

Мартин Гилман

ДЕФОЛТ, КОТОРОГО МОГЛО НЕ БЫТЬ



ММВБ

МІСЕХ





Серия «Дело»

мартин
гилман

ДЕФОЛТ, которого могло не быть



МОСКВА
2009

ББК 65.9

Г47

Оформление

Юрий Васильков

Гилман М.

Г47 Дефолт, которого могло не быть / Пер. с англ. А. Багаева. — М.: Время, 2009. — 480 с. — (Серия «Дело»)

ISBN 978-5-9691-0398-6

Этой книги о дефолте, потрясшем страну в 1998 году, ждали в России (да и не только в России) ровно десять лет. Мартин Гилман — глава представительства Международного валютного фонда в Москве (1996—2002) — пытался написать и издать ее пятью годами раньше, но тогда МВФ публикацию своему чиновнику запретил. Теперь Гилман в МВФ не служит. Три цитаты из книги. «Полученный в России результат можно смело считать самой выгодной сделкой века». «Может возникнуть вопрос, не написана ли эта книга с тем, чтобы преподнести аккуратно подправленную версию событий и тем самым спасти доброе имя МВФ. Уверяю, у меня не было подобных намерений». «На Западе в последние годы многие увлекались игрой в дутые финансовые схемы, и остается только надеяться, что россияне сохранят привитый кризисом 1998 года консерватизм. Но как долго эффект этой прививки будет действовать, мы пока не знаем».

Уже знаем.

ББК 65.9

ISBN 978-5-9691-0398-6



© Мартин Гилман, 2009

© «Время», 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. Пролог	10
Что заставило меня взяться за эту книгу	10
Живая история	13
Водораздел	14
Общего мнения нет	16
Моя «российская Одиссея»	20
ГЛАВА 2. Ретроспективный взгляд	
на крах 1998 года	24
Десять лет спустя	24
Что было бы, если... ..	25
Особенности партнерства России и МВФ	26
Запутанный клубок	29
Прелюдия к кризису	30
Русская загадка	35
ГЛАВА 3. Возвращение постсоветской России	
в современный мир	40
Стартовые условия	40
Вторая русская революция	43
Не революция, а заговор?	45
На выходе из экономического коллапса	49
И что дальше?	57
ГЛАВА 4. Первые шаги МВФ в России	60
Россия становится самостоятельной страной .	60
Появление МВФ в России	67
Растущее участие МВФ в реформах	76
Политическая борьба и общество	79
Международная политика	87
Роль Всемирного банка	91

ГЛАВА 5. Кто в выигрыше от перехода России к рыночной экономике	97
Сделка века	98
Трудности с налогами... ..	109
...и с банками	119
ГЛАВА 6. «Команда мечты»	123
Невеселое начало 1997 года	123
Президент болен	124
Потенциальные возможности и политические реалии	126
Наконец-то в правительстве опять реформаторы	129
Времени в обрез	136
ГЛАВА 7. Самое трудное — позади?	142
Россия — член «Клуба»	142
Лето неоправдавшихся надежд	145
Взгляд с позиции МВФ	149
Проверка на блеф	154
Камдессю в Москве	158
Запоздалое принятие экономической программы 1997 года	163
Споры внутри МВФ	168
Сомнения, сомнения	170
Неприятные реалии	173
Безмятежное настроение в Гонконге	177
ГЛАВА 8. Расчеты не оправдываются	179
Опять плохие новости	179
Рынок начинает лихорадить	185
Политические страсти разгораются	186
Кризис на российских рынках	189
Скептицизм в МВФ	193
Политика обменного курса	197

После обрушения рынков срочно нужна помощь	202
Передышка	208
Печальная история ВЧК	213
ГЛАВА 9. Как избежать кризиса	222
Неплохое начало года	223
Взгляд с позиции рынков	227
Цены на нефть падают	234
Влияние азиатского кризиса	238
Политические события снова путают все карты	241
И снова кризисная ситуация	249
Объявление тревоги и «Большой» пакет	257
Короткая передышка	266
ГЛАВА 10. Неудачи в борьбе с кризисом	272
Начало краха	272
Свалка на выходе	277
Развязка	281
Первые последствия: политический и экономический аспекты	292
Назревающий скандал	303
Угроза экономического коллапса	305
ГЛАВА 11. Самое тяжелое время	316
Общее положение	316
Плоды обучения	319
Очередная смена правительства	323
И опять смена правительства	329
Who is Mr. Putin?	330
Перемены в отношениях с МВФ	331
Чечня — «последняя капля»	335
Политические и иные сюрпризы	338

ГЛАВА 12. Конец эпохи Ельцина	340
Благоприятный контекст	340
Политический ступор	341
Окно возможностей	348
Начало смены парадигм	351
Работа с новым правительством	354
Вода уходит в песок	361
ГЛАВА 13. «Полюбовный развод»	365
Последний шанс?	365
Все не так, как надо	370
Подъем в экономике	376
Россия и МВФ — по-прежнему друзья	378
Россия становится нормальной страной	380
Перемены в отношениях	
ГЛАВА 14. Российские скандалы и роль прессы	385
Скандальный год	385
Влияние СМИ на формирование взглядов за рубежом	392
ГЛАВА 15. Что может последовать за эпохой Путина	396
Россия при Путине	396
Что случилось с премьер-министром Касьяновым?	399
Очередной премьер-министр	403
Судьба реформ	404
Государство завоевывает командные высоты ..	406
Группировки в Кремле	411
Наследие Путина во внешней политике	413
Экономическое наследие Путина	418
Президент Медведев	426

ГЛАВА 16. Подъем в России	
и глобальная экономика	430
Все за счет нефти и газа?	430
Дилемма на макроэкономическом уровне . . .	433
Экономические перспективы	435
Оценка МВФ	439
Глобальный контекст	444
ГЛАВА 17. Можно ли избежать	
повторения прошлого?	450
Уроки финансового кризиса 1998 года	450
Почему все в России давалось с трудом	454
Задачи на будущее	455
Что ждет впереди	458
Достижения	459
Стакан наполовину полон	
или наполовину пуст?	462
Россия Медведева	464
ПРИЛОЖЕНИЕ	466
БИБЛИОГРАФИЯ	472

Глава 1

ПРОЛОГ

ЧТО ЗАСТАВИЛО МЕНЯ ВЗЯТЬСЯ ЗА ЭТУ КНИГУ

Вопрос, почему именно я написал эту книгу, вполне естественный. Я и сам думал: кто я такой, чтобы высказывать серьезные суждения о России? Я спрашивал и российских, и иностранных коллег, игравших в событиях 1998 года ключевые роли: кто напишет об этом? Но братья за перо никто не собирался. И вот обстоятельства сложились так, что рассказать о тех событиях выпало именно мне.

Хотя, должен признать, планы на жизнь у меня были совсем другие. Выйдя на пенсию после тридцатилетней карьеры международного служащего (сначала в ОЭСР, затем в МВФ), я предвкушал все то чудесное, чем смогу наконец заняться. Мне давно хотелось выучить как следует русский язык, чтобы прочесть «Евгения Онегина» в оригинале. И начать опять играть на фортепиано мне тоже хотелось. И посвятить больше времени семье и моим детям, и обновить научные познания. Всего этого мне действительно хотелось. Но никак не писать книгу о переходном периоде в России.

И тем не менее я за нее взялся. Дело, конечно, не только в том, что никто больше из участников описываемых событий писать книгу не захотел, или что, рассказав эту историю, я бы расставил в ней точки над «i», или что у меня таким образом появилась бы возможность попытаться объяснить — публике или себе — что-то, сделанное тогда. Для меня было важным еще вот что. Мне уже 60 лет, и теперь я, как мне кажется, очень ясно отдаю себе отчет в том, какой мир мы оставим нашим детям в наследство, причем отнюдь не в таком уж далеком будущем.

Еще подростком я где-то вычитал, что взгляды человека на мир полностью формируются годам к 15-ти. Я хорошо это запомнил. Ведь я уже тогда понимал, что мир не стоит на месте, и что, возможно, уроков, преподанных мне

родителями, окажется недостаточно для того, чтобы справиться с эволюционирующим *Zeitgeist*, а может даже, чтобы просто понимать его. Ведь мои родители, мои деды и бабушки выросли в эпоху, когда все менялось гораздо медленнее, и потому они, возможно, и не переживали особо по поводу будущего — они могли себе это позволить.

Но сегодня сохранять такой «беспечный» взгляд на жизнь уже нельзя. Велик риск совершить ошибки, которые обойдутся слишком дорого. Да и в прошлом, сто лет назад — кстати, тоже в эпоху быстрой глобализации и оптимистичного общего настроения, тогдашнее поколение политиков не заставило себя пересмотреть взгляд на мир, сформировавшийся в предыдущем столетии. И в результате случились одни из самых трагических событий 20-го века... Я убежден, что мы сегодня обязаны сделать усилие над собой, преодолеть собственную естественную инертность и все-таки попытаться переосмыслить мир с точки зрения тех новых реалий, которые несет нам XXI век. Причем такой пересмотр нашего мироощущения может быть как раз нужнее всего в отношении России и нашего представления о ее месте в мире.

Если честно, меня, как и большинство американцев моего поколения, с детства научили бояться Советского Союза и считать, что за любыми его поступками всегда кроются злые намерения. Я знал, конечно, что в войне против Гитлера Советы были союзниками Штатов и что именно они вынесли на своих плечах главную тяжесть войны, понесли огромные человеческие жертвы. Но зато совсем свеж был в моей памяти кубинский кризис и тот страх, который я, тогда выпускник средней школы, испытал в октябре 1962 года. И даже когда уже при Горбачеве, в 1989 году, пала Берлинская стена, а следом развалилась советская империя, мои «старые» взгляды на мир в отношении этих «новых» русских никак не изменились. Те мои предубеждения и дальше влияли бы на мое мироощущение, если бы обстоятельства моей дальнейшей жизни не сложились так, как сложились.

А вышло так, что, проработав многие годы в Европе и в Вашингтоне и, к тому же, еще два года в Африке, я очу-

тился в Москве. Как мог чувствовать и вести себя здесь американец, родившийся и выросший в Мемфисе? С одной стороны, я мог просто не замечать «всех этих русских» с их обычными повседневными заботами. Мог не задумываться над тем, что им, в отличие от меня, не повезло и они просто в силу своего рождения угодили в самый извращенный и самый масштабный социальный эксперимент в истории человечества и что в этом, собственно, и заключается единственная между ними и мной разница. А мог, наоборот, последовать собственной любознательности и все-таки попробовать понять, что настоящая Россия во все не та страна злодеев, какой она мне раньше заочно представлялась.

Выручил меня в определенном смысле пресловутый когнитивный диссонанс. Ведь я теперь жил в незнакомой мне среде, и практически никто из окружающих меня людей мое мироощущение не разделял. Поначалу такой диссонанс между ними и мной не давал мне покоя даже еще больше, чем моя упрямая верность заученным с детства убеждениям. Что-то похожее мог бы, наверное, испытывать человек, которому сначала внушили бы, что Земля плоская, а потом он вдруг очутился бы один-одинешенек среди фанатиков «круглости» планеты. Так что отчасти внутренняя готовность посмотреть на новейшую историю России свежим взглядом и написание книги об этом — это моя попытка убедить остальных, что, когда мир так сильно меняется, относиться ко всему нужно непредвзято.

Уверен, что крайне важно не дать укорениться в умах тому новому образу России, который с недавних пор стал вполне расхожим в Европе и в США. Иначе уже в обозримом будущем возможны серьезные просчеты в прогнозах как у политиков, так и у инвесторов. Если мы не разберемся как следует в том, что уже произошло, не выясним для себя, какие были допущены ошибки, то вполне вероятно, что нам не удастся избежать неприятностей и в будущем. А не задумываться о том, что случится с Россией в последующие годы, мы просто не имеем права: Россия по-прежнему обладает смертоносным военным потенциалом, за-

нимает центральное место в плане географии и ресурсов и конечно же продолжает играть свою историческую роль осевого государства.

ЖИВАЯ ИСТОРИЯ

Я надеюсь, что для российского читателя рассказ о том, как события виделись с позиций МВФ, будет если и не увлекательным, то, по крайней мере, познавательным. К тому же, если не ошибаюсь, это первая книга такого рода. Насколько мне известно, еще ни один руководящий сотрудник фонда не брался рассказывать о событиях, в которых он по долгу службы принимал участие*. Даже те, кто вышли на пенсию и ничем уже не рискуют, этого пока не делали. Что само по себе несколько странно, особенно теперь, когда о политике правительств и ее разработчиках принято говорить гораздо более откровенно. При такой открытости руководители МВФ наверняка могли бы рассказать немало поучительного о былых событиях**.

Есть, конечно, в этом деле свои трудности. Когда пишешь о важном историческом событии исходя из собственного опыта, то какие-то моменты неизбежно вспоминаешь уже не так четко, а о каких-то аспектах и попросту забываешь сказать. К тому же, личные воспоминания всегда односторонни. Но зато мемуары позволяют получить

* За исключением, может быть, работы Дэвида Финча «IMF: The Record and the Prospect» (by C. David Finch, Princeton University International Economics), вышедшей в сентябре 1989 г. Финч руководил в МВФ ключевым департаментом валютных и торговых отношений и в 1988 г. ушел в отставку, предположительно, из-за разногласий по поводу практически открытого политического давления в пользу оказания чрезвычайной финансовой помощи Египту и Польше в 1988 г.

** Думаю, очевидно, что действующие сотрудники МВФ не станут, да и не должны излагать свое личное мнение о странах — членах фонда, с которыми они работают. Однако политика МВФ в области его внешних связей и сильное чувство цеховой солидарности внутри самого Фонда — это уже несколько иной предмет.

представление и даже немного почувствовать, каково приходилось непосредственным участникам событий.

Но, пожалуй, лишь теперь, по прошествии достаточно-го времени начинаешь понимать, кто действительно находил гениальные решения, а кто вообще не думал о последствиях. В этом смысле, если вспомнить, какие страсти кипели вокруг тогдашних событий в России и сколько по их поводу было споров, сегодня можно совершенно по-новому выставить оценки и раздать немало похвал и тумачков (причем я и сам заслужил и то и другое). Очевидно, однако, что кризис августа 1998 года стал своего рода водоразделом. И, чтобы правильно понять новую Россию, оценить ее силу и потенциал, до сих пор не решенные проблемы, необходимо услышать как можно больше мнений.

ВОДОРАЗДЕЛ

Истинное значение кризиса и последовавших за ним событий сегодня, скажем прямо, улавливается пока с трудом. Происходит это из-за того, что Россию в мире по-прежнему видят в негативном свете. Этот отрицательный образ сложился, по крайней мере, после августа 1998 года и закрепился во время второго срока президента Путина. То, какую роль в его создании сыграли западные СМИ и оставшаяся у практически безработных ныне советологов ностальгия по быломu четкому делению мира на Запад и Восток, заслуживает само по себе отдельного серьезного исследования. Но и без этого очевидно, что журналисты и советологи не были полностью объективны. Они обращали внимание только на те новости, которые укрепляли существующий отрицательный стереотип, образ России как страны, опасной для Запада и потому не заслуживающей доверия. Цель моей книги — восстановить равновесие. События августа 1998-го причинили большой экономический ущерб, из-за них пострадали многие люди — как случайные участники, так и весь сверттерпеливый российский народ, и я ни в коем случае не собираюсь это отри-

цать. Но в то же время я попытаюсь доказать, что в тот момент страна начала разворачиваться в правильном направлении.

До кризиса 1998 года политический класс России вел себя так, будто ему было все равно, какие последствия будет иметь ожесточенная борьба за активы. Федеральная власть была слаба и дискредитирована (возможно, так проявилась реакция на жизнь в условиях высокой централизации и полицейского государства при коммунистическом режиме). Казалось, страну разорвут центробежные силы. В результате законодательство — даже добротное — на практике не действовало. Госаппарат был деморализован, штаты в бюджетной сфере раздуты и недофинансированы. Сбор налогов находился в ужасном состоянии, и его эффективность была абсолютно недостаточна даже для ограниченного финансирования управленческих функций государства, не говоря уже о жизненно необходимой системной трансформации. У государства не было ни воли, ни средств для эффективных действий. Кризис 1998 года стал сигналом к действию. Страна должна была выбрать между воровским капитализмом банановой республики и жесткой программой превращения в современное государство.

Я придерживаюсь того мнения, что Россия действительно возрождается на наших глазах, но при этом все же нужно стараться сохранять трезвость в оценках. Ведь сколько раз в вопросе о краткосрочных перспективах экономического развития в России общепринятое мнение, в том числе и среди специалистов (о чем еще будет разговор), оказывалось ошибочным. Нельзя забывать, что надежность любых прогнозов всегда относительна.

Историю пишут победители. Так мы привыкли считать, и это имеет большое значение, поскольку от того, как история преподнесена, непосредственно зависит и то, как мы ее воспринимаем. Это касается не только общей истории, но и экономической — от того, как она изложена, зависят наши ожидания и расчеты на будущее.

Моя книга — это как раз такой рассказ о кратком периоде в истории политической экономии. Как станет видно

из повествования, имеющийся на сегодняшний день результат ни в коем случае не был предопределен. Исторический детерминизм в стиле неверно понятого гегельянства никакой роли не сыграл. А если бы были верны тезисы экономического детерминизма, мы бы имели сегодня совершенно другой результат. Национальный характер, бесспорно, накладывает свой отпечаток на события и в какой-то мере влияет на их ход, но все-таки не он сыграл решающую роль. Просто люди, которые прямо по ходу дела искали и находили решения, таким образом начали писать новую страницу в истории своей нации.

ОБЩЕГО МНЕНИЯ НЕТ

В этом смысле особенно важно правильно понять реальную суть кризиса 1998 года и его последствий. В историческом плане очевидно, что Россия осталась в выигрыше. Однако не все эту точку зрения разделяют, считая, что в последние десять лет просто имело место некое временное искажение, получившееся в результате высоких цен на энергоносители и, возможно, какого-то исключительного везения. Такое толкование событий, главным образом за пределами России, преобладает потому, что США и Западная Европа по-прежнему остаются в представлении обычных людей ведущими державами, особенно с учетом веса СМИ этих стран в мировом медийном пространстве.

Подобные представления сохраняются в умах еще и потому, что после финансового краха в 1998 году якобы вскрылись некие финансовые скандалы. Их до сих пор преподносят как скандалы, хотя на деле они были в значительной степени выдуманы: выделенный в июле 1998 года транш МВФ в 4,8 млрд долл. США украден не был, а Bank of New York никакие миллиарды русской мафии не отмывал (хотя некоторые злоупотребления и имели место). Но в СМИ только и было что сенсационные статьи на первых страницах, броские заголовки в теленовостях и последующие парламентские расследования. Могло ли после этого

сформироваться какое-то иное общественное мнение? Ведь о том, что обвинительные статьи впоследствии опровергались, недобросовестных репортеров выгоняли с работы, иски урегулировались, а в некоторых случаях снимались обвинения, если и писали, то лишь в некоторых крупных газетах, да и то отнюдь не на первых страницах.

Читатели, ожидающие от меня сухого отчета о событиях, возможно, посчитают, что мое повествование местами непоследовательно, а мысли — скачут. Но я выстраивал свой рассказ, имея в виду в первую очередь показать, как в условиях постоянной нехватки исчерпывающей информации неглупые люди, поставленные каждый на своем уровне перед необходимостью принимать решения исходя только из собственного понимания ситуации и мотиваций и ожиданий всех остальных, в большинстве случаев искренне пытались найти все-таки оптимальный вариант. Иногда им это удавалось, а иногда нет. Их задачу усложняло и то, что на развитие событий одни россияне спонтанно отвечали возвратом к идеалам советского прошлого, а другие, наоборот, спешили воспользоваться общей неразберихой и сколотили себе неплохие состояния — у кого сколько получилось. Причем получилось у некоторых настолько неплохо, что, по подсчетам журнала «Форбс», на конец 2007 года общее состояние 87 российских долларовых миллиардеров равнялось 30% ВВП страны. Но я не вдавался в психологические интерпретации и тем более старался никого не судить.

Следует признать, что развитие событий в России могло бы сложиться гораздо хуже. Это не значит, что сегодня все в полном порядке или что у страны безупречные отношения с соседями и уж тем более с Западом. Просто если бы мы жили в идеальном мире, то, наверное, можно было бы рассчитывать и на более впечатляющий результат. В реальном мире следует признать, что нам очень повезло. Я даже скажу больше — в отличие от моего друга Кристины Фрилэнд, которая, правда, свою книгу написала сразу после кризиса: полученный в России результат можно смело считать самой выгодной сделкой века.

Я категорически не согласен с распространенным в научных кругах мнением, что Россия — страна-неудачница и что она всегда будет оставаться на «задворках» цивилизованного общества. За последние несколько лет Россия своим примером полностью опровергла такие доводы, как и представления сохранившихся еще кое-где на Западе романтиков марксизма. Обреченных стран не бывает. Выход из положения есть всегда. Нужны только правильно обозначенные экономические ориентиры и, как и в любом начинании, немного везения. Но и в этом случае все может случиться с точностью до наоборот — и потому, хотя при президенте Путине, а теперь Медведеве россияне и начали выводить свою страну на путь процветания, успокаиваться и почивать на лаврах им еще рано.

Точно так же, как кризиса 1998 года можно было избежать, и повторение подобных потрясений в будущем отнюдь не неизбежно. При этом пытливый читатель наверняка отметит для себя, насколько важно в этом смысле запомнить уроки того кризиса. Что, кажется, уже и сделало нынешнее поколение россиян: не похоже, чтобы они в обозримом будущем решились снова начать жить не по средствам. Поэтому главный вопрос здесь, пожалуй, в том, как такому же отношению научить тех, кто придет им на смену. Герберт Уэллс как-то сказал: «История — это рассказ о соревновании, в котором побеждает либо обучение, либо катастрофа». На Западе в последние годы слишком

* С июня 1993-го по октябрь 1996 г. я работал старшим сотрудником в составе переговорной миссии МВФ в России и советником по вопросам политики, ответственным за внешний сектор. С ноября 1996-го по июнь 2002 г. я постоянно работал в Москве в качестве сотрудника Фонда, а с февраля 1997-го — в качестве руководителя московского представительства. После возвращения в штаб-квартиру МВФ в Вашингтоне три года проработал в качестве помощника директора Департамента разработки политики, где отвечал за вопросы суверенных долгов, в том числе за связи с Парижским клубом (что включало в себя и соответствующие аспекты российских долгов). В июле 2005 г. я вернулся в Москву, где с тех пор совмещаю профессорскую работу с должностью директора Центра фундаментальных междисциплинарных исследований (CAS) Высшей школы экономики.

многие увлекались игрой в дутые финансовые схемы, и остается только надеяться, что россияне сохранят привитый кризисом 1998 года финансовый консерватизм. Но как долго эффект этой прививки будет действовать, мы пока не знаем*.

В суждениях о России наблюдатели обычно впадают в крайности. И чем дальше от Москвы, тем больше амплитуда этих оценок. Например, летом 1997 года рублевые векселя российских регионов с большой охотой покупали уже даже мелкие частные инвесторы в американской глубинке. Одновременно в самой России инвесторы, наоборот, не очень-то им доверяли и предпочитали вкладывать деньги за границей в долларовые инструменты. Затем, когда в представлении иностранцев российские ценные бумаги стали опаснее ядерных отходов, российские инвесторы, в том числе и некоторые инвестиционные банки в Москве, по-прежнему реагировали на ситуацию гораздо спокойнее. На мой взгляд, реальную картину исказили — порой достаточно сильно — всяческие измышления бывших советологов вкупе со статьями и репортажами работавших в Москве журналистов. Именно из-за того, что тогда на Западе писали о России, о ней создалось расхожее представление как о стране, где правят эгоистичные олигархи и бывшие агенты спецслужб.

Общественное мнение по-прежнему скептически относится не только к России, но и к МВФ. Фонд действительно допускал просчеты, и это будет отражено в моей книге. Но в то же время считаю необходимым опровергнуть тех критиков — например, Джозефа Стиглица, — которые утверждают, что МВФ совершил в России слишком грубые, совсем уж очевидные ошибки. И одновременно попытаюсь показать, что на самом деле Россия в тот пери-

* У меня не вызывает никаких сомнений, что приобретенный «иммунитет» не ослабнет до тех пор, пока за экономическую политику в России отвечают вице-премьер Алексей Кудрин, председатель Центрального банка Сергей Игнатьев, министр экономики Эльвира Набиуллина и остальные их коллеги, работавшие с ними в правительстве во время кризиса 1998 г.

од была вынуждена одновременно решать самые разные и крайне сложные проблемы и что с учетом царившей в стране неразберихи она справилась с этой задачей много лучше, чем можно было ожидать. Эта настоящая Россия совсем не такая, какой ее представил Эдвард Лукас*.

МОЯ «РОССИЙСКАЯ ОДИССЕЯ»

Я не профессиональный эксперт по России, хотя по сравнению с некоторыми специалистами, возможно, научился понимать эту страну глубже и тоньше, ведь все последние 15 лет моя профессиональная и личная жизнь была целиком связана именно с Россией. В 1993 году, работая в МВФ, я был назначен в его «российскую команду» и начал практически ежемесячно курсировать между Вашингтоном и Москвой. А в ноябре 1996 года меня и вовсе перевели в Москву главой представительства МВФ. В российской столице я прожил вплоть до возвращения в Вашингтон в июле 2002 года**. Наконец, в июле 2005 года я опять вернулся в Москву и с тех пор живу здесь постоянно.

Мне довелось на протяжении более чем 30 лет заниматься экономическими проблемами самых разных стран, сначала в рамках Организации экономического сотрудничества и развития в Париже, а затем в МВФ. В фонде я в основном работал в Департаменте разработки и анализа политики и участвовал в переговорах с 17 странами в Восточной Европе, Азии, Африке и на Ближнем Востоке. В этом качестве я почти восемь лет находился в самом центре событий в России. Поэтому при работе над книгой я

* В своей недавно вышедшей книге «The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West» Лукас с особой последовательностью изложил тщательно проработанную точку зрения на Россию как на страну, не справившуюся с реформами и потому не только упустившую свой исторический шанс присоединиться к Западу, но даже и ставшую для него определенной угрозой.

** С марта 2001 г. по июнь 2002 г., взяв в МВФ долгосрочный отпуск, я занимал профессорскую должность в ГУ-ВШЭ. Тогда и начала формироваться идея этой книги.

опирался на собственные записи и воспоминания о состоявшихся тогда встречах, дискуссиях и событиях.

В написании книги мне оказали помощь и бывшие руководители МВФ, в первую очередь Мишель Камдессю, Стэнли Фишер и Джон Одлинг-Сми. Камдессю, кстати, многие свои взгляды, отраженные в этой книге, публично высказал впервые. Освежить воспоминания мне также помогли беседы со многими российскими руководителями, которых я хорошо знал по работе, а с некоторыми со временем даже подружился. Ну и, наконец, самым, может быть, главным подспорьем при написании книги стало то, что я женился на Татьяне Малкиной. Ведь она вплоть до нашего отъезда в Вашингтон в 2002 году была одним из ведущих политических обозревателей в России, входила в «кремлевский» пресс-пул, и благодаря ей у меня появился не только уникальный прямой канал связи на самом высоком уровне власти, но и возможность понять, как сами россияне в действительности воспринимают окружающий мир.

И, в заключение этой главы, еще одно важное соображение. Все, что предшествовало кризису 1998 года, и то, что за ним последовало, вполне можно рассматривать как жестокий удар не только по самой России, но и по репутации МВФ, а может быть, и по репутации автора. И потому может возникнуть вопрос, не написана ли эта книга с тем, чтобы преподнести аккуратно подправленную версию событий и тем самым спасти доброе имя МВФ. Уверяю, у меня не было подобных намерений. К тому же, я теперь на пенсии, и вряд ли кто-то может меня заставить излагать приукрашенную историю. Да никто и не пытался. МВФ лишь попросил проявлять сдержанность в критических оценках конкретных лиц. Будь я по-прежнему сотрудником фонда, тогда его правила, возможно, и помешали бы

* Моя жена в настоящее время делит свое время между журналом «Отечественные записки», который она основала в 2001 г., ее телевизионным ток-шоу «Ничего личного» на третьем канале, многочисленными друзьями и нашими двумя детьми.

