Макроэкономическая стабилизация как социально-политическая проблема

Глава

5

Ключевой задачей макроэкономической стабилизации в России в конечном счете было снижение инфляции до уровня, не являющегося запретительным для производственных инвестиций (менее 40 процентов в год)¹²⁵. Задача эта была решена только к 1997 году, то есть за значительно более продолжительный период, чем в большинстве посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы.

Даже поверхностный анализ проблем макроэкономической стабилизации в посткоммунистической России позволяет сделать два общих вывода о ее особенностях и характере.

Во-первых, стабилизация имела отложенный характер, что явилось одной из ключевых специфических черт современной России¹²⁶. Это предопределяет, как будет показано ниже, многие важные тенденции и дальнейшего развития страны.

Во-вторых, инфляционный процесс в России имел ярко выраженный циклический характер. Это породило активные дискуссии в отечественной экономической литературе, а также среди политиков, относи-

¹²⁵ Уровень инфляции ниже 40% годовых - хотя и недостаточное, но совершенно необходимое условие реального возобновления инвестиционного процесса.

¹²⁶Проблема отложенных стабилизационных реформ получила развитие как раз в литературе последнего десятилетия, что поначалу было реакцией на трудности, с которыми столкнулись стабилизационные реформы в Латинской Америке, а затем эта проблема стала актуальной применительно к некоторым посткоммунистическим странам (См. подробнее: Alesina A., Drazen A. Why are Stabilizations Delayed? // American Economic Review. Vol. 81. 1991. December. P. 1170-1188; Drazen A. The Political Economy of delayed Reform // The Journal of Policy Reform. Vol. 1. 1996. N 1. P. 25-46).

тельно целесообразных и допустимых инструментов проведения антиинфляционной политики. Причем эти дискуссии и соответствующие политические выводы были здесь гораздо более острыми и непримиримыми, чем в большинстве других посткоммунистических (в том числе и постсоветских) государств.

Цикличность процессов стабилизации в 1992-1995 годах с очевидностью вытекает из следующей краткой истории экономической политики России за этот период.

1992 год. Начало реализации программы глубоких экономических реформ, сопровождалось принятием Правительством комплекса ограничительных мер в области бюджетной и денежной политики, что привело к постепенному снижению инфляции на протяжении весны-лета этого года. Однако под давлением быстро сформировавшейся проинфляционной оппозиции, громко заявившей о себе в ходе Съезда народных депутатов в апреле 1992 года, Правительство и Центральный банк были вынуждены пойти по пути ослабления бюджетной и денежной политики, что осенью обернулось новым резким скачком инфляции и падением курса рубля.

1993 год. Новая попытка стабилизации была предпринята Е.Гайдаром осенью 1992 года, что привело к заметному снижению инфляции весной 1993 года. Однако конфликт с законодательной властью привел к изменениям в составе Правительства на Съезде народных депутатов в декабре 1992 г. Назначенный Премьером В.Черномырдин, в соответствии с пожеланиями инфляционистски настроенного большинства депутатского корпуса, провозгласил курс на "мягкое" вхождение в рынок, результатом чего стало новое резкое ухудшение макроэкономической ситуации летом-осенью 1993.

Для преодоления этого кризиса Е.Гайдар и Б.Федоров предприняли ряд шагов по ужесточению бюджетной и денежной политики, что подавляет инфляцию, но имеет политическим результатом поражение реформаторских сил на выборах в Государственную Думу в декабре 1993 г. Отставка Е.Гайдара и

Б.Федорова в января 1994 г. оборачивается началом нового инфляционистского витка.

1994 год. Реагируя на усиление позиций левых и националистов в Государственной Думе, В.Черномырдин вновь заявляет о необходимости проведения "умеренно жесткого" курса и отказа от "монетарных методов" макроэкономической стабилизации. В апреле-сентябре 1994 года под воздействием политического лоббизма и шантажа Правительства со стороны инфляционистского большинства законодателей происходит постепенное ускорение темпов роста денежной массы, приводящее к острому валютному и финансовому кризису осенью-зимой 1994-1995 годов.

1995 год. Падение курса рубля в октябре 1994 года и резкий инфляционный всплеск заставил исполнительную власть вернуться к жесткому макроэкономическому курсу, начало осуществления которого совпало с началом военных действий в Чечне. Это, разумеется, не могло не осложнить задачу, но в общем на протяжении 1995 года стабилизационный курс проводился более или менее последовательно. За это время благодаря отказу от инфляционного финансирования бюджетного дефицита и ответственной политике Центрального Банка удалось снизить инфляцию с 17% в январе до рекордно никакой отметки в 4% в декабре, многократно увеличить валютные резервы, обеспечить предсказуемость основных макроэкономических параметров. Однако переход к стабилизационным мероприятиям за год до выборов являлся политически убийственным шагом. Парламентские выборы пришлись как раз на время, наиболее болезненное в социальном отношении В этой ситуации неудивительно, что на выборах в Государственную Думу победителями оказались коммунисты.

