

Глава 2. Решающий год, который ничего не решил

2.1 Пробный шар

На VII съезде Советов (декабрь 1992 г.) свершилось то, чего добивались противники реформ с первого дня существования правительства Ельцина-Гайдара, то, что предсказывали сторонние наблюдатели, называя с самого начала команду Гайдара «правительством камикадзе». Первыми словами, сказанными новым премьером В.Черномырдиным перед микрофоном, были слова о том, что он за продолжение курса реформ, но - «не таких»: он не хочет, чтобы Россия стала «страной лавочников». Надо ли объяснять, какой переполох это вызвало среди сторонников перехода к рыночной экономике?

Многие говорили тогда, что теперь на реформах поставлен крест, что быстро начнется реставрация прежнего «социалистического» экономического устройства - с дефицитом, карточками, а вполне возможно и с реализацией такого «экономического института», как система лагерей ГУЛАГа.

Сейчас, оглядываясь назад, можно констатировать, что при всех издержках, все же мрачные оценки и прогнозы, звучавшие в те дни, были чрезмерно пессимистичными. К счастью, худшего не произошло, хотя темп реформ был действительно замедлен, в чем-то они были и приостановлены, - но все же поворота вспять не произошло.

Хотя попытки - были. И пробный шар был запущен очень быстро, быстрее, чем можно было ожидать. Уже 31 декабря 1992 года В. Черномырдин подписал подготовленное реликтовым Комитетом цен при Министерстве экономики постановление Правительства «О государственном регулировании цен на отдельные виды продукции и товаров». Этот новогодний подарок устанавливал на большинство товаров предельные

уровни рентабельности для производителей, а тем, кто в «лимит» не уложится, были обещаны компенсации из федерального бюджета. (Как это напоминает старое, из эпохи обанкротившегося централизованного ценообразования, которое в народе называлось не иначе как всесоюзным собесом!...)

Пробный шар был заброшен, по-моему, с двоякой целью. Во первых, чтобы проверить, как отнесется к этой идее население. Население-то быстро поняло суть дела - сразу же после Нового года в Москве и других городах начался ажиотажный спрос, мигом опустели чуть начавшие наполняться прилавки. Во-вторых, те чиновники, которые подсунули новому премьеру проект постановления, хотели проверить, насколько искренни заверения В.Черномырдина о его верности курсу реформ? Они-то надеялись, что это - лишь стандартный политический макияж, а на самом деле новый премьер взял курс на свертывание реформ (о чем поспешили заявить некоторые средства массовой информации). И, казалось бы, Черномырдин оправдал их ожидания, подписав документ, за версту разивший антирыночным духом. К чести для него, однако, разобравшись в сущности дела и уступив мнению ряда членов правительства, он быстро *отменил* постановление.

Премьер упорствовать не стал. С чем, безусловно, надо было его поздравить. Во всяком случае, стало ясно, что не все потеряно для реформ, надежды на их продолжение оживились. Но противники реформ на этом не успокоились. *Более того, именно 1993 год стал годом решающей схватки, исход которой должен был определить судьбу России и российской экономики, может быть, на многие десятилетия вперед.* Этот год был насыщен политическими событиями, как ни один другой в последнем десятилетии XX века (кроме, конечно, 1991-го, года августовского путча, развала СССР, объявления о предстоящих рыночных реформах в России.).

Три главных события года следует напомнить в этой связи:

- первую и, как теперь известно, не последнюю попытку импичмента, то есть отстранения от власти президента Б.Ельцина парламентом (28 марта), плавно перешедшую в референдум 25 апреля, в котором антиреформаторские, антиельцинские силы потерпели серьезное поражение;
- роспуск президентом Съезда народных депутатов и Верховного совета (21 сентября), а также последовавший за этим и подавленный вооруженный мятеж, повлекший человеческие жертвы, наконец
- принятие новой Конституции на всенародном референдуме вместе с первыми выборами в Государственную думу Российской Федерации.

Сущность этих событий состояла в том, что одна власть - законодательная - стремилась доминировать в обществе, чтобы повернуть реформы вспять или по крайней мере в другое русло, более соответствующее политическим воззрениям большинства депутатов (в лучшем случае, в русло так называемого «рыночного социализма»), а другая власть - исполнительная во главе с Президентом - стремилась доминировать в обществе для того, чтобы, преодолев трудности переходного периода, устранив двоевластие, устремиться вперед - к действительно демократическому и рыночному, процветающему государству.

Конечно, такое утверждение несколько огрубляет ситуацию, поскольку и в законодательной власти - хотя и в меньшинстве - были представлены также депутаты реформаторского направления, и в правительстве, особенно после утверждения В.Черномырдина в должности премьера, были министры, придерживавшиеся антиреформаторских взглядов.

Но не об этом идет речь - а об общих тенденциях. Огромной поддержкой для реформаторов оказалось то, что на Всенародном референдуме 25 апреля большинство населения ответило «ДА» на прямой вопрос: «Одобряете ли вы социально-экономическую политику Президента РФ и Правительства РФ?». Рухнули надежды их оппонентов, которые, собственно, и добились

включения вопроса о доверии к этой политике в бюллетени референдума, будучи уверенными в отрицательном ответе.

Окно 3

Результаты Всероссийского референдума 25 марта 1993 года

Вопросы Референдума	Доля избирателей, Ответивших "да", %
"Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?"	58,7
"Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?"	53,0
"Считаете ли Вы необходимыми досрочные выборы Президента Российской Федерации?"	49,5
"Считаете ли Вы необходимыми досрочные выборы народных депутатов Российской Федерации?"	67,2

Вот на таком сложном, напряженном политическом фоне развивались экономические процессы в 1993 году.

