себестоимость до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроком службы свыше трех лет.

С 1 января 1992 года предприятиям разрешили в связи с ростом цен индексировать амортизационные отчисления, увеличивать (но не более чем вдвое) амортизационные отчисления по активной части основных фондов, введенных в действие после января 1991 года, и со сроком службы свыше трех лет. Но уже с 1 июля 1992 года индексацию отменили в связи с переоценкой основных фондов.

До переоценки основных фондов по состоянию на 1 января 1995 года амортизационные отчисления индексировались в соответствии с индексом инфляции. Ускоренную амортизацию основных фондов разрешили для высокотехнологичных отраслей и внедрения эффективных машин по перечню, устанавливаемому правительством.

Льгота для малых предприятий позволяла списывать в качестве амортизационных отчислений до 50% первоначальной стоимости основных фондов в первый год функционирования фирмы. Но это стимулировало не развитие малого предпринимательства, а вынесение капиталоемких производств за рамки материнской компании, приобретение ими статуса малых предприятий.

Налоговые льготы. От налога на прибыль и НДС были освобождены предприятия, в которых инвалиды составляли не менее 50% работников. Но практика 1990-х годов показала, что их открывали чаще

всего не ради производства продукции и создания рабочих мест для инвалидов, а для уклонения от налогов предприятий, не имевших отношения к их трудоустройству. Таким же способом уходили от налогов через предприятия, принадлежавшие общественным организациям, у которых налогооблагаемая прибыль уменьшалась на сумму, направленную на финансирование уставной деятельности учредителей.

Широко использовались и налоговые каникулы. Они изначально предназначались для поддержки предприятий на этапе их становления, но активно применялись для уклонения от налогов. По окончании налоговых каникул предприятие либо закрывалось, имея незначительные активы, либо его работа замораживалась. В обоих случаях основная деятельность переводилась в новую фирму, которая получала новые льготы. Как показала практика, наибольшую выгоду от налоговых каникул имели те редкие компании, которые получали прибыль вскоре после своего образования. Однако эти высокорентабельные, быстро окупаемые проекты были бы реализованы и без каникул.

В 1992 году в России ввели квотирование и лицензирование экспорта и экспортные пошлины, чтобы, с одной стороны, принести существенные доходы бюджету, а с другой – снизить разрыв между эффективностью экспорта (в основном сырьевого) и продажами на внутреннем рынке.

В июле 1992 года был введен временный импортный таможенный тариф (в сентябре он стал постоянным) и установлен порядок экспорта стратегически важных сырьевых товаров через спецэкспортеров. До этого импортируемые товары пошлинами не облагались.

Задачу обеспечения российских потребителей сырьевыми товарами в 1992 году успешно решили, хотя темпы либерализации цен в сырьевом секторе оказались значительно ниже планировавшихся, а мобилизованные в бюджет средства – в 5–7 раз меньше ожидаемых, потому что отдельным предприятиям и целым регионам предоставили огромные льготы по экспортным и импортным пошлинам.

Поэтому в 1993 году, чтобы увеличить поступления в бюджет, экспорт энергоносителей и военной техники сделали централизованным. Государство покупало у предприятий-экспортеров продукцию по ценам ниже мировых и экспортировало ее по мировым ценам. В 1993 году бюджет получал от централизованного экспорта одной

тонны нефти 60–65% мировой цены, или 65–70 долларов. Предприятие, экспортировавшее по квотам для государственных нужд, освобождалось от экспортных пошлин.

В 1993 году этот механизм работал вполне удовлетворительно. Доходы от централизованного экспорта составили около 2,5% ВВП и компенсировали падение таможенных пошлин с 2 до 1,6% ВВП. В целом доходы от внешнеэкономической деятельности возросли с 3,8 до 4,1% ВВП.

Но из-за роста реального курса рубля и внутренних цен на энергоносители эффективность их экспорта снижалась весь 1993 год. Поэтому к концу года были уменьшены ставки экспортных пошлин в среднем на 50% и почти вдвое сокращен перечень товаров, облагаемых ими. В результате поступления валютных средств от экспортной деятельности оказались намного ниже ожидаемых. Квоты и вывозные льготы, предоставленные централизованным экспортерам, перестали окупаться.

Указ Президента РФ «Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт» от 23 мая 1994 года № 1007 был задуман для замены централизованного экспорта на обложение экспорта таможенными пошлинами при одновременной отмене льгот предприятиям-экспортерам. Ликвидация льгот во втором полугодии 1994 года даже при снижении ставки экспортного тарифа (на нефть – в 2,5 раза) привела бы к увеличению доходов бюджета. Выигрыш бюджета означал и проигрыш нефтяников. Они ответили агрессивным лоббированием. В результате уже в июне этот указ был дополнен постановлениями, которые сохранили на весь 1994 год прежние тарифные льготы по поставкам нефти и нефтепродуктов.

С 1 июля 1994 года в России заработали новые ставки импортного тарифа. В основном были увеличены пошлины на продовольственные товары, львиная доля которых прежде ввозилась беспошлинно. С 1 января 1994 года ввели налог на импортируемые товары, освободили от НДС экспортируемые товары собственного производства и приобретенные, а также отдельные виды импортных товаров.

При всем видимом ужесточении тарифного регулирования импорта постоянно возникали проблемы с предоставлением льгот по налогам, связанным с ним. Нашумели истории со льготами, предоставленными спортивным организациям, Всероссийскому обществу инвалидов, Всероссийскому обществу слепых, Всероссийскому

обществу глухих, Российскому фонду инвалидов войны в Афганистане[30], годовая величина которых достигала 1 млрд долларов.

Указами Президента в 1994 году были предоставлены льготы также «Газпрому»[31], учреждениям культуры и искусства, кинематографии и архивной службы, органам внутренних дел, Главному управлению охраны, Калининградской области, Информационному телеграфному агентству России, Западно-Сибирскому металлургическому комбинату, нефтяным компаниям, «АвтоВАЗу», «Автомобильному всероссийскому альянсу» и др.

Льготы предоставлялись и по решениям правительства: администрация Нижегородской области была освобождена от уплаты экспортных пошлин, Министерство обороны – от уплаты экспортных пошлин на реализуемое военное имущество, «КамАЗ» – от импортных пошлин за оборудование. Отдельные распоряжения позволяли не платить импортные пошлины на товары, закупаемые для проведения многочисленных спортивных соревнований.

Хотя предоставление льгот в 1992–1994 годах в сфере внешнеэкономической деятельности чаще всего преследовало разумные цели, их применение всегда вело к злоупотреблениям, выходило из-под контроля государства.

Противоречия законодательства. Уменьшать налоговые отчисления помогала и несогласованность различных льгот между собой. Так, в общую сумму выручки малых предприятий в первые два года не включалась выручка от реализации основных средств и имущества. В то же время при реализации основных фондов крупных предприятий налогом на прибыль облагалась разница между выручкой от реализации и остаточной стоимостью основных фондов, скорректированной на коэффициент инфляции. Поскольку коэффициент официально не был установлен, налогообложению подлежала вся разница между ценой продажи и нескорректированной остаточной стоимостью фондов по балансу, то есть весь номинальный прирост капитальной стоимости активов. Льготы же предоставлялись в основном при использовании прибыли на инвестиционные цели. Таким образом, если основные

[30] Указ Президента РФ «О протекционистской политике РФ в области физической культуры и спорта» от 22 ноября 1993 года № 1927; Указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов» от 22 декабря 1993 года № 2254.

[31] На 1995 год фонд стабилизации «Газпрома», освобожденный от налога на прибыль, достигал 29 трлн рублей, то есть потери бюджета составили 0,6% ВВП.

фонды по заниженной цене продавали некоему малому предприятию, оно было вправе реализовать их по рыночной цене и без каких-либо усилий получить не облагаемую налогом прибыль.

Активно использовалось и отсутствие в законодательстве четкого определения понятий «кредит» и «ссуда». Работники получали беспроцентные, бессрочные ссуды, которые, будучи практически безвозвратными, не облагались подоходным налогом.

Еще один способ: в 1992–1993 годах компании стремились занизить оборот, облагаемый НДС. Назначалась несколько заниженная цена продукции, которая фактически повышалась с помощью штрафов за невыполнение покупателем тех или иных условий, предусмотренных в договоре купли-продажи. Естественно, штрафы НДС не облагались. В 1994 году этот пробел в законодательстве ликвидировали.

Незаконные методы уклонения от налогов. Часть хозяйственных операций велась за наличные и не отражалась в официальном бухгалтерском учете, представляемом в налоговые органы. Товар продавался либо по заниженным (по сравнению с фактически уплаченными) отпускным ценам, либо за деньги, не учтенные в бухгалтерии (в этом случае данный товар впоследствии списывался на убытки в результате порчи или кражи).

Для сокращения налогов предприятия, особенно небольшие, предпочитали платить зарплату наличными, получаемыми от предприятий, которые специализировались на обналичивании средств клиентов по фиктивным договорам об оказании услуг. Эти предприятия-«однодневки» регистрировались на подставных лиц по поддельным документам и ликвидировались без уплаты налогов после проведения операций, принесших доходы. Кроме того, услуги по обналичиванию предоставляли предприятия торговли, сферы услуг или банки, у которых образовывались большие объемы неучтенной наличности. Банки, уходя от налогов, значительную часть зарплаты выдавали своим сотрудникам низкопроцентными или беспроцентными ссудами, которые клались на депозит. Доходы от депозитного вклада подоходным налогом не облагались.

В 1990-е годы обналичивание приобрело устрашающие масштабы. Практически в каждых газете или журнале печатали рекламу подобных услуг с указанием размеров комиссионных. Тем не менее, налоговая служба и налоговая полиция не занимались борьбой с таким уклонением от уплаты налогов. К обналичиванию обычно прибегали

мелкие фирмы, так как с ростом размеров сделки увеличивался риск повышенного внимания со стороны налоговой службы. В результате усилилась асимметричность налогового бремени, которое ложилось преимущественно на крупные предприятия[32].

Судя по тому, что в 1994 году налоги составили 24,4% ВВП, а недоимка – 2,4% ВВП, российский бюджет недосчитался около 10% налогов.

Борьба с налоговыми неплатежами

Все 1990-е годы правительство пыталось бороться с налоговыми неплатежами. Так, в декабре 1993 года налоговым органам было предоставлено право обращать обязательства предприятий по платежам в бюджет на их дебиторов[33]. В мае 1994 года упорядочили учет налогоплательщиков в налоговых органах, включая регистрацию расчетных и иных счетов; налоговым органам разрешили бесспорно взыскивать недоимки по налогам с текущих валютных и других счетов; банки обязали информировать налоговиков о совершении физическими лицами операций на сумму свыше 10 тыс. долларов; неуплата налогов в течение трех месяцев была признана основанием для возбуждения дела о банкротстве предприятия; за расчеты наличными деньгами между предприятиями в сумме более 500 тыс. рублей, неоприходование наличности и хранение ее в кассе свыше установленных лимитов были установлены санкции[34].

С 1992 года фонды социального развития налоговых органов и налоговой полиции формировались за счет процентных отчислений от взысканных штрафов, поэтому они были заинтересованы не увеличить фискальные поступления в бюджет, а найти побольше ошибок на предприятиях при начислении и уплате налогов. В августе 1994 года формирование этих фондов наконец-то поставили в зависимость от фактических поступлений налогов в бюджет[35].

---

[32] Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. С. 173–180.

[33] Указ Президента РФ «О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней» от 22 декабря 1993 года № 2270.

[34] Указ Президента РФ «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» от 23 мая 1994 года № 1006.

[35] Указ Президента РФ «О фондах социального развития налоговых органов и налоговой полиции РФ» от 10 августа 1994 года № 1678-р.

В помощь налоговым органам создавались специальные комиссии. В августе 1994 года была образована Оперативная комиссия правительства по совершенствованию системы платежей и расчетов. Ее возглавили первый вице-премьер О.Н. Сосковец (председатель), вице-премьер А.Б. Чубайс (заместитель председателя) и вице-премьер А.Н. Шохин (заместитель председателя). В мае 1995 года утвердили новый состав комиссии из 38 человек во главе с Чубайсом. Первым крупнейшим должником, по которому комиссия детально разбиралась уже в октябре 1995 года, стал «Нижневартовскнефтегаз», затем – предприятия Министерства путей сообщения. 22 апреля 1997 года, после персональных перемен в правительстве, комиссия была упразднена, ее функции перешли Комиссии правительства по оперативным вопросам во главе с А.Б. Чубайсом.

В год президентских выборов борьба с неуплатой налогов вышла на более высокий уровень из-за крайне тяжелой ситуации в этой сфере. В связи с невыполнением заданий по поступлению налогов 11 октября 1996 года при президенте была создана Временная чрезвычайная комиссия по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины (ВЧК)[36] во главе с В.С. Черномырдиным – как параллельная налоговым органам структура, с теми же целями и функциями. Ее образование должно было продемонстрировать влиятельным недоимщикам, что высшее руководство страны полно решимости бороться с налоговыми нарушениями. Эта мера вызвала противоречивую реакцию в обществе. Госдума даже направила в Конституционный суд запрос о правомочности создания ВЧК, которая получала право вмешиваться в хозяйственную деятельность компаний.

За работу ВЧК взялась рьяно. Только в ноябре 1996 года она назвала трех крупнейших должников: компанию «Алмазы России – Саха», Федеральную продовольственную корпорацию и Московский фонд обязательного страхования. Компания «Алмазы России – Саха» не уплатила налогов на сумму 2,5 трлн рублей, штрафные санкции только за нарушение валютного законодательства составили 379 млн долларов. Если бы удалось получить с нее все недоимки в госбюджет, то их хватило бы для того, чтобы покрыть половину задолженности по заработной плате всем государственным предприятиям

[36] Указ Президента РФ «О Временной чрезвычайной комиссии при президенте РФ по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины» от 11 октября 1996 года № 1428.

(5 трлн рублей, или 926 млн долларов)[37]. Однако ВЧК не вписывалась в систему органов государственной власти и имела неопределенный юридический статус. В 1999 году ее ликвидировали.

Во второй половине 1990-х годов налоговые органы стали работать с крупнейшими налогоплательщиками, которые зачастую были и крупнейшими должниками. Сначала к ним жестких мер не применяли, но с конца десятилетия пытались укреплять их налоговую дисциплину. 6 января 1998 года даже было принято Постановление Правительства РФ «О мерах по обеспечению прозрачности расчетов с федеральным бюджетом РАО «ЕЭС России», «Газпрома», «Аэрофлота» и организаций федерального железнодорожного транспорта» № 10.

Налоговый сепаратизм

Первые годы после распада Советского Союза ознаменовались всплеском налогового сепаратизма. Некоторые субъекты Федерации отказались перечислять в федеральный бюджет собранные на их территории налоги. Например, Челябинская область и Совет сибирских областей в 1992 году ввели одноканальную налоговую систему. Сначала все федеральные и региональные налоги поступали в региональный бюджет, а затем регион перечислял в федеральный бюджет фиксированную сумму платежей. Федеральный центр, слабевший из-за постоянного противостояния правительства и парламента, мог добиться соблюдения бюджетной дисциплины только в обмен на предоставление субъектам Федерации легальных гарантий их бюджетной обеспеченности и самостоятельности, в том числе за счет расширения фискальных полномочий.

Формально первая редакция Закона «Об основах налоговой системы в РФ» предусматривала минимальные налоговые полномочия субнациональных властей. Региональные налоги устанавливались законодательными актами РФ и взимались на всей ее территории. Регионы могли только варьировать ставки региональных налогов, если иное не было установлено федеральным законом. Органы местного самоуправления к тому же могли не вводить на своей территории некоторые местные налоги. В то же время регионам и муниципалитетам не запрещалось вводить дополнительные налоги.

[37] Деньги. 13 ноября 1996 года. № 41 (101).

В 1992 году регионам и муниципалитетам предоставили право устанавливать дополнительные льготы по федеральным налогам в пределах сумм, зачисляемых в их бюджеты. Это стимулировало недобросовестную налоговую конкуренцию между регионами. В частности, возникали внутренние зоны пониженного налогообложения (так называемые внутренние офшоры), в которых налогоплательщики из других регионов регистрировались исключительно для минимизации налоговых обязательств. Обычно они создавались в небольших республиках и автономных округах (например, в экономически слаборазвитой Ингушетии[38], Калмыкии, Республике Алтай). Позднее от региональных налогов были освобождены предприятия в Мордовии, Эвенкийском и Чукотском АО.

Напряженность в отношениях центра и субъектов Федерации достигла кульминации к концу лета 1993 года. Тогда несколько областей приняли решение о прекращении перевода федеральной доли налогов в республиканский бюджет. В 1993 году особенно обострились отношения центра с Татарстаном, Башкортостаном, Якутией и Чечней, которые большую часть года перечисляли в федеральный бюджет лишь фиксированную сумму, а Чечня – вообще ничего. Только прекратив финансирование федеральных программ и предоставление кредитов, Минфин склонил большинство этих республик к переговорам, а затем и к возобновлению платежей в федеральный бюджет.

После роспуска Верховного Совета в октябре 1993 года правительство остро нуждалось в поддержке региональных властей. Чтобы получить ее, Б.Н. Ельцин издал Указ Президента РФ «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с субъектами Российской Федерации с 1994 года» от 22 декабря 1993 года № 2268, который ознаменовал переход от принципа единства налоговой политики к налоговой децентрализации. В дополнение к налогам, установленным федеральным законодательством, органы власти субъектов Федерации и местные органы власти получили право устанавливать и вводить любые налоги без ограничения их размера.

Правомерность указа № 2268 вызывала серьезные сомнения, так как указы Президента не могут противоречить действующим законам.

[38] Зона экономического благоприятствования «Ингушетия» была создана по решению федерального правительства; в 1996 году был принят Федеральный закон «О Центре международного бизнеса “Ингушетия”».

Но поскольку он был издан в период особых полномочий президента, то приобрел силу закона, и все положения Закона «Об основах налоговой системы в РФ» относительно прав регионов в установлении собственных налогов применялись лишь в части, не противоречившей этому указу. Такое положение не только приводило к неравномерной налоговой нагрузке на налогоплательщиков различных регионов и муниципалитетов, но и нарушало конституционные права граждан и единое экономическое пространство страны.

В то время на субнациональном уровне часто вводились налоги, мешавшие свободному перемещению товаров, работ и услуг. Например, Дума Ставропольского края 6 октября 1994 года утвердила «Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае». По нему право граждан на выбор места жительства в Ставропольском крае реализовывалось только за деньги. А определиться на постоянное место жительства в населенных пунктах Кавказских Минеральных Вод Ставропольского края можно было лишь по специальному разрешению, которое выдавалось в пределах ежегодных квот, равных 0,5% числа жителей соответствующего населенного пункта.

Введение на региональном уровне фискальных платежей, нарушавших конституционное право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства, неоднократно обжаловалось в Конституционном суде. В частности, 4 апреля 1996 года он принял компромиссное решение: с одной стороны, признал введение платежей «за благоустройство территории» законным, а с другой – указал, что они не могут быть чрезмерными и должны предусматривать определенные льготы[39].

С 1 января 1997 года право регионов на введение налогов и сборов, не предусмотренных федеральным законодательством, было отменено[40]. Вступившая в силу в 1999 году часть 1 Налогового кодекса четко постановила, что все элементы налогообложения по федеральным налогам и сборам определяются исключительно федеральными законами. Региональные и местные налоги устанавливаются федеральными законами и вводятся в действие законами субъектов Федерации и нормативными актами органов местного самоуправления,

[39] Подробнее см.: Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование Т. 1. С. 33–36.

[40] Указ Президента РФ от 18 августа 1996 года № 1214.

принятыми в соответствии с Налоговым кодексом. Не допускается введение налогов, нарушающих единое экономическое пространство РФ, в частности прямо или косвенно ограничивающих свободное перемещение в пределах территории России товаров (работ, услуг) или денег, либо иначе ограничивающих не запрещенную законом экономическую деятельность.

Проблемы налоговой системы в 1996–1998 годах

В 1996 году прошли президентские выборы, которые стали ключевым фактором не только политической, но и экономической жизни России.

Весной того же года самой острой темой обсуждения в парламенте, СМИ и экономических кругах были итоги исполнения федерального бюджета в I квартале. Причина – чрезвычайно низкий уровень его исполнения и особая предвыборная ситуация в стране. Бюджет на 1996 год был принят 31 декабря 1995 года. Он предусматривал налоговые доходы в размере 12,3% ВВП, общие доходы – 15,1% ВВП, расходы – 18,9% ВВП, дефицит – 3,8% ВВП. Уже с первых месяцев года стало ясно, что выполнить его нереально. Тем не менее, на рассмотрение Госдумы постоянно вносились законопроекты, которые увеличивали расходные статьи федерального бюджета.

Налоговые поступления стали снижаться еще в 1995 году: к концу года они упали до 21,7% ВВП. Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1995 году составляли около 10–11% ВВП, в целом доходы консолидированного бюджета – 26,1% ВВП, доходы федерального бюджета – 13,8% ВВП.

Некоторое снижение уровня государственных доходов в первые месяцы года стало традиционным в России с 1992 года[41]. Но в 1996 году падение было обвальным. Налоговые поступления в федеральный бюджет в январе 1996 года по сравнению с концом 1995 года снизились с 10,3 до 6,8% ВВП, а в консолидированный бюджет – с 21,7 до 14,4% ВВП. В I квартале 1996 года план по доходам консолидированного бюджета был выполнен лишь на 69,7%, в том числе по налоговым поступлениям – на 62,8%. В январе-июне 1996 года налоговые

[41] Отчасти это объясняется техническими обстоятельствами и сезонностью налоговых поступлений.

платежи в федеральный бюджет составили 7,7% ВВП против 10,8% ВВП в январе-июне 1995 года.

Главная причина снижения доходов бюджета – рост недоимки по налогам, вызванный политической неопределенностью. Предприятия в преддверии выборов сократили перечисление налогов в бюджет. Они надеялись и на послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода коммунистов к власти. Росту недоимок способствовал и плохо продуманный механизм предоставления отсрочки по налогам, установленным Указом Президента РФ от 19 января 1996 года.

Налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995–1996 годов, оказался сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только выборами, то собираемость налогов должна была вернуться во втором полугодии хотя бы к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась иной. Налоговая проблема, смягчившись в середине года, вновь резко обострилась осенью.

После выборов налоговые поступления в федеральный бюджет несколько увеличились, а потом стабилизировались: фискальный кризис не был преодолен. Позиции федерального правительства в сборе налогов были слабы, а компании опасались потерять свои конкурентные преимущества в случае соблюдения налоговой дисциплины. Большинство субъектов Федерации было вовлечено в кампанию региональных выборов, что мешало им проводить жесткую политику по отношению к предприятиям.

Осенью 1996 года удалось переломить ситуацию, когда больше половины российских предприятий не платили налоги в бюджет. Доходы стали поступать. Благодаря снижению недоимок налоговые доходы федерального бюджета выросли с 8,4% ВВП в октябре до 8,7% ВВП в ноябре и 9,7% ВВП в декабре, а доходы консолидированного бюджета – с 19,1% до 19,4 и 21% ВВП, соответственно. Но удержать эту тенденцию правительство не смогло, потому что резко увеличилось давление на исполнительную власть влиятельных компаний и регионов. И новая болезнь Б.Н. Ельцина опять ввергла страну в политическую неопределенность.

Из-за падения налоговых поступлений рос дефицит бюджета, хотя и немного снизившись в сентябре-октябре 1996 года. Этому способствовало осеннее сокращение расходов государства. Определенную роль в этом сыграл Указ Президента РФ «О неотложных мерах

по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года» от 18 августа 1996 года № 1208. Он временно приостановил действие всех решений об увеличении расходов бюджета, за исключением указов по выплате пенсий и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. Такое решение способствовало поддержанию финансовой стабильности, но противоречило политической этике. Исполнительная власть нарушала свои обязательства, в том числе предвыборные.

В августе 1996 года было сформировано новое правительство, которое основную свою задачу на 1997 год видело в преодолении бюджетного кризиса. В I квартале 1997 года налоговые поступления в федеральный бюджет оказались рекордно низкими (в январе они составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ВВП ниже, чем в январе 1996 года). Налоговые платежи в начале года упали из-за промедления с проведением налоговой реформы и неспособности правительства к решительным мерам по сокращению недоимки в бюджет.

Во II квартале 1997 года после изменения состава правительства, которое продекларировало переход к жесткой фискальной политике, налоговые поступления заметно повысились и достигли 9,2% ВВП за первые пять месяцев, а общие доходы бюджета превысили 10% ВВП. Хотя собираемость доходов выросла, первоначальный план поступлений в бюджет – без учета секвестра – был выполнен в первом полугодии лишь на 64%. Благодаря улучшению ситуации с доходами правительство значительно увеличило государственные расходы.

13 июня 1997 года приняли Бюджетный кодекс в первом чтении, а 19 июня – части 2, 3 и 4 Налогового кодекса в первом чтении. Налоговый кодекс был нацелен на повышение справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения льгот и борьбы с уклонением от налогов. Принятие Бюджетного кодекса помогло упорядочить бюджетные процедуры и повысить их качество. Но Госдума потом отменила свое решение по Налоговому кодексу, постановив в ноябре 1997 года вернуться к его рассмотрению в первом чтении.

В первом полугодии 1997 года удалось постепенно сократить недоимки по налоговым поступлениям в бюджет благодаря жесткой позиции правительства и его настойчивой борьбе с неплатежами. Но уже в июле значительно сократились текущие налоговые платежи и выросла недоимка. Эти тенденции сохранялись и осенью 1997 года:

компании поняли, что позиция правительства по отношению к неплательщикам смягчилась. Не было принято сколько-нибудь жестких мер по отношению к недоимщикам, не желавшим реструктурировать свои долги в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 5 марта 1997 года № 254. Не работали инструменты государственного воздействия на неплательщиков (Закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий», порядок обращения взыскания на имущество неплательщика и др.).

Налоговые поступления немного выросли осенью 1997 года благодаря сокращению квот на прокачку нефти по экспорту для государственных нужд и распределению этих квот среди предприятий-должников с условием погашения их задолженности перед федеральным бюджетом.

Важной причиной финансового кризиса 1998 года стало то, что ни одно российское правительство после распада СССР не смогло обеспечить принятие и, главное, исполнение реалистичного бюджета. Поскольку не получалось покрыть расходы за счет налоговых поступлений, приходилось прибегать к эмиссионному финансированию дефицита (до 1995 года) и наращивать заимствования на внутреннем и внешнем финансовых рынках. Это делало национальную экономику крайне уязвимой к внутренним и внешним шокам. И она оказалась беззащитной перед событиями августа 1998 года.

Из-за дефолта 1998 года и банкротства частных банков кредитные организации не смогли исполнить поручения своих клиентов о перечислении налогов в бюджет, направленных непосредственно до и во время их банкротства. В результате пострадали интересы многих налогоплательщиков (в те годы налоговая обязанность признавалась исполненной с момента поступления налога в бюджет). Реакцией на это стало постановление Конституционного суда и внесение изменений в законодательство, согласно которым налог признавался уплаченным с момента предъявления налогоплательщиком платежного поручения на уплату налога при наличии достаточного для его выполнения остатка средств на счете. Вскоре появились новые схемы уклонения от уплаты налогов, когда налоговые расчеты стали вестись через проблемные банки, в результате начал страдать бюджет[42].

[42] Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Т. 1. С. 13.

***

Важный этап в совершенствовании налоговой системы России начался со вступлением в силу 1 января 1999 года части 1 Налогового кодекса. В отличие от прежнего законодательства, она прямо регулирует практически все значимые аспекты налогового администрирования, определяет налоги и сборы, взимаемые в России, порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов[43], организационно-правовые основы деятельности налоговых органов, права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов[44], формы и методы налогового контроля, ответственность за совершение налоговых правонарушений, порядок обжалования актов налоговых органов и действий (бездействия) их должностных лиц. Введение в действие части 1 Налогового кодекса явилось предтечей масштабной налоговой реформы 2000-х годов.

Налоговая реформа начала 2000-х годов

Налоговая реформа, проведенная в 2000–2002 годах, и ее уточнение в 2003–2007 годах были частью «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 года», называемой также программой Грефа (руководителя Центра стратегических разработок, впоследствии министра экономического развития и торговли). Если в идеологическом отношении эта программа знаменовала собой следующий этап

[43] Основной формой исполнения обязанности по уплате налога является добровольная его уплата, однако Налоговый кодекс допускает и принудительное исполнение обязанности. В случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок налог взыскивается за счет имущества налогоплательщика. Порядок взыскания недоимки и пени различается для организаций и физических лиц. С физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем, налоговая недоимка и пени могут взыскиваться исключительно в судебном порядке, а на имущество организации взыскание обращается в бесспорном порядке по решению налогового органа.

[44] Исходя из Налогового кодекса должностные лица налоговых органов несут ответственность за деяния, причинившие убытки налогоплательщику согласно законодательству РФ. Иными словами, они могут быть привлечены к соответствующей уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК), за превышение должностных полномочий (статья 286 УК), за халатность (ст. 293 УК), за воспрепятствование законной предпринимательской деятельности (статья 169 УК) и к гражданской ответственности в порядке, предусмотренном в статье 16 ГК.

после программы Е.Т. Гайдара 1992 года, то в содержательном плане она была непосредственно связана с программой правительства «молодых реформаторов», изложенной в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в марте 1997 года[45].

Налоговая реформа 2000-х годов – самая успешная реформа этого периода. Благодаря ей значительно снизились налоговые ставки, упростился механизм обложения, увеличилась нейтральность налоговой системы. Сократилось количество налогов и сборов: в 1990-х годах существовало 53 вида налогов и сборов, в первоначальной редакции главы 2 Налогового кодекса – 28 (16 федеральных, 7 региональных и 5 местных), после 2004 года – 14 (9 федеральных, 3 региональных, 2 местных налога). При этом удалось существенно увеличить фискальные поступления в бюджет.

В тот период налоговое законодательство постоянно менялось, это позволило достаточно быстро нейтрализовать возникавшие проблемы, адаптировать его к российским реалиям, в том числе бороться с уклонением от уплаты налогов. Налоговая реформа проводилась «дозированно», что снижало издержки налогоплательщиков по приспособлению к менявшемуся законодательству. Но непрерывные изменения были неудобны и непредсказуемы для налогоплательщиков, и к 2007 году возникла усталость от реформ. Стало важнее обеспечить стабильность налогового законодательства, чем дальше его совершенствовать.

Например, Е.Г. Ясин высказался по этому поводу однозначно: «Налоговая система надоела всем. Не в том смысле, чтобы не платить налоги, а в том, что все время идут бесконечные разговоры, что надо еще раз ее поменять... Я не считаю, что наша налоговая система идеальна, но лично я глубоко убежден, что никаких идеальных налоговых систем вообще нет... Можно ее совершенствовать, но только в том случае, если вы будете проводить реформы в других областях»[46].

После вступления в силу Налогового кодекса в 2001 году единую Инспекцию по работе с крупнейшими налогоплательщиками при Министерстве по налогам и сборам разделили на 3 специализированные: в нефтяной промышленности, в газовой промышленности

[45] Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 134–140.

[46] Фонд «Либеральная миссия». Научный семинар Е.Г. Ясина 11 декабря 2007 года. – http://liberal.ru/Discussions_DisplayDiscussion.asp?Rel=205

и в сфере производства и оборота алкогольной и табачной продукции. Потом появились и другие инспекции по работе с крупнейшими налогоплательщиками. В июле 2004 года само Министерство по налогам и сборам преобразовали в Федеральную налоговую службу, а его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, по разъяснению законодательства о налогах и сборах передали Министерству финансов[47]. С 1 июля 2003 года ликвидировали Федеральную службу налоговой полиции, ее полномочия по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений передали МВД.

Для урегулирования отношений между центром и регионами, упорядочения налоговых доходов в августе 2001 года была принята «Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года»[48], в которой ставились задачи:

– расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

– законодательно закрепить основные доходные источники за региональными и местными бюджетами на постоянной основе;

– сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы;

– отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;

– обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий, ликвидировать внутренние офшорные зоны, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

На практике были решены только вторая, четвертая и пятая задачи. В частности, в 2004 году Бюджетный кодекс пополнился статьями, закрепившими разграничение налоговых доходов между разными уровнями бюджетной системы. Что касается расширения налоговых полномочий региональных и местных властей, то они

[47] Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года № 314; Указ Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20 мая 2004 года № 649.

[48] Постановление Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года» от 15 августа 2001 года № 584.

даже сократились по сравнению с 1990-ми годами из-за ликвидации права предоставлять льготы по федеральным налогам. Не сильно повысилась и доля поступлений от региональных и местных налогов в общем объеме налоговых доходов региональных и местных бюджетов[49].

Отмена оборотных налогов и налога с продаж

Один из важнейших результатов налоговой реформы – поэтапная отмена экономически неэффективных оборотных налогов. С 2001 года отменили налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (1,5% выручки от реализации), ставку налога на пользователей автодорог снизили с 1,25–3,75 до 1% оборота, а в 2003 году его полностью ликвидировали.

Чтобы компенсировать потери от отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, в 2001 году ввели муниципальный налог на прибыль организаций со ставкой не выше 5%, хотя ожидаемого результата это не принесло. В 2001 году ввели акцизы на дизельное топливо и моторные масла, а также резко повысили акцизы на бензин, что компенсировало потери от снижения ставки по налогу на пользователей автодорог.

Отмена оборотных налогов расширила базу по налогу на прибыль организаций: в 2001 году поступления по нему выросли на 0,36% ВВП, а в 2003 году – еще на 0,12% ВВП (*табл. 2*). Кроме того, в 2003 году вступили в силу дополнительные меры, направленные на замещение выпадающих от отмены оборотных налогов доходов. Стали индексироваться ставки акцизов, одновременно часть их взимания была перенесена на конечное потребление. Ставки земельного налога повысились в 1,8 раза с передачей федеральной части поступлений в региональные бюджеты.

Отмена оборотных налогов, несмотря на компенсационные меры, значительно снизила налоговую нагрузку на экономику (*табл. 2*). Тут налоговая реформа принесла пользу, так как оборотные налоги были экономически неэффективны и негативно влияли на производство товаров с длинной производственной цепочкой. Кроме того, они взимались с выручки от реализации, и если рентабельность производства была менее 4,2%, то оно автоматически становилось убыточным.

[49] Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Т. 1. С. 22.

Таблица 2

Влияние отмены оборонных налогов и компенсирующих мероприятий на налоговую нагрузку, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Изменение налоговой нагрузки из-за отмены оборотных налогов	-2,04	-2,04	-3,34	-3,34	-3,34	-3,34	-3,34
Увеличение поступлений налога на прибыль	+0,36	+0,27	+0,37	+0,47	+0,57	+0,58	+0,61
Введение акцизов на дизельное топливо, моторные масла, повышение акцизов на бензин в 2001 году, индексация ставок и изменение порядка взимания акцизов в 2003 году	+0,26	+0,23	+0,59	+0,33	+0,25	+0,22	+0,20
Увеличение поступлений НДС при росте акцизов	+0,05	+0,05	+0,12	+0,06	+0,05	+0,04	+0,04
Итого изменение доходов бюджета	-1,37	-1,49	-2,26	-2,48	-2,47	-2,5	-2,49

Источники: Проект Закона «О федеральном бюджете на 2003 год», расчеты Минфина, расчеты автора.

Вместе с тем с отменой оборотных налогов сократились затраты на ЖКХ и дорожное хозяйство. Так, даже федеральные расходы на дорожное хозяйство за 2001 год уменьшились с 0,75 до 0,55% ВВП. Компенсационные меры не смогли восполнить выпадающие доходы региональных и местных бюджетов. Несмотря на то, что отмена оборотных налогов усугубила финансовый дефицит в ЖКХ и дорожном хозяйстве, были созданы предпосылки для устойчивого экономического роста увеличения доходов консолидированного бюджета. Впоследствии это позволило государству создать резервы для финансирования этих отраслей. В 2007 году был образован Фонд реформирования ЖКХ в размере 250 млрд рублей (0,76% ВВП), 300 млрд рублей (0,91% ВВП) были направлены на капитализацию Банка развития и Инвестиционного фонда, 100 млрд рублей (0,3% ВВП) – на развитие улично-дорожной сети.

В 2004 году отменили крайне неэффективный налог с продаж: возникало дублирование обложения НДС и налогом с продаж, трудно было определить резидентство налогоплательщика. С отменой налога с продаж налоговая нагрузка на экономику снизилась на 0,35%. Но возросла концентрация налоговых доходов в федеральном бюджете, так как уменьшились доходы бюджетов субъектов Федерации.

Налог на доходы физических лиц

Реформа налога на доходы физических лиц (НДФЛ) 2000 года отменила прогрессивную шкалу налога, установила плоскую единую ставку, сократила льготы и упростила процедуры уплаты и сбора налога. До реформы роль подоходного налога в России была невелика по сравнению с развитыми странами и наиболее успешными переходными экономиками. В них доля подоходного налога в общей сумме налоговых поступлений колебалась в пределах 25–35%. В России к 2000 году она снизилась до 6,5%. Это было вызвано низкими доходами населения, сложностью законодательства и многочисленными льготами по подоходному налогу, слабым администрированием сбора налога и, как следствие, массовым уклонением от его уплаты[50].

[50] См.: Burgess Stern. Taxation and Development // JSTOR Journal of Economic Literature. Vol. 31. 1993. № 2. P. 792, 797–801; Tanzi V. Fiscal Policies in Economies in Transition. Washington, D.C., International Monetary Fund, 1992; Tanzi V. Transition and the Changing Role of Government, Finance and Development. Vol. 36. № 2, IMF. June 1999; Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. Научные труды. № 52. М.: ИЭПП, 2003.

Хотя подоходный налог играл скромную роль в общих доходах всей бюджетной системы России, его поступления составляли примерно 20% налоговых доходов в бюджетах регионов и муниципалитетов. У региональных властей могло возникнуть опасение, что снижение предельной ставки подоходного налога повлечет за собой сокращение доходов их бюджетов. Но поскольку уклонение от налога приобрело гигантские масштабы, региональные власти осознали, что для легализации теневых доходов необходимо снизить ставку подоходного налога.

В середине 2000 года была установлена плоская шкала налога на доходы физических лиц по единой ставке в 13%. Исходили из того, что это не должно привести к падению поступлений, наоборот, стимулы к легализации расширят налоговую базу за счет выхода из тени высоких доходов. Надежды оправдались. Была обеспечена большая справедливость подоходного налога, упростилась процедура уплаты налога, сократились расходы на его администрирование, так как уменьшилось число ситуаций, когда требовалось декларировать доходы.

Чтобы исключить возможность трансформации зарплаты в доходы, не облагаемые подоходным и единым социальным налогами, была установлена ставка в размере 35% в отношении любых выигрышей и призов в части, превышающей 2000 рублей; определенных сумм страховых выплат по договорам добровольного страхования, заключенных на срок менее 5 лет; некоторых процентных доходов по вкладам в банках; сумм материальной выгоды от использования заемных средств.

По ставке 30% облагались все доходы физических лиц – нерезидентов РФ[51]. Такая же ставка была установлена и по дивидендам, при этом налог на прибыль, уплаченный с распределяемых доходов, зачитывался в счет обязательств по подоходному налогу. В 2001 году, когда была принята глава Налогового кодекса, посвященная налогу на прибыль, дивиденды, получаемые физическими лицами, стали облагаться по ставке 6% у источника, а уплаченный с распределяемых доходов акционерных обществ налог на прибыль перестал зачитываться в счет обязательств по подоходному налогу.

[51] Объект обложения НДФЛ состоит из доходов от источников в России и доходов из источников за ее пределами. Резиденты уплачивают налог с доходов из обоих источников, а нерезиденты – только с доходов из источников в России.

Были установлены стандартный налоговый вычет в 400 рублей за каждый месяц налогового периода до периода, в котором доход превысил 20 тыс. рублей, и налоговый вычет на ребенка – 300 рублей до месяца, в котором указанный доход превысил 20 тыс. рублей. А также ввели социальные налоговые вычеты: по расходам на благотворительность – с ограничением в виде 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде; по расходам на образование – в размере не более 25 тыс. рублей; по медицинским расходам – в размере не более 25 тыс. рублей.

Сохранились существенные льготы в обложении прироста капитальной стоимости активов. Например, разрешили производить вычеты из базы налога сумм, полученных в налоговом периоде от продажи недвижимости, находившейся в собственности налогоплательщика менее 5 лет[52], в размере не более 1 млн рублей, а также сумм, полученных от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее 3 лет, но не превышавшей 125 тыс. рублей. При продаже жилых домов, квартир, дач и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика 5 лет[53] и более, а также иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика 3 года и более, имущественный налоговый вычет предоставлялся в размере сумм, полученных налогоплательщиком при продаже указанного имущества.

Также сократили список льгот по подоходному налогу. В частности, отменили льготу по денежному довольствию военнослужащих.

Реформа налога на доходы физических лиц полностью себя оправдала. При снижении предельной налоговой ставки существенно выросли его поступления: за 2000–2007 годы консолидированный бюджет получал ежегодно дополнительно около 1% ВВП доходов. Одновременно повысились его фискальная роль и доля в общих налоговых доходах. Благодаря плоской шкале значительно сократились уклонения от уплаты налога.

В июле 2004 года с 6 до 9% была повышена налоговая ставка по доходам от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов[54], что увеличило поступления НДФЛ примерно на 0,01% ВВП.

---

[52] Позднее этот срок был сокращен до 3 лет.

[53] Позднее этот срок был сокращен до 3 лет.

[54] Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ.

С 1 января 2005 года был увеличен стандартный вычет для налогоплательщиков, на обеспечении которых находятся дети[55]. На каждого ребенка до 18 лет и на каждого учащегося дневной формы обучения до 24 лет сумма вычета поднялась с 300 до 600 рублей в месяц. При этом поступления по НДФЛ снизились незначительно – менее чем на 0,05% ВВП.

С 1 января 2003 года максимальный размер социальных налоговых вычетов был поднят до 38 тыс. рублей[56], а с 1 января 2007 года – до 50 тыс. рублей[57].

Изменилась система ограничений на социальные вычеты. Если раньше устанавливались индивидуальные ограничения для каждого социального вычета, то начиная с 1 января 2007 года ввели общее ограничение для совокупности социальных вычетов в размере 100 тыс. рублей[58]. Такая мера расширила свободу налогоплательщика по применению социальных вычетов.

В 2006 году представленные социальные налоговые вычеты были крайне незначительными: вычеты на образование составили около 12 млрд рублей (это привело к потере 0,17% поступлений), на лечение – 1,5 млрд рублей (потеря – 0,02% поступлений). Всего около 530 тыс. налогоплательщиков обратились за получением вычета на образование и лишь 70 тыс. – на лечение. Из-за сложной и длительной процедуры возмещения многие налогоплательщики предпочли не тратить время и нервы на получение налогового вычета, размер которого будет несопоставим с понесенными расходами. Из доходов, освобождаемых от налогообложения, были исключены доходы, получаемые как дарение, если их сумма превышает 4 тыс. рублей. За счет этой меры поступления по НДФЛ увеличились в 2006 году на 175 млн рублей.

С 1 января 2007 года отменили налоговые вычеты, предоставляемые по доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок.

Изменения налогового законодательства не только повлияли на поступления НДФЛ, но и способствовали росту деловой активности и легализации налоговых доходов в 2001–2007 годах (*табл. 3*).

---

[55] Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 203-ФЗ.

[56] Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 110-ФЗ.

[57] Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 144-ФЗ.

[58] За исключением расходов на обучение детей налогоплательщика, по которым сохранилось индивидуальное ограничение в 50 тыс. рублей, и расходов на дорогостоящее лечение, сумма вычетов по которым ограничивается фактически произведенными расходами. (См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 216-ФЗ.)

Таблица 3

Влияние налоговой реформы на поступления НДФЛ в 2001–2007 годах, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему	2,86	3,31	3,44	3,37	3,27	3,47	3,84
Увеличение средней ставки подоходного налога	+0,102	+0,118	+0,122	+0,120	+0,116	+0,120	+0,137
Снижение средней предельной ставки подоходного налога в 2001 году, % ВВП	+0,70	+0,81	+0,84	+0,82	+0,80	+0,85	+0,92
Увеличение стандартного вычета на ребенка					-0,05	-0,04	-0,03
Увеличение налоговой ставки по доходам от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, с 6 до 9%					+0,01	+0,01	+0,01
Исключение из перечня доходов, освобождаемых от налогообложения, доходов, получаемых в порядке дарения, если их сумма превышает 4000 рублей						+0,0007	+0,0007
Отмена налоговых вычетов, предоставляемых к доходам от операций с ценными бумагами и финансовыми инструментами срочных сделок							+0,42
Увеличение социальных вычетов в 2007 году							-0,002
Итого «эффект реформы» в соответствующий год по сравнению с 2000 годом	+0,80	+0,92	+0,96	+0,94	+0,91	+0,97	+1,46

Источник: Расчеты автора по данным ФНС, Минфина, Росстата.

На протяжении 2000-х годов постоянно возникал вопрос о необходимости большей прогрессивности налогообложения индивидуальных доходов. Если в целом идея прогрессивного налогообложения доходов самых обеспеченных граждан может найти определенную поддержку в обществе, то по вопросу, насколько прогрессивным должен быть НДФЛ и с какого уровня доходов должна начинаться прогрессия, общественного консенсуса достичь крайне сложно. Ведь к богатым люди склонны относить тех, кто богаче их самих. В результате по-настоящему широкую общественную поддержку может получить вариант, когда нынешняя плоская шкала НДФЛ сохранится для подавляющего большинства налогоплательщиков, а доходы самых богатых граждан будут облагаться по прогрессивной ставке. Но чем выше доход человека, тем больше у него возможностей по уклонению от уплаты налогов.

Кроме того, плоская шкала снижает административные и судебные издержки. Да и по сравнению с прогрессивной плоская шкала подоходного налога стимулирует увеличение рабочего времени, более поздний выход на пенсию и интенсификацию труда.

Стоит также отметить, что отказ от плоской шкалы НДФЛ в России в среднесрочной перспективе противоречит одному из принципов государственного управления – постоянство правил игры. Нарушение многократных обещаний президента и правительства не изменять ставку НДФЛ усилит недоверие бизнеса к власти, сократит приток иностранных инвестиций и ускорит бегство отечественного капитала за границу.

К тому же для увеличения прогрессивности налоговой системы необходимо наиболее прогрессивные налоги закреплять за федеральным центром, а наименее прогрессивные – за регионами. Введение прогрессивной шкалы НДФЛ усилит дифференциацию бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований: богатые регионы станут еще богаче и смогут предоставлять больше общественных благ своим жителям. Это вызовет межрегиональную политическую напряженность.

Единый социальный налог

После вступления в силу главы «Единый социальный налог» Налогового кодекса с 1 января 2001 года все социальные платежи объединили в единый социальный налог (ЕСН), суммарная (налогоисключающая) ставка социальных отчислений (единого социального налога) снизилась с действовавших в 2000 году 38,5%, уплачиваемых

работодателем, и 1%, уплачиваемого работником, до 35,6%; для самозанятых – с 24,2 до 22,8%; для сельхозпредприятий базовая ставка ЕСН была установлена в размере 26,1%; для адвокатов она уменьшилась с 29,6 до 17,6%. Была введена регрессивная ставка ЕСН: с 1 января 2002 года ставка, применяемая при налоговой базе свыше 600 тыс. рублей, была снижена с 5 до 2%.

Реформа социальных платежей в 2001 году почти не повлияла на поступления в бюджет. Изменение средней эффективной ставки ЕСН вызвало пропорциональное снижение его поступлений примерно на 35 млрд рублей. Но благодаря снижению средней предельной ставки меньше стало уклонений от уплаты налога: эффект составил около 35 млрд рублей.

На бюджетных доходах сказалось повышение суммарных (декларируемых и недекларируемых) доходов домашних хозяйств, оцененных по изменению расходов (плюс 11,1 млрд рублей), а также увеличение поступлений вследствие роста цен в экономике (на 95,5 млрд рублей).

С 2005 года базовую ставку ЕСН снизили с 35,6 до 26%. Ожидалось, что снижение предельной ставки налогообложения плательщиков с доходами до 100 тыс. рублей в год будет способствовать легализации доходов.

В результате реформы поступления ЕСН в бюджет сократились на 302,1 млрд рублей (на 27,8% по сравнению с 2004 годом), или на 1,4% ВВП. Дальнейшее снижение эффективной ставки ЕСН в 2005 году приводило к потере примерно 28% поступлений ЕСН по сравнению с ситуацией, если бы ставка снижена не была.

В 2006 году реформирование ЕСН продолжилось. Изменения, внесенные в Налоговый кодекс[59], затронули лишь распределение ставки ЕСН. В целом ставка налога не изменилась. Также сохранили на прежнем уровне и размер ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет. Но изменили ставки налога, по которым он исчислялся в Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования. С 1 января 2006 года основная ставка, по которой подсчитывают ЕСН налогоплательщики-работодатели, стала распределяться так: в федеральный бюджет – 20%, в Фонд социального страхования – 2,9 (до 2006 года – 3,2%), в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – 1,1 (до 2006 года – 0,8%), в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – 2,0%.

[59] Федеральный закон от 6 декабря 2005 года № 158-ФЗ.

