

Часть III. Экономический кризис 1998 года и его последствия

Глава I Перед кризисом

1.1 Правительство «младореформаторов»

1997 год стал, по существу, первым годом *постстабилизационного* развития экономики. Действительно, в это время сложились основные предпосылки для перехода от стадии изрядно запоздавшей, «отложенной» стабилизации к стадии устойчивого экономического роста. Инфляция была в основном подавлена - не случайно было принято, казалось бы, чисто техническое решение о деноминации рубля, иными словами о вычеркивании, начиная с 1 января 1998 года, трех нулей на денежных купюрах. Конечно, кроме технического смысла деноминация имела и иной, политический: она должна была убедить население в том, что скачка цен закончилась, страна возвращается к нормальной, спокойной жизни.

К концу 1996 - началу 1997 года инфляция опустилась до того долгожданного уровня, при котором становятся возможными производственные инвестиции. Однако предпосылки - еще далеко не все. Если раньше начало экономического роста сдерживалось высокой инфляцией, то теперь на передний план вышли бюджетные проблемы, проблемы стимулирования роста производства. И особенно - нерешенность задач институционального характера, прежде всего, утверждения

правовых основ частной собственности, установления современных, я бы сказал, взаимовыгодных отношений между бизнесом и государством.

Казалось, что теперь эти проблемы и задачи вполне поддавались разрешению. Сложившаяся на конец 1996 года политико-экономическая ситуация в России позволяла предположить, что в следующем, 1997 году перед страной откроется новое большое «окно возможностей». Поясню: имеется в виду ситуация, когда Правительство, как это было, например, в конце 1991- начале 1992 года, преобразуя экономику страны, могло действовать решительно и смело, - с одной стороны, без оглядки на реакцию сломленных прокоммунистических сил, а с другой, опираясь на поддержку населения, готового пойти на временные трудности ради выхода из исторического тупика. Вот так и теперь, в конце 1996-начале 1997 гг. После того как, проголосовав за Б.Ельцина, население определенно высказалось за продолжение реформ и особенно после выздоровления президента (тяжелая болезнь которого, с операцией на сердце, внесла в политическую жизнь серьезные осложнения) «окно возможностей» снова открылось. Государственная Дума не была заинтересована в решительном противостоянии с исполнительной властью - не тот был момент. Поэтому, пользуясь доверием президента, правительство могло бы разрабатывать и проводить в жизнь последовательную экономическую программу, при этом не очень заботясь о степени популярности предусмотренных ею мер.

Но не все так просто. Прежде всего, само правительство не было настроено на решительные действия. Как мы видели, в 1996 году оно пошло на смягчение бюджетной политики, что обернулось очередным жестоким *бюджетным кризисом*. Если читатель помнит, мы уже обсуждали этот вопрос и знаем, что в результате подавления инфляции

правительство лишилось инфляционного налога - явление, характерное для всех постсоциалистических стран, преодолевших период затяжной инфляции. И в целом, налоговая система деградировала. Она особенно активно разрушалась практикой зачетов, провоцировавшей рост неплатежей и сокращение доли "живых денег" в бюджетных доходах. А вот государственные расходы не снижались, потому что структурные реформы бюджетной сферы без конца откладывались из-за сопротивления законодателей любым предлагавшимся проектам таких реформ.

Но главной причиной бюджетного кризиса 1997 г., как и во все предшествующие годы, было принятие Государственной думой абсолютно нереалистичного и невыполнимого бюджета на этот год Сформированное в августе 1996 года Правительство, и особенно его финансовый блок, продемонстрировали удивительную податливость перед требованиями лоббистов разных групп интересов и, по существу, согласились на такой бюджет. Кстати, это необычно для послевыборного периода, когда исполнительная власть во всем мире позволяет себе разумную жесткость экономической политики.

Что же получилось? С одной стороны, оппозиционное большинство Государственной Думы было практически заинтересовано в продолжении вялотекущего экономического кризиса (понятно: преодоление кризиса махом выбило бы у них из рук все антиреформаторские аргументы!). С другой стороны, коалиционный состав Правительства явился результатом послевыборного компромисса между исполнительной властью и бизнесом (напомню, что крупный бизнес сыграл важную роль в успехе Б.Ельцина на выборах, и за это, как говорится, надо было «платить»). Все это привело к своего рода политическому тупику: четко обозначенные

разнонаправленные частные интересы препятствовали проведению последовательной экономической политики.

На начало 1997 г. представлялись возможными два сценария дальнейшего развития событий. Первый вариант - переломить ситуацию и интенсифицировать процесс реформ. Для этого правительство должно было предпринять решительные шаги по преодолению бюджетного кризиса, реструктуризации естественных монополий, социальной сферы и т.д. Второй вариант - прогрессировать в сторону олигархического развития, то есть еще большего влияния крупного капитала на власть, что в конечном счете могло усилить политический кризис и привести к победе оппозиции или - по мнению многих - даже к установлению в стране диктатуры.

В этих условиях к весне стало ясно: необходимо *перейти от правительства коалиции к правительству команды, способной переломить тупиковую ситуацию*. В марте окончательно поправившийся Президент, со свойственной ему решительностью, реорганизовал правительство. В Кабинет министров были введены два новых первых вице-преьера, А.Чубайс и Б.Немцов, и он вскоре получил в народе прозвище «правительства младореформаторов». *Формирование правительства младореформаторов стало ключевым событием политической и экономической жизни России в 1997 году*.