2.2. Что происходило с деньгами?

Лихорадочные попытки правительства осенью 1992 года (до отставки Гайдара), хоть как-то уменьшить государственные расходы, выдачу государственных кредитов предприятиям и сократить эмиссию денег (на языке экономистов это называется *ужесточением бюджетной и кредитно-денежной политики*) - эти попытки дали свои результаты лишь на очень короткое время. После VII Съезда народных депутатов начался новый виток роста цен; в конце января 1993 года резко упал обменный курс рубля. В последнюю декаду декабря цены выросли более чем на 10

% - это почти соответствует месячному темпу инфляции в 50% - тому рубежу, за которым, как уже говорилось, обычно начинается разрушительная гиперинфляция. С Нового года маховик инфляции раскручивался все быстрее и быстрее.

Прежде чем перейти к дальнейшему рассмотрению «денежного» вопроса, следует пояснить некоторые термины, без понимания которых недостаточно подготовленный читатель рискует не понять последующего изложения.

Итак. Читатели, конечно, слышали о дискуссиях в среде экономистов о необходимом объеме денежной массы (т.е. общего количества денег в стране). Одни экономисты считают, что денег для нормального развития экономики нужно больше, другие - меньше. В переводе на экономико-политический язык, первые стоят за *мягкую* денежную политику, вторые - за *жесткую*. И те, и другие приводят аргументы, кажущиеся им неотразимыми. Например, первые говорят, что (при прочих равных условиях) чем больше денег в экономике, тем больше оборотных средств у предприятий, больше вложения инвесторов и больше спрос у потребителей - а все это ускоряет рост производства и, следовательно, делает жизнь людей лучше.

Вторые же, напротив, доказывают, что чем больше денег (при прочих равных условиях), тем быстрее растут цены, то есть тем выше инфляция, которая разорительна для населения и падает золотым дождем на богатых, делая их еще богаче. Они утверждают также, что «мягкие денежные ограничения» для предприятий (термин венгерского экономиста Я.Корнаи) создают им тепличные условия работы, не побуждают к росту эффективности, к структурной перестройке производства и консервируют технологическую отсталость - а, следовательно, тормозят

экономический прогресс, от которого, в конечном счете, зависит устойчивое, постоянное улучшение жизни людей.

Первые, сталкиваясь с финансовыми трудностями страны, требуют “*напечатать*” больше денег, вторые - напротив, требуют “*сжать денежную массу*”.

Между тем, в действительности количество денег в экономике определяется не пресловутым “печатным станком”, а действием сложного денежного механизма, определяется *равновесием спроса и предложения денег на денежном рынке в каждый данный момент*. Так что общего ответа на вопрос “больше или меньше” быть не может - все решают обстоятельства, т.е. экономическая и социальная ситуация.

Деньги - всеобщее средство платежа, это общеизвестно. Одновременно они - одна из форм накопления и существования богатства домохозяйств, фирм и государства. Впрочем, может быть, лучше говорить не о «богатстве» (этот термин обычно фигурирует в переведенных на русский язык западных учебниках), но хотя бы о “достоянии”, так как вряд ли можно назвать богатством рубище бедняка, а ведь и он делает выбор: носить это рубище или продать его, чтобы за вырученные деньги купить кусок хлеба. В последнем случае, строго говоря, он тоже *формирует спрос на деньги, представляющий собой, как видим, спрос на товары и услуги, которые можно на них приобрести*.

Денежная масса - совокупность денег в экономике. Ее структура по-разному определяется в разных странах, да и в России в этом отношении сохраняется разноречивой, что порой приводит к недоразумениям.

В статистических и аналитических публикациях основной характеристикой состояния денежной массы (например, при

сравнении темпов ее роста и темпов инфляции) обычно служит агрегат M2, то есть наличность и вклады в банках. По номинальному значению денежной массы (в рублях) невозможно оценить, много или мало денег в экономике. Другое дело - отношение M2 (с некоторыми поправками, которые здесь нет смысла расшифровывать) к валовому внутреннему продукту. Оно называется *уровнем (или коэффициентом) монетизации экономики*. Это чрезвычайно важный показатель, характеризующий состояние денежного хозяйства страны в каждый данный момент. Не случайно вокруг него-то и ведут дискуссии экономисты разных направлений, причем некоторые из них проявляют поразительное невежество: смешивая понятия *номинальной* и *реальной* денежной массы, они требуют искусственно, волевым образом «повысить коэффициент монетизации». Смотрите, говорили они еще несколько лет назад, у нас реформаторы довели этот коэффициент до каких-то 16%, а в США он приближается к 60%, в Швейцарии или Японии он даже больше 100%. Значит, нашей экономике явно не хватает денег! Напечатаем, и все будет в порядке!

Это заблуждение. Как раз наоборот: чем больше печатается денег и из-за этого ускоряется инфляция, тем ниже коэффициент монетизации - это закон. Например, едва ли не самым низким в истории - аж 0,3% ! - он был в Югославии в период, когда там бушевала гиперинфляция, выпускались купюры в миллиард и даже триллион динаров, словом, чего-чего, а денег было «навалом»!

Но вернемся в 1993 год.

Мягкая денежная политика, проводившаяся в это время в России, во многом объяснялась зависимостью Центрального Банка от популистски ориентированного парламента. Центробанк упорно выдавал по своему усмотрению льготные кредиты крупным предприятиям различных

отраслей народного хозяйства, чтобы поддержать их на плаву - предприятиям крайне неэффективным, выпускавшим никому не нужную продукцию. Льготные кредиты активно перепродавались с огромной выгодой для финансовых спекулянтов, они служили питательной средой для коррупции (взятки чиновникам, от которых зависело выделение таких кредитов, становились массовыми). Только к 1994 году льготное кредитование было поставлено под контроль. А пока - поскольку это были кредиты не коммерческих банков, а Центрального банка, такая практика вела к увеличению денежной массы и, значит, только разгоняла инфляцию.