Таблица 4

Влияние налоговой реформы на поступления ЕСН в 2001–2007 годах, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления в бюджетную систему	5,79	6,89	6,61	6,29	5,45	5,48	5,60
Вклад снижения средней ставки социальных платежей в 2001 году	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Снижение ставки ЕСН в 2005 году					-1,4	-1,4	-1,4
Изменение ставок ЕСН, по которым он исчислялся в Фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования						+0,001	+0,001
Вклад снижения средней предельной ставки ЕСН в 2001 году	+0,4	+0,5	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4
Итого «эффект реформы»	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,4	-1,4	-1,4

Источники: Расчеты автора по данным ФНС, Минфина, Росстата.

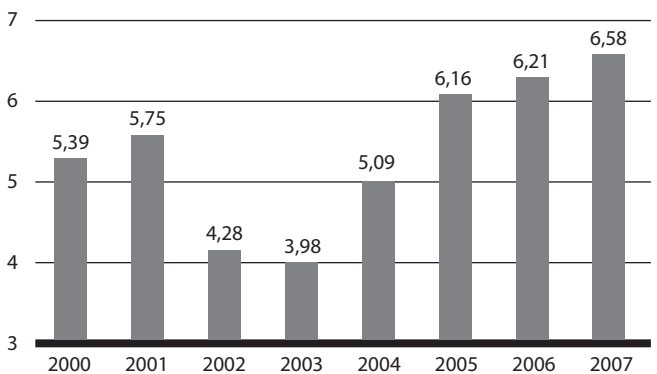
В результате модификации налогового законодательства в 2001–2007 годах никакого повышения сборов ЕСН и взносов на обязательное пенсионное страхование в ответ на значительное снижение налоговой ставки не произошло даже с учетом роста деловой активности и легализации налоговых доходов благодаря изменению законодательства (*табл. 4*).

Налог на прибыль организаций

В 2000–2007 годах сильно менялись поступления налога на прибыль организаций в реальном выражении и в долях ВВП (*рис. 2*).

На поступление налога на прибыль в 2001 году положительно повлияли расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов, изменение налогооблагаемой базы в связи с введением новых ставок акцизов, введение муниципальной ставки по налогу на прибыль организаций в размере 5%. Но поступления оказались гораздо меньше прогнозируемой величины в 1,34% ВВП.

С 1 января 2002 года вступила в силу глава 25 Налогового кодекса «Налог на прибыль организаций». Основными ее новшествами стали: отмена значительной части льгот и вычетов, в первую очередь



Источники: Министерство финансов, Росстат, расчеты ИЭПП.

Рисунок 2. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему в 2000–2007 годах, % ВВП

инвестиционной льготы; снижение ставки налога с 35[60] до 24%; снятие некоторых ограничений на принятие к вычету расходов, необходимых для ведения бизнеса; изменение начисления амортизации; переход с кассового метода на метод начислений[61].

Многие бизнесмены и часть экспертов крайне отрицательно отнеслись к методу начислений и отмене льготы на финансирование капитальных вложений. Постепенно с методом начислений все смирились. А споры по поводу отмены льгот, особенно инвестиционной, продолжаются и по сей день. Часто утверждается, что исчезновение стимулирующего эффекта льготы после ее отмены не было полностью компенсировано ни снижением ставок, ни разрешением вычета некоторых расходов, ни изменением порядка амортизации. Основной довод в пользу инвестиционной льготы – возможность предприятий снижать налоговые обязательства при инвестировании.

Однако эта льгота вызывала серьезные искажения в принятии решений об инвестировании средств[62]. Преимущества возникали у высокодоходных предприятий, а также в тех случаях, когда средняя налоговая норма амортизации была низкой. Выгоды создавались и для инвестирования из нераспределенной прибыли по сравнению с иными источниками, особенно с кредитами банков и займами (кроме некоторых видов облигаций). Этот подход спорен, поскольку инвестирование на новых предприятиях и в проекты, требующие масштабных вложений, обычно предполагает использование заемных средств или дополнительной эмиссии акций. Предприятия-монополисты могли с большей вероятностью получить выгоду в виде права полностью вычесть инвестиции из налоговой базы, чем предприятия конкурентных отраслей. Отмена льгот, которыми могли пользоваться не все налогоплательщики, компенсированная изменением правил расчета амортизации и снижением ставки, сделала

[60] Максимально возможная ставка налога на прибыль (до 2002 года) была установлена в размере 35%: 11% – в федеральный бюджет, не выше 19% – в бюджеты субъектов Федерации, не выше 5% – в местные бюджеты по решению представительных органов местного самоуправления (5%-я ставка налога на прибыль в местные бюджеты была установлена только в 2001 году, до этого она не действовала). Однако во многих регионах официальная ставка налога была ниже максимально возможной, ее снижали на уровне субъектов Федерации и местных органов самоуправления.

[61] Обязательный учет реализованной продукции и прибыли по факту отгрузки продукции, а не ее оплаты.

[62] См.: Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Научные труды. № 67Р. В 2 т. Т. 1. М.: ИЭПП, 2003.

налогообложение прибыли более нейтральным, выравняла налоговые условия для различных предприятий.

«Эффект реформы» оценен в *табл. 5*. Сокращение нагрузки на организации по налогу на прибыль колебалось от 0,82% ВВП в 2000 году до 1,87% ВВП в 2007 году. В 2002–2003 годах поступления по налогу на прибыль существенно не выросли в ответ на значительное снижение налоговой ставки. Дальнейший резкий рост поступлений был вызван, во-первых, значительным ростом цен на энергоносители в 2004–2007 годах[63], во-вторых, перечислением в бюджет в I квартале 2005 года платежа, связанного с погашением налоговой задолженности «ЮКОСом». Эти же моменты внесли вклад в увеличение поступлений в 2007 году.

Таким образом, в 2002–2003 годах снижение налоговой ставки и радикальная реформа налога на прибыль уменьшили поступления по этому налогу. Значительный рост поступлений в 2004–2005 годах во многом был обусловлен факторами, которые не зависели от успехов налоговой реформы. При этом сама реформа налога на прибыль оказалась в целом успешной, была достигнута главная ее цель – сделать налог более нейтральным для экономики. Власти сознательно пошли на снижение налогового бремени.

Налог на добавленную стоимость

Динамика поступлений налога на добавленную стоимость в 2001–2007 годах была хаотичной (*табл. 6*). В 2001 году поступления НДС достигли максимума в 7,17% ВВП. В том же году отменили ряд льгот по НДС, изменили порядок возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию объектам, расширили перечень товаров, облагаемых по ставке 10%. В результате налоговые поступления снизились уже в 2002 году до 6,96% ВВП. В 2004 году они продолжали падать (до 6,30% ВВП) из-за снижения ставки НДС с 20 до 18% и уменьшения импорта на 0,5 п.п. ВВП по сравнению с 2003 годом.

В 2005 году на поступления НДС в федеральный бюджет подействовала уплата в январе 2005 года этого налога, доначисленного по результатам налоговых проверок «ЮКОСа». Всего в федеральный бюджет дополнительно поступило 138 млрд рублей, или 0,64%

[63] В 2002 году средняя цена на нефть Urals составила 23,7 доллара за баррель, в 2003 году – 27,1, в 2004 году – 34,3, в 2005 году – 50,5 доллара.

Таблица 5

Влияние налоговой реформы на поступления налога на прибыль организаций в 2001–2007 годах, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления по налогу на прибыль организаций	5,75	4,28	3,98	5,09	6,16	6,21	6,58
Расширение налоговой базы из-за отмены оборотных налогов	+0,36	+0,27	+0,25	+0,32	+0,39	+0,39	+0,41
Расширение налоговой базы из-за отмены налога с продаж				+0,08	+0,09	+0,10	+0,10
Введение главы 25 НК, в том числе снижение налоговой ставки		-1,09	-1,01	-1,30	-1,57	-1,58	-1,68
Увеличение налоговой ставки по доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями, с 6 до 9% в 2005 году					+0,10	+0,10	+0,11
Изменение налоговой базы из-за увеличения ставок НДПИ по нефти и газу горючему природному					-0,35	-0,38	-0,41
Изменение базы из-за увеличения ставок экспортных пошлин на нефть					-0,24	-0,24	-0,26
Изменение базы из-за снижения ставки ЕСН					+0,51	+0,51	+0,54
Увеличение до 50% суммы переносимого убытка с 2006 года						-0,24	-0,25
Ускоренное списание амортизации на вновь вводимые основные средства в размере 10% (амортизационная премия) с 2006 года						-0,41	-0,43
Итого «эффект реформы»	+0,36	-0,82	-0,76	-0,90	-1,07	-1,76	-1,87

Источник: Расчеты автора по данным ФНС, Минфина, Росстата.

Таблица 6

Влияние налоговой реформы на поступления НДС в 2001–2007 годах, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Поступления НДС	7,17	6,96	6,66	6,30	6,18*	5,68	6,86
Отмена налоговых льгот в 2001 году	+0,33	+0,32	+0,31	+0,29	+0,28	+0,26	+0,32
Изменение порядка возмещения материальных затрат по вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам и расширение перечня товаров, облагаемых по ставке 10%	-0,49	-0,09	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Снижение базовой ставки налога с 20 до 18%				-0,65	-0,64	-0,59	-0,71
Введение принципа «страны назначения» со странами СНГ					-0,25	-0,23	-0,28
Переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений						-0,90	
Установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при осуществлении капитальных вложений						-0,47	-0,35
Итого «эффект реформы»	-0,16	+0,23	+0,28	-0,37	-0,62	-1,94	-1,03

* Без учета поступлений от «ЮКОСа».

ВВП. Без учета поступлений от «ЮКОСа» снижение продолжалось (6,18% ВВП), чему способствовало внесение в главу 21 Налогового кодекса дополнений, определивших перечень операций с жилой недвижимостью и земельными участками, которые не подлежали налогообложению. Был введен принцип «страны назначения» со странами СНГ, предусмотревший обязанность российских экспортеров уплачивать НДС на экспортируемую продукцию в бюджеты союзных государств и право облагать налогом импорт из этих стран.

В 2006 году бюджетные доходы от НДС упали до минимального уровня в 5,68% ВВП, так как, во-первых, перешли на обязательное использование метода начислений и при определении момента возникновения налоговых обязательств, и при возникновении права на налоговый вычет. В результате от налогообложения освобождались авансы, полученные, в частности, при экспортных поставках. По оценкам ФНС, только на этом основании в 2006 году бюджет недосчитался 0,9% ВВП (239 млрд рублей). Во-вторых, переход на общий порядок применения налоговых вычетов в части НДС, уплаченного поставщикам и подрядчикам при капитальном строительстве, обернулся потерей налоговых доходов в размере 0,47% ВВП (125 млрд рублей). Сами по себе эти меры не ведут к изменению бюджетных доходов в долгосрочной перспективе, но в краткосрочной вызывают резкие колебания налоговых доходов.

На сокращение поступлений от НДС, взимаемого с реализации товаров на территории России, повлияло увеличение в 2006 году размера выручки для освобождения организации и индивидуального предпринимателя от исполнения обязанностей налогоплательщика с 1 млн до 2 млн рублей без учета НДС, а также освобождение от налогообложения ряда операций[64].

В 2007 году продолжали сказываться последствия перехода от разрешительного к заявительному порядку возмещения НДС экспортерам, уплаченного ими по приобретенным товарно-материальным ресурсам. В 2007 году возмещения по данной статье составили 312,4 млрд рублей. Оставались высокими налоговые вычеты, предъявляемые подрядчиками при проведении капитального строительства в связи с переходом на общий порядок уплаты налога: 2005 год – 0,52% ВВП,

[64] Услуги, связанные с обслуживанием банковских карт, реализация лома и отходов черных и цветных металлов, совершение нотариальных действий нотариусами, занимающимися частной практикой.

2006 год – 1,12% ВВП, 2007 год – 1,03% ВВП. В результате поступление НДС на товары, реализуемые на территории страны, снизилось на 341,2 млрд рублей.

В 2007 году удельный вес вычетов в начислениях увеличился на 3,96 п.п. ВВП. Это произошло из-за изменения порядка возмещения НДС при применении нулевой ставки. С 2007 года к операциям, не подлежащим обложению НДС, добавились реализация предметов религиозного назначения и религиозной литературы; ввоз на таможенную территорию России племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, овец, коз и лошадей и племенного яйца. Кроме того, в последние годы происходило снижение поступлений НДС, что связано как с увеличением сумм возмещаемого экспортерам НДС в условиях роста цен на нефть, так и с растущей популярностью специальных налоговых режимов, создающих законные основания для налоговой оптимизации бизнеса.

Все изменения законодательства о НДС можно разделить на две группы:

– постоянно влияющие на уровень налоговой нагрузки: наиболее существенное – снижение базовой ставки НДС с 20 до 18%. Как показала практика, снижение нагрузки по НДС, даже когда оно было постоянным, не привело к росту налоговых поступлений;

– временно влияющие на уровень налоговых поступлений: установление общего порядка принятия к вычету сумм НДС при инвестировании, переход на обязательное определение даты возникновения обязанности по уплате НДС всеми налогоплательщиками по методу начислений.

В 2007–2008 годах обострилась дискуссия о необходимости существенного снижения НДС. В апреле 2008 года Минэкономразвития направило в Минфин предложения по первоочередным мерам налоговой политики[65]. Особое внимание уделялось снижению базовой ставки НДС до 12–13% с 2009 года с одновременной ликвидацией пониженной ставки НДС и компенсирующим повышением ставок акцизов.

Проблемы с администрированием НДС в части использования льготных ставок и предоставления возмещений существуют во всех

[65] Письмо заместителя министра экономического развития и торговли С.С. Воскресенского заместителю министра финансов С.Д. Шаталову «О первоочередных мерах налоговой политики» от 7 апреля 2008 года № 4242-СВ/Д01.

странах, применяющих этот налог. Однако это вовсе не является основанием для снижения размера базовой ставки НДС, который в России вполне соответствует уровню ставок в большинстве стран ЕС. Более того, в развитых странах ЕС в последние десятилетия наблюдается тенденция к повышению ставки НДС.

Зачастую в качестве основного аргумента в пользу снижения ставки НДС называют низкую реальную собираемость налога. Но коэффициент собираемости для России (47–52% в 2003–2007 годах) вполне соответствует его уровню в большинстве развитых стран, использующих сопоставимые базовые ставки налога.

НДС – это налог, перечисляемый в бюджет на каждом этапе создания добавленной стоимости. Поэтому объемы его поступлений по видам экономической деятельности напрямую зависят от структуры российской экономики и наличия законодательно установленных освобождений, льгот и исключений из общего порядка обложения, применимых в этих отраслях. Традиционно отрицательное поступление НДС по сельскому хозяйству объясняется широкомасштабным использованием льготной ставки НДС, в результате чего начисления становятся меньше налоговых вычетов, но никак не высоким уровнем налоговых уклонений и махинаций в отрасли.

Утверждение, будто снижение НДС повысит инвестиционную активность, также спорное, поскольку ее ограничивают доступность инвестиционных товаров (включая импортные) и наличие «длинных» денег в распоряжении производителей.

Расчеты показывают, что введение единой ставки НДС в 12% повлечет прямые потери бюджетных доходов в размере 1,9% ВВП. Компенсация выпадающих доходов бюджета за счет увеличения ставок акцизов малореальна. Ведь на протяжении всей налоговой реформы поступления акцизов в бюджетную систему сокращались. Более того, в 2007 году они составили менее 1,0% ВВП, а доходы из-за снижения ставки НДС уменьшились на 1,1–1,3% ВВП со всеми возможными корректировками на рост поступлений по другим налогам. Последствия снижения ставки НДС с точки зрения инвестиционной активности будут незначительными, особенно в долгосрочной перспективе. Эффект может быть даже отрицательным с учетом того, что НДС вызывает меньше диспропорций по сравнению с другими налогами, которые может ввести правительство для замещения выпадающих бюджетных поступлений (например, увеличение ставки акцизов или налог с продаж).

Акцизы

Налоговые поступления от акцизов достигли в 2001 году максимума (2,3% ВВП) за весь посткризисный период. Рост в 2001–2003 годах был обусловлен введением акцизов на дизельное топливо и моторные масла, увеличением ставок на алкогольную продукцию, бензин (более чем в 3 раза)[66], а также акцизов на природный газ, повышение мировых цен на который вызвало соответствующий рост акцизов.

Перелом, положивший начало сокращению абсолютной величины акцизов и их доли в ВВП, произошел в 2004 году и был обусловлен отменой с 1 января того года акциза на природный газ. Поскольку акциз преимущественно взимается исходя из специфических ставок, особое значение для бюджетных поступлений приобретает уровень индексации ставок акцизов на рассматриваемый год.

В 2007 году наиболее сильно изменились ставка и порядок исчисления акцизов на табачную продукцию. Так, с 1 января 2007 года была зафиксирована максимальная розничная цена табачной продукции, исходя из которой должна рассчитываться адвалорная составляющая акциза. Еще одним важным событием 2007 года стало утверждение схемы индексации ставок акцизов на подакцизные товары на 2008–2010 годы[67]. При незначительной индексации ставок акцизов объемы поступлений в основном определяет динамика налоговой базы подакцизных товаров. В 2007 году в бюджет поступило акцизов (0,9% ВВП) в 2,5 раза меньше, чем в 2001 году. Это объясняется тем, что в 2000–2006 годах темпы роста налоговой базы по всем подакцизным товарам, за исключением алкоголя, отставали от динамики реального ВВП.

Налогообложение нефтяного сектора

В условиях резкого роста доходов нефтяного сектора значительно увеличился его вклад в госбюджет. Большую роль здесь сыграла реформа налогообложения нефтяной отрасли, позволившая существенно повысить бюджетную эффективность налоговой системы

[66] Столь значительное увеличение ставки акциза на бензин было призвано компенсировать отмену налога на реализацию ГСМ и снижение ставки налога на пользователей автодорог.

[67] Закон «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса РФ» от 30 июня 2005 года № 75-ФЗ.

и приблизить российскую систему к мировым стандартам. Во-первых, был введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), во-вторых, установлена прогрессивная шкала ставки экспортной пошлины на нефть, в-третьих, повышены акцизы на нефтепродукты.

Вторая часть Налогового кодекса была дополнена главой 26 «Налог на добычу полезных ископаемых». Налог на добычу полезных ископаемых был введен с начала 2002 года вместо трех действовавших до этого платежей: платы за пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть. Налоговые ставки были установлены по видам полезных ископаемых в процентах от стоимости добытого сырья.

Применительно к нефти была введена специфическая ставка. При этом базовая ставка НДПИ, составлявшая в 2005–2007 годах 419 рублей за 1 тонну, стала использоваться со специальным коэффициентом, характеризующим динамику мировых цен на нефть и курс доллара, то есть была поставлена в зависимость от мировых цен на нефть.

Отказ от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы был оправдан. Основная их часть направлялась на финансирование геолого-разведочных работ в регионах, где работали добывающие компании, которые уплачивали и использовали эти отчисления, то есть в хорошо разведанных местах. Поэтому эффективность таких работ была крайне низкой. Львиная доля отчислений, поступавшая в бюджеты разного уровня, использовалась не по целевому назначению.

С 2002 года были законодательно установлены предельные ставки экспортной пошлины на нефть, менявшиеся в зависимости от уровня мировой цены на нефть. А в 2004 году ввели более прогрессивную шкалу для расчета этой ставки, ориентированную на изъятие дополнительной прибыли, получаемой от экспорта нефти при высоких мировых ценах на нефть. Кроме этого, существенно повысили акцизы на нефтепродукты. В результате доходы нефтяного сектора радикально перераспределились в пользу государства. Налоговая нагрузка на отрасль резко возросла.

Доля налогов в валовом доходе нефтяного сектора подскочила за 2000–2007 годы с 27,9 до 58,6%, а доля налогов в чистом доходе[68] – с 54 до 81,1%, доля НДПИ в структуре налоговых платежей нефтяного сектора – с 16,8 до 32,5%, доля специальных нефтяных налогов –

[68] Валовой доход за вычетом капитальных и операционных затрат.

с 46,6 до 81,6%, а доля чистого дохода, остающегося у предприятий, сократилась с 46 до 18,9% (*табл. 7*). В результате доля налоговых платежей нефтяного сектора в доходах консолидированного бюджета увеличилась с 18,6 до 29,6%.

Оставались и нерешенные проблемы. Введенная в 2002 году налоговая система, основанная на единой ставке НДПИ, не учитывала объективных различий в условиях нефтедобычи, вызванных горно-геологическими характеристиками месторождений, их местоположением и стадией разработки. Значит, ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами. Стимулировались выборочный отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно осложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах, где инфраструктура была не развита или вообще отсутствовала.

Правительство, стремясь дифференцировать ставку налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, а также стимулировать разработку истощенных и новых нефтяных месторождений, в 2007 году ввело:

– понижающий коэффициент к ставке НДПИ для месторождений с выработанностью запасов более 80%, который рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более);

– налоговые каникулы НДПИ при разработке нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в Якутии, в Иркутской области и Красноярском крае. Для них установлена нулевая ставка НДПИ до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр, если срок разработки запасов не превышает 10 лет;

– нулевую ставку НДПИ для месторождений сверхвязкой нефти.

Дифференциация НДПИ с учетом выработанности запасов позволяет продлить эксплуатацию старых месторождений и повысить коэффициент извлечения нефти. Продление срока службы истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДПИ (взимаемого по пониженной ставке), так и налога на прибыль, экспортных пошлин и др. Снижение же ставки НДПИ для новых месторождений стимулирует освоение углеводородных богатств Восточной Сибири и создает базу для будущих доходов бюджета.

Таблица 7

Основные показатели распределения доходов нефтяного сектора в 2000–2007 годах

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Выручка, млрд долларов	53,1	54,2	60,0	77,6	106,8	158,4	200,3	232,7
Капитальные и операционные затраты, млрд долларов	25,7	30,0	33,1	39,8	44,3	49,7	54,8	64,6
Чистый доход, млрд долларов	27,4	24,2	26,9	37,8	62,5	108,7	145,6	168,1
Налоги, всего, млрд долларов	14,8	16,9	21,3	28,4	47,1	86,5	118,2	136,3
В том числе специальные налоги, млрд долларов	6,9	11,1	15,6	21,4	37,6	72,3	98,9	111,2
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий (чистая прибыль), млрд долларов	12,6	7,3	5,6	9,4	15,4	22,2	27,4	31,8
Налоги, % к чистому доходу	54,0	69,9	79,1	75,1	75,3	79,6	81,2	81,1
Налоги, % к выручке	27,9	31,2	35,4	36,6	44,0	54,6	59,0	58,6
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к чистому доходу	46,0	30,1	20,9	24,9	24,7	20,4	18,8	18,9
Чистый доход, остающийся в распоряжении предприятий, % к выручке	23,7	13,4	9,4	12,1	14,5	14,0	13,7	13,7

Источник: Расчеты Института экономики переходного периода.

В то же время принятые поправки предусматривали, что льготы по НДПИ на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода определения количества добытой нефти на участке недр. Для выработанных месторождений это положение существенно ограничивало область применения налоговых льгот. Ведь на большинстве таких месторождений не существует прямого учета добычи нефти. В результате задача стимулирования и продления разработки истощенных месторождений была решена не полностью.

Изменения не обеспечивали и налогового стимулирования освоения новых месторождений с повышенными затратами, расположенных не в Восточной Сибири, а в других регионах и на континентальном шельфе. Из-за более высокой стоимости разработки таких месторождений их освоение в условиях общего налогового режима не давало необходимой доходности инвестиций.

Последствия налоговой реформы

В 2000-х годах Россия добилась значительных успехов в построении эффективной налоговой системы:

– были отменены оборотные налоги и налог с продаж;

– установлены плоская шкала налога на доходы физических лиц и регрессивная шкала ЕСН;

– по налогу на прибыль ликвидированы льготы, при этом снижены ставки налога и повышены нормы амортизации;

– усилено обложение природной ренты: введен налог на добычу полезных ископаемых, а нефтегазовые доходы федерального бюджета (НДПИ и экспортные пошлины на энергоносители) привязаны к мировым ценам на сырье.

Совокупное влияние налоговой реформы на поступления основных налогов представлено в *табл. 8*. Исходя из этих данных, можно сделать следующие выводы.

Налоговая реформа привела к существенному снижению налоговой нагрузки на экономику: с 2001 по 2006 год налоговая нагрузка ежегодно сокращалась примерно на 1% ВВП.

Снижение налоговой нагрузки по основным налогам компенсировалось существенным приростом нефтегазовых доходов и отчасти увеличением налоговой базы вследствие ускоренного экономического роста и легализации доходов. Таким образом, снижение

Таблица 8

Влияние реформы основных налогов* на уровень налоговой нагрузки, % ВВП

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Отмена оборотных налогов и налога с продаж**	-1,68	-1,77	-2,97	-3,22	-3,12	-3,11	-3,08
Реформа НДФЛ	+0,80	+0,92	+0,96	+0,94	+0,91	+0,97	+1,46
Реформа ЕСН**	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,89	-0,89	-0,86
Реформа налога на прибыль организаций***		-1,09	-1,01	-1,3	-1,47	-2,13	-2,25
Реформа НДС	-0,16	+0,23	+0,28	-0,37	-0,62	-1,94	-1,03
Итого изменение доходов бюджетной системы	-1,04	-1,71	-2,74	-3,95	-5,19	-7,1	-5,76
Справочно: Нефтегазовые доходы федерального бюджета (НДПИ на нефть и газ природный и экспортные пошлины на энергоносители)	+3,8	+4,7	+5,2	+5,4	+6,6	+10,2	+11,1

* Не учтено влияние изменения законодательства на поведение хозяйствующих субъектов (за исключением принятия решения о легализации доходов).

** С учетом частичной компенсации выпадающих доходов за счет роста базы по налогу на прибыль организаций.

*** Без учета расширения налоговой базы из-за отмены налога с продаж и оборотных налогов, снижения базовой ставки ЕСН, а также без учета сужения налоговой базы из-за изменения ставок НДПИ и экспортных пошлин.

Источник: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост. 2000–2007. М.: Дело, 2009. С. 273.

налоговой нагрузки на ненефтегазовый сектор стало возможным в основном благодаря не расширению налоговой базы в ответ на снижение налоговых ставок, а внешнеэкономической конъюнктуре. При ее ухудшении нельзя исключать необходимость повышения налогового бремени.

Налоговые ставки были снижены по многим налогам (НДФЛ, НДС, ЕСН, налог на прибыль), однако очевидный рост налоговых поступлений был зафиксирован лишь по НДФЛ.

В целом преобразования в налоговой сфере привели к росту поступлений в бюджет расширенного правительства при одновременной активизации деловой активности.

Определенными отступлениями от общей логики налоговой реформы (ограничение налоговых льгот, унификация режима налогообложения) можно считать специальные налоговые режимы и введение в 2006 году поправочных коэффициентов для НДПИ. Спорными оказались снижение ставки НДС с 20 до 18% с 2004 года (это не привело ни к снижению цен, ни к росту налогооблагаемой базы) и уменьшение в 2005 году базовой ставки ЕСН с 35,6 до 26% без иных мер по реформированию системы обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования (это не привело к сколь-нибудь заметному выходу заработных плат «из тени», а образовавшийся дефицит бюджета Пенсионного фонда пришлось покрывать за счет федерального бюджета).

Единственная значимая нерешенная проблема налоговой системы[69] – налоговое администрирование. Его непрозрачность и репрессивность по отношению к налогоплательщику обусловлена искажениями больше в правоприменительной практике, чем в налоговом законодательстве. За рассматриваемый период ситуация не только не улучшилась, но с 2003 года стала ухудшаться.

Однако даже с учетом проблем с налоговым администрированием, некоторых отступлений от общей логики налоговой реформы 2000–2002 годов налоговую систему, сложившуюся к 2008 году, можно охарактеризовать как достаточно эффективную и соответствующую данному этапу развития страны. Вместе с тем в конце

[69] Если не считать вопросов, связанных с ЕСН (взносы в социальные внебюджетные фонды), которые должны решаться в рамках комплексного реформирования прежде всего системы пенсионного обеспечения. По сути, эти проблемы не являются проблемами исключительно налоговой системы.

рассматриваемого периода в политической и бизнес-среде все большую популярность стали приобретать идеи не только снижения налогового бремени, но и радикального изменения структуры сложившейся налоговой системы. К таким идеям можно отнести: предложение о радикальном снижении НДС или о его замене на налог с продаж, увеличение перечня налоговых льгот, направленных на «стимулирование инноваций», и др. Реализация этих идей во многом способна перечеркнуть достижения проведенной в России налоговой реформы.

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА НОВОЙ РОССИИ

Соколов Илья Александрович

кандидат экономических наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Бюджетная система СССР до середины 1980-х годов в целом была сбалансированной. Доходы союзного бюджета на 0,5–1,5% ВВП превышали его расходы. Особенностью бюджета СССР была аномально высокая доля государственных расходов в ВВП, что было связано с государственной собственностью на предприятия и необходимостью государственных инвестиций в их развитие. Расходы консолидированного бюджета СССР (сумма союзного и республиканских бюджетов) превышали половину ВВП.

Дефицит бюджета СССР впервые возник в 1985 году и нарастал в последующие годы. С 1988 года он составлял примерно 10% ВВП и финансировался за счет внешних займов, продажи золотовалютных резервов и кредитов Центрального банка союзному правительству.

Ситуация резко изменилась после распада СССР. Со второй половины 1993 года масштабы прямого государственного вмешательства в экономику начали стремительно сокращаться в условиях острейшего налогового кризиса. Из-за плохо предсказуемого снижения доходов бюджета потребовалось резко уменьшить его расходы. Их структура оказалась крайне нерациональной, так как урезание (секвестирование) статей расходов бюджета проходило в острейшей политической борьбе, под давлением различных лоббистских групп (АПК, ВПК, банки, сырьевой сектор). В целом за 1992–1998 годы государственные расходы (включая внебюджетные фонды) в долях ВВП сократились почти наполовину, причем наиболее существенно – на оборону,

на народное хозяйство[1], на науку, на бюджетные ссуды. Доля расходов консолидированного бюджета на государственное управление и охрану общественного порядка практически не менялась.

Справедливости ради следует отметить, что вынужденное сокращение вмешательства государства в экономику в рассматриваемый период наблюдалось во всех постсоциалистических странах. Более того, считалось, что приватизация, снижение государственных расходов и облегчение налогового бремени создают необходимые условия для роста частных сбережений и инвестиций, которые по определению эффективнее государственных. Однако если такое сокращение государственного регулирования было необходимо и оправданно для стабилизации финансов и поддержания краткосрочного равновесия бюджета, то оно явно превышало пределы, которые позволили бы обеспечить устойчивое долгосрочное развитие.

Все это происходило на фоне кардинальных изменений межбюджетных отношений – отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации.

Изменение межбюджетных отношений

Децентрализация властных полномочий, активно происходившая в начале 1990-х годов, способствовала сохранению в переходный период социально-экономической и политической стабильности. Однако во второй половине 1990-х годов распределение полномочий и предметов ведения между органами власти различных уровней, сложившееся стихийно или под воздействием текущих политических задач, перестало соответствовать целям и принципам проводимых экономических реформ. Этим объясняются последовавшие существенные изменения в сфере межбюджетных отношений.

Основными характеристиками федеративного государства являются[2]:

---

[1] Отмечаемое некоторыми исследователями временное увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 году и ее резкое снижение в 1993 году во многом объясняются ростом реального обменного курса рубля и снижением оценки расходов благодаря внешним кредитам. (См.: Лопатников Л., Назаров В., Синельников-Мурылев С. Статистическая ошибка маститого экономиста // Научный вестник ИЭПП.ру. № 3. 18 июня 2008 года.)

[2] См.: Watts, Ronald L. Comparing Federal Systems. McGill-Queen's University Press: Montreal & Kingston, 1999. P. 7.

– существование двух уровней государственной власти, каждый из которых действует непосредственно от имени своих избирателей;

– закрепленная Конституцией автономия каждого уровня государственной власти в решении вопросов в сфере своей компетенции;

– наличие специального института (как правило, одна из палат парламента), обеспечивающего участие субнациональных властей в решении общенациональных вопросов;

– невозможность внесения изменений в Конституцию без их одобрения большинством субъектов Федерации;

– наличие институтов, которые разрешают споры между уровнями государственной власти и решают вопросы по предметам их совместного ведения.

Конституция РФ 1993 года формально удовлетворяла этим критериям. Но если стоит задача создать федеративное государство, сохраняющее общий рынок, важно не просто оформить административно-территориальное устройство страны как федерации, но и разграничить полномочия между властями разного уровня. Однако в Конституции РФ не было определено место самой Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в важнейшем вопросе – распределения налогово-бюджетных полномочий[3].

«Федерализм, сохраняющий общий рынок»[4] (или единое экономическое пространство) характеризуют следующие признаки.

Региональная автономия. Региональным властям принадлежит приоритетное по сравнению с федеральным центром право регулирования региональной экономики. Они имеют достаточно источников доходов для исполнения своих обязательств.

Общенациональный рынок товаров, услуг и рабочей силы. У Федерации имеется достаточно полномочий для его создания и поддержания. Единство такого рынка подразумевает отсутствие барьеров для перемещения товаров, капиталов и трудовых ресурсов между регионами и использование единой валюты. Иногда понятие «общий рынок» толкуется более широко, включая также унификацию налогообложения и процентных ставок.

---

[3] Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. М.: Дело, 2003. С. 231.

[4] Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Develop-ment // Journal of Law Economics and Organization. 1995. № 11. P. 1–31.

Жесткие бюджетные ограничения. Федеральный центр лишает регионы иллюзий, что в случае их непродуманной финансовой политики им будет оказана гарантированная помощь за счет федерального бюджета. На федеральном уровне устанавливаются ограничения для субнациональных заимствований и/или разрабатывается процедура банкротства региональных властей.

Институционализация полномочий. Разделение полномочий между уровнями государственной власти четко закрепляется в Конституции или в иных нормативно-правовых актах, изменить которые в одностороннем порядке не вправе ни федеральный центр, ни регионы.

Если эти признаки налицо, то в условиях такого федерализма власти разного уровня ограничивают вмешательство друг друга в регулирование рыночной экономики. При правильном распределении полномочий ни одна из них не обладает монополией.

При формально федеративном устройстве в 1990-х годах России не удалось создать «федерализм, сохраняющий общий рынок» прежде всего потому, что из-за политического противостояния исполнительной и законодательной властей в 1993–1999 годах не были четко разделены полномочия органов власти. У федеральных и региональных властей оставались возможности самим конкретизировать полномочия в сферах совместного ведения, закрепленных в Конституции. В такой ситуации рано или поздно нарушаются и остальные принципы «федерализма, сохраняющего общий рынок». Что и произошло в России.

В начале 1990-х годов существенная часть бюджетных обязательств перекладывалась на региональные и местные бюджеты. Вместе с тем Якутия, Татарстан и Башкортостан отказывались перечислять налоги в федеральный бюджет. Они добивались права оставлять в своем бюджете все или основную часть собираемых в регионе налогов. Иногда региональные власти требовали предоставить им право перечислять в федеральный бюджет единственный платеж, величина которого долго оставалась бы неизменной и определялась путем переговоров с федеральными властями. Подписанные с такими регионами договоры о разграничении полномочий содержали особые условия распределения налоговых доходов и финансирования бюджетных расходов между федеральным и региональными бюджетами. Это усилило неравенство субъектов Федерации в налогово-бюджетной сфере. Нередко между различными территориями возводились административные торговые барьеры, что разрушало общий рынок страны, единое экономическое пространство.

Бюджетное устройство и бюджетный процесс в регионах регулировало не только федеральное законодательство, но и многочисленные законодательные акты органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Некоторые субъекты Федерации просто игнорировали федеральное бюджетное и налоговое законодательство, принимали местные законы, противоречившие федеральному законодательству.

Действовавший до принятия Бюджетного кодекса Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...»[5] не ограничивал органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления в проведении собственной бюджетной политики. Она была неэффективна и вела к росту бюджетного дефицита. Кроме того, государственные средства перекачивались во внебюджетные фонды, неподконтрольные представительным органам.

Впрочем, бюджетное законодательство позволяло перераспределять финансовые потоки между бюджетами разного уровня с помощью мягких правил распределения налоговых доходов и финансовой помощи. Более того, без четкого разграничения полномочий федеральный центр сознательно шел на смягчение бюджетных ограничений, предоставляя регионам бюджетные ссуды без утвержденных прозрачных методик их обоснования. К примеру, в 1994 году на такие непрозрачные ссуды пришлось 75% всех средств, переданных бюджетам других уровней власти[6].

В результате налоговой, бюджетной и федеративной реформ 1999–2005 годов ситуация кардинально изменилась. Реальной базой для развития в России «федерализма, сохраняющего общий рынок» стали Налоговый и Бюджетный кодексы, а также Закон «Об общих принципах местного самоуправления» от 22 августа 2004 года. Они урегулировали почти все стороны межбюджетных отношений, ввели методики распределения средств федерального Фонда финансовой

[5] Закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 года № 4807-I.

[6] См.: Трунин И., Катамадзе А., Назаров В. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2004 году // Российская экономика в 2004 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2005.

поддержки регионов и других фондов, задействованных в межбюджетных отношениях.

Таким образом, история развития российского федерализма делится на два периода. В начале 1990-х годов жесткая унитарная структура советского строя сменилась резкой децентрализацией, а с конца 1990-х снова стала преобладать тенденция к централизации. Тому было несколько причин.

Первая – в Конституции не были четко прописаны права обязанности субъектов Федерации, значительная часть жизненно важных для общества полномочий была отнесена к совместной компетенции федерального центра и регионов. В результате институциональная среда российского федерализма оказалась столь расплывчатой, что баланс распределения властных полномочий легко мог сдвигаться в сторону как децентрализации (вплоть до распада страны), так и централизации (вплоть до де-факто унитарного государства). Все зависело от того, кто возьмет в свои руки решающие финансовые и властные ресурсы – центр или регионы. Когда властная вертикаль центра окрепла, шаткое равновесие сменилось централизацией.

Вторая – в условиях экономических кризисов (начала 1990-х годов и 1998 года) и неравномерного размещения производства у многих регионов не было денег для реализации полученных полномочий. Поэтому центр приобрел дополнительные возможности по перераспределению средств между регионами. Большинство из них было заинтересовано в таком перераспределении, а значит, в усилении власти центра. Кроме того, в условиях спада производства и снижения налогооблагаемой базы центр сосредоточил источники доходов, недоступные региональным властям (расширенная эмиссия национальной валюты, приватизация крупнейших объектов государственной собственности, внешние и внутренние заимствования).

Третья – интересы многих регионов были диаметрально противоположны. В результате они не смогли выработать единую позицию по распределению полномочий и отстоять ее перед федеральным центром.

Четвертая – необходимость проведения общенациональных реформ и решения общенациональных проблем (например, всеобщая консолидация перед угрозой распространения терроризма) сделала в глазах общества более ценным единство политического и экономического пространства.

В России стала формироваться национальная модель федерализма, которая парадоксально сочетала принципы кооперации и конкуренции[7]. С одной стороны, регионы конкурируют друг с другом за размещение на их территории прибыльных предприятий и получение финансовой помощи из центра. С другой – важнейшие полномочия и финансовые ресурсы сосредоточены в руках федерального центра, который обеспечивает единство налоговой системы для всей страны.

Неразвитость в России партийной системы поставила перед центром трудную задачу – административными методами добиться эффективности регионального управления. Он стал рассматривать регионы как филиалы корпорации «Россия», формулировал им стратегические цели и оценивал региональные власти по результатам их работы.

Для борьбы с массовыми бюджетными правонарушениями и укрепления бюджетной дисциплины в декабре 1992 года перешли на казначейскую систему исполнения бюджета, основанную на принципе «единства кассы»[8]. Вместо множества разрозненных счетов распорядителей бюджетных средств ввели единый счет Федерального казначейства, где отражались все поступления в федеральный бюджет и все платежи из него. Казначейство получило право проверять правильность использования бюджетных средств, приостанавливать их перечисление при несоблюдении целевого назначения. Но формирование органов Федерального казначейства на местах оказалось делом чрезвычайно длительным и сложным.

С принятием Конституции 1993 года баланс сместился в пользу исполнительной власти. На федеральном уровне минусы этого дисбаланса отчасти компенсировались реформистской ориентацией президента и правительства. Зато в регионах, где на выборах губернаторов побеждали антиреформаторские силы, они зачастую использовали свои властные полномочия для проведения разорительной для бюджета популистской политики или просто самообогащения. При этом регионы, грубо нарушавшие бюджетное право, продолжали получать финансовую помощь из федерального бюджета.

---

[7] Подробнее о кооперативной и конкурентной моделях федерализма см.: Назаров В. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. Март 2007 года. № 1(5).

[8] Указ Президента РФ «О Федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 года № 1556.

Правовое регулирование бюджетного процесса оставалось неравномерным: одни его стадии были разработаны лучше, другие – хуже. Так, в законодательстве практически отсутствовали нормы, регламентировавшие исполнение бюджетов и контроль над их исполнением, а также ответственность за нарушение бюджетных обязательств.

Неустойчивость бюджетной политики в первые годы реформ

Правительство Ельцина–Гайдара с самого начала стремилось избежать гиперинфляции, связанной с либерализацией цен. Это требовало проводить жесткую бюджетную и кредитно-денежную политику. В первой половине 1992 года правительство смогло удерживать низкий дефицит бюджета благодаря тому, что расходы бюджета не индексировались автоматически в связи с ростом цен. Их индексация определялась давлением различных политических группировок, преследовавших свои отраслевые интересы. Она мало затрагивала социальные расходы государства.

К середине весны 1992 года усилилось давление Верховного Совета РФ на правительство и президента под лозунгом усиления финансовой поддержки населения и предприятий. В результате с мая по август было принято два десятка законов, указов президента и постановлений правительства, которые потребовали дополнительного (по сравнению с законом о бюджете) финансирования на социальные цели в размере около 2,5% ВВП.

За счет средств Центрального банка предприятиям предоставлялись крупные кредиты на пополнение оборотных средств, инвестиции и преодоление неплатежеспособности. В конце весны ЦБ выделил огромные суммы сельхозпредприятиям и компаниям, завозившим товары в районы Крайнего Севера. Выданные в июле-сентябре 1992 года льготные кредиты отраслям превысили 8% ВВП.

Расходы государства на народное хозяйство за январь-июнь 1992 года составили 8,4% ВВП, а за январь-август – уже 10,7% ВВП, социальные расходы – соответственно, 5,0 и 7,9% ВВП, средства, выделенные на содержание органов государственного управления и охраны порядка, – 0,3 и 0,5% ВВП.

Резкий рост бюджетных расходов летом 1992 года во многом объясняется тем, что правительство балансировало на грани отставки. По инициативе Верховного Совета в связи с реализацией дополнительных мер по социальной поддержке населения и народного хозяйства проект бюджета на 1992 год был пересмотрен. Принятый в июле Закон «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год» отразил компромисс между правительством и Верховным Советом, который требовал увеличить и доходы, и расходы бюджета. В законе доходы были увеличены на 4%, расходы – на 10% по сравнению с вариантом, представленным правительством, а дефицит консолидированного бюджета планировался на уровне 4,1% ВВП (15,5 трлн рублей).

Финансирование дефицита бюджета за счет денежной эмиссии осенью спровоцировало резкий взлет инфляции. Она «съела» дополнительные доходы получателей бюджетных средств. Поэтому, несмотря на значительный рост денежной массы, осенью 1992 года бюджетная политика даже ужесточилась.

В 1993 году противоборство исполнительной и законодательной властей нарастало. В результате увеличились расходы бюджета на финансирование популистских решений, принимаемых обеими ветвями власти и не подкрепленных соответствующим увеличением доходов. Впрочем, Министерство финансов де-факто проводило относительно жесткую политику, не выделяя бюджетным организациям запланированные суммы, что сдерживало инфляцию. Из-за противостояния ветвей власти и противоречий между различными группами внутри правительства бюджет на 1993 год удалось провести через парламент лишь в конце марта. Запланированный дефицит бюджета увеличился до 18% ВВП.

Еще в апреле 1993 года было подписано совместное заявление Центрального банка и правительства об экономической политике и установлены квартальные лимиты централизованного кредитования. Указ Президента РФ «О некоторых мерах по сдерживанию инфляции» от 3 июня 1993 года № 842 ввел мораторий на увеличение расходов бюджета, не обеспеченных финансированием. Благодаря этому Минфин смог уменьшить дефицит бюджета до 5–7% ВВП, однако цены продолжали неумолимо расти.

После роспуска Верховного Совета в сентябре 1993 года баланс политических сил радикально изменился. У правительства появилась реальная возможность привести расходы бюджета в соответствие

с доходами и лимитами кредитования правительства Центральным банком. Отменили индексацию цен на зерно и другие сельхозкультуры, поставляемые государству, дотации на хлеб. Одновременно ввели пособия на хлеб малообеспеченным гражданам. Ликвидировали импортные субсидии и большинство льготных кредитов, кроме бюджетных. Повысили ставку рефинансирования ЦБ. Удалось серьезно сократить государственные капиталовложения, на 20% урезать все расходы федерального бюджета в IV квартале 1993 года. Пенсионный фонд и другие внебюджетные фонды были переподчинены правительству, которое получило возможность использовать их свободные средства для финансирования дефицита бюджета. И все равно в IV квартале дефицит сохранялся на уровне 9–10% ВВП. Как следствие – инфляция измерялась двузначными цифрами, что не давало надежд на начало экономического роста.

Законодательство о бюджетном процессе

Новая Конституция и изменение политической системы к началу 1994 года подготовили почву для реализации программы финансовой стабилизации. Поскольку президент твердо удерживал власть, правительство перестало зависеть от популистских решений парламента. Ему не приходилось больше балансировать между неизбежной отставкой и продолжением реформ.

Конституция ввела в российское законодательство обычное для мировой практики правило: законопроекты, касающиеся государственных финансов, принимаются Государственной Думой к рассмотрению только при наличии заключения правительства. Ранее в Верховном Совете бюджетные поправки принимались «с голоса» и могли пересматриваться в любой момент.

Стало совершенствоваться и законодательство о бюджетном процессе. До 1995 года единственным законом, регламентировавшим порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, был Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года № 1734-1. Он определял лишь самые общие принципы бюджетного процесса, декларировал принцип сбалансированности бюджета, но не давал реальных гарантий его соблюдения. Возможность перераспределения утвержденных ранее расходов для финансирования новых порождала множество законодательных инициатив о пересмотре утвержденного бюджета.

При этом многие законы, которые влекли увеличение бюджетных расходов, принимались без ведома правительства, а иногда и без предварительной экспертизы Бюджетного комитета парламента.

До 1995 года уже при первом чтении законопроект о бюджете подлежал постатейному рассмотрению. Распределение расходов при дальнейшем рассмотрении бюджета неоднократно менялось. Независимо от результатов первого чтения он возвращался на доработку в правительство. Поскольку сами депутаты в ней не участвовали, вероятность того, что уточненный проект будет одобрен парламентом правительственной редакции, была мала.

Когда доработанный проект вновь вносился в парламент, заново утверждались общие расходы бюджета и верхний предел дефицита, затем шло постатейное утверждение. Если какая-то конкретная расходная статья не получала одобрения, приходилось пересматривать всю расходную часть. При этом депутаты имели право вносить поправки в проект бюджета в любое время, что делало процесс согласования безразмерным. Любой депутат, недовольный ассигнованиями по той или иной статье, мог нарушить достигнутый компромисс и спровоцировать пересмотр всей расходной части. Неудивительно, что бюджеты на текущий год до 1995 года обычно утверждались лишь в середине года.

Но главный изъян бюджетной процедуры был в фактическом отстранении правительства от участия в рассмотрении бюджета. Его позиция не учитывалась даже при определении основных характеристик бюджета, депутаты могли изменить их в одностороннем порядке. Тем более не учитывалось мнение правительства при голосовании постатейных поправок. Исполнительная власть не обладала правом вето. После рассмотрения бюджета в парламенте правительство получало его в неузнаваемом виде.

В Законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» было множество пробелов. В нем отсутствовали нормы о порядке предоставления бюджетных кредитов, субсидий и гарантий федерального правительства; об установлении предельных значений бюджетного дефицита, государственного внутреннего и внешнего долга; о принципах отбора объектов инвестирования и условиях предоставления инвестиций.

С 1995 года бюджетный процесс стал регламентироваться разовыми законами о порядке рассмотрения и утверждения бюджета на текущий год. С каждым годом они становились все более обстоятельными и подробными. Бюджетные процедуры совершенствовались.

Расширился перечень документов, вносимых в Госдуму одновременно с проектом бюджета на текущий год. Рассмотрение и утверждение бюджета было упорядочено и систематизировано. Анализируя параллельно и налоговые, и бюджетные проблемы, законодатели стали более ответственно подходить к принятию решений. Чтобы помешать одобрению откровенно популистских законопроектов, была введена норма о необходимости приостановки действия тех законов, финансирование которых не предусмотрено проектом бюджета.