Главной проблемой, с которой ему пришлось сразу столкнуться, было сложившееся разделение интересов разных отраслей российской экономики. Как уже говорилось во второй главе части II, с одной стороны, отрасли, ориентированные на экспорт, заинтересованы в макроэкономической стабильности, открытой внешнему миру экономике, минимальном государственном регулировании хозяйственной

деятельности. С другой стороны, так называемые импортозамещающие отрасли (точнее, отрасли *потенциального* импортозамещения) в силу их низкой конкурентоспособности страдали от рыночной либерализации и требовали протекционизма, государственных инвестиций и “дешевых денег”. Это - общеизвестно. Более обстоятельный анализ структуры промышленности позволяет выделить четыре группы отраслей в зависимости от их характера и параметров экономической политики, требуемых для их устойчивого развития.

Во-первых, сырьевые и энергетические отрасли, являющиеся преимущественно экспортоориентированными. Их положение зависит практически исключительно от уровня мировых цен на соответствующие виды продукции и от характера внешнеэкономического режима страны. Они заинтересованы в либеральной экономической системе, отсутствии протекционизма, а также в макроэкономической стабильности как условии эффективной инвестиционной деятельности.

Во-вторых, отрасли экспорта “промежуточной продукции”, прежде всего, черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их положение зависит от факторов, аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента - цен на продукцию и услуги естественных монополистов (т.е. на топливо, энергию, транспорт). Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

В-третьих, производители продукции, конкурентной если не на внешних, то по крайней мере на внутреннем рынке. Прежде всего, машиностроение и металлообработка, часть химии, медицинская и микробиологическая промышленность (особенно производство

лекарственных средств), мукомольная, комбикормовая, пищевая промышленность. Для этих отраслей ключевое значение имеет стабильность национальной валюты (как фактор обеспечения устойчивости внутреннего спроса), высокий реальный курс рубля (как фактор противодействия импорту), обуздание естественных монополий. Протекционистская политика, будучи для этих секторов небесмысленной, не столь важна для их развития, а для ряда производств (испытывающих потребность в импортных комплектующих изделиях и оборудовании) протекционизм прямо противопоказан.

Наконец, *в-четвертых*, те секторы экономики, которые не могут адаптироваться к условиям рыночной конкуренции и в самом деле нуждаются в государственной поддержке (и государственном регулировании), в «дешевых» деньгах, «защите отечественного товаропроизводителя». К ним относятся некоторые подотрасли машиностроения, часть отраслей легкой промышленности.

Очевидно, что лишь предприятия четвертой группы имеют ярко выраженные антирыночные приоритеты. Все остальные, так или иначе, находят свое место в открытой рыночной экономике.

Структурные сдвиги, то есть изменения в соотношениях между этими четырьмя группами, существенны для реализации политики правительства. Они непосредственно воздействуют как на расклад сил между влиятельными группами интересов, в частности, в органах законодательной власти, так и на возможность федеральных властей воздействовать на социально-экономические процессы. На рассматриваемом этапе были явно ослаблены антирыночные группы, составляющие базу для левых партий, и кроме того, наблюдалось как бы постепенное «вымывание» из политической элиты сторонников

ортодоксальной импортозамещающей линии (требующих дешевых кредитов, высоких импортных тарифов, перераспределения прибыли из экспортных отраслей в машиностроение, жесткого регулирования производства). В этих условиях у правительства появились дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы.

Если прежде власть должна была искать поддержку, выбирая между одной или другой стороной конфликта (представляющей сторонников или противников рынка), то теперь преодоление такой биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов круто изменило ситуацию. Теперь правительство получило возможность опираться в своих решениях на более широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп. Например, поддерживая общий либеральный режим, оно может ужесточить контроль за деятельностью естественных монополий - совсем недавно это было по политическим причинам невозможно.

Однако обратной стороной такого развития ситуации стало резкое обострение конфликтности политических процессов. Экономическая элита и власть, еще недавно, казалось бы, объединенные вокруг задачи защиты России от коммунизма и поддержки Б.Ельцина на президентских выборах 1996 года, стали отдаляться друг от друга.

Возник весьма принципиальный вопрос. В эти дни и месяцы часто вспоминали известный афоризм: «Все, что выгодно для «Дженерал моторс», выгодно и для Америки». Этому высказыванию придают разный смысл. Одни толкуют его так: то, что выгодно отдельно взятой частной фирме (подразумевается - очень крупной) не может не быть выгодным

государству. Другие видят нечто противоположное: отдельно взятой частной фирме выгодно то, что выгодно государству в целом, следовательно, она должна подчинять свои интересы государственным. Если верно первое толкование, то государство должно подчинить свою политику интересам крупного бизнеса. Именно на этом настаивали некоторые представители крупного бизнеса, так называемые «олигархи». Опасность подчинения российского государства крупному бизнесу, требовавшему «платы за поддержку на выборах», по-видимому, первым распознал, вернувшись в правительство, Анатолий Чубайс. Он не захотел мириться с тем, что «олигархи» не просто извне давили на правительство, требуя принятия угодных для них решений, но и добивались включения в само правительство своих представителей, лоббистов - так проводить нужные решения было, конечно, сподручнее.