Второй важный фактор инфляции в этот период заключался в том, что после развала Советского Союза рубль не был разделен. В каждой из бывших союзных республик существовал эмиссионный центр - банк, который «выпускал» безналичные рубли, в огромных количествах поступавшие в Россию. Такая неконтролируемая эмиссия давала республикам выгоду, а России - инфляцию. Внедрение системы корреспондентских счетов Центральными банками союзных республик в Центральном банке России и последовавший за этим переход республик к собственным валютам были важнейшими шагами на пути разделения денежных систем. Однако еще год после этого происходила практически неконтролируемая Российским Правительством эмиссия так называемых технических кредитов. Эти кредиты автоматически выдавались для того, чтобы соответствующие республики могли оплачивать импортируемые из России товары.

На практике раздел рублевой зоны произошел лишь к осени 1993 года, и в течение всего периода, который был начат либерализацией цен, российские власти не имели полного контроля за денежным предложением. В связи с этим следует напомнить, что с самого начала правительство Ельцина-Гайдара, вопреки многим возражениям как

отечественных экономистов, так и даже такой квалифицированной организации, как Международный валютный фонд, добивалось финансовой самостоятельности России и не соглашалось на сохранение рублевой зоны. Жизнь подтвердила правоту российских реформаторов: не добейся они окончательного ограждения рубля от внешней угрозы, гиперинфляция была бы неминуемой. (Разумеется, сказанное не исключает того, что когда-нибудь, в более благоприятных условиях потребность в рублевой зоне в той или иной форме может возродиться - ведь в принципе она облегчает торговлю между странами и имеет массу других достоинств. Но - именно в принципе).

2.3. Инфляционисты против антиинфляционистов - логика борьбы

Инфляция по-разному затрагивает интересы разных слоев общества и потому оказывается феноменом не только экономическим, но и политическим. Когда в той или иной стране стабилизация не удается и инфляция затягивается (это называется *«отложенной стабилизацией»*), то объяснение приходится часто искать именно в сфере политической, а не экономической.

Стабилизация оказывается отложенной тогда и там, когда и где власть слишком слаба, чтобы осуществить комплекс необходимых, но обычно непопулярных экономических шагов, а в обществе существуют примерно равнозначные по своему влиянию группы, соответственно, выигрывающие или проигрывающие от остановки инфляции. Причем соотношение их сил не постоянно, оно меняется по мере развития экономических реформ.

Если на рубеже 1991-1992 годов политика стабилизации практически не вызывала сопротивления, то уже к весне 1992 года сопротивление оказалось тотальным. Поначалу результаты

либерализации цен были малопонятны и плохо прогнозируемыми для экономических агентов - советская экономика на протяжении десятилетий существовала в условиях товарного дефицита, и руководители предприятий не были знакомы с особенностями равновесного рынка и проблемой спросовых ограничений. Но уже вскоре, столкнувшись с неожиданным для них резким сокращением спроса на свою продукцию и кризисом неплатежей, они осознали последствия либерализации и объединились в едином требовании к правительству: «дайте денег!».

Противодействовать этому можно было лишь расколов потенциально различные интересы разных типов экономических агентов (предприятий), и эта задача была выполнена с началом приватизации. Ей будет посвящена следующая глава, а здесь только кратко отмечу, что исходно приватизация в России преследовала политические цели, поскольку была призвана решать задачи укрепления социально-политической базы курса на либерализацию и стабилизацию экономики. Поэтому, в частности, правительство Е.Гайдара сочло возможным согласиться в 1992 году на некоторое смягчение бюджетной и денежной политики, но обеспечить такой ценой начало приватизации.

Благодаря началу приватизации к весне 1993 года отчетливо оформились две основные группы (в экономической литературе их называют *группами интересов*) - группы, приверженные инфляционистской и антиинфляционистской политике. Водоразделом между ними была разница в отношении к роли инфляционных процессов, путей и возможностей их преодоления. Именно эта проблема стала доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации, которая доминировала в 1991 году.

Чего добивались инфляционисты? Денег, денег и денег для поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий. Кроме того, они требовали «усиления управляемости народного хозяйства», что в их понимании означало восстановление властных полномочий центра (отраслевых министерств) прежде всего по отношению к предприятиям государственного сектора (что, в общем, понять можно), но также и к частным предприятиям и фирмам, (что в российских условиях означало только рост коррупции); они требовали ужесточения контроля за экспортно-импортной деятельностью и проведения протекционистской политики.

Для некоторых из сторонников этого экономического курса он означал спасение от неминуемого разорения (имеются в виду те государственные предприятия, которые в силу объективных или субъективных причин не были способны адаптироваться к конкуренции и обречены на поражение в случае проведения жесткой бюджетной политики).

Кроме того, инфляционистский курс был выгоден банкам. Они прямо выигрывали от инфляции, делая на ней огромные прибыли: их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере было обусловлено льготными кредитами и бюджетными субсидиями (которые многократно «прокручивались», прежде чем попасть к конечному получателю). Наконец, инфляция является источником исключительной доходности торгово-посреднической деятельности, что формировало соответствующие позиции этой части бизнеса. Иными словами, *инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами производственных секторов.* Следовательно, деньги могли идти куда угодно, только не в производство, о росте которого якобы так

заботились «оппозиционные» депутаты, требовавшие «поддержки производителей», а на самом деле выступавшие как ярые инфляционисты.