С 2005 года Госдума стала рассматривать Закон «О бюджете» в четырех чтениях. В *первом чтении* утверждаются доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации; дефицит федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета, а также источники покрытия дефицита; расходы федерального бюджета. Во *втором чтении* утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов, утвержденного в первом чтении, а также размер федерального Фонда финансовой поддержки регионов. В *третьем чтении* – распределение расходов федерального бюджета по подразделам их функциональной классификации и всем уровням ведомственной классификации. В *четвертом чтении* закон утверждается в целом после дополнительной сверки на предмет сбалансированности.

Поскольку на каждой последующей стадии запрещено пересматривать параметры бюджета, утвержденные на предыдущей, он стал рассматриваться более оперативно. Все поправки к бюджету обязательно проходили через Бюджетный комитет и соответствующий профильный комитет Госдумы, где по возможности устранялись разногласия, а несогласованные позиции выносились на рассмотрение Думы. Если принятые поправки по подразделам функциональной классификации превышали утвержденную во втором чтении сумму ассигнований по соответствующему разделу, они выносились на рейтинговое голосование.

Большое значение имели нормы о взаимодействии Федерального Собрания и правительства при рассмотрении федерального бюджета. Например, Закон «О порядке рассмотрения бюджета на 1998 год» не допускал изменения парламентом основных характеристик бюджета без ведома правительства. Поправки к подразделам

функциональной классификации требовали обязательной экспертизы в правительстве. Если Дума отклоняла основные характеристики бюджета, то был возможен один из трех вариантов: создавалась трехсторонняя (представители обеих палат парламента и правительства) согласительная комиссии для корректировки этих характеристик, законопроект возвращался на доработку в правительство или выражалось недоверие правительству.

Поначалу серьезной проблемой было отсутствие четких законодательных правил исполнения бюджета. Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» ввел банковскую систему кассового исполнения бюджета. Центральный банк, его учреждения на местах (если их не было, то другой банк по его поручению) вели счета и являлись кассирами исполнительной власти. Каждое федеральное отраслевое министерство и ведомство распоряжалось бюджетными средствами по соответствующему разделу бюджетной классификации и самостоятельно переводило их подведомственным учреждениям, организациям и другим получателям. Четкого контроля над расходами бюджетных средств не было. В результате нередким становилось их нецелевое использование. Бюджетные счета региональных и местных органов власти открывались в коммерческих банках. Те задерживали зачисление поступивших на бюджетные счета средств и «прокручивали» их в своих интересах. Все это пагубно отражалось на экономике страны.

Последствия финансового кризиса 1998 года

В середине 1990-х годов налоговые поступления постепенно сокращались, рос дефицит бюджета. Он немного уменьшился в сентябре-октябре 1996 года, когда были сокращены расходы бюджета. Немалую роль в этом сыграл Указ Президента РФ «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года» от 18 августа 1996 года № 1208. Он временно приостановил действие всех решений об увеличении расходов бюджета, за исключением указов по выплате пенсий и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. Это решение помогло поддержать финансовую стабильность. Но оно шло вразрез с политической этикой, поскольку нарушало взятые исполнительной властью обязательства, в том числе предвыборные.

В августе 1996 года, после переизбрания президентом Б.Н. Ельцина, было сформировано «правительство младореформаторов». В 1997 году перед ним стояла основная цель – преодолеть бюджетный кризис. Для балансирования бюджета предстояло реструктурировать расходы и существенно их сократить – шаг, исключительно болезненный с политической и социальной точек зрения.

До тех пор ни одному российскому правительству не удавалось преодолеть давление популистски настроенного парламента и обеспечить принятие реалистичного бюджета. Его расходы из года в год превышали доходы. Из-за неспособности обеспечить сбор налогов дефицит до 1995 года покрывался за счет эмиссии, а в дальнейшем – за счет наращивания заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках. Такая практика делала национальную экономику крайне уязвимой по отношению к внутренним и внешним шокам. Все это в конечном счете и предопределило финансовый кризис 1998 года.

Государственные расходы к середине 1998 года колебались в пределах 46–48% ВВП. С начала 1990-х годов существенно изменилась их структура: социальные расходы и расходы на государственное управление выросли примерно на треть, а расходы на оборону и правоохранительные органы сократились в 1,5 раза, на услуги народному хозяйству – почти в 2 раза. Параллельно росли расходы на обслуживание государственного долга. В 1996 году они взлетели в связи с финансированием дополнительных бюджетных расходов в период выборов президента и депутатов Госдумы. И это при том, что серьезные послабления в налоговой политике привели к снижению налоговых поступлений.

Сокращения расходов оказалось недостаточно для обеспечения бюджетного равновесия. Государственный сектор экономики сжимался, одновременно сокращались дотации госпредприятиям. Это сопровождалось принятием нового социального законодательства, которое законсервировало еще советские социальные обязательства государства и не стимулировало реформы этой крайне чувствительной области. В результате увеличилось финансирование социальной сферы и государственного управления. Бюджетные средства из производственной и оборонной сфер перетекли в социальную.

В 1998 году российское правительство попыталось навести порядок в расходовании средств федерального и местных бюджетов. В июне 1998 года была принята Программа экономии государственных

расходов[9]. Предполагалось сократить неэффективные социальные льготы, инвестиции и дотации в отдельные отрасли и тем самым снизить расходы бюджета до 1,6% ВВП. Но усилия в основном сводились к упорядочиванию отдельных расходов и ликвидации особенно нерациональных их направлений. Проблема осложнилась: следовало отказаться от многих обязательств государства, выполнить которые было невозможно без опасного наращивания государственного долга, и изменить порядок финансирования расходов бюджета.

Главной предпосылкой финансового кризиса 1998 года стало наращивание внутреннего и внешнего государственного долга. За 1994–1999 годы внутренний долг увеличился с 21,7 до 28,0% ВВП, причем в начале периода основная его часть приходилась на кредиты ЦБ, а к концу – на обязательства по государственным ценным бумагам. Расходы на обслуживание внутреннего долга в 1996 году составляли 2,3% ВВП, в 1997 году – уже 4,7% ВВП, а в первой половине 1998 года снизились до 3,6% ВВП. В 1996–1998 годах шло активное заимствование на внешних финансовых рынках.

На 1 января 1998 года общая долговая нагрузка на российскую экономику достигала 49,8% ВВП и была относительно невысокой по сравнению с другими странами. При этом собственно российский долг составлял лишь четверть суммы, остальное – долг, доставшийся России в наследство от СССР. Однако за 8 месяцев 1998 года доля долговых обязательств России в общей сумме внешнего долга, включая задолженность СССР, достигла 36,7%.

За 1997–1998 годы задолженность по государственным ценным бумагам выросла до 95% общего внутреннего долга. Особенность ситуации состояла в том, что внутренний долг был краткосрочным и значительная его часть принадлежала нерезидентам. Это создавало большие риски. Правительство подготовило программу выхода из кризиса и согласовало ее с МВФ 16 августа 1998 года.

---

[9] Постановление Правительства РФ «Об утверждении программы экономии государственных расходов» от 17 июня 1998 года № 600 принято во исполнение Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» от 26 мая 1998 года № 597. На экономию расходов были направлены также Постановление Правительства РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины» от 12 мая 1998 года № 438, Указ Президента РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» от 14 мая 1998 года № 554, Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 1998 года № 970-р.

Она предусматривала введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 рублей за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительную реструктуризацию долгов по государственным ценным бумагам (ГКО-ОФЗ).

Правительство обнародовало программу 17 августа, но без схемы реструктуризации внутреннего госдолга. После такого объявления фондовый рынок за неделю обвалился на 29%. С недельным опозданием правительство все же представило общественности и схему реструктуризации. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд рублей (42,2 млрд долларов по курсу на 14 августа 1998 года). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд рублей со сроками погашения в 2000–2001 годах.

26 августа Центральный банк, растратив значительные запасы валютных резервов на поддержание курса рубля, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок. С 28 августа приостановили торги и региональные валютные биржи. В дальнейшем из-за сокращения своих валютных резервов ЦБ уже не мог удерживать курс рубля, к 9 сентября он упал до 20 рублей за доллар. При такой цене доллара банки не могли погасить валютные кредиты, банкротство многих из них в условиях начавшейся паники стало неизбежным.

Бюджетный кодекс и совершенствование бюджетного процесса

Бюджетный кризис 1998 года подействовал отрезвляюще на политическую элиту. Стало ясно, что необходимо наводить порядок со сбором налогов и расходованием бюджетных средств. В 1998 году под давлением международных финансовых организаций был принят Бюджетный кодекс, вступивший в действие с 1 января 2000 года. Он определил правовые основы бюджетной системы, уточнил положения субъектов бюджетных правоотношений, порядок их регулирования, регламентировал бюджетный процесс, определил основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Были введены следующие важные новации в правовом регулировании:

четкая регламентация межбюджетных процедур – в частности,

распределение доходов по уровням бюджетной системы, разграничение расходных полномочий и ответственности между ее уровнями и разработка порядка передачи расходов и доходов бюджетов, форм финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, форм взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;

открытое составление бюджета благодаря увеличению перечня документов, сопровождающих проект бюджета;

четкая регламентация бюджетной классификации, позволившая контролировать расходование бюджетных средств;

упорядочение механизмов различных государственных расходов – в частности, подготовка списка бюджетных инструментов, порядка их использования и отражения в бюджете.

В Бюджетный кодекс были включены нормы, которые регламентировали формирование и исполнение региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов, установили пределы дефицита бюджета и долга соответствующих бюджетов.

Вступление в силу Бюджетного кодекса совпало с существенным улучшением бюджетной ситуации и политической стабилизацией в стране. Так, с 1999 года потеряла остроту проблема роста кредиторской задолженности бюджетов разного уровня во многом в связи с общим перевыполнением плановых показателей. А благодаря упорядочению бюджетного процесса ситуация только улучшилась.

В то же время многие важные проблемы бюджетной сферы не были решены Бюджетным кодексом или проявились уже после его вступления в силу. В частности, инструменты планирования исполнения и контроля над исполнением бюджета по-прежнему не отвечали потребностям общества, оставался неурегулированным статус внебюджетных доходов бюджетных учреждений.

После принятия Бюджетного кодекса реформирование бюджетной системы и бюджетного процесса отошло на второй план. В 1999–2000 годах оно уступило место налоговой реформе и пересмотру распределения доходов между федеральным и региональными бюджетами в рамках реформы межбюджетных отношений. В 2001 году реструктуризация расходов федерального бюджета вновь стала актуальной, и правительство приняло Концепцию государственной бюджетной политики в области расходов.

В апреле 2007 года в Бюджетный кодекс были внесены поправки, которые принципиально изменили систему бюджетного процесса,

позволили перейти к трехлетнему программно ориентированному бюджету. Если раньше федеральный бюджет утверждался на год, то в Законе «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ впервые показатели федерального бюджета были утверждены раздельно на 2008 год и на 2009–2010 годы. При этом предполагалось, что показатели на 2009 и 2010 годы будут уточняться при составлении и утверждении проекта федерального бюджета на соответствующий год. Главным распорядителям бюджетных средств с 2008 года разрешено в ходе исполнения федерального бюджета перераспределять ассигнования между текущим финансовым годом и плановым периодом.

Регионам предоставлено право составлять бюджет на три финансовых года или по-прежнему утверждать ежегодный бюджет и трехлетний среднесрочный финансовый план. Не важно, составляется проект бюджета субъекта Федерации на трехлетний период или охватывает только очередной финансовый год, законодательство субъекта Федерации должно четко определять полномочия участников бюджетного процесса.

Новая редакция Бюджетного кодекса обеспечила большую самостоятельность региональных и местных бюджетов, разграничила полномочия между различными уровнями бюджетной системы. Региональный и местный уровни получили более широкие возможности выбора механизмов бюджетного планирования, формирования бюджетной классификации и т.д. С одной стороны, это повысило гибкость региональной и местной бюджетной политики, с другой – снизило ее прозрачность, поскольку Минфину стало сложнее «читать» региональные и местные бюджеты.

Такие изменения улучшили понимание обществом проводимой правительством среднесрочной бюджетно-налоговой политики, увеличили определенность в финансовом обеспечении принятых расходных обязательств на три года вперед и одновременно ужесточили требования к качеству бюджета, повысили ответственность за допущенные при планировании ошибки.

Бюджетная политика в 2000–2008 годах

2000-е годы (вплоть до 2008 года) прошли под влиянием благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, что позволило заметно улучшить ситуацию с доходами и сводить бюджеты с существенным профицитом (*табл. 1*).

Таблица 1

Исполнение доходов и расходов бюджетов в 2000–2008 годах, % ВВП

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Федеральный бюджет									
Доходы	15,5	17,8	20,3	19,5	20,1	23,7	23,3	23,4	22,5
Расходы	14,2	14,8	18,9	17,8	15,8	16,3	15,9	18,0	18,3
Профицит	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,4	7,4	5,4	4,2
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации									
Доходы	14,1	14,5	15,1	14,6	14,1	13,9	14,1	14,6	15,0
Расходы	13,4	14,5	15,5	14,9	13,9	13,6	13,6	14,4	15,1
Профицит / Дефицит (-)	0,7	0,0	-0,4	-0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	-0,1
Бюджет расширенного правительства[10]									
Доходы	38,3	38,4	37,8	37,1	37,5	39,7	39,6	39,8	38,6
Расходы	34,3	35,2	36,3	36,0	32,9	31,6	31,2	33,8	33,8
Профицит	4,0	3,2	1,5	1,1	4,6	8,1	8,4	6,0	4,8

Источники: Министерство финансов, Институт экономики переходного периода.

[10] Федеральный бюджет, внебюджетные фонды, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты в совокупности составляют консолидированный бюджет РФ, который также называют бюджетом расширенного правительства.

На фоне устойчивого роста доходов бюджета расширенного правительства совокупные расходы продолжали увеличиваться до 2003 года включительно, затем последовало их сокращение практически на 5 п.п. ВВП в течение нескольких лет. Такая коррекция бюджетной политики была вызвана двумя причинами.

Первая: наращивание бюджетных расходов шло вразрез с задачей обеспечения финансовой стабильности путем сдерживания инфляции. Проводимая бюджетная политика не позволяла поддерживать макроэкономическую стабильность и реализовать начавшуюся административную реформу, направленную в том числе на дерегулирование экономических отношений. Поэтому для снижения инфляции до 4–5,5% в год при сохранении стабильности и предсказуемости курса рубля Минфин принял решение в среднесрочной перспективе, начиная с 2005 года, сдерживать рост расходов федерального бюджета и ограничивать темпы роста контролируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, железнодорожные перевозки и жилищно-коммунальные услуги.

Вторая: накопленный за предыдущие годы огромный груз социальных обязательств, зачастую заведомо невыполнимых или неадекватно отражавших социально-экономические и демографические реалии, также нуждался в сокращении. Поэтому были ужесточены требования к выделению бюджетных средств, предприняты попытки оптимизировать сеть бюджетных учреждений и внедрить бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Ослабление бюджетной политики началось с 2007 года в связи с принятием дополнительных социальных обязательств государства перед населением, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов, а также в связи с утверждением новых инвестиционных программ и проведением президентских выборов. Расходы на всех уровнях бюджетной системы опять стали расти быстрее доходов, и впервые за предшествующие пять лет сократился профицит бюджета расширенного правительства.

В 2007 году и доходы, и расходы бюджетов всех уровней выросли по сравнению с 2006 годом. За 2008 год в условиях финансово-экономического кризиса доходы бюджета расширенного правительства и федерального бюджета сократились (соответственно, на 1,2 п.п. и на 0,9 п.п. ВВП), а доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации увеличились (на 0,4 п.п. ВВП).

В целом в 2000-х годах предпринимались неоднократные попытки повысить как устойчивость бюджетной системы, так и эффективность распределения государственных средств. Наиболее важными в бюджетной политике стали следующие события.

Создание в 2004 году Стабилизационного фонда для аккумулирования части поступлений от высоких цен на нефть: части доходов от вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу полезных ископаемых (нефть) при цене на нефть сорта «Юралс», превышающей базовую цену[11]. Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также способствовать связыванию излишней ликвидности, тем самым удерживая расходные обязательства на прогнозируемом и стабильном уровне, не зависящем от неконтролируемых внешних условий. Постоянно растущие в 2004–2007 годах цены на нефть позволили накопить в Стабилизационном фонде достаточно средств не только для того, чтобы обеспечить устойчивость государственных финансов, но и для досрочного погашения части внешнего долга страны. Более того, использование этого фонда придавало бюджетной политике 2004–2007 годов оправданно контрциклический характер. С февраля 2008 года Стабилизационной фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В период кризиса дефицит федерального бюджета финансируется в основном из Резервного фонда.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, для повышения качества управления бюджетными средствами. Такой подход позволяет распределять бюджетные средства не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам достижения определенных конечных результатов. Внедрение БОР началось в России в 2003–2004 годах, но, к сожалению, проходило волнообразно, не было преемственности положительных итогов реформирования между этапами.

Саму эту идею дискредитировало низкое качество институциональной среды в России. Надо отметить, что БОР и целевое

[11] С 1 января 2004 года базовая цена была установлена на уровне 20 долларов за баррель сорта «Юралс», а с 1 января 2006 года – 27 долларов. Несмотря на продолжавшийся рост цен на нефть, «цена отсечения» больше не увеличивалась, и средства Стабилизационного фонда внутри страны не использовались из-за риска повышения инфляции и усиления зависимости бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры.

программирование относительно хорошо зарекомендовали себя в Великобритании, США, Новой Зеландии, Австралии, но практически не применялись в странах со слабой институциональной средой. В России эти сложные управленческие процедуры внедрялись в бюджетное планирование в условиях, когда оставались нерешенными такие фундаментальные вопросы бюджетной сферы, как реформирование бюджетной сети, усиление стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств, повышение эффективности госзаказа.

Поэтому ожидать прорыва в качестве управления государственными средствами не приходилось. БОР не доведено до стадии инструмента управления эффективностью расходования средств. Оно и целевое программирование не стали неотъемлемыми элементами бюджетного процесса, обосновывающими заявленные в законе о бюджете потребности министерств и ведомств. То есть реального расширения самостоятельности субъектов бюджетного планирования и повышения их ответственности за результаты не произошло.

Совершенствование законодательных основ закупок для государственных и муниципальных нужд. В Законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ ранее разрозненные нормы были собраны воедино и дополнены отсутствовавшими процедурами. В новой закупочной системе прямое законодательное регулирование размещения заказов было распространено на все уровни бюджетной системы, ограничены риски коррупции за счет сужения сферы применения неконкурентных процедур (закрытые конкурсы, размещение заказа у единственного поставщика), внедрены более прозрачные способы размещения заказа (аукцион, закупка на товарных биржах) и др.

Международный опыт показывает, что потребности государства в товарах, работах и услугах удовлетворяются более адекватно и эффективно, если все процедуры технологического цикла госзаказа (планирование, формирование и размещение) встроены в единую институциональную среду, урегулированы исходя из общих для всех процедур ориентиров, упорядочены по структуре и составу элементов. Однако в настоящее время российское законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла размещения заказа.

Так, на *стадии планирования* заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета, на *стадии исполнения* государственных контрактов применяются общие положения гражданского законодательства, а специфические механизмы регулирования практически не используются. Наиболее урегулирована *стадия размещения* госзаказа благодаря постоянной доработке Закона № 94-ФЗ. Но и здесь не решены многие важные вопросы: возможность переноса заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату госконтрактов, из текущего финансового периода в следующий; повышение самостоятельности расходования экономии бюджетных средств, полученной по итогам выполнения закупок; применение мониторинга цен для обоснования стартовой цены закупок; перспективы централизации госзакупок; совершенствование порядка установления расценок в строительстве; возможность привлечения специализированных компаний к контролю над исполнением контракта с точки зрения целевого использования средств, эффективности организации работ, соблюдения технологий (банки и инжиниринговые компании).

Реализация приоритетных национальных проектов (ПНП) как альтернативной формы программного управления бюджетными расходами. Для достижения поставленной президентом в сентябре 2005 года цели «существенно повысить качество жизни россиян» были разработаны четыре приоритетных национальных проекта: «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие АПК». Больше внимания было уделено первым двум, что можно объяснить традиционно высоким уровнем доступности услуг этих сфер для граждан и их значимостью как вложений в человеческий капитал.

Анализ реализации приоритетных национальных проектов в 2006–2008 годах показал, что их плановые показатели были преимущественно выполнены или даже перевыполнены. ПНП стали нетрадиционным способом решения самых наболевших проблем российской экономики и социальной сферы. Но, не подкрепленные институциональными реформами (изменение модели экономики в социальной сфере), они свелись к выделению дополнительных бюджетных средств для ослабления остроты ситуации в ключевых направлениях социальной сферы.

Поскольку не было системного подхода к формированию содержания проектов, перечень направлений и мер государственной поддержки ежегодно расширялся, требовались дополнительные бюджетные расходы на финансирование новых «узких мест» (например, сначала школы подсоединили к интернету, затем потребовалось оплачивать трафик, так как в муниципальных бюджетах на это не были предусмотрены средства).

Реализация ПНП породила дополнительные расходы региональных бюджетов, поскольку в основном за региональными властями закреплены сферы, выбранные в качестве общенациональных приоритетов. В рамках проектов «Образование» и «Здоровье» зарплата отдельных категорий работников повышалась на фоне планового роста оплаты труда в целом в образовании и здравоохранении. В результате увеличились дифференциация доходов и переток кадров в более материально обеспеченные виды деятельности. Региональным властям пришлось повышать зарплату и прочим работникам образования и здравоохранения. Кроме того, не в полной мере было предусмотрено финансирование расходов на содержание и эксплуатацию высокотехнологичной медицинской техники, переподготовку специалистов для работы на ней.

Создание институтов развития для формирования в стране единой инновационной системы развития, стимулирования инвестиционной деятельности на принципах государственно-частного партнерства и перехода на инновационно-производственную модель экономики. С 2005 года появилось несколько десятков институтов развития, в том числе в форме государственных корпораций – Внешэкономбанк, «Роснанотех», «Ростехнологии», в форме открытых акционерных обществ – «Российские экономические зоны», «Российская венчурная компания», Россельхозбанк. А Инвестиционный фонд РФ, образованный для реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства, финансируется как целевая статья федерального бюджета.

Институты развития получили значительную финансовую поддержку из федерального бюджета, чаще всего в виде взносов в их уставный капитал. Так, Инвестиционному фонду (пожалуй, самому финансоемкому институту развития в России) в бюджетах 2006–2007 годов было выделено порядка 270 млрд рублей. Внешэкономбанк в 2007 году получил 180 млрд рублей, что позволило увеличить его уставный капитал до 250 млрд рублей, а «Роснанотеху» было

передано 130 млрд рублей. Институтам развития было разрешено поддерживать частный сектор, выдавая ему кредиты, страхуя экспортные риски, приобретая ценные бумаги юридических лиц, участвуя в их капитале, в реализации концессионных соглашений или прямо субсидируя.

Несмотря на весомую государственную поддержку, эти институты так и не стали катализаторами инвестиционного роста экономики. Это связано с отсутствием эффективной системы их взаимодействия, размытостью компетенций, несогласованностью применяемых инструментов с механизмами бюджетной поддержки, оторванностью от разработки отраслевых стратегических документов и т.п.

Еще одна особенность институтов развития в России – размещение находящихся в их распоряжении инвестиционных ресурсов обязательно должно быть коммерчески оправданным. Поэтому законодательно были созданы предпосылки для быстрой коммерциализации выделенных им бюджетных средств в ущерб их изначальному предназначению. Они задумывались для долгосрочного инвестирования в инфраструктуру и инновационную сферу, где высоки риски неполучения прибылей и иного положительного эффекта. В целом система институтов развития до конца пока так и не сформирована.

Таким образом, то, что большая часть мероприятий бюджетной политики, проводимых в 2000-х годах, не достигла цели, не в последнюю очередь связано с ошибками в выборе приоритетов бюджетной реформы.

Профицит/дефицит бюджетов и долговая политика государства

Профицит и дефицит государственного бюджета России сильно зависят от мировых цен на экспортируемое сырье. В годы, когда они были высокими, профицит рос; когда они снижались, уменьшался и профицит. Сейчас в условиях кризиса мы вновь имеем значительный дефицит бюджета.

Дефицит региональных бюджетов в начале 2000-х годов был вызван тем, что региональные власти активно занимали деньги для инвестиций в социально-экономическое развитие своих территорий, то есть строили «сегодня» в счет доходов, которые собирались получить «завтра».

В структуре государственного долга в 2000–2001 годах преобладали внутренние источники (76% заимствований), если не учитывать реструктуризацию долгов Лондонскому клубу и Центральному банку РФ в 2000 году. В августе 2000 года завершилось переоформление реструктурированного российского долга Лондонскому клубу кредиторов в еврооблигации с различными сроками погашения.

Самым громким событием на рынке внешнего долга в 2002 году стало объявление Министерством финансов в ноябре о реструктуризации коммерческой задолженности бывшего СССР на сумму 1,1 млрд долларов в еврооблигации с погашением в 2010 и 2030 годах. За 2002 год внешний долг увеличился со 146,3 до 152,3 млрд долларов. Во многом такой рост был вызван существенным укреплением основных мировых валют по отношению к доллару и, соответственно, большими положительными курсовыми переоценками. Львиную долю внешнего долга России (около 65% всей задолженности) составляли обязательства государственного сектора (*табл. 2*). В 2003 году на обслуживание долга было потрачено 1,7% ВВП, в 2004 году – 1,2% ВВП.

На рынке внутреннего долга в 2000-х годах Минфин проводил консервативную политику и медленно наращивал объем заимствований. Это позволило сократить к 2008 году внутренний долг до 3,6% ВВП (*табл. 3*).

В 2005–2008 годах неуклонно росли мировые цены на основные товары российского сырьевого экспорта. В результате профициты федерального бюджета и бюджета расширенного правительства нарастали в 2005–2006 годах и немного снизились в 2007 году из-за существенного роста расходов по сравнению с доходами.

Исполнение бюджетов регионами в 2006 и 2007 годах было неоднородным. В 2007 году консолидированный бюджет регионов был практически сбалансированным. В 2000–2007 годах дефицит региональных бюджетов редко превышал 10% полных бюджетных доходов. Он финансировался в основном за счет федеральных бюджетных ссуд.

В 2005 году – первой половине 2008 года в сфере внешнего долга складывалась благоприятная обстановка благодаря стабильной макроэкономической ситуации в нашей стране. Агентства S&P's и Fitch повысили кредитный рейтинг России, которая досрочно погасила часть суверенного долга Парижскому клубу кредиторов. Досрочное погашение зарубежного долга и отказ от новых заимствований на международных рынках снизили внешнюю долговую нагрузку. Вместе с тем

Таблица 2

Совокупный внешний долг России в 2000–2008 годах, по состоянию на 1 января, млрд долларов

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
РФ, всего	178,1	160,0	146,3	152,3	186,0	213,4	257,2	310,5	463,6
В том числе:									
органы государственного управления	133,2	116,7	103,0	96,8	98,2	97,2	71,1	44,7	37,4
остальные секторы, включая органы денежно-кредитного регулирования, банки (без участия в капитале иностранных компаний)	44,9	43,3	43,3	55,5	87,8	116,2	186,1	265,8	426,2

Источники: Министерство финансов, Центральный банк, расчеты Института экономики переходного периода.

Таблица 3

Государственный долг России в 2000–2008 годах, на конец года, % ВВП

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Государственный долг, всего	57,2	43,4	42,1	31,7	23,2	14,3	9,1	7,2	6,5
В том числе:									
внутренний долг	7,6	6,0	6,3	5,2	4,6	4,1	4,0	3,9	3,6
внешний долг	49,6	37,4	35,8	26,5	18,6	10,2	5,1	3,3	2,9

Источники: Министерство финансов, Центральный банк, расчеты Института экономики переходного периода.

в 2005 году часть долга была рефинансирована на внутреннем рынке, что увеличило расходы по обслуживанию рублевых обязательств.

В 2005 году 72% перечислений пришлось на досрочное погашение обязательств перед Парижским клубом кредиторов (15 млрд долларов), МВФ (3,3 млрд долларов) и Центральным банком РФ (около 4,3 млрд долларов). В 2006 году внешний долг был погашен на сумму 28,4 млрд долларов (с учетом досрочного погашения обязательств), или 2,9% ВВП, в 2007 году – 7,4 млрд долларов, или 0,6% ВВП.

В 2008 году продолжалось замещение внешних источников заимствования внутренними, доля которых в общем объеме государственного долга России возросла.

Российская модель бюджетного федерализма

Хотя Россия стремится создать «федерализм, сохраняющий общий рынок» и усилить конкурентные черты российского федерализма, многие вопросы остаются открытыми и зависят от политических предпочтений властей и населения.

Какова желательная степень децентрализации доходных полномочий и расходных обязательств? Возможно ли в России увеличение доли налоговых доходов, зачисляемых в региональные бюджеты? Какую роль должны играть региональные и местные органы власти в налоговом законотворчестве и администрировании? Здесь требования централизации для сохранения общенационального экономического пространства и недопущения негативной налоговой конкуренции могут противоречить росту самостоятельности региональных

Доли налоговых доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1

* Без учета финансовой помощи из федерального бюджета (за исключением сальдо непогашенных ссуд из него), а также доходов целевых бюджетных фондов.

властей, способствовать их финансовой зависимости от граждан и фирм, работающих в регионе.

Какова желательная степень бюджетной «уравниловки» для регионов? Финансовая помощь регионам сглаживает различия между ними. При этом власти субъектов Федерации зачастую теряют интерес самостоятельно расширять доходы регионального бюджета, обеспечивая условия для экономического роста. Значит, нужно искать компромисс между выравниванием бюджетной обеспеченности регионов и сохранением у них стимулов к проведению самостоятельной и эффективной экономической политики.

Каковы механизмы эффективного делегирования полномочий? С одной стороны, стремление федерального центра брать на себя не помощь вообще, а решение конкретных задач, стоящих перед регионами, – безусловный плюс для бюджетной системы в целом. С другой – федеральный бюджет предусматривает значительное число малых субвенций. По ним отдельные субъекты Федерации получают менее 1 млн рублей. Например, в 2007 году Республика Алтай получила 176 тыс. рублей для финансового обеспечения полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов. Затраты на администрирование таких субвенций могут превысить размер самих субвенций.

Где проходит грань между реализацией общенациональных приоритетов и отраслевым или территориальным лоббизмом? То есть надо определиться с границами софинансирования расходных обязательств. От ответов на эти вопросы во многом зависит успех построения в России «федерализма, сохраняющего общий рынок».

Таблица 4

в консолидированном бюджете РФ в 1992–2008 годах*, %

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2
51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2

Источники: Федеральное казначейство, Министерство финансов, расчеты Института экономики переходного периода.

К настоящему времени возобладала тенденция к формированию национальной модели бюджетного федерализма. Вот ее характерные черты.

Централизация финансовых источников в федеральном бюджете. Доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете упала с 56,6% в 1998 году до 33,2% в 2008 году, а доля расходов сократилась значительно меньше – с 54,1 до 49,2% (*табл. 4*). Это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходов и закреплении расходов между федеральным центром и региональными властями.

Унификация законодательства – в результате налоговой, бюджетной и федеративной реформ 1998–2005 годов была создана нормативно-правовая база, которая позволила унифицировать налоговое законодательство и сделать отношения между центром и регионами более прозрачными и прогнозируемыми.

Мягкие бюджетные ограничения. Они возникают, когда федеральные власти при распределении средств не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, испытывающим финансовые трудности. Мировой опыт показывает, что мягкие бюджетные ограничения вызывают негативные экономические последствия – к примеру, в частности, препятствуют росту частных инвестиций и способствуют распространению неэффективных и рискованных инвестиционных проектов. Мягкие бюджетные ограничения ослабляли бюджетную систему России на протяжении всей ее постсоветской истории. В 1992–1998 годах до 70% средств, переданных бюджетам нижних уровней, приходилось на дотации в форме взаимных расчетов. В 1997 году к ним добавилась выдача центром бюджетных ссуд регионам на выплату зарплаты бюджетникам.

С 1998 года бюджетные ограничения были ужесточены. Взаимные расчеты между федеральным и региональными бюджетами и бюджетные ссуды вытеснялись более прозрачными и объективными механизмами предоставления финансовой помощи региональным бюджетам. Но с 2002 года ситуация вновь обострилась. В 2002–2008 годах финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Федерации значительно превышала объемы финансирования, которые были изначально предусмотрены ежегодными законами о федеральном бюджете и доведены до сведения региональных властей (*рис. 1*).

Источники: Законы о федеральном бюджете за 2002–2008 годы, Федеральное казначейство.

Рисунок 1. Исполнение федерального бюджета и финансовая помощь регионам, предусмотренная первой редакций закона о федеральном бюджете на соответствующий год, млрд рублей

Каналы предоставления финансовой помощи из федерального бюджета

В 1992–1994 годах основным видом межбюджетных трансфертов были средства, передаваемые по взаимным расчетам, которые отличались крайней непрозрачностью и субъективизмом. В 1994 году для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации был создан федеральный ***Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР)***. С момента его создания делались попытки формализовать систему межбюджетных отношений, но до 2000 года безуспешно. Дотации из него распределялись на основе фактических доходов и расходов региональных бюджетов. То есть чем выше были их расходы и ниже доходы, тем больше дотаций они получали. Это стимулировало региональные власти предоставлять предприятиям налоговые льготы и увеличивать расходы.

Ситуация резко изменилась после 2000 года, когда средства стали распределяться с учетом таких показателей, как валовой региональный

продукт, численность населения и основных потребителей бюджетных услуг, недоимка по налогам и сборам. Сразу повысилась заинтересованность региональных властей в росте налогового потенциала и снижении стоимости бюджетных услуг.

В 2001 году для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы, был создан федеральный ***Фонд компенсаций***. С 2005 года он объединил средства на финансирование всех существовавших в законодательстве расходных мандатов, установленных в явном виде, на федеральном уровне. Субвенции из этого фонда распределяются между субъектами Федерации пропорционально численности населения; числу потребителей соответствующих бюджетных услуг; числу лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, и др.

В 2002 году был создан ***Фонд софинансирования социальных расходов*** для поддержки социально значимых мероприятий, которые проводятся по направлениям, регулируемым региональным и местным законодательством, но важны для Федерации в целом, и их реализация на федеральном уровне менее эффективна (социальная поддержка ветеранов труда и тружеников тыла, выплата государственных ежемесячных пособий на ребенка гражданам, имеющим детей, а также лицам, пострадавшим от политических репрессий).

Внедрение передовых технологий в бюджетной и налоговой сфере (в частности, бюджетирования, ориентированного на результат) стимулируется через федеральный ***Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов***, созданный в 2001 году.

В 2000 году был образован Фонд развития регионов для софинансирования инвестиционных проектов региональных и местных властей в области социальной инфраструктуры на конкурсной основе. Но эта цель так и не была достигнута за все время его существования (до 2005 года). Фонд объединил федеральные целевые программы развития регионов, при этом средства Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)»[12] (основной источник софинансирования инвестиционных проектов в области социальной инфраструктуры) составляли лишь незначительную часть.

[12] Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 717.

Такая структура предоставления межбюджетных трансфертов (дотаций) имела недостатки, но в целом отвечала условиям «федерализма, сохраняющего общий рынок». Она обеспечивала региональную автономию, так как значительную часть помощи Фонд финансовой поддержки регионов распределял по объективным и прозрачным механизмам. Но упорядочение межбюджетных трансфертов не было доведено до конца, а структура межбюджетных отношений стала деформироваться.

Во-первых, с 2004 года субъекты Федерации стали получать дотации на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. Максимального объема (0,24% ВВП, или 10% общего объема межбюджетных трансфертов) они достигли в 2005 году, когда требовалось сгладить последствия монетизации льгот. Поскольку размеры этих дотаций не основывались на утвержденной и понятной методике расчетов, были произвольны, региональные власти получили сигнал, что в кризисных ситуациях федеральный центр поможет им, руководствуясь неформальными критериями. Это усугубляет проблему мягких бюджетных ограничений для региональных и местных властей.

Во-вторых, в структуре межбюджетных трансфертов упала доля Фонда финансовой поддержки регионов (с 62% в 2000 году до 30% в 2008 году). В 2003 году он выделил максимум средств – 1,36% ВВП, а в 2008 году минимум – 0,79% ВВП. Такое снижение было вызвано прежде всего действовавшим до 2008 года порядком ежегодной индексации ФФПР на индекс потребительских цен. Так как этот фонд является самым объективным и прозрачным инструментом распределения финансовой помощи из федерального бюджета, уменьшение его доли в общем объеме межбюджетных трансфертов оказалось плохой новостью.

В-третьих, к 2008 году появилось 58 направлений софинансирования региональных расходов из федерального бюджета, выходящих за рамки сложившейся к 2005 году системы софинансирования социальных расходов. При этом выделение некоторых субсидий неоднозначно влияет на фискальное поведение субнациональных властей и развитие региональной экономики (в частности, субсидии сельскому хозяйству[13]). Передача на региональный уровень

[13] В конце этого периода субсидии сельскому хозяйству существенно увеличились и в бюджете на 2008 год превысили 11% общего объема субсидий (35 млрд рублей).

полномочий по поддержке сельского хозяйства привела к тому, что наиболее активно эта поддержка оказывается не в регионах с самыми благоприятными природно-климатическими условиями, а в регионах с большими финансовыми возможностями для подобной политики. Выделение из федерального бюджета денег на сельское хозяйство в рамках софинансирования может усилить данную тенденцию. Например, самые финансово сильные регионы получат поддержку в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с наиболее финансово слабыми.

В 2005 году эта система окончательно оформилась, когда вступил в силу Закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ. Федеральный центр принял односторонние решения по монетизации льгот, проведению административной реформы и реализации национальных проектов. При этом региональным и местным властям досталась роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, финансируемых и контролируемых из федерального центра.

Приоритетные национальные проекты сильно повлияли на увеличение субсидий из федерального бюджета регионам. Их реализация привела к мощным вливаниям бюджетных средств в образование, здравоохранение, сельское хозяйство и жилищное строительство. Положительные социальные результаты хорошо известны. Но не обошлось и без проблем. Невозможно полностью учесть предпочтения местного населения при финансировании приоритетных направлений напрямую из федерального бюджета. В одном регионе необходимо увеличивать заработную плату врачам общей практики, другой больше нуждается во врачах-специалистах или в строительстве медицинских центров. Выбранные в качестве общенациональных приоритетов сферы в основном закреплены за региональными властями. Это создало для них дополнительные расходные мандаты.

Итак, с одной стороны, межбюджетные трансферты стали более прозрачными и понятными, были реально разграничены доходные и расходные полномочия между уровнями власти, сокращены нефинансируемые федеральные мандаты. С другой – система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной.

В развитых федеративных государствах, как правило, существует два канала предоставления межбюджетных трансфертов: на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и на поддержание региональных расходов по приоритетным направлениям на социально приемлемом уровне. В результате, как правило, имеются 1–3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3–15 более мелких. В России же насчитывается около сотни различных трансфертов, по 24 направлениям финансирование составило менее 1 млрд рублей в 2008 году. Это означает, что субъект Федерации по какому-то направлению может получить из федерального бюджета лишь десятки или сотни тысяч рублей. Издержки по оценке целевого использования этих средств, не говоря уже об оценке эффективности расходов, превышают выгоду от них.

ИСТОРИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Смыслов Дмитрий Васильевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений

Советский Союз принимал участие в Бреттон-Вудской конференции 1944 года и в выработке соглашений о Международном валютном фонде (МВФ) и Международном банке реконструкции и развития (МБРР). Однако он их не ратифицировал и не вступил в МВФ и МБРР. Позднее вопрос о присоединении стал предметом длительной дискуссии среди экономистов и в правительственных кругах. Его решение тормозилось субъективными и объективными обстоятельствами. Главное препятствие – догматические идеологические стереотипы, которые были присущи прежнему политическому руководству СССР.

Политика перестройки, провозглашенная М.С. Горбачевым, создала предпосылки для вступления страны в МВФ и Всемирный банк (ВБ). Необходимость такого шага была обусловлена всем ходом мирового развития. В условиях глобализации, резко возросшей взаимозависимости современного мира СССР уже не мог со стороны наблюдать за трансформацией международного валютно-финансового механизма без ущерба своим интересам в торговле с высокоразвитыми и развивающимися странами. Со вступлением в МВФ открывался доступ к валютным кредитам.

Отдельные информационные и технические контакты между СССР и МВФ начались с конца 1988 года. В сентябре 1989 года на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Советский Союз официально заявил о своем намерении установить постоянные связи с МВФ и Всемирным банком. Сначала создавалось впечатление, что затяжка со вступлением в эти организации связана исключительно с колебаниями и непоследовательностью советского руководства.

Отчасти так оно и было. Но, когда Советский Союз попытался войти в эти организации, выяснилось реальное препятствие – сомнения и колебания руководителей западных стран, которые определяли политику МВФ и ВБ.

Они опасались, что СССР будет руководствоваться идеологическими и политическими мотивами и его действия могут приобрести обструкционистский характер. Их не устраивали слишком высокий, с точки зрения НАТО, уровень советских военных расходов, а также поддержка Кубы и КНДР, в которых западные страны, прежде всего США, видели политических противников. Высказывались предположения, что СССР попытается образовать в МВФ и ВБ под своей эгидой блок восточноевропейских и развивающихся стран, который будет противостоять Западу.

В сфере экономики в ход шли такие аргументы: централизованная внешняя торговля СССР создаст внешнеторговый дефицит, валютные кредиты МВФ будут использоваться для финансирования экономического развития, что противоречит официальному назначению Фонда. В условиях экономических трудностей Советский Союз не захочет или не сможет вовремя вернуть занятые средства. Следует признать, что у Запада были основания для таких опасений.

Особенно сильна была оппозиция со стороны США. Так, в официальном документе Белого дома «Стратегия национальной безопасности Соединенных Штатов» (1988 год) говорилось: «Хотя мы отмечаем недавние заявления советских руководителей относительно перестройки и экономической реформы, советская экономическая система остается на данный момент фундаментально несовместимой с участием в институтах свободного мира. Прежде чем вопрос о таком участии мог бы подвергнуться рассмотрению, политические заявления должны быть воплощены в позитивные действия»[1].

Решение вопроса о включении СССР в МВФ и ВБ в конечном счете определялось не столько экономическими, сколько глобальными политическими соображениями. Условия для этого формировались в основном двумя процессами.

Первый – деидеологизация, коренное оздоровление международных отношений, устранение взаимного недоверия между Востоком

[1] Feinberg Richard E. The Soviet Union and the Bretton Woods Institutions: Risks and Rewards of Membership // Public Policy Papers / Institute for East-West Security Studies. N.Y., 1989. P. 5.

и Западом. Реальным выражением этого стали сокращение ракетно-ядерных вооружений, договоренность о воссоединении Германии, налаживавшееся сотрудничество между СССР и США в урегулировании региональных конфликтов. Состоявшаяся в июле 1990 года в Лондоне сессия НАТО на высшем уровне ознаменовала прекращение «холодной войны». Окончательную черту под ней подвела встреча руководителей стран – участниц Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе в Париже в ноябре 1990 года, на которой была принята «Парижская хартия для новой Европы». Налицо был переход от конфронтации между двумя мировыми системами к разумному, сбалансированному сотрудничеству между всеми странами на основе взаимного учета интересов и утверждения общечеловеческих ценностей.

Второй – кардинальная перестройка экономики, формирование рыночных отношений, разгосударствление собственности, реальное многообразие ее форм, децентрализация управления. В результате обеспечивалась сопоставимость, стыковка отечественного хозяйственного механизма с рыночными экономическими системами стран Запада, на которые ориентированы принципы, положенные в основу деятельности МВФ и Всемирного банка.

На встрече «большой семерки» на высшем уровне в Хьюстоне в июле 1990 года были отмечены ускорение и радикализация перемен в экономике и политике СССР. Было решено, что МВФ совместно с Международным банком реконструкции и развития (МБРР), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) проведет исследование состояния советской экономики и подготовит предложения по объему, формам и характеру помощи Запада Советскому Союзу в ее реформировании.

В результате этой договоренности в июле 1990 года СССР посетил директор-распорядитель МВФ М. Камдессю (впервые за все время существования этой организации). Во время визита обсуждались в общем виде перспективы и условия вступления СССР в бреттон-вудские организации. По сути, были установлены прямые официальные отношения между СССР и МВФ. Вслед за Камдессю для изучения состояния советской экономики приехала специальная миссия экспертов МВФ, которой была предоставлена вся необходимая информация, в том числе закрытая до того времени, что сигнализировало о стремлении СССР вступить в МВФ. Практически Советский Союз, не будучи членом МВФ, авансом добровольно согласился выполнить его важную уставную обязанность (статья VIII, раздел 5).

В декабре 1990 года МВФ и другие названные международные организации обнародовали совместный доклад «Экономика СССР». Основная его идея состояла в том, что Советскому Союзу следует взять курс на радикальную реформу, предполагавшую «драматический» переход от плановой к рыночной экономике, а международное сообщество должно оказать техническую, проектную и продовольственную помощь.

Поскольку Запад в то время был не готов предоставить СССР полномасштабное членство в МВФ и ВБ, президент США Дж. Буш предложил в качестве промежуточной меры установить «особые взаимоотношения» нашей страны с бреттон-вудскими организациями вне рамок их уставов. Дело в том, что соглашения МВФ и МБРР не предусматривают статуса наблюдателей или ассоциированного членства. По этому замыслу, Советский Союз, проводя экономические реформы, руководствовался бы рекомендациями Фонда, пользовался советами и техническим содействием его экспертов, но не получал бы финансовой помощи, не будучи полноправным членом МВФ.

Договоренность о предоставлении СССР статуса «специальной ассоциации» при МВФ была достигнута в итоге встречи М.С. Горбачева с участниками очередного ежегодного совещания глав семи ведущих промышленно развитых стран в Лондоне 15–17 июля 1991 года. Официально соглашение об этом было подписано Горбачевым и Камдессю в Москве 5 октября 1991 года. Была обещана масштабная техническая и экспертная помощь не только СССР, но и отдельным республикам – по их просьбе.

Еще одним чрезвычайно важным для СССР – а после его распада и для России – мотивом к сотрудничеству с международными финансовыми организациями было резко возросшее бремя внешнего долга. В 1991 году этот долг оценивался в 65,3 млрд долларов и превышал уровень 1985 года в 2,3 раза. По величине долга СССР находился на втором месте в мире после Бразилии[2]. В то же время западные кредиторы, опасаясь за судьбу советского долга, надеялись использовать для его возврата возможности международных финансовых институтов.

[2] Дмитриев В.А. Долговая политика России: история, современность, перспективы // Дружба народов. 2005. С. 33. По данному поводу существуют и другие оценки. Так, по утверждению Е.Т. Гайдара, общая сумма внешней задолженности СССР к концу его существования составляла 110 млрд долларов. (См.: http://www.politika su/raznoe/vnesdolg.Html)

В условиях прогрессировавшего распада СССР проблема советского долга резко обострилась из-за противоречий между бывшими союзными республиками относительно дележа долговых обязательств и активов. Под нажимом «большой семерки» 28 октября 1991 года 12 республик (кроме стран Балтии) и союзное руководство подписали Меморандум «О взаимопонимании относительно долга иностранным кредиторам СССР и его правопреемников». В нем новые суверенные государства объявили себя «юридически связанными обязательствами» перед иностранными кредиторами бывшего СССР и приняли на себя «солидарную ответственность» по его долгам. А 4 декабря 1991 года в Москве был заключен Договор «О правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР», в соответствии с которым республики обязались участвовать в погашении и нести расходы по обслуживанию советского долга в «согласованных долях», установленных на основании специально разработанного единого агрегированного показателя. В результате на Россию пришлось 61% советского долга и 31% активов.

Кредиторы считали, что раздел ответственности республик по выплате закрепленных за ними долей противоречил принципу солидарной ответственности, которого они продолжали придерживаться. Поэтому они не признали этот договор. К тому же его реализация была сорвана: ни одна из подписавших договор республик, кроме России, попросту не платила. Поскольку на конец 1992 года только Россия сделала взносы в счет погашения долга, кредиторы и впредь ожидали выплат лишь от нее. Однако не получая их в достаточных размерах, стали отказывать в предоставлении новых жизненно важных для нее кредитов. А у России не было денег даже для выплат зарплаты бюджетникам.

В конечном счете и руководство России, и западные кредиторы, и озабоченные их интересами МВФ и Всемирный банк пришли к выводу, что наиболее рациональным и безболезненным выходом из создавшегося положения будет принятие «нулевого варианта»: Россия полностью берет на себя обязательства по внешним долгам бывшего СССР, но при этом заявляет о своем праве на все его финансовые и материальные активы. Решение о правопреемстве России было принято политическим руководством страны и лично Б.Н. Ельциным. Не последнюю роль сыграло стремление сохранить за Россией статус великой державы.

Забегая вперед, отметим, что соглашения по «нулевому варианту» были двусторонними, но требовали согласия стран-кредиторов. Такое согласие было дано на сессии Парижского клуба 2 апреля 1993 года. Хотя соглашение России с Украиной по данному вопросу было достигнуто лишь в декабре 1994 года, там же Россия объявила себя единственным правопреемником по всем долгам бывшего СССР и обязалась погашать их в полном объеме.