Правительство 1997 года стремилось дистанцироваться от бизнеса. Этим открывался новый этап в политико-экономическом развитии страны: национальные интересы отделялись от частных. Из государственных структур были постепенно вытеснены все «олигархи», последним ушел Б.Березовский. *Конечно, от лоббирования тех или иных деловых интересов правительство не избавилось, но в большой степени деятельность лоббистов (а это, как известно, самый мощный источник коррупции в любой государственной организации) сосредоточилась в стенах Государственной думы, и в условиях двоевластия это обстоятельство не могло не влиять на политику государства.*

Обновленное Президентом правительство сконцентрировало свои усилия на нескольких направлениях. Перечислю главные:

- преодоление бюджетного кризиса;
- повышение эффективности расходов бюджета;

- преодоление кризиса неплатежей;
- борьба с коррупцией.

В короткий срок на большинстве из этих направлений были отмечены успехи. Поскольку главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке стала *низкая собираемость налогов*, правительством были сделаны решительные шаги. Например, были изменены порядок и очередность сбора налогов и финансирования расходов, а также введены реструктуризация и секьюритизация (перевод в ценные бумаги типа долговых обязательств) задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы (путем сокращения числа льгот) и борьбы с уклонением от налогов был ориентирован предложенный Государственной Думе проект нового Налогового кодекса.

Был разработан пакет документов по социальной реформе, реформе жилищно-коммунального хозяйства, по военной реформе - все это было направлено на повышение эффективности расходов бюджета.

Был подготовлен ряд Указов президента и Постановлений правительства, включавших меры по преодолению кризиса неплатежей путем реформирования системы цен и тарифов.

Наконец, первая половина 1997 года ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Его принципиальная новизна состояла в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение, путем выработки четких «правил игры», самой возможности злоупотреблений. Например, для предотвращения коррупции и сокращения бюджетных расходов была введена практика аукционной организации закупок продукции для

государственных нужд. В соответствии с указанием Президента, содержащимся в его годовом Послании, правительство приняло ряд решений, позволявших Минфину в основном уже с 1998 года перейти на так называемую *казначейскую систему* исполнения федерального бюджета¹. Наконец, были приняты меры по регулированию деятельности естественных монополий.

Как говорил Козьма Прутков, «Зри в корень!» Именно в этом смысл перечисленного. Из года в год все говорят о том, что коррупция и ее двойник, организованная преступность - бич нашего общества. Кажется, это единственный вопрос, в котором сходятся мнения всех: и левых, и правых, и центристов. Другое дело, что они по-разному смотрят на причины этих явлений, а что еще важнее - на методы борьбы с ними. Государственная дума обсуждала и принимала законы и постановления, которые звучали как «последние китайские предупреждения» преступности, но ничего не менялось. Увеличивались ассигнования на содержание правоохранительных органов - с тем же результатом. Создавались «службы собственной безопасности» в милиции – но до сих пор, как и прежде, взятки на дорогах остаются дамокловым мечом для любого автомобилиста, а сотрудники милиции то и дело оказываются «оборотнями», то есть участниками преступных сообществ... Что уже говорить о разразившейся в те годы эпидемии заказных убийств, жертвами которых оказывались либо политики, либо - что чаще - бизнесмены! За ними, как правило, стояли групповые экономические интересы, с их помощью нередко производился передел собственности, словом, страна

¹ Казначейская система – система доведения государственных средств до непосредственных получателей (а также сбора средств государством) не через разные банки (в основном, частные), а через специальные государственные учреждения, называемые казначействами. Это позволяет усилить контроль за прохождением и правильным использованием таких средств.

переживала эпоху «дикого» капитализма. А эту болезнь проходили многие страны в своем развитии.

Не буду спорить с левыми, утверждающими, что в коррупции виноваты реформаторы и реформы. Напомню лишь о том, как тесно были в свое время партийные аппаратчики связаны, например, с торговой мафией (регулярные подношения продуктов с базы и склада не считались ни необычным, ни предосудительным делом) или о том, что значительная часть номенклатуры поработала в свое время на «великих стройках коммунизма», то есть вышла из лагерного начальства, где тесно общалась с уголовным миром, перенимая у него не только блатной язык, но и правила жизненного поведения. Вот откуда берет начало нынешний взлет коррупции и преступности (не говорю уже о распространении в современной элите, а от нее - в народе словечек типа «заказать», «замочить», «развести» и им подобных). Об этом забывать не следует.

Впрочем, сейчас важнее другое: как их побороть? Вот правительство и попыталось посмотреть в корень. *А корень состоит в том, что любому чиновнику, обладающему правом дать или разрешить одному и отказать другому, неизбежно будут предлагаться «борзые щенки». Когда его поймут за руку, будет уже поздно.*

Значит, надо так построить жизнь, экономику, чтобы поменьше было «людей у крантика», как выразился один политик, чтобы меньше было возможностей для произвольных решений, чтобы никто не мог толковать законы вкривь и вкось, преследуя свои интересы. Словом, надо сделать так, чтобы *права* каждого - инвестора, директора, рабочего, пенсионера и т.д. были надежно ограждены от любых преступных посягательств.