мне выпустить книгу. В 2003 году, кстати, именно так и случилось, но с другой моей, более ранней рукописью*. При том, что МВФ последовательно призывает других добиваться полной открытости и прозрачности, тот запрет кажется, конечно, несколько странным, поскольку выставляет сам фонд в невыгодном свете как организацию чересчур осторожную. Но как бы там ни было, думаю, что я не заслуживаю упреков в том, что эта книга призвана «защитить честь мундира» и, следовательно, необъективна: в экономике России в последние годы были и удачи, и провалы, но МВФ к ним имеет очень мало отношения. Россияне и ошибки совершали, и успехов добивались в первую очередь сами.

Это книга — о людях, живущих в эпоху исторических перемен. Сложно по отдельности поблагодарить каждого, кто помог мне в ее написании — таких людей слишком много. Мои коллеги в московском офисе МВФ — Джонатан Андерсон, Альфред Каммер, Том Ричардсон, русские сотрудники под руководством Татьяны Рубиной — были моими лучшими учителями. Невозможно недооценить вклад российских партнеров и моих друзей в России. Многие из них потратили свои силы и время на то, чтобы обсудить со мной свои впечатления об описываемых событиях, и я в долгу перед ними. Особо я бы упомянул Сергея Алексашенко, Андрея Бугрова, Александра Волошина, Олега Вьюгина, Евгения Гавриленкова, Мишеля Камдессю, Михаила Касьянова, Алексея Можина, Эльвиру Набиуллину, Джона Одлинга-Сми, Александра Потемкина, Стэнли Фишера и Евгения Ясина. Благодарю также моего друга

* Речь тогда шла о книге несколько иного плана, и писал я ее во время моего долгосрочного отпуска в 2001—2002 гг. в МВФ. В Фонде некоторые, естественно, опасались, что в подобной книге рассказ о практической работе МВФ может получиться чересчур откровенным. И потому они сумели сделать так, что российские власти притормозили публикацию. Руководство Фонда к весне 2003 г. полностью поменялось, и книгу отправили в долгий ящик. Камдессю по этому поводу написал с сожалением, что, в отличие от бутылки хорошего французского вина, таким рукописям долгое хранение в погребе на пользу не идет.

Викторию Янакову за советы и мою помощницу Елену Лаврениук за техническую сторону работы. Эта книга никогда бы не увидела свет без неоценимых редакторских усилий Андрея Денисова и Дмитрия Волкова. И наконец, я посвящаю эту книгу Тане и нашим детям — Марку и Агате. Посвящаю ее также всем детям, которые, как я надеюсь, в XXI веке будут жить в мире и процветании.

Глава 2

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА КРАХ

1998 года

ДЕСЯТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

Поразительно, насколько экономический кризис, случившийся в России в 1998 году, видится сегодня по-другому. Десять лет назад царило ощущение, что России, а следом за ней, может быть, и всему миру, не избежать каких-то катастрофических последствий. Ведь страна действительно была на грани экономического коллапса и политического взрыва, и казалось, что в любой момент может случиться все, что угодно. Невозможно было и представить, что всего десятилетие спустя российская экономика будет на подъеме.

И ведь Россия не просто избежала краха. Сегодня мировой экономике грозит финансовый кризис, сопоставимый с Великой депрессией 1930-х годов, на международных рынках царит тревожное настроение, а Россия на удивление хорошо себя чувствует. Более того, власти США смягчают бюджетную дисциплину, наращивают ликвидность и пытаются спасти крупные финансовые учреждения от банкротства — то есть фактически чуть ли не сознательно повторяют ошибки, допущенные Россией в конце 1990-х годов. И потому, как это ни парадоксально, теперь уже ветеран российских государственных финансов Алексей Кудрин мог бы, наверное, посоветовать американцам, как лучше всего справиться с финансовыми неурядицами.

В августе 1998-го в России закончился пусть и хаотичный, но неизбежный после развала советской системы переходный период и началось строительство уже совсем другой страны. Но не буду забегать вперед. Хотя кризиса могло и не быть, он все-таки случился, и, чтобы понять его истоки, нужно хотя бы вкратце вспомнить, с чего все начиналось в постсоветской России и как происходило ее

трудное становление уже в качестве вполне современной страны*.

С точки зрения внешнего мира этот этап истории России заключается прежде всего в том, что она начала возвращаться в глобальную экономику. Но нельзя забывать, что с тех пор, когда она еще была частью этого мира, прошло семьдесят лет и что к 1991 году в стране уже не было практически никого, кто застал бы те времена во взрослом возрасте**. Поэтому реинтеграция России была процессом очень специфическим, и история членства в МВФ, вплоть до кульминационного августа 1998 года, только подчеркивает это.

ЧТО БЫЛО БЫ, ЕСЛИ...

Мы только что пережили крайне опасный период в российской, да и в мировой, истории, хотя плохо отдаем себе в этом отчет. А ведь в последние 15 лет в России действительно могло случиться все, что угодно. Например, когда Ельцин в сентябре 1993 года распустил Верховный Совет, армия могла выступить не за него, а против. Страшно подумать, во что бы это вылилось. Или, например, Ельцин в 1996 году мог пойти на поводу у Сосковца и Коржакова, приостановить действие Конституции 1993 г. и отменить президентские выборы. Что стало бы с Россией тогда? Ведь, скажем, непредсказуемый и решительный генерал-десантник Александр Лебедь мог бы сплотить вокруг себя оппозицию и добиться того, чтобы больного и не-

* Естественно, на эту тему имеется обширная литература, гораздо более подробно освещающая тему, чем эта книга. Например, Aron (2007), Aslund (1995), Brady (1999), Braguinsky & Yavlinsky (2000), Cohen (2000), Gaidar (2007), McFaul (2001), Shleifer (2005), Sutela (1998).

** После второй мировой войны Советский Союз и его обширная сеть стран-сателлитов и дружественных государств образовали торговую систему — формально международную, но все-таки полностью основанную на межгосударственных контрактах. И точно такой же подход они применяли в своих связях со всем внешним миром.

популярного Ельцина просто отправили в отставку. И сегодня в России могла бы заправлять некая хунта пиночевского образца.

Слава богу, ничего подобного не случилось. Но если учитывать, что России предстояло положить конец самому извращенному и крупномасштабному социальному эксперименту в современной истории, за который уже успели заплатить жизнью десятки миллионов людей, и что в распоряжении ее армии по-прежнему находилось почти 6 000 активных ядерных боеголовок, в том числе и на боевом дежурстве, то становится очевидно, насколько же нам повезло. Именно повезло. Потому что относительно счастливый исход тех бурных событий ни в коем случае не был предопределен. Все могло кончиться гораздо хуже.

ОСОБЕННОСТИ ПАРТНЕРСТВА РОССИИ И МВФ

В 2002 году США и Европейский союз объявили Россию страной с рыночной экономикой, а агентство Moody's в октябре 2003 года повысило ее рейтинг до инвестиционного уровня. Тем не менее, очевидно, что во многих отношениях переход к рыночной экономике в России еще не завершен. Нет сомнения, что со временем эта страна — самая большая и населенная в Европе — станет и самой богатой на континенте; уже сегодня ее экономика выходит на 7-е место в списке крупнейших в мире, впереди Франции и Италии. Но многое еще предстоит сделать*.

Остается бесспорным, что такого быстрого и успешного выхода России из кризиса никто не ожидал. Правда, во времени этот процесс в целом совпал с ростом мировых цен на нефть, но только ли в этом его причина — вопрос не такой простой (см. главу 11).

* См. ВВП, рассчитанный по паритету покупательной способности: http://www.photius.com/rankings/economy/gdp_purchasing_power_parity_2008_0.html

При рассмотрении последствий кризиса 1998 г. все более или менее согласны в том, что реформы еще не проведены в полном объеме, хотя и нет однозначного ответа на вопросы, почему столько преобразований остаются неосуществленными и насколько вообще процесс реформ необратим. Но уже гораздо больше споров вызывают роль и влияние Запада в 1990-х годах, уместность рекомендаций, предлагавшихся тогда из-за рубежа, а так же цепочка финансовых скандалов, из-за которых России стало гораздо сложнее добиться репутации надежного партнера.

Разобраться во всем этом действительно непросто: в тех тесно переплетенных между собой событиях было слишком много и героев, и злодеев, что в России, что на Западе. Но зато, следя за развитием истории, читатель сможет убедиться: это сегодня, по прошествии времени, кажется очевидным, что все вроде бы складывалось удачно. В разгар событий определяться было гораздо труднее. И это одна из главных сложностей в политической экономии: чтобы составить взвешенное мнение, нужно время.

Тем не менее, когда Россия еще только начинала свое становление на развалинах Советского Союза, слишком многим казалось, что процесс нормализации не займет много времени, тем более что в 1980-е годы в некоторых других переходных экономиках именно так и получилось. И в силу этих ни на чем не основанных надежд западные и российские политики ставили перед обычными людьми задачи и навязывали им стиль работы, которые вряд ли могли принести ожидаемые плоды*. Но лидерам «Большой семерки» и их многочисленным советникам результат нужен был немедленно. МВФ при этом был для них политически удобным средством для достижения определенных целей, и потому отсутствие быстрых результатов часто вы-

* Например, Эдвард Лукас, работавший московским корреспондентом журнала *The Economist* в 1997—2002 гг., и тогда, и позднее последовательно критиковал внутреннюю и внешнюю политику России на том основании, что она (в отличие от Китая) сама претендовала на соответствие европейским стандартам, по которым соответственно о ней и следовало судить.

зывало у них раздражение в отношении руководства и России, и фонда. Ситуация усугублялась тем, что по целому ряду вопросов, особенно неэкономического характера, никакого монолитного единства взглядов внутри самой «Семерки» не было.

Эта неоправданная поспешность предопределила роль, которую в разворачивающихся событиях отвели МВФ. Совет директоров, руководители и сотрудники фонда вынуждены были с ней согласиться вопреки своей воле.

Основатели МВФ (фонд был учрежден в 1947 году в Бреттон-Вудсе) видели его предназначение в том, чтобы помогать странам-членам устранять макроэкономические диспропорции, вызываемые различными внутренними и внешними факторами, в том числе путем совместной разработки программ необходимых преобразований сроком на 1—3 года. На осуществление этих программ странам на рыночных условиях выделялось относительно краткосрочное финансирование (займы фонда обычно подлежали возврату в течение 5 лет). Имелось в виду, что при успешном завершении программы в стране уже должна быть введена в действие и организационно обеспечена политика, позволяющая иметь в среднесрочной перспективе стабильный рост без инфляции (и соответственно возможность вернуть кредит МВФ без чрезмерной нагрузки на платежный баланс)*.

В случае с Россией речь шла о совсем ином. Бывший в те беспокойные годы директором-распорядителем фонда Мишель Камдессю недавно сказал следующее: «МВФ работал на краткосрочную перспективу и в микроэкономических вопросах не имел необходимого опыта. Поэтому по прошествии времени кажется очевидным, что решение поручить именно ему оказание помощи России в 1990-х годах или, во всяком случае, отвести ему «заглавную» роль в этом деле, было неоправданным». Но это бремя забот не взял тогда на себя ни Всемирный банк, никто другой. Так что МВФ, как мы еще увидим, принялся за дело просто потому, что больше было некому.

* Подробнее об операциях МВФ см. Приложение.

Отношения между руководителями МВФ и России в 1990-е годы были нередко очень тесными. К управляющим и другим сотрудникам фонда постоянно обращались за консультациями по вопросам налоговой и монетарной политики. Но при этом МВФ иногда жаловался на то, что обращаются к нему слишком поздно и в некотором смысле ставят перед свершившимся фактом, как, например, в ноябре 1997 года, когда действие валютного коридора вдруг было продлено еще на три года.

С другой стороны, российские высокопоставленные чиновники нередко контактировали с МВФ, невзирая даже на то, что они при этом рисковали своим местом, а то и вовсе личной безопасностью. Тогда еще действовали унаследованные от СССР законы секретности, а эти люди не боялись обсуждать с сотрудниками фонда, скажем, параметры бюджета на следующий год, которые ни министр, ни тем более правительство и Дума еще в глаза не видели. И, при подобном тесном сотрудничестве, тем более примечательно, что никакого серьезного влияния на то, как осуществлялся переход российской экономики к рынку, МВФ не оказал. Я еще объясню по ходу книги, как возникло такое, на первый взгляд, противоречие, а пока лишь отмечу: решения, предлагаемые МВФ, могут быть эффективны только в той мере, в какой эффективно правительство, которое их исполняет.

ЗАПУТАННЫЙ КЛУБОК

Чтобы представить, насколько сильно был запутан клубок событий, можно, например, вспомнить ужин, на который вечером в субботу 15 августа собрались в Либерально-демократическом клубе Аркадия Мурашева на Большой Никитской улице два высокопоставленных российских

* Аркадий Мурашев с первых лет был соратником Гайдара, одним из самых активных в «партии» либералов. Его клуб был естественным местом для той беседы.

чиновника, один англичанин и автор*. Уединившись за столиком в дальнем углу зала на первом этаже, участники встречи приступили к обсуждению вопросов, от которых вполне могло зависеть будущее страны. Ближе к полуночи, когда настало время расставаться, они сошлись во мнении, что никаких средств спасти ситуацию ни у кого больше нет и что остается только сообщить незадачливому премьер-министру печальный, но неизбежный вывод: России придется признаться в своей неплатежеспособности и объявить дефолт!

Что же за вопросы могли обсуждать четыре человека за тем столиком, и почему от их разговора зависели судьбоносные решения? По мере того как мы будем распутывать клубок, станет ясно: на тот момент российское руководство уже было прижато к стенке, деваться ему было больше некуда, и последней его надеждой было услышать — именно во время упомянутого ужина — что какая-то помощь извне все-таки еще возможна. Не удивительно, что оба россиянина в тот вечер к еде почти не притрагивались. Они знали: если уйдут отсюда с пустыми руками — наступит финансовый и следом за ним экономический крах, в одночасье будет утрачено все достигнутое за время правления Ельцина, и страна покатится в пропасть. А сидевшие с ними за столом два иностранца, в свою очередь, знали, что никакого спасительного чуда уже больше не будет и что думать теперь надо только о том, как справиться с неизбежным развалом, как свести к минимуму панику среди населения, чтобы избежать непредсказуемых последствий и для России, и для всего остального мира.

ПРЕЛЮДИЯ К КРИЗИСУ

Вернемся еще на одиннадцать месяцев назад и перенесемся теперь уже в Гонконг. Тогда и в самой России, и за ее пределами никто не сомневался, что решающий поворот на пути к будущему процветанию страна уже совершила.

Никто и представить не мог, что скоро она стремительно покатится в таргарары.

Итак, Гонконг, 23 сентября 1997 года. Международный валютный фонд проводит свое ежегодное собрание управляющих. Поскольку в Гонконге незадолго до этого восстановлено правление Китая, демонстрантов на улицах нет, и ничьи протесты не нарушают в целом благостное настроение участников*. С последствиями случившегося в Мексике в 1995 году финансового кризиса уже справились; кое-какие проблемы имеются в Таиланде и соседних странах, но они скорее местного значения; в целом глобальная экономика продолжает стабильно развиваться**. Перспективы развивающихся рынков признаны позитивными, и даже будущее более бедных развивающихся стран выглядит вполне обнадеживающим.

В городе нещадно, не по сезону палит солнце, и воздух становится слишком влажным. Но в кондиционированном помещении участники чувствуют себя вполне комфортно и демонстрируют общий оптимизм. Российская делегация любуется видом на Гонконгскую гавань и не скрывает своего прекрасного настроения, а Анатолий Чубайс и просто переполнен чувствами. Его окружают давние соратники, единомышленники и давнишние члены клуба «перестройка», который он создал еще во времена горбачевских перемен в Санкт-Петербурге. А вслед за клубом, но уже в Москве, действуя заодно с Егором Гайдаром (тогда еще редактором журнала «Коммунист»), он вопреки всему упорно верил, что советский режим все-таки удастся свалить. В те еще грозные годы такой союз Гайдара

* Международный валютный фонд обычно проводит годовое собрание в Вашингтоне, но по традиции каждые три года выбирает для этого другое место. Возвращение Гонконга под юрисдикцию Китая сделало его очевидным кандидатом на проведение собрания, точно так же как демократические перемены в Испании способствовали выбору Мадрида (1994 г.), а перемены в Восточной Европе – выбору Праги (2000 г.). В 2003 г. Собрание прошло в Дубае, в 2006 г. – в Сингапуре, а в 2009 г. запланировано в Стамбуле.

** IMF World Economic Outlook, октябрь 1997 г.

и Чубайса был отнюдь не безопасным: советский монстр умирать пока не собирался и по-прежнему мог в любой момент обрушиться на всякого, кто вздумал бы его послушаться.

И вот десять лет спустя Чубайс здесь, в Гонконге — в качестве министра финансов Российской Федерации, во главе третьей по количеству членов, но явно самой счастливой из всех 182 делегаций стран — членов МВФ. А его новая, свободная Россия добилась успеха, который считают отныне событием десятилетия, а то и вообще века. Вокруг российских делегатов толпятся щедрые на похвалы банкиры, бизнесмены, международные чиновники и журналисты.

Поток лестных слов не иссякает, счастливая улыбка не сходит с лица Чубайса. Он лучше, чем кто бы то ни было, знает, какой ценой — и политической, и чисто по-человечески — дались эти достижения. И вот, похоже, настал день, когда он может вздохнуть свободно: его отчаянный риск себя полностью оправдал. Россия распрощалась со своим мрачным прошлым и сбросила большевистские оковы. «Империю зла» разрушили — или, точнее, она разрушилась сама. И, хотя буквально каждый день все еще полон борьбы с ее тяжелым наследием, проведенные экономические реформы, пусть и поспешные, и неуклюжие, все-таки уже необратимы. Россия наконец-то твердо встала на путь нормализации.

И действительно: 70% трудящихся в России заняты в частном секторе, рубль стабилен, копится валютный запас. Показатель инфляции вот-вот станет однозначным, экономика на подъеме, фондовый рынок стремительно растет. Борис Ельцин переизбран на второй срок, от случившегося в январе двустороннего воспаления легких он полностью оправился, снова взял бразды правления в свои руки и к тому же вступил в самый эксклюзивный клуб на свете: «Большая семерка» отвела ему место за своим столом переговоров по главным политическим вопросам и стала отныне «Большой восьмеркой».

Чубайсу есть чем гордиться. В 1992 году Ельцин приостановил радикальные реформы Егора Гайдара, заменил его

на посту премьер-министра Виктором Черномырдиным, в марте 1997-го, устав ждать результатов, едва не выгнал следом и его и ввел наконец в правительство команду смелых реформаторов, отдав именно Чубайсу не только портфель министра финансов, но и должность первого заместителя премьер-министра (в том же ранге в правительство был назначен Борис Немцов, энергичный нижегородский губернатор-реформатор). Этих людей главный генератор экономических идей и заместитель министра финансов в администрации Клинтона Лоуренс Саммерс назвал — «командой мечты».

Как бы в подтверждение оценки Саммерса накануне описываемого события в Гонконге прошла торжественная церемония, на которой Чубайсу вручили премию престижного финансового журнала *Euromoney* в связи с избранием его лучшим министром финансов года. Выступая перед собравшимися по этому случаю банкирами и финансистами, Чубайс поделился своей гордостью в связи с международным признанием российских реформ. Он сказал, что давались они нелегко, потому что народу из-за них «приходится очень тяжело», но подчеркнул, что без них было бы куда хуже. Наконец, он с похвалой отозвался о «блестящей» команде экономистов, которым предстояло отныне вести страну к лучшей жизни и которым Борис Ельцин полностью доверял, а они, в свою очередь, поддерживали его как президента.

Дальнейшее реформирование российской экономики требовало энергии и политической воли, и у новой правительственной команды они были. Тогда в Гонконге, на встрече в Центре конвенций с директором-распорядителем МВФ Мишелем Камдессю Чубайс даже предсказал, что через полтора года, по истечении действия имевшихся договоренностей, Россию и МВФ ожидает «полубовный развод».

Делая этот смелый прогноз, Чубайс рассчитывал на успех еще не состоявшихся реформ и приватизации бывшей советской экономической машины. А ведь для реальной либерализации экономики его правительству предстояло

ликвидировать газовую, электроэнергетическую и железнодорожную монополии, реформировать налоговую систему, установить контроль за исполнением бюджета министерством финансов (которое тогда напоминало настоящий «черный ящик») и выстроить надзор за банковским сектором. Но Чубайс считал, что общество в целом реформы поддержит, а в результате экономика станет более открытой и прозрачной, преступность резко снизится, суды обретут, как и в других странах, независимость и Россия станет наконец правовым государством, которое ставит права и интересы своих граждан превыше всего. Вряд ли он или кто-нибудь другой мог тогда представить, как мало на самом деле ему отведено времени и что свои реформы он только-только успеет начать, а пожинать их плоды ему будет не суждено вовсе...

О «разводе» Чубайс, конечно, обмолвился походя, но Камдессю его замечание все равно не понравилось, и даже присутствовавшие на встрече это заметили. Причем Камдессю насторожился вовсе не потому, что хотел видеть Россию вечным заемщиком МВФ (к тому же, совсем незадолго до этого, когда российская экономика еще дышала на ладан, фонд и его директор-распорядитель все-таки помогали ее спасать, а не сажать страну в долговую яму)*. Камдессю беспокоило другое. Он уже десять лет был директором-распорядителем МВФ, а до того руководил французским центральным банком и казначейством, и благодаря такому богатому опыту выработал какое-то «шестое чувство», особое чутье на ситуации, в которых страны, испытывая судьбу, рискуют зайти слишком далеко. Так что он, скорее, почувствовал, что в России на возможности рынка стали полагаться излишне смело и что представления самих россиян грешат чрезмерным оптимизмом. А Камдессю по опыту знал, что бывает, когда казавшаяся

* Типичным примером наблюдателя, убежденного в порочности и эгоистичности роли МВФ в России, была Энн Уильямсон из Wall Street Journal, изложившая свою точку зрения в показаниях во время слушаний 21 сентября 1999 г. в Комитете по банковским и финансовым услугам Палаты представителей Конгресса США.

нерушимой экономика рухнет под неожиданными ударами кризиса. События начала 1995 года в Мексике были еще свежи у него в памяти.

То гонконгское совещание МВФ проходило в самом центре Восточной и Юго-Восточной Азии — региона, в котором, казалось, искусство делать страны богатыми довели до совершенства. И даже еще в сентябре того рокового года среди участников преобладали беспечные настроения и некоторое самодовольство. А ведь вся система капиталистического обогащения должна была вот-вот обрушиться прямо у них под ногами. Уже два месяца прошло, как Таиланд был вынужден провести девальвацию. Уже обозначились серьезные трудности в Корее. Но многие по-прежнему воспринимали все это как проблемы местного характера. Камдессю же инстинкт подсказывал, что подобная беспечность опасна, и точно так же он реагировал и на Чубайса, который вдруг утратил осторожность, поддался общей эйфории и даже потом повторил свою мысль в публичном выступлении.

Меньше чем через год кризис из Азии перекинулся на Россию, цены на энергоносители рухнули, а следом и надежды Чубайса, и сам Чубайс, и рубль, и уже заодно с ними престиж МВФ. Соратник и первый заместитель Камдессю, блестящий Стэнли Фишер признавал, что этот провал российской экономической программы стал событием просто поразительным. Под неожиданными ударами извне обнажилась глубокая уязвимость страны, лишенной дееспособной политической структуры и жесткой налоговой системы, и к тому же обремененной долгами, значительную часть которых держали нерезиденты. Но даже и в этих условиях кризиса можно было избежать. Однако всякий раз, когда России предоставлялась возможность отступить на шаг от края пропасти и сделать выбор в правильном направлении, внутренние политические распри снова и снова путали все карты.

РУССКАЯ ЗАГАДКА

Что же все-таки привело Россию к кризису? Может ли такое повториться опять? Какую роль сыграли МВФ и стоявшие за ним западные правительства? На ком, в конечном итоге, вина за случившееся?

Чем больше пытаешься найти ответы на эти вопросы, тем больше возникает новых. Почему, например, Россия так и не провалилась в пресловутую «черную дыру»? Столько стран в аналогичной ситуации падали в пропасть, а Россия каким-то непонятным образом сумела отойти от края — как это объяснить? И почему практически все, в том числе большинство западных экспертов и сам МВФ, в корне неверно предсказали, что будет с Россией после кризиса?

В первую очередь все тогда ожидали краха валюты и развала национальной экономики, гиперинфляции и глубокой депрессии, вслед за которыми вполне могло лопнуть и знаменитое долготерпение российского народа. И это в стране с уязвленной национальной гордостью, нарушенными цепочками управления и ядерными арсеналами. Хуже сценарий вряд ли придумаешь.

Тревогу начали бить и в России, и за ее пределами. А катастрофы — так и не случилось. Несмотря на то, что никаких экстренных займов стране не предоставили, а иностранные инвесторы вообще дружно отвернулись от России, словно она в одночасье стала парией. И внутри страны, и за рубежом критики дружно набросились на правительство Ельцина и на Чубайса, обвинив их в том, что они — то ли невольно, то ли вполне сознательно — втянули всех в финансовую яму и нарушили все свои обещания относительно экономических реформ. В правительстве царила полная неразбериха, Кремль в основном отмалчивался, банковская система (во всяком случае, то, что тогда ею считалось) развалилась, а налоговые поступления опустились ниже всех вообразимых пределов. Все ждали серьезных политических последствий. МВФ, казалось, бросил Россию на произвол судьбы.

А катастрофы — не случилось.

Но самое удивительное даже не это. Всего через несколько месяцев, вопреки всем мыслимым пророчествам, российская экономика вдруг снова пошла в рост. В 1999 году реальный ВВП вырос на 6,3%, в 2000 году и вовсе совершил рывок в 10%. В 2001 году, когда во всем мире началось замедление темпов роста, в России они составили 5,1%. А в 2002-м — 4,7%, и это был один из самых высоких показателей среди крупнейших экономик мира, лишь немногим хуже, чем тогдашний рост в Китае. Еще до того, как Владимир Путин стал сначала премьер-министром, а потом президентом, ситуация стала улучшаться, причем не только в Москве и других крупных городах, но и далеко за их пределами. А начиная с 2000 года реальный ВВП в среднем рос на 7% в год.

Запад, тем не менее, по-прежнему обращался с Россией снисходительно, а то и просто высокомерно, по любым поводам — будь то война в Чечне, или ограничения для СМИ, или непонятные мифы о российской мафии, или даже сама экономика. В 1999 году один за другим отгремели скандалы по поводу отношений между Россией и МВФ, что только усугубило напряженность и взаимную подозрительность в их отношениях.

К началу 2000 года, после вала критических выступлений в СМИ и постоянного политического давления со стороны правительств стран — членов МВФ, фонд и вовсе прекратил работу с Россией. Всемирный банк продолжал выказывать добрые намерения — его тогдашний президент Джеймс Вулфенсон совершал частые визиты в Москву — но никаких существенных последствий на рабочем уровне они не имели. Когда в начале 2001 года на пост президента в США вступил Джордж Буш, Россию все еще считали страной, которой можно пренебречь.

Последствия финансового краха 1998 года оказались настолько сильны, что опять реально воспринимать Россию в остальном мире начали только три года спустя, да и то, возможно, лишь благодаря ее незамедлительной реакции на трагедию, случившуюся в США 11 сентября 2001

года. Отношение к России стало тогда более взвешенным, но вскоре испортилось из-за возникших новых споров и конфликтов, о которых у нас еще пойдет речь.

