

Егор Гайдар

Проталкивание реформ

Статья вторая

Как реформы забуксовали

Мы можем попытаться наложить описанную нами (см. "РМ" №4241) наглядную, но все же умозрительную схему на конкретный ход событий, на реалии колебаний в российской социально-экономической политике в последнее время.

Я не буду говорить о периоде реформ с 1991 по 1996 год — это отдельная история, об этом много сказано и написано. Сконцентрируюсь на том, что происходило после выборов Ельцина на второй срок.

К моменту выборов 1996 г. в России сложились основные элементы рыночной экономики: существовал значительный частный сектор, было обеспечено принятие законов, защищающих частную собственность, приняты Гражданский кодекс, законы о ценных бумагах, об акционерных обществах. Была создана открытая экономика с конвертируемой валютой, в основном остановлена инфляция.

Однако финансовая стабильность была хрупкой. Сохранились крупные бюд-

жетные дефициты, финансируемые в основном за счет коротких заимствований на внутреннем рынке. В бюджетном дефиците проявлялось отсутствие согласия элит в том, что финансовая стабильность является важнейшим приоритетом, что ее нельзя ставить под угрозу.

Победа Ельцина в 1996 году открывала дорогу к стабилизации демократии

Выборы 1996 г. были стратегической развилкой. Приход коммунистов к власти автоматически запускал механизм острейшего финансового кризиса, разрывание которого мы потом, в иных условиях, видели в 1998 году. Накануне президентских выборов я говорил, что в той финансовой ситуации, в которой мы находимся, экономика и рынки отреагируют на избрание Зюганова моментально и отреагируют развалом.

Окончание на стр.6

Начало см. стр.1

Егор Гайдар

ПРОТАЛКИВАНИЕ РЕФОРМ

Статья вторая

Как реформы забуксовали

После этого немедленно исчезнет возможность рефинансировать долг, неизбежно начнется массовое бегство капиталов, в кратчайшие сроки будут исчерпаны валютные резервы, начнется неудержимое падение курса, резко пойдут вверх цены, а значит, будут попытки заморозить эти цены, в ответ на это — восстановление дефицита, нарушение потоков во внешней торговле, что приведет к кризису снабжения крупных городов, и т.д. и т.п. Короче говоря, сформированная рыночная структура очень хрупка и не в состоянии выдержать прямого попадания коммуниста в президентское кресло.

Выигрыш Ельцина открывал дорогу стабилизации демократического режима, новой волне реформ, росту доверия мировых финансовых рынков к России. Еще предстояло в ходе тяжелой борьбы определить, какой рынок будет построен, будут ли проведены фундаментальные реформы, подведена основа под финансовую стабильность, обеспечено равенство правил игры, решена фундаментальная проблема отделения собственности от власти и в этой связи достигнута прозрачность государственных процедур, — все это было неясно. Но был шанс на то, что рыночные отношения, частная собственность будут защищены. Именно выигрыш Ельцина давал надежду, что пойдут иностранные инвестиции, власть справится с собственными финансовыми проблемами, удастся заменить дорогие короткие внутренние займы длинными и дешевыми внешними.

К выборам 1996 г. мы подошли с широкой коалицией сил, которые не хотели прихода коммунистов. В этой коалиции были представлены различные направления — от либералов, которые хотели нормальных рыночных институтов, прозрачных равных правил игры, до так называемых олигархов, которые хотели управлять государством, иметь доступ к бюджетным ресурсам, сохранять разнообразные льготы и привилегии. Эта широкая коалиция и обеспечила победу на президентских выборах 1996 года.

Уже летом 1996 г. было ясно, что в этой коалиции произойдет раскол по вопросу стратегическому: что делать дальше? Есть путь развития рыночной демократии западного типа — это путь либеральных реформ. Он предполагает, во-первых, финансовую стабилизацию, то есть новые серьезные меры по ограничению бюджетного дефицита, наведению порядка в государственных финансах при помощи налоговой реформы, реформы системы социальной защиты, на этой основе — преодоление бюджетного кризиса, ликвидация бюджетных неплатежей за счет того, что государство не будет обещать невыполнимого. Во-вторых, равные правила игры. Налоги будут платить все, а государство перекроет каналы уклонению от уплаты налогов, обеспечит эффективный контроль за использованием бюджетных ресурсов. И есть другой путь — в обществе третьего мира с неэффективным коррумпированным государством, где налоги платят только слабые, а сильные — нет и, наоборот, сильным платит государство. Борьба вокруг этой стратегической альтернативы оказалась принципиальной для второго срока президентства Ельцина.