1996 год. В связи с победой левых и националистов на парламентских выборах многие ожидали возвращения к мягкой (инфляционистской) денежной политике в преддверии выборов президентских, что было бы популистским шагом, вообще характерным для исполнительной власти в подобной ситуации. Однако в силу ряда причин правительство не пошло по тради-

ционному пути денежной эмиссии. Вместо этого Правительство существенно смягчило бюджетную политику, что обернулось жесточайшим бюджетным кризисом 1996 - начала 1997 годов 127.

5.1 Факторы отложенной стабилизации

Проблема отложенной стабилизации не является феноменом уникальным. Она подробно анализируется в современной экономической литературе - правда, пока в основном в работах, посвященных стабилизационным программам латиноамериканских стран¹²⁸. Как показывается в соответствующих исследованиях, отложенная стабилизация связана прежде всего с определенной социально-политической ситуацией, когда власть оказывается слишком слабой, чтобы осуществить комплекс необходимых, но непопулярных экономических шагов, а в обществе существуют примерно равнозначные по своему влиянию группы интересов, не желающие нести издержки по стабилизации и ожидающие, когда обстоятельства позволят провести соответствующий комплекс мер с минимальными для себя издержками.

На протяжении практически всего периода высокой инфляции в России широкое распространение здесь получили представления о некой независимости инфляции от политики и, соответственно, о принципиальной невозможности реализации стандартной стабилизационной программы. Эти выводы были основаны на достаточно очевидной цикличности динамики макроэкономических индикаторов 1991-1994 годов, что толкало некоторых исследователей на поиск нестандартных объяснений этого феномена. Причем наиболее широкое распространение получили два варианта объяснения затянутости (отложенности) стабилизации. Во-первых, исключительной зависимостью России от природных условий, что заставляет изменять экономическую политику

¹²⁸ См., например: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: IBRD,1992., а также сноску 126.

-

¹²⁷ См. об этом подробнее: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики. М.: ИЭППП, 1996.

по сезонам года¹²⁹. Во-вторых, представлением о наличии в экономике некоторого "естественного уровня" инфляции (от 5 до 10 и даже до 12 процентов в месяц), связанного с социальной болезненностью стабилизации, а потому не позволяющего правительству добиться снижения инфляции в относительно сжатые сроки¹³⁰.

Сезонность - действительно, важный фактор функционирования российской экономики. Основными каналами его влияния являются сельское хозяйство и промышленные анклавы в северных и восточных регионах при слабом развитии инфраструктуры, не позволяющей обеспечивать необходимый уровень связи с ними в течение всего года. Отсюда делался вывод о неизбежности ослабления денежной и бюджетной политики весной-летом, приводящей к осенне-зимней инфляционной вспышке. Однако выпячивание роли сезонности при объяснении цикличности экономической политики с самого начала вызывало некоторые вопросы. Так, уже сравнение помесячной инфляции в 1992-1994 годах заставляло усомниться в справедливости этой гипотезы. На втором году российской реформы не было столь характерного и для 1992, и для 1994 годов снижения инфляции в июле-августе и роста в осенние месяцы - в 1993 году картина была прямо противоположной. Однако вопрос о сезонности продолжал оставаться в арсенале многих экономистов вплоть до 1995 года, когда основные макроэкономические параметры не претерпели изменений, которые хоть как-то укладывались бы в гипотезу сезонности.

Соответственно неуклонное, хотя и медленное, подавление инфляции опровергало и тезис о "естественном уровне" инфляции. Недаром само

129 Об исключительном и, естественно, негативном влиянии сезонности на макроэкономические процессы вообще и на решение задачи стабилизации в особенности писали на протяжении 1992-1995 годов многие видные экономисты. В качестве примеров можно привести многочисленные публикации на эту тему в журнале "Коммерсантъ", а также политические заявления Г.Явлинского. (См.: Экономика становится проще, доходные игры сложнее // Коммерсантъ-Weekly. 1994. N 36. С. 44; Кириченко Н., Малов А. Октябрьская революция свершилась // Коммерсантъ-Weekly.

1994. N 42. C. 66; Кириченко Н. // Коммерсантъ-Weekly. 1994. N 46. C. 59).

¹³⁰ См., например: Yavlinsky G., Braguinsky S. The Inefficiency of Laissez-Faire in Russia // Journal of Comparative Economics. Vol. 19. 1994. N 1.

количественное выражение этого уровня постепенно снижалось по мере преодоления стабилизацией выдвигавшихся авторами "барьеров".

Впрочем, тезис о естественных уровнях инфляции имеет, по нашему мнению, под собой ряд оснований. Только основания эти кроются не в социальной сфере, а в политической. Дело не в том, что подавление инфляции может оказаться чересчур болезненным. Дело в том, что политически слабая государственная власть имеет весьма ограниченные возможности проведения своей экономической политики при наличии сильных и имеющих диаметрально противоположные интересы экономических группировок. А в центре борьбы этих групп интересов на протяжении достаточно значительного периода времени были как раз вопросы бюджетной и денежной политики, находящие выражение в показателе уровня инфляции.