В некотором смысле начальный этап становления современной постсоветской России завершился весной 2007 года. 27 апреля в Москве был похоронен Борис Ельцин. Отныне его прах покоится на Новодевичьем кладбище, рядом с могилами многих выдающихся деятелей культуры, например Бориса Пастернака, и в этом, как представляется, есть свой особый смысл. После долгой череды царей и комиссаров своего первого независимого президента Россия похоронила не у Кремлевской стены и не в монаршей усыпальнице, а как обычного, хотя и выдающегося гражданина.

В апреле 2007-го вместе с Ельциным окончательно ушел в историю тот этап развития России, когда она сделала свои самые первые шаги на пути обратно в «реальный» мир. Ельцин навсегда останется фигурой колоссального значения. И не потому, что при нем жилось счастливо; из времени его правления народ запомнит, скорее всего, тогдашнюю крайнюю неуверенность в завтрашнем дне, ощущение униженности и тяготы жизни. Да и решения его подчас не отличались особой мудростью и последовательностью. Но его вклад в историю ценен тем, что он не побоялся на практике развенчать коммунизм и затем дать расцвести политическому плюрализму, что не спасовал перед грозившим в такой ситуации хаосом.

Но эта книга все-таки не о нем, и потому добавлю только, что Ельцин был бы бессилен, если бы до него не пошел первым на приступ советского тоталитаризма бывший генеральный секретарь ЦК КПСС и президент СССР Михаил Горбачев. Мы же должны, пожалуй, быть благодарны Ельцину за то, что он оказался нужным человеком в нужное время, или уж по крайней мере за то, что не дал никому менее благонамеренному, чем он сам, повернуть страну в иное русло. Многочисленные критики его правления могут легко возразить: а как быть с его ответственностью за неразбериху в стране, за унижение, пережитое россия-

нами в течение его «потерянного» десятилетия?» Но я еще покажу на конкретных примерах: маловероятно, чтобы в тех исторических условиях какой-то более разумный деятель сумел бы справиться намного лучше.

И наконец, мы должны быть благодарны судьбе за то, что Ельцин прожил так долго, а не умер в бытность президентом, когда всем казалось, что это должно случиться со дня на день (особенно во время его предвыборной кампании 1996 года и второго срока). Невозможно представить, в каком мире мы бы сегодня жили, случись это тогда.

* Ельцина критиковали политики самых разных воззрений — националисты, считавшие его марионеткой американцев, коммунисты, обвинявшие его в развале СССР, военные, не принимавшие реформы, реформаторы, считавшие, что он предал их дело, значительная часть западной общественности, упрекавшая его за первую чеченскую войну, и т.д. См., например: Rutland Peter. Yeltsin: The Problem, Not the Solution // National Interest. Autumn, 1997.

Глава 3

ВОЗВРАЩЕНИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫЙ МИР

Сегодня трудно себе представить, насколько в советские времена экономика Советского Союза, и особенно РСФСР, была изолирована от экономики глобальной. Например, Великая депрессия, охватившая в свое время весь западный мир, на России никак не отразилась. А после Второй мировой войны Россия вообще поставила себя вне зависимости от любых событий на западных рынках, выстроив вокруг систему стран-сателлитов, установив тотальный контроль государства над торговлей и конвертацией рубля и введя централизованное государственное планирование^{*}. Воцарилась своя, альтернативная западной, экономическая реальность, в которой единственными потрясениями были эпизодически случившиеся экономические «преступления» и поимка спекулянтов.

Тем не менее, мы на Западе почему-то решили, что после развала Советского Союза рыночную экономику в России можно будет восстановить очень быстро.

СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ

На практике преобразование российской экономики далось с большим трудом и вызвало много непредвиденных потрясений. Причин этому много, и самых разных. Многие считают, что Россия либо должна была последовать образцам трансформации, использовавшимся в Восточной Европе, либо — в крайнем варианте — она обречена застрять в тупике под грузом тяжелого исторического

* В последние годы советской власти экономика страны, как известно, во все большей степени зависела от экспорта нефти и валютных займов.

наследия*. Бесспорным представляется, по крайней мере, то, что вопреки здравому смыслу от новой России вполне серьезно ожидали чуть ли не всего и сразу. Ведь именно поэтому многие с таким пристрастием пытаются доказать, что причина всего лишь в непоследовательности российских реформаторов и что при «правильном» подходе к реформам Россия в сжатые сроки добилась бы таких же успехов, как и «образцово-показательные» Польша, Венгрия и бывшая Чехословакия.

Если же все-таки попытаться вычленить какой-то один ключевой фактор (хотя бы и такой, который стал очевиден только по прошествии времени), то я считаю таким фактором то обстоятельство, что сразу после развала Союза Россия осталась в буквальном смысле слова без государственного аппарата. Именно поэтому она, ко всеобщему разочарованию, не сумела в 1990-х гг. реализовать свой «потенциал». (Я еще попытаюсь в этой книге показать, что «потенциал» России был к тому же намного скромнее, чем принято думать.) Как только КПСС была лишена своей предельно централизованной власти, в стране не осталось никакого дееспособного механизма для принятия решений, возникла реальная угроза полного безвластия. Соответственно, не получив в руки никаких реальных рычагов управления, новые руководители были просто не в состоянии проводить хоть сколько-нибудь последовательную экономическую политику.

Я убежден, что именно конкретные условия, сложившиеся вслед за развалом СССР и временным запретом КПСС, больше, чем любые другие, определили дальнейшее развитие ситуации в стране и что, не поняв этого, не

* Уриэль Прокаччия (2007), например, ставит неудачу рыночных реформ в постсоветской России в прямую зависимость от религиозных, литературных, философских, фольклорных и музыкальных различий между Россией и Западом. Он пишет: «До тех пор, пока Россия сохраняет свою стародавнюю приверженность ценностям, олицетворяемым православной иконой, до рыночной экономики, приватизации и многих других типичных для Запада проявлений человеческого духа в стране будет еще очень далеко».

понять и постсоветскую Россию в целом. Но большинство наблюдателей на Западе этому фактору не придавали особого значения. Впрочем, это понятно: к тому времени мы давно привыкли считать, что в Стране Советов все находится под безусловным и неотвратимым контролем, и потому представить себе, что там больше нет никакого контроля, нам было действительно трудно. В результате западные политические лидеры, СМИ и МВФ не просто не придали этому фактору значения, а вообще не поняли, что произошло в России, и потому явно переоценили ее возможности. Политические структуры, которые россияне создали взамен старых, показались тогда со стороны вполне нормальными, и только развитие событий в 1990-е годы, и в частности неспособность новой власти проводить необходимые реформы, показали, насколько эти новые структуры были по сути своей мало пригодны.

Особенности переходного периода в России после развала Советского Союза, как пишет профессор Стэнфордского университета Майкл Макфол в предисловии к английскому изданию книги Егора Гайдара «Дни поражений и побед», были результатом того исторического факта, что Россия в конце декабря 1991 года «не была суверенным государством, поскольку не имела суверенных границ, суверенной валюты, суверенной армии, ее государственные институты были слабы, а их функции не очерчены». Эту мысль Макфола об условиях, в которых начинался в России переходный период, стоит процитировать более подробно.

«...То, что оставила советская эпоха в наследство, заставляло начинать даже не с чистого листа. Все было еще хуже. Российское руководство должно было иметь дело с проблемами империи, с необходимостью провести экономическую реформу, с нуждой в политических переменах, а многие практики и институты советской системы в это время продолжали действовать. Экономическая жизнь, основанная не на рынке, а на административной власти, гигантский ВПК, всепроникающая коррупция государственных институтов и огромная теневая экономи-

ка, отсутствие правовой системы и слабая трудовая дисциплина — это только часть того наследства, которое мешало проведению рыночной реформы. Тени прошлого и в дальнейшем нависали над постсоветской Россией, потому что российские революционеры в конце концов воздержались от насилия при достижении своих целей в трансформации политики, экономики и государства. Это стратегическое решение сохранило многие советские институты и организации, созданные и вскормленные этими институтами... Советский режим в целом рухнул, но элементы, его составлявшие, оставались на месте.

Российские реформаторы должны были также учитывать баланс между политическими группами, поддерживавшими реформу и находившимися в оппозиции к ней. В отличие от восточноевропейских стран, в России 1991 года не было консенсуса относительно необходимости проведения рыночной реформы и демократизации. Напротив, российские элиты были поляризованы».

Гайдар, в свою очередь, пишет: «Правительство пассивно наблюдает за финансовой разрухой, совершенно не отдавая себе отчета в том, что происходящее чревато бурными социальными катаклизмами, крушением режима. Так было во Франции накануне Великой революции, в России — перед 1917 годом, в Китае — накануне краха Гоминьдана».

ВТОРАЯ РУССКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ

Трудности, возникшие в процессе проводившихся при Ельцине реформ, принято объяснять ошибками реформаторов. Но существует и другая точка зрения, согласно которой в России в конце XX века случилась вторая, и на сей раз относительно бескровная, революция. Этот взгляд развили в своей вышедшей в 2001 году книге Владимир Май и Ирина Стародубровская, и они же убедительно раскрыли характер и экономические особенности этой революции. С их точки зрения, трудности и непоследователь-

ность реформ естественны и неизбежны из-за того, что во время революции государство слабо, и иначе быть не может: общество раздроблено, меняются права собственности, интересы различных социальных групп эволюционируют. Это, на мой взгляд, убедительный довод в пользу того, что проблемы, с которыми Россия столкнулась в переходный период, были по большей части неизбежны.

В свою очередь Андерс Аслунд, тоже проанализировавший ситуацию в России с этой точки зрения, писал, что «во время революции старые институты перестают функционировать. В этот недолгий критический момент у политических лидеров свобода действий гораздо больше, чем в обычные времена. Но зато рычаги управления у них в распоряжении только самые примитивные»^{*}.

Если бы этот революционный характер падения коммунизма был уже тогда по достоинству оценен западными наблюдателями, то, возможно, все последовавшие кризисы и крутые повороты в российской постсоветской политике не ошеломили бы нас так сильно. Но всех нас тогда словно одолела коллективная близорукость. Не разглядев революцию, мы ошибочно полагали, что никаких чрезвычайных мер для грядущей российской реформы не потребуются, что справиться с ситуацией можно будет обычными средствами за несколько недолгих лет.

Вообще, в 1990-х на Западе бытовало мнение, что Россия находилась — или должна была бы находиться — в процессе «перехода к демократии и рыночному обществу». При этом «переход», в толковании специалистов по России, подразумевал заранее известный результат и одновременно относительно гладкий путь из советского прошлого в либерально-рыночное будущее. Это толкование им казалось вполне обоснованным ввиду уже имевшегося положительного опыта в других странах в Центральной и Восточной Европе. Таким образом, их представление о том, что происходило в России в тот момент, было, скажем так, весьма и весьма романтичным. Это важно по-

* Aslund, 2007.

нимать, потому что именно из-за таких глубоких заблуждений, на которые к тому же накладываются сохранившиеся со времен «холодной войны» стереотипы, западные наблюдатели сегодня пеняют Путину, обвиняя его в сворачивании демократии.

Были, правда, и такие наблюдатели, которые не разделяли общую точку зрения. Например, Майкл МакФол не раз подчеркивал революционный характер посткоммунистической трансформации России*. Томас Грэм (нынешний руководитель российского отдела Национального совета безопасности) посвятил целую монографию причинам заката советской системы и опасностям вакуума власти в 1990-е гг. Он, в частности, писал, что рассказ о том, как Россия двигалась к пропасти, это история о засилии «политической близорукости, беспринципной политической борьбы, слабого здоровья, алчности и невезения»**.

НЕ РЕВОЛЮЦИЯ, А ЗАГОВОР?

Когда неэкономисты анализируют события прошлого, это вполне естественно. Но когда даже лучшие из историков или политологов берутся рассуждать о сложных экономических вопросах, с точки зрения экономиста это подчас выглядит возмутительно плохо***. Именно так, из добрых побуждений, но с очень ограниченным пониманием реалий, написал о событиях в России, например, Стивен Коэн. С его точки зрения, Ельцин и его соратники вос-

* McFaul, 2001. Были и другие исключения: Май и Стародубровская, 2001; Daniels, 2000; Shleifer, Treisman, 2000.

** Graham, 2002.

*** В этом отношении, хоть и не будучи экономистом, весьма пронизательное замечание сделал Струоб Талбот. Выступая 6 ноября 1998 г. в Стэнфордском университете, он сказал о только что пришедшем тогда к власти правительстве Примакова: власти «собираются пойти наперекор некоторым правилам экономики, хотя правила эти отнюдь не столько “западные”, сколько попросту определяемые обычной арифметикой».

пользовались попустительством США и ради собственных корыстных интересов загубили становление демократии и процветания в стране. Коэн пишет: «С начала 1990-х годов и некоммунисты, и коммунисты выдвигали самые разные программы демократизации и перехода к рынку. Некоторые из этих программ были ничуть не менее радикальны, чем ельцинская, могли, судя по всему, оказаться более эффективными и уж точно не причинили бы столько страданий народу. Но ученые и журналисты их тем не менее с завидным постоянством отметили и даже откровенно порочили»*.

Как и некоторые другие сильно политизированные авторы, Коэн считает, что реальные альтернативы существовали и даже были весьма очевидны. То, что их не попытались осуществить на практике, он списывает исключительно на личные амбиции или алчность Ельцина и его ближайшего окружения. Подумать о том, что, возможно, большая часть предполагаемых альтернатив просто отсутствовала и что многие идеи были откровенно утопичны (например, о принятии некоего «плана Маршалла» для России или о том, что демократическое движение само сформирует свои, новые госструктуры, спонтанно и в одночасье), — Коэн не желает.

Другие, как, например, Лилия Шевцова, просто сетовали по более чем очевидным поводам: мол, худшая ошибка Ельцина «была в том, что он не создал сильных политических институтов и не ввел стабильных правил игры»**. Питер Реддуэй и Дмитрий Глинский выбрали, возможно, несколько покровительственный тон: «Ельцинский режим настойчиво пытался взять бразды правления в свои руки, но при этом оставлял без внимания вопрос легитимности власти. Из-за этого страна попала в своего рода порочный круг: власть приобретала все более автократичный и централизованный характер, но при этом способность реально управлять правительство постепенно утрачива-

* Cohen, 2000.

** Shevtsova, 1998.

ло»*. И так далее. Во всех этих наблюдениях есть, конечно, своя доля истины, но в целом их авторы либо сильно преуменьшают, либо вообще отрицают значение того, что, несмотря на наличие всей необходимой внешней атрибутики, госаппарат Ельцину достался крайне слабый, а механизмы для принятия эффективных решений у него практически отсутствовали.

Опубликовал недавно новый полемический очерк и Эдвард Лукас («Новая холодная война: почему Кремль представляет угрозу и для России, и для Запада»). Признавая, что Россия добилась огромного экономического прогресса, Лукас в то же время неоднократно, хотя и не очень убедительно предупреждает, что она вместе с этим провоцирует новую холодную войну: «...мы имеем дело с людьми, чья цель — причинить нам вред, ущемить и ослабить нас. При этом главное их оружие — деньги — одновременно и наше самое слабое место. Поэтому сегодня нам надо опасаться уже не огневой мощи советской военной машины, а хранящихся в их сейфах десятков миллиардов долларов». По мнению Лукаса, Россия теперь энергично и напористо использует свои огромные природные богатства и финансовые резервы, чтобы укрепить свое влияние, и этому ее агрессивному напору никто, кроме США и Великобритании, даже не пытается сопротивляться. Этот аргумент весьма далек от реальности. Но тем, кто все еще живет старыми представлениями о мире, он, конечно, придется по вкусу.

Мнение гораздо более правдоподобное, нежели отмеченные чувством собственного превосходства и сильно политизированные взгляды Лукаса, предложил Стивен Коткин: «Россия при Ельцине либеральной демократией не являлась, но и при Путине она к тоталитаризму не возвращалась»**. Коткин далее отмечает: «О России сложилось очень неверное представление, основанное на двух прямо противоположных друг другу мифах. Первый, за-

* Reddaway, Glinski, 2001.

** Kotkin, 2008.

падный миф заключается в следующем. Хотя при Ельцине в стране воцарились хаос и всеобщее обнищание, на Западе тем не менее сочли, что в России появилась в первом приближении демократия, а ныне Путин якобы ее зарубил на корню. Вообще-то, с такой легкостью можно порушить только картонный домик, а никак не всерьез построенное здание. И тем не менее в эту небывлицу об утраченной российской демократии дружно верят осиротевшие без старого врага ветераны холодной войны и более молодое поколение русоведов, из коих многие сами вдохновенно поучаствовали в строительстве той иллюзорной демократии в России, а теперь во всем разочаровались (и стали преподавателями).

Второй миф бытует в России. Там верят, что единственной некоррупцированной, патриотичной и способной навести порядок организацией, унаследованной от советских времен, был КГБ, и потому считают, что экономическую либерализацию обеспечили путинские соратники из спецслужб, хотя на самом деле либеральные реформы пробивали те в его окружении, кто к КГБ никогда отношения не имел».

Дэвид Хэнсон (Университет штата Индиана) отметил еще один важный момент, который отличает российскую посткоммунистическую революцию от всех остальных и одновременно затрудняет правильную оценку ее собственного революционного начала. Эта российская революция впервые в истории была сознательно нацелена на режим, уже и так официально признанный «революционным». Ведь Советский Союз свои цели и задачи заявлял именно как революционные. Даже Горбачев упорно настаивал, что его перестройка продолжала и развивала «ленинские» революционные традиции и возрождала идеалы большевиков образца 1917 года. В результате, когда действительно революционные силы начали при Горбачеве расшатывать советскую систему, назвать их открыто «революционными» было бы странно. Эта и многие другие двусмысленности случившейся «антиреволюционной революции» до сих пор сильно усложняют России жизнь.

НА ВЫХОДЕ ИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОЛЛАПСА

То, что к власти его привела самая настоящая революция, сам Ельцин, возможно, до конца и не понимал. Но зато он полностью отдавал себе отчет в том, что для установления в России демократии и капитализма потребуются преобразования практически во всех областях общественной жизни, и преобразования именно революционные. Осуществлять их было, по меньшей мере, крайне рискованно. Контроль над основными госучреждениями в центре и на местах оставался в руках бывших партийных аппаратчиков. Находившаяся на грани банкротства экономика почти целиком базировалась на убыточных военных предприятиях и колхозах. В армии после плохо подготовленного и финансово не обеспеченного вывода войск из ГДР и других стран Варшавского договора преобладали упаднические настроения и общее недовольство, и доверять ее командованию было, скорее всего, нельзя. В результате многочисленных и не доведенных до конца реформ, начатых после прихода Горбачева к власти в 1985 году, а также в результате постепенно нараставшего властного вакуума повсеместно начались незаконные захваты собственности, разворовывание активов, возникали финансовые пирамиды и челночная торговля. Налицо были все признаки того, что государство теряет контроль над страной и что центробежные силы набирают обороты.

При этом для формирования базы действительно демократического режима только на политическом уровне требовалось: разработать и принять новую конституцию, создать новые правительственные институты, провести новые президентские и парламентские выборы, полностью и во всех деталях пересмотреть законы, регулирующие отношения между центром и национальными республиками и регионами.

Шутить по этому поводу вряд ли уместно, но думаю, что для достижения такой цели проще было обзавестись другой страной с другой историей или, во всяком случае, иным поколением людей и более подходящими отправными условиями.

Представляется, что в отсутствие дееспособного госаппарата и доступных финансовых ресурсов практически единственный реальный выход из положения был — создать рыночную экономику. А при отсутствии должного финансового обеспечения сделать это было лучше всего путем хорошо скоординированной шоковой терапии: одновременно отпустить цены, превратить рубль в валюту с рыночным курсом, прекратить все прямые и скрытые государственные субсидии, раздробить и приватизировать все госпредприятия. Однако ни о какой подобной шоковой терапии даже и мечтать не приходилось.

Ельцин на каждом шагу был вынужден учитывать самые разные интересы влиятельных группировок: кем-то руководила алчность, кем-то — страх, а кем-то — просто инстинкт самосохранения. Иногда, вконец разозленный отсутствием реальной государственной власти и эффективных рычагов управления, он пытался предпринять хоть что-то наудачу*. Но на шоковую терапию во всей полноте он так и не решился и пошел только на ее менее трудные для исполнения макроэкономические элементы. А от этого диспропорций в экономике стало только еще больше**.

Яркой иллюстрацией накала политической борьбы в условиях коллапса власти стало случившаяся в октябре 1993 года развязка противостояния Ельцина и Верховного Совета. К тому времени напряженность в их отношениях уже превратилась в полную нетерпимость. Верховный Совет решил добиваться отстранения Ельцина от должности независимо ни от чего. Характерно, что предложить что-то взамен ельцинской политики ему было нечего, разве что богатый набор нереальных идей. Но дело было уже не в политических идеях, а в том, что у тогдашних вице-президента Александра Руцкого и председателя

* Агон, 2000.

** Например, принятый в 1988 г. закон о кооперативах разрешил создание частных фирм и не обремененных нормативными требованиями банков, но цены при этом остались фиксированными. В результате директора госпредприятий, распорядившиеся товарами с фиксированными ценами, получили шанс в одночасье обогатиться.

Верховного Совета Руслана Хасбулатова осталась одна единственная цель: убрать Ельцина, и в этом деле были «все средства хороши». Ельцину же отступить было некуда. Он и так под их давлением уже отправил в отставку Егора Гайдара и назначил на пост премьер-министра Виктора Черномырдина.

Весной 1993 года Ельцин чуть было не распустил парламент, но в последний момент предпочел вместо этого провести референдум (знаменитый «Да-да-нет-да»). Это был верный ход: референдум Ельцин выиграл и тем самым подтвердил свои полномочия. Но летом отношения с Верховным Советом обострились еще сильнее. Обе стороны поливали друг друга грязью, гремели взаимные обвинения в коррупции. Казалось, что время начинает работать на противников Ельцина, которые шаг за шагом объединялись, независимо от своей партийной принадлежности, вокруг одной общей идеи, к тому же постепенно сближаясь с коммунистами.

21 сентября Ельцин наконец потребовал роспуска Верховного Совета. В тот момент это его решение могло показаться отнюдь не конституционным*. Но и сама действовавшая тогда старая советская конституция 1977 года тоже была крайне противоречива: сначала ее правила, чтобы дать Ельцину возможность управлять страной, а потом — чтобы его власть, наоборот, ограничить. Страна остро нуждалась в новой конституции, и если бы оппозиция в условиях царившего тогда экономического хаоса решилась выставить на референдум свой вариант против ельцинского, то, весьма вероятно, она могла бы победить. Но оппозиционеры уверовали, что ельцинский режим и так рухнет со дня на день, и потому предпочли запереться в Белом доме и просто ждать этого «неминуемого» события. Ожидание затягивалось, и тогда оппозиция решила поднять «на-

* Помню, я, будучи еще в составе миссии МВФ, смотрел в тот вечер на Ельцина по телевизору и думал, что же будет дальше. На следующий день рано утром мы узнали, что Виктор Геращенко, тогдашний глава ЦБ, поддержал президента. Все мы вздохнули с облегчением.

родное восстание»*. Получилось оно крайне неприглядным и скорее напоминало погром, причем настолько, что, когда Ельцин в ответ применил силу, побежденным «повстанцам» мало кто сочувствовал.

Ничего особенно хорошего для страны штурм Верховного Совета не принес: Ельцин попал в сильную зависимость от военных и органов безопасности, так называемых силовиков. Но этот пример наглядно показал, насколько в постсоветской России с самого начала было сложно проводить в жизнь рациональную экономическую политику.

При крайней политической нестабильности разработка и тем более практическое воплощение экономической реформы отходили на второй план. Гораздо более острой проблемой в тот момент было отсутствие бюджетных средств, и развал государственных институтов только усугубил эту и без того очень острую проблему. Так что суровые исходные условия сложились отнюдь не из-за новой стабилизационной политики; своими корнями они уходили в коммунистическое прошлое. Поэтому и необходимость в «шоковой терапии» как элементе общей стабилизационной программы была предопределена политикой последнего коммунистического правительства". Новым российским лидерам предстояло фактически повторить опыт руководителей, например, послевоенных Германии и Японии, с той лишь разницей, что те унаследовали катастрофическую экономическую ситуацию после военного поражения в войне, а в России все случилось без кровопролития.

* Выступая с балкона Белого дома, Руцкой призывал настроенную против Ельцина толпу захватить телецентр в Останкино. Хасбулатов звал на штурм Кремля. На улицах появились первые убитые, и Ельцин ввел в Москве чрезвычайное положение.

** Падение цен на нефть в 1980-х гг. лишило Советский Союз жизненно необходимых валютных поступлений, причем именно в тот момент, когда одновременно росли потребности и военного сектора, и населения. Горбачеву не оставалось ничего другого, кроме как потратить все до последнего золотовалютные запасы и брать кредиты у западных правительств и банков.

В посткоммунистической стране существует четкая связь между продолжительностью периода высокой инфляции и глубиной бюджетного кризиса. Эту особенность отмечал, например, Егор Гайдар. Он указывал, что чем дольше инфляция сохраняется на высоком уровне, тем больше правительство и экономика впадают в зависимость от сопутствующего инфляционного налога, и что чем выше инфляционный налог, тем больше дегенерирует налоговая система. Из-за незавершенности макроэкономической стабилизации налоговые поступления начали сокращаться, последовал кризис в бюджетной сфере и возникла настоятельная потребность занимать средства на внутреннем рынке за счет выпуска казначейских облигаций, или ГКО. А это, в свою очередь, вызвало глубокий кризис в создаваемой заново госструктуре и в самом правительстве*.

Моя бывшая коллега по МВФ Пирошка Надя написала содержательную книгу о распаде государственных институтов в России и особое внимание обратила в ней именно на экономические причины и последствия трудного становления новой независимой России**. Она, конечно, в отличие от Егора Гаидара, Владимира Мау и ряда других авторов, гораздо большее значение придает тому, какие именно решения принимал Ельцин в начале реформы, но выводы при этом делает все равно очень похожие:

«Произвол и непредсказуемость в политике я считаю признаком слабости правительства. Потому что правительства начинают произвольно менять законы и нормы именно тогда, когда они не в состоянии разработать и внедрить последовательную политику, то есть когда они слабы. Слабость правительства проявляется и в том, что у него не хватает сил создать необходимые институты, в первую очередь для защиты прав собственности и соблюдения договорных условий, без которых не может нормально функционировать рынок. В таких условиях хозяйствующим

* Гайдар, 1996.

** Nagy, 2000.

щим субъектам приходится искать способы обойти все эти хаотичные и непредсказуемые требования закона и как-то приспособливаться к примитивным или плохо работающим институтам и корысти нищих чиновников. При таком положении дел неизбежно расцветает коррупция, которую к тому же подпитывает ускоренная приватизация госактивов и тот неизбежный факт, что в любой отдельно взятый момент проводимые реформы всегда в той или иной мере недостаточны. В таких условиях, и особенно когда правительство слабо, возможно быстрое распространение коррупции и корыстных сговоров внутри госаппарата».

Одно из самых обстоятельных рассуждений о роли экономического фактора в истории второй российской революции принадлежит, повторюсь, Владимиру Мау и Ирине Стародубровской*. Они рассмотрели более широкий контекст бюджетного кризиса 1997 года и отметили, что «хотя корни его можно найти в середине 1980-х гг., особенно острым он стал в середине 1990-х гг.». С их точки зрения, это был типичный кризис, свойственный завершающим периодам революций. На этом этапе государство в некоторых областях снова начинает функционировать, и в России, в частности, был восстановлен монетарный контроль Центрального банка, удалось снизить инфляцию и стабилизировать рубль. Но на практике это вызвало противоположный эффект и только усугубило бюджетную проблему, поскольку увеличивать поступления в бюджет и одновременно снижать реальную стоимость его фиксированных номинальных затрат за счет инфляции стало уже невозможно.

По мнению нобелевского лауреата Джозефа Стиглица, известного критика МВФ, тогда был шанс применить и в России наработки китайских реформ и поставить во главу угла структурные и институциональные преобразования**. Стиглиц особенно настойчиво критиковал «Вашинг-

* Мау, Стародубровская, 2001.