После выигрыша на президентских выборах Ельцин тяжело заболел. Сформированное в августе 1996 г. правительство Черномырдина оказалось одним из самых слабых российских кабинетов за время реформ. Ему был предоставлен уникальный шанс: только что избран на второй срок президент, признавшая эти выборы оппозиция деморализована своим поражением и поддержала В.Черномырдина подавляющим большинством голосов в Государственной Думе. Существует возможность распустить парламент и провести новые парламентские выборы. Есть карт-бланш на проведение серьезных реформ в России. Возросло доверие к России в мире и к ее рыночным институтам. Россия получает достаточно высокий кредитный рейтинг, отражающий ее потенциал, ее ресурсы. Несмотря на болезнь Ельцина, спрос на российские ценные бумаги высок. Россия впервые выходит на рынок еврооблигаций и на хороших условиях занимает там деньги. Появляется ажиотажный спрос на акции «Газпрома». Впервые за 80 лет российской компания выходит на нью-йоркскую фондовую биржу. Рынки отреагиро-

вали на избрание Ельцина так, как они должны были отреагировать, — началом роста портфельных и прямых инвестиций в Россию, даже при наличии такого негативного фактора, как болезнь президента. Иными словами, была открыта дорога для развития и закрепления реформ.

Как кабинет Черномырдина упустил шанс вывести Россию на путь цивилизованных стран

Однако правительство Черномырдина в этот решающий для хода реформ момент показало себя беспомощным. Серьезной законодательной программы реформ в деморализованную Думу не предложено. Кабинет принимает противоречивые решения, продолжает раздавать невыполнимые обещания. Главное крупное дело сформированного правительства — это предоставление государственных гарантий для займов на строительство высокоскоростной магистрали Петербург—Москва

— характерная афера того периода. Правительство неспособно выбрать приоритеты, оно представляет в Государственную Думу самый авантюрный бюджет за последние годы. Бюджет, в котором доходы превышены по крайней мере на 5 пунктов ВВП. В ответ на вызов финансового кризиса — разрыв между тем, что ты обещаешь, и тем, что ты реально получишь, — правительство наращивает обещания, твердо зная, что их не выполнит. Правительство находится под сильным влиянием промышл. и финансовых групп и не предпринимает серьезных действий, чтобы наладить сбор налогов. В 1996-м при исключительно благоприятной конъюнктуре на мировом рынке нефти нефтяные компании накапливают неплатежи по налогам, объясняя, что именно сейчас их невозможно заплатить. Высокие цены на газ — и такая же ситуация с «Газпромом».

Короче говоря, правительство оказывается слабым, неспособным дать ответ на ключевые вопросы российской жизни. Бюджетный кризис продолжает обостряться. Начинается массовый рост задолженности по пенсиям, зарплатам, приобретающий опасный характер на фоне бездействия, беспомощности власти. Отсюда, естественно, нарастающее разочарование общества, падение авторитета президента и правительства.

И, как обычно в России, реформы начинаются не тогда, когда есть замечательный политический шанс для их старта, а только когда кризис обострится. Когда ситуация стала трудноуправляемой, оппозиция вновь почувствовала свою силу, именно в это время, накануне весенней (1997 г.) волны демонстраций и протестов, начинается радикальный поворот в экономической политике, поворот к новой волне либеральных реформ. ДВР на протяжении предшествующих месяцев энергично выступал за такой поворот. По инициативе Института экономических проблем переходного периода в конце 1996 г. была развернута работа над блоком документов, который потом воплотился в президентском послании февраля 1997 г. и послужил базой той программы, которую предложило правительство «молодых реформаторов».

Программа молодых реформаторов

Основные ориентиры этой программы были либеральными и адресовались к ключевым проблемам российской социально-экономической политики. Это проблема бюджетного кризиса, бюджетных неплатежей, проблема возврата доверия к государству. Собственно программа состояла из набора мер, направленных на

обеспечение рационального государственных расходов с тем, чтобы за ними был обеспечен жесткий контроль, на проведение налоговой реформы, позволяющей перестроить налоговую систему: добиться ее упрощения, снижения предельных ставок налогообложения и расширения налоговой базы. Далее шли структурные реформы, которые необходимы для обеспечения прозрачности естественных монополий, демополизация тех секторов, которые не являются собственными монополиями, обеспечение эффективного использования средств в этих секторах. Программа также включала реформу системы социальной защиты, жилищно-коммунальной сферы, системы межбюджетных отношений, формирование казначейской

Выигрыш Ельцина открывал дорогу стабилизации демократического режима, новой волне реформ, росту доверия мировых финансовых рынков к России.