Одновременно, продолжалась и традиционная линия борьбы с коррупцией. Например, были приданы новые контрольные функции и

полномочия МВД, Госналогслужбе, налоговой полиции, таможене и службам валютного и экспортного контроля. Правительство совместно с парламентом развернули довольно шумную кампания: от государственных чиновников требовалось подавать декларации о доходах, к тому же указанные суммы должны были публиковаться и обсуждаться в средствах массовой информации. (Впрочем, эта практика, у которой есть не только достоинства, но и недостатки, очень быстро фактически сошла на нет).

1.2. «Секвестрирую тебе язык!»...

Основной, стратегически важной проблемой, с которой столкнулось Правительство в 1997г., стала первая из перечисленных - проблема преодоления бюджетного кризиса.

Поступление налогов в первом квартале оказалось рекордно низким, даже если учитывать обычное сезонное падение доходов в первые месяцы года (хотя бы из-за обилия нерабочих дней в январе). Это во многом объяснялось такими причинами, как откладывание налоговой реформы, неспособность предыдущего, сформированного в августе 1996 года Правительства к решительным мерам по сокращению недоимки в бюджет, отсутствие каких-либо мер, противодействующих росту таких недоимок.

Во втором квартале после изменения состава Правительства, которое заявило о переходе к жесткой налоговой политике, уровень налоговых поступлений заметно повысился. Тем не менее, первоначальный план поступлений в бюджет, без учета секвестра, был выполнен в первом полугодии лишь на 64%.

Вот оно и прозвучало - это слово: *секвестр*. А тогда, в 1997 году, оно взбудоражило всю страну, звучало в гневных речах депутатов, не сходило с заголовков газет, к месту и не к месту использовалось на эстраде в разных

переносных смыслах (например, «Я тебе секвестрирую язык, чтобы не болтал лишнего!», или еще что-нибудь похлеще). А все дело в следующем. Правительству действительно удалось увеличить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне), особенно по разделу бюджета “Социальные услуги”, что объяснялось стремлением выполнить обещания перед работниками бюджетной сферы о погашении задолженности по заработной плате.

Но убедившись в абсолютной невозможности выполнения бюджета в полном объеме, оно 30 апреля внесло в Государственную Думу *законопроект о секвестре федерального бюджета*. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета. При этом некоторые статьи предполагалось срезать аж на 55%, а другие — на 30%. Кроме того, правительство предлагало сократить количество защищенных статей (то есть таких статей бюджета, которые не разрешалось урезать ни при каких обстоятельствах - в основном это относится к социальным расходам). Однако Дума на своей весенней сессии не приняла законопроект. На практике Министерство финансов все равно было вынуждено следовать нормативам секвестра - дополнительных денег ему взять было неоткуда. Но, естественно, при этом многие получатели бюджетных средств остались недовольными, ходили в обиженных.

Может быть, и с этим обстоятельством связан тот факт, что начиная с лета 1997 года в России вновь постепенно дестабилизировалась политическая обстановка. Уменьшалось влияние команды "молодых реформаторов" на формирование экономической политики. Одним из последних серьезных ее успехов в финансовой области в 1997 году можно считать принятие в июне Государственной Думой в первом чтении Налогового кодекса, но и этот успех вскоре был утерян. Государственная

Дума в ноябре отменила свое решение по Налоговому кодексу, постановив вернуться к его рассмотрению в первом чтении (тем самым сведя на нет достигнутое согласование ряда параметров этого важнейшего для страны законопроекта и надолго затянув его окончательное принятие).

Жесткая позиция, занятая Правительством весной 1997 года, и его настойчивость в борьбе с неплатежами привела к росту не только объема погашения недоимок, но и величины сбора текущих налогов. Однако уже в июле поступление текущих налоговых платежей сократилось, ускорился рост недоимок, который продолжился и осенью. Одна из причин такого сокращения сбора налогов состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции правительства по отношению к неплательщикам налогов. И действительно, правительство не добилось выполнения ряда собственных решений, прощало недоимки по штрафам и пени.

В течение всего 1997 года показатели бюджетного дефицита превышали законодательно зафиксированный уровень, но не существенно. Финансовый кризис привел к резкому росту стоимости обслуживания государственных заимствований. Это не оказало заметного влияния на текущую ситуацию, однако угрожало самыми негативными последствиями в 1998-м и в последующие годы: государственный долг накапливался, как снежный ком, и когда-то должен был наступить час расплаты...

1.3 Долгожданный подъем?

Между тем, общая экономическая ситуация в 1997 году казалась обнадеживающей. Главное, что впервые за годы реформ - после глубокого спада, после причитаний о «коллапсе»! - был отмечен пусть небольшой, но, безусловно, *реальный экономический рост*. Не все его, правда, ожидали. Вот некоторые прогнозы известных политиков, сделанные по весне:

Г.Явлинский прогнозировал сокращение ВВП в 1997 году на 2,5% и инфляцию в 22% (на самом деле - плюс 0,4% и 11%). Г.Селезнев предупреждал об «углублении кризиса» в случае прихода в правительство Чубайса - как известно, этого не произошло. Г.Зюганов обещал к осени «массовый организованный протест трудящихся», а на самом деле забастовочная активность в конце года была существенно меньше, чем в начале.