Однако постепенно укреплялись и ряды сторонников антиинфляционного экономического курса, ориентированного на решительную макроэкономическую стабилизацию. Они поддерживали либерализацию хозяйственной деятельности, жесткую финансово-кредитную политику, неуклонное осуществление приватизации. В проведении последовательной антиинфляционной политики более всего были заинтересованы те хозяйственные структуры, которые уже успели осознать свою экономическую силу, обрели неплохие возможности реализовывать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке. Они были уже готовы проводить активную инвестиционную политику, то есть вкладывать деньги в расширение и совершенствование производства, а для этого в первую очередь нужна была макроэкономическая стабильность, снижение инфляции.

Такое перераспределение интересов отразило новую и весьма важную тенденцию развития социальной ситуации в ходе реформ. Если раньше интересы в основном разделялись по принадлежности того или иного хозяйственного агента к государственному или частному сектору, то теперь этот критерий стал терять свое "интересообразующее" значение. Более существенным фактором стало положение человека или фирмы по отношению к единственному оставшемуся дефициту, «дешевым деньгам» (деньги, получаемые в кредит под высокие проценты - *дорогие*, под низкие - *дешевые*).

Именно наличие этих двух групп интересов с принципиально различными ориентирами и ожиданиями от экономической политики государства предопределило ту неустойчивость макроэкономической

политики, которая отличает рассматриваемый период. Слабая государственная власть, раздираемая противоречиями между двумя ее основными ветвями, вынужденная лавировать между разными социально-политическими группировками, была неспособна проводить жесткую антиинфляционную политику.

Впрочем, несмотря на политическое противоборство властей, Министерству финансов РФ удалось провести в первом полугодии ряд важных организационно-политических решений, заложивших основы новой стабилизационной попытки. Среди них - повышение ставки рефинансирования Центрального банка (процент, под который им выдаются кредиты коммерческим банкам), отмена целевого льготного кредитования коммерческих банков на финансирование сельского хозяйства и так называемые северные завозы, запрещение индексации оборотных средств предприятий и отказ от новых взаимозачетов по задолженности предприятий.

В марте 1993 года впервые была принята *денежная программа*, сформулированная в совместном Заявлении Правительства и Центрального Банка РФ об экономической политике. Программа предусматривала комплекс стабилизационных мер, включая четко сформулированное ограничение на размер бюджетного дефицита, целевые темпы роста денежной массы (снижение до 7.3% в месяц к концу года), некоторые ограничения кредитования Центробанком экономики и Правительства. В результате всего этого предполагалось сократить среднемесячные темпы инфляции к концу 1993 года до 5%.

Однако усилия не увенчались успехом.. Среднемесячный темп прироста *денежной базы* в первом полугодии 1993 года составил около 15%. (Поясню: денежная база, иначе называемая «деньгами повышенной эффективности», это сумма выпущенных

Центральным банком в оборот наличных денег и средств из хранящихся в ЦБ резервов коммерческих банков, определяющая общий прирост денежной массы в стране в определенный период). Справедливости ради, отмечу: это было почти в два раза ниже среднемесячных темпов прироста соответствующего показателя во втором полугодии 1992 года. Но тем не менее - вызвало резкий скачок инфляции во втором полугодии 1993 года - до 22,4% в июле, 25,8% в августе и 23,1% - в сентябре. Среднемесячные темпы роста потребительских цен были высокими на протяжении почти всего 1993 года. Это означает, что годовая инфляция в 1993 году примерно сохранялась на уровне 1992 года, если не принимать во внимание ее «шоковый» скачок в январе, сразу после ценовой либерализации: темп инфляции с февраля 1992 года по январь 1993 года включительно составил 860%, а за весь 1993 год - 840%. *То есть, по существу, никакого улучшения ситуации, несмотря на усилия правительства, не наблюдалось.* Конца инфляции не было видно; люди приходили в магазины, которые хотя и начали наполняться товарами, но отпугивали чуть ли не ежедневно менявшимися ценниками. Получая зарплату, все стремились как можно скорее избавиться от денег, пока они не «растаяли», а у кого хоть что-то оставалось в кошельке, меняли поскорее рубли на более устойчивую валюту, в основном на американские доллары.

Рассказ о событиях на денежном фронте в 1993 году был бы неполон, если не упомянуть о том, что в субботу, 24 июля Центральный банк объявил, что все советские и российские банкноты, выпущенные до 1993 года, с понедельника изымаются из обращения, причем разрешалось обменять лишь ограниченную сумму. Сообщение вызвало панику, люди живо вспомнили неудавшуюся денежную реформу, проведенную тем же

В.Геращенко (в бытность его руководителем Госбанка СССР) в 1991 году ... После поправки, внесенной президентом 26 июля, конфискационный характер новой реформы был сведен к минимуму, паника быстро прекратилась. В России сегодня все это - полузабытый эпизод. Но в других странах СНГ, десять из которых в 1993 году еще использовали советские рубли, разразилась катастрофа. В нескольких из них (Азербайджан, Грузия, Молдавия и др.) началась гиперинфляция, им пришлось быстро вводить собственные валюты, к чему они не были подготовлены. Официальной целью реформы было избавление российского денежного рынка от наличности, в избытке поступавшей из других стран СНГ . Но по мнению некоторых исследователей, в частности, А.Ослунда, тут больше сыграли роль политические соображения. ЦБР, по его мнению, хотел подорвать позиции президента и правительства в пользу Верховного Совета, который выигрывал в глазах населения, поскольку формально не участвовал в этом мероприятии. Автор ссылаясь также на соображения коррупционные. Обобщая, Ослунд писал: «Валютная реформа ознаменовала собой конец либерального наступления и начало консервативного реванша, который продолжался до роспуска парламента 21 сентября 1993 года».¹