Инфляция стала в посткоммунистической России 1992-1996 годов не только экономическим, но и ключевым политическим показателем, отражающим баланс сил между различными экономико-политическими группировками. И это совершенно естественно, поскольку инфляция по своей социальной сути представляет перераспределение финансовых ресурсов, и именно перераспределительный конфликт лежит в основе политизации этого макроэкономического индикатора 131. Нетрудно увидеть, что в конкретных условиях посткоммунистической России сформировались две группы сил, соответственно, выигрывающих или проигрывающих от остановки инфляции. Причем соотношение их сил и влияния изменялось по мере развития экономической реформы.

Если на рубеже 1991-1992 годов политика либерализации и стабилизации практически не вызывала сопротивления, то уже к весне 1992 года сопротивление стабилизации оказалось практически тотальным. Поначалу результаты либерализации были малопонятны и плохо просчитываемы для экономических агентов - советская экономика на протяжении десятилетий существовала в условиях товарного дефицита, и руководители предприятий не были знакомы с особенностями равновесного рынка и проблемой спросовых ограничителей. Но уже вскоре, столкнувшись с неожиданным для них резким сокращением спроса на

¹³¹ См. подробнее: Burdekin R.C.K., Burkett P. Distributional Conflict and Inflation. London: Macmillan, 1996.

свою продукцию и кризисом неплатежей, они осознали последствия либерализации и объединились в требовании финансовых ресурсов. Это был уникальный в социально-экономическом отношении период (весна-лето 1992 года), когда господство инфляционизма оказалось в стране практически безраздельным.

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

5.2 Консолидация сторон: инфляционисты против антиинфляционистов

Политическим результатом подобного развития событий стало отчетливое оформление к весне 1993 года основных групп интересов групп, приверженных инфляционистской и антиинфляционистской политике. Водоразделом между ними была разница в отношении к роли инфляционных процессов, путей и возможностей их преодоления. Именно эта проблема стала фактически доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации образца 1991 года.

С одной стороны, явно обозначились ряды инфляционистов. К основным элементам отстаиваемого ими экономического курса относились: массированные финансовые вливания в народное хозяйство (через кредитную и бюджетную системы), с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки "усиления управляемости" народного хозяйства посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной де-

ятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые "сверху" крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под контролем властей.

Ряды сторонников подобного экономического курса включали в себя довольно разнородные группы хозяйственных агентов. Некоторые из них прямо выигрывали от инфляции, делая на экономической нестабильности огромные прибыли. Для других этот курс означал продолжение государственной финансовой поддержки и предотвращал их от неминуемого разорения. В проведении политики "дешевых денег" были прежде всего заинтересованы слабые (хотя нередко и весьма крупные по числу занятых) государственные предприятия, в силу объективных или субъективных причин не способные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения макроэкономической политики, имеющей в своей основе жесткие бюджетные ограничения.

Кроме того, на тот момент времени инфляционистский курс был выгоден банкам: их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере было обусловлено наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция является источником исключительной доходности торгово-посреднической деятельности, что обусловливало соответствующие позиции этой части бизнеса в экономико-политическом спектре России. Иными словами, инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами производственных секторов.

С другой стороны, постепенно формировались ряды сторонников альтернативного экономического курса, ориентированного на решительную макроэкономическую стабилизацию. Основными чертами его были последовательная либерализация хозяйственной деятельности, жесткая финансово-кредитная политика, неуклонное осуществление приватизации. Суть этого курса можно определить как антиифляцио-

низм. Число его сторонников увеличивалось по мере проведения процессов приватизации и адаптации части предприятий к работе в условиях реальной рыночной среды, открывающих для активных руководителей и квалифицированного персонала широкие возможности экономического и социального роста. Понятно, что в проведении последовательной антиифляционной политики более всего были заинтересованы те хозяйственные структуры, которые уже успели осознать свою экономическую силу, имеющие неплохие возможности реализовывать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке, которые были уже готовы проводить активную инвестиционную политику, для чего в первую очередь необходима макроэкономическая стабильность.

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

5.3 Изменения баланса сил

Именно наличие этих двух групп интересов с принципиально различными ориентирами и ожиданиями от экономической политики государства, предопределило ту неустойчивость макроэкономической политики, которая отличает период 1992-1996 годов. Однако такого общего замечания недостаточно, чтобы объяснить причины, по которым решение задач макроэкономической стабилизации в определенный момент времени стало все-таки возможным. Ответ на последний вопрос требует более тщательного анализа происходивших изменений как социального, так и политического характера.

Действительно, отложенный характер стабилизации, как отмечалось нами выше, является результатом по крайней мере двух основных предпосылок. Во-первых, наличие сильных сопиальноэкономических групп, незаинтересованных в стабилизации и (или) не желающих нести издержки, связанные со стабилизацией. Во-вторых, слабость государственной власти, неспособной жестко проводить в жизнь свои интересы и вынужденной лавировать между существующими социально-политическими группировками. В терминах же практической политики преодоление двух этих ограничений обычно связано, соответственно, с перегруппировкой социально-экономических сил благодаря развитию инфляционных перераспределительных процессов и постепенной трансформацией конституционно-политического пространства, обеспечивающего укрепление позиций власти. Причем оба эти процесса достаточно тесно взаимосвязаны: государство может добиваться укрепления своих конституционных позиций только опираясь на поддержку заинтересованных в этом групп влияния.