По ряду направлений социально-экономической политики произошло продвижение вперед, отразившееся в конкретных показателях и позитивных экономических сдвигах.

Прежде всего, характерной для 1997 г. чертой стала не только тенденция к стабилизации объемов валового внутреннего продукта, но и рост промышленного производства (уверенно превысивший 1,5 %), причем темпы спада в сельском хозяйстве и на транспорте постепенно ослабевали. Эти процессы протекали при устойчивом замедлении темпов инфляции, укреплении курса рубля по отношению к доллару и сохранении активного внешнеторгового сальдо (то есть превышении экспорта, дающего стране, как известно, доллары и другую валюту, над импортом).

С восстановлением экономического роста отмечались и позитивные изменения в динамике социальных параметров. Численность официально зарегистрированных безработных уменьшилась с 2,5 млн. человек на начало года до 2,0 млн. человек в декабре 1997г. Обнаружилась тенденция к повышению эффективности использования работников, занятых в производстве. Это выразилось, например, в том, что заметно уменьшилось по сравнению с 1996 годом применение режима неполной рабочей недели и вынужденных отпусков по инициативе администрации.

По мере погашения задолженности по заработной плате и социальным обязательствам, начали расти реальные доходы населения, соответственно изменялась структура его расходов и повышался платежеспособный спрос. В свою очередь, рост платежеспособного спроса сопровождался, что естественно, активизацией деятельности предприятий торговли и сферы платных услуг населению.

Однако главное даже не в достигнутом росте, как таковом, а в отчетливо наметившихся структурных сдвигах, особенно в промышленности, где прирост производства в отдельных отраслях был очень различен, составив от нуля до 10 % в полиграфии и даже 15% (в медицинской промышленности).

В 1997 году основными точками роста оказались предприятия, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса, успешно конкурирующие на внутреннем рынке с иностранными товаропроизводителями (в частности, это относится к ряду производств пищевой промышленности). Причем характерно, что эти процессы стали разворачиваться *без каких бы то ни было мер протекционистского характера, без административного вытеснения иностранных конкурентов - чего так долго и настойчиво требовали (да и требуют сегодня) некоторые политики и экономисты.* Оказывается, как и говорили либеральные реформаторы, *такие задачи решаются созданием соответствующих экономических условий.* Они были правы, потому что - повторяю еще и еще раз! - законы экономики неотвратимы, как законы природы, причем повсюду - хоть в России, хоть в Африке или Америке.

Важно, что правительству удалось существенно ослабить действие главного, на начало 1997 года, дестабилизирующего фактора в социальной сфере - *долгов по заработной плате бюджетников и пенсиям.* Летом

правительство рассчиталось по долгам с пенсионерами, к осени была закрыта задолженность по денежному содержанию военнослужащих, к Новому году полностью были перечислены в регионы средства для погашения федеральной задолженности по заработной плате бюджетникам. (Надо признать, что эти успехи не были закреплены созданием механизма, исключающего возникновение массовых задолженностей по зарплате и пенсиям, и в начале 1998 г. ситуация повторилась).

Правительство смогло в короткий срок разработать и представить законодателям ряд реальных и действенных реформаторских документов, которые были конкретны и технологичны. Прежде всего, это Налоговый кодекс (о его судьбе уже было сказано), Бюджетный кодекс, пакет проектов социальных реформ, концепция пенсионной реформы, предложения по реформе здравоохранения.

Хотя по политическим причинам большая часть этих документов не получила официального одобрения законодателей, их появление очень важно, поскольку закладывало основы решения самых острых и сложных проблем реформирования социально-экономической системы России в дальнейшем. То есть исполнительная власть теперь имела достаточно ясное представление о конкретных направлениях своих действий в соответствующих областях.

Инфляция в России в 1997 году была даже ниже, чем в “передовых” по постсоциалистическому переходу странах, включая Польшу. Российский рынок ценных бумаг был в 1997 году наиболее быстро растущим в мире. Важным итогом года стало вступление России в Парижский клуб (международная организация, объединяющая государства-кредиторы). Начался процесс ремонетизации экономики, то

есть несколько повысился коэффициент монетизации (этот термин разъяснялся выше). В результате наблюдался некоторый рост потребительского спроса и производственного спроса предприятий, оживилось кредитование реального сектора. В свою очередь, ремонетизацию можно рассматривать как интегральный показатель накопленного в 1995 - 1997 годах потенциала стабилизации экономики.

Наконец, появились изменения в позитивную сторону и целого ряда социальных показателей, включая продолжительность жизни, заболеваемость, преступность и раскрываемость преступлений и т.п.

Все это свидетельствовало - во всяком случае, внешне - о серьезном улучшении экономического и финансового состояния страны, все свидетельствовало об эффективности разумно-жесткой денежной политики правительства на этом этапе..

Разумеется, не все проблемы были решены, и, тем более, далеко не все проблемы были решены последовательно. Например:

- не удалось добиться коренного улучшения собираемости налогов;
- неплатежи между предприятиями продолжали расти, хотя темп их роста замедлился;
- бюджетный дефицит сохранялся на уровне, опасном с точки зрения экономического роста (возможности заимствования на внутреннем рынке при низкой монетизации ВВП оказываются весьма ограниченными). Кроме того, опасно выросло бремя обслуживания государственного долга (к этому мы вернемся ниже);
- предпринимаемые Правительством меры в области регулирования естественных монополий были явно недостаточными.