2.4. Детектив с дефицитом. У дальних истоков кризиса 17 августа 1998 года

¹ Ослунд А. Россия: рождение рыночной экономики. М.: «Республика», 1996, с.165

Как указывалось, новое правительство не было однородным. В нем как бы обозначились два крыла: консервативное (во главе с вице-премьером и министром экономики Олегом Лобовым) и реформаторское (в котором большую роль играл министр финансов Борис Федоров, убежденный рыночник). Поэтому теперь как будто бы не было причин для такого жесткого противоборства между исполнительной и законодательной властью, какое наблюдалось в предыдущем, 1992 году. Скорее наоборот: правительство порою как бы соревновалось с парламентом в раздаче популистских обещаний и принятии многочисленных решений о расходах, не подкрепленных соответствующими доходами бюджета. Впрочем, само министерство финансов крепко держалось за каждый рубль и проводило относительно независимую жесткую политику. Борис Федоров заслужил почетную для министра финансов кличку: «Господин «нет!». Но положения это не спасало, потому что общий настрой правительства в отношении к бюджету был существенно ближе к настрою парламента, чем наблюдалось в 1992 году. История создания и особенно реализации федерального бюджета 1993 года, отражая бурные политические события, а также колебания в позиции правительства, носит запутанный, подчас детективный характер.

Так называемый проект бюджетной системы России на 1993 год был подготовлен Минфином России еще осенью 1992 года, до отставки Е.Гайдара. Но он так и не был принят парламентом вовремя, к началу нового года. Это вызвало весной 1993 года значительный рост бюджетных расходов.

После принятия ряда законов, вносящих корректировки в налоговую систему, а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 года, как доходов так и расходов бюджета,

дефицит республиканского бюджета был определен в 6% ВВП. (цифры округлены) Но во время парламентских слушаний проект претерпел новые изменения, в основном сводившиеся к увеличению расходов. Конфронтация между Парламентом и Правительством, усиление противоречий между различными группами внутри Правительства позволили парламенту принять Закон “О республиканском бюджете РФ на 1993 год” во втором чтении лишь в конце марта. В этом варианте дефицит бюджета составил уже около 18% ВВП. Чтобы покрыть такой дефицит, государство должно было влезть в огромные долги. Тогда мы не знали, а сегодня - знаем, что этот дефицит должен был аукнуться нам всем в августе 1998 года, когда пришло время долги отдавать. Вот оно - двоевластие: несмотря на возражения Министерства финансов, в середине мая Президент был вынужден подписать этот расточительный закон.

Однако успех на Всенародном референдуме, поддержавшем курс на проведение экономических реформ, придал новые силы реформаторскому крылу в правительстве. 3 июня вышел Указ Президента “О некоторых мерах по сдерживанию инфляции”, в котором, в частности, устанавливался мораторий на увеличение расходов бюджетной системы, не обеспеченных соответствующим финансированием. В финансовых взаимоотношениях со странами СНГ тоже произошли изменения: с мая 1993 года (как упоминалось выше) прекращалось техническое кредитование этих стран. Теперь фиксировался долларовый эквивалент межгосударственных кредитов и устанавливались конкретные сроки их погашения.

Эти и ряд других мер позволили Министерству финансов России во главе с Б. Федоровым в значительной мере стабилизировать бюджетную ситуацию и с мая уменьшить дефицит федерального

бюджета до 5-7% ВВП. В июне продолжалось некоторое снижение расходов на народное хозяйство и на оборону при стабилизации других видов расходов. В результате дефицит, по официальным данным Минфина РФ, за первую половину 1993 года составил 4,8% ВВП - что можно было рассматривать как достижение.

Казалось бы, все идет правильно. Но смотрите: не успел Президент подписать Закон о бюджете, как началась работа над его корректировкой. Она объяснялась, с одной стороны, тем, что явно не оправдывался прогноз на 1993 год, на котором был основан проект бюджета, но с другой - несогласием Министерства финансов с заложенными в проект завышенными расходами.. Кроме того, изменение Закона о бюджете было обусловлено принятием законодательными и исполнительными органами власти с мая по июль ряда крупных решений, увеличивавших федеральные расходы по сравнению с зафиксированными в Законе. В числе таких решений были : увеличение государственных капитальных вложений, рост социальных расходов, установление закупочных цен на зерно выше рыночного уровня и другие.

В конце июня 1993 года Верховный Совет рассмотрел доработанный Министерством финансов проект республиканского бюджета. В нем предусматривалось сокращение дефицита с 18% ВВП до примерно 10% ВВП. Однако после обсуждения проект был снова скорректирован, и 22 июля 1993 года Верховный Совет принял Закон “Об уточнении показателей республиканского бюджета на 1993 год”, в котором дефицит был определен в размере 22,6% ВВП, то есть *не меньше, а больше*, чем было предусмотрено в принятом незадолго до того Законе о бюджете! Президент Б.Ельцин не подписал этот документ, вернув его в Парламент для повторного рассмотрения. 27 августа 1993 года Парламент снова утвердил

практически тот же вариант бюджета: дефицит был снижен только до 22,1% ВВП.

Заметьте: все это происходит *в середине* того года, для которого предназначен бюджет! Все-таки сейчас, когда правилом стало утверждение бюджета до начала или в самом начале года, бюджетный процесс в России начал принимать цивилизованные формы и это - немалый прогресс.

Главные расхождения между позициями Верховного Совета и Правительства, а также между консервативным крылом Правительства и реформаторским, касались соотношения приоритетов финансовой стабилизации и необходимости поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других секторов экономики путем их эмиссионного финансирования (то есть безудержного печатания денег, приводящего к раскручиванию инфляции). Верховный Совет отклонил предложения Правительства о введении новых налоговых платежей - в результате доходы бюджета сократились. А вот расходы увеличивались еще на 5% ВВП.