На протяжении 1992-1995 годов в России происходили важные изменения в обоих из названных направлений, что в конечном счете и обеспечило возможность решения задач стабилизации. Однако происходило это весьма постепенно и в крайне противоречивой форме.

Если подходить с формальной, количественной точки зрения, то можно увидеть, что исходный баланс социальных сил (групп интересов) складывался с явным перевесом инфляционистов. Это предвидели уже авторы ряда исследований конца 80-х годов, которые задавались целью проанализировать перспективы советских отраслей и производств в условиях международной конкуренции. Результаты были неутешительные, поскольку оказывалось, что лишь незначительная часть предприятий (преимущественно топливно-сырьевого сектора) способна будет более или менее на равных конкурировать на мировом рынке в случае преодоления закрытости советской экономики и искусственности ее системы цен. Даже принимая во внимание известную условность такого рода построений, возможность недоучета одних факторов и переоценки других, проблема слабой адаптируемости советской экономики к нормальной рыночной конкуренции была здесь очевидна.

Количественное преобладание инфляционистски настроенных экономических агентов, относящихся к тому же к известным флагманам оте-

чественной экономики, значительно осложняло стабилизационные усилия первых двух-трех лет посткоммунистического развития экономики. Руководители этих предприятий имели немалый политический вес, доступ в центральные эшелоны власти (прежде всего в президентские и парламентские структуры), в которых в значительной мере продолжали доминировать традиционные советские представления о "народнохозяйственной важности" отраслей и производств. Численность занятых и обремененность социальной сферой были среди основных критериев при решении вопросов о финансовой поддержке тех или иных экономических агентов, поскольку положение исполнительной власти оставалось более чем слабым в конституционнополитическом отношении и уязвимым в социальном.

К сказанному надо добавить и то, что значительная часть влиятельного и инфляционистски настроенного директорского корпуса умело использовала в своих интересах противоречия между Президентом и Верховным Советом. Нередко ее представителям удавалось получать поддержку с той или другой стороны, а то и от обеих ветвей власти, каждая из которых стремилась обзавестись независимыми источниками финансирования и была склонна использовать их для экономической поддержки своих политических союзников 132. Уже здесь достаточно отчетливо видно, как конституционные (в том числе отсутствие четкого механизма разделения властей) и социально-экономические факторы обусловливают друг друга.

На протяжении значительной части 1992 и 1993 годов проинфляционистские силы явно доминировали в экономико-политическом ландшафте посткоммунистической России, что и находило соответствующее отражение в основных макроэкономических параметрах развития страны. Именно тогда сформировались и получили широкую известность политические объединения директоров предприятий (прежде всего в виде Гражданского Союза во главе с А.Вольским), претендо-

 132 Эти проблемы более подробно описаны в: Мау В.А. Экономика и власть. М.: Дело, 1995. С. 47-55.

вавшие на превращение в ведущую политическую силу страны, в главную правительственную партию¹³³.

Более того, позиции инфляционистов в определенные периоды явно усиливались и их политическая победа казалась почти неотвратимой, что тогда же произошло на Украине¹³⁴. Происходившие социальные и экономические сдвиги ослабляли антиинфляционистов. Прежде всего, все это находило отражение в отсутствии (или слабости) структурных сдвигов в экономике, что означало способность инфляционистов воспроизводить сложившуюся хозяйственную структуру при помощи ее денежной подпитки.

В результате на протяжении первых двух-трех лет реформы положение антиинфляционистских сил оставалось противоречивым, а их политические перспективы весьма туманными. С одной стороны, решительная и последовательная приватизация укрепляла их ряды, расширяя возможности для проявления предпринимательского поведения в противовес "поиску политической ренты" государственных или квазичастных структур традиционного советского типа. С другой стороны, чисто количественное преобладание инфляционистов в совокупности с неустойчивой макроэкономической политикой государства способствовали определенным негативным трансформациям в рядах потенциальных сторонников открытой рыночной экономики (антиинфляционистов). Здесь происходили процессы двоякого рода.

Во-первых, слабела политическая активность предприятий - сторонников антиинфляционного курса. К этому их подталкивала сама логика экономической жизни. Надежды на быструю остановку инфляции не

¹³³ Опять же с чисто формальной точки зрения в определенные моменты 1992-1993 годов у отечественных и у иностранных аналитиков создавалось впечатление быстрого нарастания мощи Гражданского Союза (и лично А.Вольского), когда Правительство стало быстро пополняться выходцами из директорского корпуса, которые считались креатурой ГС. Однако со временем стало ясно, что назначение вице-премьерами В.Черномырдина, В.Шумейко, Г.Хижи, О.Сосковца, равно как и избрание В.Черномырдина главой Кабинета не только не усиливает влияние ГС на политику правительства, но и способствует уточнению и поляризации позиций самих названных руководителей, становящихся политиками.

¹³⁴ См.: Домбровский М., Антчак Р. Украинский путь к рыночной экономике 1991-1995. Варшава: Центр социально-экономических исследований, 1996.