Следовательно, торжествовать победу было еще очень рано.

К тому же резкое обострение политического давления на исполнительную власть к концу года, явно инспирированный поток «компромата» на А.Чубайса и Б.Немцова привели к практической остановке работы Правительства. Его деятельность оказалась блокированной возросшими противоречиями внутри Кабинета и его аппарата. *Такая ситуация становилась тем более опасной, что на нее накладывался разразившийся осенью 1997 года мировой финансовый кризис, который требовал от правительства принятия, как никогда, четких, своевременных и эффективных решений.*

Собственно, кризис правительства младореформаторов наметился уже в середине года, когда Государственная Дума, как говорилось, отклонила пакет предложенных им социальных законопроектов, а правительство проявило недостаточную решимость в отстаивании своей позиции. *Иными словами, сложившееся двоевластие еще раз затормозило, если не сказать - парализовало процесс социально-экономического реформирования страны.*

Что же произошло? Можно выделить несколько *причин* неудачи правительства:

Во-первых, оно недооценило заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вялотекущего экономического кризиса. Одновременно, в 1997 году со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах федерации в конце 1996 - начале 1997 гг. привели к повышению ответственности региональной власти перед населением регионов и к усилению независимости регионов от федерального центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных в избранные. У федерального центра, в свою

очередь, не оказалось действенных рычагов влияния на региональную власть.

Во-вторых, причиной кризиса правительственной команды явилась борьба новых групп интересов за контроль над правительством. И, наконец, *в-третьих*, конфликты внутри самого правительства.

И все же главное, представляется, в другом. Экономическая ситуация, радовавшая многих (еще с советских времен привыкших оценивать успехи страны по таким показателям, как рост или спад производства, рост или снижение доходов населения и т.п.) - на самом деле была благополучной лишь на поверхностный взгляд. Экономисты, анализировавшие более сложные, глубинные процессы, уже давно сигнализировали: надвигается беда!

Предваряя дальнейшее изложение, хочу привести небольшую таблицу. Я позаимствовал ее, дополнив последней строкой, из справочника «Социально-экономические проблемы России», выпущенного издательством «Норма» в 1999 г. Но я очень советую, читая следующий параграф, следя за ходом различных рассуждений, оценивая позиции сторон в развернувшихся дискуссиях, о которых пойдет речь, постоянно держать эти цифры - как сказали бы в старину - перед умственным взором. Признаюсь: для того, чтобы сделать их нагляднее, пришлось прибегнуть к некоторым округлениям, но общую картину они представляют достаточно достоверно.

	1993	1994	1995	1996	1997
Внутренний валовой продукт, млрд (новых) рублей	162	628	1566	2000	2500
Внутренний госдолг млрд (новых) рублей	35	88	188	336	500

% ВВП	21,7	14,0	11,9	16,6	19,4
Внешний долг России (в скобках – остаток долга, унаследованного от СССР), млрд долл.	112,7 (103,7)	120 (108,6)	120,4 (103,0)	124,2 (100,8)	130,8 (97,8)
Обслуживание внутреннего и внешнего долга, % ВВП	0,9	3,1	3,3	5,7	4,4
Примерная сумма внутреннего и внешнего долга, млрд долл.	145	153	168	200	235

1.4. Раскаты грома при тихой погоде

Обратимся к ситуации в денежной сфере.

Инфляция в 1997 году, как было сказано, устойчиво снижалась. Если в январе 1997 индекс потребительских цен составлял 2,3% в месяц, то во втором квартале он снизился до примерно 1% в месяц и до конца года уже практически не превышал этот уровень. За год потребительские цены выросли на 11% - еще один шаг, и Россия вышла бы из списка стран с так называемой *двузначной инфляцией* (принято считать, что если инфляция за год составляет двузначную цифру - экономика еще неустойчивая, ненадежная). В результате снижения уровня инфляции в 1997 году вырос реальный курс национальной валюты по отношению к доллару. Центральному банку пришлось даже предпринимать усилия, чтобы номинальный обменный курс доллара не слишком снижался - это затруднило бы экспорт товаров из страны, а значит - приток долларов,

что, в свою очередь могло привести к падению курса рубля. Вот так, на острие ножа, приходится балансировать тем, кто управляет денежным хозяйством страны, их еще называют «денежными властями».

Центральный банк быстро увеличивал запасы свободно-конвертируемой валюты, долларов. В первом полугодии 1997 года они выросли с 1,7 до 10,6 млрд. долларов, т.е. на 517%. Этот рост продолжался до осени. (Потом началось резкое сокращение –к декабрю запасы валюты сократились примерно на 62%; впрочем, это тема для следующей главы).

Откуда вдруг полился на страну такой поток долларов? Оказывается, не только от внешней торговли. Правительство с гордостью сообщало в средствах массовой информации о том, что иностранные капиталы, уверившись в устойчивости экономического и политического положения России, наконец, «приходят» к нам. Иностранные инвестиции на всех этапах реформы рассматривались как важнейшее средство прекращения спада экономики и возобновления роста производства. Привлечь их в Россию считалось делом чести для каждого из сменявших друг друга правительств.