Здесь следует упомянуть *начало эмиссии государственных краткосрочных облигаций (ГКО) в мае 1993 года*. Мы неоднократно будем возвращаться к этим ценным бумагам, которые были предназначены для неинфляционного покрытия (финансирования) дефицита государственного бюджета и сыграли весьма важную, хотя и неоднозначную роль в экономическом развитии России последних лет.

Лучше вообще обходиться без долгов. Тем более, берешь в долг чужие деньги и на срок, а отдаешь свои и навсегда. Но иногда государству приходится прибегать к заимствованиям по необходимости. Весь расчет здесь на то, что они помогут справиться

с возникшими трудностями, возобновить экономический рост, а там, глядишь, и расплатиться с долгом будет полегче... Но вот если рост не возобновится, что делать? Это опасная игра. Если брать очень много долгов, потом расплатиться будет трудно. Чтобы выплачивать проценты (а с помощью ГКО государство заманивало капиталы самыми высокими процентами!), нужно занимать еще и еще, это называется финансовой пирамидой. И обязательно наступит день, когда она рухнет. *Беда в том, что несколько лет подряд Государственная Дума, вопреки предупреждением тех разумных экономистов, которых депутаты презрительно именовали монетаристами, принимала, навязывала стране и правительству федеральные бюджеты с большим дефицитом.* Мы видели, как это делалось в 1993 году. Чтобы покрывать дефицит, государство вынуждено было все больше и больше погрязать в долговую трясиину, заимствуя средства как внутри страны, так и у чужеземных спекулянтов, слетавшихся сюда в погоне за сверхвысокими процентами. Долг (в большой степени путем наращивания «пирамиды») накапливался очень быстро.

Это означало, что рано или поздно должен был наступить час расплаты. И он наступил в августе 1998 года, когда значительная доля успехов предыдущих лет реформы была фактически зачеркнута... Правительство было вынуждено объявить: денег нет, расплатиться со всеми долгами сразу не можем, часть выплат отложим на будущее. Это и привело к тяжелому политическому и экономическому кризису - смене правительства, падению стоимости рубля, росту цен и многим другим тяжелейшим последствиям. Впрочем, обо всем этом речь пойдет впереди.

Политики и экономисты спорят, кто во всем этом виноват, кто где ошибся. Действительно, разных ошибок было совершено

немало. Но корень дела, как мы видим, в дефицитном бюджете, а из-за него - в нагромождении долгов государства до неподъемного уровня.

Негативные тенденции в бюджетной сфере усиливались. Налогов собиралось все меньше, и тут Минфин не был виноват: тут действовали такие факторы, как рост дебиторской задолженности (проще - невозвращение вовремя долгов предприятиями и другими организациями-должниками), увеличение налоговых недоимок летом 1993 года до рекордных отметок. Налоговая дисциплина резко ослабла. Осенью ситуация продолжала ухудшаться

Снижение налоговых поступлений в бюджетную систему становилось тенденцией. Постепенно нарастая в течение 1993 - 1995 гг., она предопределила переход бюджетного кризиса в новую фазу, характеризующуюся низкими доходами бюджета, не позволяющими поддерживать расходы на социально приемлемом уровне.

Попросту говоря, начинался глубокий кризис, касавшийся каждого гражданина страны: денег, которые государство собирало в свой бюджет, не хватало, да и не могло хватить на здравоохранение, образование, пенсии и другие социальные расходы в тех объемах, к которым население привыкло за предшествующие десятилетия. Между тем, «бюджетные обязательства государства» (то есть обещания, реализация которых требовала средств из бюджета) вместо того, чтобы сокращаться, наоборот, множились усилиями депутатов, а зачастую и правительства. Добыть необходимые для этого средства в условиях, когда производство не росло, а снижалось, можно было только двумя путями: заняв деньги внутри страны (для этого и были выпущены упомянутые выше ГКО) и получив внешние кредиты, прежде всего от международных

финансовых организаций. И то, и другое увеличивало государственный долг, и без того огромный, поскольку Россия унаследовала почти 100 миллиардов долларов внешних долгов, набранных Советским Союзом.

Получалось так, что под маркой благих намерений, заботы о людях и тому подобного, власть загоняла страну в тупик, из которого не было выхода. Эта ситуация характерна для популистской политики и хорошо изучена экономистами. Известно, что нигде и никогда к добру она не приводила.

Так и в России. Быстрое развитие финансового кризиса было одним из факторов обострения политической ситуации памятной осенью 1993 г. В конфликте между законодательной и исполнительной властью цель консервативно настроенных политиков заключалась в сохранении атавизмов социализма и всемерном торможении реформ. Цель реформаторской стороны - ускорить реформы, чтобы по возможности сократить трудное для населения время и поскорее перейти к возобновлению экономического роста уже на новой, рыночной основе.

Усилению конфронтации способствовало несовершенство действовавшей до 1993 г. Конституции России. Если бы в ней были более четко определены права различных ветвей власти в законодательном процессе, процедуры, регламентирующие этот процесс, а также способы выхода из кризисных ситуаций (таких как, например, отказ Президента подписывать закон о бюджете), то противостояние вряд ли вылилось бы в вооруженный конфликт. В то же время в существовавших конституционных условиях углубление кризиса было предопределено. *Усилиями Верховного Совета, нагнетавшего обстановку, двоевластие было доведено до абсурда или, лучше сказать - логического результата в августе, когда*

Руслан Хасбулатов открыто призвал руководителей субъектов Федерации прекратить перечисление налогов «антинародному правительству»!