** Stiglitz, 1999.

тонский консенсус», его безоглядную веру в волшебную силу макроэкономической стабилизации и пренебрежение остальными крайне важными микроэкономическими реформами. Он утверждал, что, навязывая России «шоковую терапию», МВФ и все остальные никак не учитывали уроки российской истории и культуры. Эти рассуждения Стиглица блистательно проанализировал Мау*. Он показал, что они ошибочны, постольку поскольку реформаторы и все, кто, как и МВФ, пытались им помочь, не проводили некий социальный эксперимент, при котором они могли бы по своему усмотрению определять вводные, а вынуждены были начать с той стартовой позиции, какая досталась им исторически, и выбирать они могли только из тех немногих вариантов, какие были им доступны.

Чтобы правильно понимать, каким образом российское общество строит свои приоритеты, крайне важно уяснить исторический контекст. В 2005 году, обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному собранию, Владимир Путин сказал, что «крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века. Для российского же народа оно стало настоящей драмой». Ностальгия по былой империи, скорее всего, шокирует западного комментатора, не знакомого с историческим контекстом, но внутри самой империи, особенно если ее распад не стал результатом поражения в какой-нибудь войне, ее крах в глазах большинства россиян неизбежно рвет все устоявшиеся связи, лишает общество привычных ориентиров и порождает неуверенность в завтрашнем дне.

О таком эффекте писал и Егор Гайдар. Он на исторических параллелях показал, что, когда общество таким образом дезориентировано, власть могут захватить всякого рода демагоги и реваншисты. Любой, кто пребывает в состоянии постимперской депрессии, легко поверит демагогическим рассуждениям о том, что бывшее величие державы уничтожено подлыми «ударами в спину» и что вернуть его можно и нужно, объединившись вокруг авто-

* Мау, 2000.

ритарного лидера, который безжалостно покарает предателей среди своих и врагов среди чужих. Именно это случилось, например, в Германии с приходом нацистов к власти, и Гайдар предупреждает о такой опасности.

Крах социалистической системы, пишет Гайдар, «был предопределен базовыми характеристиками советской экономико-политической системы: сформированные в конце 1920-х — начале 1930-х годов институты были слишком ригидными, не позволяли стране адаптироваться к вызовам мирового развития конца XX в. Наследие социалистической индустриализации, аномальная оборонная нагрузка, тяжелый кризис сельского хозяйства, не конкурентоспособность обрабатывающих отраслей делали крушение режима неизбежным. В 1970 — начале 1980-х годов эти проблемы можно было регулировать за счет высоких нефтяных цен. Но это недостаточно надежный фундамент для того, чтобы сохранить последнюю империю».

Гайдар показывает, что ахиллесовой пятой советской системы было сельское хозяйство. Сталин его нещадно эксплуатировал в интересах промышленного развития, и какое-то время ему удавалось получать требуемые результаты. Но это свидетельствует лишь о том, что кривые предложения в долгосрочном плане гораздо более эластичны, чем в краткосрочном. В течение какого-то короткого срока крестьян действительно можно было заставлять отдавать за бесценок львиную долю их урожая. Но в долгосрочном плане, когда из села выжимают всю продукцию и одновременно забирают людей для нужд новой промышленности, лучшая, наиболее продуктивная часть сельской рабочей силы неизбежно в конце концов переберется из деревни в город. В результате как раз такого процесса советское сельское хозяйство постепенно теряло свою эффективность. Когда вдобавок началось покорение целины и прочие безумные мегапроекты, «житница планеты» и вовсе превратилась в ее голодный край. Советскому Союзу приходилось закупать за рубежом все больше и больше продовольствия. Не имея при этом для продажи конкурентоспособного оборудования и иных промышлен-

ных товаров, получить валюту для оплаты растущего импорта СССР мог только за счет экспорта нефти. Пока увеличивалась добыча на богатых новых месторождениях в Сибири, пока благодаря политике ОПЕК и снижению добычи в США росли мировые цены на нефть, СССР удавалось таким образом компенсировать все возрастающие потери в сельском хозяйстве. В какой-то момент ему даже хватило средств на то, чтобы запустить агрессивную военную и политическую кампанию. Но вскоре добыча нефти внутри страны стала снижаться (что можно объяснить неэффективностью советской системы управления), а мировые цены на нефть обрушились (из-за растущего объема производства в странах — не членах ОПЕК и в Саудовской Аравии, а также за счет более эффективного использования энергоносителей на Западе). Результатом стечения этих обстоятельств для СССР стал острый финансовый кризис.

Гайдар очертил результаты того кризиса и показал, насколько некомпетентным оказалось правительство (и партия) перед лицом этих проблем, в главе, в которой он обсуждает версию о договоренности правительств США и Саудовской Аравии о снижении мировых нефтяных цен: «Если эта версия развития событий точна, она многое говорит об интеллектуальном уровне советского руководства начала 1980-х годов. Чтобы поставить экономику и политику мировой сверхдержавы в зависимость от решений твоих потенциальных противников (США) и основного конкурента на нефтяном рынке (Саудовская Аравия) и ждать, пока они договорятся, надо долго рекрутировать в состав руководства страны особо некомпетентных людей».

И ЧТО ДАЛЬШЕ?

Гайдар отмечает: для тех, кто пережил падение империи изнутри, оно никогда не может представиться результатом какого-то логичного процесса. Путин и силовики иногда играли на этих чувствах людей и пытались возродить миф

о том, что распад Союза и последовавший экономический и социальный хаос были вызваны не недостатками советской системы, а происками внешних врагов.

Не исключено, что, приняв развал Союза за революцию, мы со временем начнем рассматривать становление постсоветской России в период президентства Путина как классический «термидор». Я, конечно, не специалист в политической науке, но в моем представлении не только одни россияне, но и вообще все люди в современных государствах вполне готовы пожертвовать какой-то частью своей свободы ради экономической стабильности и безопасности. Очевидным примером такого компромисса может служить «Патриотический акт», принятый в США вслед за терактами 11 сентября 2001 года. А в России все шло так плохо и причиняло столько страданий, что какой-то более дисциплинированный режим и более эффективный контроль над развитием были просто необходимы. Тогда, во время и после развала Союза, людям действительно было неопишимо трудно жить — и морально, и физически. Поэтому не исключено, что для остального мира и к лучшему, что именно под руководством Путина, а не кого-то другого, Россия так или иначе вновь обрела уверенность в своих силах и даже в собственном сознании вписалась в глобальную картину. Все могло обернуться гораздо хуже.

О нынешних взглядах россиян весьма неординарно высказался английский журналист Анатолий Калетски*. Он, в отличие от Лукаса, не берется рассуждать о перспективах XXI века в парадигмах мышления века XX, поэтому и наблюдения его гораздо более интересны. Калетски пишет: «Америка и Европа могут как угодно тепло отзываться о России на словах, но объективно они к ней относятся как к противнику и не упускают случая поставить ее на место. После пятнадцати лет такого отношения к русским стоит ли удивляться, что они, имея нефтяные богатства и почуяв силу, теперь начали отвечать тем же? Иными сло-

* Kaletsky, 2007.

вами, холодную войну возобновила не Россия, а Америка и Европа».

О том, можно ли было избежать ошибок, допущенных в России в переходные 1990-е годы, окончательное суждение вынесут историки. Но уже сегодня в этой связи понятно, что речь идет об упущенных возможностях — хотя чаще всего реальных возможностей как раз и не было. И потому, может быть, стоит говорить не столько об ошибках, сколько о действиях по наитию в ситуации, чреватой опасным взрывом после любого неверного шага. Вряд ли такие условия годились для успешной радикальной перестройки государственных институтов, законотворчества и ведения жесткой экономической политики, без которых невозможно было решить стоявшие тогда задачи. А ведь при всем этом хотелось еще и избавить население от чрезмерных тягот. Я подчеркиваю это не для того, чтобы кого-то и что-то оправдать, а чтобы обозначить веху, по которой следует ориентироваться при оценке неиспользованных альтернатив и при суждениях о «правых» и «виноватых».

Глава 4

ПЕРВЫЕ ШАГИ МВФ В РОССИИ

РОССИЯ СТАНОВИТСЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ СТРАНОЙ

При советской власти партнерство Международного валютного фонда и СССР казалось немыслимым, и так продолжалось вплоть до заключительного этапа правления Горбачева. СССР, правда, участвовал в учредительных мероприятиях фонда в 1944 году в Бреттон-Вудсе (штат Нью-Хемпшир, США) наравне со своими союзниками во Второй мировой войне, но от членства в фонде отказался. Со временем, приведя к власти в Чехословакии коммунистов, он и ее вынудил выйти из МВФ и потом последовательно выступал против политики и основных идей фонда* — советские руководители рассматривали фонд как инструмент западного капитализма и в первую очередь — внешней политики США. (Парадоксально то, что их взгляд на вещи сегодня практически безоговорочно переняли в лагере антиглобалистов.)

О том, как с развалом Союза начались и развивались отношения между Россией и МВФ, уже много и подробно писали другие авторы**. Я сосредоточусь на тех основных моментах, которые предшествовали чрезвычайным событиям 1997—2002 гг. и оказали в той или иной степени влияние на их развитие.

Когда в середине 1980-х годов мировые цены на нефть резко пошли на спад, любое сотрудничество с МВФ в СССР по-прежнему считалось абсолютно неприемлемым. Но в то же время росла потребность во внешних займах, без которых становилось невозможно поддерживать потребление внутри страны на прежнем уровне. Внутри советского госаппарата, в первую очередь в Министерстве внешних экономических связей, появились сторонни-

* Boughton, 2001.

** IMF, 2003; Odling-Smee, 2004; Zadornov, Lopez-Carlos, 2002.

ки того, чтобы пересмотреть традиционно натянутые отношения с МВФ и Всемирным банком. Положительный опыт использования их финансовой помощи странами — членами СЭВ, в частности Венгрией, уже был, и сложилось мнение, что при соблюдении ряда условий это сотрудничество могло бы быть выгодным и для СССР*.

Как рассказал мне один из высокопоставленных российских собеседников, в 1988 году инициативная группа чиновников из МВЭС передала в ЦК КПСС технически обоснованное предложение добиться внесения вопроса об экономическом сотрудничестве с Советским Союзом в повестку дня предстоявшей в июле 1989 года в Париже встречи глав «Большой семерки». За неформальным одобрением из ЦК последовали осторожные международные контакты с целью выяснить, на каких условиях можно было бы начать сотрудничество, в том числе представители инициативной группы получили подробную консультацию у давнишнего члена Совета директоров фонда от Бельгии Жака де Грота**. Но включить вопрос в повестку дня все-таки не успели, и Франсуа Миттеран лишь упомянул во время встречи о просьбе СССР рассмотреть этот вопрос подробнее. А через несколько недель пала Берлинская стена, и вниманием Запада всецело завладели осколки советской империи в Центральной Европе.

Тем временем и без того тяжелое экономическое положение в СССР еще больше ухудшилось вследствие распада СЭВ и разрыва торговых и финансовых связей с бывшими советскими сателлитами. Получив приглашение на очередной саммит «Большой семерки» в июле 1990 года в Хьюсто-

* Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) стал продолжением советской системы централизованного планирования в области организации и распределения торговых обменов, инвестиций и финансовых средств между Советским Союзом и странами социалистического лагеря.

** Во главе МВФ стоит Совет директоров, состоящий из 24 человек, которые назначены соответствующими властями в этот орган. Совет работает на постоянной основе, управляя МВФ от имени акционеров в периоды между встречами Совета управляющих. В Совете директоров председательствует директор-распорядитель фонда, однако этот орган отделен от штата МВФ (подробнее см. Приложение).

не, Михаил Горбачев обратился к западным странам с беспрецедентной просьбой о помощи. В ответ на нее лидеры «Семерки» поручили МВФ, Всемирному банку, ОЭСР и только что созданному ЕБРР срочно подготовить при участии ЕС обзор имеющихся в СССР условий и перспектив. У каждой из этих международных организаций были свои собственные уставные правила, традиции и системы руководства, и политическое решение заставить их работать сообща, да еще к тому же в авральном режиме и на виду у общественного мнения, могло создать лишь бюрократическую неразбериху. В конце концов руководители «Большой семерки», чтобы избежать дальнейших задержек с принятием решения, официально назначили организатором исследования МВФ. В первую очередь сыграло свою роль то, что фонд был в состоянии гораздо быстрее и эффективнее, чем все остальные, перераспределить свои людские ресурсы и перенастроить системы управления. Кроме того, Мишель Камdessus сразу почувствовал историческое значение поставленной задачи и решительно взялся за дело. Впрочем, вклад остальных организаций со временем оказался важным в том, что касается микроэкономики и структурных реформ.

Опыт работы в странах с коммунистическим прошлым у МВФ имелся: Китай, Вьетнам и Польша к тому времени уже являлись его членами. Но как налаживать нормальные отношения с Советским Союзом, представить себе было все равно очень трудно. Дело было не только в позиции советских руководителей, но и в трудностях, с которыми реально сталкивались западные лидеры с точки зрения политики и идеологии. Тогда ни о каком членстве СССР еще не могло быть и речи, и потому требовалось выработать какой-то особый, приемлемый для всех, механизм взаимодействия. В результате в октябре 1991 года СССР предложили «специальный ассоциированный» статус при фонде. Это давало МВФ возможность начать стандартный мониторинг советской экономики*.

* МВФ открыл представительство в Москве в ноябре 1991 г., поначалу неформально, и разместил его в двух номерах на втором этаже гостиницы

Процедурная новация позволила МВФ решить поставленную перед ним сложнейшую институциональную задачу и очертить отправные параметры интеграции бывшего советского лагеря в международную систему торговли, платежей и инвестиций. Можно лишь сожалеть, что она так и осталась невостребованной: всего через два месяца, накануне Рождества 1991 года, Советский Союз распался, и в условиях воцарившегося хаоса пришлось фактически начать все сначала. МВФ, правда, успел накануне этих событий направить свои миссии во все бывшие советские республики и создал тем самым основу для дальнейшего выстраивания отношений с каждой из них в отдельности, уже как с независимыми государствами.

Стала отдельным суверенным государством и Российская Федерация. Борис Ельцин и Егор Гайдар стали ее первыми президентом и премьер-министром. При этом к началу 1992 года страна находилась в ужасающем положении. Во-первых, как я уже отмечал раньше, перед ней стояла совершенно уникальная задача — реформировать колоссальных масштабов экономику в колоссальных масштабах стране, не имея при этом ни должных институтов власти, ни эффективного контроля центра над местами. Во-вторых, унаследованный от Советского Союза экономический потенциал находился в крайне изношенном состоянии. В-третьих, одновременно и повсюду прекратились экономические и торговые отношения, распались альянсы и нарушились интеграционные связи с остальными членами Союза.

С наступлением зимы возникла реальная угроза голода. Уже к осени 1991-го полки в магазинах опустели, и положение стало гораздо хуже, чем бывало в дефицитные советские времена. Дело ведь было не в том, что, отстояв час в очереди, ты купил буханку хлеба, а вот масла в продаже

«Метрополь». Его организатором и первым руководителем был знакомый Мишелю Камдессю по Парижу Жан Фоглиццо, никогда в МВФ не работавший. Затем ему на смену приехала Берк Диллон, а когда она уехала в Вашингтон на должность административного директора Фонда, представительство еще два года возглавлял Том Вулф, и уже его сменил на этом посту автор.

не оказалось. Товаров просто не было вообще, никаких. Таким образом дали знать себя копившиеся годами провалы советской экономической системы, и было бы неверно винить во всем Горбачева, якобы не справившегося с экономическими задачами.

Оба последних советских премьер-министра — Николай Рыжков и Валентин Павлов — пытались что-то решить путем нормирования продуктов питания. Ничего нового для граждан в этом не было, разве что повсеместное распространение карточной системы к концу 1991 года произошло резче, чем раньше. Люди ворчали, но ничему при этом не удивлялись. Когда в начале зимы 1992 года в Верховном Совете создали специальную чрезвычайную комиссию, она скептически отнеслась к классово чуждым «гарвардским мальчикам»*. Комиссии было просто не до них: все свое время она посвящала организации срочных поставок продовольствия в Москву и в другие регионы, где угроза голода была особенно сильной.

У ученых-экономистов имелись конечно же свои соображения и предложения. Но непонятно было, кто вообще в состоянии что-то из них выбрать. Обсуждали тогда и публично, и между собой в основном варианты поэтапных перемен, финансирование которых должен был взять на себя Запад. Но многие уже понимали, что на поэтапность просто не осталось больше времени, и так думали отнюдь не только политики и ученые.

Попытаться понять, насколько тяжелы были условия после развала Союза и насколько глубоко они своими корнями уходили в советское прошлое, нужно, по-моему, обязательно. В этой связи очень показателен рассказ моего российского друга Дмитрия Волкова: «Представь, что тебе нужно было получать детское питание на местной молочной кухне. Происходило это вот как. Ты вставал в пять ут-

* «Гарвардские мальчишки» были одними из первых иностранных советников правительства Гайдара. Их прислал гарвардский Институт экономического развития; в их числе были Джеффри Сакс, Дэвид Липтон, Джонатан Хэй и Андрей Шлейфер.

ра и отправлялся стоять в очереди. Отстояв минут сорок, ты получал свою дневную порцию молока и кефира. Выдавали ее только после предъявления паспорта и рецепта от врача, причем на день ее хватало еле-еле. А увеличить дневной рацион врач соглашался, только если была официальная справка, что твой ребенок прибавляет в весе меньше, чем положено. Причем работники молочной кухни все равно относились к таким надбавкам с подозрением, перепроверяли подпись врача и предупреждали, что годится она только на три дня. Самое же печальное на той молочной кухне было — старушки, которые пытались влезть в очередь или просто выпрашивали хоть что-нибудь для себя. Ведь в государственных магазинах ничего не было, а рыночные цены им были не по карману».

Беспомощность политических руководителей молодой Российской Федерации усугубляло то, что они не имели возможности получать займы на международных рынках. Еще до них правительство Горбачева, пытаясь предотвратить катастрофу, вместо радикальной смены политики заморозило личные сбережения граждан, ввело обязательное нормирование базовых продуктов и растратило легендарный советский золотой запас и валютные резервы страны на закупки товаров народного потребления за рубежом*. Кроме того, в конце 1980-х гг. оно получило крупные кредиты от правительства Германии (в знак благодарности за помощь в воссоединении этой страны), а также от частных банков и других кредиторов.

До тех пор Советский Союз всегда безупречно платил по своим обязательствам и имел высокий международный кредитный рейтинг. Но в ноябре 1991 года обслуживавший внешнюю торговлю СССР Внешэкономбанк оказался не в состоянии погашать государственные долги. Даже личные вклады и средства предприятий на его валютных счетах пришлось заблокировать (всего около 11 млрд долларов), поскольку реально советский режим их к тому времени уже потратил и существовали они только на бумаге. Так

* IMF, World Bank, OECD, EBRD, 1991.

что зимой 1992 года помочь России могли только иностранные правительства, руководствовавшиеся политическими соображениями. А они настаивали, чтобы сначала были урегулированы вопросы задолженности, унаследованной от Внешэкономбанка, и достигнуты необходимые договоренности с МВФ.

Такова была ситуация, в которой новое правительство России пришло к власти. О том, могло оно тогда что-то сделать иначе или не могло, впоследствии много и бурно спорили, но с учетом имевшихся, а не гипотетических условий так и остается не ясным, какие конкретно другие решения могли оказаться более эффективными. Те, кто критикуют политику Гайдара и пришедшего ему на смену Черномырдина, высказывают часто прямо противоположные мнения, но при этом никто пока так и не предложил хоть какой-нибудь альтернативный вариант реально осуществимой в имевшихся тогда условиях политики. В любом случае нельзя не признавать, что эти руководители пытались на деле проводить разумную политику в абсолютно для них новых и незнакомых условиях.

Если все же думать о несостоявшихся альтернативах, то стоит подчеркнуть, что все могло выйти хуже — причем намного — чем вышло на самом деле. Миру очень повезло, что некоторые из вероятных вариантов не стали реальностью. В России, например, вполне мог разыгаться югославский сценарий с выходом на сцену своего Милошевича. Вообще, довольно естественно было ожидать, что Ельцин, как и такие же, как он, бывшие советские руководители в Туркменистане и Узбекистане, очень скоро перестанет заигрывать с демократией и начнет всерьез закручивать гайки. И даже при том, что во времена Ельцина чрезмерная власть олигархов порой начинала ставить под угрозу будущее национальной экономики, все-таки до таких безобразий, какие творились на Украине в эпоху Кучмы, в России дело не дошло. Наконец, ни Ельцин, ни его преемник не пошли по пути нынешнего президента Белоруссии и не пытались сохранить госконтроль над всеми видами экономической жизни.

ПОЯВЛЕНИЕ МВФ В РОССИИ

Ввиду остроты текущих политических проблем, хронических финансовых трудностей и очевидной нужды в срочной технической помощи, в России вскоре после развала Союза начали активно работать различные западные доноры и учреждения, и в том числе МВФ. Уже весной 1992 года, пока Россия еще только готовилась стать членом фонда, эксперты МВФ уже участвовали в разработке экономической программы Гайдара. А 1 июня 1992 года Российская Федерация стала 162-м членом МВФ и получила долю в его капитале (так называемую квоту) чуть меньше 3%* (структура и порядок деятельности МВФ описаны в Приложении).

Вообще, после образования на месте СССР новых независимых государств в МВФ произошли довольно серьезные изменения. Фонд и сам по себе под наблюдением представителей акционеров — Совета исполнительных директоров — периодически проверяет эффективность своих механизмов финансирования, предоставляемых консультационных услуг и собственной управленческой структуры и потому чаще всего вполне в состоянии провести в жизнь инновационные предложения, выдвигаемые директором-распорядителем. Но после развала СССР изменения в организационной структуре МВФ потребовались в экстренном порядке.

В январе 1992 года в фонде было создано 2-е Европейское управление, уполномоченное вести дела со всеми пятнадцатью бывшими советскими республиками**.

* Размер страновой квоты имеет значение не только при голосовании, но и при определении объема заемных средств, доступных для этой страны. Определить правильно квоты России и других бывших советских республик было тем более трудно, что не хватало надежных данных, а доставшиеся в наследство от советских времен обменные курсы были абсолютно произвольными.

** В июле 2003 г., после того, как специфические проблемы, связанные с распадом Советского Союза, были решены, руководство МВФ решило вернуться к старой организационной структуре территориальных департаментов, и работа с Россией отошла в новый Европейский департамент.

В этом регионе поначалу было много общих проблем и задач: валютная реформа, внутрирегиональные торговля, финансирование и долги, права собственности и инвестиционные потоки. Их-то новому управлению и предстояло решать, хотя со временем этот общий региональный характер проблем и стал постепенно исчезать (особенно после того, как прибалтийские республики наладили собственные отношения с внешними партнерами). Возглавил новое управление опытный и влиятельный чиновник британского минфина Джон Одлинг-Сми.

В июне 1992 года совет директоров МВФ утвердил выделение России кредита stand-by для поддержки ее экономической программы на текущий год*. Главным условием было требование либерализовать и объединить валютные биржи, на которых конвертировался рубль, что и было сделано к началу июля. В остальном условия были более умеренного характера, чем полагается обычно в рамках кредитной политики фонда, когда речь идет о выделении первого транша. Доступ к средствам в данном случае был предоставлен не поэтапно, а сразу. Свой 1 млрд долларов Россия выбрала полностью в декабре 1992 года. Однако осуществление программы, под которую выделялись деньги, вскоре после ее принятия пошло совсем не так, как предполагалось. Это был очевидный провал, и он позволил сразу осознать, что стандартная политика МВФ, которая заключалась в предоставлении оперативной помощи странам, испытывающим временные трудности с текущими платежами, в случае с Россией не годилась: проблемы в этой стране были совсем иного характера и не имели очевидного решения**.

* Строго говоря, МВФ не дает денег займа и не является банком. МВФ — это револьверный фонд; он предоставляет во временное пользование валютные ресурсы и берет в качестве обеспечения аналогичную сумму в национальной валюте, которую страна-получатель обязуется выкупить обратно в согласованные сроки. После утверждения выделенной для страны суммы в валюте эти деньги становятся доступны для нее в любой момент, при условии, что не нарушены условия подписанного соглашения.

** Практически ни с какой другой страной МВФ не работал так, как с Россией. Ни одной из прибалтийских республик займов МВФ не

Появилось первое понимание того, что выход из кризиса займет гораздо больше времени и что потребуются обратиться гораздо большее, чем обычно, внимание на техническую помощь и на создание новых институтов. Стало ясно, что при хрупкости нового госаппарата, слабой подготовке чиновников, недостатке рыночных ориентиров и политической воли финансовая поддержка со стороны МВФ должна значительно превосходить выделенную в первом транше и при этом предъявляемые фондом условия в лучшем случае не должны быть чересчур строгими. В свете этих соображений через какое-то время члены МВФ пришли к общему согласию относительно того, что необходимо выработать новый подход. Среди прочего был взят на вооружение новый специальный инструмент кредитования, так называемый механизм финансирования системных преобразований (STF).

6 июля 1993 года МВФ одобрил новую экономическую программу для России на текущий год, предъявив в качестве главного условия требование либерализовать процентную ставку. Одновременно был выделен первый транш по программе STF в 1,5 млрд долларов.

Второй транш STF был одобрен 25 апреля 1994 года. Он предназначался для поддержки экономической программы российских властей на текущий год, и опять были сразу же предоставлены 1,5 млрд долларов. Но осуществление программы оставалось по-прежнему неудовлетворительным, даже при том, что предъявляемые условия были сильно ограничены*. Оговорюсь, что анализ российских экономических программ не входит здесь в мои задачи. Интерес скорее представляет попытка посмотреть, как МВФ и российские власти пытались улучшить исполнение этих программ, или, точнее сказать, как это снова и снова пытался сделать МВФ.

предоставлял вплоть до введения в апреле 1993 г. STF (см. ниже). Впервые этот механизм финансирования был использован только в мае 1993 г. в Киргизии, а первый кредит stand-by был подготовлен для Молдовы в декабре того же года.

* Документы о программах МВФ в России размещены на сайте www.imf.org.

Очень существенной особенностью тогдашнего сотрудничества фонда с Россией была его крайняя односторонность. Причем она была в новинку и для самого МВФ. Для фонда привычна ситуация, которая наблюдается в большинстве других, даже малых стран, — когда старшие чиновники имеют, как правило, неплохую экономическую подготовку (нередко наравне с их коллегами из МВФ), и еще до начала переговоров, даже в кризисных ситуациях, они подробно обсуждают между собой предстоящий им выбор приоритетов и возможных решений. Как минимум, правительства дают своим подчиненным достаточно ясно сформулированные политические директивы. И потому переговоры с МВФ идут по существу вопросов, разногласия выявляются с самого начала, а затем в процессе взаимного осмысления они устраняются и вырабатывается согласованная экономическая программа. В самом плохом варианте случается так, что сотрудники МВФ имеют ясное представление об экономических аспектах и о решениях, хорошо себя зарекомендовавших в аналогичных условиях в других странах, однако плохо осведомлены о конкретных условиях на месте. Но при этом местные должностные лица, которые, возможно, не понимают экономическую динамику, тем не менее полностью владеют информацией об экономических и юридических преполах, об институциональных механизмах и о политических и социальных реалиях внутри их страны.

В России ничего подобного не происходило. Остается только удивляться, насколько мало тогда возникало разногласий по поводу целей программ и способов их достижения. А при том, с какой легкостью российская сторона соглашалась с предложениями МВФ, даже несколько странно, почему опытные сотрудники фонда не заподозрили неладное. С другой стороны, поскольку Россия только-только вышла из долгой изоляции от внешнего мира, им, конечно, было нелегко сразу понять все местные особенности. Как и многие другие иностранцы, они совершенно точно были введены в заблуждение преобладавшим стереотипным представлением о России как о стране,

в которой все находится под жестким контролем из центра. Если бы они лучше понимали, что произошел полный распад этой централизованной власти, то они, скорее всего, яснее осознали бы, какого масштаба задача перед ними стоит. Но поскольку такого понимания тогда не было практически ни у кого, то и МВФ, и его акционеры из числа «Большой семерки» отсутствие политической воли в России списывали не на неизбежную нехватку управленческого и административного потенциала, а на неудовлетворительное осуществление принимаемых программ.