оправдывались и, следовательно, те, кто был заинтересован в быстрой и решительной стабилизации и строил на этом свою стратегию выживания в условиях рынка, приспосабливались к функционированию в условиях длительной высокой инфляции. Это предполагало выработку иной стратегии и объективно уводило потенциально сильные предприятия от прямой поддержки антиинфляционных политических сил - то есть инициаторов и практиков радикальных рыночных реформ.

Во-вторых, произошло сращивание части активного (нового) предпринимательского слоя с институтами государственной власти. Слабое государство искало поддержки в новом, экономически сильном и влиятельном отечественном предпринимательстве. Для представителей же крупного бизнеса (неважно, частного или полугосударственного) тем самым создавалась комфортная среда, в которой борьба за выживание на рынке сменялась возможностью опереться на поддержку государственных институтов. Иными словами, государство само должно было опираться на наиболее сильных экономических агентов, в обмен на свой единственный ресурс - предоставление "политической ренты", причем даже в том случае, когда его партнеры объективно были достаточно сильны, чтобы выживать самостоятельно. Слабая (то есть финансово бедная) государственная власть, решая тактические задачи своего выживания, сама оказалось фактором, трансформировавшим поведение экономических агентов в стратегически нежелательном для себя направлении 135.

¹³⁵ Сошлемся на различные решения Правительства по поддержке отраслей и предприятий, политически лояльных к исполнительной власти и считающихся сторонниками рыночных реформ. Поддержка автомобильной промышленности (прежде всего ВАЗа), ряда банковских и финансовых структур являются в этом отношении весьма характерными примерами. И это в общем понятно - поддержка автомобилестроителей даже по чисто экономическим соображениям (не говоря уже о политических) казалась делом более осмысленным, чем, скажем, поддержка аграриев или комбайностроителей. Забегая несколько вперед, следует также отметить, что последствия подобного рода решений со стратегической точки зрения были по меньшей мере противоречивыми. С одной стороны, вроде бы это способствовало укреплению позиций реформаторских сил в исполнительной власти, находившей поддержку активной части бизнеса в наиболее острые моменты политического противостояния. С другой стороны, это создавало возможность откладывать необходимые для адаптации к реальной рыночной конкуренции реформы на "лояльных" предприятиях, а также спо-

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

Как нетрудно было предположить, основными бенефициантами инфляционных процессов оказались банки. В отличие от других секторов, заинтересованных в инфляции, и прежде всего в отличие от советского индустриального истэблишмента, банки в основним не проедали получаемые через инфляционные процессы ресурсы, а, напротив, в значительной мере накапливали их - как в денежной, так и в материальной форме. Причем поскольку трансформация банковской сферы в силу ряда причин¹³⁶ протекала здесь гораздо более решительно, чем в большинстве других посткоммунистических стран, частные банки стали в России наиболее сильными участниками экономико-политической борьбы. В результате примерно к рубежу 1994-1995 годов достаточно ясно обозначились сдвиги в экономико-политической позиции банков. Произошел раскол между интересами крупных и мелких банковских структур. Если условием выживания последних оставалось поддержание исключительно высокой нормы прибыли, создаваемой лишь условиями высокой инфляции (доступностью "дешевых денег"), то капиталы лидеров банковского сообщества оказались уже достаточными, чтобы переориентировать свои интересы на вопросы массы прибыли и создания более устойчивых условий для своего функционирования впредь.

Низкая инфляция и макроэкономическая стабилизация оказывались для крупных банков привлекательными по целому ряду причин, из которых могут быть выделены следующие. Во-первых, тем самым создавались благоприятные возможности для экспансии в сфере банковских услуг за счет поглощения мелких банков, неспособных выжить при

собствовало чрезмерному сращиванию значительной части госаппарата с коммерческими структурами, что вело к резкому обострению проблемы коррупции.

¹³⁶ См. главу 14.

значительном снижении процентной ставки. Во-вторых, произошедшая в ходе приватизации экспансия банковского капитала в производственную сферу сделала финансовые институты гораздо более чувствительными к проблемам развития производства - по крайней мере, тех секторов, с которыми были связаны их капиталы, а это требовало снижения инфляции до приемлемого для инвестиций уровня. Разумеется, все сказанное ни в коей мере не может трактоваться как неожиданно возникшая готовность банков отказаться от поиска "политической ренты" (и связанной с этим в специфических российских условиях коррупции), но объективный интерес их, действительно, стал к середине 90-х годов все более тесно связан с достижением экономи-ко-политической стабильности.

Укрепление банковского сектора и усиление антиинфляционистских настроений в нем способствовало и существенной трансформации правительственного курса, усилению в правительстве реформаторскостабилизационных сил. Количественное преобладание неэффективных производств (в части количества предприятий и численности занятых на них) сохранялось, но их финансовая и политическая роль резко снизилась. Даже формальные изменения состава Правительства на протяжении 1994-1997 годов свидетельствовали о резком снижении роли традиционного советского хозяйственного истэблишмента (так называемых "красных директоров") и столь же резкого усиления влияния новых коммерческих структур и связанных с ними политиков 137.

5.4 Конституционные проблемы макроэкономической стабилизации

Другим важным направлением происходивших изменений стали процессы формирования адекватного рыночной экономике конституционно-правового поля. На протяжении 1992-1994 годов происходили важные процессы, которые можно охарактеризовать как своего рода «конституционную консолидацию» 138.