системы исполнения бюджета, тендерные механизмы контроля за государственными закупками и т.д. Этот набор предложений был поддержан президентом и составил каркас президентского послания 1997 г., по существу представлявшего собой развернутую программу реформ второго срока президентства Ельцина.

Если бы эта программа была реализована, Россия была бы страной с твердыми финансами, со стабильной валютой, страной инвестиционно привлекательной, с эффективными механизмами контроля за расходованием бюджетных средств, с существенно более высоким доверием населения к государству, с простой и разумной налоговой системой и системой адресной социальной защиты, позволяющей действительно бороться с бедностью.

Кабинет «молодых реформаторов» был призван реализовать именно эту программу.

Правительство «молодых реформаторов» второй волны было сформировано и начало действовать. Оно оказалось достаточно сильным, профессиональным и неплохо звалось за дело. Буквально в первые сто дней новый кабинет сумел представить в Думу набор важнейших реформаторских документов: проект нового Налогового кодекса, предполагающего радикальную трансформацию налоговой системы, ряд документов по реформе социальной поддержки. Правительство добились повышения налоговых поступлений, сдвигов в погашении задолженностей по зарплатам и пенсиям (от быстрого наращивания перешло к сокращению этой задолженности), начало, наконец, серьезную работу с естественными монополиями. К тому же в кабинет был включен, наряду с эффективным А.Чубайсом, популярный Б.Немцов — молодой, энергичный региональный лидер. Он — в глазах общества — очевидный кандидат в президенты, наиболее популярный в стране. Соответственно создается ощущение, что все происходящее в стране — не короткий эпизод, что и после 2000 г. этот курс реформ будет продолжен.

А если это так, то можно предположить, что, глядя на Россию в это время, думает инвестор. Он думает, что в России сейчас осмысленное правительство, оно проведет налоговую реформу, упорядочит бюджет, наладит защиту частной собственности. А ведь в стране огромный рынок, интеллектуальный потенциал, природные богатства — так, значит, надо сейчас идти в Россию, причем быстро,

лока все места не заняты. И именно в это время в Россию идет приток иностранного капитала, российские акции растут быстрее, чем в любой другой стране мира, форсированно наращиваются резервы Центрального банка, растет спрос на национальные деньги, восстанавливается доверие к рублю. Начинают всерьез обсуждаться и реализовываться крупные инвестиционные проекты, связанные с прямыми инвестициями в фармацевтику, в пищевую промышленность, нефтедобычу. В стране падает уровень социальной напряженности — это показывают все социологические опросы на протяжении весны-лета 1997 года. В основном решена проблема задолженности по пенсиям и зарплатам бюджетников.

Еще не обезврежена бомба замедленного действия, заложенная предшествующей финансовой политикой: у государства по-прежнему крупный бюджетный дефицит, финансируемый за счет краткосрочных займов. Но, пока страна получает приток иностранных инвестиций, есть возможность резко снизить процентную ставку по государственным займам. К середине лета она снижается в номинальном исчислении до 18%, а реально, учитывая темпы инфляции, до 8-10%. Это уже совместно с экономическим ростом. Экономический рост начинается через два месяца после начала работы правительства «молодых реформаторов», в мае-июне, на фоне оптимизма инвесторов по отношению к России, растущего спроса, низких процентных ставок, заинтересованности банков в кре-

Самая серьезная проблема, борьба вокруг которой обусловила перелом осенью 1997 г., — взаимоотношения собственности и власти.

дитовании реального сектора. Основные хитрости на месте: стабильные цены, стабильный рубль, снизившаяся процентная ставка, разумные экономические перспективы — все готово для устойчивого экономического роста в России.

Спротивление промышленно-финансовых групп

Но в этот самый момент, как и бывает в России в последние годы, начинается пробуксовка реформ. Подчеркиваю, не из-за случайных факторов, а из-за фундаментальной разделенности общества по вопросу о стратегических приоритетах и отсутствия надежной политической поддержки курса. Самая серьезная проблема, борьба вокруг которой обусловила перелом осенью 1997 г., — взаимоотношения собственности и власти.