И вот капиталы пришли. Но, оказывается, не те...

Некоторые российские экономисты в своих работах утверждают (могу сослаться на фундаментальный труд «Путь в XXI век»²), будто бы в западных рыночных странах, «инвестиции идут в производство», поскольку там эффективность основного производственного капитала, как правило, превышает эффективность торгового или финансового капитала, - тогда как в России «деньги в реальном секторе не задерживаются, а

² Путь в XXI. Стратегические проблемы и перспективы российской экономики. Коллектив авторов под руководством акад. РАН Д.С. Львова. М.»Экономика», 1999.

аккумулируются в постоянно нарастающих масштабах в финансовом секторе...».³ Что касается России, то характеристика (для того времени) верна, кто спорит? Однако в целом вопрос сложнее. Беда в том, что через несколько страниц в той же книге дается красочная картина функционирования глобальных финансовых рынков, в которых на долю реального сектора приходится, по данным авторов, менее 10% общего оборота! Так что в этом смысле экономика России не многим отличается от экономики других стран, входящих в мировое экономическое пространство и она тоже подвержена общим опасностям. Тем важнее для правительства и денежных властей осознанно, оптимально регулировать потоки капиталов.

Между тем, принимавшиеся законодательной властью из года в год дефицитные бюджеты не оставляли правительству большого выбора альтернатив. Надо было выплачивать пенсии, зарплаты, обеспечивать здравоохранение и образование, армию, правоохранительные органы - а денег не было! Их можно было, как мы видели, либо «напечатать» - но это путь к инфляции, которая все равно «съест» выплаченное, либо влезать в долги, внутренние и внешние. Действительно, как уже неоднократно говорилось, с мая 1993 года были введены в оборот ГКО - Государственные краткосрочные обязательства. Государственные обязательства (или облигации - что то же самое) - нормальный финансовый инструмент, применяющийся практически во всех странах. Правда, чаще они носят не краткосрочный, а долгосрочный характер и считаются самым надежным способом вложения денег - например, по сравнению с покупкой акций. Беря деньги в долг, государство выдает обязательство вернуть их с процентами. Обычно в развитых странах

³ Указ.соч., сс. 15,19

проценты невысокие, поскольку там инфляция близка к нулю, а надежность правительства как поручителя привлекает инвесторов. Известен принцип, который гласит: чем выше риск, тем выше и процент на вложенные, данные займы деньги.

В 1993 г в России, как мы помним, бушевала инфляция, поэтому облигации пришлось сделать, во-первых, краткосрочными и, во-вторых, установить на них очень высокий процент - иначе никто под такие обязательства денег не стал бы давать.

Сейчас некоторые критики возмущаются: как это правительство могло пойти на такой опрометчивый шаг? (Хотя и не предлагают, как и не предлагали ничего взамен, а деньги-то были нужны позарез!). С.Глазьев даже называл выплаты по ГКО *причиной большого бюджетного дефицита* - так они оказались велики. Конечно, тут несколько перепутаны причины и следствия: *ГКО и появились-то из-за бюджетного дефицита, как средство его покрытия, а никак не наоборот*. Но вопрос о сверхвысокой доходности облигаций действительно важен. Вначале ГКО распространялись не очень активно (они продавались на аукционах, чтобы хоть как-то уменьшить процент). Дальше - больше. Постепенно обслуживание внутреннего государственного долга (большую часть которого составили ГКО, а также некоторые другие виды обязательств) действительно стало одной из наиболее крупных и прогрессирующих статей расходов федерального бюджета. Это заставляло искать все больше средств для покрытия дефицита, а возможности внешних заимствований (то есть займов у международных финансовых организаций, зарубежных банков и т.п.) были ограничены - достаточно вспомнить, как всю страну трясло каждый раз, когда решался вопрос о каком-нибудь новом транше кредита МВФ...

В этих условиях было решено продавать ГКО нерезидентам (это называется «допустить нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга»; обратите внимание - именно *внутреннего*, а не внешнего, некоторые авторы в средствах массовой информации здесь допускают путаницу). В феврале 1994 года Центральный банк официально объявил об этом, правда, с некоторыми ограничениями, которые впоследствии были отменены. Приход нерезидентов позволил существенно снизить процентные ставки и тем самым, во-первых, уменьшить расходы бюджета на обслуживание государственного долга, а, во-вторых, облегчить переток кредитов в реальный сектор. Но, с другой стороны, это резко усилило зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых финансовых рынков.

Инвесторы - они очень разные. Есть рисковые, готовые ради возможной прибыли не уходить с рынка, держаться до конца (а доходность ГКО на российском рынке была весьма высокой по западным меркам - даже постепенное понижение в 1997 году гарантированной доходности до 9% годовых практически не отразилось на привлекательности для них этого рынка). Есть инвесторы осторожные, готовые при первых признаках неустойчивости рынка - политической ли, экономической - немедленно забрать свои деньги, и пусть с потерями, но уйти и поискать своим капиталам лучшее применение.