¹³⁷ См. подробнее: Ïàïïý ß. Îòðàñëåâûå ëîááè â ïðàâèòåëüñòâå Đîññèè (1992-1996) // Pro et Contra. 1996. N 1. Ñ. 61-78.

¹³⁸ О конституционных проблемах макроэкономической стабилизации и экономической реформы см. также: Мау В.А. Экономика и власть. М.: Дело, 1995. С. 76-83;

Не только конституционная система, унаследованная от советских времен, но даже передовые по тому времени представления о желательных и эффективных конституционно-правовых механизмах, плохо сочетались с потребностями устойчивого социально экономического развития страны. Таковым было, например, представление о том, что существующая конституция по существу своему соответствует демократическим принципам организации общества и нуждается не столько в глубокой трансформации, сколько в готовности властей применять ее на практике¹³⁹.

Между тем жизнь показала, что конструкция, не предназначавшаяся изначально для практического применения, сталкиваясь в реальной

Hellman J.S. Constitution and Economic Reform in the Post-Communist Transitions // Sachs J.D., Pistor K. The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder, Co: Westview Press, 1997. P. 55-78.

¹³⁹ Характерно, что тезис о ключевой роли *выполнения* советской Конституции как основы демократизации коммунистической системы разделяли даже общественные деятели из диссидентского лагеря. Типичным и одновременно наиболее последовательным документом, отражающим конституционно-правовые иллюзии того времени может быть письмо А.Сахарова, Р.Медведева и В.Турчина, направленное Л.Брежневу в 1970 году. Уже тогда, квалифицируя состояние советской системы, и особенно экономики, как "начало стагнации", они связывали провал экономической реформы 1965 года с сохранением антидемократических норм общественной жизни. Среди предлагавшихся ими мер были: развитие открытости и гласности, свобода информации, восстановление реальной власти Советов, наличие альтернативных кандидатов при выборах в партийные и советские органы. (См.: Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey, 70. (1970). Р. 160-170)..

Иными словами, эта программа не шла дальше лозунга "вся власть Советам" в условиях сохранения однопартийной системы в СССР. Суть конституционной реформы сводилась к необходимости соблюдения действующей конституции и обеспечения торжества закона над партийной директивой. В этом же духе был разработан и сахаровский проект конституции "Союза суверенных республик Европы и Азии". Схожие в сути своей соображения о совершенствовании конституционной системы в направлении повышения роли представительных органов власти разрабатывались и рядом видных отечественных юристов 70-х годов, хотя, разумеется, их формулировки были гораздо более осторожными. (См., например: Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.). Ситуация практически не изменилась и во второй половине 80-х годов, когда в разгар горбачевской перестройки А.Сахаров предлагал положить в основу политических реформ действующую советскую Конституцию 1977 года.

жизнью оказывается неработоспособной. А когда от нее (от этой конструкции) начинают требовать функционирования в полном объеме в условиях острого экономического кризиса и отсутствия в обществе социально-политического консенсуса, она начинает явно пробуксовывать и давать сбои.

Кроме того, дали о себе знать некоторые иллюзии и теоретические схемы, отражавшие общий уровень представлений о «правильной» организации институтов государственной власти. Наиболее ярким примером здесь может быть ситуация вокруг Центрального Банка. Одной из ключевых иллюзий было представление о том, что выведение Центробанка из-под контроля исполнительной власти и подчинение его законодателям будет соответствовать принципам рыночной демократии и будет ключевым фактором стабилизации экономической политики государства. Между тем, здесь произошла подмена одного принципа другим: независимость денежных властей была перепутана с независимостью от Правительства. Последняя также является одним из возможных вариантов решения проблемы, однако к концу 80-х годов в кругах специалистов по «конституционной экономике» такой вариант рассматривался уже как достаточно старомодный. В России же 1990 года именно он был воспринят как передовое слово конституционной мысли.¹⁴⁰

считается фактором, способствующим проведению жесткой денежной политики. Например, в Grilli V., Masciandro D., Tabellini G. Institutions and Policies // Economic Policy, October 1991 объясняются различия стран по величине внутреннего долга, дефицита бюджета и инфляции, исходя из реальных политических институтов: особенностей конституции, выборной системы, степени независимости центрального банка и др.). В работе Barro R., Gordon R. Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy // Journal of Monetary Economics, Vol. 12, 1983 демонстрируется, что сдвиг политики в проинфляционную сторону может быть обусловлен свободой действий Центрального Банка, а также трудностью реализации правил денежной политики, заслуживающих доверия, при которых удается избежать инфляции. В условиях России на протяжении всего послереформенного времени Правительство было гораздо менее склонно к проведению популистской проинфляционной политики, чем законодательная власть и до 1995 года Центральный банк. Соответственно, независимость Центрального банка в России от правительства до начала процесса стабили-

зации в 1995 году облегчала проинфляционным силам осуществление мягкой финан-

совой политики.