22 июля 1991 года была направлена официальная заявка СССР с просьбой о приеме в МВФ в качестве полноправного члена. Судя по реакции Фонда и западных правительственных кругов, присоединение СССР к МВФ и Всемирному банку на том этапе обещало быть непростым и продолжительным. Так, уже 24 июля сенат США одобрил поправку к американскому закону о помощи иностранным государствам на очередной год, которая обязала администрацию США противодействовать вступлению СССР в бреттон-вудские организации до тех пор, пока в нем не будут проведены радикальные экономические и политические реформы.

11–12 октября 1991 года в Бангкоке (Таиланд) состоялось очередное совещание министров финансов и управляющих центральными банками стран «семерки», 14–17 октября – ежегодная совместная сессия МВФ и Всемирного банка. На эти встречи была приглашена официальная советская делегация. В Бангкоке обсуждался вопрос о том, как Запад мог бы содействовать интеграции СССР в мировую экономику и помочь в проведении экономической реформы.

Позиция Запада кардинально изменилась во второй половине 1991 года, когда реальная власть в стране перешла в руки реформистских сил, которые ориентировались во внутренней и внешней политике на западную систему ценностей, добивались изменения общественно-экономического уклада и политических механизмов, создания рыночной экономики. Другим аспектом названных событий стал распад СССР и образование на его развалинах достаточно рыхлого формирования в виде СНГ, в которое вошли не все бывшие советские республики. Эти обстоятельства положили конец колебаниям руководителей западных государств, побудили их принять принципиальное политическое решение о поддержке суверенных республик и допущении их в МВФ и Всемирный банк.

На общественное мнение в США и других западных странах повлияла пропагандистская кампания, инспирированная экспрезидентом США Р. Никсоном. Он разослал видным общественным

деятелям и средствам массовой информации Меморандум об оказании помощи России и другим бывшим советским республикам, а затем обратился с речью к участникам созванной по этому поводу конференции. Никсон назвал ситуацию в бывшем Советском Союзе переломной и драматичной. В Меморандуме говорилось: «Ставки такие, что выше быть не может. Если в России победит свобода, если экономические реформы президента Ельцина приведут к созданию успешно функционирующей экономики, основанной на принципах свободного рынка, – значит, будущее сулит сокращение расходов на вооружения, сотрудничество в преодолении кризисов в различных частях мира, а также экономический рост через расширение международной торговли. Если Ельцин потерпит неудачу, то перспективы на предстоящие 50 лет окажутся мрачными... В свете того, что ставки столь велики, Запад должен сделать все возможное, чтобы помочь президенту Ельцину добиться успеха»[3].

Никсон призвал предоставить России и другим бывшим советским республикам более значительную по объему гуманитарную помощь, отсрочить до того времени, пока не начнет функционировать рыночная экономика, погашение Россией долгов бывшего СССР и выплату процентов по ним, предоставить экспортной российской продукции более свободный доступ к западным рынкам, образовать «корпус свободного предпринимательства», направив с этой целью в соответствующие страны западных менеджеров, учредить крупный фонд в помощь стабилизации рубля, создать единую организацию для координации правительственных и частных проектов помощи России и другим республикам, «как сделали Соединенные Штаты, когда приступили после Второй мировой войны к восстановлению Западной Европы». Выступления Никсона и других влиятельных политиков достигли цели.

Белый дом 1 апреля 1992 года внес в Конгресс «Билль о поддержке свободы в России – 1992», который предусматривал оказание Соединенными Штатами помощи России и другим бывшим советским республикам. В документе говорилось: «Крах Советского Союза открывает перед Америкой возможность, которая предоставляется лишь раз в столетие, – помочь свободе укрепиться и расцвести на просторах России и Евразии». В тот же день, представляя законопроект на пресс-конференции в Белом доме, президент США

[3] We / Мы. 1992. № 2 (апрель). С. 4.

Дж. Буш сказал: «Революция в новых независимых государствах – это поворотный момент истории, который будет иметь глубокие последствия для национальных интересов Америки. Никогда еще в этом веке ставки для нас не были столь высоки. Страна, которая была нашим противником на протяжении 45 лет, которая представляла угрозу свободе и миру во всем мире, сегодня стремится присоединиться к сообществу демократических государств. Победа демократии и свободы в бывшем СССР дает возможность построить новый мир для наших детей и внуков. Однако если эта демократическая революция потерпит поражение, мы можем оказаться в мире, который в некоторых отношениях будет более опасным, чем темные годы "холодной войны"»[4]. В другом выступлении он заявил: «Демократы в Кремле способны гарантировать нашу безопасность гораздо надежнее, чем это делали ядерные ракеты»[5].

Вслед за США и в других странах Запада прозвучали призывы оказать помощь новому российскому руководству. Так, министр финансов Великобритании Н. Лэмонт в телевизионном интервью Би-би-си в апреле 1992 года сказал: «Если мы упустим нынешние возможности, то потом все будем сожалеть об этом. Процесс реформ в России надо сделать необратимым»[6].

Коренной поворот в отношении Запада к Востоку был зафиксирован в итоговой политической декларации «Сотрудничество во имя роста благосостояния и безопасности в мире», принятой ежегодным совещанием глав государств и правительств «большой семерки» в Мюнхене 6–8 июля 1992 года. Его участники поддержали «демократические революции» в Центральной и Восточной Европе, подчеркнув тесную взаимосвязь между политической и экономической свободой новых независимых государств. По мнению авторов документа, прекращение «холодной войны» между Востоком и Западом побуждает мировое сообщество к формированию «нового партнерства». Это предполагает: развитие отношений сотрудничества между НАТО и новыми демократиями; специальные меры ОБСЕ по предотвращению конфликтов, включая создание единого форума для сотрудничества в области безопасности; приобщение Украины, Казахстана, Беларуси и других бывших республик СССР к контролю

[4] Деловой мир. 3 апреля 1992 года.
[5] Известия. 10 апреля 1992 года.
[6] Деловой мир. 30 апреля 1992 года.

над ядерным оружием на двустороннем и международном уровнях, подписание ими Договора 1968 года о нераспространении ядерного оружия и принятие статуса неядерных держав; реализацию договоренностей о разоружении и контроль над экспортом военных и связанных с ними технологий. Участники встречи приветствовали внешнюю политику России, в основу которой положены «принципы права и справедливости».

Такой пересмотр политики США и Западной Европы по отношению к бывшим советским республикам устранил все препятствия к вступлению в МВФ и Всемирный банк. В сентябре 1991 года заявки в МВФ подали три прибалтийских государства, в конце декабря – Украина, 7 января 1992 года – Россия. Последними, в начале марта 1992 года, заявки направили Таджикистан, Узбекистан и Грузия.

Подача российской заявки в МВФ сопровождалась разработкой Меморандума об экономической политике РФ, который был утвержден правительством 27 февраля 1992 года. В нем впервые подробно была изложена экономическая политика правительства Ельцина–Гайдара на 1992 год, намечены ориентиры на более длительный период, перечислены меры по осуществлению экономической стабилизационной программы и радикальной структурной реформы, предусматривалось тесное сотрудничество с другими бывшими советскими республиками.

Основные положения Меморандума формулировались с учетом требований МВФ и отразили договоренности, достигнутые между ним и российскими властями. Цель «экспортного исполнения» данного документа состояла в том, чтобы убедить Запад в готовности и способности руководства страны привести свою экономическую политику в соответствие с основными требованиями МВФ. Меморандум был направлен в Фонд в расчете на то, что он «произведет хорошее впечатление на международную экономическую общественность» и Россия в максимально короткие сроки станет полноправным членом МВФ и МБРР. Исполнительный совет МВФ на заседании 30 марта 1992 года одобрил этот документ. В опубликованном заявлении экономическая программа России характеризовалась как крупный шаг к рыночной экономике и макроэкономической стабилизации.

С сентября 1991 года по март 1992 года миссии экспертов Фонда посетили все бывшие советские республики, подготовили Исполнительному совету МВФ доклады о состоянии их экономик и усилиях

правительств по реализации экономических реформ. После длительного изучения экономической ситуации и согласования обычных для таких случаев вопросов в середине апреля 1992 года были даны рекомендации принять в МВФ все 15 государств и подготовлены проекты «резолюций о членстве», которые фиксировали размеры квот, способы оплаты подписного взноса в капитал и т.п.

В связи с острой критикой российского правительства на VI Съезде народных депутатов РФ в апреле 1992 года появились опасения, что оно пойдет на неприемлемые для Запада и МВФ уступки своим оппонентам, на замедление темпов реформ, чрезмерное смягчение финансовой и денежно-кредитной политики. В Москву 14 апреля срочно прилетел министр финансов США Н. Брейди, чтобы, с одной стороны, поддержать кабинет и оказать давление на оппозицию, пригрозив отказом в помощи, с другой – предостеречь само правительство от проявления излишней мягкости и уступчивости. В интервью журналистам Брейди сказал: «Значение доверия мирового сообщества к программе реформ России представляется особенно важным сейчас для решения вопроса о предоставлении финансовой помощи этой стране. Усилия парламента ослабить реформы Бориса Ельцина наносят удар по доверию Запада к России». На пресс-конференции в Вашингтоне 23 апреля 1992 года и М. Камдессю призвал российское руководство не сворачивать с избранного пути реформ и предупредил, что иначе финансовая поддержка может быть отсрочена.

Министры финансов и управляющие центральных банков стран «семерки» пригласили первого вице-премьера российского правительства Е.Т. Гайдара на свое очередное заседание 26 апреля 1992 года в Вашингтоне и были удовлетворены его разъяснениями. После этой встречи было окончательно получено «добро» на вступление России в МВФ и Всемирный банк. Уже 27 апреля 1992 года Совет управляющих МВФ проголосовал за прием в состав МВФ 13 республик бывшего СССР. В тот же день президент МБРР Л. Престон проинформировал о решении Совета управляющих Всемирного банка одобрить их заявки на вступление в эту организацию. Голосование по заявке Азербайджана состоялось 4 мая, Туркменистана – 15 мая 1992 года.

Процесс вступления страны в МВФ и Всемирный банк считается завершенным после того, как ее парламент одобрит присоединение. Верховный Совет РФ принял соответствующее постановление 22 мая 1992 года. В первоначально предложенный правительством проект постановления были внесены дополнения, которые давали

Верховному Совету возможность контролировать получение займов у МБРР, а также назначение управляющих и их заместителей, представляющих Россию в МВФ и МБРР. Официально Россия поставила свою подпись под Статьями соглашения (уставами) МВФ и МБРР 1 июня 1992 года.

Для взаимодействия с новыми членами в МВФ был образован Европейский департамент II, состоявший из пяти отделов: Балтийский – три страны Балтии; Восточный – государства Средней Азии и Казахстан; Западный – Беларусь и Украина; Центральный – Российская Федерация и межреспубликанские учреждения; Южный – республики Закавказья и Молдова.

Членство в МВФ и Всемирном банке имело политические, социально-экономические и идеологические аспекты, по-разному оценивалось общественно-политическими силами. Утверждения о неприемлемости вступления нашей страны в МВФ и Всемирный банк на том основании, что роль этих организаций состоит в обслуживании военно-политической стратегии Запада, в первую очередь США, уже выглядели одиозно и мало кого убеждали, хотя еще встречались. Например, экономист Владимир Юровицкий на вопрос: нужно ли было России вступать в МВФ? – отвечал: «Да, если мы хотели быть “как все” – Верхней Вольтой, но уже без ракет, космоса и науки, без промышленности высоких технологий и искусства. Да, если хотим финансировать США в их создании космического оружия, хотим стать вечными попрошайками кредитов и помощи»[7]. И встречал возражение: осознавая себя частью всемирного хозяйства, мы не можем не иметь дела с регулирующими его институциональными структурами.

Политические силы правого и правоцентристского толка, считавшие рыночные отношения главным стимулом хозяйственной деятельности, видели в МВФ своего естественного союзника: «Международный валютный фонд предоставление кредитов России напрямую увязывает с выполнением известных условий. Однако толковать это как ущемление национальных интересов так же бессмысленно, как упрекать врача, прописавшего напряженный курс лечения от смертельной болезни, в том, что он хочет на этом деле больше подзаработать. Ведь финансовое оздоровление экономики выгодно и российским промышленникам и торговцам, и иностранным»[8]. Движения и политики

[7] Megapolis-Express. 6 мая 1992 года. № 19. С. 14.

[8] Комсомольская правда. 21 апреля 1992 года.

левой ориентации, которые благосклонно относились к прямому вмешательству государства в экономику, к государственной собственности на предприятия, во главу угла ставили социальные цели, воспринимали бреттон-вудские организации настороженно. Поляризация оценок МВФ и Всемирного банка отражала поляризацию представлений о будущем социально-экономическом укладе России.

Взаимоотношения России с МВФ

МВФ является институциональной основой мировой валютной системы. Он регулирует международные валютно-кредитные отношения государств-членов, при возникновении непомерного дефицита платежного баланса предоставляет им кратко- и среднесрочные кредиты в иностранной валюте. Фонд имеет статус специализированного учреждения ООН.

Квоты и вступительные взносы

Вступление страны в МВФ и Всемирный банк связано с единовременными финансовыми затратами. Размер подписного взноса государства-члена в капитал МВФ определяется величиной его квоты. По подсчетам американского экономиста Р. Файнберга, по формуле, которую МВФ применял для исчисления квот вновь вступавших стран, квота СССР должна была бы равняться примерно 6% капитала Фонда, что составляло 5,4 млрд СДР, или 6,9 млрд долларов (по среднегодовому курсу доллара к СДР в 1989 году)[9]. Тяжелый экономический и социально-политический кризис в СССР не позволял отстаивать максимально возможную квоту. К тому же квота в 6% капитала МВФ создала бы сложную и деликатную ситуацию.

Справка

СДР – специальные права заимствования (Special Drawing Rights, SDR) – резервное и платежное средство, эмитируемое МВФ. Имеет только безналичную форму в виде записей на банковских счетах, банкноты не выпускались. Не является ни валютой, ни долговым обязательством. Применяется только внутри МВФ для регулирования сальдо платежных

[9] Здесь и далее пересчет СДР в доллары произведен по курсу на названную дату либо, если это указано, по средневзвешенному курсу за соответствующий год.

балансов, пополнения резервов, расчетов по кредитам МВФ. СДР создано в 1969 году в дополнение к резервным активам стран – членов МВФ для преодоления «парадокса Триффина» в рамках бреттон-вудской валютной системы – противоречия между международным характером использования и национальной природой валют. Курс СДР публикуется ежедневно и определяется на основе долларовой стоимости корзины из четырех валют: доллар США, евро, иена и фунт стерлингов (до введения евро: доллар США, немецкая марка, французский франк, иена и фунт стерлингов). Вес валют в корзине пересматривается каждые пять лет. В перспективе имеет шансы повторить судьбу евро и в несколько измененном виде стать всемирными деньгами.

Дело в том, что с определением величины квоты связано представительство страны в Исполнительном совете МВФ. Государства-члены объединяются в группы (в основном по географическому признаку), каждая из них избирает одного исполнительного директора, который представляет все страны данной группы. Однако пять промышленно развитых государств, обладающих наибольшими квотами, имеют право на постоянное место в Исполнительном совете. При 6%-й квоте получалось, что СССР входит в число пяти развитых стран с наибольшими квотами, а Великобритания или Франция оказываются «за бортом» и лишаются постоянного места в Совете. Правда, они имели достаточно голосов, чтобы единолично избирать своего исполнительного директора, то есть в любом случае сохранили бы место в Исполнительном совете. Но утрата права на прямое назначение своего представителя была для них психологически болезненной и могла вызвать нежелательные коллизии.

После распада СССР и обращения бывших советских республик с просьбами о приеме в МВФ потребовалось определить их индивидуальные квоты. Фонд столкнулся с уникальными для него проблемами. Нередко невозможно было получить статистические данные, пригодные для исчисления квот, да и сама официальная статистика была несовместима с принятой на Западе статистической концепцией ВВП. Трудно было выбрать валютные курсы для конвертирования в СДР данных, выраженных в рублях. Было неясно, считать торговлю между республиками внутренней или внешней для каждой из них.

Не имея возможности разрешить такие проблемы, Исполнительный совет квоту, рассчитанную по формуле МВФ для бывшего СССР, разделил между 15 государствами с помощью «распределительного

ключа», сконструированного с использованием экономических параметров, которые традиционно применялись при расчете квот в МВФ (ВВП, внешняя торговля, золотовалютные резервы и т.д.). Расчетную квоту каждой из этих стран сопоставили с квотой государства-члена, имевшего примерно аналогичные экономические показатели и характеристики, и повысили на 22,5% (единообразно для всех). В соответствии с 9-м общим пересмотром квот в МВФ они были увеличены на 50%. Квоты бывших советских республик приведены в *табл 1.*

В ходе переговоров с МВФ представители России добивались сначала квоты на уровне 4%. Важное место на переговорах занимал вопрос о том, рассматривать ли товарообмен России с республиками бывшего СССР как ее внешнюю торговлю. Если нет, то квота России составила бы лишь 2,25%. Окончательное соглашение зафиксировало российскую квоту в размере 3% капитала Фонда.

В момент присоединения к МВФ Россия по величине квоты, равной 2876,0 млн СДР (4,0 млрд долларов, среднегодовой за 1992 год), оказалась на девятом месте, после Италии и перед Китаем. После 9-го увеличения квот (действовало с 11 ноября 1992 года) при квоте, составлявшей на 30 апреля 1993 года 4313,1 млн СДР (5,9 млрд долларов), Россия осталась на прежнем месте, но после Канады и перед Нидерландами. В соответствии с 11-м пересмотром квот (вступил в силу с 22 января 1999 года) наша квота составила 5945,4 млн СДР, или 8,9 млрд долларов. На 30 апреля 2009 года Россия занимала десятое место (после Канады) по величине квоты, на нее приходилось 2,73% подписного капитала МВФ.

Квоты всех бывших советских республик без России (*табл. 1*) поначалу составили суммарно 1683,0 млн СДР, или 2,4 млрд долларов (среднегодовой курс за 1992 год). После 9-го пересмотра они возросли до 2524,2 млн СДР (3,6 млрд долларов), а после 11-го – до 3513,3 млн СДР (5,3 млрд долларов), общая их доля на 30 апреля 2009 года – 1,62%.

Суммарные данные по всем 15 бывшим советским республикам: первоначальные квоты – 4550,0 млн СДР (6,4 млрд долларов, среднегодовой за 1992 год); квоты, увеличенные на 50% (9-й пересмотр), – 6837,3 млн СДР (9,7 млрд долларов); после 11-го пересмотра – 9458,7 млн СДР (14,2 млрд долларов). Суммарная доля согласованных квот бывших советских республик в капитале МВФ в 1993 году была эквивалентна – 4,73%. То есть она в реальности оказалась значительно меньше, чем та прогнозная величина, которую

Таблица 1

Квоты России, других стран СНГ и Балтии в МВФ

Страны	Первоначальные квоты, 1992, млн СДР	В соответствии с 9-м пересмотром квот, на 30.04.1993**		В соответствии с 11-м пересмотром квот*, на 30.04.2009***		
		млн СДР	% в общей сумме квот	млн СДР	млн долларов****	% в общей сумме квот
Азербайджан	78	117,0	0,08	160,9	241,0	0,07
Армения	45	76,5	0,05	92,0	137,8	0,04
Белоруссия	187	280,4	0,19	386,4	578,4	0,18
Грузия	74	11,0	0,08	150,3	225,1	0,07
Казахстан	165	247,5	0,17	365,7	547,8	0,17
Киргизия	43	64,5	0,05	88,8	133,0	0,04
Латвия	61	91,5	0,06	126,8	189,9	0,06
Литва	69	103,5	0,07	144,2	216,0	0,07
Молдавия	60	90,0	0,06	123,2	184,5	0,06
Россия	2876	4313,1	2,98	5945,4	8905,2	2,73

Страны	Первоначальные квоты, 1992, млн СДР	В соответствии с 9-м пересмотром квот, на 30.04.1993**		В соответствии с 11-м пересмотром квот*, на 30.04.2009***		
		млн СДР	% в общей сумме квот	млн СДР	млн долларов****	% в общей сумме квот
Таджикистан	40	60,0	0,04	87,0	130,3	0,04
Туркменистан	32	48,0	0,03	75,2	112,6	0,03
Узбекистан	133	199,5	0,14	275,6	412,8	0,13
Украина	665	997,3	0,69	1372,0	2055,0	0,63
Эстония	31	46,5	0,03	65,2	97,3	0,03
Всего	4559	6837,3	4,72	9458,7	14167,5	4,35

* В результате 10-го и 12-го пересмотров квот они не были увеличены.

** Дата завершения первого финансового года после вступления в силу 9-го пересмотра квот.

***Дата завершения очередного финансового года.

**** Пересчитано по обменному курсу доллара к СДР на 30 апреля 2009 года, составлявшему 1 СДР = 1,49783 доллара.

Источники: International Monetary Fund. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended. April 30, 1992. Washington, 1992. P. 70, 153–155; International Monetary Fund. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended. April 30, 1993. Washington, 1993. P. 186–189; IMF Survey. International Monetary Fund. Vol. 28. N 3. February 8, 1999. P 34–35; International Monetary Fund. Financial Statements For the Years Ended. April 30, 2009, and 2008. P. 40–44. (См.: http://www.imf.org/external/pubs/ft/quart/2009fy/043009.pdf)

с учетом применявшихся в то время Фондом формул называл для СССР Р. Файнберг. К 2009 году вследствие вступления в МВФ новых государств, а также увеличения квот отдельных стран эта доля снизилась до 4,35%.

Установление квоты России в указанных размерах удовлетворило все стороны. Правда, Россия не получила официального права на постоянное место в Исполнительном совете. Однако количество голосов, которыми она располагала после вступления в МВФ – 43381 (2,91% общей суммы на 30 апреля 1993 года)[10] и имеет в последнее время – 59704 (2,69% на 31 июля 2009 года)[11], позволяет ей, подобно Китаю и Саудовской Аравии, единолично «избирать» собственного исполнительного директора.

В соответствии с уставом МВФ государство-член должно оплатить в СДР или свободно конвертируемой валюте до 25% (в нашем случае 22,7%) своей подписки на капитал Фонда, равной квоте данной страны. Для России эта величина составляла 653 млн СДР (920 млн долларов, среднегодовой за 1992 год), для остальных бывших советских республик – 382 млн СДР (538 млн долларов) и для всех 15 республик – 1035 млн СДР (1,5 млрд долларов, среднегодовой за 1992 год). Остальная часть подписки подлежала оплате в национальных денежных единицах либо в форме ценных бумаг (беспроцентных векселей). Первоначальные взносы России в МВФ и МБРР в свободно конвертируемой валюте обошлись ей в общей сложности примерно в 1,1 млрд долларов.

В трудных экономических и финансовых условиях выплата первоначального взноса в свободно конвертируемой валюте представляла серьезную проблему. Россия решила ее относительно безболезненно благодаря тому, что ей удалось договориться о предоставлении однодневного беспроцентного кредита. Примерно по 40% требуемой суммы поступило от США и стран Западной Европы, около 20% – от Японии. Получив кредит, российские власти сделали валютный взнос в МВФ и вслед за этим изъяли свою «резервную долю» в Фонде, вернув занятые суммы кредиторам. В результате почти весь вклад России в капитал МВФ оказался в рублях.

---

[10] International Monetary Fund. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended. April 30, 1993. Washington, 1993. P. 166–169.

[11] IMF Member`s Quotas and Voting Powers. – http://www.imf.org/external/np/memdir/members.htm

Обязанности России как члена МВФ

Оказывая финансовую поддержку России и другим бывшим советским республикам, Запад связывал ее с выполнением ими политико-экономических условий, отвечавших его представлениям о магистральном пути современного экономического развития. Концепция экономической политики – «Вашингтонский консенсус» – была сформирована в 1980-е годы ведущими экономистами и деловой элитой США и других западных стран. Она предполагала, с одной стороны, такие структурные изменения, как приватизация предприятий, введение рыночного ценообразования, либерализация внешнеэкономической деятельности, с другой – достижение макроэкономической и финансовой стабилизации. Предусматривались монетаристские меры, направленные на устранение избыточного совокупного платежеспособного спроса, преодоление инфляции, восстановление равновесия платежного баланса, устойчивое развитие экономики страны-заемщицы. «Вашингтонский консенсус» сначала был разработан для развивающихся стран. Но в 1990-е годы его применили и к государствам, переходившим от централизованного планирования к рыночной экономике (их стали называть странами с формирующимися рынками), в том числе к бывшим советским республикам.

Претворению в жизнь экономической политики Запада в России активно содействовали зарубежные советники российских властей: А. Ослунд, Л. Бальцерович, М. Домбровский, Дж. Сакс и др. Они выступали за «шоковую терапию». Следуя монетаристской концепции макроэкономической стабилизации, некоторые из них упрекали российское руководство в непоследовательности реализации этой концепции. Так, Дж. Сакс и Д. Липтон усматривали главную опасность в правительственных субсидиях, которые поддерживали «на плаву предприятия, не отвечающие требованиям рыночной экономики»[12].

Следует отметить, что в основе форсирования темпов преобразований в России в начале 1990-х годов лежали не только экономические, но и политические мотивы: стремление как можно быстрее сформировать рыночные отношения и структуры в экономике, создать класс собственников, который стал бы надежной социально-политической опорой новых властей. Аргументация в пользу этих

[12] Известия. 15 октября 1992 года.

мотивов явно прозвучала, например, в выступлении директора Европейского департамента I МВФ М. Руссо на конференции МВФ и Всемирного банка по проблемам Восточной Европы в Вашингтоне в июне 1992 года. По его мнению, реформистские программы – «это не чисто экономическое дело... Они представляют собой важнейшие политические решения правительств... Оглядываясь назад, нужно признать, что в любой из восточноевропейских стран с политической точки зрения не было иного выбора, кроме как прибегнуть к "большому толчку" (big bang – такое выражение использовалось на Западе для обозначения метода "шоковой терапии" в экономике. – *Д.С.*). Вопрос о постепенности не стоял в повестке дня тех, кто стремился к реформам»[13].

Другие зарубежные авторы предлагали постепенные и плавные рыночные преобразования, включая открытие экономики внешнему миру. Они критиковали «шокотерапевтов» и действия МВФ в отношении России. Известный американский экономист, научный сотрудник Института международной экономики в Вашингтоне Дж. Уилльямсон утверждал: «Международному валютному фонду следует с большей осторожностью относиться к тому, какие шаги он рекомендует осуществить российскому правительству в рамках проведения экономических реформ... МВФ не следует устанавливать какой-то конкретный ориентир в отношении темпов инфляции, настаивать на поспешной либерализации цен на энергоносители, и программа Фонда не должна фокусироваться на приватизации»[14].

В книге «Рыночный шок», где обобщены исследования известной международной группы экономистов «Адженда» по проблемам перехода стран Центральной и Восточной Европы, а также бывшего СССР от плановой экономики к рыночной, содержалось такое суждение: «Существующие программы преобразований, в частности те, которые вдохновляются международными кредитными организациями (в первую очередь МВФ. – *Д.С.*), имеют один недостаток. Они сконцентрированы главным образом на таких абстрактных целях, как экономическая стабилизация, сбалансированные бюджеты и текущие счета, конвертируемость валюты и пр., независимо от последствий такой

[13] IMF Survey. A Publication of the International Monetary Fund. Washington. 1992. Vol. 21. July 6. №. 14. P. 213.

[14] Деловой мир. 4 ноября 1992 года.

политики для производства продукции, капиталовложений, занятости населения и уровня потребления. При таком образе действий то, что должно считаться основной целью индивидуальной экономической деятельности, а именно предоставление товаров и услуг отдельным гражданам, рассматривается лишь как средство достижения абстрактных валютно-финансовых целей»[15].

Часто высказывалась точка зрения, что жесткую монетаристскую модель макроэкономического реформирования нельзя в чистом виде применять к конкретным условиям России и других стран СНГ[16]. Однако российское руководство не поддерживало подобные взгляды, а разделяло идеологические установки и методологические подходы МВФ и Всемирного банка. Е.Т. Гайдар на упреки в пособничестве МВФ отвечал: «Мы проводим нашу собственную экономическую политику и проводим ее не потому, что она нам диктуется, а потому, что мы сами считаем ее целесообразной. В целом она совпадает с политикой МВФ и поэтому пользуется поддержкой международного финансового сообщества»[17].

Вступление в МВФ и Всемирный банк требует от страны соблюдения согласованных всеми государствами-членами международных правил, регулирующих и упорядочивающих внешнеэкономические

---

[15] Крегель Я., Мацнер Э., Грабер Г. Рыночный шок. Материалы группы «Адженда» по социально-экономической реконструкции Центральной и Восточной Европы / Австрийская академия наук. Исследовательский центр по социально-экономическим проблемам. Международный институт мира. Вена, 1992 (русское издание, 1994). С. 33.

[16] Характерный пример – встреча Российского союза промышленников и предпринимателей во главе с А. Вольским с группой сотрудников МВФ, которую возглавлял исполнительный директор от Бельгии Ж. де Гроот, в Москве в ноябре 1992 года. По мнению участников встречи, программа реформ воспринимается как импортированная модель, скопированная со стереотипного представления об американской экономике, реформаторы полностью проигнорировали национальные особенности России – в частности, «роль социальных партнеров, в особенности профсоюзов», имеющую важное значение «для страны, подобной России, у которой сильны традиции социальной солидарности». «Особо необходимо предоставить крупную регулирующую роль правительству, а также признать важный вклад в процесс принятия экономических решений со стороны профсоюзов и ассоциаций производителей, и все это должно заменить стереотипные модели, рекомендуемые советниками нынешнего правительства... Программа, которая станет результатом переговоров с МВФ, должна ясно произрастать из вариантов, выбранных внутри самой России». (См.: Независимая газета. 21 января 1993 года; Известия. 23 января 1993 года.)

[17] Известия. 29 апреля 1992 года.

связи. Если страна хочет быть уверенной в том, что ее партнеры своими действиями не причинят ей ущерб, будут придерживаться определенных норм поведения по отношению к ней, то она и сама должна гарантировать соблюдение этих норм. В Статьях соглашения МВФ и Статьях соглашения МБРР, которые играют роль их уставов, зафиксированы универсальные обязательства государств-членов. Уставные требования Фонда направлены на либерализацию внешнеэкономической деятельности – в частности, валютно-финансовой сферы. Присоединение России к уставным положениям МВФ отвечало ее долговременным интересам.

Курсовая политика. Устав МВФ обязывает государства-члены сотрудничать с Фондом при проведении курсовой политики. Пересмотренные в результате совещания представителей ведущих стран и руководителей МВФ в Кингстоне (Ямайка) 7–8 января 1976 года Статьи соглашения МВФ (так называемая вторая поправка; официально вступила в силу с 1 апреля 1978 года) разрешают выбирать любой режим валютного курса (статья IV, раздел 2/в): свободно плавающий курс; плавающий в определенных пределах (валютный коридор, скользящая привязка, другие промежуточные и гибридные виды); жестко фиксированный. В последнем варианте обменный курс денежной единицы может быть привязан к одной из национальных валют, к СДР или избранной страной валютной корзине. Но не допускается официальное выражение стоимости валюты в золоте. В то же время статья VIII требует не использовать множественность валютных курсов.

Установление режима фиксированного валютного курса – это проявление наиболее жесткого и «авторитарного» управления валютной сферой со стороны государства. Альтернативный валютный режим – плавающий валютный курс, который складывается под воздействием соотношения спроса и предложения валюты и будто бы исключает возможность и необходимость государственного управления. Однако на практике монетарные власти и в условиях официально установленных плавающих валютных курсов оказывают повседневное, оперативное воздействие на их динамику на валютных рынках.

Государства-члены МВФ при проведении курсовой политики обязаны:

во-первых, избегать манипулирования валютными курсами или международной валютной системой, не препятствовать эффективной

перестройке платежного баланса, иными словами, не останавливать искусственным путем изменение валютного курса, если оно вызывается действием глубинных, фундаментальных факторов;

во-вторых, прибегать к валютным интервенциям для противодействия краткосрочным хаотичным и дезорганизующим колебаниям рыночных валютных курсов;

в-третьих, не использовать валютный курс для получения конкурентных преимуществ перед другими государствами-членами. МВФ контролирует соблюдение этих норм.

Россия унаследовала от СССР валютный механизм, при котором к началу 1992 года существовало несколько валютных курсов рубля – коммерческий, официальный и биржевой. Коммерческий курс использовался для расчетов по внешней торговле при обязательной продаже предприятиями 50% их экспортной выручки. Его уровень был втрое ниже официального курса, который применялся при конверсии наличной валюты. Биржевой курс доллара к рублю возник в апреле 1991 года, когда начала функционировать валютная биржа Госбанка СССР. Он превышал коммерческий курс в 16–20 раз.

С января 1992 года Центральный банк РФ ввел рыночный курс рубля к иностранным валютам, который он использовал при покупке подлежавших обязательной продаже ему 10% экспортной выручки резидентов. Ориентиром для его установления служили результаты торгов по доллару на Московской межбанковской валютной бирже (ММВБ). Исходный уровень рыночного курса (110 рублей за 1 доллар) был значительно ниже специального коммерческого курса (55 рублей), по которому проводилась обязательная продажа 40% валютной выручки российских экспортеров в Республиканский валютный резерв.

С началом экономических реформ, либерализации цен и внешнеэкономической деятельности Центральный банк РФ в соответствии с уставом МВФ ввел с июля 1992 года единый рыночный курс рубля по отношению к доллару и другим иностранным валютам. Валютный курс рубля не привязан к какой-либо западной валюте или валютной корзине, является плавающим, то есть складывается под воздействием соотношения спроса и предложения на валютных биржах, прежде всего на ММВБ и в Российской торговой системе (РТС), а также на межбанковском валютном рынке.

Реализация валютно-курсовой политики России осложнялась тем, что рубль оставался денежной единицей бывших советских

республик. Учредительные документы Содружества Независимых Государств (СНГ), в принципе, предусматривали возможность сохранения единого денежного пространства – общей рублевой зоны. Поначалу все бывшие союзные республики автоматически стали ее участниками. Центральный банк РФ проводил общую эмиссию наличных денег для всех них и отвечал за выпуск безналичных денежных средств на территории России. Но при наличии формально единого рублевого пространства централизованное регулирование денежно-кредитного механизма в пределах бывшего Союза практически прекратилось.

Россия ликвидировала Госбанк СССР, но не создала иной межгосударственный банковский орган с правами регулирования денежного оборота и контроля за эмиссией в пределах СНГ. Денежно-кредитной политикой новых государств стали заниматься их центральные (национальные) банки. Они не обладали правом эмиссии наличных денег, но имели неограниченные возможности выдавать безналичные рублевые кредиты, поэтому стали играть роль самостоятельных эмиссионных органов. Денежно-кредитный механизм, который основывался на общей денежной единице и при этом был лишен единого регулирующего центра, изначально был внутренне глубоко противоречивым.

Сначала члены СНГ старались сохранить доставшееся им в наследство единое денежное пространство, особенно за это ратовали Россия и МВФ, который даже разработал концепцию «оптимального функционирования» этой зоны. В 1992 году МВФ поддержал план стабилизации (или даже фиксации) курса рубля в качестве единой валюты. Этому должен был служить фонд стабилизации рубля в размере 6 млрд долларов, формирование которого предусматривалось Международной программой финансовой помощи России и бывшим союзным республикам (1992 год).

Чтобы сохранить единое денежное пространство, страны-члены СНГ и их центральные банки старались координировать свои денежно-кредитные политики. В мае 1992 года в Ташкенте они достигли соглашения, названного «Основные направления по проведению денежной политики в рублевой зоне». Оно обязывало согласовывать с Центральным банком РФ размеры кредитной эмиссии всех национальных банков, предусматривало введение единого уровня процентных ставок по централизованным кредитам и устранение административных запретов на рублевые расчеты в пределах

территории стран СНГ. Были заключены и другие межгосударственные договоренности о согласовании мер в денежно-кредитной и валютно-финансовой областях (в Бишкеке в октябре 1992 года и в Минске в январе 1993 года). Но, признавая на словах необходимость взаимной увязки национальных денежно-кредитных политик, в условиях острых кризисных потрясений эти страны руководствовались в первую очередь собственными интересами.

В связи с резким ростом розничных цен при одновременном падении производства и рыночного предложения товаров и услуг центральные банки бывших союзных республик, стремясь повысить доходы населения, прибегали к крупным денежным эмиссиям, не согласовывая их с Центробанком РФ. В 1992 году эти эмиссии достигли 446,4 млрд рублей, а в самой России выпуск банкнот составил 1514 млрд рублей, или в 17,2 раза больше уровня предыдущего года. В 1991 году за счет эмиссии удовлетворялось 16,8% потребности экономики России в наличных деньгах, в 1992 году – уже 30,8%[18].

Резкий рост выпуска рублевой массы в России и других странах СНГ оказывал сильное давление на рыночный курс рубля. Вместо ожидавшейся российскими властями стабилизации курса на уровне 60–80 рублей за 1 доллар, который они считали экономически приемлемым, в течение 1992 года курс снизился со 110 до 414,5 рубля за 1 доллар, а к концу 1994 года – до 3350 рублей. Это, в свою очередь, стимулировало развитие инфляции.

Дезинтеграционные тенденции в денежно-кредитном механизме республик бывшего СССР усиливались вследствие нараставшего расхождения темпов и направлений проводимых ими экономических преобразований, их макроэкономических политик, а также введения некоторыми из них собственных национальных денежных единиц. Судьба рублевой зоны зависела в конечном счете от позиции России, которая все больше убеждалась, что такие внешнеторговые и валютно-финансовые взаимоотношения с бывшими братскими республиками противоречат ее экономическим интересам. Об этом красноречиво свидетельствовало устойчивое превышение экспорта России в эти республики над импортом оттуда. Причем партнеры России фактически имели возможность финансировать дефицит в торговле с ней автоматически.

---

[18] Центральный банк Российской Федерации. Все о деньгах России. М.: Конкорд-Пресс, 1998. С. 122.

Поэтому руководство России в 1993 году отказалось продлевать существование рублевой зоны и начало обособление российской денежно-кредитной и валютной систем. Здесь были три главные вехи:

первая – с 1 июля 1992 года ЦБ РФ перевел расчеты с банками стран рублевой зоны на систему корреспондентских счетов, благодаря чему безналичный рублевый оборот России отделился от оборота других республик;

вторая – Верховный Совет РФ принял постановление, в соответствии с которым ЦБ прекратил с 1 июля 1993 года предоставлять так называемые технические кредиты странам СНГ, вся накопленная ими к тому времени задолженность была переоформлена в государственный долг по отношению к России;

третья – в июле 1993 года была проведена денежная реформа, с 26 июля на территории России перестали обращаться денежные билеты Госбанка СССР и Банка России образца 1992 года. Законным стал только рубль образца 1993 года – национальная российская валюта. С его выпуском был проведен четкий водораздел в наличном и безналичном обращении, Россия прекратила поставлять бывшим советским республикам наличные деньги.

Перед лицом новых обстоятельств МВФ в 1993 году тоже отказался от сохранения рублевой зоны и стал оказывать этим странам техническую помощь в налаживании современного механизма денежного обращения, выделял финансовые средства для поддержания стабильности этих валют.

Валютный кризис осенью 1994 года, кульминацией которого стали «черный вторник» 11 октября и беспрецедентное падение курса рубля – с 3081 до 3926 рублей за 1 доллар, или на 27,4% за одну торговую сессию, послужил сигналом для резкой смены макроэкономической политики России. Во главу угла было поставлено подавление инфляции любой ценой. С 6 июля 1995 года был введен валютный коридор – официальные пределы колебаний курса рубля к доллару, которые поддерживались Центробанком РФ с помощью интервенций на биржевом и межбанковском валютных рынках.

Введенный механизм был близок режиму фиксированного валютного курса и стал классическим примером «номинального таргетирования» – использования курса валюты в качестве «номинального якоря инфляции». Его целью является снижение темпов внутренней инфляции до темпов инфляции в ведущих торговых партнерах России.

Этот подход накладывает жесткие ограничения на государственную макроэкономическую политику и дает ориентиры относительно предполагаемого уровня инфляции. Он основан на монетаристских представлениях о механизмах взаимодействия между основными секторами макроэкономики.

Введение валютного коридора способствовало нейтрализации импортируемой инфляции. Однако повышение реального курса рубля к доллару (с учетом роста цен) ухудшило конкурентоспособность российского экспорта. Это побудило власти с середины 1996 года перейти от «горизонтального» к «наклонному» («ползущему») валютному коридору. Предусматривалось последовательное понижение допустимых колебаний курса рубля к доллару. Режим «наклонного» коридора был продлен на 1997 год. При этом осталась неизменной ширина коридора между нижним и верхним пределами (600 рублей). Но «угол наклона» был значительно уменьшен: если во втором полугодии 1996 года только за шесть месяцев верхний и нижний пределы были смещены на 500 рублей, то на этот раз их снижение уменьшилось вдвое – до 250 рублей и было рассчитано на год.

Понадеявшись на ослабление инфляции и уверовав в устойчивость финансовой стабилизации, власти с начала 1998 года стали фиксировать границы валютного коридора на более длительное время. 10 ноября 1997 года в качестве среднесрочного ориентира на 1998–2000 годы был определен «центральный курс» российской валюты на уровне 6,2 рубля за 1 доллар с возможными отклонениями от него в пределах минус/плюс 15% (соответственно, 5,25 и 7,15 рубля). Намерение сохранить средний курс на протяжении первого из этих трех лет (1998 года) на уровне 6,1 рубля за 1 доллар практически означало возвращение к «горизонтальному» коридору.

В периоды нарастания давления на рубль удержание валютного курса в заданном диапазоне стоило значительных потерь золотовалютных резервов. Они восполнялись в основном за счет кредитов МВФ, который одобрял существование валютного коридора и не добивался от российских властей перехода к плавающему курсу рубля. Однако со временем у руководства Фонда стали возникать сомнения и разногласия по этому поводу. Показательны рассуждения директора Европейского департамента II МВФ Дж. Одлинг-Сми: «Должен ли был МВФ оказать более сильное давление, настаивая на выходе (России из режима валютного коридора. – *Д.С.*), когда стало ясно, что фискальные проблемы не находят разрешения? Здесь мы сталкиваемся

с обычной дилеммой выхода. До тех пор пока условия на валютном рынке остаются благоприятными, какими они и были в России до наступления азиатского кризиса в конце 1997 года, нет оснований для изменения стратегии. А когда рыночные условия ухудшаются, всякая попытка выхода из режима жесткой привязки чревата риском возникновения кризиса. И тем не менее, по-видимому, существовало окно где-то между ноябрем 1997 года и мартом 1998 года, когда следовало бы постараться убедить людей (имеются в виду российские руководители. – Д.С.) в необходимости выхода, и тогда упорядоченный выход мог бы стать возможным. Оглядываясь теперь назад, остается пожалеть, что МВФ не углядел вовремя эту возможность»[19].

В условиях нарастания глубокого финансового и валютного кризиса власти 17 августа 1998 года наряду с решением о переоформлении государственных ценных бумаг и объявлением 90-дневного моратория на возврат банками полученных от иностранцев финансовых кредитов (эти меры означали практически объявление дефолта) вынуждены были понизить уровни и существенно расширить границы валютного коридора, которые были установлены на уровне от 6 до 9,5 рубля за 1 доллар. Однако в течение трех с небольшим недель (к 9 сентября) произошло резкое падение курса рубля – в 3,3 раза по сравнению с уровнем на 17 августа. Вскоре верхняя граница нового коридора была «пробита», курс рубля стал резко падать. В результате властям пришлось отказаться от фиксирования границ колебаний валютного курса и вновь перейти к плавающему курсу.

Существенно изменился порядок определения официального курса рубля. Официально котируемый Центробанком РФ курс рубля используется во внутренних расчетах по внешнеэкономическим сделкам для определения размера налогообложения, таможенных платежей в бюджет, бухгалтерского учета валютных средств в балансах банков, предприятий и организаций, а также для статистической отчетности. С 1992 года Центральный банк устанавливал этот курс по итогам торгов на ММВБ, а с мая 1996 года стал самостоятельно ежедневно устанавливать официальный курс на базе текущих рыночных котировок рубля. После кризиса 1998 года ЦБ снова отказался от установления собственных курсов покупки и продажи и стал ежедневно объявлять официальный курс рубля к доллару

[19] Odling-Smee John. The IMF and Russia in the 1990s. IMF Working Paper. August 2004. Washington: International Monetary Fund, 2004. P. 37.

с использованием средневзвешенного курса доллара на утренней торговой сессии ММВБ (с 15 апреля 2003 года с расчетами сроком «завтра»). Курсы других валют определялись на основе кросс-курса с использованием курсов этих валют к доллару на мировых валютных рынках.

Чтобы не допустить в послекризисный период неприемлемого сокращения золотовалютных резервов, Центральный банк вынужден был временно прибегать к административным ограничительным мерам и техническим приемам в регулировании валютного оборота. В некоторых из них МВФ увидел нарушение Россией принятых обязательств по статье VIII. Поэтому по мере преодоления последствий кризиса 1998 года денежные власти стали вновь ослаблять контроль над внутренним валютным рынком.

В связи с повышением значения евро в мировой и российской экономике Центральный банк РФ объявил весной 2004 года о введении нового операционного ориентира для формирования текущей курсовой политики, в первую очередь проведения рыночных валютных интервенций, в виде номинального бивалютного индекса. Это курс рубля по отношению к корзине из двух валют, которая рассчитывается как средневзвешенное значение курсов доллара и евро к рублю. Первоначально доля евро составляла 10%, а впоследствии была доведена до 45% (доля доллара – 55%). Использование Банком России корзины позволяет уменьшить амплитуду изменений курса евро к рублю, но одновременно повышает колебания курса рубля к доллару. Центральный банк практикует неофициальную привязку курса рубля к бивалютной корзине в рамках коридора, границы которого время от времени пересматриваются с учетом реальной рыночной ситуации и целей текущей курсовой политики.

Для регулирования рыночного валютного курса рубля, воздействия на его динамику Центральный банк проводит рыночные валютные интервенции. Если в 1990-х годах они в основном противодействовали снижению курса рубля, служили «номинальным якорем инфляции», то с улучшением состояния экономики, платежного баланса и ростом предложения валюты на валютном рынке их направление изменилось. В 2000-е годы, до наступления финансового кризиса, они были нацелены на то, чтобы не допускать чрезмерного повышения номинального курса рубля и, следовательно, не ослаблять конкурентоспособность национальной экономики. Однако возможности валютной интервенции имеют пределы.

Хотя в январе 1998 года члены Исполнительного совета МВФ признали, что «выбор режима валютного курса представляет собой сложную проблему и зависит от специфических обстоятельств отдельных стран»[20], опыт, приобретенный во время валютных и финансовых кризисов 1997–1998 годов, и принципиальная установка на полную либерализацию международного движения капиталов побудили МВФ сформировать предпочтения в отношении режимов валютных курсов. Многие западные экономисты и руководители МВФ высказываются в пользу полярных режимов валютных курсов: в более бедных и относительно небольших странах – жестко фиксированных, преимущественно с помощью введения механизма валютного управления, вплоть до объявления иностранной валюты законным платежным средством, в остальных странах – более свободно плавающих.

После отмены валютного коридора в сентябре 1998 года, учитывая теоретические соображения и приобретенный практический опыт, российские власти сделали выбор в пользу режима плавающего валютного курса рубля, исключавшего официальное фиксирование каких-либо количественных уровней поддержки этого курса Центральным банком. Такое решение не встретило возражений со стороны МВФ. Согласно «Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2000 и 2001 годы», этот режим сохранялся и дальше[21]. При этом для контроля над движением валютного курса и сглаживания курсовых колебаний Центральный банк использует рыночные интервенции.

Как уже говорилось, МВФ требует от государств-членов оказывать противодействие «беспорядочному состоянию» валютного рынка, «дезорганизующим краткосрочным колебаниям валютного курса». Поэтому текущая политика регулирования валютного курса должна понижать его волатильность, сглаживать экономически необоснованные, хаотические скачки, обеспечивать плавные и предсказуемые изменения. Но, кроме гашения краткосрочных колебаний валютного курса, власти используют валютные интервенции и для достижения среднесрочных макроэкономических целей, обеспечения приоритетов экономического развития. Поэтому современный режим курса рубля Фонд классифицирует как управляемое (регулируемое) плавание.

[20] International Monetary Fund. Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended. April 30, 1998. Washington, 1998. P. 45.

[21] Деньги и кредит. 1999. № 12 (декабрь). С. 3, 37; Коммерсант. 26 сентября 2000 года. № 179. С. 8.

Судя по всему, в ближайшие годы Центральный банк РФ не планирует полностью уходить с валютного рынка. Однако на более отдаленную перспективу такая цель декларируется, что соответствует доминирующим общемировым тенденциям и современным установкам МВФ. По этому поводу в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 год» говорилось: «В настоящее время Россия как страна с открытой и недостаточно диверсифицированной экономикой, в высокой степени зависящая от внешней экономической и финансовой конъюнктуры, не имеет возможности перейти к режиму свободно плавающего курса рубля... В таких условиях, как показывает практика многих стран, необходимо использование режима управляемого плавающего валютного курса, прежде всего в целях исключения резких колебаний обменного курса национальной валюты. По мере создания необходимых условий Банк России будет постепенно сокращать свое участие на внутреннем валютном рынке, осуществляя тем самым переход к режиму свободно плавающего валютного курса и сосредоточивая свои усилия на максимально точном достижении целей по уровню инфляции»[22]. Необходимо повысить степень автономности российской денежно-кредитной и валютной политики по отношению к внешним факторам, ее ориентацию на потребности национальной экономики, а также расширить набор используемых властями инструментов такой политики.