Подобные призывы в истории случались. Везде и всегда они означали одно: призыв к свержению существующей власти, то есть к революции.

2.5. Удар по двоевластию. Цена принципиальности - поражение на выборах

Убедившись в невозможности сотрудничать с таким парламентом Президент Ельцин, со свойственной ему решительностью, перешел в контрнаступление. 21 сентября он издал знаменитый Указ № 1400, распустив Съезд народных депутатов и Верховный совет. В своем телевизионном обращении к народу Президент коснулся и экономической стороны дела. Он говорил:

«До сих пор не отменены решения ВС и съезда, которые противоречат результатам апрельского референдума. И сегодня можно уверенно сказать, - не будут отменены. Наоборот, за последние месяцы подготовлены и приняты десятки новых антинародных решений. Многие из них целенаправленно спланированы на ухудшение ситуации в России. Наиболее вопиющей является так называемая экономическая политика ВС, его решения по бюджету, приватизации, многие другие усугубляют кризис, наносят огромный вред стране. Все усилия правительства хоть как-то облегчить экономическую ситуацию наталкиваются на глухую стену непонимания. Не наберется и нескольких дней, когда Совет министров не дергали, не выкручивали руки. И это в условиях острейшего экономического кризиса. ВС перестал

считаться с указами Президента, с его поправками к законопроектам, даже с конституционным правом вето. При этом непрерывно клянутся в верности Конституции и законности».

Большая часть депутатов отказалась подчиниться Указу и, наоборот, организовала вооруженный мятеж. О нем много сказано и написано. *Но чтобы оценить решимость (да и моральный уровень) восставших, достаточно вспомнить такую деталь: они немедленно приняли «Указы», в которых **приговорили к расстрелу** полтора или два десятка людей, от президента Ельцина и членов правительства до не поддержавших мятеж видных журналистов.* А чтобы оценить политический смысл событий, - вспомнить другую деталь: в одном строю среди мятежников сражались коммунисты Зюганова, наемники из Приднестровья и нацисты Баркашова. На весь мир с экранов телевизоров прозвучала матерщина генерала-антисемита Макашова, посылавшего их на штурм телецентра.

Вооруженный мятеж, как это приходилось делать в подобных ситуациях всегда и везде во всем мире, был подавлен вооруженным же путем. Силой оружия. И хотя *ни один депутат* не пострадал от «расстрела Белого дома», все же, к сожалению, было значительное количество жертв - как среди мятежников, защищавших с оружием в руках здание парламента и штурмовавших московскую мэрию, «Останкино», и другие объекты, так и среди военнослужащих и сотрудников органов правопорядка, а также журналистов и случайно оказавшихся в зоне огня ни в чем не повинных людей..

Октябрьские события нанесли глубокую травму обществу. Не все поняли их подлинный смысл, не все одобрили действия власти. Это стало поворотным пунктом в отношении многих к Б.Н. Ельцину и к демократам в политике вообще.

Однако непосредственно после событий, в октябре 1993г., подавляющее большинство граждан (65%) осудили действия мятежников и заявили, что те должны понести наказание за содеянное. Так или иначе сочувствующих мятежникам было лишь 22%. «Следует обратить внимание на то, что результат событий россияне оценили как долгожданный прорыв к установлению порядка и прекращению сползания страны в хаос и анархию. На протяжении почти двух лет в народе росло ощущение нарастания “беспредела” (в декабре 1992г. так оценивали ситуацию 46% опрошенных, в июне 1993г. - 56%). После 3-4 октября число отвечающих таким образом сократилось до 25%»- отмечал один из авторов, цитируемых в обзоре социологических исследований, включенном в книгу «Экономика переходного периода». Там же приводятся такие данные:

Роспуск Верховного Совета одобрили 55% опрошенных; запрещение коммунистических и националистических организаций - 50%; закрытие "непримиримых" газет - 45%; смещение не подчинившихся глав местных администраций - 42%. Однако только 15% россиян считали в этот период, что Б.Н. Ельцин хорошо справляется со своими обязанностями, 75%, то есть подавляющее большинство населения, давали отрицательную оценку деятельности президента, либо затруднялись ответить на соответствующий вопрос.

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после роспуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов позволило правительству (в которое, кстати, незадолго до роспуска парламента вновь был включен Е.Гайдар) резко изменить бюджетную политику. Появилась реальная возможность привести расходную часть бюджета в соответствие с поступлением доходов и установленными лимитами кредитования Правительства Центральным Банком России. Был принят ряд решений, связанных с

сокращением непосильных для государства расходов. В первую очередь, это касается: отмены индексации цен на зерно и другие сельскохозяйственные культуры, поставляемые государству; отмены дотаций на хлеб (с введением пособия на хлеб малообеспеченным гражданам); окончательной отмены импортных субсидий; отмены льготных кредитов Центрального банка (льготные кредиты сохранились только в виде бюджетных ссуд). Были серьезно сокращены объемы государственных капитальных вложений. На 20% были урезаны (секвестрированы) все расходные статьи федерального бюджета на IV квартал 1993 года.

Была повышена ставка рефинансирования. Пенсионный и другие внебюджетные фонды были подчинены Правительству.

Надо признать: несмотря на все эти достаточно жесткие меры, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета. Кроме того, продолжалось, хотя и более плавное, снижение сбора налогов (если оценивать не по номиналу, а относительно ВВП). То есть для полной реализации принятых решений и получения положительных результатов требовалось определенное время (как мы уже неоднократно повторяли, экономика - инерционна).