А ведь было крайне важно, чтобы российские чиновники активно отстаивали интересы своей страны и именно возражали «понаехавшим» из Вашингтона и плохо разбирающимся в местных реалиях иностранцам. Отсутствие такой решимости, видимо, связано с тем, что в постсоветской России четкого механизма для принятия решений в правительстве еще просто не было, как не было и людей, хорошо разбирающихся в предмете, умеющих конструктивно вести переговоры, способных идти на компромиссы и брать инициативу на себя, не дожидаясь санкции сверху*.

Случались, конечно, и исключения. Помню одну острую дискуссию в Минфине в конце 1993 года. Команда МВФ настойчиво пыталась доказать первому заместителю министра Вавилову, что для смягчения крайне тяжелых для населения последствий экономических потрясений необходимо создать развитую систему социальной защиты, а для этого, в свою очередь, внятно обозначить политическую задачу и выделить помощь из бюджета. Вавилов, тем не менее, наши аргументы отверг и решительно возразил: «У нас больше 70 лет социальным экспериментированием занимались, и все без толку. Хватит!»

Не стоит забывать, что властные центры в российском правительстве были сильно раздроблены, и это тоже никак не способствовало выработке дальновидной политики и уж тем более согласованных инструкций для ведения

* Еще с советских времен была распространена формула «Инициатива наказуема».

переговоров с фондом. К тому же, министры финансов сменяли друг друга как в калейдоскопе, и каждый новый министр считал, что обязательства его предшественника он выполнять вовсе не обязан*. Дополняли картину личные амбиции и интересы руководителей. Всем, например, было известно, что монополию «Газпрома» трогать нельзя ни в коем случае, поскольку ее опекал сам премьер-министр**.

В этих обстоятельствах российские экономические программы начала 1990-х гг. выглядели, конечно, нереалистично, осуществить их поэтому было крайне сложно, и объективному надзору они поддавались с трудом. МВФ пытался идти навстречу, менял свою политику, разрабатывал новые специфические инструменты, но успешнее реализация программ от этого не становилась. Камdessus по этому поводу сказал мне: «Ни с одной другой страной — членом фонда не было связано столько постоянной напряженности в отношениях с остальными членами, сколько ее возникало, пока шел поиск решений для российских проблем и предпринимались попытки как-то вписать Россию в рамки устоявшейся политики МВФ».

Члены совета директоров МВФ и власти в их странах действительно постоянно высказывали свою озабоченность по поводу России, поскольку считали предоставляемый ей режим исключительным. Они обращали внимание на то, сколько фонд выделял на Россию людских ресурсов и отводил рабочего времени своих руководителей и Совета директоров, какую оказывал техническую помощь

* В период между 1993 и 2000 гг. в России сменилось девять министров финансов, что никак не способствовало выработке последовательной политики и уж тем более проведению такой политики в жизнь. Чехарда в Минфине закончилась только в мае 2000 г., после назначения Алексея Кудрина на пост министра и вице-преьера.

** В последние годы премьерства Черномырдина было принято считать, что заместитель министра экономики Сергей Васильев, имевший достаточную квалификацию для работы министром, должность эту так и не получил лишь потому, что слишком пристальное внимание уделял «Газпрому», рассматривая его как главное средство решения фискальных и структурных проблем.

и какой доступ обеспечивал к заемным средствам сверх квоты*. Но особо отмечалось то, что МВФ не применял к России свою обычную политику в вопросе об условиях финансирования. Следует отметить, что в плане финансовых аспектов деятельности МВФ этот вопрос крайне важен. Свои финансовые ресурсы МВФ предоставляет странам только на определенных условиях: они обязуются проводить согласованную с фондом политику и формулируют ее в виде цельной экономической программы, результатом которой должно стать устранение дисбаланса счета текущих операций и погашение кредита МВФ. А Россия, казалось, имела склонность подписывать документы, забирать деньги, но при этом из всех взятых на себя обязательств исполнять только предусмотренные в соглашении так называемые предварительные меры — то, что требуется сделать до, а не после выделения транша. И так как надежд на осуществление обещанной политики не оставалось, акцент в переговорах с Россией об очередных кредитах стали действительно делать исключительно на этих предварительных мерах. Но и тут российские власти сумели найти для себя выход. Они на переговорах соглашались с очередным предлагаемым политическим решением, а потом фактически выхолащивали его, вводя всяческие законодательные, административные и процедурные ограничения.

Только к 1995 году появилась надежда, что худшее в России уже позади. Страна вроде бы приступала наконец к осуществлению экономической программы, обеспеченной уже обычными механизмами финансирования МВФ. 14 апреля 1995 года была подписана договоренность stand-by на год, в которой впервые предусматрива-

* Доступ члена МВФ к ресурсам фонда обусловлен исполнением согласованных мер и достижением заранее определенных целевых показателей, позволяющих убедиться в успешном исполнении экономической программы. Такой подход имеет критическое значение для нормального функционирования фонда, поскольку обеспечивает своевременный возврат средств. Уже давно высказывается мнение, что к России МВФ эти стандартные требования применял менее жестко, чем обычно.

лось ежемесячное поэтапное выделение средств в зависимости от результатов надзора за ходом осуществления программы'. Ежемесячный график являлся признанием того, что ввиду отсутствия надежных показателей экономическая ситуация в стране остается неясной и поэтому существует необходимость в гибком реагировании на реальный ход исполнения программы: требовалось иметь возможность быстрыми корректировками не давать ей сбиваться с курса.

На этот раз российское руководство сумело обеспечить исполнение согласованных задач. Месяц за месяцем оно достигало очередных промежуточных целей и выполняло свои обязательства вполне образцово даже по стандартам МВФ. Еще удивительнее было то, что инфляция снизилась с 307,5% в 1994 году до 198% в 1995-м и 47,9% в 1996 году. Одновременно валютный запас (включая золото) вырос с 6,5 млрд долларов на конец 1994 года до 17,2 млрд долларов на конец 1995 года. А дефицит федерального бюджета сократился с 11,4% ВВП в 1994 году до 6,2% ВВП в 1995-м. В конце туннеля, казалось, забрезжил свет.

При этом, и тогда, когда МВФ только делал в России свои первые шаги, и позднее «Большая семерка» пыталась направлять события исходя из своих политических интересов. У меня в то время было впечатление, что итальянцам и англичанам в первую очередь хотелось наладить деловые связи, немцев больше всего заботило по-

* Критерии оценки исполнения согласованной программы были напрямую связаны с сохранением или временной приостановкой доступа страны к заемным средствам МВФ. При достижении целевых количественных показателей страна автоматически получала право на новые займы в Фонде; в противном случае требовалось сначала оценить, насколько значительным было возникшее отклонение от программы, было ли оно временным и обратимым: при благоприятной оценке Совет директоров мог дать добро на выделение новых займов, а в более проблематичных случаях могло быть выдвинуто требование вернуть сначала осуществление программы на заданную траекторию или даже скорректировать и саму траекторию (если такую меру оправдывали поступающие сведения о состоянии экономики).

гашение огромных кредитов, выданных еще Советскому Союзу, французы пытались взять на себя ведущую роль в деле интегрирования России в западное сообщество (а заодно, возможно, возобновить свой исторический альянс с ней, но теперь уже не против Германии, как сто лет назад, а в противовес Соединенным Штатам), ну и японцы стремились согласовать наконец мирный договор с Россией и тем самым закончить официально Ито-скую мировую войну. Однако в первую очередь, конечно, играло свою роль настойчивое желание США ускорить нормализацию и преобразования в России. И Буш-старший, и Клинтон всячески способствовали скорейшему ее вовлечению в американскую систему геополитических интересов.

На начальных этапах «Большая семерка» играла крайне важную роль. Поэтому членам этого клуба настоятельно требовалось достигнуть взаимного согласия относительно необходимых мер. В 1991—1993 гг. тут сказалось влияние Германии, которая настойчиво требовала, чтобы сначала был упорядочен вопрос с долгами России, а уж потом ей выделяли помощь. При этом, с учетом требований «Семерки» и правил Парижского клуба, реструктуризации долга должно было предшествовать принятие программы МВФ. Таким образом на МВФ и легла обязанность обеспечить необходимую поддержку в этой части всего глобального замысла.

Остальных членов «Большой семерки» медленный темп решения проблем не устраивал. Им хотелось, чтобы МВФ начал играть более серьезную роль: через него можно было проводить, не подвергаясь постоянному контролю со стороны национальных парламентов, масштабную финансовую помощь и одновременно обходить правило консенсуса самой «Семерки». Однако в отношениях МВФ с «Большой семеркой» быстро возникла напряженность, особенно в связи с недовольством США. Вашингтону казалось, что финансирование и помощь в осуществлении реформ в России идут слишком медленно.

Недовольство работой фонда достигло своего апогея, когда в июле 1993 года на саммите в Токио лидеры «Семерки» учредили Группу осуществления поддержки G7, открыв ее представительство в Москве. На эту Группу была возложена задача координировать усилия «Семерки» в России напрямую, в обход МВФ. Вдохнителем этой акции были США, остальные члены клуба отнеслись к ней весьма настороженно. Так что довольно скоро работа Группы в Москве велась уже фактически через американское посольство, а львиная доля выделенных ей средств шла на составление колоссальной базы данных о двусторонней помощи и на лоббирование в российском правительстве вопроса о том, чтобы предоставляемая техническая помощь (например, те же поставки компьютеров в школы) не облагалась налогами. Все это имело целью как-то оправдать существование Группы, но в 1997 году ее деятельность все равно начали сворачивать.

РАСТУЩЕЕ УЧАСТИЕ МВФ В РЕФОРМАХ

Относительно начала сотрудничества между МВФ и Россией существует довольно распространенный миф: считается, что Запад пытался использовать фонд, чтобы обеспечить переизбрание Ельцина в 1996 году. Логика у сторонников этой теории простая: в марте 1996 года МВФ утвердил трехлетнюю программу расширенного кредитования (EFF), и в этом временном совпадении они и усматривают главное доказательство существования «сговора»*.

* Главная задача заключалась в том, чтобы повышать эффективность помощи, которую «Семерка» оказывала России. Для этого, во-первых, требовалось организовать обмен информацией и координацию действий между самими странами G7 и, во-вторых, обеспечивать связь и консультации с российскими властями.

* Справедливости ради нужно отметить, что примерно в тот же период были предоставлены и существенные двусторонние займы, в первую очередь немцами и французами, и эти займы, конечно, служат убедительным примером политически мотивированного кредитования.

Дело было, естественно, совсем не так. Даже если оставить в стороне очевидное соображение о том, что МВФ в силу своей природы не занимается обеспечением результатов на выборах в странах — членах фонда*, то все равно распространители мифа упускают из вида некоторые важные моменты. Во-первых, когда члены фонда, успешно завершив одну программу, обращаются с просьбой возобновить помощь в рамках новой программы, МВФ к таким просьбам относится положительно — это стандартная практика. Особенно если речь идет о том, чтобы успешно исполненный stand-by развить в более масштабную программу расширенного кредитования, каковой является EFF. А во-вторых, в тех случаях, когда предыдущая программа была осуществлена практически безупречно, стандартные правила МВФ точно так же не требуют и проведения предварительного мониторинга.

Таким образом, политическую мотивацию в действиях МВФ скорее можно было бы найти, если бы он тогда, в начале 1996 года, отказал России в заключении новой договоренности. Поскольку иных причин для отказа, кроме неуверенности в результатах грядущих выборов, у фонда не было и быть не могло. А с точки зрения МВФ победа или поражение Ельцина вообще не имели критического значения, поскольку правительство его преемника несло бы перед фондом все обязательства, взятые на себя предшественником. Случись же ему от них отказаться, МВФ просто прекратил бы выделение траншей. До выборов их

* Правомерно в этом смысле соображение несколько иного плана. МВФ — организация межправительственная, и в большинстве его стран-членов правительства периодически подлежат перевыбору. Понятно, что эти правительства заинтересованы в первую очередь в проведении политики, способной обеспечить им победу на выборах. Не дело МВФ помогать им выбирать решения именно с таким прицелом, но при этом сами правительства, независимо от того, осуществляют они совместную с МВФ экономическую программу или нет, стремятся заручиться поддержкой фонда. А поскольку спектр приемлемых политических решений, способствующих стабильному росту, весьма широк, то неудивительно, что МВФ нередко действительно высказывается в поддержку политики того или иного правительства.

было запланировано всего два, а все остальные приходились на последующий период, так что в системе поэтапных ежемесячных выплат даже была заложена своего рода гарантия*.

Эта новая российская программа EFF была задумана масштабно. Ее цель заключалась в том, чтобы консолидировать макроэкономическую ситуацию в условиях низкой инфляции и стабильного обменного курса и одновременно заложить основу для экономического роста и завершить переход к свободному рынку. Структурным реформам в программе было посвящено целых 12 глав. Составители учли положительный опыт стран Центральной и Восточной Европы, а также других экономик с централизованным планированием. Свои рекомендации представили Всемирный банк и другие учреждения. На подготовительном этапе российское правительство провело семинары с участием ведущих специалистов по каждой группе вопросов. В упрек авторам программы можно было поставить, пожалуй, только то, что они ее просто перегрузили: среди сотрудников МВФ в шутку говорили об эффекте «рождественской елки», поскольку все эти «блестки» и «серпантины» мешали сосредоточиться на главном.

Поэтапное ежемесячное выделение кредита предусматривалось до конца года, и эта предосторожность охватывала период неуверенности непосредственно до и после предстоявших президентских выборов. Затем, в 1997 году, Россия «переходила в старший класс», и вступал в силу уже вполне обычный поквартальный режим мониторинга. Новым для вообще всех программ МВФ стал особый критерий реализации, привязанный к соблюдению установленного минимального месячного уровня налоговых сборов. Не обеспечив этот минимум, Россия не получала пра-

* Например, в Болгарии в 1997 г. и в Корее в 1998-м смена правительств представлялась весьма вероятной, но все кандидаты уже в ходе предвыборной кампании высказали готовность соблюдать требования, заложенные в согласованных программах, и потому Совету директоров МВФ было гораздо проще дать свое согласие еще до проведения выборов.

ва на следующий транш EFF. Этот критерий был введен потому, что собираемость налогов все еще была крайне неудовлетворительной, да и с контролем за расходами тоже были серьезные трудности*.

Следует также учитывать, что в тот период работа с Россией представляла собой самый крупный проект в МВФ**. На этом направлении было задействовано больше всего сотрудников, а в период 1997—2000 гг. Россия была самым крупным заемщиком фонда. Был момент, когда все российские займы в сумме равнялись 19 млрд долларов, то есть составляли 360% квоты страны в капитале МВФ. Представить себе все это в более общем контексте будет легче, если, например, знать, что один только квартальный транш России в рамках EFF равнялся сумме всех средств, которые в период 1996—1998 гг. фонд в среднем выделял ежегодно 43 африканским странам.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ БОРЬБА И ОБЩЕСТВО

Если попытаться объяснить события последующего периода в процессе российских реформ, то первое, что должно прийти на ум, это влияние на него внутренней политической борьбы. Хотя многие наблюдатели в своих поисках простого объяснения всех многочисленных экономических провалов в России в 1990-е годы почему-то это соображение и упускают из виду.

* Далее в тексте показано, что как минимум до 1999 года, то есть до появления казначейской системы, российское правительство не знало точно, сколько именно оно платит и по какой конкретно статье, в результате чего в условиях острого дефицита доходов нарастала задолженность бюджета, а деньги часто тратились впустую.

** Обычно в группе МВФ, занимающейся какой-то конкретной страной, работает круглогодично в среднем два постоянных сотрудника. На страну, в которой осуществляется более масштабная программа, может иногда работать постоянно четыре-пять человек. А работой с Россией в пиковые моменты занимались на постоянной основе 15 сотрудников, не считая участия старшего звена и топ-менеджмента Фонда.

На политической арене в постсоветской России соперничали самые разные группы и властные центры. Их борьба была весьма запутанной и, конечно, проходила в основном скрыто от постороннего взгляда. В руках всего нескольких человек уже было сконцентрировано огромное богатство, которое они сколотили за счет по большей части откровенно незаконных схем, пользуясь несуразницами структуры ценовых соотношений и невообразимой неэффективностью бюрократического аппарата. При этом гражданское общество как таковое в стране отсутствовало, а унаследованная от советских времен правовая структура оказалась полна «дыр», СМИ редко блистали профессионализмом, но зато были предельно политизированы. И везде, на всех уровнях, процветала коррупция.

Помимо того, что полномочия федеральной власти были размыты, а функции министерств плохо разграничены, не были идеальны и те люди, которым выпало руководить реорганизацией страны. Они не были ни хорошими управленцами, ни выдающимися общественными деятелями. Особенно на первых порах, в правительстве и в кремлевских коридорах было больше всего мужчин в серых костюмах, которых узкие цеховые интересы волновали гораздо больше, чем абстрактные судьбы отчизны.

Сам Виктор Черномырдин, работавший премьер-министром с декабря 1992 года по март 1998-го, являл собой квинтэссенцию аппаратчика. Как и многие другие высокопоставленные чиновники — например, секретарь Совета безопасности Олег Лобов или первые заместители премьер-министра Олег Сосковец и Владимир Каданников. Назначение же на пост первого вице-преьера по экономике уже тогда процветающего «олигарха» Владимира Потанина и сегодня воспринимается несколько ошеломляющим. Но даже и эти назначения — всего лишь верхушка тогдашнего российского политического айсберга. Появление же в правительстве компетентных людей с добросовестными намерениями, пусть и с непостоянной мотивацией, таких, как Гайдар и Чубайс, было, увы, исключительной редкостью.

После частично проведенных «радикальных» гайдаровских реформ многие россияне восприняли Черномырдина с облегчением, как символ стабильности. Если что и говорило в пользу членов его правительства, то, наверное, наличие у всех этих мужчин (женщин среди них не было) опыта руководства, накопленного на советской хозяйственной работе. Во всем остальном мире их бы с таким опытом, пожалуй, не утвердили бы на высшие правительственные должности, а вот в России многие считали, что это еще не худший вариант.

Парадоксально, что многие из этих людей хотя и не намеренно, но способствовали краху советской системы. Сам Черномырдин был в этом смысле ярчайшим примером, поскольку именно он вслед за начатой Горбачевым частичной децентрализацией вывел из своего тогдашнего министерства большую часть активов и создал на их основе монополию «Газпром». Такой же демонтаж осуществляли и другие, каждый на своем уровне государственной машины. Начатые в конце 1980-х гг. скромные на первых порах реформы советской системы хозяйствования предоставили большую самостоятельность не только крупным чиновникам в центре, но и мелким бюрократам на местах, и все они стали активно искать любые возможности обогатиться. Бюджетные средства беззастенчиво использовались для личной наживы. Вера в то, что власти по-прежнему контролируют ресурсы, постепенно исчезала, и следом начало рушиться все, на чем держалась советская система.

Политолог Стивен Солник в своей книге*, объясняя тогдашние события в СССР, использовал очень точный образ. Он сравнил институты советского государства с банками, из которых вдруг побежали вкладчики; руководители всех уровней спешили забрать в своем ведомстве свой «вклад», прежде чем навсегда захлопнутся двери их бюрократического «банка». Когда в каком-нибудь настоящем банке начинается паника среди вкладчиков, предсказать его скорый крах — дело нехитрое, и то же самое в полной

* Solnick, 1998.

мере применимо и к государственному институту, к которому вдруг пропало доверие. Разница только в том, что «бегущие» чиновники уносили с собой не свои законные деньги, а присвоенное госслужащим госимущество. Так что советские государственные институты не просто умерли своей смертью. Их активно растащили по углам чиновники, хватавшие все доступные активы, многие из которых были к тому же вполне ликвидны. Катализаторами развала государства стали его же служащие. С того момента, как среди «вкладчиков» началась паника, они не просто начали растаскивать государственные ресурсы — они тащили самое государство.

Понятно, что работать с ними и с таким государством крайне трудно. Многие, кто следил за разворачивающимися в России событиями, ясно отдавали себе в этом отчет, и Камдессю в том числе. Но выбора не было, и даже в этом властном вакууме нужно было хоть как-то начинать двигаться вперед. Тогдашний ключевой заместитель министра финансов Олег Вьюгин сказал как-то мне: «МВФ сыграл очень важную роль и помог убедить российских чиновников, работавших в условиях крайней децентрализации, что для восстановления в России функций современного государства необходима централизация власти»*.

Когда экономическая политика позволила хоть как-то стабилизировать положение и встала более масштабная задача по обеспечению эффективного и справедливого функционирования капитализма и проведению необходимых для этого структурных реформ, главной трудностью было именно то, что в России никто не обладал реальной властью. Вернее, существовало несколько борющихся за власть группировок, каждая из которых имела свои приоритеты. К тому же, происходила смычка между новым классом предпринимателей и госаппаратом. Не имея соб-

* Проработав некоторое время в частном секторе, Вьюгин в апреле 2002 г. вернулся в Центробанк на должность зампреда, а позднее возглавил Федеральную службу по финансовым рынкам. В 2007 г. он ушел с госслужбы и был избран председателем совета директоров МДМ-банка.

ственных сил, государство стремилось заручиться поддержкой этих экономически сильных и влиятельных людей или, как их теперь называют, олигархов. В результате сложилась благоприятная среда для процветания большого бизнеса (причем не важно — частного или фактически государственного), в которой победа достигалась за счет поддержки со стороны государственных структур.

Другими словами, государство попало в зависимость от ведущих игроков на экономическом поле и далее уже заручалось их поддержкой в обмен на эксклюзивную ренту, даже в тех случаях, когда эти игроки и так уже были достаточно сильны и вполне могли выжить без посторонней помощи. Таким образом, из-за своей слабости (то есть финансовой несостоятельности) государство, само вынужденное бороться за выживание, приучило своих экономических агентов к стратегически крайне нежелательному способу ведения дел.

В защиту Черномырдина можно сказать, что он, по крайней мере, был готов учиться. Другое дело, что это его обучение, в процессе которого он из высокопоставленного аппаратчика превратился в «крепкого хозяйственника» и потом — в убежденного реформатора, слишком затянулось. Тем не менее, на момент его отставки в марте 1998 года он, похоже, уже свято верил в силу монетаризма и был полон решимости добиваться макроэкономической стабилизации. Камдессю верил, что с таким человеком имело смысл потратить время на личное общение в надежде на то, что, поверив руководителю МВФ лично, он будет больше расположен соглашаться и с советами фонда. Не будучи горячим поклонником русской бани или выездов на охоту, он тем не менее откликнулся на энтузиазм Черномырдина по этой части, надеясь, что таким образом можно достичь лучшего взаимопонимания.

Читателю теперь уже должно быть ясно, что в 1990-х гг. МВФ играл в стране весьма специфическую роль. Советников в Москве тогда было много — сотрудники Всемирного банка и других международных учреждений, представители научно-исследовательских центров, такие как Ан-

дерс Аслунд, Ричард Лэйард и Джеффри Сакс, финансовые атташе стран «Большой семерки». У всех у них были свои доверительные отношения с российским руководством, но никто из них не имел такого постоянно обновляемого и всеобъемлющего представления о макроэкономической ситуации, как МВФ.

Происходило это не в последнюю очередь и потому, что только фонд был в состоянии подкрепить свои политические рекомендации существенными финансовыми ресурсами*. При этом сотрудники МВФ всегда старались держаться в тени, и потому их фактически непрерывное присутствие в Москве было не так заметно. Однако они, тем не менее, постоянно работали с конфиденциальной информацией, участвовали в составлении проектов предложений по экономической политике и консультировали по вопросам альтернативных стратегий, основываясь на собственном опыте работы в других странах.

Логично спросить: если отношения были настолько насыщены и доверительны, то как тогда понимать утверждения Камдессю и автора этой книги, что конечный результат очень мало зависел от роли МВФ?

Ответ между тем прост. Он вытекает из уже сказанного о слабости государственной власти в постсоветской России. Бьюгин по этому поводу тонко подметил: «Мог ли Фонд действовать эффективнее, чем правительство России, чья политика, поддерживаемая им, сталкивалась с ограничениями в плане согласования и исполнения решений?» Смысл здесь в том, что, хотя обе стороны работали над составлением экономических программ в очень доверительном режиме, сами программы, тем не менее, «работали» плохо. Отсюда и вывод о второстепенном значении роли МВФ в России.

Необычной в тогдашней России для стороннего наблюдателя была еще и некая сезонность политической жизни.

* Среди работавших с Россией сотрудников МВФ на этот счет даже ходила шутка: всякий раз, когда речь заходила о разброде и шатании во власти в отношении осуществления согласованной с Фондом политики, говорили: «Они это делают только за деньги».

Поясню на конкретном примере. В начале 1998 года миссия МВФ готовила проектировки платежного баланса на год и пыталась выяснить, получится ли увеличить валютный запас до рекомендованного уровня. В ответ в правительстве неизменно заявляли с уверенностью, что это невозможно, поскольку валютный запас всегда резко сокращается сначала в сентябре и потом в январе. Причем экономический анализ подтверждал, что они правы и что в этом процессе действительно наблюдается именно такая сезонность. Однако трудно было поверить, что в постсоветской России уже устоялся какой-то типичный порядок поддержания платежного баланса: его ведь вообще хоть как-то планировать начали только в 1995 году. Но какая-то связь явно существовала.

На практике все выглядело следующим образом. Поскольку согласованная политика проводилась плохо, то к сентябрю неудовлетворительность ее результатов становилась очевидной, и на рынке все начинали избавляться от рубля. А в январе казна в массовом порядке гасила просроченные задолженности и производила политически значимые выплаты, что приводило к росту ликвидности и усилению давления на национальную валюту. Так что с 1992-го по 1998 год в России стабильно наблюдался экономический цикл, обусловленный политическими факторами: во втором квартале года ведется серьезная работа по осуществлению политики в рамках новой программы (договоренности с МВФ обычно подписывались именно в это время) и результаты пока кажутся многообещающими; в третьем квартале появляется некоторая успокоенность, начинаются осложнения, и программа постепенно сбивается с курса; в четвертом квартале воцаряется чувство неизбежности провала, серьезные усилия прекращаются и уже проявляются последствия этого; в первом квартале в политическом истощении происходит переполох и власти, сжав зубы, берутся за разработку очередной программы в надежде справиться-таки на этот раз с проблемами. Далее начинается следующий цикл. В 1999 году три правительства — Примакова, Степашина и Путина — приложили немало усилий, чтобы наконец избавиться от этой порочной цикличности.

После президентских выборов в 1996 году все признавали, что из-за сопутствовавших политических передеряг было упущено ценное время. Но при этом считалось, что избежать такой потери было практически невозможно, зато уж теперь предоставлялась возможность начать двигаться вперед быстрыми темпами. И если бы не постоянные болезни Ельцина, то, может быть, так бы оно все и случилось. Хотя не следует сбрасывать со счетов, что коммунисты и их союзники в декабре 1995 года победили на выборах в Думу, что Чубайс очень спешил провести залоговые аукционы* и что сами президентские выборы вызвали много нареканий.

И еще нужно помнить, что приходилось к тому же иметь дело с банкирами Михаилом Ходорковским (который тогда руководил банком «Менатеп»), Александром Смоленским и Владимиром Потаниным, с претендующим на роль вершителя политических судеб Борисом Березовским, с медийным магнатом Владимиром Гусинским и прочими. Все они в начале 1990-х баснословно обогатились, к середине десятилетия уже в целом контролировали СМИ и имели все возрастающее влияние на администрацию президента. А он, в свою очередь, подчас производил впечатление нерешительного правителя, впавшего в зависимость от их богатств и неспособного больше без их помощи справиться с политическими противниками. Такое впечатление особенно усилилось после того, как его переизбрали в 1996 году на второй срок**.