¹⁴⁰ Вообще, независимость Центрального банка от исполнительной власти обычно

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

Небыли четко определены полномочия ветвей власти (прежде всего законодательной и исполнительной), а также их соотношение между собой. С одной стороны, это порождало путаницу, когда решения по одним и тем же вопросам могли принимать президент, премьерминистр и председатель Верховного Совета, причем решения эти, как нетрудно догадаться, не совпадали. С другой стороны, в условиях обострения противостояния ветвей власти органы государственного управления на местах часто получали указания, прямо противоречившие друг другу, причем здесь причиной такой ситуации было уже не связанное с нечеткостью конституционных полномочий недоразумение, но явное стремление ограничить возможности влияния противоположной стороны.

Примеры подобного рода коллизий нашли подробное освещение в литературе 1992-1993 годов. Оставался, скажем, открытым вопрос о полномочиях законодателей принимать решения о выделении ресурсов из федерального бюджета на поддержку отдельных отраслей и производств. Или по проведению тендера на освоение нефтяных месторождений по проекту "Сахалин-2", когда объявленные Правительством итоги тендера были дезавуированы Верховным Советом под давлением проигравших (но очень состоятельных) конкурентов. В этом же русле находится и решение Р.Хасбулатова о независимости крупнейшего российского предприятия концерна "Российский никель" - решения, которое, безотносительно к оценке его справедливости, имело весьма неясную юридическую силу. Подчеркнем еще раз, что проблема здесь состояла не столько в превышении или не превышении ветвями власти своих полномочий, сколько в неясности этих полномочий и, следовательно, неустойчивости, ненадежности принимаемых в такой

ситуации решений. А это, в свою очередь, не способствовало стабилизации экономического развития страны¹⁴¹.

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

В результате уже к середине 1992 года в стране сложилась ситуация двоевластия. Причем двоевластие было порождено как нечеткостью конституционных положений, так и самим фактом острой политической борьбы между президентом и большинством депутатского корпуса. Понятно, что более всего такая ситуация сказывалась на эффективности экономической политики, и конкретно - на возможности Правительства реализовать задачи макроэкономической стабилизации.

Уже с первых шагов реализации посткоммунистической (рыночной) экономической политики правительство столкнулось с рядом острых проблем, связанных с балансом властей и эффективностью механизма принятия решений по ключевым экономико-политическим вопросам развития страны.

Во-первых, законотворческий процесс был исключительно упрощен, в результате чего любые решения (в том числе и финансового характера) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Законы и поправки к законам могли приниматься даже без распространения среди депутатов законотворческих инициатив в письменном виде. Достаточно простой была и процедура внесения поправок в конституцию, в результате чего на протяжении 1992-1993 годов изменения в Конституцию вносились очень часто.

¹⁴¹ См. подробнее: Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 259-260.

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

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный Банк, подконтрольный Верховному Совету. Принимая во внимание крайне популистский настрой депутатского корпуса, такая ситуация оказывала негативное влияние на возможность исполнительной власти проводить последовательный стабилизационный курс.

В-четвертых, неурегулированность внутрифедеративных отношений не только ослабляла политические позиции центрального Правительства, но и подрывала его позиции в столь чувствительной сфере, какой являются бюджет и налоги.

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

Необходимость формирования нового конституционно-правового поля стала достаточно ясной уже к середине 1992 года. К этому времени в полной мере проявилась невозможность обеспечения устойчивости денежной и бюджетной политики, а также склонность законодательного корпуса к постоянному перекраиванию конституции в соответствии с сиюминутными политическими интересами.

Поправки в бюджет вносились «с голоса» и практически в любой момент времени. Был случай (в июне 1992 года), когда Верховный Совет России в течение нескольких минут проголосовал за удвоение расходов федерального бюджета. Разумеется, без какого бы то ни было указания на источники доходов для покрытия возникшего дефицита.

Практически безграничным было вмешательство в денежную политику Центрального банка. Именно под давлением популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 и части 1993 года не мог поднять ставку рефинансирования по положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем

квартале 1993 года, то есть после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993) и фактической отмены советской Конституции.

По этим же причинам долго сохранялись льготные (даже по отношению к отрицательной процентной ставке) кредиты отдельным предприятиям. Наконец, руководство Верховного Совета вмешивалось даже в решение текущих вопросов денежного регулирования - таких, как выпуск купюр определенного достоинства, что провоцировало обострение кризиса наличности.

Ко всему сказанному надо добавить, что председатель Верховного Совета имел собственный (внебюджетный) стабилизационный фонд, средства из которого направлялись на поддержку произвольно выбранных им предприятий (а фактически на поддержку политически близких ему директоров).