Но вот что существенно. Обратите внимание на момент, когда правительству, наконец, удалось снова ужесточить свою бюджетную политику: непосредственно перед выборами в Государственную Думу России, которые были назначены на 12 декабря 1993 года. Экономист, который знает о существовании так называемого стандартного цикла экономической политики (политико-делового цикла), скажет, что это было неразумно. В самом деле. Во всем мире принято: перед выборами смягчать экономическую политику, чтобы, так сказать, задобрить избирателей, повысить популярность находящихся у власти

политических сил. А уже потом, после победы, можно политику и ужесточить, если это требуется для достижения перспективных целей. Почему же российские реформаторы поступили вопреки стандартным политико-экономическими моделям, не посчитались с опытом десятков стран мира.? Не знали об этих моделях и опыте? Знали.

Но, во-первых, инфляция приблизилась в августе к опасному уровню в 30% в месяц, что явно грозило срывом страны в гиперинфляцию. Тут медлить было нельзя, требовались решительные действия. Е.Гайдар и его единомышленники вполне осознавали с самого начала всю предвыборную политическую опасность жесткого макроэкономического курса, но решили, что предотвращение гиперинфляции - важнее.

Во-вторых, и Президент, и экономисты-реформаторы находились под глубоким впечатлением итогов апрельского референдума, в ходе которого избиратели высказались не только в поддержку проводимого исполнительной властью политического курса вообще, но и социально-экономической политики в частности. И, следовательно, уверовали в свои силы и в то, что народ их «поймет».

В-третьих, по инерции действовала установка на существование сильного и непопулярного противника, каким был ранее Верховный Совет РФ и значит - иллюзия устойчивой популярности реформаторского Правительства. На самом деле, после «расстрела Белого дома» оно во многом ее лишилось.

Может быть, проявилась излишняя самоуверенность, может быть, некоторое легкомыслие - не мне судить, но все же результаты принятого решения оказались вполне закономерными. В итоге парламентских выборов 12 декабря 1993 года блок «Выбор России», руководимый Е. Гайдаром и включавший многих реформаторски настроенных членов Правительства, потерпел неудачу, пропустив вперед либерально-

демократическую партию В. Жириновского. Это серьезно сказалось на политической жизни страны в последующие годы.

Однако благодаря сокращению заведомо невыполнимых обязательств, дефицит федерального бюджета в 1993 году удалось удержать на уровне 7,8% ВВП (по статистике Минфина РФ) и не только не допустить финансовой катастрофы, но и заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции в следующем году.

2.6. Новая Конституция России: экономический аспект

Нет, наверное, у нас в стране более или менее культурного человека, который не помнил бы наизусть слова Салтыкова-Щедрина о некоем интеллигенте-либерале, не знающем, чего ему хочется: не то конституции, не то севрюжины с хреном.

А ведь неправ был классик! Он напрасно противопоставил конституцию севрюжине, то есть, если смотреть шире, - доброй пище или еще шире - благосостоянию людей. Потому что между этими двумя понятиями на самом деле уместнее союз «и», а не противопоставление «не то...». Хороша, на мой взгляд, лишь та конституция, которая гарантирует обществу здоровую экономику и, следовательно, высокий уровень благосостояния людей. Здоровая экономика, как показывает исторический опыт многих стран, возможна только в правовом государстве, только под сенью действительно демократической конституции.

12 декабря 1993 года, одновременно с выборами, был проведен всенародный референдум по новой Конституции, первой конституции постсоветского периода истории России. Первой демократической конституции. Первой конституции государства с рыночной экономикой., которая, среди прочего, утверждает экономические права человека.

Например, статья 34 гласит: «Каждый имеет право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Причем –это стоит отметить – не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Историческое значение имеет статья 45, начинающаяся словами: «Право частной собственности охраняется законом». Говорится о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а если имущество принудительно изымается для государственных нужд (в определенных ситуациях это случается в любом государстве), то Конституция требует выполнения условия предварительного и равноценного возмещения. Конституция запрещает принудительный труд, признает право на трудовые споры, включая право на забастовку. Безусловно, экономическое значение имеет статья 54, говорящая о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. (Ниже у нас будет повод обратиться к этой статье). Конституция гарантирует единство экономического пространства, запрещает установление всякого рода таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров и финансовых средств.

В содержании и формулировках Конституции был явно учтен печальный опыт борьбы с популистской политикой бывшего Верховного Совета. Именно поэтому были усилены прерогативы исполнительной власти, особенно Президента, что до сих пор остается объектом острой политической борьбы. Может быть, действительно, опыт применения Основного закона показал, что в этом отношении не все себя оправдало и некоторые положения требуют корректировки, но надо учитывать, в каких условиях документ разрабатывался и принимался. Очень важно, что в Конституции была сильно ограничена

возможность парламента из популистских соображений манипулировать бюджетом государства (как было описано выше, в этой главе). Принято, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, которые предусматривают расходы, покрываемые за счет государственного бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения правительства.

Только демократия обеспечивает полноценное развитие рынка и наоборот, только рынок обеспечивает демократическое развитие государства во благо его граждан. Существовавшая несколько десятилетий система централизованного планирования и управления народным хозяйством, в «неоспоримых» преимуществах которой (как тогда писали) мы все были убеждены, требовала не демократии, а диктатуры. Как и наоборот, только такая система была нужна диктатуре, тоталитарному государству. Новая Конституция поставила крест на этой системе и в политическом, и в экономическом аспекте. В чем и состоит ее историческое значение.

* * *

И все же, оглядываясь назад, понимаешь: 1993 год мог стать решающим годом реформы, годом перелома - но не стал. Двоевластие тому виной. Больше того: проигрыш демократических сил на выборах 12 декабря заложил основу дальнейшего противостояния властей, а значит, продолжения ситуации двоевластия в последующие годы.

«Решающий год» так ничего и не решил...