* На самом деле, главной причиной проведения залоговых аукционов была большая вероятность победы коммунистов на предстоявших выборах в Думу, а следовательно, и того, что предназначенные к приватизации предприятия могут навсегда остаться в госсекторе. Сегодня очевидно, что практическое проведение аукционов получилось крайне недобросовестным и потому бросило тень на репутацию правительства и на его взаимоотношения с деловыми кругами. Но все равно никак нельзя выдавать за признание МВФ собственной вины в случившемся высказывания самого младшего на тот момент сотрудника из штата МВФ в московском представительстве, хотя именно это и делает, например, Хедлунд (2001).

** См., например: Freeland, 2000 и Hoffman, 2003.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА

Последствия предшествовавших десятилетий, отмеченных воинственностью и недоверием, продолжали сказываться на отношениях между Россией и Западом. Западные политики стремились принять участие в российских делах, но с минимумом затрат. Это особенно ярко выразилось в выжидательной позиции, которую в 1989—1992 гг. с подачи советника президента по вопросам национальной безопасности Brenta Скоукрофта занимали США и которая в значительной степени определяет с тех пор политику по отношению к России всего Запада в целом. При этом многие обозреватели и в России, и за ее пределами уверены, что повестка дня МВФ напрямую зависит от политических интересов основных акционеров фонда. И так же принято считать, что активнее и откровеннее всех свою собственную политику навязывают фонду именно США.

Не исключено, что США сильнее, чем другие, претендовали на ключевую роль в отношениях с Россией — как за счет двусторонних контактов, так и через МВФ. Некоторые даже убеждены, что фонд вообще был не более чем агентом министерства финансов США. В какой степени это соответствует действительности? Мишель Камдессю в беседах, состоявшихся между нами во время написания этой книги, категорически отрицал, что вообще когда-либо поддавался политическому давлению по вопросам, касавшимся отношений фонда с Россией. О некоторых особо значимых эпизодах будет сказано подробнее в последующих главах, а пока стоит остановиться в более общем плане на том, как реально обстояло дело с политическим влиянием на МВФ.

Камдессю так определяет суть вопроса: «Руководство (МВФ) практически непрерывно ведет диалог с членами совета исполнительных директоров и представителями крупных акционеров. И естественно, их мнение требует к себе особого внимания. Нередко по важным вопросам

• См., например: Hedlund, 2001.

подходы и даже приоритеты у них и у фонда совпадают, а иногда они даже предлагают какие-то новые идеи и мысли, которые руководству фонда есть смысл принять на рассмотрение. Вообще, по поводу того, в каком направлении предпочтительнее двигаться, и даже по поводу временных параметров разногласия случаются крайне редко».

В такой ситуации у высокопоставленных чиновников в некоторых странах — членах фонда возникает соблазн похвастаться, что они-де повлияли на МВФ и на его выбор того или иного подхода. У некоторых желание выслужиться таким образом перед собственным руководством или перед избирателями заходит так далеко, что они начинают распространяться даже в прессе об этих своих «заслугах». Хотя очевидно: «заставить» МВФ сделать то, что и так входит в его планы, не то что бы архисложно. Камдессю и Фишер мирились с такой тактикой, считая ее «неизбежным злом», присущим диалогу со странами-акционерами.

За некоторыми исключениями (о которых скажу позже), я согласен с Камдессю по поводу *прямого* политического давления. Я участвовал в переговорном процессе МВФ в период с 1993-го по 2001 год, и при моей компетенции любая попытка политического вмешательства стала бы мне известна. Могу смело сказать, что на моем уровне очевидного политического давления не наблюдалось. При этом факт остается фактом: МВФ — организация международная, она выражает политические приоритеты, которые ее члены определяют коллективными решениями. Так что утверждать, что политические соображения вовсе не принимаются в расчет, что нет как минимум косвенного влияния путем лоббирования или обсуждения приоритетов, было бы просто наивно. Но, поскольку обсуждения ведутся непрерывно и внутри самого фонда, на всех уровнях, определить, где кончается обычная форма взаимодействия и начинается политическое влияние, практически невозможно.

Так что, согласившись с Камдессю по поводу прямого политического вмешательства, в то же время можно предположить, что какая-то косвенная форма убеждения все-таки применялась, да вряд ли и могло быть иначе. Если бы

руководство фонда перестало учитывать мнения своих акционеров, то МВФ, скорее всего, вынужден был бы уйти на вторые роли, а то и вообще утратил бы дееспособность. Камдессю и Фишер, например, знали, что США и их партнеры по «Большой семерке» хотели, чтобы сотрудничество с Россией шло именно на базе согласованных с фондом программ. Соответственно на переговорах они шли на уступки легче и быстрее, чем могли бы в случае, если бы крупные акционеры не проявляли к переговорам особого интереса. Поэтому давить на них открыто не было никакой необходимости. В этой связи, если вспомнить об упоминавшейся уже политической цикличности событий в России, становится понятно, почему Камдессю всякий раз в конце зимы объявлялся в Москве, чтобы объявить о предстоящем подписании очередной договоренности.

Между тем сами россияне придерживались совершенно иного мнения о мотивации МВФ. Преобладавшая тогда точка зрения была унаследована прямоком из советского прошлого: на переговорах кто-то всегда проигрывает; если МВФ удалось чего-то добиться, значит, Россия что-то потеряла. Это мнение лишь утвердилось, когда правительством руководил Примаков: российская сторона не могла даже подумать, что МВФ имел целью помочь России создать жизнеспособную активно развивающуюся экономику и занять достойное место в международном сообществе.

Но все эти споры по поводу роли МВФ и Запада по большей части бессмысленны ввиду уже упоминавшегося мной крайне ограниченного влияния фонда на события. Даже Камдессю, возможно, переборщил совсем немного, когда сказал: «То, что в итоге случилось в России, зависело на 99% от нее самой и только на 1% от МВФ». По той же причине, похоже, точно так же совершенно впустую соперничали между собой за право лидерства в российских делах западные правительства, родственный МВФ Всемирный банк и прочие международные организации.

И все же в этом соперничестве Камдессю сумел обеспечить фонду первое место. Сделать это было не так уж

и сложно, поскольку МВФ обладает механизмом, позволяющим быстро выделять значительные средства, и способен с достаточной гибкостью перераспределять свои людские ресурсы. Кроме того, как говорит Камдессю, в этом проявилось кредо сотрудников фонда, всегда готовых взяться за новые сложные задачи*. Но в историческом плане, как уже говорилось в первой главе, в этой ситуации все-таки была некая нелепость. Созданный для оказания краткосрочной помощи в восстановлении платежных балансов, МВФ вдруг оказался поставлен перед необходимостью разбираться в ситуации и давать рекомендации в стране, которой требовалась крупномасштабная перестройка всего общества. В несколько ином контексте гарвардский профессор Шлейфер сказал по этому поводу: мы пустились в путь, «не имея компаса»**.

Когда я спросил Камдессю, как же фонд мог оказаться в таком положении, он ответил: «А если не МВФ, то кто?..»

* К этой теме имеет отношение также предоставление России огромного количества технической помощи через международные организации, в том числе МВФ, а также в рамках региональных и двусторонних программ. По разным каналам правительству России предоставлялось очень много техпомощи; другое дело, что польза от нее была не всегда велика. Например, высокопоставленный российский чиновник, отвечавший за контакты с ЕС в рамках программы помощи TACIS, жаловался мне, что эта программа, по сути, превратилась в бюро занятости для несильно загруженных работой так называемых европейских экспертов и что реальный вклад этих людей в дело был чаще всего минимальный. В некоторых других случаях писались толстые тома всяческих рекомендаций, читать которые всем было просто некогда. Часто даже полезная по сути техпомощь предоставлялась слишком поздно. Я помню команду серьезных американских специалистов по подоходному налогу, которые пытались выдумать что-то стоящее в ответ на озабоченные вопросы российской стороны об НДС (который в США не применяется). Другая команда иностранных специалистов для определения ставки импортной пошлины на алкогольную продукцию, ни на миг не задумавшись о царившей коррупции, предлагала отправлять товар на таможенные склады временного хранения и потом чуть ли не на аукционе отдавать его тем, кто согласится заплатить наибольшую ставку; а ведь всего-то и требовалось посоветовать самым срочным образом ввести обычную систему акцизных марок.

** Shleifer, Treisman, 2000.

РОЛЬ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Первое, что приходит на ум в связи с этим риторическим вопросом Камdessus — Всемирный банк. Нет на свете другой такой организации, способной работать повсюду на планете, обладающей огромными финансовыми возможностями и имеющей богатый опыт в деле создания государственных институтов, проведения административных реформ и микроэкономических преобразований*. Сегодня кажется очевидным, что Россия должна была стать самым смелым проектом Всемирного банка, что для него это была уникальная возможность помочь искалеченной стране пройти никому доселе неведомый трудный путь и тем самым продемонстрировать силу накопленных Банком опыта и знаний.

Но на деле все получилось совсем иначе. Как минимум до конца 1990-х гг. Всемирный банк играл в лучшем случае вспомогательную роль при МВФ. Опытный и проницательный дипломат Андрей Бутров, служивший в период 1992—2002 гг. представителем России в совете директоров Банка, в одном из наших разговоров отметил: именно тогда, когда Банк был наконец готов, с наступлением «эпохи Путина», сыграть серьезную роль, значимость финансируемых из-за рубежа программ для правительства снизилась и рекомендации ВБ отошли на второй план**.

Тем не менее, какова же была роль, которую Банк играл в России в 1990-е годы? Во-первых, необходимо сразу признать, что во многих отношениях проблемы, относившиеся к его ведению, решать в России было гораздо труд-

-
- * Другие международные учреждения, не в последнюю очередь ЕБРР и МФК (Международная финансовая корпорация; подразделение группы Всемирного банка), сыграли хоть и более ограниченную, но все равно полезную роль, особенно в исключительно важной области развития частного сектора, в том числе малых и средних предприятий — извечно слабого места в российской экономической инфраструктуре.
 - ** Наверное, свою роль в этом вопросе сыграло и то, что здоровье Льюиса Престона, руководившего Всемирным банком с сентября 1991-го по март 1995 г., начало в этот период серьезно ухудшаться. В феврале 1995 г. у него был диагностирован рак, а в мае он скончался.

нее, чем те, что стояли перед МВФ. Макроэкономическая стабилизация, которой занимался фонд, намного легче поддается оценке и не идет ни в какое сравнение с корректировкой базовых микроэкономических диспропорций и разработкой соответствующих стройных политических решений. У МВФ в России были понятные и очевидные партнеры — министерство финансов и Центральный банк. Всемирному банку, кроме как с преемниками развалившегося Госплана, работать было больше не с кем. Такое положение дел отражают и показатели фонда и Банка: к концу 1998 года МВФ выделил России в общей сложности 18 млрд долларов, а Всемирный банк — всего 3 млрд долларов, значительная часть которых была привязана к программам, финансирувавшимся МВФ.

Чтобы подробно проанализировать этот вопрос, нужно писать отдельную книгу, но даже и тогда многие нюансы останутся для стороннего наблюдателя непонятными. Так что ограничимся мнением Камдессю, который считает, что роль Банка на начальном этапе осталась сильно ограниченной в силу двух крайне важных с точки зрения самого Банка факторов. Первый заключается в том, что, пока на пост президента в 1996 году не заступил Джеймс Вульфенсон, Банком фактически руководил исполнительный вице-президент Эрнст Стерн, а он в первую голову заботился о том, чтобы ВБ сохранил свой рейтинг AAA на мировых рынках капитала. Стерн понимал, что добиться в России успеха можно будет только при условии запуска колоссального по масштабам проекта, в ущерб всем остальным операциям Банка, и что даже в этом случае успех совершенно не гарантирован. Угроза потерять рейтинг AAA была вполне реальной, и Стерн на такой риск идти никак не хотел.

Еще более важным Камдессю считал второй фактор, а именно традиции, существовавшие внутри самого Банка. Большинство его сотрудников привыкли иметь дело с классическими проблемами развивающихся стран в Африке, Южной Азии и Латинской Америке — именно там они чувствовали себя уверенно. К тому же руководство

Банка даже не пыталось настроить их на работу в России, и потому у них не было никакой охоты ввязываться в запутанные российские дела. Бугров с такой оценкой во время состоявшейся недавно беседы в целом согласился и заметил, что к концу 1980-х гг. Банк перестал рассматривать защиту западных интересов в рамках «холодной войны» с СССР как свою главную задачу и что вместо этого его руководство вступило в новое десятилетие с четко обозначенной целью бороться за искоренение бедности на планете. Приоритетными стали проекты по снабжению продовольствием и водой, предоставлению элементарных медицинских услуг и образования, в первую очередь детям и в основном в предельно бедных сельских регионах стран «третьего мира». Россия и остальные бывшие советские республики в эту концепцию никак не вписались; ее потребовалось расширить, и на это у Банка ушло несколько лет.

Всемирный банк, кроме того, имеет весьма децентрализованную структуру, и в силу этого, как на собственном опыте смог убедиться Вульфенсон, даже настойчивые требования высших руководителей не всегда дают желаемый результат. Как и у правительства постсоветской России, у руководства Банка не всегда получалось добиться исполнения принятых решений.

По мнению Олега Вьюгина, причина ограниченного участия Всемирного банка в российских проектах еще и в том, что он работает в первую очередь не как межправительственное учреждение, которое во главу угла ставит политические заботы своих учредителей, а именно как любой обычный банк. И потому он проявляет осторожность, старается избегать рисков, заботится о кредитоспособности, собственные достижения оценивает по количеству новых кредитов, а не по успешному мониторингу программ, и в целом считает, что ему вполне достаточно поставленных перед ним задач помощи развитию.

Бугров указывает на еще одну проблему, связанную с децентрализованным характером кредитной практики Всемирного банка; он даже дал название этой «болезни» —

«клиентит». Суть проблемы в том, что при разработке российских программ Всемирного банка принимались во внимание в первую очередь не приоритеты федеральных властей России и их политики структурных реформ, а профессиональные предпочтения сотрудников Банка и лоббируемые различными отраслевыми министерствами интересы. Еще одной крупной ошибкой Банка Бугров назвал его нежелание поддерживать малый и средний бизнес, развитие которого сдерживает нищету и способствует росту среднего класса.

Показательно в этом плане то, что случилось в 1997 году. Тогда директора ВБ по России Майкла Картера перевели в Москву — имелось в виду, что таким образом удастся лучше согласовывать усилия Банка с конкретными нуждами России. Однако вместо этого сразу возникла напряженность: в штаб-квартире не хотели выпускать из рук контроль за программами кредитования, и в результате займы на структурные реформы остались в ведении Вашингтона. С российской стороны посыпались жалобы: рекомендации приходят с запозданием, сотрудники Банка не проявляют инициативу, качество консультационных услуг оставляет желать лучшего, а главное — сотрудники Банка не хотят брать в расчет приоритеты, сроки и заботы, о которых им пытается говорить российская сторона.

В конце 1997 года Эльвира Набиуллина, в ту пору — заместитель министра экономики, отвечавшая за связь со Всемирным банком, и бывший тогда министром экономики Евгений Ясин обратились за помощью к Бугрову. Идея заключалась в том, чтобы попытаться выйти на руководство ВБ и разъяснить ему напрямую проблемы и потребности России. Затея удалась, и в Москву действительно приехал тогдашний главный экономист Банка Джозеф Стиглиц с двумя коллегами. Но время все-таки было упущено: когда эта небольшая делегация в мае 1998 года наконец добралась до Москвы, в стране уже набирал силу финансовый кризис. Так что все, что российской стороне удалось донести до руководителей ВБ, вскоре утратило свою актуальность и в разгар кризиса забылось окончательно.

Напоследок еще один яркий пример. В декабре 1999 года МВФ и Всемирный банк совместно предложили премьер-министру Путину использовать организуемый профессором Ясиным семинар в Высшей школе экономики для оказания помощи новому правительству при выработке его экономической стратегии. Провести семинар договорились в начале апреля 2000 года. И вдруг Банк под разными предлогами начал добиваться его отсрочки. Все та же Набиуллина ответила, что все это пустые отговорки и что, наверное, сотрудники Банка просто не готовы к семинару. Реально же дело было в том, что российские программы, как и бюджет, разрабатывались и принимались на календарный год, а Всемирный банк традиционно настаивал на том, чтобы переговоры о структурных программах начинать в конце весны или ранним летом. В результате к моменту, когда сотрудники Банка были готовы начинать переговоры, все структурные решения на текущий год, включая и приватизационные приоритеты, уже были определены. Таким образом всякий шанс воспользоваться советами Банка оказывался упущенным. А в 2000 году семинар провели, как и договаривались. Потому что в правительстве и в Центре стратегических разработок Грефа сослались на то, что им поступило прямое указание — сроки семинара не переносить.

Надо отметить, что во Всемирном банке ситуацию воспринимали иначе. Один высокопоставленный сотрудник Банка жаловался мне, что отношение МВФ к ВБ высокомерно и что фонд воспринимает его просто как еще один источник финансирования или как консультанта по некоторым специфическим вопросам. Он справедливо заметил, что сотрудники фонда не доверяют банку в должной мере и не учитывают внутренние ограничения и процедуры, применяемые в Банке при согласовании программ с российскими властями. Он говорил, что полномочия и привилегии в доступе к властям, которыми располагают сотрудники фонда, вызывают неприязнь и даже подозрения — не намеренно ли эти сотрудники принижают значение Банка до роли вспомогательного института в глазах

русских. Хотя я и отнесся к его аргументам с пониманием, но ответил, что размеры и децентрализованная структура Всемирного банка создают проблемы с контролем за качеством его работы и с конфиденциальностью — хотя, конечно, большинство сотрудников Банка — высококвалифицированные специалисты.

Глава 5

КТО В ВЫИГРЫШЕ ОТ ПЕРЕХОДА РОССИИ К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

После падения Берлинской стены в 1989 году и особенно после распада Советского Союза в декабре 1991-го в политических дискуссиях на Западе одной из самых обсуждаемых тем стал так называемый «мирный дивиденд». Бывший президент США Ричард Никсон, например, в 1992 году утверждал, что над правительством Ельцина нависла смертельная угроза, что ему на смену могут прийти объединившиеся коммунисты и ультранационалисты и что тогда вполне может возобновиться «холодная война». Он подчеркивал, что «если правительство Ельцина не получит новый крупный пакет экономической помощи, оно не выживет» — а тогда придется увеличивать оборонные расходы на многие миллиарды долларов, и мирный дивиденд, который администрация Клинтона рассчитывала использовать для финансирования своих новых программ внутри страны, пойдет «коту под хвост»^{*}.

О том, каков реально был этот мирный дивиденд, можно спорить. Но бесспорно то, что на оказание помощи России и другим государствам, образовавшимся после развала Союза, он не пошел. Аслунд отмечал, что расходы на оборону в США, которые в 1980-е годы составляли в среднем 6% ВВП, на момент терактов 11 сентября 2001 г. сократились наполовину^{**}. При этом финансовую помощь России за тот же период выделили крайне незначительную, и очевидно, что, избрав такой минималистский подход, «Большая семерка» пошла на большой риск. Но самые страшные сценарии в России не реализовались, а потому, безусловно, следует считать, что в данном случае Западу удалась «сделка века».

* Nixon Richard. Save the Peace Dividend // New York Times, November 19, 1992.

** Aslund, 2001.

СДЕЛКА ВЕКА

Приток финансовых средств в Россию шел, конечно, не только по каналам МВФ и Всемирного банка. Реинтеграция России в глобальную экономику постепенно становилась все более и более интересной для западных инвесторов (при этом российские нувориши свои активы из страны, наоборот, вывозили). Инвесторов, естественно, привлекает все, что позволяет увеличить норму прибыли, и потому они, даже не дожидаясь, пока им законодательно разрешат доступ на российские рынки, начали закачивать деньги в российские ГКО и другие ценные бумаги*.

Но посмотрим сначала на ситуацию с точки зрения российских инвесторов. Фондовый рынок только-только зарождался, ценных бумаг с фиксированным доходом почти не было (за исключением ходивших в 1995—1998 гг. ГКО и ОФЗ), рынок коммерческих бумаг оставался весьма рискованным, а реальные процентные ставки по банковским депозитам были отрицательными. Так что ничуть не удивительно, что большинство российских компаний и обычные граждане предпочитали иметь ровно столько рублей, сколько им требовалось на текущие расходы. Более того, налоговое законодательство было запутанным, а чиновники могли так манипулировать его положениями, что если бы налогоплательщик в полной мере выполнял свои обязательства перед государством, уровень налогообложения нужно было бы признать конфискационным. Так что каждый в меру своих возможностей переводил средства в долларовые активы. Семьи победнее покупали наличность и хранили ее дома, «под матрасом». Люди побогаче имели валютные счета в российских банках. Совсем крупные суммы вкладывали в краткосрочные инструменты уже

* Эта форма перемещения деловой активности была обычным поведением инвесторов в период 1985—2005 гг., который экономисты называют «Великой умеренностью» и который отличался низким уровнем инфляции, процентных ставок и наценок за риск. Естественно, инвесторы настойчиво пытались найти новые варианты для увеличения отдачи от вложенных капиталов.

в заграничных банках. Примерно так же обстояло дело и в компаниях. При этом вплоть до 2002 года иметь законный счет в банке за границей россияне могли только с официального разрешения Центрального банка, и, пока этот порядок не был отменен, большинство таких операций были в России незаконными. Их, возможно, поэтому часто приравнивают к отмыванию денег. И это ошибка: на деле по большей части речь идет о вполне рациональном обращении с деньгами, к тому же абсолютно законном в подавляющем большинстве принимавших эти российские деньги стран^{*}. Конечно, широко распространено было уклонение от налогов, и очевидно, что без отмывания денег, нажитых преступным путем, дело не обходилось.

Такое поведение россиян представляется рациональным по следующим причинам. Во-первых, десятилетиями они не имели права держать активы за пределами страны, и желание воспользоваться появившейся наконец возможностью диверсификации вполне естественно. Во-вторых, при отсутствии внутри страны разнообразных сберегательных инструментов и при крайне низкой доходности имеющихся инвестиции за рубежом выглядели более выгодными. В-третьих, и после развала Союза финансовую политику правительства в России по-прежнему воспринимали как непредсказуемую и потенциально конфискационную. В-четвертых, финансовые учреждения в стране считались слабыми и не заслуживающими доверия, а их услуги — дорогими; российские предприниматели убежда-

* Перед введением в обращение новой 100-долларовой банкноты министерство финансов США провело исследование и обнаружило, что по состоянию на февраль 1996 г. средняя российская семья хранила наличными 400 долларов, то есть в общей сложности в стране было более 20 млрд долларов наличными!

** Ряд иностранных банков, таких как Bank of New York (BONY) и швейцарский UBS, заработали себе в России и в Восточной Европе крепкую репутацию и считались надежной и эффективной альтернативой практически не существовавшей еще собственной отечественной системе взаиморасчетов. Именно поэтому многие предприятия предпочитали рассчитываться между собой и проводить платежи за границей.

лись, что вести расчеты даже между собой им выгоднее вне страны. Ну и, наконец, помимо законного желания увеличить доходность и обеспечить сохранность средств, сказывалось стремление избежать налогов*.

Теперь посмотрим на иностранных инвесторов. Вплоть до 1998 года доля российских активов в их портфелях для развивающихся рынков постоянно росла**, хотя наверняка в большинстве случаев они считали свои российские инвестиции спекулятивными. Начиная с 1995 года на рынке появились ценные бумаги с фиксированным процентом, и поскольку они имели высокую доходность, а рубль оставался стабильным, в них начали активно вкладывать большие деньги, сначала по «серым» схемам, а потом и путем разрешенных ЦБ операций. К лету 1997 года иностранные инвесторы были, похоже, готовы брать уже вообще любой российский актив.

Правда, поведение иностранных инвесторов отличалось крайним непостоянством, и, кстати, политические настроения на Западе весьма чутко реагировали на перемены в их намерениях. Так, стадию эйфории, которую они испытывали в 93-м, когда Россия, казалось бы, твердо стояла на «американском пути», сменил глубокий пессимизм: экономические показатели разочаровывали, разразилась война в Чечне, реформы столкнулись с серьезным сопротивлением. Но после переизбрания Ельцина, и особенно в 1997 году, оптимизм вновь завладел умами — до тех пор, пока эти настроения не ухнули вместе с рублем вниз в августе 1998 года. В 2002 году, однако, инвесторы снова начали подумывать о том, чтобы пересмотреть долю российских активов в своих портфелях. В отличие от них, российские

* Одно из недоразумений касается времени либерализации операций по счетам движения капиталов. Конвертируемость для операций по текущим счетам Россия ввела еще 1 июня 1996 г. (после принятия на себя обязательств в рамках Статьи VIII Устава МВФ), а вот уже полную конвертируемость рубля, в том числе и для операций по капитальным счетам, была введена лишь 1 июля 2006 г.

** По иронии судьбы, в ведущем индексе для рынков развивающихся стран — MSCI — удельный вес России был повышен в начале 1998 года.

инвесторы все это время неизменно сохраняли свой долгосрочный скептицизм и последовательно придерживались стратегии инвестирования за рубежом.

Так вели себя портфельные инвесторы. Но было и довольно многочисленное сообщество иностранных, в первую очередь европейских, компаний, которые осуществляли в России прямые инвестиции, покупали производства или создавали внутри страны свои дочерние фирмы и вкладывались в оборудование и товарные запасы. Присутствовали они и в нефтяном секторе. Так что потенциал российского рынка все-таки признавался, но и у «прямых» инвесторов убавляли пыл и упомянутое непостоянство настроений на рынках, и запутанные устаревшие законы, и чрезмерное (до недавнего времени) налоговое бремя, на которое к тому же накладывался произвол налоговиков*.

А ведь при всем этом реальные потребности в финансировании реформ российского масштаба были колоссальными. И если не забывать, что зависело от их успеха, то остается только поражаться, насколько мало остальной мир заботился об оказании помощи**. О том, как финансировать реформы в России, тогда было много споров. Некоторые выступали в пользу своего рода «плана Маршалла». Другие, напротив, считали, что сколько ни выделяй денег западных налогоплательщиков, они все равно будут потрачены впустую. Не надо упускать из виду и то, что незадолго до краха совет-

* Один из случаев, получивших тогда (1994—1995 гг.) широкую известность, касался Mars Corporation. Утверждали, что и после принятия закона, требовавшего законодательного оформления любых налоговых льгот, эта корпорация по-прежнему пользовалась такими льготами в силу одного из ельцинских указов. Думаю, можно понять, что тогда, на заре свободного предпринимательства, в России многие фирмы пытались как-то компенсировать высокие риски, которые приписывались российскому рынку, и в том числе искали способы заручиться правительственными преференциями в форме налоговых послаблений.

** У каждой страны — члена G7 были свои веские причины и отговорки, но в итоге «мирный дивиденд» для оказания безвозмездной помощи российскому народу использован не был.

ского режима СССР получил от западных правительств, банков и иных кредиторов порядка 40 млрд долларов в виде займов. После развала Советского Союза эти долги превратились в тяжелое бремя для экономики, существовала настоятельная потребность их реструктурировать, но все официальные западные кредиторы категорически отказывались обсуждать этот вопрос до тех пор, пока они не были официально признаны новой властью. К тому же большинству кредиторов их правила просто-напросто запрещали выдавать новые кредиты, пока не урегулированы предыдущие ссуды. Как подчеркивал Лэйард, Запад засылал в Россию «агентов»-коллекторов*. В этой ситуации российское правительство какое-то время безуспешно пыталось поделить долги СССР со всеми бывшими советскими республиками, но в сентябре 1992 года было вынуждено согласиться на «нулевой вариант», по которому Российская Федерация брала на себя все внешние долги Советского Союза и одновременно наследовала все его зарубежное имущество**.

Стоит отметить, что российские власти с самого начала четко различали унаследованные советские долги, с одной стороны, и суверенный внешний долг России, то есть займы и кредиты в иностранной валюте, полученные после 1 января 1992 года, с другой. Эти новые долги они воспринимали более чем ответственно, и даже во время кризиса 1998 года ни один серьезный российский политик не завел

* Кредиторы настаивали на том, что долги должны обслуживаться в полном объеме, пока не будет согласована сделка по их реструктуризации. В результате в ноябре 1991 года Внешэкономбанк объявил о своем дефолте. См. Layard, Parker, 1996.