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

Неурегулированность налоговых отношений имела и еще одно проявление, особенно опасное на фоне только что произошедшего распада СССР. Фактическое двоевластие в центре подталкивало регионы к принятию волевых решений не перечислять налоги федеральному Правительству. Более того, этот аргумент пыталось использовать в противостоянии Президенту руководство Верховного Совета. Так, в августе 1993 г. Р.Хасбулатов открыто призвал субъектов Федерации перестать перечислять налоги «антинародному правительству». Естественно, все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

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

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

Разумеется, ограничение зависимости от популизма является условием весьма относительным. Безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых, насчитывающих многовековую историю демократиях. Поэтому в Конституции посткоммунистической России единственным, по сути, противоядием популизму могло быть резкое усиление полномочий исполнительной власти (особенно Президента) в ущерб законодательной. Практика показала, что депутатский корпус является прежде всего и по преимуществу носителем популистского начала среди ветвей власти. Этот вывод, подтвержденный развитием событий на протяжении 1989-1993 годов, получил и вполне осмысленное теоретическое объяснение. Действительно, депутат, избранный непосредственно населением из своей среды, объективно оказывается чрезвычайно чувствителен к требованиям избравшего его населения, а особенно к разного рода лоббистам, особенно представленным в его округе и (или) финансировавшим его избирательную компанию. В то же время депутат, строго говоря, не несет реальной ответственности за положение дел в стране, да и ответственность за положение дел в его округе является также весьма условной. Президент же, при всей возможной склонности его к популизму и лоббизму, в конечном счете сам отвечает за результаты своей деятельности, ему их (эти результаты) в демократическом обществе не на кого списать. Объективный, естественный характер такой ситуации в полной мере проявился тогда в России и нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции 1993 года.

Разумеется, сильные конституционные позиции Президента не давали абсолютных гарантий против экономического популизма. Было более или менее ясно, что реальная экономическая политика будет зависеть от баланса действующих политических сил и групп интересов. Но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений по определению, то есть отвечающий за стабильность ситуации в стране Президент имел хороший шанс избегнуть популистской ловушки. К тому же в демократическом обществе, где периодически руководители исполнительной власти должны подтверждать свои полномочия на выборах, вероятность популизма тем более снижается. Хотя, конечно, ни гарантий отсутствия популизма, ни гарантий сохранения демократического режима в тех условиях никто дать не мог.

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

Был резко усложнен процесса принятия законодательных актов, особенно в вопросах финансово-экономических. Рассмотрение законов в парламенте должно было проходить через несколько чтений: обычно три, а в случае с федеральным бюджетом - даже четыре. Причем законы по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагали обязательную экспертизу их со стороны Правительства и, в отличие от других законопроектов, подлежали обязательному рассмотрению (и, соответственно, одобрению) в Совете Федерации. Одновременно, во избежание популистских спекуляций и демагогии в экономико-политической сфере, было запрещено выносить эти вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики страны способствовало и конституционное закрепление полномочий Центрального банка, основной функцией которого была провозглашена защита и обеспечение устойчивости денежной единицы Российской Федерации - рубля. Это было реакцией на

проблемы 1992-1993 годов, когда руководство Центробанка отчасти под давлением Верховного Совета, но в еще большей мере следуя собственным представлениям о правильной экономической политике, концентрировало свои усилия на поддержании производства на предприятиях, результатом чего было лишь нарастание макроэкономического кризиса.

Своеобразно, и также под воздействием накопленного опыта, был решен вопрос о положении Центрального банка в системе органов государственной власти страны. Формально независимость его провозглашена не была, как не было сказано и о подчиненности Центробанка той или иной ветви власти. Фактически, в логике Конституции 1993 года, это означало более тесную зависимость от исполнительной власти, что и нашло вскоре проявление в обязательном участии председателя Центробанка в заседаниях Правительства. Однако Конституция провозгласила, что "денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации", и он ее осуществляет "независимо от других органов государственной власти". В совокупности с назначением председателя Центробанка Государственной думой (нижней палатой) по представлению Президента и его фактической несменяемости на протяжении 5 лет, это создавало достаточно надежные гарантии стабильности и независимости курса денежных властей и одновременно требовало координации денежной политики с Правительством. Но, разумеется, как и в ситуации с сильным Президентом, приверженность Центробанка курсу на денежно-финансовую стабильность в значительной мере попадала в зависимость от позиции Президента и личных качеств председателя Центрального банка.

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

Еще одним фактором, важным с точки зрения решения задач макроэкономической стабилизации, стало более жесткое разграничение полномочий между центром и субъектами федерации, включая запрет на эмиссию иных, кроме выпускаемых Центробанком рублей, денежных средств. Хотя впоследствии проблема квазиденег приобрела в России достаточно болезненный характер. принципиальная установка Конституции в совокупности с решительными действиями властей остановили начинавшуюся эмиссионную активность отдельных субъектов федерации.

Одновременно с подготовкой к принятию Конституции осенью 1993 года федеральные власти предприняли шаги по формализации налоговых отношений в РФ. Тогда удалось отойти от индивидуального распределения налоговых поступлений (прежде всего НДС) между федеральным центром и субъектами федерации, что также способствовало созданию предпосылок для стабилизации финансовой системы и стало важным шагом на пути к современным формам бюджетного федерализма.

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

Словом, при всех недостатках Конституции 1993 года ее главным достоинством было формирование четких правил игры вообще и в сфере финансово-экономической в особенности. Бюджетный процесс стал более управляемым, а Центральный Банк был отделен он популистски настроенных законодателей. Все это оказывало соответствующее влияние на возможности исполнительной власти осуществлять ответственный макроэкономический курс. Последнее отчетливо проявилось на рубеже 1994-1995 годов, когда была начата последняя по времени и увенчавшаяся успехом попытка финансовой стабилизации.