Устранение валютных ограничений, поддержание конвертируемости национальных валют. В соответствии со статьей VIII Устава МВФ государство-член обязано устранять валютные ограничения, поддерживать конвертируемость национальной валюты в международных текущих валютных операциях, не участвовать в дискриминационных валютных соглашениях. Однако введение конвертируемости валют не рассматривается как необходимое предварительное условие для вступления в Фонд. Статья XIV позволяет вновь принятым странам в течение «переходного периода» (продолжительность его не зафиксирована) сохранять или устанавливать вновь валютные ограничения.

[22] Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 год // Деньги и кредит. 2004. № 11 (ноябрь). С. 4. См. на с. 20: «Перспективной задачей Банка России будет создание условий для перехода к более гибкому формированию курса российской национальной валюты при минимальном участии Банка России в формировании спроса и предложения на внутреннем валютном рынке».

В СССР в условиях валютной монополии все валютные доходы, иностранные кредиты и резервные активы использовались централизованно в форме бюджетных ассигнований в соответствии с государственным валютным планом. Предприятиям и гражданам было запрещено владеть иностранной валютой, золотом, открывать валютные счета, совершать валютные сделки.

Во время перестройки руководство СССР провозгласило достижение свободной конвертируемости рубля одной из важнейших целей экономической политики. В контексте изменений во внешнеэкономической деятельности, либерализации хозяйственных связей с другими государствами началась коренная реформа валютно-финансового блока. Она предусматривала постепенный переход от административного распределения валютных ресурсов государственными органами к валютно-кредитному рынку и в конечном счете к конвертируемости рубля.

После распада СССР правительство России стало считать введение свободного обмена рубля на иностранные валюты стратегической задачей своей валютной политики. Это отвечало коренным интересам России и других бывших советских республик. Ведь свободная конвертируемость валют – неотъемлемый элемент рыночных отношений и необходимая предпосылка интегрирования национальной экономики в мировое хозяйство, повышения эффективности внешнеэкономических связей.

Проблема состояла в том, каким образом установить конвертируемость. Существовали противоположные позиции. Сторонники одной настаивали на том, что после длительного существования валютных ограничений введение конвертируемости должно быть тщательно продуманным, поэтапным и упорядоченным. Иначе не исключены расстройство внешнеэкономической деятельности, болезненные перебои во всем хозяйственном механизме. При этом властям нужно было решить: в какой момент и насколько быстро устанавливать конвертируемость; на резидентов или нерезидентов и в какой последовательности ее распространять; при каких операциях – текущих или связанных с движением капиталов либо тех и других – будет свободно обмениваться национальная денежная единица.

Авторы исследования «Рыночный шок» рекомендовали бывшим социалистическим странам поэтапно устанавливать свободную конвертируемость валют, сначала только для приобретения средств производства, сохраняя на определенное время валютные ограничения при импорте потребительских товаров. С их точки зрения, это могло

содействовать инвестициям в производство и экономическому росту[23]. Но они не получили поддержки.

В России верх одержали приверженцы ускоренной внешнеэкономической либерализации. Частичная конвертируемость рубля была введена практически с начала рыночных преобразований. Юридической основой послужил Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» 15 ноября 1991 года. Предприятия и физические лица получили право покупать и продавать иностранную валюту на рубли по рыночному курсу, владеть и распоряжаться ею. Вслед за Россией другие бывшие советские республики – одни раньше, другие позже – объявили свои новые национальные денежные единицы конвертируемыми.

Первоначально конвертируемость рубля предполагалось установить с 1 августа 1992 года. Однако в связи с резким падением курса рубля возникли сомнения в своевременности и подготовленности этой меры, в экономической обоснованности и реалистичности первоначального графика введения обратимости рубля. М. Камдессю на пресс-конференции 26 апреля 1992 года заявил, что к намеченному сроку еще не будут созданы даже минимально благоприятные для стабилизации рубля условия – в частности, еще не успеют затихнуть бурные инфляционные волны, вызванные повышением цен на энергоносители.

Согласно Закону «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 года, текущие валютные операции осуществляются резидентами без ограничений. Для этих сделок была создана валютная биржа. Физическим лицам была предоставлена возможность открывать валютные счета, покупать и продавать валюту. Валютные операции производились только через уполномоченные банки на российском рынке. Обращение рублевых средств за рубежом, а также котировки рубля иностранными банками считались незаконными.

В связи с тяжелым экономическим положением России и других стран СНГ введение конвертируемости их валют в объеме всех требований статьи VIII Устава МВФ (по текущим операциям) в то время было невозможно. Поэтому эти страны, воспользовавшись положениями статьи XIV, сначала применили режим конвертируемости валют, который распространялся только на резидентов (юридических и физических лиц этих стран), а валютные операции нерезидентов ограничивались. То есть конвертируемость рубля была внутренней.

[23] Крегель Я., Мацнер Э., Грабер Г. Рыночный шок. С. 141.

В соответствии с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле» порядок продажи и покупки нерезидентами иностранной валюты за рубли устанавливался Центральным банком РФ. Более конкретно проведение российскими уполномоченными банками рублевых и конверсионных операций с нерезидентами определялось Инструкцией Банка России «О порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации» от 16 июля 1993 года № 16. Она разрешила иностранным банкам, фирмам и гражданам открывать счета в уполномоченных банках России, что означало их допуск на российский валютный рынок. Однако валютные операции нерезидентов ограничивались в зависимости от экономической ситуации в стране.

По операциям, связанным с международным движением капиталов, основной формой регулирования как для резидентов, так и для нерезидентов оставались прямые ограничения операций с иностранной валютой. Российские предприятия имели возможность открывать банковские счета, покупать ценные бумаги, недвижимость и иные активы за рубежом, осуществлять финансовые заимствования в иностранной валюте (на срок свыше 180 дней) только с разрешения Центрального банка как главного органа валютного контроля.

Такая последовательность введения конвертируемости валюты в России и других странах СНГ имела свою логику. Вряд ли следует расценивать послевоенную практику стран Западной Европы как универсальный мировой опыт. Выбор этих стран в пользу введения сначала внешней конвертируемости можно объяснить: наличием больших сумм на счетах иностранцев в национальных валютах (главным образом в английских фунтах стерлингов), которые они не могли свободно использовать; начавшейся западноевропейской интеграцией; нажимом со стороны США, стремившихся проложить дорогу своим товарам на европейские и иные рынки; интересами связанных с международным бизнесом банковских кругов, в первую очередь лондонского Сити. А для России и других бывших советских республик приоритетным было создание самих институтов валютного рынка и налаживание их деятельности при обеспечении достаточно эффективного контроля над ней.

Значительное снижение темпов инфляции в 1995–1996 годах, ограничение колебаний валютного курса в результате введения валютного коридора, увеличение объемов золотовалютных резервов российские власти сочли достаточным основанием для расширения

конвертируемости. В результате Россия с июня 1996 года официально приняла на себя в полном объеме обязательства, налагаемые на государства-члены статьей VIII (разделы 2, 3, 4) Устава МВФ. Это предполагает распространение режима конвертируемости рубля по текущим операциям и на нерезидентов. В течение 1994 года к статье VIII присоединились страны Балтии, с 1995 года – некоторые страны СНГ.

В связи с валютно-финансовым кризисом 1998 года и его последствиями российские власти ужесточили валютный контроль и валютные ограничения для противодействия бегству отечественного капитала за рубеж, сдерживания оттока иностранных капиталов, защиты рынка государственных ценных бумаг и золотовалютных резервов страны. По мере преодоления последствий кризиса введенные в 1998–1999 годах валютные ограничения были сняты или смягчены. Для обеспечения свободной конвертируемости рубля по текущим операциям для нерезидентов, дополнительных гарантий прав нерезидентов в валютной сфере, улучшения инвестиционного климата и оздоровления предпринимательской среды Центральный банк РФ ввел в действие Инструкцию «О порядке открытия уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации и проведении операций по этим счетам» от 12 октября 2000 года № 93-И (взамен Инструкции № 16, которая действовала с 1993 года и регулировала рублевые и валютные операции нерезидентов).

В связи с глобализацией финансовых рынков одной из задач МВФ стали либерализация международного движения капиталов, снятие валютных ограничений, связанных с переливами капиталов. Исполнительный совет МВФ в 1997 году инициировал разработку поправок к Статьям соглашения МВФ, чтобы сделать либерализацию операций, связанных с движением капиталов, специальной целью МВФ, включить эти операции в сферу его компетенции. То есть практически распространить на них требование устранения государствами-членами валютных ограничений, которое по действующему уставу относится только к текущим операциям.

Временный комитет МВФ на сессии в Гонконге 21 сентября года принял специальное заявление о либерализации движения капиталов. Он призвал Исполнительный совет завершить в ускоренном темпе работу над соответствующими поправками, чтобы «добавить новую главу в Бреттон-Вудское соглашение». Хотя мировые финансовые кризисы затормозили этот процесс, цель полной либерализации

международного движения капиталов во всех его формах МВФ не снимает с повестки дня и продолжает подталкивать государства-члены к одностороннему принятию соответствующих мер.

Для завершения либерализации валютной сферы, перехода от частичной к полной конвертируемости рубля необходимы были необратимая стабилизация экономики, финансов, денежного обращения, кредитной системы, достаточные золотовалютные резервы и политическая стабильность в стране. До тех пор пока источником экономического роста были временные факторы (последствия девальвации рубля, сверхвысокие мировые цены на энергоносители), а конкурентоспособность многих национальных производств оставалась низкой, всеобъемлющая либерализация валютного рынка таила в себе немалые опасности. В.В. Геращенко, в то время председатель Центрального банка, говорил: «Наши макроэкономисты твердят, что на настоящем рынке должно быть как можно меньше каких бы то ни было ограничений. Вот недавно Россия присоединилась к статье VIII устава (Статей соглашения) МВФ, которая объявляет страну и валюту страны конвертируемой по текущим операциям без каких-либо ограничений. Вроде бы это все вещи полезные и помогают избежать дискриминации. Но, с другой стороны, может быть, они пока несколько преждевременные. Мы еще не можем в полной мере конкурировать с промышленно развитыми государствами»[24].

Резкое улучшение состояния торгового и платежного балансов, возобновление экономического роста дали основание для дальнейшей либерализации валютного регулирования в России, в том числе в части международного движения капиталов. Правительство и Центральный банк подготовили новую версию Закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 года, который вступил в действие с 18 июня 2004 года. Этот Закон, пришедший на смену Закону 1992 года, представлял собой наиболее крупный шаг в направлении либерализации валютной сферы России.

В основу Закона 2003 года положен принцип «разрешено все, что не запрещено». Указаны конкретные валютные операции, связанные с движением капиталов, в отношении которых было возможно временное использование административных ограничительных мер. Применительно ко всем остальным операциям действует норма: «валютные операции между резидентами и нерезидентами осуществляются

[24] Аргументы и факты. 1999. № 39 (сентябрь). С. 3.

без ограничений». Отменено существовавшее на протяжении 1990-х годов лицензирование, то есть необходимость получения российскими и иностранными участниками внешнеэкономической деятельности разрешений Центробанка на открытие счетов в банках, находящихся в других странах (соответственно, в России), и на валютные операции, связанные с вывозом или ввозом капиталов. Органам валютного регулирования запрещено требовать от резидентов и нерезидентов получения индивидуальных разрешений.

Установлены основные принципы валютного регулирования: «приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования» и «исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов». Предусматривалась возможность временного использования лишь трех видов валютных ограничений: обязательная продажа экспортерами части их валютной выручки; требование проводить валютные операции с использованием контролируемого Центральным банком специального счета; «обременение» валютных операций, когда участники рынка были обязаны резервировать на отдельном счете в банке (без начисления процентов) сумму, равную сумме сделки.

Закон устанавливал «переходный период»: все его статьи и части, предусматривавшие возможность использования валютных ограничений, должны были оставаться в силе только до 1 января 2007 года, после этой даты они отменялись и все текущие и связанные с международным движением капиталов валютные операции не могли больше подвергаться каким-либо ограничениям.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 10 мая 2006 года содержалось требование обеспечить свободную конвертируемость рубля и отменить с 1 июля 2006 года все препятствующие этому ограничения. С этой даты Банк России отменил требования о резервировании денежных средств при валютных операциях, связанных с движением капиталов между резидентами и нерезидентами. Закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”» от 26 июля 2007 года отменил на полгода ранее установленного срока нормы Закона 2003 года, которые предоставляли правительству и Банку России право вводить названные выше виды валютных ограничений. Это означало установление в России правового режима полномасштабной свободной конвертируемости российского рубля.

Информационная открытость. Непременным условием членства в МВФ является требование информационной открытости страны. МВФ осуществляет постоянный так называемый строгий надзор за макроэкономической и валютной политикой государств-членов, устраивая, как правило, ежегодные консультации с их правительственными учреждениями по поводу политики валютных курсов. С целью выявления потенциальных опасностей для экономики страны МВФ требует, чтобы государства-члены консультировались с ним также и по вопросам макроэкономической и структурной политики. Они должны регулярно предоставлять Фонду статистические данные о своей экономике, платежном балансе, золотовалютных резервах, принимать у себя представителей МВФ для изучения на месте состояния экономики и характера экономической политики. В свою очередь, эти страны имеют возможность участвовать в выработке решений, определяющих направление и содержание эволюции мирового валютно-финансового механизма. Конечно, в каких-то случаях требование информационной открытости может вступать в противоречие с потребностью сохранения конфиденциальности экономической информации.

Кредиты МВФ

Членство в МВФ дало России возможность пользоваться в течение переходного периода кредитами в свободно конвертируемой валюте для поддержки экономических реформ и покрытия дефицита госбюджета и платежного баланса (*табл. 2*).

Вопрос о предоставлении финансово-экономической помощи России и другим бывшим советским республикам был на Западе в начале 1990-х годов объектом острых дискуссий. В условиях продолжавшегося несколько лет экономического спада, неустойчивости хозяйственной конъюнктуры, осложнения в ряде стран внутренних социальных проблем существовало противодействие оказанию такой помощи. Были серьезные сомнения в эффективности и результативности экономической и финансовой помощи России и другим странам СНГ.

На другой чаше весов находились политические мотивы – стремление поддержать реформаторские силы, которые добивались фундаментального изменения общественно-экономического уклада и политических механизмов, ускоренного перевода экономики

на рыночную основу. Профессор Массачусетского технологического института США С. Фишер утверждал: «Запад вправе опасаться, что экономическая поддержка не приведет ни к каким ощутимым результатам. Но без западной помощи россияне не смогут сбалансировать бюджет и сократить инфляцию до уровня, который позволит продолжать реформы»[25]. Определенные круги в США упрекали МВФ и Всемирный банк в неоправданной медлительности в предоставлении средств России и оказывали значительное давление на эти организации.

Помимо уставных обязательств, речь о которых шла выше, предоставление Фондом кредитов связано с выполнением конкретных политико-экономических условий, которые страны-заемщицы должны выполнять в течение всего периода действия согласованных с ними стабилизационных программ. Такие кредиты называются обусловленными.

Требования Запада к странам – получателям финансовой и экономической помощи – в общем виде формулировались на совещаниях «большой семерки». Более конкретно они излагались в программах макроэкономической стабилизации и структурных преобразований, которыми сопровождалось предоставление России и другим постсоветским странам кредитов МВФ и МБРР, являвшихся в первые перестроечные годы составными частями международных пакетов финансовой помощи. Выдвигая свои требования к странам-заемщицам, МВФ практически выступал в качестве проводника политики Запада, прежде всего стран «семерки». Он добивался неукоснительной и последовательной реализации условий, согласованных со странами – получателями кредитов.

Международная программа помощи 1992 года. Непосредственным толчком к формированию первого пакета международной экономической и финансовой помощи Запада России послужило беспокойство за устойчивость ее правительства. Весной 1992 года в преддверии Съезда народных депутатов РФ в стране усилилась критика экономической программы правительства Ельцина–Гайдара и практических шагов по ее реализации, которые многие депутаты считали слишком болезненными для населения. Первый пакет был обнародован одновременно президентом США Дж. Бушем и канцлером ФРГ Г. Колем 1 апреля 1992 года. Выступая в тот день на пресс-конференции

[25] Финансовые известия. 3–9 апреля 1993 года. № 23. С. 4.

Таблица 2

Кредиты МВФ России

	Млн СДР	Млрд долларов	Использование страновой квоты, %
Первый транш резервного кредита (стэнд-бай) *Договоренность о нем одобрена* 5 августа 1992 года. *Условия:* удержание дефицита государственного бюджета в пределах до 5% ВВП; контроль за приростом денежной массы; темп инфляции менее 10% в месяц. *Использование:* 5 месяцев. *Срок погашения:* 5 лет с отсрочкой погашения в течение 3 лет и 3 месяцев.	719	1	16,7
Первый транш кредита в рамках механизма финансирования системных преобразований *Договоренность одобрена* 6 июля 1993 года. *Условия:* сокращение дефицита госбюджета наполовину – до10% ВВП; контроль за приростом денежной массы в смягченном, по сравнению с предыдущим кредитом, варианте; темп инфляции не выше 7–9% в месяц. *Использование:* Единовременно, в полной сумме. *Срок погашения:* 10 лет с отсрочкой погашения в течение 4,5 года.	1078,27	1,5	
Второй транш кредита в рамках механизма финансирования системных преобразований *Договоренность одобрена* 25 апреля 1994 года. *Условия:* параметры макроэкономической и финансовой стабилизации аналогичны условиям предыдущего кредита; либерализация внешнеэкономической деятельности, включая ликвидацию нетарифных мер регулирования экспорта. *Использование:* единовременно, в полной сумме. *Срок погашения:* 10 лет с отсрочкой погашения в течение 4,5 года.	1078,27	1,5	25

Резервный кредит (стэнд-бай) *Договоренность одобрена* 11 апреля 1995 года. *Условия:* параметры макроэкономической политики существенно детализированы и ужесточены: сокращение почти вдвое (с 11% ВВП в 1994 году до 6%) дефицита государственного бюджета; уменьшение объема чистого кредита органов денежно-кредитного регулирования «расширенному правительству» (федеральное правительство, местные органы управления, внебюджетные фонды) с 8% ВВП в 1994 году до менее 3% в 1995 году; снижение инфляции до среднемесячного уровня в 1% во второй половине года. Прекращается финансирование бюджетного дефицита за счет льготных кредитов ЦБ. В области внешнеэкономической деятельности: устранение внешнеторговых льгот; окончательная ликвидация количественных ограничений экспорта и импорта, а также ограничений на участие во внешнеторговой деятельности; либерализация нефтяного экспорта; отмена до 1 января 1996 года всех экспортных пошлин. Проводится ежемесячный мониторинг выполнения Россией своих обязательств. *Использование:* 12 месяцев. *Срок погашения:* 5 лет с отсрочкой погашения в течение 3 лет и 3 месяцев по каждому отдельному траншу.	4313,1	6,8	100
Договоренность в рамках механизма расширенного кредитования *Договоренность одобрена* 26 марта 1996 года. *Условия:* продолжение и углубление макроэкономической и финансовой стабилизации: сокращение дефицита государственного бюджета с 5% ВВП в 1995 году до 4% в 1996 году и 2% в 1998 году; существенное уменьшение темпов кредитной экспансии; снижение инфляции к концу 1996 года до среднемесячного уровня 1%, а в 1998 году до однозначной величины (6,9%) в годовом исчислении. Завершение процесса либерализации внешней торговли: отмена экспортных пошлин на газ и нефть с одновременным компенсирующим повышением акцизов; отмена обязательных предтаможенных экспертиз экспортируемых товаров; понижение средневзвешенного уровня таможенного обложения импорта; отказ от предполагавшегося введения количественных ограничений на импорт алкоголя. МВФ в 1996 году ежемесячно, а с начала 1997 года ежеквартально проверяет с помощью количественных показателей ход выполнения бюджетно-налоговой и денежно-кредитной программ. *Использование:* 3 года. *Срок погашения:* 10 лет, с отсрочкой погашения в течение 4,5 года по каждому отдельному траншу.	6901,00	10,1	160 (первый год – 65%; второй год –55%; третий год – 40%)

Кредитный пакет: **1. Добавление к кредиту в рамках механизма расширенного кредитования 1996 года** **2. Кредит в рамках механизма финансирования дополнительных резервов** *Использование:* предполагалось предоставление тремя траншами: 20 июля, 15 сентября, 15 декабря 1998 года. *Срок погашения:* 1,5 года с отсрочкой погашения на 1 год по каждому отдельному траншу. **3. Кредит в рамках механизма компенсационного финансирования** *Использование:* единовременно в полной сумме. *Срок погашения:* 5 лет с отсрочкой погашения в течение 3 лет и 3 месяцев. *** *Договоренность о кредитном пакете одобрена* 20 июля 1998 года. *Условия:* осуществление согласованной антикризисной программы. *Финансовая и денежно-кредитная политика:* ускоренное достижение финансовой стабильности, сокращение дефицита федерального бюджета с 5,6% ВВП в 1998 году до 2,8% ВВП в 1999 году; увеличение доходов бюджета с 10,7% ВВП в 1998 году до 13% в 1999 году; реформа налоговой системы и улучшение сбора налогов; обмен ГКО на еврооблигации с более длительными сроками погашения по рыночным ставкам; обеспечивается дальнейшее снижение инфляции. *Структурные реформы:* предпринимаются меры по решению проблемы неплатежей и содействию развитию частного сектора; власти предпринимают меры по реструктурированию банковской системы; осуществляются совершенствование законодательства, выяснение ситуации со слабыми и неплатежеспособными банками, улучшение банковской отчетности, усиление контроля за деятельностью банков.	2313,07 3913,07 2156,60	3,0 3,0 2,9	50 90 50
Резервный кредит (стэнд-бай) *Условия:* *Бюджетно-налоговая политика:* первичный профицит федерального бюджета в 1999 году – 2% ВВП (улучшение по сравнению с соответствующим показателем 1998 года на 3,5 п.п.); введение с целью увеличения доходов новых налогов и повышение ставок действующих налогов, расширение налогообложения потребления; улучшение сбора налогов, противодействие уклонению от уплаты налогов; устранение налоговых зачетов; определение очередности бюджетных расходов и осуществление строгого контроля за расходами министерств; снижение темпа инфляции с 84,5% в 1998 году до 50% в 1999 году.	3300,00	4,5	55,5

Валютная сфера: сохраняется режим плавающего валютного курса: власти осуществляют интервенции с целью сглаживания колебаний рыночного курса, но не препятствуют изменениям платежного баланса под воздействием фундаментальных факторов; чистые международные резервы увеличиваются в 1999 году на 2,2 млрд долларов; переоформляются все обязательства по погашению советского долга, приходящиеся на 1999–2000 годы; собственно российский долг обслуживается согласно графику. *Структурные реформы:* реформирование финансового сектора, включая реструктурирование банковской системы; стимулирование развития частного сектора в промышленности; совершенствование управления государственным бюджетом; увеличение прозрачности и улучшение отчетности естественных монополий; повышение уровня прозрачности операций ЦБ и отношений между властями и коммерческими банками; меры по устранению неплатежей. Дальнейшая либерализация прямых иностранных инвестиций и внешней торговли. *Договоренность одобрена* 28 июля 1999 года. *Использование:* 17 месяцев. Предоставление семью равными траншами по 471,4 млн СДР (640 млн долларов) каждый. *Срок погашения:* 5 лет с отсрочкой погашения в течение 3 лет и 3 месяцев по каждому отдельному траншу.			
Общая сумма одобренных договоренностей о предоставлении кредитов за 1992–1999 годы	**25851,81**	**36,5**	

Примечание. Долларовый эквивалент указан в том объеме, в каком он приведен в соответствующем источнике, то есть при пересчете по курсу доллара к СДР на момент одобрения договоренности о предоставлении кредита.

Источник: International Monetary Fund. IMF Survey. Washington. За 1992–1999 годы.

в Белом доме, Дж. Буш назвал согласованные странами Запада меры «беспрецедентной многосторонней программой поддержки реформ в новых независимых государствах»[26].

Финансовые параметры международной программы помощи России 1992 года оценивались приблизительно в 24 млрд долларов. Непосредственное участие МВФ в этой программе заключалось в следующем.

Во-первых, МВФ должен был предоставить России в 1992 году резервный кредит (стэнд-бай) в 3 млрд долларов. В то же время директор-распорядитель МВФ М. Камдессю, выступая в Джорджтаунском университете (США) 15 апреля 1992 года, заявил о готовности МВФ предоставить России и 14 бывшим советским республикам в течение 4–5 лет валютные кредиты в общей сложности в размере 25–30 млрд долларов[27].

Во-вторых, в рамках МВФ предполагалось сформировать фонд стабилизации российского рубля на сумму 6 млрд долларов, для чего использовать средства, зарезервированные для МВФ «группой десяти» промышленно развитых государств в соответствии с «Генеральными соглашениями о заимствованиях»[28]. Доля США в этом фонде должна была составить 1,5 млрд долларов, Японии – 750 млн. Фонд стабилизации предназначался для поддержания рыночного обменного курса

[26] Деловой мир. 3 апреля 1992 года.

[27] Camdessus M. Economic Transformation in the Fifteen Republics of the Former USSR: A Challenge or an Oppor-tunity for the World? // Washington: International Monetary Fund, 1992. P. 9.

[28] «Генеральные соглашения о заимствованиях» (ГСЗ) были заключены странами «группы десяти» (Бельгия, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, США, Франция, Швеция, Япония) с МВФ в 1962 году. В 1964 году к ним присоединился в качестве ассоциированного члена Швейцарский национальный банк (с 1984 года участвует в полном объеме). ГСЗ предусматривают открытие странами-участницами кредитных линий Фонду на возобновляемой основе на сумму до 6,5 млрд СДР. МВФ, в свою очередь, может предоставлять за счет этих средств кредиты на 3–5 лет своим государствам-членам. ГСЗ первоначально были заключены на 4 года, но затем продлевались каждые 5 лет. В декабре 1983 года участники ГСЗ увеличили лимит кредита до 17 млрд СДР (24 млрд долларов). Для противодействия финансовым кризисам 1990-х годов МВФ одобрил в январе 1997 года «Новые соглашения о заимствованиях» (НСЗ), участниками которых стали 25 государств или центральных банков. Фонд может получать от них при необходимости средства до 34 млрд СДР (по курсу на конец 2008 года – 52 млрд долларов). Новые соглашения не отменили ГСЗ. Однако максимальная величина средств, доступных МВФ в рамках обоих механизмов, не должна превышать 34 млрд СДР.

и конвертируемости рубля с помощью валютных интервенций на валютном рынке России и в границах существовавшей в то время рублевой зоны. Первоначально имелось в виду, что фонд начнет действовать с конца 1992 года. Камдессю подчеркивал, что фонд будет эффективен только в том случае, если до его образования удастся наладить жесткую бюджетную и денежную политику, иначе весь фонд разойдется за 3–5 дней[29]. Однако поскольку названные макроэкономические предпосылки в то время не удалось обеспечить, а курс рубля продолжал стремительно падать, образование этого фонда было отложено до будущего года.

Основанием для предоставления России первого транша кредита (1 млрд долларов) послужили Меморандум об экономической политике РФ, разработанный с учетом требований МВФ и утвержденный российским правительством 27 февраля 1992 года, и соглашение между российским правительством и Фондом, достигнутое 5 июля 1992 года и одобренное «семеркой» на саммите в Мюнхене 6–8 июля. Соглашение предусматривало сокращение бюджетного дефицита до 5% ВВП, лимитов централизованных кредитов Банка России правительству, снижение темпа инфляции до менее 10% в месяц к концу 1992 года, то есть оно было основано на традиционной для МВФ монетаристской модели макроэкономической стабилизации.

5 августа 1992 года МВФ предоставил России в рамках договоренности о резервном кредите (стэнд-бай) валютные средства в счет первой кредитной доли, при использовании которой он требовал от страны-заемщицы выполнения сравнительно мягких условий. Кредитная линия была открыта на 719 млн СДР (1040 млн долларов) из 7,5% годовых со сроком использования в течение пяти месяцев. Эти средства использовались для пополнения валютных резервов, выплаты внешнего долга и интервенций на валютном рынке. Однако в условиях глубокого экономического спада Россия не смогла выполнить достигнутое с МВФ соглашение.

Важнейшие из контролируемых МВФ параметров – бюджетный дефицит и уровень инфляции – не удовлетворяли его стандартным требованиям. Дефицит госбюджета России вместо запланированных 5% ВВП оказался вдвое выше, а по методологии МВФ – 22,4%[30].

[29] Известия. 19 марта 1992 года.

[30] Вопросы экономики. 1998. № 11 (ноябрь). С. 26.

Объем ВВП уменьшился в 1992 году на 14,5%[31], а в бывших советских республиках в целом примерно на 20%[32]. Темп инфляции не сократился, а вырос, составив в 1992 году в среднем 20,5% в месяц[33], а в начале 1993 года приблизился к 30% в месяц, или 100% за квартал[34]. Основную причину роста инфляции МВФ видел в расширении кредитов Центрального банка, возраставших, по данным западных экономистов, со скоростью 20% в месяц, или свыше 70% за квартал[35].

В интервью газете «Известия» в Вашингтоне 2 февраля 1993 года М. Камдессю заявил: «Вместо того чтобы продолжать жесткую, ограничительную денежную политику, ориентированную на развитие рыночных отношений, власти обратились совершенно к иному варианту, который оказался ориентированным на инфляцию, в то время как общепринятая практика должна быть направлена на обуздание инфляции и ее снижение до приемлемого уровня»[36]. А глава представительства МВФ в Москве Ж. Фоглиззо подчеркнул, что если бы вопрос о вступлении России в МВФ обсуждался сегодня, то его положительное решение стало бы крупной ошибкой[37].

В связи с невыполнением согласованной программы МВФ отказался предоставить России в 1992 году последующие транши резервного кредита, не было выделено и 6 млрд долларов для образования фонда стабилизации рубля. Таким образом, наиболее ценный компонент первого пакета международной финансовой помощи России – несвязанные валютные средства, которые можно было использовать для проведения экономических реформ и макроэкономического регулирования, – остался в основном нереализованным.

По мнению американского экономиста Дж. Сакса, «помощь в 24 миллиарда долларов осталась невыполненным и неконкретизированным обещанием»[38]. Английская газета «Санди телеграф» по этому поводу писала: «Нежелание западных стран на протяжении

[31] Финансист. 1999. № 9. С. 3.
[32] IMF Survey. A Publication of the International Monetary Fund. Washington, 1993. April 19. Vol. 22. № 8. P. 124.
[33] Финансист. 1999. № 9. С. 3.
[34] Финансовые известия. 3–9 апреля 1993 года. № 23. С. 7.
[35] Там же.
[36] Известия. 4 февраля 1993 года; Финансовые известия. 11–17 февраля 1993 года. № 15. С. 7.
[37] Финансовые известия. 27 марта – 2 апреля 1993 года. № 22. С. 1.
[38] Финансовые известия. 29 октября 1992 года. № 1. С. 1.

1992 года откликнуться на тревожные призывы из России о помощи дискредитировало их в глазах россиян и распространило мнение, что действительным стремлением Запада является окончательно ослабить Россию»[39]. А.А. Нечаев, тогда министр экономики России, в марте 1993 года заявил, что страны «семерки» фактически не предоставили обещанную помощь, в результате российское правительство оказалось в «политически очень проигрышной ситуации»[40].

Токио-93: международный контекст. Второй пакет международной помощи России (43,4 млрд долларов) был принят на прошедшей в Токио 14–15 апреля 1993 года встрече министров иностранных дел и финансов стран «семерки» с участием российских представителей, которая была специально посвящена обсуждению проблем помощи России, а окончательно одобрен на очередном годичном саммите этих стран в Токио 7–9 июля 1993 года.

На этом совещании премьер-министр Японии К. Миядзава выделил три принципиальных положения, касавшихся помощи России: *во-первых*, усилия по оказанию помощи должны быть направлены на реализацию конкретных нужд народа и иметь прямую отдачу, которая ощущалась бы людьми; *во-вторых*, помощь должна содействовать формированию основных компонентов рыночной экономики, от которых зависит успех реформ; *в-третьих*, помощь должна четко координироваться как между донорами и получателями, так и между самими основными донорами. Таким образом задача западной помощи, по мнению К. Миядзавы, состояла в том, чтобы облегчить тяготы перехода России к рыночной экономике, содействовать продвижению реформ на ключевых направлениях и повысить эффективность механизма предоставления этой помощи[41].

На второй день работы токийского совещания в нем приняли участие вице-премьер и министр финансов России Б.Г. Федоров и министр иностранных дел А.В. Козырев. Лейтмотивом их выступлений был обращенный к Западу призыв активизировать реализацию «долгосрочной стратегии партнерства с Россией»[42]. В беседе с корреспондентами московских газет в Токио 14 апреля 1993 года Федоров сформулировал три положения, которые должны были лежать в основе

[39] Сегодня. 13 апреля 1993 года.
[40] Финансовые известия. 6–12 марта 1993 года. № 19. С. 1.
[41] Известия. 15 апреля 1993 года.
[42] Коммерсант-Daily. 16 апреля 1993 года.

концепции западной помощи России и представляли собой как бы российский пакет, который был представлен «семерке»[43].

Первое – создание при проведении рыночных преобразований определенного пространства для маневра правительству, то есть обеспечение его резервами, необходимыми для преодоления негативных социальных и экономических последствий таких преобразований; данной цели мог бы служить специальный фонд поддержки российских реформ.

Второе – следует ориентироваться на конкретные предприятия, в особенности мелкие и средние фирмы, которым предоставлялись бы небольшие по размеру займы для реализации определенных проектов (идея «ста тысяч кредитов»).

Третье – привязка международной помощи к решению проблемы уравновешивания платежного баланса и обеспечения стабильности валюты; здесь основная роль отводилась резервным кредитам и другим средствам, предоставляемым международными финансовыми организациями. В этой же связи говорилось о проблеме реструктурирования российских внешних долгов и отмене ограничений на экспорт российских товаров.

Итоги этого совещания получили неоднозначную оценку. Федоров в интервью газете «Известия» в Токио акцентировал внимание не на зафиксированных суммах, а на «качестве предложений». По его словам, «очень важно, что мы выходим в контактах с «семеркой» на новый уровень понимания и взаимодействия, что это уже не пропагандистская однодневка, а перспектива серьезной совместной работы»[44]. В то же время были поводы и для скептицизма. Как и программа 1992 года, «токийский пакет-93» представлял собой весьма разношерстную, механическую сумму не всегда сопряженных друг с другом предложений, проектов и инициатив.

В части, касавшейся МВФ, этот пакет предусматривал кредит на «первоочередные стабилизационные меры» в размере 4,1 млрд долларов, в том числе 3 млрд – в рамках «механизма финансирования системных преобразований», который был специально учрежден МВФ в апреле 1993 года для стран с переходной экономикой, испытывавших острейшие экономические и финансовые трудности. При его предоставлении Фонд предъявлял более умеренные

[43] Известия. 15 апреля 1993 года.
[44] Известия. 17 апреля 1993 года.

требования, чем при выделении стандартного резервного кредита стэнд-бай. Главное, чтобы страна-заемщик приняла «убедительные меры, направленные на стабилизацию валютной ситуации». Конкретно – меры, которые позволяли бы снизить темпы инфляции и остановить утечку капиталов за границу.

Кредит предоставлялся по упрощенной процедуре. Достаточно было совместного заявления правительства и ЦБ РФ об их экономических намерениях. 22 мая 1993 года в таком совместном Меморандуме об экономической политике в 1993 году они изложили концепцию, которая в основных чертах повторяла программу предыдущего года. Она содержала типичные для требований МВФ (хотя и несколько смягченные) целевые установки: сокращение дефицита государственного бюджета наполовину – до 10% ВВП; ужесточение кредитно-денежной политики, приведение ставки рефинансирования Банка России в соответствие с рыночными условиями; понижение к концу года ежемесячного темпа инфляции до 7–9%; продолжение либерализации валютных и внешнеторговых операций, включая отказ от поддержания курса рубля, распространение конвертируемости рубля по текущим операциям на иностранцев; расширение приватизации; усиление роли рыночного механизма распределения финансовых ресурсов.

В беседе с корреспондентом «Известий» в феврале 1993 года М. Камдессю сказал: «Мне бы хотелось, чтобы для поддержания имиджа вашей страны ее следующая программа строго соблюдалась. Мир не поймет, если два раза подряд вы будете брать на себя обязательства и не выполнять их. Поэтому мы будем очень обстоятельно прорабатывать с вашим правительством все необходимые вопросы, чтобы убедиться в правильном понимании программы обеими сторонами и чтобы иметь четкое представление о положении дел в настоящее время»[45].

На основании изложенной стабилизационной программы в июле 1993 года МВФ предоставил первый транш кредита в рамках «механизма финансирования системных преобразований» в размере 1078,3 млн СДР (1,5 млрд долларов). Однако Фонд и на этот раз не был удовлетворен результатами проводимой в России финансовой и макроэкономической стабилизации, выполнением российскими

[45] Известия. 4 февраля 1993 года; Финансовые известия. 11–17 февраля 1993 года. № 15. С. 7.

властями обещаний. По этой причине, а также в связи с результатами парламентских выборов в декабре 1993 года и переменами в составе правительства вторая половина кредита в 1993 году, вопреки тому, как было предусмотрено ранее, не была предоставлена.

С начала февраля 1994 года в России в течение нескольких недель находилась делегация МВФ, а 17–22 марта Москву посетил М. Камдессю. Его переговоры с российскими руководителями привели к новому соглашению, основные положения которого были зафиксированы в подписанном 8 апреля 1994 года совместном Меморандуме правительства и Центрального банка РФ об экономической политике в 1994 году. Это позволило России получить 26 апреля 1994 года (через год после получения первой доли, хотя обычно промежуток между траншами таких кредитов не превышал шести месяцев) вторую половину кредита на поддержку системных преобразований, а также прокладывало путь к получению обещанного кредита стэнд-бай.

В рамках токийского пакета также планировалось выполнение «полной стабилизационной программы», которая должна была финансироваться за счет резервного кредита МВФ (4,1 млрд долларов) и фонда стабилизации рубля (6 млрд долларов). Обе позиции содержались и в пакете помощи 1992 года, но не были реализованы. Резервный кредит частично предполагалось использовать для выкупа на вторичном рынке долговых обязательств бывшего СССР по отношению к иностранным коммерческим банкам. Однако поскольку Россия оказалась не в состоянии выполнять более жесткие условия регулярных кредитов МВФ, их предоставление вновь было отсрочено. А вопрос о формировании фонда стабилизации рубля вообще был снят с повестки дня. Помимо прочего, это было связано с прекращением существования рублевой зоны, введением в бывших советских республиках собственных национальных валютных единиц.

Кредиты МВФ в 1995–1999 годах. После валютных потрясений осени 1994 года, кульминацией которых стал «черный вторник» 11 октября, руководство России более решительно взяло курс на ужесточение финансовой и кредитно-денежной политики, на подавление инфляции. Это нашло отражение в экономических программах на 1995 и 1996 годы, которые были согласованы с МВФ. Предполагалось сократить дефицит федерального бюджета с 11% ВВП в 1994 году до 6% в 1995 году, в 1996 году – до 4%, в 1998 году – до 2% ВВП. Ключевыми элементами кредитно-денежной политики стало полное прекращение с 1995 года покрытия бюджетного дефицита за счет

льготных кредитов Банка России, сдерживание темпа расширения объема кредитования и денежного предложения, снижение роста инфляции к концу 1996 года до 12%, в 1998 году – до 6,9%. С 6 июля 1995 года устанавливался валютный коридор – пределы изменений текущего валютного курса рубля на биржевом и межбанковском валютных рынках – как «номинальный якорь инфляции». При этом российское правительство тесно сотрудничало с МВФ, выполняло его требования[46].

Согласованные правительством России с МВФ программы предусматривали ускорение структурных преобразований в экономике: форсирование приватизации при обеспечении для иностранных инвесторов равных с национальными предпринимателями возможностей; устранение административного контроля над ценами и прибылями, за исключением естественных монополий; содействие отраслевой и технологической перестройке промышленности; радикальная земельная и сельскохозяйственная реформа, устранение ограничений на куплю и продажу земли; укрепление банковского сектора – повышение уровня ликвидности банков, совершенствование платежной системы, повышение эффективности надзора со стороны ЦБ над коммерческими банками; сокращение взаимных неплатежей между предприятиями без кредитной поддержки со стороны правительства и ЦБ; секьюритизация долгов предприятий путем введения новых финансовых инструментов, в первую очередь стандартизированных векселей; создание более эффективной правовой и организационной основы для функционирования рынка ценных бумаг.

Программы 1995 и 1996 годов были направлены на завершение либерализации внешнеэкономической деятельности, устранение льгот во внешней торговле, количественных ограничений экспорта и импорта. Отменялась предтаможенная экспертиза экспортируемых товаров. МВФ одобрил такую смену концептуальных приоритетов российского правительства и предоставил 11 апреля 1995 года первый стандартный кредит стэнд-бай в объеме квоты России в Фонде

[46] По этому поводу Дж. Одлинг-Сми писал: «После того как условия изменились и экономическая политика Центрального банка России и правительства перешла в конце 1994 года под другое руководство, созрели условия для осуществления антиинфляционной монетарной политики. На протяжении 1995 года и в последующие годы МВФ продолжал оказывать прочную поддержку, и общий успех этой политики нашел проявление в снижении уровня инфляции на протяжении лет, предшествовавших кризису 1998 года». (См.: Odling-Smee John. Op. cit. P. 39.)

(4313,1 млн СДР, или 6,8 млрд долларов) с возможностью использования в течение 12 месяцев. Этот кредит был использован на финансирование дефицита бюджета, а также на погашение внешней задолженности и пополнение золотовалютных резервов.

МВФ в целом был удовлетворен результатами реализации программы финансовой стабилизации России в 1995 году, хотя высказывал критические замечания по поводу медленного проведения структурных преобразований (приватизации, модернизации банковской системы, земельной реформы). 26 марта 1996 года Фонд одобрил договоренность о предоставлении России нового кредита в размере 6901,0 млн СДР, или 10,1 млрд долларов (160% российской квоты) – на этот раз через «механизм расширенного кредитования». Выделенные средства нужно было использовать в течение трех лет: в первом году – 65% квоты, во втором – 55%, в третьем – 40%. В первый год валюта поступала ежемесячно, а в последующие два – ежеквартально.

Получение Россией крупного кредита МВФ позволило достичь в 1996 году соглашения с государствами-кредиторами в рамках Парижского и Лондонского клубов о долгосрочном (на 25 лет) реструктурировании внешнего долга бывшего СССР.

Программа экономической политики России в 1998–1999 годах. Ее предполагалось реализовать при содействии кредитов МВФ и Всемирного банка. Она была нацелена на противодействие назревавшему финансовому и валютному кризису. Особый упор делался на ужесточение финансовой дисциплины, сокращение дефицита бюджета с намечавшихся в 1998 году 5,6% ВВП до 2,8% в 1999 году, снижение инфляции. Для этого предстояло перестроить налоговую систему, улучшить налоговое администрирование (сбор налогов) и тем самым увеличить бюджетные доходы. Для ослабления давления на рынок государственных рублевых облигаций (ГКО/ОФЗ) правительство предлагало обменивать их на еврооблигации с более длительными сроками погашения на основе рыночных ставок. Структурные меры были направлены на решение проблемы неплатежей, развитие частного сектора, укрепление банковской системы.

На этот раз МВФ был настроен критически в отношении хода выполнения Россией стабилизационной программы 1997–1998 годов, поэтому предоставление очередных траншей кредита 1996 года откладывалось. Особое недовольство Фонда вызывало состояние дел с бюджетом. По данным МВФ, в 1997 году поступления от федеральных

налогов составляли менее 4 млрд долларов в месяц, что соответствовало лишь 9,7% ВВП[47]. В результате бюджетный дефицит вместо запланированных 3% ВВП[48] достиг 6,9%[49]. Правительство было вынуждено увеличить выпуск государственных ценных бумаг. В итоге в 1998 году сумма подлежавших погашению ГКО/ОФЗ стала превышать 1 млрд долларов в неделю[50] (приблизительно 4 млрд долларов в месяц). Практически все налоговые поступления уходили на возмещение государственных обязательств.

В 1998 году экономическая ситуация в России резко ухудшилась в связи с падением на мировых рынках цен на нефть и газ, а также на сырье и продукцию первичного передела. В результате сократились поступления в бюджет таможенных платежей, платежный баланс по счету текущих операций превратился в первом полугодии 1998 года из активного, каким был все предыдущие годы, в пассивный с дефицитом 5,1 млрд долларов[51]. Еще один тяжелый удар нанес российской экономике мировой финансовый кризис. Он вызвал массированный сброс иностранцами принадлежавших им российских ценных бумаг (во II и III кварталах 1998 года – чистое сокращение на 2,6 млрд долларов[52]) и конвертирование вырученных рублевых средств в иностранную валюту. Это, с одной стороны, содействовало падению спроса на ГКО/ОФЗ и, соответственно, неприемлемому повышению уровня их доходности, с другой – усилило давление на курс рубля.

Чтобы добиться уравновешивания государственного бюджета и предотвратить девальвацию рубля, правительство С.В. Кириенко разработало экономическую программу на 1999 год, в которой был предусмотрен первичный (без учета обслуживания госдолга) профицит федерального бюджета в 2% ВВП по сравнению с дефицитом в размере 1,3% в 1998 году. Общий дефицит бюджета должен был сократиться с 5,9% ВВП в 1998 году до 5,1% в 1999 году благодаря улучшению сбора

---

[47] IMF Survey. Special Supplement. International Monetary Fund. Washington. 1998. October 19. Vol. 27. № 19. P. 2.

[48] IMF Survey. A Publication of the International Fund. Washington. 1996. April 1. Vol. 25. № 7. P. 119.

[49] IMF Survey. Special Supplement. International Monetary Fund. Washington. 1998. October 19. Vol. 27. № 19. P. 2.

[50] IMF Survey. Special Supplement. International Monetary Fund. Washington. 1998. October 19. Vol. 27. № 19. P. 2.

[51] Вестник Банка России / Центральный банк РФ. 14 мая 1999 года. № 29 (373). С. 10, 12.

[52] Коммерсант. 11 февраля 1999 года.

налогов, противодействию уклонению от их уплаты, отказу от налоговых зачетов. Было предусмотрено прекращение доступа к нефтепроводам нефтедобывающим компаниям, уличенным в неуплате налогов. Власти должны были строже контролировать бюджетные расходы ведомств.

В соответствии с разработанной антикризисной программой правительство обратилось к МВФ и другим официальным кредиторам с просьбой о предоставлении срочной масштабной финансовой помощи. Запад не без колебаний согласился. О достижении соглашения было объявлено 13 июля 1998 года. Размер кредита во второй половине 1998 года – 1999 году в совокупности должен был достичь 22,6 млрд долларов. Из них на долю МВФ приходилось 11,6 млрд долларов, в том числе 11,2 млрд – во второй половине 1998 года и 0,4 млрд – в 1999 году. Сумма кредита МВФ делилась на три части: 3,4 млрд долларов добавлялось к предоставлявшемуся с 1996 года кредиту в рамках механизма «расширенного кредитования»; 5,3 млрд долларов предоставлялось на более жестких, чем обычно, условиях в рамках механизма «дополнительных резервов», учрежденного в декабре 1997 года; 2,9 млрд долларов – в рамках механизма «компенсационного кредитования» на частичное восполнение сокращения поступлений от экспорта в связи с падением цен на нефть.

Вместе с остававшейся к тому времени неиспользованной частью кредита 1996–1999 годов общая величина кредитной поддержки Фондом России составила бы во второй половине 1998 года 12,5 млрд долларов, а включая поступления, запланированные на 1999 год, – 15,1 млрд (*табл. 3*). Средства на предоставление во второй половине 1998 года дополнительной помощи России в рамках механизмов «расширенного кредитования» и «финансирования дополнительных резервов» (около 8,3 млрд долларов) должны были поступить за счет использования генеральных соглашений о займах, то есть от правительств или центральных банков 11 ведущих стран Запада.

Июльский 1998 года транш МВФ имел существенную особенность. Все предыдущие кредиты Фонда предоставлялись практически Министерству финансов РФ и использовались им для финансирования бюджетных расходов, облегчения обслуживания и рефинансирования госдолга. На этот раз средства поступили в Центральный банк для пополнения валютных резервов и поддержания рыночного курса рубля. Правда, вскоре 1 млрд долларов из полученной суммы был все-таки передан Минфину для платежей по государственному долгу.

Таблица 3

Кредиты, которые намечалось предоставить России во второй половине 1998 года – 1999 году, млрд долларов

Кредиторы	Вторая половина 1998			1999		
	ранее согласованные объемы	дополнительное финансирование	всего	ранее согласованные объемы	дополнительное финансирование	всего
МВФ	1,3	11,2	12,5	2,2	0,4	2,6
ВБ	0,9	0,8	1,7	1,1	3,2	4,3
Япония	–	0,6	0,6	–	0,9	0,9
Всего	2,2	12,6	14,8	3,3	4,5	7,8

Источник: Коммерсант-Власть. 28 июля 1998 года. № 28. С. 21.