** Как со временем выяснилось, обязательств набралось много — больше 120 млрд долларов. А вот унаследованное имущество оказалось невелико: владения дипломатических миссий за границей, порядка 4 млрд долларов в золоте и права требования по долгам, которые на бумаге выглядели очень солидно (до 10 млрд долларов, если брать оценки Меморандума о взаимопонимании, подписанного с Парижским клубом в 1997 году), но получить которые на практике было весьма проблематично. Однако, когда еще только шли переговоры, некоторые государства вообще не хотели подписываться под «нулевым вариантом» — настолько все были уверены, что где-то «припрятаны» огромные средства.

разговора о том, что они могли бы быть реструктурированы или вообще списаны.

Зато реструктуризацию советских долгов в России считали делом абсолютно нормальным. Исходили при этом из того, что унаследованы они в юридическом плане от другого политического образования и включают в себя долги не только России, но и других бывших советских государств. Кроме того, имелось в виду, что, поскольку западные кредиторы выдавали эти займы в самые последние годы советской власти, когда СССР отчаянно пытался избежать грядущего экономического коллапса, то они, как минимум, содействовали советскому режиму. А в отношении немецких кредитов вообще считалось, что это, по сути, была компенсационная выплата, имевшая целью ускорить вывод советских войск из бывшей ГДР.

Это различие в отношении российских властей к старым и новым внешним долгам многие наблюдатели не замечали и не понимали. Например, в период кризиса 1998 года среди инвестиционных банкиров в Лондоне активно обсуждалась вероятность того, что Россия откажется платить по своим еврооблигациям, в то время как в самой России возможность этого даже не рассматривалась. Причем для России поддержание репутации безупречного плательщика было не только прагматичным подходом к вопросам кредитования, но и делом национальной чести. Хотя и принято считать, что главным проводником такой политики являлся Михаил Касьянов, в действительности этой репутацией глубоко дорожил весь российский политический класс.

Что же касается обязательств бывшего СССР, то некоторые рассуждали так: эти долги страна в 1992 году взяла на себя в некоторой степени под давлением, в любом случае это был чисто политический жест, а потому они должны быть прощены. Главным сторонником такого подхода был тогдашний вице-премьер по экономическим вопросам Александр Шохин, который уже в 1994 году предлагал, чтобы советские долги не реструктурировались, а были именно прощены. В доказательство правомерности такого подхода он в качестве исторического прецедента приводил

долги Веймарской республики (главным образом, накопившаяся задолженность по репарационным платежам в рамках Версальского договора), которые союзники после Второй мировой войны в основном аннулировали*.

С таким подходом, предполагавшим реструктуризацию долга, должны были в принципе соглашаться и сами кредиторы, поскольку и в Парижском клубе сумму советских долгов считают на дату распада Советского Союза и создания суверенной России. В период 1992—1996 гг. официальные кредиторы реструктурировали советские долги России на ежегодной основе, параллельно с достижением договоренностей с МВФ**. А в 1996 году был принят график окончательного погашения остатков по всем задолженностям, и благодаря этому Россия на следующий год смогла сама стать членом Парижского клуба уже в качестве страны-кредитора***. Но и после этого обсуждение возможного политического решения для вопроса о советских долгах не прекратилось.

В 1999 году на саммите «Большой семерки» в Кельне было принято коммюнике, в котором от имени участвовавших глав государств (Россию на этой встрече представлял премьер-министр Сергей Степашин) говорилось: «Чтобы поддержать усилия России по обеспечению макроэкономической стабильности и устойчивого роста, мы будем содействовать тому, чтобы Парижский клуб продолжил заниматься проблемой российской задолженности, возникшей на основе долговых обязательств советского периода, с целью ее всеобъемлющего решения на последующей стадии, когда в России будут созданы условия, позволяющие осуществить программу более глубоких экономических реформ».

* Списание большей части довоенного долга Германии было формализовано в принятом в Лондоне соглашении в 1953 г.

** Россия также достигла соглашения об урегулировании советских долгов с Лондонским клубом банков-кредиторов в 1997 г. и позже договорилась с другими кредиторами, включая страны, не входящие в Парижский клуб.

*** Однако после финансового кризиса, в контексте экономической программы 1999 г., Парижский клуб снова согласился на реструктуризацию.

Для серьезного обсуждения того, как финансировались реформы в России, важно осознавать, сколько именно и каких средств было выделено. На Западе по этому поводу многие сильно заблуждаются, полагая, что денег России дали очень много, но все они были разворованы или пущены на ветер*. Неверное представление о выделенных суммах создали в значительной степени сами западные лидеры. В 1992 году Джордж Буш-старший и Гельмут Коль объявили о пакете помощи в 24 млрд долларов, а в 1993 году уже Клинтон и «Семерка» объявили о еще одном таком же пакете в 43 млрд долларов**.

Цифры эти обманчивы***. Основная часть этих денег в распоряжение России не попадала, а просто учитывалась в счет текущих платежей в рамках реструктуризации долгов под рыночный процент. Другая, тоже немалая доля, могла бы быть выделена России, но только через МВФ и Всемирный банк, и при условии успешного согласования с ними и исполнения в полном объеме соответствующих программ, причем надежды на эти программы возлагались явно слишком смелые. Наконец, остальные средства шли на обеспечение кредитных линий, используя которые Россия могла закупить у стран-кредиторов строго определенный набор дорогостоящих товаров (так что, по сути, это можно было рассматривать как стимулирование кредиторами собственного экспорта). «Помощи» в обыч-

* См., например: Bready, 1999; Headlund, 1999; Khlebnikov, 2000.

** Ельцин находился под серьезным давлением со стороны оппозиции. Первое объявление о пакете помощи было сделано накануне Съезда народных депутатов РФ, на котором должна была произойти битва по поводу политических и экономических реформ. «Семерка» публично предложила России пакет помощи в 24 млрд долларов, включавший 6 млрд для стабилизации рубля. Доступ к этим 6 млрд должен был быть открыт сразу после того, как правительство сможет стабилизировать обменный курс рубля. Объявление о втором пакете было сделано незадолго до референдума в апреле 1993 г. 3 апреля президент Клинтон и Ельцин встретился в Ванкувере, а через десять дней, на встрече в Токио, «Семерка» обещала предоставить России в общей сложности 28 млрд долларов (плюс отсрочку по долгам на 15 млрд).

*** Christiansen, 1993.

ном понимании, то есть грантов или несвязанных кредитов, в тех пакетах не было практически вообще. И даже неторговые двусторонние займы и некоторые гранты тоже выдавались целевым назначением на складирование и демонтаж ядерных вооружений, научно-исследовательские программы и строительство жилья для возвращающихся военных — то есть на программы, в которых западные страны сами были крайне заинтересованы*.

В задачу данной книги не входит подробный анализ того, как все эти средства использовались** — и так ясно, что большого простора для злоупотреблений не было. Исключением являлись разве что выделенные в самом начале по решению саммита «Семерки» 1991 года так называемые товарные кредиты, которые предназначались для финансирования импорта на нужды сельского хозяйства и которые, возможно, действительно пропали. Во всяком случае, общее мнение на этот счет было настолько единым, что под подозрение попали вообще все выделявшиеся займы. Высказывались аналогичные подозрения и в отношении использования средств, выделенных Германией на строительство жилья для вернувшихся из ГДР офицеров (эта программа продолжалась и после распада СССР).

В остальном же нецелевого финансирования было очень мало, и к тому же большая часть средств шла в счет погашения долгов, и «новыми» деньгами их считать нельзя. Что касается средств по линии МВФ и Всемирного банка, то они поступают либо в бюджет, либо в резервные фонды, либо идут на целевые программы ВБ. Они постоянно находятся под жестким контролем, и потому их нецелевое использо-

* Таковы были гранты, которые выделялись в рамках программы Нанна-Лугара на демонтаж ядерных боезапасов и на хранение и обеспечение безопасности ядерных материалов.

** В дополнение к пакету помощи (то есть к программе по поддержке российского бюджета) и к займам под проекты, как отмечалось выше, были еще и многочисленные проекты по оказанию технической помощи, финансировавшиеся разнообразными международными, региональными и двусторонними агентствами, так же как и значительное количество экспортных кредитов, гарантированных правительствами стран — членов Парижского клуба и других государств.

вание практически невозможно. Неоправданные или необоснованные затраты могут, однако, иметь место уже при непосредственном исполнении бюджета или конкретной программы. Поскольку выделенные средства после поступления на счета исполнителей растворяются в общей денежной массе, и в этом смысле можно говорить об их «нецелевом использовании». Но если уж злоупотребление случается, то это происходит независимо от источников финансирования, и потому говорить о намеренной растрате именно иностранных средств все-таки неправомерно. Хотя не буду спорить с тем, что было немало проектов и расходов, утверждать которые не стоило ни в коем случае.

В одной области, правда, возможности для злоупотреблений явно были, причем именно в той, в которой активнее всего работали двусторонние кредиторы. Речь о связанных торговых кредитах, по условиям которых российские предприятия могли импортировать из какой-то конкретной страны определенную номенклатуру товаров. Компаниям-экспортерам оплату за поставки в таких случаях гарантировали правительственные агентства (например, USEXIM, Hermes, COFACE, SACE и др.). Так что поставщикам можно было не беспокоиться: не заплатит покупатель — они получают деньги от страхующего экспорт агентства. А импортер мог и вовсе не платить, ведь оплату импорта за него своей суверенной гарантией обеспечивало правительство.

При этом у Минфина способов получения задолженности с таких импортеров практически не было до тех пор, пока в министерство не пришел Алексей Кудрин. Касьянов пытался еще начиная с 1995 года прекратить выдачу правительственных гарантий, но в итоге ничего не мог сделать из-за колоссального давления, которое на него оказывали импортеры, а еще больше — правительства крупнейших экспортеров. Понятно, что простора для коррупции и злоупотреблений в таких условиях было хоть отбавляй. Избавиться от этой порочной практики Касьянову удалось, только когда он стал премьер-министром, а Кудрин — министром финансов.

Но все-таки главное в вопросе об иностранном финансировании постсоветской России — это не нарушения или злоупотребления, а то, что реально средств было выделено на удивление мало. Общий объем предоставленных России как суверенному заемщику кредитов и грантов (за исключением краткосрочных торговых займов) за период с 1992 года по конец 2002-го составил всего лишь 20 млрд долларов, или в среднем по 2 млрд долларов в год! Чтобы избежать двойного счета, исключим из рассмотрения реструктуризацию долгов (поскольку это фактически отсрочка платежа — они были впоследствии полностью погашены) и займы, которые были предоставлены и погашены с процентами в течение рассматриваемого периода.

По отношению к ВВП России за тот же период — это меньше 0,5%; в рамках плана Маршалла европейские страны по этому показателю получили намного больше. В тот период это было меньше, чем 1% расходов США только на одну оборону. И в то же время полученный западными странами благодаря окончанию холодной войны «мирный дивиденд» многократно перекрывал эту сумму: Аслунд подсчитал, что только США сэкономили в 1990-е годы в общей сложности 1,4 трлн долларов**.

Напрашивается вывод, что у Запада в делах с Россией все получилось крайне выгодно и совсем недорого. Полученные внешние займы Российская Федерация полностью и в срок погашала и погашает, причем делала она это даже во время кризиса 1998 года. То же происходит и с унаследованными долгами СССР, к которым к тому же после реструктуризации добавился дополнительный процент на отсроченные платежи. И если всё это учесть, то в чистом ос-

* К примеру, до сих пор сохраняется неопределенность вокруг программы начала 1990-х по предоставлению продовольственной помощи со стороны США. Минфин утверждал, что эти займы не были утверждены правительством России, и что Минсельхоз в этом случае действовал самостоятельно. Если смотреть критически, можно заметить, что помимо стимулирования коррупции и удущения частного фермерства, эти поставки из США часто попросту пускались на ветер.

** Aslund, 2001.

татке получится, что из официальных источников России в 1990-х годах в виде помощи предоставили меньше 10 млрд долларов. Для сравнения: эта сумма меньше, чем гранты, которые в США за тот же срок выделили отдельным штатам в виде компенсации за закрытие военных баз.

Итак, никакого «плана Маршалла» для России не было и в помине. Во многих случаях помощь была отнюдь не бескорыстной, а предлагавшуюся техническую поддержку в России нередко оценивали как малоэффективную. В стране с огромным ядерным арсеналом на глазах разваливались все политические и общественные структуры, а Запад, тем не менее, не посчитал нужным всерьез поддержать новый режим. Оглядываясь сегодня назад, эта его позиция представляется весьма и весьма рискованной.

Что же все-таки Запад получил в результате? Заплатив неизмеримую цену в плане человеческих страданий, пережив полную неразбериху первых лет, Россия сумела выбраться из этого омута страной, которая, очевидно, Западу больше не угрожает. Она, наоборот, является членом «Большой восьмерки», взаимодействует с ЕС и НАТО, имеет успешно развивающуюся экономику, зарождающееся гражданское общество и видимые зачатки демократии. Может, это и не идеальный для Запада результат, но если учесть его собственные реальные затраты, то сделка для него вышла — выгоднее некуда.

ТРУДНОСТИ С НАЛОГАМИ...

Когда Ельцин в июле 1996 года победил на выборах, все вздохнули с облегчением: у президента были, конечно, явные проблемы со здоровьем, но все-таки угрозы резкого поворота вспять удалось избежать. Прогресс в перестройке экономики, привлечении новых инвестиций и обеспечении роста стал отныне реально возможным. Российская элита разъехалась по дачам отдыхать в предвкушении грядущих благ. Олигархи сочли, что настало время получать вознаграждение за оказанные услуги, и решили, что можно поэтому не платить налоги

и/или прекратить финансирование там, где оно после победы перестало, с их точки зрения, быть оправданным*.

Получив 23 августа 1996 года предложение сформировать новое правительство, Виктор Черномырдин сохранил в целом его старый состав. Новыми лицами стали лишь Александр Лившиц, сменивший Владимира Панскова на посту министра финансов, и Владимир Потанин, принявший от Каданникова должность первого заместителя премьер-министра, отвечающего за экономику. Сергей Дубинин и Сергей Алексашенко, бывшие министр и заместитель министра финансов соответственно, сохранили за собой посты председателя и заместителя председателя ЦБ. Под их руководством это учреждение превращалось в современный профессиональный центробанк, контролирующий макроэкономические преобразования, а их умелое использование монетарной политики позволяло компенсировать неэффективность налоговой системы.

Министерство финансов, где главную роль по-прежнему играл первый заместитель министра Андрей Вавилов, оставалось слабым учреждением". Все, что в нем делалось, особенно по части международных операций, представляло собой настоящий «черный ящик», и точно так же непрозрачным оставался и бюджет, за который отвечал дру-

* Гусинский, например, владевший через холдинг «Медиа-Мост» одной из лучших тогда ежедневных газет «Сегодня», заявил ее сотрудникам, что ему надоело нести убытки, что влияние, приобретаемое за счет владения качественной газетой, ему больше не нужно, и поэтому им следует впредь сосредоточить свое внимание на том, что читает «человек в метро». Редакторы и большинство сотрудников в ответ на это уволились и со временем создали новую газету — «Время МН», а затем «Время новостей».

** Вавилов был не просто влиятельным заместителем министра финансов, чье могущество, по общему мнению, зиждилось на тесных отношениях с Черномырдиным. В течение месяца, начиная с «черного вторника» в октябре 1994 года, он исполнял обязанности министра вплоть до назначения Владимира Панскова (4 ноября 1994 г.) и потом еще долго сохранял свой вес, держа под контролем все международные транзакции и при Панскове, и при его преемнике Александре Лившице. Его устранили из Минфина только после того, как в марте 1997-го в министерство пришли Чубайс и Кудрин.

гой заместитель министра, Владимир Петров. Избавиться от этих двух чиновников Лившицу, к его сожалению, не удалось. Так что самым профессиональным госучреждением стал тогда в России ЦБ. Камdessus в одной из наших бесед признался, что видит в этом отчасти и свою заслугу, как и в том, что добился принятия ЦБ РФ в эксклюзивный Базельский клуб центральных банков*. Но в остальном из-за неоднородности политических подходов внутри правительства процентные ставки оставались высокими, денег не хватало, а фискальная политика была явно недостаточной жесткой. Тем не менее считалось, что это цена, которую неизбежно приходится платить, пока не взята под контроль фискальная ситуация. Но по причинам, от России отчасти не зависевшим, времени на эту работу, как оказалось, уже не было.

Вернувшись из отпусков, российские руководители пришли в ужас от провальных показателей сбора налогов, зафиксированных в сентябре 1996 года. Денег не хватило даже на то, чтобы полностью выплатить зарплаты бюджетникам, и Ельцин, как говорили, был разъярен до предела. Тогда же, из-за быстрого снижения инфляции в условиях развивающегося рынка, с особой силой проявилась слабость многих предприятий, загнавшая страну в труднейший и крайне пагубный цикл неплатежей. Но вряд ли этому стоит удивляться: если правительство не в состоянии выполнять свои обязательства, то чего ему ждать от своих экономических агентов?

То ли лихорадочно пытаюсь угодить Кремлю, то ли чтобы понравиться МВФ, то ли просто в силу сложившихся обстоятельств Черномырдин в октябре учредил ВЧК — Временную чрезвычайную комиссию с целью на политическом высоком уровне оказать максимальное публичное давление на самых злостных и крупных неплательщиков. Этот его эксперимент фигурировал потом в экономиче-

* Впервые председателя Центрального банка РФ пригласили для участия в ежемесячных заседаниях руководства БМР (Банка международных расчетов) в его штаб-квартире в Базеле в июне 1997 года.

ских программах вплоть до 1998 года, но с самого начала было ясно, что он с треском провалился: фактически ВЧК крупных должников просто выругала публично и этим ограничилась. Алексей Кудрин, который в то время руководил в Кремле Главным контрольным управлением президента, сетовал впоследствии, что лучше уж было вообще не поднимать такой шум.

В 1995 году уже можно было признать, что российские власти сумели в жестких рамках программы stand-by с МВФ заложить основы для долгосрочной стабилизации. Но с высоты сегодняшнего понимания очевидно, что таким образом была проделана только самая легкая часть работы. По сравнению с тем, что постсоветской России еще предстояло, взятие инфляции под контроль было делом не таким уж сложным: достаточно было обеспечить твердую денежную политику. Кроме того, именно в этой области у МВФ имелись все необходимые технические и организационные средства для оказания российским властям эффективной помощи.

В 1996 году перед властями встала задача на основе уже достигнутого обеспечить устойчивый рост экономики за счет продолжения осторожной денежной политики, дальнейшей консолидации налоговой системы и ускорения структурных реформ. Такого подхода требовала простая и очевидная логика, но из-за организационных, административных и политических проблем на каждом шагу возникали новые препятствия. И поэтому выполнить задачу получилось лишь отчасти. В том числе, благодаря упорству ЦБ и его жесткой монетарной политике, удалось добиться дальнейшего снижения инфляции, а также — несмотря на значительное давление в период президентских выборов — сохранить коридор, ограничивавший колебания обменного курса рубля.

А вот ожидавшегося всплеска деловой активности не произошло. В течение года у инвесторов сохранялись опасения, связанные с результатами выборов и состоянием здоровья Ельцина. Сказывалась и неспособность властей ускорить структурные реформы. Большое беспокойство

вызывала неэффективность налоговой политики: из-за нее сохранялась высокая стоимость обслуживания ГКО и общая неуверенность в том, что процесс стабилизации будет продолжен. К концу года стало очевидно, что до долгосрочной стабилизации по-прежнему очень далеко и что на восстановление нормального уровня жизни в стране рассчитывать пока не приходится.

Большую тревогу вызывала ситуация с налогами. В утвержденной на 1996 год программе расширенного кредитования (EFF) предусматривалось, что дефицит федерального бюджета не должен превышать 4,2% ВВП в денежном выражении, и даже прогнозировалось, что за время исполнения программы он будет ежегодно снижаться примерно на один процентный пункт. Доходы бюджета в 1996 году планировались на уровне 11,3% ВВП (против 10,3% в 1995 году). На деле же все получилось совсем не так, причем это резкое ухудшение произошло уже в следующем, 1997 году: дефицит достиг 8,4% ВВП, а денежные доходы составили всего лишь 9,1% ВВП.

Эти проблемы, однако, не были каким-то уникальным явлением, с ними сталкиваются и в других странах с развивающейся экономикой. Так что России в наступавшем 1997 году предстояло в первую очередь обратить внимание на существенное сокращение доходов бюджета, на нарушения в структуре расходной части, на неплатежи и задолженности, а также на организационные вопросы, определяющие конкретный порядок распоряжения доходами и расходами. Что-то нужно было делать и с буксующей налоговой реформой, поскольку отсутствие результатов на этом направлении только обостряло проблему снижения доходов. В период 1992—1994 гг. доходы в отношении к ВВП снизились на 3,7 процентных пункта и в 1995—1996 гг. сократились еще на 2,5 процентных пункта.

Ахиллесовой пятой российских властей на рубеже 1997 года был сбор налогов. Суть проблемы заключалась в том, что российскую налоговую систему по-настоящему надо было бы не реформировать, а вообще построить заново.

Существовавшие ранее налоговые понятия, правила учета и порядок исполнения в процессе становления рынка стремительно устаревали, а соответствующие современным требованиям нововведения только сильнее все запутывали, поскольку система была ориентирована по-прежнему не на эффективный надзор за исполнением платежей, а на контроль за физическим производством.

Советская система учета и отчетности существенно отличалась от современной концепции налогообложения предприятий. Налогоплательщики обязаны были вести учет по строго определенным правилам, и не имело значения, насколько точно он отражал их хозяйственную деятельность (особенно когда речь шла о предоставлении услуг). Поскольку ценообразование тогда целиком зависело от калькуляции себестоимости, то на нее и обращалось особое внимание. В результате создавалось положение, при котором у производителя, продающего товар по цене ниже себестоимости, эта отрицательная разница все равно облагалась налогом. Объяснялось это тем, что при советском режиме вообще не предусматривалась возможность продажи товаров по цене ниже себестоимости, как бы при этом ни менялся спрос или структура производственных затрат. Помимо этого, из налогооблагаемой базы выводилось только очень ограниченное число затрат (освобождение не касалось даже таких традиционно выводимых за рамки налогооблагаемой базы расходов, как расходы на рекламу или выплаты процентов по кредитам). В результате налогооблагаемая база не отражала реальную стоимость хозяйственной деятельности и по сравнению с современными системами учета оценка прибылей получалась явно завышенной.

В административном плане, как и вообще во всех областях, связанных с использованием статистических данных, советская система предусматривала не приоритетный надзор за самыми крупными статьями, а механический подсчет общих итоговых сумм. В результате налоговики безуспешно пытались контролировать всех сразу вместо

того чтобы тщательно отслеживать, скажем, 5% налогоплательщиков, но зато самых крупных, дающих основную массу налоговых поступлений. (Этот же недостаток был присущ и таможенной службе, и валютному контролю, и банковскому надзору.) В целом, под воздействием всех перечисленных факторов получалась налоговая система, управлять которой эффективно было просто невозможно. Многие из ее требований были просто не нужны, поскольку в рыночной экономике важен не объем, а стоимость, и управление предназначено не для контролирования, а для надзора.

Из-за этих особенностей системы складывался стереотип восприятия налогоплательщика как неисправимого жулика, ворующего у государства. Хотя самому налогоплательщику, возможно, просто некуда было деваться: соблюсти все нормативные требования он был не в состоянии, основные процедурные моменты не понимал и, к тому же, платил высокие штрафы за обыкновенные ошибки в подсчетах. Ему проще было перестать платить и уйти в теневой сектор, или прекратить инвестировать в производство, или попытаться решить проблемы, дав взятку. В силу этого налоговые сборы и падали, а система становилась все более и более коррумпированной.

Усугубляли проблему налоговых неплатежей два фактора, которые сами, в свою очередь, обуславливались отсутствием у государства достаточных средств, образуя своего рода порочный круг. Первый — это рэкет, или повсеместно существовавшие «крыши». Корни их появления вполне ясны. Заплатив налоги, налогоплательщик рассчитывает получить взамен от государства защиту и определенный набор услуг; если же у государства не хватает средств, умения и власти, чтобы их обеспечить, а уголовный элемент, наоборот, хорошо организован и способен поддерживать «порядок», то налогоплательщик предпочитает платить «налог» именно криминальным группировкам: их услуги — реальные. При этом налогоплательщик, естественно, отнюдь не склонен платить налоги дважды, и потому чем больше уходит «крышам», тем меньше доста-

ется государству и тем еще меньше его способность наладить предоставление реальных услуг.

Второй фактор, усугублявший проблему неплатежей в бюджет и одновременно ярко демонстрировавший коррумпированность и неэффективность экономики, — это неденежные формы взаиморасчетов. Как уже отмечалось, в результате снижения инфляции к середине 1990-х дала о себе знать слабость многих предприятий: они были не в состоянии произвести достаточно добавленной стоимости (а то и вовсе получали ее в отрицательном выражении), не находили достаточный спрос на свою продукцию, и движение наличности у них полностью нарушалось. Им ничего не оставалось как перейти на различные формы бартера. Одним из самых неприятных последствий этого становились задолженности по зарплатам и другие формы неплатежей.

При этом сам госаппарат, даже на федеральном уровне, подавал другим дурной пример. Не имея достаточных налоговых поступлений, он вместо оплаты за товары и услуги проводил разного рода взаимозачеты*. Со временем торговля зачетами превратилась в России в самостоятельный бизнес, тем более что налогоплательщикам было выгоднее рассчитываться по налогам именно таким образом, даже с применением дисконтной ставки. Естественно, все это только усугубляло проблему с наличными поступлениями в бюджет.

По этой причине все министры финансов, начиная с Бориса Федорова (1993 г.), фактически вынуждены были применять секвестр: Минфин просто не выделял средств для исполнения бюджетных расходов. В начале 1990-х гг. это было в какой-то степени правомерно, поскольку не было никакой ясности, что уже включено в бюджет, что утверждено, но еще в бюджете не прописано (особенно

* В самом упрощенном варианте правительство использовало налоговые взаимозачеты для того, чтобы засчитывать свои бюджетные платежные обязательства (часто сознательно завышенные) как исполненные, в размере недобранных налоговых поступлений.

в случае с силовыми министерствами), а что — просто обещания профинансировать проект, которые нередко раздавали нуждающиеся в поддержке политики, в том числе и Ельцин. Со временем (и потом вплоть до 2001 года) положения, касающиеся секвестра, стали включать непосредственно в сам бюджет, указывая тем самым, что расходы не должны превышать имеющиеся реально финансовые ресурсы.

Трудность заключалась в том, что до создания системы казначейства (она была полностью введена только в 2002 году, после включения в нее силовых министерств) бюджетного контроля за распоряжением расходами не было*. Из-за этого даже при введении секвестра и ограничении наличного финансирования задолженность бюджета могла продолжать расти, что, в свою очередь, подталкивало к еще более широкому применению взаимозачетов.

Отсутствие эффективного контроля за бюджетными расходами причиняло российской налоговой системе ущерб, пожалуй, еще больший, чем все остальные упомянутые проблемы. Не имея казначейской системы, контролирующей распоряжение бюджетными расходами и фактические платежи, федеральное правительство просто не имело представления о том, каковы его и остальных органов власти бюджетные обязательства и на какие конкретно нужды оно отпускает средства. Государственные расходы выглядели как самый настоящий «черный ящик». При такой непрозрачности расходной части те, кто пользовался этим «черным ящиком» в собственных интересах, всячески старались сохранить все как есть. И поэтому к созданию федерального казначейства всерьез смогли приступить только в конце 1997 года, несмотря на то, что во всем мире давно признано, что хотя бы базовая казначейская модель является не-

* На федеральном уровне задолженности бюджета были полностью ликвидированы в 2000 г., но у некоторых регионов они сохранялись вплоть до 2002 г.