Все, что начало получаться у правительства реформаторов, получалось потому, что они твердо взяли на вооружение принцип равных правил игры: каким бы ты влиятельным ни был, тебя заставят платить налоги, и тебя заберут бюджетные счета, и ты не будешь прокручивать бюджетные деньги. Правительство организует формирование казначейской системы и усиливает бюджетный контроль. Те, чьи интересы все это задевает, недоумевают: зачем же делать это сейчас, когда все идет хорошо? Ведь именно в это время капитал у промышленно-финансовых групп растет как на дрожжах вместе с ростом спроса на российские акции. Главная проблема, чтобы у конкурента он не вырос быстрее. Постепенно вырывает база того, по существу поверхность, конфликта вокруг аукциона по пакету акций «Связьинвеста», одного из самых прозрачных и открытых из всех крупных аукционов, которые проводились в России. Это, кстати, признано всеми его участниками.

Но так как на этом аукционе одна из

мощных финансово-информационных группировок, контролирующая значительную часть каналов информации и уверенная в своих правах и привилегиях, не получила того, что хотела, с этого момента начинается так называемая «банковская война». Именно с этого времени ряд крупных финансово-промышленных групп, руководители которых твердо уверены в своих правах на особые привилегии, убежденные в том, что собственность и власть должны быть переплетены, объявляют войну новому правительству реформ. Они очень быстро находят взаимопонимание с парламентской оппозицией, которая уже оправилась от поражения и готова к новой атаке.

Олигархи в роли перебежчиков на сторону коммунистов

У этих людей нет постоянных союзников — только постоянные интересы. Собственно, с этого времени российские реформы начинают терять перспективы. Становится особенно ясно, сколь во многом успех российской стратегии постсоциалистической трансформации зависит от президента. Он главный гарант того, что у нас будут проводиться реформы в условиях отсутствия мощной парламентской их поддержки. А президент колеблется: ведь вся эта борьба происходит в рамках коалиции, которая привела его к победе на выборах 1996 года. Надо мириться, надо жить дружно, вместе... И вместо того, чтобы в этот момент твердо и энергично поддержать правительство «молодых реформаторов», заявить, что этот курс будет реализован, и не просто сказать, а доказать сказанное действием, он занимает позицию беспристрастного арбитра, желающего примирить непримиримое.

Эти события происходят в тот момент, когда в российской демократической жизни еще многое не устояло: и новое правительство, и рыночные механизмы — это еще не отлаженная машина (для этого нужны десятилетия), а живой, растущий организм. В действиях кабинета теряется наступательная энергия. Возникает ощущение растущей разделенности, слабости правительства. Встает вопрос: а так ли оно привержено той программе рыночных реформ, которую само же провозгласило? А будут ли у тех, кто провозгласил эту программу, силы заставить мощные финансово-промышленные группы отдать бюджетные деньги, платить налоги? В это время и оценки Запада, мировых инвесторов, по отношению к России становятся менее радужными. Они не видят гарантий того, что программа, которая была предложена правительством, будет реализована, что правительство не будет отправлено в отставку. К тому же развернута энергичная, мощнейшая кампания по дискредитации Немцова. Это приводит к резкому падению его рейтинга, и шанс на избрание реформаторского президента на последующих выборах становится призрачным. Вот тут и задумывается зарубежный потенциальный инвестор: а так ли прекрасны перспективы у России, не начнется ли снова откат от курса реформ? В этот самый момент все вспоминают о том, что базовые проблемы — та бомба замедленного действия — никуда не делись: и короткие долги, и бюджетный дефицит...

В августе-октябре 1997 г. ситуация зависает. Что будет — неясно. Неопределенность отражается в налоговых поступлениях: правительство обложилось налогами, поступления уменьшились. Еще не все потеряно, еще можно поправить положение, но реформы уже явно забуксовали.

Этап реформаторского правительства условно можно определить как время между формированием его в марте 1997 г. и началом финансового кризиса и кадровыми перестановками в его составе в ноябре этого же года. Этот этап распадается, в свою очередь, на два периода. Первый из них, в марте-июле, — это период натиска, период уверенности: кажется, что все хорошо. И второй — это период отступлений, нерешительности, колебаний. Он приходится на время между августом и ноябрем.

В следующем номере: **Статья третья «Взрыв бомбы, заложной усилии думского большинства»**