Жизнь показала, что предоставленные в срочном порядке кредиты МВФ и МБРР уже не смогли спасти положения ни на рынке государственных ценных бумаг, ни на валютном рынке. В результате 17 августа 1998 года российские власти вынуждены были объявить дефолт по внутреннему государственному долгу (в части, касающейся ГКО и ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 года), установить 90-дневный мораторий на платежи по иностранным финансовым обязательствам коммерческих банков и реализовать мероприятия в валютной сфере, которые привели к четырехкратной девальвации рубля по отношению к доллару и другим иностранным валютам. В связи с этими решениями весь кредитный пакет западной помощи России был полностью заморожен, а действовавшие на тот момент договоренности практически утратили силу. Все эти события выявили ошибочность шаблонного использования в российских условиях монетаристских стереотипов макроэкономической доктрины МВФ и стали чувствительным ударом по его престижу.

Политика МВФ по отношению к России оказалась под огнем критики, особенно в кругах Республиканской партии и ее сторонников в США. Так, по словам члена палаты представителей Конгресса США

Дж. Сэкстона, «стратегия МВФ с предоставлением займа России обернулась блистательным провалом»[53]. На вопрос, что же пошло не так в России, ответил первый заместитель директора-распорядителя Фонда С. Фишер в статье, опубликованной в английском журнале «Экономист» 3 октября 1998 года: «Главное состоит в том, что, хотя на протяжении ряда лет был достигнут прогресс, сменявшие друг друга правительства были слишком слабы для того, чтобы осуществлять нужную политику. Международное сообщество поступало правильно, стремясь поддерживать через посредство МВФ реформы в России. И МВФ поступал правильно, указывая с самого начала на необходимость покончить с бюджетной неразберихой. В конечном счете, когда слабость внутренней ситуации соединилась с внешними шоками, и наступил кризис. Преодоление его последствий потребует времени, однако история российской реформы на этом не кончается». По словам Фишера, когда российское правительство «вернется к разрешению задач стабилизации и реформирования экономики... мир, вероятно, найдет возможным вновь оказать финансовую поддержку»[54].

В условиях глубокого кризиса российской экономики МВФ в соответствии со своими установками, судя по всему, инициировал план введения в России механизма «валютного управления»[55] по примеру Аргентины. Роль Фонда в формировании такого плана подтверждается тем, что он рекомендовал правительству России в качестве консультанта бывшего министра экономики Аргентины Д. Кавальо. Этот план составил основу экономической программы команды В.С. Черномырдина, который добивался (после отставки 24 августа 1998 года правительства С.В. Кириенко) утверждения в качестве

[53] Известия. 12 сентября 1998 года.

[54] Цит. по: IMF Survey. Special Supplement. International Monetary Fund. Washington, 1998. October 19. Vol. 27. № 19. P. 3.

[55] Механизм «валютного управления» (Currency board) характеризуют следующие базовые элементы: жестко фиксированный валютный курс по отношению к валюте другой страны («якорной валюте»); полная, «автоматическая» конвертируемость национальной денежной единицы, то есть право обменивать ее по фиксированному валютному курсу неограниченно – в любое время и в любом количестве; отказ центрального банка страны от проведения самостоятельной, «дискреционной» денежно-кредитной и валютной политики. При этом, чтобы фиксированный валютный курс вызывал доверие у участников финансовых рынков и населения, власти должны обладать таким объемом международных золотовалютных резервов, которого было бы достаточно для полной конверсии национальной денежной массы в иностранную валюту.

премьер-министра. Подготовку системы новых экономических мер в указанном направлении возглавил Б.Г. Федоров – бывший министр правительства С.В. Кириенко. Предполагалось жестко привязать рубль к валютной корзине, включающей доллар, евро и иену. План Федорова–Кавальо получил также поддержку известного американского экономиста Дж. Сороса. Сторонники плана надеялись, что он поможет вывести страну из валютно-финансового и экономического кризиса[56].

Планы введения в России механизма «валютного управления» вызвали серьезные возражения. Указывали на то, что этот механизм предполагает жесткую привязку величины денежного предложения к объему международных резервов, автоматическое его изменение в зависимости от увеличения или сокращения резервов. В связи с этим при существовавшем в то время крайне низком уровне монетизации российской экономики этот механизм мог бы вызвать неприемлемое сжатие национального денежного предложения. А отсюда – затруднение роста в реальном секторе экономики. Видный российский экономист, известный как представитель монетаристского подхода, заместитель директора Института экономических проблем переходного периода А.В. Улюкаев (ныне заместитель председателя Центрального банка РФ), отвечая на вопрос о возможности введения режима «валютного управления», вынужден был признать: «Если вводить его – денег станет совсем мало. Индексировать зарплаты, пенсии, пособия нельзя. Это чрезвычайно

[56] Аргументацию в пользу введения в России режима «валютного управления» приводят Ж. Сгар и И. Злотовски: «Весьма вероятно, что рано или поздно денежная политика фактически будет определяться Валютным комитетом (Currency board), даже если подобный орган и не будет формально создан. Это, по сути, означает, что Центральный банк станет работать в режиме “автопилота”, то есть фактически в условиях полной привязки рубля к валюте другой страны. Такая мера будет означать утрату суверенитета в области денежной политики, при том, что ни одна политическая сила в России сейчас, по-видимому, не готова открыто подписаться под таким предложением. Тем не менее, такая мера в действительности всего лишь придаст институциональные рамки фактически существующему положению дел и упростит проведение валютной политики, сделав ее более прозрачной и избегая вместе с тем наложения дополнительных ограничений на действия правительства». (См.: Сгар Ж., Злотовски И. Российский финансовый кризис: итоги и среднесрочные перспективы. В сборнике: Финансовая система России во второй половине 1990-х годов. Итоговый семинар по проекту ТАСИС «АСЕ» «Российские банки в переходной экономике». 23 февраля 1999 года / Институт мировой экономики и международных отношений. Российская академия наук. М., 1999. С. 15.)

сложно политически»[57].

Многие российские эксперты высказывали мнение, что режим «валютного управления» пригоден лишь для небольших стран, находящихся в орбите влияния какого-либо крупного государства. В России же, которая сама претендует на роль одного из ведущих полюсов мировой экономики и политики, этот режим, ставя страну в положение зависимой «валютной периферии», пришел бы в противоречие с ее жизненно важными геополитическими интересами.

Изучив возможные последствия предложенной группой Федорова концепции экономической политики, Госдума отвергла ее, а вместе с ней и кандидатуру Черномырдина на пост премьер-министра, после чего от нее вынужден был отказаться и президент. Новое правительство Е.М. Примакова уже в сентябре 1998 года сняло с повестки дня планы введения режима «валютного управления». Отметим, что пережитый Аргентиной, которая ввела у себя такой режим, острейший финансовый и экономический кризис в 2001 году подтверждает правильность сделанного тогда выбора.

Новая программа экономической политики на 1999 год. Правительство Е.М. Примакова приступило к переговорам с МВФ о согласовании новой Программы экономической политики на 1999 год и возобновлении кредитования Фондом России. Неблагоприятный фон для этих переговоров создавали звучавшие с разных сторон предположения относительно нецелевого использования – а то и попросту разворовывания – средств, полученных ранее Россией от МВФ, в особенности кредитного транша, предоставленного в июле 1998 года. Тем не менее, жесткая, напористая и в то же время деловая позиция команды российских переговорщиков во главе с первым вице-премьером Ю.Д. Маслюковым привела к достижению взаимоприемлемой договоренности. В марте 1999 года М. Камдессю в Москве «подтвердил, что МВФ будет продолжать конструктивное сотрудничество с Россией. Российская сторона выразила намерение продолжать свое сотрудничество с МВФ»[58].

Вслед за Камдессю в Москве побывала миссия МВФ, которая продолжила работу с российскими властями по выработке совместной экономической политики. В результате после встречи с Маслюковым в штаб-квартире МВФ в Вашингтоне 28 апреля 1999 года Камдессю объявил о согласовании экономической программы с российским

[57] Аргументы и факты. 1998. № 37 (сентябрь). С. 5.
[58] IMF Survey. 1999. April 5. Vol. 28. № 7. P. 97.

руководством и о своем намерении рекомендовать Исполнительному совету предоставить новый кредит России. Однако его получение ставилось в зависимость от реализации мер в бюджетной, банковской и структурной областях, а также от принятия пакета налоговых и иных законодательных актов (о несостоятельности и банкротстве кредитных организаций, о реструктуризации банковской системы и др.). Кроме того, МВФ потребовал предоставить ему полную информацию по поводу того, как Центральный банк управлял золотовалютными резервами и как использовались кредиты, полученные Россией от Фонда на протяжении нескольких последних лет. Договоренность России с МВФ была поддержана руководителями стран «семерки» на встрече в Кельне 18–20 июня 1999 года[59].

Пришедшее на смену правительству Е.М. Примакова правительство С.В. Степашина продолжило переговоры с МВФ и, главное, добилось одобрения парламентом большей части согласованных с МВФ законопроектов. 19 июля 1999 года правительство утвердило заявление об экономической политике на 1999 год, получившее одобрение Фонда. В результате 28 июля 1999 года МВФ утвердил договоренность о кредите стэнд-бай России на сумму 3300,0 млн СДР (около 4,5 млрд долларов) на срок 17 месяцев. Устанавливалось, что средства будут предоставляться семью равными долями в размере 471,4 млн СДР (640 млн долларов), первая из которых поступила на счет Минфина уже 1 августа 1999 года. Предоставление последующих траншей ставилось в зависимость от ежеквартальных проверок реализации экономической программы.

После заседания Исполнительного совета МВФ, который принял решение о предоставлении кредита России, первый заместитель директора-распорядителя С. Фишер выступил с жестким заявлением в адрес российских властей: «Директора пришли к выводу, что экономический кризис, который разразился в 1998 году, имел главной причиной неспособность властей побороть застарелые бюджетные болезни и осуществить структурную реформу. Ухудшение внешней среды в результате экономического кризиса в Азии послужило лишь непосредственным толчком к возникновению кризиса в России. В свете этого директора считают, что главное внимание должно быть уделено укреплению бюджета и ускорению структурных реформ»[60].

[59] IMF Survey. 1999. July 5. Vol. 28. № 13. P. 211.
[60] IMF Survey. 1999. August 2. Vol. 28. № 15. P. 241.

Недовольство Фонда вызывали: недостаточно эффективное реформирование финансового сектора, в особенности банковской системы; монопольное положение Сбербанка; отсутствие действенной конкуренции в функционировании естественных монополий в сфере инфраструктуры; непрозрачность механизма принятия управленческих решений, в первую очередь в Центральном банке; ограничения на экспорт нефтепродуктов[61].

Предоставление второго транша (640 млн долларов) кредита МВФ было запланировано на сентябрь 1999 года, но помешала начатая на Западе массированная кампания обвинений российских руководителей и представителей деловых кругов в коррупции – в частности, скандал вокруг Банка Нью-Йорка, в котором якобы отмывались деньги российской мафии, незаконно переводившиеся за границу, включая в той или иной мере кредиты МВФ. А поскольку кредитный транш, полученный в июле 1998 года, о котором и шла в первую очередь речь, поступил в распоряжение Центрального банка РФ, подозрение пало и на него. Министр финансов США Л. Саммерс в сентябре заявил, что администрация США не намерена участвовать в предоставлении России очередного транша кредита МВФ до тех пор, пока расследование по фактам отмывания средств российской мафии не будет доведено до конца.

Многочисленные проверки Центрального банка России западными аудиторскими компаниями и самим МВФ не выявили нарушений

[61] Кредитное соглашение МВФ с Россией 1999 года вызвало на Западе много вопросов и критических суждений. В этой связи директор Европейского департамента II МВФ Дж. Одлинг-Сми выступил со статьей, разъяснявшей мотивы возобновления кредитования России. Его аргументы: «На протяжении последних нескольких месяцев Россия осуществляет экономическую политику, которая заслуживает поддержки: осмотрительная кредитно-денежная политика, сокращение бюджетного дефицита и прогресс в противодействии откату в области структурных реформ, который произошел после августа 1998 года. Более того, правительство, Центральный банк и парламент осуществляли много ключевых макроэкономических и структурных мер в преддверии предоставления последнего займа, и еще больше их запланировано на период осуществления программы... Что лучше для МВФ – стоять в стороне перед лицом российского вызова или продолжать оставаться вовлеченным? Мировое сообщество через посредство членов нашей организации ясно выразило ту точку зрения, что Россия по-прежнему заслуживает поддержки до тех пор, пока она предпринимает шаги, необходимые для того, чтобы справиться со стоящими перед ней трудными проблемами». (См.: IMF Survey. 1999. August 30. Vol. 28. № 17. P. 273–274.)

в использовании кредитов. Что же касается согласованной Россией с Фондом экономической программы, то последний неоднократно выражал удовлетворение ходом ее выполнения. Определенный оптимизм внушало то, что в своем выступлении на годичной сессии МВФ и Всемирного банка в октябре 1999 года М. Камдессю высказался о России в весьма благожелательном духе. «Было бы верхом безответственности оставить Россию в такой момент, мы не повернемся к ней спиной»[62]. Однако в то же время в атмосфере, возникшей в отношениях между Западом и Россией напряженности, связанной, в частности, с проведением антитеррористической кампании в Чечне, стали раздаваться призывы использовать МВФ в качестве инструмента политического давления на Россию. Свою лепту в эту кампанию внес и сам М. Камдессю. Выступая 27 ноября 1999 года в Мадриде, он сказал: «При рассмотрении вопроса о выделении кредита России совет директоров Фонда вынужден принять во внимание мнение мирового сообщества... Мы не сможем выделить деньги, если весь мир будет против этого»[63]. А за словом последовало и дело: 7 декабря 1999 года Исполнительный совет МВФ в очередной раз отказался рассматривать вопрос о предоставлении Москве второго транша кредита стэнд-бай. В данной связи первый вице-премьер российского правительства В.Б. Христенко заявил: «К сожалению, в последнее время политические факторы в отношении МВФ к России стали ключевыми»[64].

Была проведена серия переговоров с МВФ: приезд миссий Фонда во главе с заместителем руководителя Европейского департамента II Ж. Беланже в январе-феврале, мае и июле 2000 года, посещение Москвы первым заместителем директора-распорядителя МВФ С. Фишером в начале апреля, дискуссии в процессе участия представителей российского правительства и Центрального банка в работе весенней сессии МВФ в апреле 2000 года в Вашингтоне и годичной сессии в сентябре в Праге. Однако договоренность о кредите стэнд-бай от 28 июля 1999 года (4,5 млрд долларов), кроме первого транша, так и не была реализована.

Характер взаимоотношений России с МВФ изменился благодаря тому, что в результате резкого роста мировых цен на нефть и другие экспортируемые российские товары стало кардинально улучшаться

[62] Интерфакс-Время. 7–13 октября 1999 года. № 41. С. 9.
[63] Известия. 30 ноября 1999 года. С. 1.
[64] Коммерсант-Власть. 7 декабря 1999 года. № 48. С. 22.

состояние платежного баланса России, а вместе с ним – и всей российской экономики. Показатели федерального бюджета в 1999 году улучшились даже в большей степени, чем было предусмотрено договоренностью с МВФ. В последующие годы и федеральный, и консолидированный бюджеты сводились со значительным и устойчивым профицитом. Поэтому сначала сократилась, а затем и вовсе отпала потребность в новых займах.

События, связанные с валютно-финансовым кризисом 1998 года, послужили стимулом к тому, чтобы российские власти ограничили зарубежные финансовые заимствования и стали целенаправленно сокращать внешний долг страны. После 1999 года Россия больше не обращалась к МВФ за новыми кредитами.

Итоги. Из общей суммы привлеченных или гарантированных государством ссуд и займов за 1992–1999 годы (64,8 млрд долларов) на международные финансовые организации приходилось 45,5%, в том числе на кредиты МВФ – 34,0%[65]. Напомним, что МВФ, помимо предоставления собственных кредитов, прокладывает путь государствам-членам к получению финансовых средств из других внешних источников.

В конечном итоге, как показано в *табл. 2*, за 1992–1999 годы МВФ одобрил семь договоренностей о предоставлении валютных кредитов России (кредитный пакет, одобренный 20 июля 1998 года, рассматривается как единая договоренность) на общую сумму 25,8 млрд СДР, или 36,6 млрд долларов (при пересчете по среднегодовому курсу доллара к СДР за 1999 год – 35,3 млрд долларов). Однако в связи с тем, что предоставление средств в рамках договоренностей о «расширенном кредите» 1996 года и кредитном пакете 1998 года было прекращено, а сами эти договоренности утратили силу, фактически по 1999 год, то есть с учетом июльского транша в размере 640 млн долларов, из этой суммы было использовано лишь 22,0 млрд долларов (по курсу доллара к СДР на конец 2008 года – 24,0 млрд долларов).

Россия была самым крупным заемщиком МВФ: на конец 1998 года ее задолженность составляла 13,7 млрд СДР, или 19,3 млрд долларов, что соответствовало 318,4% ее квоты в Фонде[66]. Насколько

[65] Смыслов Д.В. Внешнее финансирование России в переходный период // Российская академия наук. Институт мировой экономики и международных отношений. М., 2001. С. 52–53, 55.

[66] International Financial Statistics. International Monetary Fund. Washington. 1999. Vol. LII. № 2. February. P. 12; 2000. Vol. LIII. № 5. May. P. 22–23, 644–645.

велика была роль МВФ в качестве кредитора России, видно из того, что на начало января 2000 года его доля в государственном внешнем долге России (включая задолженность Центробанка) составляла 30,5%[67]. На Россию приходилось 19,3% общей суммы использования государствами-членами ресурсов Фонда, то есть величины не погашенных на тот момент государствами-членами кредитов[68].

В январе 2005 года задолженность России была полностью ликвидирована, поскольку страна регулярно ее погашала и не прибегала к новым заимствованиям у МВФ. Более того, существует перспектива включения России в той или иной мере в число кредиторов самого Фонда, пополняющих его денежные ресурсы.

Что касается других стран СНГ и Балтии, то за 1992–2008 годы МВФ одобрил договоренности о выделении им кредитов на общую сумму 32,8 млрд долларов (по курсу на конец 2008 года) и за первую половину 2009 года – еще на 4,5 млрд долларов (по курсу на 30 июня 2009 года)[69]. Фактически по конец 2008 года этим странам было предоставлено 14,9 млрд долларов (*табл. 4*). В первые перестроечные годы кредиты выделялись, в том числе, на поддержку вводимых ими национальных валют. За счет этих кредитов частично оплачиваются поставки нефти и газа, а также продовольствия из России и других стран СНГ.

За 1992–2008 годы все бывшие советские республики получили от МВФ 25,3 млрд СДР, или около 38,9 млрд долларов (по курсу на конец 2008 года), что составило 13% суммы заимствований всех членов МВФ (за 1992–1999 годы – около 25%). При этом доля России равнялась 61,7% (24,0 млрд долларов) общей суммы кредитов, предоставленных странам СНГ и Балтии, доля Украины – 23,8% (9,2 млрд), всех остальных стран СНГ и Балтии – 14,5% (5,7 млрд). Большая часть кредитов была предоставлена в 1992–1999 годах: России – 21,4 млрд, Украине – 3,5 млрд, остальным странам СНГ и Балтии – 3,4 млрд долларов (*табл. 4*). Резкий скачок в использовании ими заемных средств произошел в 2008 году – рост в 3,4 раза по сравнению со среднегодовой величиной за 2000–2007 годы. Это стало прямым следствием развертывания мирового финансового кризиса.

---

[67] Рассчитано по: Вестник Банка России / Центральный банк РФ. 15 мая 2000 года. № 24–25 (452–453). С. 6, 64.

[68] Рассчитано по: International Financial Statistics / Washington: International Monetary Fund. 1999. Vol. LII. Feb-ruary. № 2. P. 12; 2000. Vol. LIII. May. № 5. P. 22–23.

[69] Рассчитано по: IMF Landing Arrangements // http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx

Фактические заимствования странами СНГ и Балтии валютных средств

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Страны СНГ и Балтии, всего	769,3	1474,6	1646,0	4984,5	3503,8	1919,3	5191,1	1148,8	232,9
Азербайджан	–	–	–	67,9	53,8	76,1	30,4	80,3	–
Армения	–	–	16,9	30,4	33,8	16,9	37,8	20,9	–
Белоруссия	–	70,1	–	120,1	–	–	–	–	–
Грузия	–	–	27,8	50,0	55,5	55,5	27,8	33,3	–
Казахстан	–	61,9	136,1	92,8	92,8	–	154,7	–	–
Киргизия	–	43,9	9,5	30,3	16,1	32,3	10,8	19,6	14,3
Латвия	25,2	52,6	32,0	–	–	–	–	–	–
Литва	17,3	70,7	46,6	41,4	–	–	–	–	–
Молдавия	–	63,0	49,5	42,4	22,5	15,0	–	50,0	9,2
Россия	719,0	1078,3	1078,3	3594,3	2587,9	1467,3	4600,0	471,4	–
Таджикистан	–	–	–	–	15,0	7,5	47,8	6,7	19,3
Туркменистан	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Узбекистан	–	–	–	106,0	59,3	–	–	–	–
Украина	–	–	249,3	788,0	536,0	207,3	281,8	466,6	190,1
Эстония	7,8	34,1	–	20,9	–	–	–	–	–

* Исключены суммы использования государствами-членами резервного транша. Включены льготные займы, предоставляемые Фондом государствам-членам с низким доходом за счет привлеченных средств.

** Пересчитано по обменному курсу доллара США к СДР на конец 1998 года: 1 СДР = 1,54027 доллара.

Таблица 4

МВФ в 1992–2008 годах*, млн СДР

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	млн СДР	млрд долларов**	% к итогу
368,8	29,5	75,0	71,7	79,2	90,3	58,8	3589,6	25283,2	38,9	100
8,1	8,1	25,7	–	12,9	–	–	–	363,3	0,6	1,4
10,0	20,0	20,0	19,0	6,6	6,6	6,6	4,6	250,1	0,4	1,0
–	–	–	–	–	–	–	–	190,2	0,3	0,7
27,0	22,5	–	14,0	28,0	28,0	28,0	–	397,4	0,6	1,6
–	–	–	–	–	–	–	–	538,3	0,9	2,3
11,7	11,7	21,3	19,1	12,1	2,5	2,5	26,9	284,6	0,4	1,1
–	–	–	–	–	–	–	535,3	645,1	1,0	2,5
–	–	–	–	–	–	–	–	248,5	0,4	1,0
9,2	9,2	–	–	–	43,4	21,7	22,8	357,9	0,5	1,4
–	–	–	–	–	–	–	–	15596,5	24,0	61,7
12,0	8,0	8,0	19,6	19,6	9,8	–	–	173,3	0,3	0,7
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	165,3	0,2	0,6
290,8	–	–	–	–	–	–	3000,0	6009,9	9,2	23,8
–	–	–	–	–	–	–	–	62,8	0,1	0,2

Источники: International Financial Statistics Yearbook 2004. Vol. LVII. International Monetary Fund. Washington, 2004. P. 12–13, 16–17; International Financial Statistics Yearbook 2007. Vol. LX. 2007. P. 12–14, 16–17; International Financial Statistics. Vol. LXII. 2009. №. 2. February. P. 2, 13–14, 17.

Техническая помощь МВФ

Кроме предоставления финансовых средств, МВФ оказывал России и другим постсоветским странам большую техническую помощь (комплекс экспертных и консалтинговых услуг). Она была особенно важна после распада СССР, поскольку в то время Россия и другие республики не имели эффективно действующих управленческих структур и финансовых учреждений, которые бы отвечали условиям и потребностям современной рыночной экономики. Не было и опыта, поэтому привлекали высококвалифицированных западных экспертов. МВФ командировал их в составе групп (миссий) и индивидуально на срок от года до нескольких лет. МВФ координировал эту работу с Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития, Банком международных расчетов, ОЭСР и Комиссией ЕС.

Первая техническая помощь стала оказываться уже после заключения соглашения о «специальной ассоциации» между МВФ и СССР в октябре 1991 года. В течение 1992 года на бывшие советские республики пришлось 23% общего объема техпомощи, предоставленной государствам – членам МВФ. Многоцелевые миссии консультировали в сфере бюджетной и налоговой политики, налогового администрирования, социального обеспечения и социальной защиты, модернизации структуры и деятельности Центрального банка, банковского законодательства, методов денежно-кредитного регулирования, надзора за коммерческими банками, систем платежей и расчетов, международного аудита, формирования денежного и валютного рынков, рынка ценных бумаг, управления внутренним госдолгом и т.д.

МВФ организовывал учебные курсы и семинары в штаб-квартире Фонда и столицах бывших советских республик, через которые прошли как официальные лица высокого уровня, так и управленцы среднего звена. Кроме того, сотрудникам официальных структур и менеджерам частного сектора была предоставлена возможность пройти обучение в Объединенном институте для восточноевропейского региона, который был создан Фондом в Вене в 1992 году вместе с пятью другими международными организациями.

Россия продолжает постоянное сотрудничество с МВФ, регулярно проводит с ним консультации по вопросам макроэкономической и валютной политики, влияет на его деятельность. Будучи членом «большой восьмерки», а также «группы двадцати», она принимает активное участие в реформировании МВФ в контексте формирования новой, посткризисной мировой финансовой архитектуры.

Участие России в группе Всемирного банка

Группа Всемирного банка состоит из пяти организаций: Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Международной финансовой корпорации (МФК), Международной ассоциации развития (МАР), Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (МАГИ), Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС).

Международный банк реконструкции и развития

МБРР – головная структура группы. Квота России в нем составляет 44 795 акций, стоимость которых эквивалентна 5,4 млрд долларов, из них реально оплачено только 6,2%. На долю России приходится 2,85% суммарной величины капитала МБРР, что несколько больше нынешней доли российской квоты в МВФ. И по количеству, и по стоимости принадлежащих России акций она делит 7–11-е места с Индией, Италией, Канадой и Саудовской Аравией. Первые шесть мест занимают США, Япония, Германия, Великобритания, Франция и Китай. На долю других 14 бывших советских республик приходится 3,9 млрд долларов, или 2,03% капитала[70].

МБРР так определял цель предоставления кредитов России: «Помощь в максимально быстром переходе к рыночному финансированию путем повышения роли частного сектора, укрепления через правовые, институциональные и финансовые реформы институтов государственного сектора, а также содействия привлечению частных инвестиций в российскую экономику»[71].

Инициируют проекты на поддержку структурных преобразований Министерство экономического развития и торговли, соответствующие отраслевые министерства и Министерство финансов, а инвестиционные проекты – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации, подавая заявки в Минэкономразвития. Заявка содержит концепцию проекта, в которую включены оценка ожидаемого эффекта от его реализации для развития

[70] См.: The World Bank Annual Report 2008. International Bank for Reconstruction and Development Financial Statements and Internal Control Reports. June 30, 2008 / Washington: The World Bank, 2008. P. 57–60.

[71] Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. 1977. № 1–2 (ноябрь). МБРР / Всемирный банк, Россия. С. 2.

экономики страны, структура проекта, предварительный финансовый план расходования и погашения кредита.

С одной стороны, МБРР проводит тщательные предынвестиционные исследования, проверки и ревизии предлагаемых проектов, с другой – утверждение проекта зачастую требует длительных согласований в правительственных инстанциях. Поэтому с момента выделения займа до начала фактического кредитования проходит несколько лет. Возмещение предоставленных кредитов производится, как правило, в течение 15–17 лет, при льготном периоде – до 5 лет.

Период реализации проекта составляет обычно от 3 до 6 лет, к примеру, в 2007 году в среднем было 4,8 года (бюджетозамещающие кредиты на цели структурной перестройки использовались в течение 1–3 лет). Коэффициент освоения займов[72] за 2004–2006 годы вырос с 9,7 до 15,75%, но был ниже, чем в среднем по МБРР и по региону Европы и Центральной Азии (соответственно, 24 и 17,1% в 2006 финансовом году)[73].

Стандартные кредиты МБРР предоставлялись в двух вариантах:

первый – на условиях валютного пула, то есть одновременно в нескольких валютах, по процентной ставке ЛИБОР с добавлением спрэда, который изменяется через каждые шесть месяцев (в первой половине 2009 года – 0,05% по каждой валюте, но в сумме не свыше 0,25%);

второй – в виде моновалютных займов по ставке ЛИБОР плюс неизменный до конца погашения займа спрэд в размере от 1,00 до 1,45% в зависимости от валюты и срока займа. В связи с глобальным финансовым кризисом ставка ЛИБОР по 6-месячным депозитам в долларах понизилась с 5,27% годовых в 2006 году (в среднем за год) до 1,64% в середине апреля 2009 года. Кроме процентов по кредиту, Банк через 60 дней после подписания кредитного соглашения взимает 0,75% за неиспользованный остаток кредитной линии.

Предоставление кредитов МБРР обычно связывает с выполнением страной-заемщицей тех же условий, которые выдвигает при кредитовании и МВФ. Но если Фонд делает акцент на меры, обеспечивающие макроэкономическую и финансовую стабилизацию,

[72] Отношение суммы, израсходованной в течение года, к неизрасходованному остатку банковского портфеля проектов на начало года (только для инвестиционных проектов).

[73] Стратегия партнерства Группы Всемирного банка и Российской Федерации в 2007–2009 годах / Департамент по России. Всемирный банк. М., 2007. С. 25, 85.

то МБРР – на структурные преобразования: приватизацию, утверждение частной собственности на землю, стимулирование конкуренции среди естественных монополий, либерализацию цен, реформирование банковской системы, совершенствование налогового регулирования, улучшение администрирования при сборе налогов и т.п. В некоторых случаях Банк предъявлял России чрезмерно жесткие требования поспешной реорганизации отдельных отраслей экономики (например, угольной) без должного учета конкретных российских условий. В начале 1990-х годов условия его кредитов фактически включали политические требования – создание многопартийности, развитие демократии, обеспечение независимости средств массовой информации и т.д.

В мае 1992 года представительство Всемирного банка в Москве предполагало, что страны – наследницы СССР – будут получать от него кредиты в размере 4,5–5,0 млрд долларов в год, Россия – примерно половину этой суммы. Российские власти намеревались использовать эти кредиты на жизненно необходимый импорт, структурные преобразования, инвестиционные проекты и укрепление институциональной базы финансовой инфраструктуры. Однако тяжелое положение экономики России в начале переходного периода вынудило российские власти сделать упор на получение кредитов на макроэкономические цели – на покрытие дефицита госбюджета и уравновешивание пассивного сальдо платежного баланса. В первые годы рыночных реформ в России кредиты МБРР, как и займы МВФ, были компонентами международных программ финансовой помощи.

Первая международная программа помощи России (1992 год) включала кредиты МБРР (с участием ЕБРР) на сумму 1,5 млрд долларов. Фактически было предоставлено только 760 млн долларов.

В 1992 году Россия подписала с МБРР три соглашения о выделении ей трех займов на сумму 803 млн долларов. Первый, так называемый «реабилитационный» заем в размере 600 млн долларов нужен был для оплаты импорта жизненно важных для страны товаров и покрытия расходов, связанных со структурной перестройкой экономики. Из этой суммы 250 млн долларов было направлено на поддержание валютного рынка и курса рубля (эти средства были переведены на корреспондентские счета Центрального банка в зарубежных банках и подлежали реализации на российском валютном рынке), 150 млн – на закупку товаров для сельского хозяйства, 100 млн – на нужды здравоохранения, 50 млн – на нужды транспорта, 50 млн – угольной

промышленности. За счет этого кредита нельзя было приобретать оружие, драгоценные металлы, табачные изделия и другие товары, не являющиеся предметами первой необходимости.

Второй кредит в размере 70 млн долларов был предназначен для покрытия затрат на создание системы социальной защиты (устройство бирж труда, организация выдачи пособий по безработице и т.п.) при переходе к рыночной экономике. Третий кредит в сумме 90 млн долларов предоставлялся МБРР совместно с Европейским банком реконструкции и развития (43 млн долларов) и другими западноевропейскими банками на покупку оборудования и экспертную помощь по приватизации.

Условия всех трех займов были одинаковы: 7,6% годовых, срок 15 лет, включая пятилетний льготный период. Однако в пределах 1992 года средства в счет выделенных России кредитов МБРР реально не были предоставлены. В значительной мере это объяснялось внутренними российскими проблемами, сложностями согласования вопросов использования выделенных средств между различными ведомствами и организациями.

В ***токийском пакете финансовой помощи России*** в 1993 году предусматривалось открытие Банком кредитных линий на сумму 5 млрд долларов, в том числе: 1,1 млрд долларов – реабилитационные кредиты в рамках первоочередных стабилизационных мер; 3,4 млрд и 0,5 млрд долларов – для структурной перестройки экономики. Эти займы должны были пойти в наиболее перспективные отрасли экономики, в значительной мере – на финансирование ввоза оборудования, необходимого для разработки и эксплуатации нефтяных и газовых месторождений.

Если пакету помощи 1992 года был присущ главным образом макроэкономический и потому «абстрактный» характер, то в пакете 1993 года выделявшиеся суммы были ориентированы на заранее согласованные конкретные цели, привязывались к определенным объектам и отраслям экономики. Так, в августе 1993 года России был предоставлен нефтяной реабилитационный заем на восстановление нефтедобывающей промышленности и поддержку реформ в энергетике на сумму 610 млн долларов. Это был самый крупный кредит из всех, предоставленных МБРР какой-либо стране на подобные цели. За ним в июне 1994 года последовал второй нефтяной реабилитационный заем в размере 500 млн долларов. Банк также выделил в 1993–1994 финансовом году (с 1 июля по 30 июня) кредиты

на развитие сельского хозяйства – 320 млн долларов; на проведение приватизации – 200 млн долларов. МБРР согласился участвовать в кредитовании развития транспорта (300 млн долларов) и финансовых учреждений (200 млн долларов).

МБРР сыграл значительную роль в образовании международного Фонда содействия приватизации и реорганизации крупных государственных предприятий России в размере 3 млрд долларов, решение об учреждении которого было принято на токийском саммите «семерки» в июле 1993 года. Этот фонд имел сложную структуру: 500 млн долларов – гранты отдельных стран – членов «семерки» для технического содействия и субсидирования инвестиций; 1 млрд – двусторонние экспортные кредиты стран; 1 млрд – займы МБРР, МФК и ЕБРР находящимся в процессе реконструкции крупным приватизируемым предприятиям; 500 млн – помощь МБРР российским регионам. В контексте этого проекта Банк, в частности, предоставил в июне 1994 года заем на поддержку российских предприятий в размере 200 млн долларов (софинансирование со стороны ЕБРР – еще 100 млн долларов).

Наиболее крупными кредитами, по которым МБРР взял на себя обязательства перед Россией на протяжении 1995–1998 годов, были:

– второй реабилитационный заем в размере 600 млн долларов в 1995 году;

– заем на реализацию жилищного проекта на сумму 400 млн долларов в 1995 году;

– два займа на структурную перестройку угольной промышленности: в размере 500 млн долларов в 1996 году и 800 млн долларов в 1998 году;

– три займа на структурную перестройку экономики: на сумму 600 млн долларов в 1997 году, 800 млн и 1500 млн долларов в 1998 году;

– заем на структурную перестройку системы социальной защиты в размере 800 млн долларов в 1997 году.

В июне 1997 года МБРР одобрил Стратегию содействия России, которая предусматривала значительное увеличение объемов кредитования для поддержки реализуемой в стране программы экономических преобразований. «Перед нами открыты широкие возможности для оказания содействия России в деле экономического возрождения этой страны», – заявил вице-президент Банка по региону Европы и Центральной Азии Й. Линн. Он отметил

положительные сдвиги в реализации проектов МБРР в России: доля проектов, имевших удовлетворительный рейтинг реализации, увеличилась с 39 до 65%, объемы расходования средств по инвестиционным проектам выросли в три раза – с 294 млн долларов в январе 1996 года до 1027 млн долларов в марте 1997 года[74].

В соответствии с этой стратегией МБРР одобрил предоставление России в 1997 году крупных структурных и инвестиционных кредитов на общую сумму 3,4 млрд долларов (1995 год – 1,6 млрд, 1996 год – 1,8 млрд). 18 декабря 1997 года были одобрены два займа на сумму 800 млн долларов каждый. Один из них предназначался для структурной перестройки экономики – в частности, реструктурирования естественных монополий в электроэнергетике, газовой промышленности и на железнодорожном транспорте. Второй заем – на преобразование угольной отрасли, ликвидацию компании-монополиста «Росуголь», приватизацию жизнеспособных предприятий и закрытие нерентабельных шахт. Одновременно существенно выросли фактические выплаты по предоставленным России кредитам: 1994–1995 финансовый год – 142 млн долларов, 1995–1996 – до 1 млрд, 1996–1997 – 2,1 млрд, 1997–1998 – 2,2 млрд.

В рамках ***пакета чрезвычайной финансовой помощи*** (22,6 млрд долларов), согласованного Россией с МВФ, МБРР и Японией в июле 1998 года, 7 августа 1998 года Банк утвердил предоставление России третьего займа на цели структурной перестройки экономики на сумму 1,5 млрд долларов сроком на 7 лет. Это был самый крупный заем из всех, когда-либо выделенных Всемирным банком России. Из этой суммы 300 млн долларов было перечислено немедленно, остальные средства планировалось направить двумя порциями (500 млн и 700 млн) в течение последующих 18 месяцев. Кризис 1998 года, объявление Россией дефолта по ряду обязательств привели к замораживанию кредитов. Однако соглашение России с МВФ в июле 1999 года о новом кредите стэнд-бай позволило разморозить остававшиеся неизрасходованными части одобренных в 1997–1998 годах бюджетозамещающих займов Всемирного банка.

До конца 2000 года МБРР должен был предоставить 1,85 млрд долларов, в том числе: в рамках третьего займа на структурную перестройку российской экономики 1,2 млрд долларов (первые 300 млн

[74] Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. 1997. № 1–2 (ноябрь). МБРР / Всемирный банк, Россия. С. 18.

были получены в августе 1998 года); по второму займу на структурную перестройку угольной промышленности – 400 млн; остаток займа на структурную перестройку системы социальной защиты – 250 млн долларов. Кроме того, Япония за тот же период предоставляла через Экспортно-импортный банк оставшиеся 1,1 млрд долларов из выделенного в 1998 году кредита в объеме 1,5 млрд долларов (первые 400 млн долларов Россия получила в июле 1998 года) в качестве софинансирования по займам Всемирного банка. При этом если полученные от МВФ средства в значительной мере должны были пойти на возмещение долга самому Фонду, то названные займы Всемирного банка и Японии разрешалось использовать для прямого финансирования бюджетных расходов.

19 июля 1999 года российское правительство утвердило согласованные с МБРР ***«Меры по реализации среднесрочной программы структурных реформ (Письмо о политике развития для целей третьего займа на структурную перестройку экономики)»***. В них были изложены обязательства России по проведению структурных преобразований, выполнением которых обуславливалось получение неиспользованных к тому времени 1,2 млрд долларов в рамках третьего займа на структурную перестройку (SAL-3), предоставленного России в августе 1998 года. 2 августа правительство своим постановлением санкционировало внесение изменений в соглашение с ВБ относительно трех бюджетозамещающих займов (на структурную перестройку экономики, угольной промышленности и системы социальной защиты). В частности, в третьем займе на структурную перестройку вместо первоначального графика предоставления оставшейся части этого займа двумя траншами предполагались четыре транша – по 100, 150, 400 и 550 млн долларов.

Таким образом, были завершены все процедуры, необходимые для возобновления после кризиса и дефолта 1998 года финансирования России с помощью этих займов. Всемирный банк постоянно наблюдал за проведением согласованных структурных реформ. Неоднократно в Москву приезжали его миссии. Дважды в течение 2000 года (в феврале и июне) Москву посетил президент ВБ Дж. Вулфенсон, несколько раз – вице-президент по странам Европы и Центральной Азии Й. Линн.

В конце декабря 1999 года МБРР одобрил очередную ***Стратегию содействия России на 1999–2000 – 2001–2002 финансовые годы***. Но, несмотря на активное взаимодействие российских властей

и МБРР, средства по бюджетозамещающим займам, которые планировалось предоставить до конца 2000 года, были получены в весьма ограниченных размерах. Так, по займу SAL-3 поступил лишь первый транш в сумме 100 млн долларов. В сентябре 2000 года Россия вынуждена была отказаться от дальнейшего использования этого кредита. Не были получены и 400 млн долларов, остававшиеся от второго займа на структурную перестройку угольной промышленности (первые 400 млн долларов МБРР перечислил сразу же после утверждения займа в декабре 1997 года). К концу 2000 года оставались замороженными по «угольному» займу последние 150 млн долларов. Причины сбоев в предоставлении кредитов МБРР были те же, что и в случае с МВФ, – невыполнение Россией программы структурных реформ, с одной стороны, и ослабление ее потребности во внешних заимствованиях – с другой.

В процессе формирования бюджета на 2000 год российские власти убедились, что без привлечения средств международных финансовых организаций не обойтись. Потребность в кредитах ВБ на 2001 год была определена в 1,2 млрд долларов. Прибывшая в Москву в конце ноября 2000 года миссия Всемирного банка возобновила по просьбе российского правительства переговоры о займе на цели структурной перестройки экономики на новых условиях (SAL-4).

В связи с достижениями в развитии экономики, укреплением стабильности в стране, повышением эффективности использования кредитов (доля удовлетворительно реализуемых проектов возросла с 33% в 1999 году до 84% к концу 2000 года при целевом уровне в 80%) МБРР возобновил кредитную деятельность в России. При этом он поставил цель не столько увеличить число и объем кредитуемых объектов, сколько повысить результативность использования средств. За 1999–2003 годы Банк одобрил 16 российских проектов на общую сумму 1,65 млрд долларов (330 млн долларов в год). В 2000–2003 годах по займам МБРР фактически было освоено 1,38 млрд долларов (около 350 млн долларов в год), в том числе по бюджетозамещающим займам – примерно 580 млн долларов, по инвестиционным кредитам – порядка 800 млн долларов.

Российское правительство впервые за всю историю отношений с Группой ВБ 21 февраля 2002 года утвердило комплексную ***Программу сотрудничества со Всемирным банком на 2002–2004 годы***. Основной ее смысл состоял в отказе от заимствований на цели бюджетозамещения (тем более что Счетная палата неоднократно критиковала

нецелевое и неэффективное использование кредитов на структурную перестройку) и переходе на привлечение инвестиционных кредитов МБРР, гарантийных линий, займов на техническую помощь с инвестиционными компонентами. Предельный лимит заимствований у Банка, включая гарантийные операции, был установлен в пределах 500 млн долларов в год. По словам директора МБРР по России и главы его московского представительства М. Картера, новая стратегия взаимоотношений Всемирного банка с Россией «будет отражать реальное партнерство двух сторон, в котором правительство России будет играть лидирующую роль, а Банк будет оказывать поддержку тем направлениям реформ, которые правительство сочтет приоритетными». В этой связи Банк планировал активизировать работу по линии связанных инвестиционных кредитов и гарантий.

В мае 2002 года МБРР одобрил ***Стратегию содействия России на 2002–2003 – 2004–2005 финансовые годы***. В ней были определены три приоритетных направления российской экономической политики, которые Банк был намерен поддерживать своими кредитами: первое – улучшение условий для предпринимательства, развитие конкуренции, модернизация инфраструктуры и реструктурирование естественных монополий; второе – совершенствование управления государственным сектором в целях реализации реформ и борьба с коррупцией; третье – снижение социальных и экологических рисков путем повышения качества здравоохранения, образования и защиты окружающей среды.

Существенное улучшение на протяжении 2000-х годов состояния российской экономики и социальной сферы, возрастание роли России в мировой экономике и международных отношениях (в частности, ее включение в «большую восьмерку») побудили Всемирный банк изменить условия и направления взаимоотношений с нашей страной. В декабре 2006 года ВБ и российское правительство одобрили ***Стратегию партнерства Группы Всемирного банка и Российской Федерации на 2007–2009 годы***, в которой определены четыре основных направления, по которым Банк оказывает содействие:

– сохранение высоких темпов экономического роста, в том числе посредством мониторинга инвестиционного климата в стране, а также содействия государственным инвестициям (при высокой доле софинансирования со стороны правительства) для стимулирования роста и диверсификации экономики, инвестиций в приоритетные области на региональном уровне и прямой поддержки частного сектора;

– повышение качества государственного управления и эффективности госсектора с помощью программ модернизации государственных институтов и совершенствования судебной системы, местных органов самоуправления и управления бюджетным процессом на федеральном и субфедеральном уровнях;

– улучшение качества социальных и коммунальных услуг, особенно на региональном уровне (здравоохранение, образование, профессиональное обучение, предоставление жилья и коммунальных услуг);

– повышение роли России в качестве международного донора, предоставляющего помощь на цели развития, и активного участника многосторонних организаций.

В этих новых условиях сотрудничества ВБ и России была принята Программа регионального и муниципального развития. Главное в ней – установление прямых взаимоотношений ВБ с органами власти регионального и местного уровней, а также с отдельными предприятиями, находящимися в региональной или муниципальной собственности, на возмездной основе и без суверенных гарантий федерального правительства. Предусмотрено, во-первых, прямое кредитование под гарантии местных органов власти различных инвестиционных проектов; во-вторых, предоставление аналитических услуг администрациям регионов, рекомендаций по проведению реформ, по выработке региональных и отраслевых стратегий развития, формированию институциональных структур для обеспечения социально-экономического развития. Но начавшийся в 2007 году глобальный финансовый и экономический кризис внес существенные коррективы в планы Всемирного банка в России.

Итоги. За 1992–2008 годы Банк одобрил для России 66 займов (включая гарантии) на сумму 14,2 млрд долларов, из них 44 займа (на них пришлось 83,7% общей суммы) были выделены в течение 1992–1999 годов, когда Россия особенно нуждалась во внешнем финансировании (*табл. 5*). Не все кредиты использовались в полном объеме из-за противоречивости нормативно-правовой базы, непоследовательности и несогласованности действий ведомств, недостаточной квалификации специалистов, высоких страновых рисков, смены целевых приоритетов и т.п. С начала кредитования и по 2005 год из 13,4 млрд долларов одобренных Банком займов фактически было использовано 8,6 млрд долларов (64,2%)[75].

[75] Российская Федерация. Обзор по стране – 2006. – http://web. world-bank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIAHOME/EXTRUSSI...

Таблица 5

Займы Всемирного банка, предоставленные России в 1992–2008 годах

Дата утверждения	Цель займа	Млн долларов*
1992 год		
6 августа	Реабилитационный	600,0
24 ноября	Службе занятости и социальной защиты	70,0
17 декабря	Содействие в осуществлении приватизации	90,0
1993 год		
17 июня	Первый нефтяной реабилитационный	610,0
1994 год		
17 февраля	Ремонт и содержание шоссейных дорог	300,0
19 мая	Развитие финансовых учреждений	200,0
16 июня	Осуществление земельной реформы	80,0
16 июня	Проведение сельскохозяйственной реформы	240,0
21 июня	Поддержка предприятий	200,0
29 июня	Второй нефтяной реабилитационный	500,0
8 ноября	Управление окружающей средой	110,0
15 декабря	Подготовка управленческих и финансовых кадров	40,0
1995 год		
16 февраля	Развитие проектного портфеля	40,0
7 марта	Жилищный проект	400,0
9 марта	Проект модернизации системы налогового администрирования	16,8
25 апреля	Чрезвычайный для ликвидации нефтяного загрязнения и уменьшения связанного с ним ущерба	99,0
2 мая	Повышение эффективности использования энергии	106,5
16 мая	Городской транспорт	329,0
6 июня	Второй реабилитационный	600,0
30 ноября	Развитие стандартов	24,0

Дата утверждения	Цель займа	Млн долларов*
1996 год		
28 марта	Ремонт мостов	350,0
30 апреля	Развитие региональной социальной инфраструктуры	200,0
7 мая	Передача ведомственного жилья	300,0
30 мая	Развитие фондового рынка	89,0
4 июня	Медицинское оборудование	270,0
13 июня	Реализация проекта правовой реформы	58,0
27 июня	Структурная перестройка угольного сектора	500,0
27 июня	Проект содействия в реализации перестройки угольного сектора	25,0
1997 год		
27 марта	Проект восстановления центра Петербурга	31,0
29 мая	Гарантийная операция по проекту «Морской старт»	100,0
5 июня	Структурная перестройка экономики	600,0
5 июня	Инновационный проект в области образования	71,0
5 июня	Пилотный проект реформы здравоохранения	66,0
5 июня	Проект «Бюро экономического анализа»	22,6
5 июня	Проект содействия реструктурированию предприятий	85,0
5 июня	Содействие реформе в электроэнергетике	40,0
25 июня	Структурная перестройка системы социальной защиты населения	800,0
7 октября	Содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения	28,6
18 декабря	Структурная перестройка экономики (второй заем)	800,0
18 декабря	Структурная перестройка угольной промышленности (второй заем)	800,0
1998 год		

Дата утверждения	Цель займа	Млн долларов*
6 августа	Структурная перестройка экономики (третий заем)	1500,0
22 декабря	Ремонт и содержание шоссейных дорог (второй заем)**	400,0
1999 год		
13 мая	Развитие системы государственной статистики	30,0
22 декабря	Проект реформы бюджетной системы на региональном уровне	30,0
2000 год		
23 мая	Пилотный проект по устойчивому лесопользованию	60,0
12 сентября	Гарантийная линия для поддержания угольной и лесной отраслей	200,0
21 декабря	Проект муниципального водоснабжения и канализации	122,5
2001 год		
6 февраля	Проект «Московский городской транспорт»	60,0
27 марта	Проект реконструкции систем городского теплоснабжения	85,0
24 мая	Проект реформы системы образования	50,0
7 июня	Проект реконструирования Севера	80,0
2002 год		
29 января	Развитие бюджетного федерализма и реформирование региональных финансов	120,0
6 июня	Проект развития Федерального казначейства	231,0
24 октября	Проект модернизации налогового администрирования (второй заем)	100,0
2003 год		
18 марта	Техническое содействие реформе здравоохранения	30,0
3 апреля	Профилактика, диагностика, лечение туберкулеза и ВИЧ/СПИДа	150,0

Дата утверждения	Цель займа	Млн долларов*
22 апреля	Проект развития таможенной службы	140,0
15 мая	Проект экономического развития Петербурга	161,1
2004 год		
2 марта	Проект «Информатизация системы образования»	100,0
2005 год		
24 февраля	Заем для муниципального развития Казани	125,0
17 марта	Проект модернизации и технического перевооружения организаций Росгидромета	80,0
5 июля	Проект формирования единого государственного Кадастра объектов недвижимости	100,0
2006 год		
13 июня	Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость	50,0
2007 год		
15 февраля	Проект поддержки судебной реформы	50,0
28 июня	Развитие системы государственной статистики (второй заем)	10,0
2008 год		
26 февраля	Реформа жилищно-коммунального хозяйства	200,0

* Сумма реально полученного займа могла отличаться от одобренной ВБ суммы вследствие сокращений, производимых в результате совместных с российским правительством «Обзоров портфеля проектов, финансируемых Всемирным банком в РФ». Всего было выделено 66 займов (включая гарантии) на сумму 14,2 млрд долларов.