В условиях современной ситуации на мировых финансовых рынках уход осторожных инвесторов с рынков развивающихся стран, в частности из России, при разовом "сбросе" ими пакетов государственных ценных бумаг может привести к возникновению серьезного кризиса. Такая опасность заметно усилилась после президентских выборов и снятия в июне 1996 года ограничений на конвертируемость рубля по текущим

операциям. Это поставило перед валютной политикой государства в 1997 году новые проблемы, аналогичные тем, с которыми столкнулись ранее некоторые развивающиеся страны. Чувствительность к политическим событиям и определенная «стадность» поведения, характерная для западных инвесторов, создает угрозу спекулятивных атак, не мотивированных фундаментальными факторами (так называемые самореализующиеся валютные кризисы). Поэтому с точки зрения долговременной стабильности валютного рынка накопление значительного запаса валютных резервов (23,8 млрд. долл. на конец июня) было вполне обоснованно. Так государство пыталось предохраниться от возможных финансовых потрясений. Кстати, это показывает, что угрозу кризиса, разразившегося позднее, в августе 1998 года, экономисты в правительстве видели задолго до того, как раздался его первый гром. При вполне, казалось бы, чистом небе.

Но вот, как на грех, с осени осложнилась ситуация в мире. Закончился довольно длительный период подъема мировой экономики и начались финансовые потрясения на финансовых рынках ряда развивающихся стран, особенно в странах Юго-Восточной Азии. Снизились мировые цены на нефть - основной источник валюты для государственного бюджета России.

Все это повлекло за собой дестабилизацию российских финансовых рынков. Иностранные инвесторы в массовом порядке начали забирать свои деньги - это называется «отток капиталов». Зашатался рынок межбанковских кредитов, почти как это было в 1995 году - выросли процентные ставки, кредиты выдавались только особо доверенным партнерам. Некоторые банки начали испытывать трудности, потому что в связи со снижением учетной ставки (процента, по которому Центральный

банк кредитует коммерческие) существенно обесценились ГКО, акции и некоторые другие ценные бумаги. Чтобы рассчитываться с вкладчиками (кредиторами), эти бумаги приходилось предлагать для продажи, и они еще больше дешевели. Банки терпели значительные непредвиденные убытки. Все это привело в начале декабря к первым симптомам банковского кризиса: невыполнению рядом банков обязательств по оплате и по поставке ценных бумаг, а также к требованиям предоплаты контрактов на финансовых рынках.

А это уже было очень тревожным сигналом.

Все это, повторяюсь, было известно специалистам, все широко обсуждалось. Вносились самые разные предложения о том, как предотвратить кризис. Например, одни считали необходимым резко сократить бюджетный дефицит, другие - изыскать способ его покрытия, взамен ГКО, какими-то другими облигациями, с менее высокими процентами, третьи - провести девальвацию рубля (ссылаясь на то, что если сделать это поскорее, то обесценение будет не слишком глубоким, да и к тому времени все постсоциалистические страны девальвировали свои валюты, и не по одному разу).

В этой ситуации Центральный банк РФ предпринял ряд мер, направленных на предотвращение спекулятивных атак против рубля и поддержание рынка государственных ценных бумаг. В частности, была повышена ставка рефинансирования с 21% до 28%, увеличен норматив обязательного резервирования по счетам в иностранной валюте. Предпринятые меры позволили на тот момент не допустить девальвации рубля.

Рассказ о финансовых проблемах, обострившихся на рубеже 1997-98 гг., был бы неполным, если не проследить динамику обменного курса

доллара в России. В течение первых восьми месяцев 1997 года предложение валюты на биржах росло. К тому были две причины: во-первых, благоприятная макроэкономическая ситуация, во-вторых, сезонное увеличение экспортной выручки. В условиях возросшего притока капиталов, Центральный банк был вынужден поддерживать курс доллара, чтобы он не упал - этого требовали ориентиры денежной программы.

Однако с середины осени 1997 ситуация коренным образом изменилась. Репатриация (т.е. вывоз) прибыли нерезидентов с рынка государственных ценных бумаг определила увеличение спроса на доллары: инвесторы-нерезиденты дружно предъявляли свои облигации к оплате и вывозили полученные доллары восвояси. Теперь приоритетной задачей Центрального банка России стало поддержание обменного курса рубля. Любые резкие колебания курса могли привести к кризису.

10 ноября 1997 года Центробанк РФ объявил целевые ориентиры курсовой политики на 1998–2000 гг. Он обещал поддержание ее стабильности и преемственности. При этом расширился валютный коридор, что открывало банку несколько большую свободу маневра в реализации курсовой политики.

Тревога нарастала. Все изложенные здесь соображения и рекомендации звучали на научных совещаниях и экономических советах, в периодических изданиях. Политика властей многим представлялась как неразумная и непоследовательная, звучала критика, перечислялись ошибки. *Но хотелось бы подчеркнуть: при всей важности тех или иных конкретных мер, связанных с валютным курсом, с тонкими деталями регулирования банковской деятельности, даже со знаменитой «пирамидой ГКО», в построении которой критики без устали обличали правительство - все это не главное. Эти меры могли, быть может, оттянуть кризис на*

какое-то время, облегчить связанные с ним тяготы - но сам кризис был неизбежен. Ибо - повторяю еще и еще раз! - парламент России вопреки предупреждениям экономистов-реформаторов из года в год принимал дефицитные государственные бюджеты, наращивая объемы государственного долга. Иными словами, в бедах России опять-таки виноваты не сами по себе рыночные реформы, а те условия двоевластия, в которых они проходили.