** Заем был аннулирован до вступления в силу.

Источники: Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. МБРР / Всемирный банк. Россия. 2004. № 35–36 (май). С. 36; 2006. № 49–52 (июнь). С. 72; http://web.worldbank.org/external/projects/main?menuPK=3323894&theSitePK=331...; http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/EXTRUSS

Из *табл. 6* следует, что 40,7% кредитов, предоставленных МБРР в 1992–2008 годах, пришлось на реабилитационные займы и займы на структурную перестройку экономики, государственное управление, целенаправленное развитие частного сектора (вместе образуют группу «экономическая политика») – они в основном пополняли доходную часть госбюджета и были близки по своему назначению кредитам МВФ. Значительные масштабы таких заимствований были обусловлены кризисным состоянием российской экономики. Однако бюджетозамещающие займы, которые расходовались на текущие бюджетные нужды, предоставлялись только до 1999 года. По мере улучшения состояния российской экономики потребность в них отпала. Иными словами, с 1993 года отношения между МБРР и Россией развивались от схемы предоставления крупных заимствований, когда Банк играл роль «партнера по необходимости», к партнерству, нацеленному на передачу знаний, которое сопровождается меньшими объемами заимствований и при котором Банк становится «партнером по выбору»[76].

Около 20% инвестиционных кредитов было направлено в нефтяную и угольную отрасли, свыше 15% – в инфраструктурные отрасли, 18,6% – социальной сфере (социальная защита населения, жилищное хозяйство, образование, здравоохранение).

Согласно принятой МБРР группировке, кредиты, которые он предоставил России до середины 2005 года, были распределены по секторам следующим образом: судебно-правовая система и государственное управление – 30,4%; энергетика и горнодобывающая промышленность – 24,4; промышленность и торговля – 12,6; транспорт – 11,2; здравоохранение и другие услуги в социальной сфере – 9,8; финансы – 5,8; водоснабжение, канализация и защита от паводков – 2,2; сельское хозяйство, рыболовство и лесное хозяйство – 2,0; образование – 1,5; информатика и связь – 0,1%[77]. А вот распределение портфеля реализуемых МБРР по состоянию на 30 апреля 2009 года российских проектов (общая сумма – 1,4 млрд долларов): судебно-правовая система и государственное управление – 60,6%; здравоохранение и социальные услуги – 16,6; промышленность

[76] Всемирный банк в России / Международный банк реконструкции и развития. Всемирный банк. 2008. С. 9.

[77] Рассчитано по: Российская Федерация. Обзор по стране. 2006. – http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIAHOME/EXTRUSSI

Таблица 6

Структура займов Всемирного банка, полученных Россией в 1992–2008 годах, по секторам экономики*

Назначение займов	Млн долларов	% к итогу
Всего	13816,1	100,0
Экономическая политика	5617,4	40,7
В том числе:		
реабилитационные займы	1200,0	8,7
займы на структурную перестройку экономики	2900,0	21,0
займы на госуправление (бюджетно-налоговая система, таможенная служба, законодательство, регистрация прав собственности, статистика, стандартизация)	1142,4	8,3
Развитие частного сектора	375,0	2,7
Топливно-энергетический комплекс	2680,5	19,4
В том числе:		
нефтяная и газовая промышленность	1315,5	9,5
угольная промышленность	1325,0	9,6
Электроэнергетика	40,0	0,3
Сельское хозяйство и земельная реформа	380,0	2,7
Отрасли инфраструктуры	2163,6	15,7
В том числе:		
городской транспорт	389,0	2,8
дорожное хозяйство	1050,0	7,6
городское развитие	317,1	2,3

Назначение займов	Млн долларов	% к итогу
теплоснабжение, водоснабжение, канализация	407,5	3,0
Финансовый сектор	289,0	2,1
Защита окружающей среды	110,0	0,8
Развитие социальной сферы	2575,6	18,6
В том числе:		
система социальной защиты населения	898,6	6,5
жилищное хозяйство	900,0	6,5
Образование	261,0	1,9
Здравоохранение	516,0	3,7

* Исключены: заем на развитие проектного портфеля (40 млн долларов, утвержден 16 февраля 1995 года); гарантийная операция по проекту «Морской старт» (100 млн долларов, 29 мая 1997 года); гарантийная линия для поддержки угольной и лесной отраслей промышленности (200 млн долларов, 12 сентября 2000 года).

Источник: Рассчитано автором.

и торговля – 8,0; энергетика и горнодобывающая промышленность – 7,2; водоснабжение и пр. – 5,0; финансы – 2,3; сельское хозяйство со смежными отраслями – 0,3%[78].

Налицо резкий рост удельного веса кредитов на покрытие расходов, связанных с функционированием сферы права и государственного управления, а также увеличение заимствований для финансирования здравоохранения и социальных услуг, с одной стороны, и соответствующее сокращение доли ассигнований по проектам, имеющим целью развитие и модернизацию реального сектора российской экономики, – с другой.

Текущая задолженность России по отношению к МБРР составляла на 30 июня 2008 года 4,1 млрд долларов (на 30 июня 2003 года –

[78] Рассчитано по: Russian Federation. Country Brief 2009. – http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/RUSSIAN

6,4 млрд долларов), или 4,1% суммы долга всех государств – членов Банка (1998 год – 5,5%). По этому показателю Россия была на девятом месте среди должников МБРР после Китая, Бразилии, Турции, Индии, Индонезии, Аргентины, Колумбии и Мексики[79].

Все остальные страны СНГ и Балтии с начала пребывания в МБРР по 30 июня 2008 года получили всего 150 займов на сумму 11,5 млрд долларов[80], их текущая задолженность по использованным займам составляла 3,7 млрд долларов, или 3,73% общей задолженности государств – членов МБРР[81].

Международная финансовая корпорация

МФК была создана в 1956 году для содействия экономическому развитию государств-членов и оказания финансовой поддержки (в виде кредитов и инвестиций) частному сектору. В отличие от МБРР и МАР, она не пользуется в своей кредитной деятельности государственными гарантиями и все риски принимает на себя.

Россия вступила в МФК в 1993 году. В том же году МФК стала оказывать техническую помощь в реализации программ приватизации и осуществлении земельных преобразований в Нижегородской, Волгоградской, Новосибирской областях и Республике Саха (Якутия). В последующие годы МФК оказывала консультационные услуги в банковской сфере и, что еще более важно, предоставляла кредиты частным предприятиям, инвестировала в их акционерные капиталы. К середине 2008 года МФК реализовала свои проекты на 136 предприятиях на сумму 5,2 млрд долларов, включая 693,4 млн долларов (13,3%) привлеченных (синдицированных) средств и гарантий других организаций[82].

---

[79] The World Bank Annual Report 2008. International Bank for Reconstruction and Development Financial State-ments and Internal Control Reports. June 30, 2008 / Washington: The World Bank, 2008. P. 54–55.

[80] The World Bank Annual Report 2008. Lending data // IBRD and IDA Cumulative Lending by Country 1. June 30, 2008.

[81] The World Bank Annual Report 2008. International Bank for Reconstruction and Development Financial Statement and Internal Control Reports. June 30, 2008 / Washington: The World Bank, 2003. P. 54–55.

[82] International Finance Corporation Annual Report 2008. Projects and Portfolio / Statement of Cumulative Gross Commitments (June 30, 2008). Washington: International Finance Corporation / World Bank Group, 2003. P. 47–48. – www.ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/AR2008_Cumulative Gross_

Действующий инвестиционный портфель собственно МФК в России (за вычетом погашенных и аннулированных обязательств) составил на 30 июня 2008 года 2,8 млрд долларов, в том числе кредиты – 2,1 млрд, или 75,4% общей суммы, инвестиции в акционерные капиталы – 559,9 млн долларов (20,1%), гарантийные обязательства – 125,0 млн долларов (4,5%)[83]. По объему инвестиционного портфеля МФК Россия вышла на второе место в мире. Из названной выше общей суммы действующих вложений МФК в России 52,1% приходится на финансовый сектор, страхование и частные инвестиционные фонды. Эти вложения способствуют экономическому развитию многих отраслей и регионов России. МФК активно инвестирует свои средства также в ипотеку, лизинг, инфраструктуру, горнодобывающую, пищевую, целлюлозно-бумажную, нефте- и газодобывающую отрасли, производство стройматериалов, телекоммуникации, информатику, розничную торговлю и здравоохранение.

Международная ассоциация развития

МАР была образована в 1960 году для предоставления льготных кредитов по низким ставкам наиболее бедным развивающимся странам, которые не в состоянии выполнять стандартные условия займов МБРР. Поэтому Россия не могла претендовать на получение кредитов этой организации. В 2007–2008 финансовом году доступ к ее кредитам имели страны, у которых ВВП на душу населения не превышал 1065 долларов. По данным ВБ, Россия в 2007 году имела 14 743 доллара на душу населения. А у Азербайджана, Армении, Грузии, Киргизии, Молдовы, Таджикистана и Узбекистана данный показатель был ниже установленного уровня, и они получили на 30 июня 2008 года в общей сложности 230 льготных кредитов МАР на сумму 4,8 млрд долларов[84]. Их задолженность по использованным кредитам составила 4,1 млрд долларов (3,63% задолженности всех стран – заемщиков МАР)[85].

---

[83] International Finance Corporation Annual Report 2008. Projects and Portfolio / Investment Portfolio. Washington: International Finance Corporation / World Bank Group, 2008. – www.ifc.org/ifc.org/ifcext/annualreport.nsf/Content/AR2008_Investment_ Portfolio

[84] The World Bank Annual Report 2008. Landing data // IBRD and IDA Cumulative Lending by Country 1. June 30, 2008.

[85] The World Bank Annual Report 2008. International Development Association Financial Statements and Internal Control Reports. June 30, 2008. Washington: The World Bank, 2008. P. 103–105.

Многостороннее агентство гарантирования инвестиций

МАГИ было учреждено в 1988 году и занимается страхованием инвесторов и кредиторов от некоммерческих (политических) рисков в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой. Россия имеет около 3% акций МАГИ и является самым крупным его клиентом. Во время кризиса 1998 года застрахованных в МАГИ иностранных инвесторов не коснулся мораторий на платежи, они вывезли свои капиталы из России.

На 30 июня 2006 года МАГИ предоставило России гарантий на 536 млн долларов (10% валового портфеля Агентства), чистый объем гарантий составил почти 211 млн долларов (около 6,4% общего чистого объема). Всего в российском портфеле МАГИ было 15 гарантийных контрактов в финансовом секторе, водоснабжении, обрабатывающей промышленности и в агропромышленном комплексе. Агентство также оказывает поддержку регионам страны по привлечению инвестиций[86], гарантирует от политических рисков российские компании и банки, которые участвуют в инвестиционных проектах за рубежом. МАГИ предоставляет гарантии действующим в России крупным иностранным банкам (австрийский Райффайзенбанк, французский BNP-Paribas и др.), а также золотодобывающим компаниям.

Техническая помощь Всемирного банка

Будучи не только финансовым институтом, но и своего рода «банком знаний», Всемирный банк оказывает разнообразную техническую помощь. При его содействии в России формировалась правовая основа рыночной экономики, внедрялись принципы ценообразования на основе затрат в естественных монополиях в энергетике, газовой промышленности и на железнодорожном транспорте. Он помогает введению международных стандартов бухгалтерского учета и финансовой отчетности в банках и на предприятиях. МБРР и Россия совместно организуют мониторинг кредитуемых проектов, а также обучение российских специалистов. ВБ создал «Глобальную

[86] См.: Стратегия партнерства Группы Всемирного банка и Российской Федерации в 2007–2009 годах / Департамент России. Всемирный банк. М., 2007. С. 26.

сеть дистанционного обучения в интересах развития» (GDLN) для распространения мирового опыта. Россия является одним из наиболее динамично развивающихся ее участников (170 филиалов).

Несмотря на существенное улучшение макроэкономических и финансовых показателей и, соответственно, сокращение потребности во внешних заимствованиях, Россия заинтересована в сотрудничестве со Всемирным банком для развития промышленности и сельского хозяйства, реализации инвестиционных проектов в образовании, здравоохранении, экологии, а также институциональных преобразований[87].

Взаимоотношения с Европейским банком реконструкции и развития

ЕБРР был образован в 1990 году для содействия переходу европейских постсоциалистических стран к рыночной экономике и развитию в них частной и предпринимательской инициативы. СССР был одним из 40 стран-учредителей. Его доля в первоначальном акционерном капитале этой организации составляла 6% (720 млн долларов). После распада СССР Россия унаследовала большую часть его акций (4% капитала). На 31 декабря 2008 года доля России в капитале ЕБРР составляла 80 тыс. акций, стоимость которых была эквивалентна 800 млн евро, или 1113 млн долларов[88], из которых было оплачено 26,25%[89].

Россия по величине полученных от ЕБРР за время его существования по 2008 год финансовых ресурсов (они составили 27% общей суммы ассигнований Банка) находится среди государств-заемщиков на первом месте. При этом в 2007 году на российские проекты ЕБРР, профинансированные им за счет собственных средств, пришелся 41%

---

[87] В этом контексте приведем высказывание президента Всемирного банка Роберта Б. Зеллика: «Мы рады быть партнерами Российской Федерации. То, что пятнадцать лет назад началось как отношения между кредитором и заемщиком, превратилось в широкомасштабное сотрудничество на глобальном уровне». (См.: Всемирный банк в России. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк, 2008. С. 3.)

[88] Суммы в евро пересчитаны в доллары США по курсу: 1 евро = 1,3917 доллара на 31 декабря 2008 года.

[89] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2008 год. Финансовая отчетность. Лондон. 2009. С. 57–58.

годового объема новых сделок Банка по сравнению с 38% в 2006 году (в 2008 году – 36%)[90]. Доля России в общем объеме кумулятивных вложений ЕБРР (включая привлеченные средства других организаций) за 1991–2008 годы – 26%[91].

ЕБРР кредитует банки и предприятия (минимальный кредит – 5 млн долларов), инвестирует в акционерные капиталы банков и компаний, преимущественно в частном секторе (как правило, до 35% совокупной стоимости инвестиционного проекта), предоставляет гарантии от всех или от конкретных рисков. Банк предоставляет кредиты и приобретает акции непосредственно или через посредников – преимущественно через коммерческие банки, в акционерных капиталах которых он участвует или которым выдал кредиты. Для формирования сети таких посредников ЕБРР совместно с МБРР и российским правительством реализовал Проект развития финансовых учреждений (ПРФУ) и предоставил кредит на сумму 100 млн долларов на развитие и укрепление ведущих коммерческих банков. Средства этого кредита переуступались банкам через подразделение Проекта, созданное при Министерстве финансов РФ.

ЕБРР постоянно расширяет диапазон используемых в России финансовых инструментов, которые наряду с кредитами и инвестициями теперь включают: проектирование и финансирование государственно-частных партнерств во взаимодействии с органами государственного управления центрального и местного уровней; проектное финансирование с участием российских банков и частных фондов акционерного капитала; операции рублевого финансирования на российском рынке облигаций; кредиты под складские свидетельства; рублевые дисконтные векселя; лицензионные операции. Его кредиты направлены на содействие разгосударствлению и приватизации, структурной перестройке экономики, развитию финансового сектора и инфраструктуры (транспорт, связь, телекоммуникации и др.), кредитную и финансовую помощь в развитии нефте- и газодобычи, горнодобывающей промышленности, конверсию производства, развитие банковского сектора, подготовку кадров. ЕБРР обычно не требует гарантий правительства. Поскольку

[90] Рассчитано по: Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2007 год. Обзор. С. 13; Годовой отчет за 2008 год. Лондон, 2009. С. 2–3, 6.

[91] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2008 год. Лондон, 2009. С. 6; Russia. April 2009. Recent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia. pdf

капитал Банка ограничен, он не занимается долгосрочным инвестированием.

После кризиса 1998 года стоимость одобренных ЕБРР российских проектов упала с 546 млн до 164 млн евро в 1999 году, а в 2000 году поднялась до 400 млн евро[92]. В ходе переговоров с российским руководством в Лондоне 20 сентября 2000 года президент ЕБРР Ж. Лемьер призвал ускорить проведение реформ в сфере энергетики, финансов, естественных монополий и судебной власти[93]. В 2002 году банк предоставил России кредитов и финансовых средств на 1,3 млрд евро[94] (что превысило уровень 1998 года в 2,6 раза), в 2002–2005 годах – ежегодно в среднем 1,1–1,2 млрд евро[95]. В 2002 году банк предоставил рекордный по величине кредит (234 млн евро) на проект защиты Санкт-Петербурга от наводнений сроком на 18 лет, а также кредит правительству на ремонт Останкинской телевизионной башни в Москве. В 2003 году самым крупным стал кредит в сумме 230 млн евро на строительство объездной дороги вокруг Санкт-Петербурга и трассы Чита–Хабаровск на Дальнем Востоке.

В связи с ускорением экономического роста и расширением потребности в инвестициях финансирование Банком в 2006 году увеличилось на 1,8 млрд евро, а в 2007 году он профинансировал в России 83 новых проекта на сумму 2,3 млрд евро, или на 24% больше по сравнению с ассигнованиями предыдущего года[96]. Однако в 2008 году в связи с экономическим кризисом новые ассигнования ЕБРР России уменьшились на 18% – до уровня 1,89 млрд евро (2,6 млрд долларов), за счет которых было профинансировано 69 проектов[97].

Одним из масштабных проектов ЕБРР в нашей стране, реализованных с середины 2000-х годов, стало приобретение банком

---

[92] Деньги и кредит. 2000. № 9 (сентябрь). С. 80.

[93] Там же.

[94] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2003 год. Годовой обзор. Лондон, 2004. С. 55.

[95] Документ Европейского банка реконструкции и развития. Стратегия для Российской Федерации. Одобрена советом директоров на заседании 25 июля 2006 года. С. 11.

[96] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2007 год. Обзор. Лондон, 2008. С. 2, 3, 5, 13; Россия. Информационная справка. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

[97] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2008 год. С. 3; Russia. April 2009. Recent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

миноритарного пакета акций крупнейшего в России железнодорожного контейнерного перевозчика ОАО «ТрансКонтейнер» (более 50% всех контейнерных перевозок). Вложение в этот проект 134 млн евро (205 млн долларов, среднегодовой за 2007 год) положило начало долгосрочному стратегическому сотрудничеству ЕБРР с ОАО «Российские железные дороги» – материнской компанией «ТрансКонтейнера». Предполагалось, что участие ЕБРР в капитале и органах управления «ТрансКонтейнера» будет стимулировать реформирование и развитие всей отрасли благодаря содействию в ее приватизации и созданию условий для дальнейшей коммерциализации.

В июле 2009 года ЕБРР одобрил 10-летний необеспеченный кредит на сумму 500 млн долларов для российского ОАО «РЖД». Это крупнейший такого рода кредит в истории Банка с момента его основания. Данная сделка увеличивает объем инвестиций ЕБРР, предоставленных им по девяти российским проектам в железнодорожном секторе с начала осуществления в 2001 году структурной реформы этого сектора, до 1,2 млрд долларов. Новый кредит должен способствовать завершению модернизации железнодорожного транспорта России, несмотря на нынешний экономический кризис.

По инициативе ЕБРР разрабатываются проекты повышения энергоэффективности промышленного производства (общая сумма инвестиций Банка – свыше 313 млн евро, или 436 млн долларов), в том числе утвержденная в 2007 году масштабная инвестиционная программа повышения энергоэффективности крупнейшего в стране потребителя энергоресурсов – металлургического комбината «Северсталь». Намечены сокращение им годового потребления энергоресурсов на 5–10% и снижение выбросов CO_2 примерно на 1 млн тонн в год. Программа оценена в 700 млн евро, из которых 150 млн евро – кредит ЕБРР. За период 2006–2008 годов объем инвестиций ЕБРР в проекты, имеющие целью повышение уровня энергоэффективности в России, составил 755,2 млн евро (свыше 1 млрд долларов – по курсу на конец 2008 года). А общая стоимость данных проектов, которые были реализованы за счет как ассигнований самого Банка, так и средств, предоставленных другими участниками, достигла 3,7 млрд евро (5,2 млрд долларов).

В 2009 году ЕБРР запустил новую программу, предназначенную для стимулирования энергосбережения и углеродного финансирования в России. Первым кредитом, предоставленным в рамках этой

программы, стал долгосрочный кредит на сумму до 60 млн долларов Промсвязьбанку (второе место среди частных российских банков по величине активов) для последующего финансирования соответствующих проектов его средних и крупных корпоративных клиентов. Конечные заемщики смогут брать кредиты у банков-посредников, участвующих в названной программе, на сумму до 6,5 млн долларов или эквивалентную сумму в рублях.

Другие примеры признанных успешными проектов ЕБРР в России:

– покупка блокирующего пакета акций (25% плюс одна акция) в частной компании централизованного теплоснабжения АО «Теплоэнерго» в Таганроге в рамках проводимого Банком курса на более активное привлечение частного капитала в сектор, который всегда находился в руках государства;

– предоставление кредита на сумму 63,2 млн евро инвестиционно-брокерской фирме «Тройка Диалог» и образование резервного механизма возобновляемого финансирования сроком на три года, благодаря чему фирма получила возможность обслуживать своих клиентов, нуждавшихся в займах среднего размера;

– операция по синдицированию организованного ЕБРР рублевого кредита, в результате которой компания «Фольксваген Рус» смогла мобилизовать 26 млрд рублей (в эквиваленте 750 млн евро) для строительства автозавода в Калуге. Эта операция стала крупнейшей такого рода в истории ЕБРР.

Повысилась результативность кредитов и инвестиций ЕБРР в России. В 2007 году оценки «хорошо» и «отлично» получил 91% проектов, подписанных Банком для России. По расчетам экспертов ЕБРР, продвижение страны к стандартам рыночной экономики по отдельным направлениям составило от 2,3 до 4 баллов (пределы: от 1 до 4+)[98], в 2008 году – в среднем 3,04 (пределы: от 1 до 4,33)[99]. 28 апреля 2009 года в Москву с первым официальным визитом прибыл новый президент ЕБРР Томас Миров.

Итоги. С момента образования ЕБРР и до конца марта 2009 года он обеспечил кредитование (или финансирование) 512 инвестиционных проектов для России на общую сумму 35,5 млрд евро, или

[98] Россия. Информационная справка. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

[99] Европейский банк реконструкции и развития. Процесс перехода и показатели стран СНГ и Монголии. Извлечения из доклада о процессе перехода за 2008 год. Лондон, 2008. С. 52.

47,2 млрд долларов. При этом доля дополнительно привлеченных средств составила 25,3 млрд евро (33,7 млрд долларов), или 71,3%, а самого Банка – 10,2 млрд евро (13,6 млрд долларов), или 28,7%. На март 2009 года Россия фактически освоила 9,2 млрд евро (12,2 млрд долларов), или 25,9% общей стоимости проектов и 90,2% величины предоставленных ЕБРР за свой счет финансовых ресурсов. Чистый объем сделок составил 10,9 млрд евро (14,5 млрд долларов)[100].

Благодаря новым вложениям совокупный портфель действующих проектов ЕБРР в России вырос в 2007 году до 5,7 млрд евро. Кроме того, он привлек рекордные объемы средств софинансирования со стороны коммерческих банков на сумму 1,6 млрд евро[101].

ЕБРР увеличил долю инвестиций в акционерные капиталы российских предприятий в общей сумме подписанных для России обязательств с 14% в конце 2003 года[102] до 37% на 31 декабря 2007 года[103] (в 2,6 раза), намного превысив ранее намеченный ориентир. В своей стратегии ЕБРР делает упор на инвестирование в частный сектор, доля которого во всех средствах, выделенных России от начала деятельности Банка в нашей стране и до 2009 года, составила 86%[104].

На конец 2002 года финансовый сектор был на первом месте, получив 27,8%[105] общей суммы финансирования, которое ЕБРР обеспечил для России. А к февралю 2006 года его доля уменьшилась до 20%, а на первое место вышли отрасли, объединившие сферу инфраструктуры и услуг (муниципальная и экологическая инфраструктура, транспорт,

---

[100] Russia. April 2009. Recent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

[101] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2007 год. Обзор. С. 13; Россия. Информационная справка. – http://ww w.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf. На середину 2006 года совокупный объем софинансирования ЕБРР в России составил приблизительно 4,8 млрд евро (7,6 млрд долларов) – самый крупный показатель на то время. (См.: Документ Европейского банка реконструкции и развития. Стратегия для Российской Федерации. Одобрена советом директоров на заседании 25 июля 2006 года. С. 11.)

[102] European Bank for Reconstruction and Development. EBRD investments, 1991–2003. London, 2004. P. 81.

[103] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2007 год. Обзор. Лондон, 2008. С. 13.

[104] Russia. April 2009. Recent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

[105] Рассчитано по: Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2002 год. Лондон, 2003. С. 53.

туризм, недвижимость, связь, телекоммуникации и т.п.), их совокупная доля – более 25%. Но если к доле финансового сектора приплюсовать кредиты и вложения ЕБРР в фонды акционерного капитала, предназначенные для поддержки малого и среднего бизнеса, этот сектор останется в лидерах – 36,7% (*табл. 7*), энергетический комплекс (его доля упала с 20,9% за период 1991–2002 годов до 17,7% за 1991–2006 годы) переместился с 3-го на 4-е место, уступив позицию обрабатывающей промышленности (ее доля выросла с 15,7 до 18,4%).

Финансовые средства, предоставленные России ЕБРР в 2008 году, по основным секторам распределялись следующим образом: инфраструктура и энергетика – 41,1%; корпоративный сектор (обрабатывающая промышленность, агробизнес, телекоммуникации, недвижимость, туризм) – 29,9; микро-, малые и средние предприятия – 9,0; финансовые организации – 7,8; программа содействия развитию внешней торговли – 12,2%[106].

Характерно, что ЕБРР делает упор на операции не в крупных мегаполисах, а в регионах. В 2007 и 2008 годах более 90% новых средств было вложено им в российскую глубинку[107]. Этому служит, в частности, новый мультипроектный кредитный инструмент, ориентированный на мало- и среднеразмерные предприятия.

Кроме предоставления кредитов непосредственно банкам и предприятиям и инвестиций в их акционерные капиталы, ЕБРР действует через созданные с его участием специализированные целевые фонды.

В 1994 году под эгидой ЕБРР был сформирован **Фонд поддержки малого предпринимательства России (ФПМПР)** в размере 300 млн долларов (доля ЕБРР – 150 млн). Фонд функционировал в 116 городах России и проводил операции через несколько банков-партнеров: Банк кредитования малого бизнеса, Сбербанк, Дальневосточный банк, Нижегородский банкирский дом, Уралтрансбанк, Челиндбанк. Малые предприятия (до 250 занятых) через банки получали льготные кредиты Фонда. За 1994–2003 годы ФПМПР выдал кредиты более 168 тыс. мелких предпринимателей на сумму около 2 млрд долларов (средний размер кредита – около 9 тыс. долларов).

---

[106] Russia. April 2009. Recent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

[107] Европейский банк реконструкции и развития. Годовой отчет за 2007 год. Обзор. Лондон, 2008. С. 13; Россия. Информационная справка. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf; Russia. April 2009. Re-cent EBRD activities. – http://www.ebrd.com/pubs/factsh/country/russia.pdf

Таблица 7

Отраслевая структура проектного финансирования ЕБРР в России в 1991 году – феврале 2006 года

	Число проектов	Общая стоимость проектов		Средства ЕБРР		Кредиты, млн евро	Долевое участие, млн евро	% от общей суммы средств ЕБРР
		млн евро	млн долларов*	млн евро	млн долларов*			
Государственный сектор	26,0	3165	3974	1475	1852	1475	0	20,5
Частный сектор	226,9	16658	20916	5721	7183	4687	1034	79,5
ТЭК	31,0	4593	5767	1277	1603	1246	31	17,7
В том числе:								
нефте- и газодобыча, горнодобывающая промышленность	23,0	3637	4567	735	923	704	31	10,2
энергетика, включая электроэнергетику	8,0	956	1200	542	680	542	0	7,5
Инфраструктура и сфера услуг	51,4	5115	6422	1819	2284	1733	88	25,3
В том числе:								
муниципальная и экологическая инфраструктура	14,0	1702	2137	490	615	490	0	6,8

	Число проектов	Общая стоимость проектов		Средства ЕБРР		Кредиты, млн евро	Долевое участие, млн евро	% от общей суммы средств ЕБРР
		млн евро	млн долларов*	млн евро	млн долларов*			
транспорт	15,5	1754	2202	772	969	762	10	10,7
туризм, водный транспорт и недвижимость	7,2	473	594	171	215	161	11	2,4
связь, информатика, СМИ	14,7	1186	1489	386	485	320	67	5,4
Обрабатывающая промышленность	56,3	4150	5211	1322	1660	1243	79	18,4
Агропромышленный комплекс	26,1	2091	2625	570	716	453	118	7,9
Поддержка микро-, малого и среднего бизнеса	23,0	1436	1803	774	972	238	536	10,8
В том числе:								
фонды акционерного капитала	20,7	1077	1352	532	668	1	531	7,4
кредиты	2,3	359	451	242	304	237	5	3,4
Финансовый сектор	64,7	2435	3057	1433	1799	1249	184	19,9

	Число проектов	Общая стоимость проектов		Средства ЕБРР		Кредиты, млн евро	Долевое участие, млн евро	% от общей суммы средств ЕБРР
		млн евро	млн долларов*	млн евро	млн долларов*			
В том числе:								
долевое участие в капиталах банков	12,8	274	344	183	230	12	171	2,5
кредиты банкам, включая Программу содействия развитию торговли	31,6	1452	1823	1005	1262	1005	0	14,0
небанковские финансовые учреждения	20,3	709	890	245	307	232	13	3,4
Всего**	252,9	19822	24889	7196	9035	6162	1034	100,0

* Пересчитано по среднегодовому обменному курсу доллара США к евро за 2006 год: 1 евро = 1,2556 доллара.

** Итоговые величины могут не совпадать с суммами слагаемых вследствие округления.

Источник: Документ ЕБРР. Стратегия для Российской Федерации. Одобрена Советом директоров на заседании 25 июля 2006 года. С. 10.

ЕБРР совместно со Всемирным банком и МФК участвовал в создании в 1993–1994 годах международного **Фонда содействия приватизации крупных государственных предприятий** (1 млрд долларов). В рамках постприватизационного Проекта поддержки предприятий (ППП) ЕБРР и Всемирный банк открыли в июне 1994 года кредитную линию на 300 млн долларов (доля ЕБРР – 1/3) для финансирования структурной перестройки средних и крупных частных предприятий России.

На токийском совещании стран «семерки» в июле 1993 года в русле поддержки приватизированных российских предприятий правительства этих стран и Евросоюз решили создать под эгидой ЕБРР **региональные фонды венчурного капитала (РФВК)**. 75% инвестированных через них средств обязательно должно использоваться в соответствующем регионе. Фонды предоставляли средства приватизируемым средним предприятиям (с числом работников до 5 тыс.) для структурной перестройки наряду с техническим содействием в подготовке, реализации и сопровождении проекта. В каждом фонде капитал ЕБРР (обычно 30 млн долларов) должен дополняться взносом правительства страны-донора (в размере 20 млн долларов). При этом фонды приобретают акции предприятий или сочетают их покупку и предоставление кредита. Размер инвестиций в акционерный капитал – до 5 млн долларов. На конец 2002 года ЕБРР предоставил по линии программы РФВК акционерный капитал в сумме 220 млн долларов, около 110 млн долларов поступило в виде безвозмездных субсидий от правительств стран-доноров.

Важное значение имеет реализуемая ЕБРР **Программа содействия развитию внешней торговли**, в рамках которой осуществляется многостороннее сотрудничество между банками. Они совместно выставляют подтвержденные аккредитивы. Таким правом в 2004 году обладали 12 российских банков. Участие банков в программе значительно снижает риски по экспортно-импортным операциям и повышает стабильность внешнеторговых отношений России в целом.

ЕБРР участвует и в **фондах акционерного капитала**, финансируемых частным сектором. Их основная деятельность сосредоточена на покупке акций российских предприятий. На конец 2002 года ЕБРР выделил этим фондам 400 млн долларов. Совместно с МБРР реализовался проект развития финансовых учреждений.

В ноябре 2002 года начало функционировать **Природоохранное партнерство Северного измерения (ППСИ)**. Его цель – кредитование инвестиционных муниципальных проектов, решающих экологические

проблемы Северо-Запада России: ликвидация ядерных отходов, обеспечение устойчивого водоснабжения и очистки стоков, повышение уровня энергоэффективности. В ППСИ вошли ЕБРР, Евросоюз, Европейский инвестиционный банк, Северный инвестиционный банк, Всемирный банк и Россия. Донорами ППСИ являются Дания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция. Они выделили на эти цели 110 млн евро (на конец 2002 года). ЕБРР является распорядителем Фонда поддержки ППСИ, контролирует использование взносов доноров и обеспечивает привлечение международной помощи.

За счет стран-доноров ЕБРР оказывает России техническую помощь в виде беспроцентных ссуд по линии **Программы фондов технического сотрудничества (ПФТС)**. Техническая помощь предназначена для проведения правовой реформы, совершенствования корпоративного управления, обеспечения функционирования финансового рынка, организации концессий, регулирования телекоммуникационного сектора и подготовки кадров.

Последняя, действующая на данный момент **Стратегия ЕБРР для России** была принята в июле 2006 года[108] и предусматривает содействие в модернизации инфраструктуры, укреплении финансового посредничества, диверсификации экономики, уменьшении в ней сырьевой составляющей, повышении национальной конкурентоспособности, внедрении инноваций, совершенствовании технологий, наращивании мощностей электроэнергетики, повышении энергоэффективности во всех секторах экономики, улучшении качества окружающей среды, интенсивном развитии регионов. ЕБРР стремится помогать России в развитии частного предпринимательства, улучшении делового климата, повышении норм деловой этики и корпоративного управления.

ЕБРР старается внести свою лепту в противодействие глобальному экономическому кризису. С этой целью он образовал специальный кредитный механизм, имеющий целью быстрое оказание интенсивной поддержки устойчивым предприятиям в реальном секторе, которые страдают в данный момент от острой нехватки ликвидности и возросшей стоимости внешнего финансирования.

[108] Документ Европейского банка реконструкции и развития. Стратегия для Российской Федерации. Одобрена советом директоров на заседании 25 июля 2006 года.

***

Результаты взаимоотношений России с международными финансовыми организациями неоднозначны. Их оценки различаются в зависимости от идеологических установок и методологических позиций общественно-политических сил. Традиционно эти организации являлись объектом нападок со стороны левых партий и движений и вызывали симпатии у сторонников правого крыла политического спектра, которые видели в них своих союзников. Однако с учетом негативных аспектов опыта 1990-х годов недовольство результатами политики МВФ в России стали высказывать и некоторые либеральные экономисты. Как выразился А.Н. Илларионов 25 апреля 2000 года, за последние шесть лет советы МВФ неоднократно шли вразрез с развитием экономики России и даже «иногда наносили ей вред», поэтому к рекомендациям МВФ необходимо прислушиваться, но принимать их нужно исходя из реалий экономики[109].

Деятельность МВФ в России критиковалась и на Западе. По мнению немецкого экономиста П. Велфенса (Потсдамский университет), «МВФ внес свою лепту в беды России тем, что сосредоточил внимание исключительно на показателях, относившихся к бюджетному дефициту и инфляции, игнорируя проблему доверия к власти, связанную с накоплением задолженности по заработной плате и отсутствием структурных преобразований в России»[110].

Дж. Одлинг-Сми после ухода в 2003 году с поста руководителя Европейского департамента II МВФ опубликовал работу, в которой попытался подвести итоги взаимоотношений Фонда с Россией на протяжении 1990-х годов[111]. Он оправдывает неудачи политики МВФ в России тем, что «МВФ не был доминирующей силой» в определении ее экономической политики, и объясняет почему. Во-первых, руководство страны не было единым (главный водораздел проходил между правительством и парламентом, хотя разные взгляды и противоречия возникали и внутри самого правительства). Это давало возможность «экономическим агентам» (говоря современным языком, олигархам) манипулировать законами и их применением в своих

[109] Коммерсант. 26 апреля 2000 года. № 73. С. 1; Экономические новости России и Содружества. 2000. № 9 (май). С. 4.

[110] Intereconomics. 1999. May-June. P. 149.

[111] Odling-Smee John. The IMF and Russia in the 1990s. The IMF Working Paper. August 2004. Washington: the International Monetary Fund.

корыстных интересах. Во-вторых, в начале 1990-х годов в российском обществе сохранялось традиционно подозрительное отношение к иностранному влиянию, перераставшее в определенных кругах в убеждение, что «советы МВФ не служат интересам России». В-третьих, стремление «большой семерки» как можно активнее вовлекать МВФ в российские дела на практике ослабляло его способность добиваться принятия «амбициозных экономических политик» и полного выполнения согласованных с Фондом программ.

Делается вывод, что, «будучи сам по себе ослабленным, МВФ настаивал на осуществлении сильных макроэкономических политик, которые поддерживались реформистским крылом в правительстве, но очень часто встречали сопротивление со стороны более сильных групп в правительстве, парламенте и в экономических кругах».

Касаясь более конкретных вопросов, Одлинг-Сми отмечает, что МВФ потерпел неудачу в своих усилиях добиться возрастания государственных доходов и, соответственно, существенного сокращения дефицита бюджета в России, что и привело к кризису 1998 года. «Другим следствием относительной слабости МВФ было то, что ему приходилось концентрировать свои усилия на ключевых проблемах монетарной и фискальной политики, а это лишало возможности комплексно воздействовать на весь спектр реформистских политик. Так, на практике он оказывал очень слабое влияние на структурные и институциональные реформы за пределами тех областей, которые тесно связаны с формированием и осуществлением монетарной и фискальной политик». В то же время, по мнению Одлинга-Сми, Фонд добился того, что российские власти признали снижение инфляции главной целью кредитно-денежной политики, и вооружил их знаниями, касавшимися конкретных технологий ее достижения.

Одлинг-Сми увидел причины неудач МВФ в российской политике в 1990-х годах не только в том, что не удалось заставить российское руководство строго следовать рекомендациям, но и в ошибочности самих некоторых рекомендаций или их неадекватности реальным условиям. И привел примеры: преждевременное устранение пошлин на экспорт российской нефти; чересчур поспешная либерализация рынка государственных ценных бумаг; непродуманное введение режима фиксированного валютного курса в 1995 году; запоздалая девальвация рубля в 1998 году. Как видно, Одлинг-Сми назвал не концептуальные изъяны в политике МВФ, а частные, тактические просчеты.

Из всего сказанного следуют три основных вывода.

Первый. Россия в первые годы реформ не могла обойтись без значительных внешних заимствований. Потребность в них вызывалась экономической разрухой, связанной с распадом СССР и СЭВ, а также со специфическими трудностями переходного периода. Пережить их помогли кредиты международных организаций, ссуды и займы, зарубежная гуманитарная и техническая помощь, эмиссия долговых ценных бумаг для нерезидентов.

Второй. Не были созданы условия, которые позволили бы относительно безболезненно отказаться от внешней финансовой поддержки. Кредиты направлялись на затыкание бюджетных дыр, финансирование импорта предметов потребления, обслуживание все возраставшего государственного долга – то есть попросту проедались. Использование внешних финансовых ресурсов оправданно тогда, когда служит толчком для запуска механизмов экономического роста, инновационной перестройки экономики. Этого, к сожалению, в должной мере сделать не удалось. Потребность во внешних государственных кредитах отпала не столько в результате целенаправленной экономической политики властей, сколько вследствие объективных изменений мировой хозяйственной конъюнктуры, в первую очередь резкого роста цен на энергоносители.

Третий. Международные финансовые институты – ключевые звенья системы межгосударственного макроэкономического регулирования. Их роль особенно возрастает в условиях современного глобального финансового и экономического кризиса. Поэтому Россия, будучи одной из важнейших стран мира, глубоко заинтересована в постоянном и тесном сотрудничестве с этими институтами. Она активно участвует в определении стратегии их деятельности и в реализации взаимовыгодных совместных инвестиционных проектов. При этом власти должны ориентироваться как на собственные национальные интересы, так и на фундаментальные потребности обеспечения устойчивого развития мировой экономики, неотъемлемой частью которой является Россия.

ПОМОЩЬ МВФ РОССИЙСКИМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РЕФОРМАМ – ВО БЛАГО ИЛИ ВО ВРЕД?

*Интервью с **Алексеем Владимировичем Можиным***

Биографическая справка

– в 1992 году – заведующий отделом по взаимодействию с международными финансовыми организациями аппарата правительства РФ;
– с ноября 1992 года – заместитель исполнительного директора от Российской Федерации в Международном валютном фонде;
– с ноября 1996 года – исполнительный директор от Российской Федерации в МВФ.

– Алексей Владимирович, роль, которую сыграл МВФ в российских экономических реформах, оценивается по-разному: от самых восторженных похвал до ругани. То и другое базируется на малой информированности о целом пласте невидимых миру отношений, которые проходили под термином «техническая помощь». Но разве она действительно была лишь технической?

– В конце 1991 года, когда Россия оказалась перед необходимостью коренного и срочного реформирования экономики, в стране не было ни одного института, подготовленного к работе в рыночных условиях. Центральный банк России, даже после его укрепления сотрудниками распущенного союзного Госбанка, не имел никакого опыта проведения денежной политики в условиях свободных цен, рыночной экономики, поскольку в СССР говорить о денежной политике вообще не приходилось. Этот ключевой институт нам предстояло создать из ничего.

В советское время подоходный налог собирался по месту работы, зачастую плательщик даже не знал, какую именно часть зарплаты у него удерживают. Взимание налога на прибыль было простейшей бухгалтерской операцией, так как прибыль предприятий определялась заранее в рамках центрального плана. Статистика основывалась на советской методологии, которая была непригодна для рынка. К примеру, ЦСУ, переименованное в Госкомстат, а ныне в Росстат, учитывало только так называемый чистый материальный продукт, в который не входили услуги.

В то же время Центробанк, налоговая служба и статистическое ведомство все же «физически» существовали, хотя и требовали коренного реформирования. А такого обязательного рыночного института, как казначейская система, вообще не было. Ее пришлось создавать с нуля, по-настоящему она заработала только в 1998 году, накануне кризиса. Долгое время создание казначейства сознательно саботировалось – ведь его отсутствие заставляло держать бюджетные счета в коммерческих «уполномоченных» банках, которые благодаря этому получали огромные доходы в условиях высокой инфляции.

– Неудивительно, что все крупные российские собственники «периода первоначального накопления капитала» сначала были банкирами: свои первые миллионы они получили, распоряжаясь бюджетными средствами.

– Не только. Они богатели и на кредитах Центробанка, полученных по мизерным процентным ставкам в условиях высокой инфляции. Достаточно было получить рублевый кредит под 12% годовых при инфляции 2500% (как в 1992 году), тут же поменять рубли на доллары, пустить их в дело, а через год уже по новому курсу перевести обратно в рубли – и добросовестно вернуть совершенно обесценившийся долг, оставив себе баснословную по прибыльности маржу.

За одну лишь помощь в создании казначейской системы, которая позволила отказаться от размещения бюджетных средств в коммерческих банках, Международному валютному фонду нужно сказать спасибо, как и за перекройку, переделку и наладку остальных рыночных институтов. Сотрудники фонда или нанятые фондом на стороне эксперты из западных стран годами работали в наших соответствующих ведомствах. Специальные технические миссии практиковали «вахтовый метод» – приезжали на неделю или две. Они учили российских специалистов азам и тонкостям: как разработать финансовую

программу, как увязать денежную политику с бюджетными параметрами... В статистическом ведомстве внедрялась совершенно новая для нас методология расчета показателей, сопоставимых с международной статистикой.

Одновременно десятки сотрудников российских финансовых ведомств прошли подготовку в Вашингтоне и Вене в институтах МВФ. Многие из тех, кто занимал тогда, да и сейчас занимает ключевые позиции в Минфине, Центробанке и других ведомствах, прошли через эти курсы: Сергей Дубинин, Сергей Игнатьев, Александр Жуков, Олег Вьюгин и другие.

– Понятно, что основной задачей МВФ была отладка рыночных механизмов. Но при этом его сотрудники сталкивались с российскими особенностями – имеются в виду, например, секреты быстрого обогащения «олигархических» банков с помощью госкредитов, предоставленных за откаты. Нельзя ли было «прикрыть» эту ситуацию на старте становления банковской системы?

– МВФ – не контролирующий орган, вопросами коррупции должны заниматься правоохранительные органы. Но с общими негативными тенденциями фонд все же пытался бороться – к примеру, советовал не раздавать централизованные кредиты. Во всех ранних программах МВФ прописывались условия обязательного их сокращения. Но в ответ фонд получал объяснения, что такие кредиты позарез нужны для поддержки той или иной отрасли да и экономики в целом. А фонд не занимался оперативным управлением и вообще не вмешивался в текущую деятельность российских ведомств.

К тому же лоббизм – заноза коррупции – существует во всех странах. Эта проблема многократно обостряется, когда в экономику вмешивается политика. Начинается конфликт интересов, и любая власть вынуждена подходить избирательно к решению этой проблемы, потому что невозможно вести войну одновременно на всех фронтах.

– В некоторых случаях все же удавались кардинальные решения. Например, хватило политического мужества раз и навсегда отказаться от налоговых льгот при экспортно-импортных операциях – тем самым решили проблему льгот за откат. Почему не выполнялись другие рекомендации МВФ?

– Наверное, потому, что там были задействованы более влиятельные силы. Новые банкиры не напрасно называли себя

«хозяевами жизни», а в журналистских кругах получили титул «семибанкирщины». Они были заинтересованы в низкой учетной ставке Центрального банка и умело лоббировали это во власти. Был еще один интересный момент. С начала реформ Центробанк подчинялся Верховному Совету, а не правительству. Председателем Верховного Совета РСФСР в то время был Руслан Хасбулатов, у которого было совсем иное видение того, что и как нужно делать. Сразу же возник конфликт между правительством Егора Гайдара и председателем Центробанка Георгием Матюхиным, который выполнял указания Хасбулатова. Конфликт был идеологический – из-за разного видения целей и задач. Но...

– Но летом 1992 года Верховный Совет принял соответствующее постановление, а Центральный банк его исполнил, накачав экономику огромным количеством денег.

– Это было уже в конце конфликта: в июле Матюхина отправили в отставку, председателем Центробанка назначили Виктора Геращенко. Я сейчас не помню, с какой формулировкой Верховный Совет снял Матюхина, но на самом деле – за сотрудничество с правительством. Тогда такое сотрудничество действительно стало налаживаться – не без помощи МВФ, поскольку его программы охватывали как бюджетную, так и денежную политику.

– Вы говорили о мощных лоббистских силах, проводивших через властные структуры выгодные им решения, против которых выступал МВФ. Почему же он соглашался или хотя бы не «торговался»: настаивал на одном, а когда не получилось, предлагал какой-то урезанный вариант – как меньшее зло?

– У МВФ достаточно узкая специализация. Главная цель, которой добивается фонд, – достижение макроэкономической стабильности, то есть низкой инфляции и стабильного курса валюты. По большому счету, в любой стране его интересуют три вещи: бюджет, денежная политика и платежный баланс, все остальное – постольку, поскольку это влияет на них. Инфляция должна быть низкой, а валютные курсы – стабильными, для этого нужен низкий дефицит бюджета, а еще лучше – профицит. Так как МВФ предоставляет кредиты странам, у которых большие бюджетные дефициты, практически любая его программа прежде всего касается сокращения дефицита бюджета и ужесточения денежной политики как средства снижения инфляции. А финансированием конкретных проектов – строительства

дорог, мостов или плотин, развития отраслей или регионов – МВФ не занимается. Это сфера Всемирного банка.

После либерализации цен в России в 1992 году произошел мощный скачок инфляции. Часто приходится слышать, что тогда проводилась «шоковая терапия». Я бы сказал, что была лишь попытка ее провести, которая провалилась. Потому что «шоковая терапия», как она двумя годами ранее проводилась в Польше, предполагала, что цены отпускаются и тут же резко ужесточается бюджетная и денежная политика, чтобы не позволить разогнаться инфляции. В этих условиях большое количество предприятий оказывается банкротами: кто выжил – тот выжил. Вот это действительно единовременное шоковое воздействие и на экономику, и на людей. В России это не получилось ни в каком варианте – ни в жестком, ни в мягком.

Ужесточение бюджетной политики прежде всего означает жизнь по средствам, когда расходы соответствуют доходам бюджета от налоговых и иных поступлений. А жесткая денежная политика – это когда Центробанк не предоставляет бесконечно кредиты убыточным предприятиям. У нас настоящего шока не было. Цены освободили, а предприятия-банкроты власть продолжала поддерживать, выдавая им кредиты и бюджетные субсидии. Именно по этой причине инфляция в России в 1992 году достигла 2500%. И снижалась очень медленно.

На все это накладывались неплатежи налогов, чем занимались все компании – начиная с «Газпрома». Это была одна из постоянных тем всех переговоров МВФ с российским правительством: почему вы, наконец, не потребуете от «Газпрома», чтобы он заплатил налоги?

– Кто у кого спрашивал: МВФ у наших чиновников или наоборот?

– Здесь фонд действовал в союзе с «прогрессивной частью» российского правительства. Они вместе пытались найти способы заставить платить налоги и «Газпром», и крупные нефтяные компании, которые устроили систему внутренних «офшоров» (Мордовия, Северный Кавказ и т.п.), где открыли свои отделения со штатом в два человека – лишь бы не платить налоги. А поскольку они имели большое влияние в Госдуме, уничтожить такие «офшоры» было очень трудно. Лоббистская мощь этих компаний была значительной. По сути, крупные российские компании сами устанавливали законы, руководствуясь своими интересами.

— В России налоги всегда воспринимали как дань, которую нужно уплатить басурманину, а не как складчину, которая затем будет расходоваться в общих интересах. Поэтому не только для таких крупных компаний, как «Газпром», но и для мелкого предпринимателя не заплатить налоги – святое дело. А налоговое администрирование (сбор налогов) в те годы было поставлено крайне плохо. И дефицит бюджета приходилось покрывать за счет печатного станка (до 1994 года) или выпуска ГКО…

– Или за счет кредитов МВФ. Кстати, фонд занимался и проблемой налогового администрирования. По его предложению и с его методическим содействием в федеральной налоговой службе было создано специальное подразделение по крупным налогоплательщикам, которое отслеживало налоговые платежи крупнейших российских компаний.

— Но разве это не обернулось негативными последствиями для развития экономики? До сих пор в России доля малого и среднего бизнеса составляет 10–12%, а в развитых странах – 60–70%. Одна из базовых причин состоит в том, что малый бизнес не интересен власти: мол, в бюджет он дает копейки, тогда как «Газпром» вместе с еще 15–20 крупнейшими налогоплательщиками наполняет не менее 75% бюджета. Этот стереотип внедрился в сознание чиновников со времени создания управления по крупным налогоплательщикам.

– Тогда решалась конкретная задача: пополнить пустой бюджет. А почему в России плохо развивается малый и средний бизнес – это отдельная тема. В правительстве даже имелось специальное ведомство во главе с Ириной Хакамадой. И сейчас Министерство экономического развития и торговли постоянно говорит о том, «как бы нам...». А успехов нет. По-моему, прежде всего это связано с незащищенностью мелкого и среднего предпринимателя перед произволом. Если «Газпром», другие крупные российские корпорации и иностранные компании могут за себя постоять или, по крайней мере, будут сопротивляться, то обобрать малый и средний бизнес в российских условиях ничего не стоит.

— И все же от МВФ ожидали большего. Не только самих по себе кредитов, хотя о них говорили много и часто, включая заявления Бориса Ельцина. «Сейчас получим очередной транш и сможем заплатить пенсии». Эти кредиты должны были помочь дисциплини-

ровать страну. Обсуждался ли на заседаниях МВФ вопрос о том, чтобы не давать России очередной транш, потому что она не выполняет своих обязательств?

– Конечно, и неоднократно. Ведь поначалу Россия завалила все программы подряд. Программа первого кредитного транша августа 1992 года вообще не была выполнена. Потом специально для России и других стран с переходной экономикой был создан новый кредитный инструмент – программа системной трансформации (systemic transformation facility – STF). В начале 1993 года Россия получила половину такого кредита в сумме 1,5 млрд долларов, вторая половина намечалась на осень 1993 года. Но мы опять не выполнили и бюджетную, и денежную программу. А осенью 1993 года вместо финансовой стабилизации случился «черный вторник», курс рубля рухнул. Вторая половина кредита была предоставлена только в 1994 году – после того, как программу фактически переписали заново. Получили деньги... И не выполнили уже эту программу.

Первой программой, с которой России удалось справиться, стала программа stand-by, которая реализовывалась в 1995 году. Уже весной того года российские власти решительно ужесточили денежную политику и сократили дефицит бюджета. Инфляция резко пошла вниз. Курс рубля к доллару стал укрепляться, и на валютном рынке началась паника: как же так, рубль вдруг стал расти?!

Однако за плюсом последовали минусы, поскольку инфляция снижалась быстрее, чем было заложено в программу. Бюджет, рассчитанный исходя из более высокого темпа роста цен, недобирал доходы, что спровоцировало задержки по зарплатам и пенсиям. Предприятия по-своему отреагировали на ужесточение макроэкономических условий, перестав платить друг другу, в лучшем случае перешли на бартер. Потянулись цепочки неплатежей. 1995 год закончился залоговыми аукционами, которые окончательно превратили только что появившихся российских магнатов в олигархов.

– Где же был МВФ?

– Это больная тема для фонда. Считается, что нигде, так как не вмешивался, хотя все видел. Правда, есть удобная отговорка: МВФ занимается финансовой стабилизацией, а приватизация, проблемы собственности, структурные реформы и т.п. – это темы Всемирного банка. В то время это была именно отговорка. Деятельность фонда обложена миллионом строгих правил: как принимаются решения, как

определяется размер кредита той или иной стране, на каких условиях он выдается... И, в принципе, он их придерживается. Но политизация в отношениях со странами присутствовала во все времена, и сейчас тоже. Когда надо, правила умело обходятся. В середине 1990-х годов наблюдалась максимальная политизация взаимоотношений МВФ и России. Все правила оказались как бы недействующими, несуществующими. В то время, по сути, не фонд, а «большая семерка» руководила процессом. Об этом написал в своих воспоминаниях Джон Одлинг-Сми, многолетний директор II Европейского департамента МВФ, отвечавший за отношения с 15 бывшими советскими республиками.

Это был очень сложный период: декабрь 1995 года – важнейшие парламентские выборы; июнь 1996 года – судьбоносные президентские выборы. Стоял вопрос: будет ли Россия дальше развиваться по рыночному пути или власть снова перейдет к коммунистам? Рейтинг Ельцина к концу 1995 года упал до 3%. Показательно: когда на мировой экономический форум в Давос в конце января 1996 года приехал лидер Компартии Геннадий Зюганов, он был там звездой № 1, виделся без пяти минут президентом России, вся толпа «водила хороводы» вокруг него. А членов ельцинской команды в упор никто не замечал.

Таковы были объективные обстоятельства того времени. И если в 1995 году Россия выполнила кредитную программу МВФ, то в 1996 году начался полный развал: резко увеличился дефицит бюджета, поскольку шла предвыборная раздача бюджетных средств, в то время как налоги вообще перестали собирать. Но вместо того чтобы отказать «двоечникам» в кредитах, фонд посадил Россию на так называемый «ежемесячный мониторинг» – уникальный случай в истории фонда.

Обычно в стандартной программе фонда по кварталам расписаны сокращение дефицита бюджета, рост денежных агрегатов, накопление валютных резервов и прочие макроэкономические показатели. Кредитные транши тоже выдаются поквартально, если выполняется финансовая программа. А для России, несмотря на то, что она нарушала собственные обязательства по всем прописанным в программе показателям, Совет директоров МВФ каждый месяц заново пересматривал и переписывал все параметры программы – и принимал решение о выдаче следующего транша. Это был политический заказ: сделать все, чтобы не допустить прихода к власти коммунистов. Сейчас этот период отношений фонда с Россией считается наиболее ярким

примером политизации деятельности фонда за всю его историю. Об этом тоже написал Джон Одлинг-Сми в своих воспоминаниях.

Позже это привело к негативным последствиям: МВФ избаловал российское правительство, у которого сложилось представление о том, что можно подписывать любые обязательства и программы, а потом их не выполнять. Без всяких последствий. Аукнулось это нам в 1998 году.

– Россия приняла на себя все внешние долги Советского Союза и в пакете с ними – все зарубежные активы. Часто приходится слышать критическое отношение к такому решению. Одни считают: с какой стати Россия одна должна была выплачивать все долги, ноша слишком тяжелая. Другие убеждены, что, забрав себе все активы, Россия ограбила остальные бывшие союзные республики. Почему и в каких условиях правительство пошло на столь ответственный шаг?

– Это был конец октября 1991 года, еще до назначения правительства Ельцина–Гайдара. Провалился августовский путч, реальная власть в России перешла к Борису Ельцину. Еще впереди были Беловежское соглашение и декабрьский официальный роспуск СССР, но всем становилось ясно: Советский Союз доживает последние дни. Призрак Генуэзской конференции 1922 года, где большевики отмежевались от долгов царского и временного правительств, встревожил правительства и финансовые круги западных стран.

Насколько мне известно, 27 октября 1991 года в Москву приезжали заместители министров финансов стран «семерки» на встречу с премьерами 12 тогда еще союзных республик. Они хотели знать, кто и как будет отвечать по долгам разваливавшегося Союза в условиях повсеместного торжества независимости. Позиция «семерки» была жесткой: республики, в том числе отделившиеся Латвия, Литва и Эстония, должны были дать Западу твердые обязательства по выплате внешнего долга СССР. Эти представители стран «семерки» приехали с уже подготовленным проектом соглашения о так называемой солидарной ответственности. Она означала, что, хотя долг СССР и поделили на 15 частей примерно пропорционально республиканским ВВП, каждая из республик должна была нести ответственность за всю сумму долга. И в том случае, если одна из республик не могла выплатить свою долю, все остальные должны были это компенсировать. Вот такое ужасное, совершенно невозможное соглашение.

– Неужели нельзя было отказаться и не подписывать это кабальное соглашение?

– Мне неизвестны все детали. Я фактически начал работать в аппарате правительства в ноябре 1991 года, а формально меня утвердили в должности только в январе 1992 года. Поэтому я не являлся непосредственным участником тех событий. Насколько я понимаю, соглашение о солидарной ответственности нам и другим республикам навязали, выкрутив руки и угрожая приостановить все виды помощи, в том числе гуманитарной. Вообще, это поразительно: на глазах всего мира разворачивались эпохальные события огромного исторического значения – уже пала Берлинская стена, разваливался Советский Союз, рушилась существовавшая много десятилетий расстановка сил в мире, – а руководители западных держав прежде всего были озабочены тем, как не упустить причитавшихся им денег.

В итоге 28 октября 1991 года 12 республик (кроме стран Балтии) и союзное руководство подписали знаменитый Меморандум о взаимопонимании по вопросам погашения долга СССР перед внешними кредиторами. Сам договор о солидарной ответственности был подписан 4 декабря того же года, согласно ему на долю России пришлось 61% советского долга. Ясно, что никто ничего не платил, включая Россию, поскольку к этому времени Советский Союз уже давно был банкротом, а все вновь образованные независимые государства просто не имели валютных резервов. Происходило быстрое накопление просроченной задолженности, по которой накручивались проценты.

В этой ситуации не существовало иного выхода, кроме как провести переговоры о реструктуризации долга с Парижским клубом кредиторов. Но соглашение о солидарной ответственности не позволяло даже приступить к таким переговорам. Во-первых, было непонятно, о какой сумме долга следует вести разговор – только о своей доле или о всей сумме долга бывшего СССР, за которую Россия, как и другие бывшие республики, несла солидарную ответственность. Во-вторых, по уставу Парижского клуба кредиторов он может реструктурировать долги только тех стран, у которых есть действующее кредитное соглашение с МВФ. А как можно было вести переговоры с МВФ, когда не была ясна сама сумма российского внешнего долга? Ведь в любой программе фонда платежи по внешнему долгу – это один из важнейших факторов при разработке как бюджетной, так и денежной программы. Не говоря уже о том, что Россия стала членом МВФ только 1 июня 1992 года.

Вот тогда и появилась идея о «нулевом варианте» – Россия выступила с таким предложением весной 1992 года. Оно рассматривалось как единственная возможность похоронить соглашение о солидарной ответственности. Следует понимать, что при этом Россия не взяла на себя никаких новых обязательств. С одной стороны, по соглашению о солидарной ответственности Россия и так несла ответственность за всю сумму советского долга, а с другой – все, включая самих кредиторов, знали, что ни одна из других бывших республик никогда ничего платить не будет, да и не сможет.

Принятие «нулевого варианта» означало, что Россия полностью взяла на себя все обязательства по внешнему долгу бывшего СССР, а также получала права на все финансовые и материальные активы бывшего СССР. А остальные бывшие республики могли начать с «чистого листа» – ни долгов, ни активов.

– Соглашения по «нулевому варианту» были двусторонними. Быстро ли удалось договориться с республиками?

– Довольно быстро почти со всеми. Для них это был не слишком сложный вопрос, так как они платить не собирались и на активы особо не претендовали. Проблемы возникли только с Украиной, которая считала, что активы существенно превышали долги.

Эти двусторонние соглашения требовали согласия Парижского клуба кредиторов. Его надо было еще убедить в том, что когда-то можно будет получить хоть что-то от государства, с трудом выполнявшего обязательства перед своими гражданами. Ведь у России не было денег даже на заработную плату бюджетникам. Согласие было получено на сессии Парижского клуба 2 апреля 1992 года. Там же Россия объявила себя единственным правопреемником по всем долгам бывшего СССР и обязалась погасить их в полном объеме.

Украина подписала соглашение только в декабре 1994 года. Примечательно, что оно до сих пор не ратифицировано, украинское правительство ни разу так и не направляло его на ратификацию в Верховную Раду. Отсутствие ратификации соглашения о «нулевом варианте» означает, что Украина имеет финансовые требования к России. Интересно, что Украина, переживая нынешний острый финансовый кризис, обратилась к России с просьбой предоставить ей кредит. А как это вообще возможно в отсутствие ратифицированного соглашения о «нулевом варианте»? Что помешает Украине впоследствии заявить, что она отказывается погашать кредит, поскольку считает, что Россия сама ей должна?

– Россия полностью рассчиталась с Парижским клубом 21 августа 2006 года, когда у нас появились средства благодаря высоким ценам на нефть. А теперь поговорим об активах, о том, сколько нам были должны другие государства. По сведениям заместителя министра финансов Сергея Сторчака, к моменту распада СССР внешние финансовые активы государства оценивались в сумму около 150 млрд долларов, в том числе 112 млрд – требования к развивающимся странам, или в основном безнадежные долги.

– Речь идет только об оценке, потому что точно подсчитать активы невозможно. Отсюда и обвинения в том, что Россия больше получила, чем отдала, приняв на себя ответственность по долгам. Дело в том, что более 95% финансовых требований к развивающимся странам было номинировано в советских рублях, пересчет в доллары предполагалось делать по официальному курсу советского рубля, который многие годы составлял около 67 копеек за доллар. Иными словами, номинация предоставленных СССР кредитов в рублях СССР делалась по чисто политическим причинам. А погашение кредитов предусматривалось в долларах по официальному курсу советского рубля, который был практически фиксирован на все времена и не имел никакого отношения к его покупательной способности внутри страны. Таким образом, в этих кредитных соглашениях советский рубль выступал просто как расчетная единица, поскольку погашения предполагались в долларах.

Уже первые попытки России добиться возврата кредитов, предоставленных СССР развивающимся странам, показали, с какими трудностями нам предстояло столкнуться. Поскольку Россия не предоставляла этим странам новых кредитов, они не имели мотивации расплачиваться по старым долгам. Они воспользовались фактом формальной номинации этих кредитных соглашений в советских рублях и утверждали, что ничего нам не должны, поскольку рыночный курс российского рубля тогда уже составлял многие тысячи рублей за доллар. При этом делали вид, что не понимали разницы между курсом советского рубля, фиксированным на все времена и использовавшимся как расчетная единица, и рыночным курсом российского рубля.

Еще одна большая проблема – сама структура финансовых активов. Более половины их приходилось на страны, имевшие «особый характер» отношений с СССР (Алжир, Афганистан, Вьетнам, Ирак, Сирия, Никарагуа, Монголия). Они требовали учитывать

«политический фактор» – иными словами, списать задолженность. Почти безнадежными были также долги 26 государств Африки и других бедных стран, получавших «связанные» кредиты, на основе которых СССР финансировал поставки им вооружений и военной техники.

Сразу же после роспуска СССР обслуживание кредитов упало почти до нуля. В последующие годы картина не менялась. Под разными предлогами наши должники накапливали просроченную задолженность и периодически ставили под сомнение правомочность требований России по кредитам бывшего СССР. Полная неразбериха происходила и с другими активами. Было время, когда в каждом бывшем советском посольстве сидели одновременно 12 послов и делили столы и стулья пропорционально ВВП. Чтобы вернуть хотя бы что-то из этих долгов и нормализировать финансовые отношения с десятками стран, Россия стремилась присоединиться к деятельности Парижского клуба кредиторов.

– «Издержками» присоединения России к международным инициативам Парижского клуба по уменьшению бремени задолженности беднейших стран стало сокращение наших финансовых активов на 95%, то есть они оказались в 20 раз меньше унаследованного внешнего советского долга, судя по оценкам Сторчака.

– Тем не менее, участие России в деятельности Парижского клуба в качестве кредитора позволило заключить двусторонние соглашения более чем с 30 странами – «клиентами» клуба, восстановить российские права по нескольким тысячам кредитных соглашений, некоторые из них были заключены еще в середине 1950-х годов. За десять лет работы в нем по реструктурированным долговым обязательствам в нашу казну зачислено более 1,5 млрд долларов. Кстати, все это в течение многих лет составляло одну из главных забот российской дирекции в МВФ. Дело в том, что все наши должники приходили в Парижский клуб с просьбами о реструктуризации долгов. И он требовал от них действующего соглашения с МВФ. А в любой программе МВФ прописывается требование об отсутствии просроченной задолженности официальным кредиторам или об уведомлении со стороны официальных кредиторов о том, что страна, хотя и имеет просроченную задолженность, проводит переговоры с ними «в духе доброй воли». Поскольку нашим должникам требовалось получать от нас такое подтверждение, у нас появился важный рычаг давления. Они сразу

переставали говорить, что ничего нам не должны. Правда, подавляющую часть этих требований все равно пришлось списать в рамках международных инициатив по списанию задолженности беднейших стран. Но тут уж ничего не поделаешь, ведь списывали все, включая международные финансовые организации – МВФ, Всемирный банк и региональные банки развития.

– В отношениях с новыми странами из бывшего СССР была еще и проблема сохранения рублевой зоны. Причем МВФ изначально ратовал за ее сохранение – не так ли?

– Фонд исходил из того, что такая зона существовала де-факто, рубль оставался единой валютой в рамках 15 бывших советских республик и после прекращения существования СССР. Весной 1992 года МВФ устроил большую конференцию в Ташкенте, на которой предложил концепцию цивилизованного функционирования рублевой зоны. Как раз в феврале 1992 года страны Европейского союза подписали знаменитое Маастрихтское соглашение о создании единой европейской валюты, хотя до фактического перехода к евро было еще очень далеко.

Это не означает, что фонд выступал активным сторонником сохранения рублевой зоны. Повторяю: он рассматривал ее существование как некую данность. МВФ по своей инициативе предложил такой технический проект, потому что ему нужно было как-то работать с 15 новыми членами, вести переговоры о программах, кредитах и т.п. Никогда в своей истории фонд не сталкивался с ситуацией, когда у 15 стран была одна валюта и никто за нее не отвечал. Одновременно действовали 15 центральных банков, каждый из которых что хотел, то и творил.

Правда, центральные банки бывших республик не могли выпускать наличные деньги, так как все подразделения Гознака находились на территории России. Однако они обладали неограниченными возможностями выдавать безналичные рублевые кредиты. Поэтому они чем дальше, тем больше становились самостоятельными эмиссионными органами. В то время предпринимались неоднократные попытки наладить хотя бы какую-то координацию, подписывались различные соглашения, но ничего не выполнялось. Да это было и невозможно, так как экономическая политика этих стран расходилась все дальше и дальше. Где-то реформы проводились быстрее, где-то – медленнее, а где-то – вообще не проводились. Вся конструкция

трещала по швам, была изначально обречена. В МВФ не сразу это поняли, но дело даже в другом. Фонд просто не мог себе позволить выступить с рекомендацией об упразднении рублевой зоны. Этот вопрос считался не столько экономическим, сколько политическим.

Таким образом, фонд занимался разработкой концепции сохранения рублевой зоны не потому, что ему так дорог был рубль. На всей территории бывшего СССР экономика разваливалась, и все боялись, что вот-вот рухнут складывавшиеся десятилетиями экономические связи, торговля. Многим казалось, что сохранение рублевой зоны оставляло надежду на сохранение сотрудничества, взаимодействия, координации усилий. Однако в итоге ничего не получилось. Целый год рубль оставался единой валютой. Потом прибалтийские республики ввели свои валюты, а остальные размышляли до тех пор, пока летом 1993 года Центральный банк России не объявил, что все банкноты, выпущенные до 1993 года, больше не действуют в качестве платежного средства на территории России. После этого МВФ срочно направил миссии в другие страны несостоявшейся рублевой зоны, чтобы помочь им создать свои валюты.

– Вернемся к кризису 1998 года. В России до сих пор многие думают, что он случился то ли потому, что МВФ не дал России обещанные кредиты, то ли потому, что они были получены и разворованы. А как на самом деле?

– Действительно, после 17 августа 1998 года появилось много всяких теорий. Как известно, 20 июля Совет директоров МВФ утвердил решение о предоставлении России кредита на сумму 4,8 млрд долларов. Во всяком случае, такая сумма называлась в сообщениях наших и зарубежных средств массовой информации. После 17 августа начались разговоры о том, что кредит так и не дошел до России. Весной 1999 года тогдашний глава комитета по безопасности Госдумы Виктор Илюхин в своих письмах в генеральную прокуратуру утверждал, что деньги были перечислены на различные счета в зарубежных банках в пользу дочери Бориса Ельцина Татьяны Дьяченко (235 млн долларов), Виктора Черномырдина (1,4 млрд долларов), Анатолия Чубайса (780 млн долларов), Бориса Березовского (270 млн долларов). Илюхин писал: «Однако есть основания предполагать, что вышеозначенным фигурантам досталась лишь часть перечисленных финансовых средств, а остаток был раскассирован между остальными выявляемыми участниками данной нелегальной финансовой

операции, в том числе между высшими чиновниками международных финансовых организаций». При этом в качестве доказательства Илюхин предъявлял документ, который он называл копией платежного поручения.

С самого начала всем в МВФ было понятно, что предъявленная Илюхиным копия платежного поручения – грубая подделка. Нам достаточно было двух несовпадений. Первое – на этом якобы платежном поручении о переводе средств указана дата 14 августа 1998 года. Но никакого перевода в пользу России в этот день не производилось, это в фонде знали наверняка. Второе – неверной была и сумма 4,8 млрд долларов. Дело в том, что вся бухгалтерия фонда ведется в СДР (специальных правах заимствования). Июльский кредит составил 3600 млн СДР. При предоставлении кредита удерживается небольшая сумма на возмещение расходов самого фонда по обслуживанию кредита – это стандартная практика. Поэтому из 3600 млн СДР было вычтено 26 млн СДР. Таким образом, причитавшаяся России сумма составила 3574 млн СДР, или 4781 млн долларов по тогдашнему курсу 1,3375 доллара за 1 СДР. В сообщениях средств массовой информации указывалась округленная величина. Однако в подлинном платежном поручении, конечно, не могла стоять округленная сумма.

Тем не менее, чудовищность обвинений потребовала от МВФ решительных действий. Фонд настоял на том, чтобы Центральный банк России заказал известной аудиторской компании PricewaterhouseCoopers специальное расследование обстоятельств использования кредита. Оно подтвердило, что все предоставленные Илюхиным документы были поддельными. Кроме уже перечисленных, аудиторы отметили и другие несуразности. Все номера счетов, проставленные в документах, оказались фиктивными, оператор с фамилией, указанной в якобы копии платежного поручения, никогда не работал в Федеральном резервном банке Нью-Йорка, им никогда не использовались подобные формы платежных поручений. А органы банковского надзора Австралии сообщили, что «Бэнк оф Сидней» (куда как бы перечислялись «украденные» деньги) им вообще неизвестен. И так далее.

Летом 1999 года доклад PricewaterhouseCoopers был размещен на интернет-сайте МВФ для общего обозрения. Но генеральная прокуратура России почему-то не проявила интереса к факту фабрикации столь важных документов, получивших широкую международную огласку.

– Это было не единственное обвинение в краже денег МВФ, предназначенных России?

– Увы. В 2001 году Лоран Каспер-Ансерме, прокурор швейцарского кантона Тичино, заявил, что обнаружил следы украденного кредита МВФ: якобы какие-то российские деньги (несколько сотен миллионов долларов) в августе 1998 года проходили по счетам швейцарских банков в кантоне Тичино. Прокурор утверждал, что сотрудники фонда отказались с ним встречаться и отвечать на его вопросы. После этого один из высокопоставленных сотрудников МВФ специально летал в Швейцарию на встречу с этим прокурором и ответил на все его вопросы. С тех пор никаких новых заявлений прокурор не делал.

Что касается российских денег, проходивших по счетам швейцарских банков в кантоне Тичино в августе 1998 года, то в этом нет ничего удивительного. В то время происходил большой отток капиталов из России. Российское законодательство запрещало вывоз капиталов за рубеж. Разрешался перевод средств только по текущим операциям (по импорту товаров). Однако эта норма закона никогда не исполнялась, а тем более в круговерти событий августа 1998 года.

– От клеветы и клеветников вернемся к деньгам. Россия получила их или нет?

– В докладе PricewaterhouseCoopers приведены все данные на сей счет. Деньги Россия получила четырьмя частями: 22 июля 1998 года – 4304 млн, 23 июля – 340 млн, 24 июля – 133 млн, 28 июля – 4 млн долларов. Итого 4781 млн долларов.

Первоначально предполагалось, что вся сумма кредита поступит в Центробанк для пополнения его валютных резервов. Однако в последний момент Минфин обратился в МВФ с просьбой предоставить ему 1 млрд долларов на погашение государственных краткосрочных обязательств (ГКО). Фонд согласился, и примерно 1 млрд долларов поступило в распоряжение Минфина, который сразу же продал их Центробанку за рубли, ведь ему нужны были рубли для погашения ГКО. Таким образом, валютные резервы Центробанка увеличились на всю сумму кредита.

Напомню, что рынок ГКО по номиналу составлял в то время около 40 млрд долларов по тогдашнему курсу рубля. Каждую среду Минфин должен был погашать ГКО и размещать новые облигации, чтобы получить средства для погашения старых. Поэтому 1 млрд

долларов для Минфина был каплей в море. А Центробанк, пытаясь поддержать валютный курс, продавал полученные им средства. Кому? Да всем, кто хотел их купить. Это подтверждается докладом PricewaterhouseCoopers, в приложении к нему приведена таблица того периода по покупке и продаже долларов различными банками. С 1 июля по 1 сентября 1998 года Центробанк продал долларов почти вдвое больше, чем весь кредит МВФ. Аудиторы проверили даже, не продавал ли Центробанк валюту разным банкам по разным курсам, и ничего подозрительного не обнаружили.

Кстати, как уже отмечалось, деньги МВФ не имеют конкретного целевого назначения (строительство мостов или плотин), а идут на пополнение валютных резервов Центробанка или на финансирование дефицита бюджета, «растворяются» в общих валютных резервах и общих ресурсах бюджета. После этого они уже не могут считаться деньгами фонда. В этом смысле украсть «деньги фонда» вообще невозможно. По этой же причине так трудно ответить на извечный вопрос: на какие цели был потрачен кредит МВФ?

– Оправданны ли были столь масштабные валютные интервенции в попытке не допустить падения курса национальной валюты?

– Россия стала не первой и не последней страной, где предпринимались такие попытки. Например, Центральный банк Англии осенью 1992 года, а Центральный банк Франции осенью 1993 года также безуспешно потратили на эти цели десятки миллиардов долларов, их валюты, в конце концов, рухнули и выпали из европейской валютной системы. Без валютных интервенций в огромных размерах для защиты курса национальной валюты не обошелся ни один финансовый кризис последнего двадцатилетия (Мексика, Таиланд, Индонезия, Корея, Турция, Бразилия, Аргентина, Уругвай). Не хочу сказать, что валютные интервенции всегда и везде оказывались бесплодными. Во многих случаях центральным банкам удавалось защитить свои национальные валюты. Успех зависит от многих факторов, заранее предвидеть, чем дело закончится, довольно трудно. Поэтому можно долго рассуждать, насколько оправданной была такая политика Центрального банка России в июле-августе 1998 года.

– У России не было шансов предотвратить кризис даже с помощью кредитов МВФ? Или просто полученных денег оказалось слишком мало?

– Многие в России думают, что кризис случился 17 августа. На самом же деле первая его волна накрыла российские финансовые рынки 24 октября 1997 года. Такая точность даты обусловлена тем, что именно в тот день в России внезапно обвалился рынок ГКО. До 24 октября была положительная динамика, снижались процентные ставки. А 17 августа 1998 года состоялся лишь печальный финал почти десятимесячной агонии и отчаянных попыток избежать неизбежного.

Последняя попытка выкрутиться была предпринята в июле 1998 года. Она состояла из трех элементов. Первый – согласованная с МВФ антикризисная программа правительства, в которой предусматривались меры по сокращению дефицита бюджета. Второй – масштабный пакет международной финансовой помощи на сумму 22,6 млрд долларов. Только от МВФ Россия рассчитывала получить до конца 1998 года 12,5 млрд долларов. Сюда должны были добавиться кредиты Всемирного банка и двусторонние кредиты. Третий элемент – инвесторам, опасавшимся обесценения рубля, Минфин предложил обменять ГКО на долларовые 7-летние и 20-летние еврооблигации. Процентные ставки по ним установили на уровне 13–15%, в то время как ставки по ГКО превышали 50%. То есть инвесторам предлагалось уйти с рынка ГКО с небольшими финансовыми потерями. Если бы эти меры были реализованы, пирамида бы ГКО «просела» и уже не представляла такой опасности.

Но увы. Обмен был открыт для всех держателей ГКО 14 июля и закрыт 20 июля 1998 года – в день заседания Совета директоров МВФ по утверждению российского кредита. Напомню, что примерно половину рынка ГКО составляли краткосрочные – преимущественно трехмесячные – бумаги. Инвесторы обменяли ГКО на еврооблигации лишь на сумму около 4,5 млрд долларов, или примерно 11% общего объема рынка ГКО. Причем ушли с рублевого рынка в основном держатели длинных бумаг, держатели коротких остались. Это говорит о том, что инвесторы тогда надеялись, что помощь МВФ и программа российского правительства позволят продержаться хотя бы 3–4 месяца, избежав девальвации. Иными словами, жадность пересилила страх, они не захотели понести небольшие потери, но стремились получить прибыль более 50% в долларовом выражении благодаря фиксированному курсу рубля. Но уже через несколько недель эти люди потеряли всё.

– Почему настроение инвесторов так стремительно изменилось?

– В первую очередь потому, что российская сторона полностью провалила антикризисную программу. Предполагалось, что в начале августа президент Ельцин соберет внеочередное заседание Госдумы и под лозунгом «Родина в опасности!» сможет провести все необходимые законодательные меры по сокращению расходов и увеличению доходов бюджета. Но депутаты отвергли их. Хотя опасение того, что программа будет сорвана, возникло в МВФ еще до заседания Совета директоров 20 июля 1998 года. Интересный факт: изначально кредит предполагался в размере не около 4,8 млрд, а около 5,6 млрд долларов. Буквально в последние дни перед заседанием руководство МВФ приняло неслыханное решение о сокращении его размера, потому что российская сторона затягивала с выполнением обещанных мер. В конце июля в Москву приезжал Стэнли Фишер, который был тогда первым заместителем директора-распорядителя МВФ, в надежде повлиять на развитие событий. И когда инвесторы увидели, что никаких шагов по укреплению бюджета не делается, началась паника. 13 августа 2008 года газета «Файнэншл Таймс» напечатала пессимистическое высказывание Джорджа Сороса, суть которого сводилась к тому, что финансовый крах в России неизбежен. Начался массовый отток капитала, валютные резервы Центрального банка быстро таяли...

– То есть причиной российского кризиса 1998 года стали все-таки не внешние факторы (азиатский кризис и т.п.), а невыполнение российскими властями рекомендаций МВФ?

– Основополагающая причина кризиса – безответственная бюджетная политика на протяжении ряда лет. Трудно однозначно сказать, кто должен нести ответственность за этот кризис в тогдашних условиях бесконечного противостояния между президентом Ельциным и прокоммунистическим большинством в Госдуме. Тогда бюджет утверждался на основе закулисного политического торга и являлся политическим компромиссом, имевшим мало отношения к экономической реальности. Так кто же больше виноват в кризисе: правительство Черномырдина, которое построило пирамиду ГКО, или российский парламент, который год за годом утверждал безответственные бюджеты и тем самым заставлял правительство строить эту пирамиду? Ведь существует только два способа финансирования дефицита бюджета: за счет денежной эмиссии, что приводит к инфляции, или за счет заимствований, для чего и выпускались ГКО.

На мой взгляд, ошибкой было введение валютного коридора летом 1995 года. Сегодня такая политика, в основе которой лежит установление фиксированного или, как в нашем случае, квазификсированного валютного курса, повсеместно критикуется. А в условиях России того времени с нашими бюджетными проблемами и зависимостью от мировых цен на нефть введение валютного коридора ничем хорошим закончиться просто не могло. У инвесторов появилось ложное ощущение безопасности, им казалось, что, покупая ГКО, они не несут валютного риска.

Но еще более серьезной ошибкой стал допуск на рынок ГКО иностранцев. Сразу ослабли стимулы сокращать бюджетный дефицит. Зачем, если можно занимать почти без ограничений, бесконечно жить в долг? За это ошибочное решение ответственность ложится и на МВФ, ведь именно он настоятельно советовал открыть рынок ГКО для зарубежных инвесторов.

Слабая бюджетная политика стала главной причиной нашей уязвимости перед лицом неблагоприятного развития событий в мировой экономике и на международных финансовых рынках. Под воздействием азиатского кризиса, который начался летом 1997 года, сильно изменилось настроение инвесторов в отношении всех стран с формирующимися рынками. Кроме того, рухнули цены на нефть (на российскую нефть цена опускалась ниже 10 долларов за баррель). Для России это означало резкое ухудшение платежного баланса и сокращение поступлений валюты от экспорта. Бюджет также нес большие потери.

Конечно, задним числом легко рассуждать об ошибках. Например, в конце октября 1997 года, когда накатила первая волна кризиса и упали цены на ГКО, первая реакция Центрального банка России оказалась неверной. Какое-то время он пытался одновременно поддерживать и рынок ГКО, и курс рубля. ЦБ покупал ГКО, тем самым поддерживая рынок, а инвесторы тут же бежали менять полученные от продажи ГКО рубли на доллары. В итоге за ноябрь 1997 года валютные резервы значительно сократились. В дальнейшем Центробанк перестал поддерживать рынок ГКО, цены на них упали, или, что то же самое, выросли процентные ставки по ГКО. Это на какое-то время остановило отток резервов.

— Алексей Владимирович, как Вы относитесь к мнению, что нужно было перестать бороться с кризисом гораздо раньше,

провести девальвацию зимой или весной 1998 года? Даже если последствия оказались бы примерно такими же, Россия избежала бы ненужных займов и увеличения внешнего долга…

– Девальвация сразу бы лишила Минфин возможности размещать новые ГКО. А как тогда погашать ранее выпущенные? Без объявления дефолта единственным способом погасить ГКО стала бы эмиссия. А поскольку большую долю рынка ГКО составляли краткосрочные обязательства, погашение за счет эмиссии привело бы к быстрому раскручиванию инфляции и к еще более глубокому падению курса рубля. К тому же девальвация неизбежно ведет к удорожанию внешнего долга. Поэтому глубокая девальвация рубля в условиях раскручивания инфляции неизбежно сопровождалась бы дефолтом по внешним (долларовым) обязательствам и российского правительства, и многих банков.

Что же касается внутренних (рублевых) обязательств, то в феврале, мае и августе 1998 года правительство стояло перед одним и тем же выбором: объявить дефолт и «наказать» инвесторов или избежать дефолта за счет эмиссии и «наказать» высокой инфляцией все население страны. В итоге выбрали дефолт.

– Кризис 1998 года нанес еще один серьезный урон – по репутации России: после обвинений в разворовывании кредита МВФ на нашу страну стали регулярно сыпаться и другие обвинения. Сначала был скандал вокруг «Бэнк оф Нью-Йорк», потом история с офшорной компанией «Фимако».

– Действительно, с 1999 года мы жили уже в другом политическом окружении, отношение Запада к России сильно изменилось. Скандал вокруг «Бэнк оф Нью-Йорк» во многом связан с тем, что летом 1999 года в США началась президентская избирательная кампания, предвыборная борьба Джорджа Буша против Альберта Гора. Республиканцы атаковали Гора по линии отношений с Россией, за которые тот отвечал в течение 8 лет президентства Билла Клинтона. В частности, Гор возглавлял с американской стороны комиссию Гор–Черномырдин. Видимо, республиканцы посчитали, что именно с этой стороны он наиболее уязвим.

Вообще, я никогда не думал, что американская пресса может устроить истерику такого вселенского масштаба на пустом месте. Сейчас, когда все уже расследовано, известно, что весь этот скандал выеденного яйца не стоит. В центре скандала находились американка

русского происхождения некая Люси Эдвардс, работавшая одним из многочисленных вице-президентов «Бэнк оф Нью-Йорк», и ее муж Питер Берлин. Они придумали схему, которая позволяла упростить и ускорить оборот денег при проведении импортных операций, и предложили ее российским импортерам, которые тогда были «получелноками» или только-только выросли из «челноков». Для импортера чрезвычайно важно послать деньги и в тот же день получить от поставщика подтверждение, что деньги получены и товар высылается.

Когда это дело начали по-настоящему расследовать, выяснилось, что не было ни «отмывания преступных средств», ни «тайной переправки на личные счета олигархов и коррумпированных чиновников». На противоположных концах сделок обнаружились такие «преступные организации», как «Сони», «Филипс» и им подобные. На самом деле изначально было ясно, что имели место импортные операции. Да и сама сумма денежных переводов через «Бэнк оф Нью-Йорк», которая, согласно сообщениям американских газет, менее чем за год достигла 7 млрд долларов, подталкивала к такому заключению. Ведь что такое импортные операции? Это многократный оборот одних и тех же денег в течение года: перевел деньги поставщику и закупил товар, продал товар и получил деньги, снова перевел деньги поставщику и закупил товар... В итоге организаторам этой схемы предъявили обвинение лишь в том, что они не имели лицензии на проведение тех операций, которые проводили. Хотя сами операции были признаны вполне законными. Пришлось заплатить штраф...

На тот же период пришелся и скандал с компанией «Фимако», которая была «внучкой» Центрального банка России. С советского времени Центробанк был собственником ряда зарубежных банков – так называемых совзагранбанков. Одним из таких банков был парижский Евробанк, напрямую принадлежавший Центробанку, то есть он был его «дочкой». В начале 1990-х годов несколько зарубежных коммерческих кредиторов, в первую очередь швейцарская компания «Нога», подавали против России судебные иски. Зарубежные суды периодически принимали решения об аресте российских активов. И хотя средства Центрального банка не являлись государственной собственностью, на всякий случай было решено вывести их из-под удара. С этой целью Евробанк в начале 1990-х годов создал в английском офшоре дочернюю компанию «Фимако». В этом не было ничего противозаконного: она на 100% принадлежала Евробанку, который сам был собственностью Центробанка, то есть офшорная «внучка»

находилась под полным контролем ЦБ. Обо всех операциях между Евробанком и «Фимако», как и положено, докладывалось французским надзорным органам.

Скандал разгорелся в начале 1999 года, когда сам факт существования компании «Фимако» стал известен российской прессе, которая и раздула шумиху. А поскольку в то время со всех сторон сыпались обвинения по поводу «украденного кредита МВФ», Центральный банк России – уже вновь под руководством Виктора Геращенко и под давлением МВФ – попросил PricewaterhouseCoopers разобраться и в этой истории. Проведенный ими аудит выявил лишь одну, но крупную проблему. Оказалось, что 28 июня 1996 года Центробанк провел странную операцию, получившую название «односторонней проводки». Компания «Фимако» перевела ему 1,2 млрд долларов, не списав их со своего счета. Сразу стало понятно, что единственная цель этой операции состояла в том, чтобы обмануть МВФ. В рамках действовавшей тогда (в 1996 году) программы фонда был прописан нижний уровень валютных резервов. Все деньги, имевшиеся в компании «Фимако», считались частью валютных резервов Центробанка. «Односторонняя проводка» означала, что Центробанк как бы получил деньги из «Фимако» и прибавил их к своим валютным резервам, но и в «Фимако» эти деньги как бы остались и тоже засчитывались как часть валютных резервов. Таким образом, получился двойной счет, что позволило искусственно завысить уровень валютных резервов, которые тогда быстро таяли в результате масштабных интервенций для поддержки курса рубля. В этом и состоял обман.

Все это дало основание Стэнли Фишеру публично заявить: «Нас обманули». Конечно, это очень некрасивая история. Однако тогдашнее руководство Центробанка считало и, наверное, до сих пор считает, что МВФ в то время сам хотел, чтобы его обманывали. Мы уже говорили об особенности отношений между Россией и МВФ весной и летом 1996 года в условиях считавшейся судьбоносной президентской избирательной кампании. Эти отношения сильно напоминали игру в поддавки. Фонд тогда исправно исполнял политическую установку – каждый месяц отправлять в Россию очередной транш. Цель состояла в том, чтобы обеспечить победу на президентских выборах «правильного кандидата». Показательно, что «односторонняя проводка» случилась именно 28 июня, то есть как раз между первым и вторым турами президентских выборов, когда итоги выборов еще не были ясны.

– Какие уроки можно извлечь из практики работы России с МВФ? Насколько правильными и полезными были советы фонда? Чего больше было от кредитов – пользы или вреда? Может быть, без них наша страна быстрее бы реформировалась?

– Есть такое мнение: жить на заемные средства всегда вредно. Вместе с тем в 1990-е годы Россия переживала тяжелейший период своей истории, почти десятилетний экономический спад. А кредиты МВФ позволяли избежать либо еще более резкого сокращения бюджетных расходов, либо еще более высокого уровня инфляции. Для населения это было благом. Что касается советов фонда, то его основные рекомендации неоспоримы: надо жить по средствам, сокращать дефицит бюджета, инфляция – это плохо, налоги необходимо собирать... Были сделаны и ошибки: валютный коридор, допуск нерезидентов на рынок ГКО, залоговые аукционы... Можно назвать и другие. Хотя задним числом легко говорить об ошибках.

– Как сейчас строятся отношения с МВФ?

– После того как в январе 2005 года Россия досрочно расплатилась с фондом по ранее предоставленным кредитам, у нас началась новая жизнь, отношения полностью перевернулись. Россия уже много лет выступает в качестве кредитора фонда. Ведь МВФ устроен наподобие кассы взаимопомощи. Например, как Россия заплатила свой взнос в капитал МВФ, который в настоящее время составляет почти 9 млрд долларов? Очень просто: при вступлении в МВФ в 1992 году в Центральном банке России была открыта кредитная линия в пользу МВФ со многими нулями. Пока наша страна сама испытывала трудности и выступала в качестве заемщика, эта кредитная линия оставалась замороженной и фондом не использовалась. После того как мы расплатились с МВФ и накопили большие валютные резервы, наш взнос стал использоваться для финансирования кредитных операций с другими странами. Это делается на пропорциональной основе с другими акционерами – кредиторами фонда.

Переход России в статус кредитора МВФ не означает, что мы более не получаем его советов в различных областях экономической и финансовой политики. Например, все полезные начинания последних лет в бюджетной сфере – создание Стабилизационного фонда, переход к среднесрочному бюджетированию, применение концепции ненефтяного дефицита бюджета – разрабатывались с активным участием экспертов МВФ. То же происходит и по линии Центробанка:

вот уже несколько лет фонд помогает Центробанку подготовиться к переходу на так называемый режим таргетирования инфляции, который еще только предстоит осуществить. Вообще, главная польза от МВФ как раз и состоит в том, что он является накопителем информации по опыту проведения экономической и финансовой политики во всех странах мира. Поэтому всегда, когда у нас появляется намерение что-то изменить в наших подходах, мы можем получить подробную информацию о том, как похожие проблемы решались в других странах.

Кроме того, сейчас многое меняется – и мировая экономика, и сам фонд. В условиях мирового финансового кризиса МВФ вновь играет важную роль в оказании финансовой помощи охваченным кризисом странам. Много ведется дискуссий о том, что нужно сделать, чтобы не допустить повторения такого кризиса, как изменить мировую финансовую систему, сделать так, чтобы экономическая и финансовая глобализация работала на пользу, а не во вред. Россия вместе с другими странами активно участвует в этих дискуссиях.

Однако это отдельная большая тема, которую не хотелось бы затрагивать второпях. Поэтому давайте сделаем это темой для следующего интервью – лет через десять. Ведь задним числом всегда проще говорить и об ошибках, и о достижениях.

Беседу провели Петр Филиппов и Татьяна Бойко
Сентябрь 2009 года

ТОМ 2
ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции

Общество и власть

Пашин С.А. **Преобразование судебной системы России на романтическом этапе судебной реформы**

Интервью с Морщаковой Т.Г. **Правосудие или инструмент в руках власти?**

Интервью с Иваненко В.В. **КГБ и радикальные перемены**

Волков В.В. **Силовые структуры в переходной экономике 1990-х годов**

Гельман В.Я. **Политические аспекты реформы местного самоуправления**

Горный М.Б. **Местная власть в Санкт-Петербурге**

Интервью с Минцем Б.И. **Сделать местное самоуправление равноправной системой власти в России**

Косарева Н.Б. **Государственная жилищная политика в России в 1991–2008 годах**

Ясин Е.Г. **Политэкономия реформы ЖКХ**

Реформирование экономики

Интервью с Томчиным Г.А. **Становление рынка и саморегулирование бизнеса**

Никитин А.И. **Реструктуризация угольной промышленности**

Пусенкова Н.Н. **Российская нефтяная промышленность: двадцать лет, которые потрясли мир**

Пусенкова Н.Н. **Российский «Газпром» в газпромовской России**

Бойко Т.М., Губанов А.Н. **Реформа электроэнергетики**

ТОМ 3
ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции

Общество и власть

Интервью с Федотовым М.А. **На карусели далеко не уедешь**

Федотов М.А. **Свобода прессы и современная российская государственность обречены вместе жить или вместе сгинуть**

Липман М.А. **Политический маргинал: негосударственная печать при манипулятивной власти**

Качкаева А.Г. **История телевидения в России: между властью, свободой и собственностью**

Гайдар Е.Т. **История пенсий**

Синявская О.В. **История пенсионной реформы в России**

Интервью с Дмитриевым М.Э. **Нюансы пенсионной реформы**

Тренин Д.В. **Российская внешняя политика в 1992–2009 годах**

Интервью с Шушкевичем С.С. **Представьте, что Лукашенко досталось ядерное оружие**

Реформирование экономики

Тосунян Г.А. **Банковская система России**

Интервью с Алексашенко С.В. **Уроки кризисов**

Монин А.А. **История развития торговли в России**

Серова Е.В. **Аграрная реформа в России переходного периода**

Березинская О.Б. **Реформирование автомобильной промышленности**

Колпаков С.К. **История авиационной промышленности России**

Нечаев А.А. **Сокращение военной нагрузки на бюджет**

Интервью с Воробьевым Э.А. **Трудное становление российских Вооруженных сил**

Фельгенгауэр П.Е. **Военно-промышленный комплекс России в 1991–2008 годах**