отъемлемой частью любого дееспособного госаппарата и России в этой области с первых же дней была предоставлена обширная двусторонняя и многосторонняя техническая помощь.

Быстрых решений всех этих проблем быть не могло, и потому МВФ и российские власти искали эти решения в среднесрочном плане. Но, естественно, и в текущем режиме надо было все равно хоть что-то предпринимать. Но что? Для МВФ это был вопрос принципиального значения, поскольку фонд в своей работе традиционно настаивает на конкретных мерах, способных дать просчитываемые и поддающиеся проверке результаты. Олег Выюгин недавно в беседе высказался по этому поводу в том смысле, что МВФ настойчиво предлагал новые меры по увеличению доходов бюджета, в том числе и повышение налоговых ставок, даже тогда, когда уже было ясно, что в среднесрочном плане реформа будет идти в обратном направлении. По мнению Выюгина, фонду, скорее всего, просто некуда было деваться, ведь ему нужно было ориентироваться на какой-то известный показатель, и потому данные о непрозрачных расходах (неизвестный показатель) не годились, полагаться с уверенностью можно было только на сведения о доходах, да и то лишь на поддающемся надзору федеральном уровне.

* Контроль в этой области вводился и усиливался постепенно. В 1994 г. был издан указ, по которому любой внешний заем или контракт под правительственные гарантии требовал обязательного предварительного согласования с министерством финансов. В 1995 г. начали осуществлять мониторинг задолженностей федерального бюджета (за исключением силовых министерств). К середине 1997 г. эта система была усовершенствована и позволяла отслеживать задолженности уже всего бюджета в целом по стране, но по-прежнему за исключением силовых ведомств, по которым в Минфин отдельно поступали сводные данные.

... И С БАНКАМИ

На рубеже 1997 года озабоченность вызывали еще два момента, относящиеся к области полномочий Центрального банка. Первый из них — лишь жалкое подобие банковской системы в тогдашней России. Систему составляли более 2000 учреждений, но в основном это были маленькие, так называемые «карманные» банки, исполнявшие, по сути, роль казначейского отдела при каком-нибудь предприятии. Многие из них смогли получить лицензию, в том числе на ведение валютных операций, воспользовавшись мягкостью нормативных требований, действовавших в начале 1990-х гг., и впоследствии занимались лишь проведением непрозрачных операций по поручениям своих владельцев.

Руководство ЦБ сумело преодолеть серьезное сопротивление и в 1996 году впервые ввело требование об обязательном минимальном уставном капитале. Но по закону у коммерческих банков было три года на то, чтобы привести свой капитал в соответствие с этим требованием, а в 1999 году, буквально накануне вступления этой нормы в силу, новый совет директоров ЦБ под руководством уже Виктора Геращенко его просто отменил. Вновь это требование, с такой же трехлетней отсрочкой, было введено только в середине 2002 года, когда председателем ЦБ стал Сергей Игнатьев.

Проблемным был также вопрос, связанный с регулированием и либерализацией движения капиталов. По этому поводу высказано много неоправданно критических замечаний, звучали обвинения в том, что российские финан-

* При Дубинине и Алексашенко в ЦБ для отслеживания состояния дел в 50 крупнейших банках было создано специальное подразделение — ОПЕРУ-2. Порядок предоставления отчетности при этом совершенствовался постепенно, и часто там, где это было действительно важно, даже у руководителей ЦБ по-прежнему не было достаточно полных и актуальных сведений об открытых краткосрочных позициях банков. Это в первую очередь касалось их нерублевых внебалансовых обязательств.

совые рынки открыли преждевременно и что именно это и вызвало августовский кризис 1998 года. Суть обвинений сводилась к следующему: в отсутствие надежной банковской системы и ответственной фискальной политики, в условиях только еще развивающегося рынка, когда трейдеры очень чутко реагируют на любые сигналы, преждевременное предоставление им возможности свободно инвестировать в государственные обязательства и одновременно так же свободно изымать свои средства неизбежно приведет к краху. Однако в этом и подобных аргументах не учитываются некоторые объективные обстоятельства. Россия в июне 1996 года приняла на себя обязательства, предусмотренные Статьей VIII Устава МВФ, и тем самым разрешила документированные текущие операции в валюте в торговле, туризме, платежах за услуги и т. п., в число которых в соответствии с обычной международной практикой входит и выплата процентов на операции с капиталом.

При этом МВФ никогда не предлагал, а российские власти не проводили либерализацию операций по валютным счетам. Даже при том, что как-то упорядочить регулирование в этой области явно следовало. В осуществлении валютного контроля участвовал целый ряд учреждений, все они постоянно искали свою выгоду и соперничали друг с другом, результатом чего стали постоянные жалобы на их коррумпированность и административный произвол. И тем не менее требовать отмены контроля за движением капиталов, даже и такого неэффективного, какой был тогда в России, абсолютно нелогично. Ведь внешние кредиторы, предоставлявшие стране займы для устранения дефицита платежного баланса и реструктуризации долгов, исходили из того, что правительство в рамках разумной макроэкономической программы позаботится о том, чтобы полученные от кредиторов ресурсы остались в сохранности внутри страны, в том числе за счет осуществления валютного контроля.

Однако в 1990-е гг. капитал вывозили из страны с завидной легкостью и в огромных масштабах. Впечатление

было такое, что в сети контролирующих органов попадали или даже просто имели с ними дело только мелкие операторы и те экономические агенты (включая большинство инвесторов-нерезидентов), которые свои международные трансакции пытались вести в рамках запутанных нормативных и административных требований. К тому же, трансфертное ценообразование с использованием офшорных схем было тогда вполне законным, и злоупотребляли им в очень крупных масштабах. Так что на практике в политике предотвращения вывоза капиталов за счет валютного контроля было много слов и очень мало дела. Контролеры рапортовали о все больших количествах пресеченных нарушений, подразумевая при этом свое непрерывно растущее мастерство, но по сравнению с общим объемом вывезенного из страны капитала их «улов» был крайне незначителен. Я даже не раз говорил тогда, что лучше уж валютный контроль, наоборот, ослабить — в таком случае хотя бы будет шанс, что вывоз капитала сократится в силу возросшего доверия и устранения одного из рисков, связанных с хранением средств внутри страны.

Характерно, что когда во второй половине 1996 года рынок ГКО/ОФЗ открыли для инвесторов-нерезидентов, никто это не воспринял как какое-то новшество. Большинство крупных инвесторов-нерезидентов, желавших присутствовать на этом рынке, уже давно и так на нем работали по серым схемам. Что, кстати, и подтолкнуло в значительной степени ЦБ к принятию решения о его либерализации.

Наконец, по этому вопросу имелось и соображение стратегического характера. Чтобы добиться снижения инфляции и обеспечить долгосрочную макроэкономическую стабилизацию, необходимо было обеспечить дефицитному российскому бюджету, как и в других странах, финансовую подпитку за счет немонетарных средств. С этой целью в принятой на 1996 год программе ЕФФ предусматривался двуединый подход. С одной стороны, ставилась задача сократить дефицит и соответственно потребность

в привлеченном финансировании^{*}. С другой — имелось в виду расширять и углублять внутренний финансовый рынок за счет интеграции с международными рынками капиталов — это позволяло одновременно добиваться снижения относительной стоимости заимствований. Но осуществили на практике, к сожалению, только вторую часть этой стратегии.

Стэнли Фишер как-то сказал мне, что в смысле финансирования международный рынок капиталов очень быстро начал играть в Россию главную роль, в том числе и дисциплинирующую. А ведь он, в отличие от МВФ, ошибок не прощает.

Подводя итог, можно сказать, что открытие внутреннего финансового рынка лишь узаконило уже существовавшую практику и было целенаправленной, продуманной акцией. Но условия, необходимые для его нормального функционирования, так и не сложились.

* В соответствии с программой EFF целевой показатель дефицита бюджета на 1998 год составлял не более 2% ВВП.

Глава 6

«КОМАНДА МЕЧТЫ»

В жизни часто все зависит от того, удастся ли воспользоваться представляющимися возможностями. У России в 1997 году была как раз такая возможность — вырваться наконец из нужды. Но воспользоваться ею не удалось. События на внешних рынках сложились не в пользу России, а внутри страны разгорелись политические схватки между конкурирующими группировками.

НЕВЕСЕЛОЕ НАЧАЛО 1997 ГОДА

На фоне того, что страна приходила в себя после долгих новогодних праздников и застолий, настроение было совсем не праздничное. На экономическом фронте похвастаться было нечем: после стольких жертв, обещаний и надежд удалось пока снизить инфляцию и сделать стабильнее рубль. При том, каким долгим и нелегким по-прежнему виделся путь к процветанию, утешение это было слабое. Производство в 1996 году седьмой год подряд продолжало сокращаться*. С скромной надежде, что благодаря поддержанной МВФ экономической программе будет достигнут рост в 2,4%, не суждено было сбыться: сокращение производства в 1996 году составило 3,6%. Ожидавшийся после выборов подъем так и не состоялся. Развитие ситуации в стране все меньше и меньше походило на модель «падение производства и следом его уверенный подъем», которая наблюдалась в других странах с переходной экономикой, в том числе и на территории бывшего СССР**.

В политическом плане, судя по составу высшего руководства, с трудом верилось, что правительство Черномырдина

* Фактически — еще дольше, но, как убедительно показал Аслунд (2001), статистические показатели роста, публиковавшиеся в советскую эпоху, не отражали реального состояния дел.

** IMF, 1999.

в состоянии энергично и по-новому взяться за решение сложных задач. Оно скорее производило унылое впечатление; и казалось, этих людей ничто, кроме собственных ограниченных интересов, не волнует. Эта команда прекрасно себя чувствовала в условиях воцарившегося в стране «междусобойного» капитализма, при котором федеральные и местные власти оказывали разным влиятельным группам всяческие преференции в обмен на их политическую поддержку.

ПРЕЗИДЕНТ БОЛЕН

Усугубило и без того мрачное настроение сообщение о том, что Ельцин простудился и отменил все свои мероприятия. Поползли самые невероятные слухи. Наконец стало известно, что он был госпитализирован вечером 8 января с диагнозом пневмония. Впоследствии выяснилось, что у него двустороннее воспаление легких, и из ЦКБ он выписался только в понедельник 20 января, отправившись долечиваться на свою подмосковную дачу. Если учесть, что до этого он долго поправлялся сначала после июньского инфаркта и затем после проведенной 5 ноября операции аортокоронарного шунтирования, то ощущение в Москве было такое, будто страна застыла в ожидании у постели умирающего больного. Ведь он же вроде бы совсем недавно, 23 декабря, вернулся в свой кремлевский кабинет со словами: «Чувствую себя хорошо» — и вот опять болен. В Государственной думе звучали требования, чтобы Ельцин ушел в отставку или, по крайней мере, обнародовал справку о состоянии своего здоровья. Лидер коммунистов Геннадий Зюганов и бывший соперник Ельцина на выборах популярный в народе генерал-политик Александр Лебедь, требуя отставки президента, в один голос заявляли, что здоровье Ельцина слишком слабое, что управлять страной он не в состоянии.

Плохое состояние здоровья Ельцина вызывало тревогу и неуверенность на протяжении всего года. Ведь контроль над огромным ядерным арсеналом России оставался по-

прежнему в его руках, и именно Ельцина западные инвесторы считали главным защитником экономических реформ. Слухи о его болезнях неизбежно сказывались на многих решениях, принимавшихся в сфере экономики. Эти слухи в большинстве случаев оказывались ложными, но после двух госпитализаций подряд (в ноябре 1996 года по поводу операции аортокоронарного шунтирования, а затем 9 января 1997 года в связи с двусторонним воспалением легких) основания для беспокойства все-таки были. И так весь год. Например, в декабре на рынке начались активные спекуляции против рубля, и пресс-секретарь Ельцина Сергей Ястржембский вынужден был выступить с осторожным разъяснением: президент 10 декабря лег в больницу с острым респираторным заболеванием. По официальной версии, Ельцин за неделю до того простудился во время визита в Швецию, и врачи, опасаясь осложнений, рекомендовали ему отдых.

Ельцину тогда было всего лишь 66 лет, но недоверие, с которым были встречены официальные успокоительные заявления, демонстрировало, насколько все в российской политической жизни в конечном итоге зависело именно от него. Запланированное на следующий день совместное совещание министров и парламентариев для обсуждения вопроса о приватизации земель было отменено. Фондовый рынок откликнулся спадом, индекс *Moscow Times* понизился на 6,3%. Затем 18 декабря президент сообщил стране, что снова приступает к работе, но тут же следом врачи предписали ему еще неделю отдыха в санатории. Но к тому же и доверия ко всем этим официальным сообщениям о здоровье президента было мало: все помнили, как Кремль прежде пытался выдавать ельцинские инфаркты за простуды. И потому 19 декабря, когда в довершение всего агентство *Standard & Poor's* опубликовало малооптимистичный прогноз валютного рынка, реакция не замедлила сказаться — индекс *Moscow Times* вновь упал, на этот раз на 5,9%.

Ощущение неуверенности в будущем стало повсеместным. К тому времени отношение самих россиян к Ельцину опять испортилось, не было у людей особой симпатии к не-

му и в связи с его болезнью, тем более что всех раздражали попытки официальных лиц скрыть правду. Но при этом, не видя реальной альтернативы, общество оставалось на удивление пассивным. В Думе, где тогда доминировала оппозиция, что ни день звучали заявления о том, что страной управляет не Ельцин, а его администрация. Сама страна, похоже, была равнодушна к тому, кто станет его преемником. В то, что в Кремле могут допустить смену режима, в первое время после выборов 1996 года никто не верил. Это отличало тогдашнее положение дел от ситуации 1999-го, характеризовавшейся политическим возбуждением и неясностью, — вероятно, потому, что в 1996—98 гг. СМИ не были расколоты соперничающими группировками в той мере, в какой это случилось тогда, когда премьер Примаков и мэр Москвы Лужков пытались взять власть в стране.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕАЛИИ

И тем не менее, несмотря на царившее мрачное настроение, 1997-й был годом особенным, первым в пост-стабилизационном развитии российской экономики. Основные условия, необходимые для перехода от затянувшейся стабилизации к устойчивому экономическому росту, были наконец созданы. Инфляция снизилась до уровня, при котором уже можно было начинать инвестировать в реальный сектор, доходность ГКО сократилась до разумных размеров, и по целому ряду социальных показателей наблюдалась позитивная динамика. Все говорило за то, что

- * В октябре 1996 г. Россия получила кредитные рейтинги от агентств Moody's и Standard and Poog's (на уровне выше, чем у Бразилии и Аргентины, но ниже, чем у Польши и Венгрии), которые открывали российскому правительству как заемщику дорогу на рынок еврооблигаций. Первый, в высшей степени успешный, выпуск размером 1 млрд долларов был размещен в ноябре 1996 г. (на пять лет под 9,25% годовых). В марте 1997 г. состоялся еще один успешный выпуск на 2 млрд немецких марок (на семь лет под 9% годовых) и следом за ним — еще один, на 2 млрд долларов (на 10 лет по ставке 10%).

страна готова начать новый этап в своем развитии⁷. Факторы, сдерживавшие экономический рост, по-прежнему существовали, но отныне они касались в основном государственных институтов и обуславливались в первую очередь бюджетными проблемами и недостаточным стимулированием роста. Но именно они и сработали.

В 1996 году в результате острых политических разногласий правительство неверно переориентировало свою экономическую политику. На макроэкономическом уровне ему следовало смягчить денежную политику и одновременно осуществить более жесткие фискальные корректировки, а оно вместо этого еще более смягчило свою позицию по отношению к бюджету и тем спровоцировало серьезный фискальный кризис. Усугубило кризис то, что антиинфляционные меры оказались эффективными, и в результате правительство лишилось инфляционного налога, которым обычно в течение продолжительного периода высокой инфляции пользовались все постсоциалистические страны. В России же налоговая система разладилась окончательно. Из-за запаздывающих структурных реформ сложилось кризисное положение в сфере государственных расходов, а последовавший секвестр расходов крайне негативно сказался на социальном страховании, на непроизводственных отраслях экономики и на армии.

Бюджетный кризис 1997 года, собственно, был прямым следствием принятия заведомо неисполнимого бюджета. Само по себе принятие такого бюджета сразу после победы на выборах довольно странно, поскольку во всем мире только что победившие на выборах правительства обычно позволяют себе занимать достаточно жесткую позицию. Но в России сформированное в августе 1996 года правительство, и особенно его финансовый блок, на удивление легко поддавалось лоббированию со стороны различных групп интересов. Впрочем, все эти группы перед выборами поддержали власть и, что особенно важно, профинансировали переизбрание Ельцина, а потому рассчитывали на вознаграждение. Что ж, их запросы с готовностью удовлетворяли. Тем временем нало-

говую систему все больше подрывали взаимозачеты, из-за которых долги только росли, а «живых денег» в бюджете становилось все меньше*.

Для выхода из кризиса требовалось перейти к цельной согласованной экономической политике, но этому мешала тупиковая политическая ситуация. С одной стороны, большинство в парламенте было заинтересовано в том, чтобы вялотекущий экономический кризис продолжался, а с другой — в сформированном в результате компромисса между исполнительной властью и предпринимательскими кругами правительстве не было достаточного единства. Самая крупная в Думе фракция Коммунистической партии не имела ни малейшего желания сотрудничать с правительством. Депутаты-коммунисты проявляли прагматизм и сотрудничали с другими фракциями и руководством Думы тогда, когда речь шла о защите их собственных привилегий, а в остальном они всячески блокировали политику правительства, воздерживаясь только от действий, способных спровоцировать досрочные парламентские выборы (на которых они могли недобрать мест).

В начале 1997 года представлялось, что возможны два варианта дальнейшего развития событий. В первом варианте предстояло найти выход из тупика, активизировать реформы, преодолеть бюджетный кризис, реструктурировать естественные монополии, решить проблему неплатежей, добиться улучшения в социальной сфере и т. д. Во втором — в стране начал бы формироваться режим олигархического правления, при котором несколько наиболее влиятельных в бизнесе человек получили бы возможность определять политику правительства в своих интересах. В этом случае

* Как отмечалось в предыдущей главе, формы взаимозачетов менялись, но при этом, по сути, всегда давали налогоплательщикам возможность избавиться от своих налоговых платежей и задолженностей путем их списания на счет компенсации недополученных обязательных средств из бюджета. На практике права требования по этим задолженностям бюджета можно было со значительной скидкой приобрести у их обладателя, за счет чего какое-то время даже существовал целый отдельный и активный рынок.

возникла вероятность перманентного кризиса, в результате которого к власти могла прийти оппозиция либо могли начаться недемократические процессы. И было совершенно неясно, в каком из двух направлений пойдет страна. Правительство вроде бы пыталось реализовать первый вариант, но на деле начал осуществляться второй.

Одним из первых признаков того, что происходит изменение курса, стало назначение Анатолия Куликова заместителем премьер-министра. Этому амбициозному чиновнику, занимавшему пост министра внутренних дел, поручили добиваться надзора за Государственным таможенным комитетом (ГТК) и за налоговой полицией. Из этого можно было сделать вывод, что Кремль решил добиваться увеличения налоговых сборов силовыми методами. Наблюдатели сокрушенно отмечали, что если дело обстоит именно так, то надежд на становление открытой рыночной экономики с прозрачной правовой системой скоро не останется совсем.

Через несколько дней, когда Черномырдин находился в Вашингтоне по случаю восьмой встречи в рамках Комиссии Гора — Черномырдина, Стэнли Фишер встретился с ним и прямо заявил, что если Россия сама не готова себе помогать, то МВФ не сможет ей помочь и подавно. Черномырдин, в свою очередь, пожаловался американцам, что МВФ ничего не понимает в реальной жизни, а те пообещали, конечно, сделать все возможное, но в то же время призвали российские власти проявлять в работе с МВФ дух сотрудничества. Черномырдин улетел из Вашингтона с впечатлением, что его никто не понимает, и весьма этим раздраженный.

НАКОНЕЦ-ТО В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ ОПЯТЬ РЕФОРМАТОРЫ

А затем, вопреки всем упадническим прогнозам, вдруг объявился снова энергичный и уверенный в себе Ельцин.

6 марта 1997 года он выступил перед Федеральным собранием с ежегодным посланием, названным «Порядок во

власти — порядок в стране». Он отметил, что Россия вступила в 1997 год с тяжелым бременем проблем и что экономическое положение в стране сложилось критическое. Продолжился спад производства, увеличения инвестиций не произошло, люди страдали из-за задолженностей по зарплатам, пенсиям и пособиям. Настало время навести наконец порядок. Ельцин открыто осудил парламентариев за то, что они пользуются своим положением в корыстных целях, и пообещал скорую смену курса в России. Он многозначительно подчеркнул: «Всем должно быть ясно, что регулирование экономики в государственных интересах и вмешательство в нее в интересах отдельных ведомств, отдельных чиновников — не одно и то же. Вопиющий дефицит первого и удушающие экономику масштабы второго — симптомы опасной болезни». Ельцин сказал, что возьмет под свой личный контроль подготовку бюджета на 1998 год, что главным приоритетом экономической политики станет налоговая реформа и что больше внимания будет уделено работе естественных монополий, реформе пенсионной системы и ЖКХ, подробно изложил принципы необходимых преобразований в армии.

Уже на следующий день Ельцин практически полностью сменил состав правительства Черномырдина и назначил руководителя своей администрации Анатолия Чубайса единственным первым вице-премьером. (Сохранив за Черномырдиным пост премьера, он, по общему мнению, ловко избежал длительной схватки с Думой по поводу утверждения нового главы правительства.) Воспользовавшись представившейся уникальной возможностью и полной поддержкой президента, Чубайс назначил в ключевые министерства своих либеральных союзников. Была ли эта фактическая смена правительства выверенным политическим маневром? Или отчаянной попыткой спасти положение? Скорее всего, в этом решении Ельцина присутствовали элементы и того и другого.

Прогрессивный нижегородский губернатор Борис Немцов, ставший незадолго до того ельцинским протеже, сначала получил пост «простого» заместителя премьер-

министра. Но затем, по настоянию Немцова, его 17 марта повысили до первого заместителя и отдали в его ведение соцстрах, жилищную реформу и реорганизацию госмонополий. Сам он о поставленных перед ним задачах сказал, что из него сделали «камикадзе».

Начал Немцов в откровенно популистском духе и развернул шумные кампании, из-за которых очень скоро нажил себе врагов в парламенте и даже столкнулся с неприятием среди населения, поскольку очень многие к его наивным порывам отнеслись с усмешкой. Немцов попытался было заставить госслужащих декларировать свои доходы и потребовал, чтобы они отказались от дорогих служебных иномарок, пересев на «Волги», но очень скоро обе эти затеи бросил. Он назначил одного из своих соратников, Бориса Бревнова, руководителем РАО «ЕЭС», попытался взять под контроль топливно-энергетический сектор и оперативно слетал в Токио с целью развеять опасения осторожных японских инвесторов по поводу России.

Организованные акции протеста в постсоветской России редко когда оказывали реальное воздействие на политику, но, тем не менее, в правительственных кругах к угрозе забастовок относились серьезно. На 27 марта в некоторых ключевых отраслях готовилась национальная забастовка по поводу задолженности по зарплатам, во многих регионах все громче возмущались отчаявшиеся пенсионеры, а Немцову и новой команде экономистов в правительстве предстояло в это же самое время приступить к осуществлению программы очень непростых реформ. Эти реформы были действительно необходимы, но немедленных благ они не обещали, а на первом этапе могли скорее усугубить положение. И потому тщетность попыток Немцова повлиять на общественное мнение, разыгрывая популистскую карту, в течение года становилась только все более очевидной.

Реорганизация правительства на этот раз прошла серьезно. Новая команда была полна решимости извлечь из прошлых ошибок необходимые уроки и начать энергичные реформы. Для этого ей необходимо было напрямую контролировать основные ведомства. Не сумев добиться

утверждения министром финансов Алексея Кудрина, Чубайс взял Минфин на себя. При этом он назначил Кудрина своим первым заместителем и фактически передал ему все бразды правления в министерстве, рассчитывая, что со временем, при более благоприятной политической ситуации, Кудрин сможет все-таки занять пост министра. Еще один верный соратник Чубайса из Санкт-Петербурга — Альфред Кох — был назначен вице-премьером, ответственным за приватизацию, а либерал Яков Уринсон сменил Ясина на посту министра экономики. Ясин при этом остался в правительстве министром без портфеля*.

Времени на раскачку у «нового» правительства не было, поскольку Чубайс пообещал решить самые острые проблемы с долгами по зарплатам и пенсиям до 30 июня. Да и в более общем плане все соглашались, что правительству необходимо до конца года дать серьезный толчок реформам, чтобы ко времени следующих парламентских и президентских выборов, предстоявших в конце 1999-го и в середине 2000 годов соответственно, иметь здоровую развивающуюся экономику. Чубайс всегда очень тонко чувствовал требования момента и потому понимал, сколь важно было действовать быстро и решительно, пользуясь временным замешательством среди противников реформ. При этом и он, и вся его команда полностью отдавали себе отчет в том, что за макроэкономическую стабилизацию население заплатило очень дорогой ценой.

Чтобы добиться увеличения доходов бюджета, прекратить бесцельную трату средств, ликвидировать диспропорции в экономике и создать условия для роста, необходимы были те «структурные» реформы, за которые сообща вы-

* Сергей Васильев был назначен первым заместителем руководителя аппарата правительства и соответственно получил контроль над документооборотом, а Эльвира Набиуллина в должности замминистра экономики стала отвечать за координацию структурной программы правительства. Мало кому известный нижегородский банкир Сергей Кириенко 24 апреля занял место первого заместителя Немцова в министерстве топлива и энергетики (как и Чубайс, Немцов совмещал должности министра и первого вице-преьера).

ступали МВФ, Всемирный банк и либеральные российские реформаторы. Соответственно правительство выделило в качестве своих приоритетов такие ключевые сферы, как налоговая реформа, естественные монополии и ЖКХ. Следом шли армия, пенсионная система, казначейство, порядок работы с бюджетом, приватизация земли, рынок труда и либерализация предпринимательской деятельности. И Чубайс, и Немцов знали, что свобода маневра у них сохранится недолго, что очень скоро реформы начнут сталкиваться с растущим сопротивлением — по мере того, как все больше будут давать о себе знать корыстные отраслевые интересы и знаменитая ельцинская система политических сдержек и противовесов.

Успешно провести рыночные реформы можно было только путем решительного напора, не давая противникам времени и возможности объединиться. При этом внутри нарождавшейся бизнес-элиты единой позиции в отношении реформ тоже не было. Одну ее часть составляли те, кто уже успел получить солидные активы и отныне был заинтересован в том, чтобы консолидировать их, — они отдавали предпочтение режиму, все более основывающемуся на главенстве закона и рыночных принципах, а не на былой практике закулисных чиновничьих махинаций. Другую же часть составляли те, кто, наоборот, произошедшим переделом собственности был крайне недоволен и считал его либо несправедливым, либо незавершенным; их устремлениям правительство, последовательно проводящее экономические реформы, могло только помешать.

Как и многие другие сторонние наблюдатели, тогда, в разгар событий, я не до конца понимал эти борющиеся за власть и ресурсы силы, преувеличивал значение институтов и недооценивал роль отдельных людей, особенно тех, кем двигали корысть, жажда мести или страх*. Но сегодня

* В этой области у журналистов, несомненно, есть явное преимущество перед экономистами и аналитиками. Со временем становится очевидным, что именно журналистские расследования, хотя и не всегда безупречные, позволили пролить свет на творившиеся тогда закулисные махинации.

я понимаю, насколько мы часто были наивны. Объясняется это конечно же в первую очередь тем, что со стороны то правительство выглядело вполне обычно, как и любое другое, — в принципе, многие наблюдатели, пытаясь хоть как-то разобраться в происходившем, судили о российских реалиях исходя из привычных им, возможно более цивилизованных, представлений о жизни. Такое в истории случалось нередко, и многие недоразумения международного характера в основе своей имели именно такое ошибочное толкование чужой действительности. И наоборот, я уже тогда замечал, что, например, бизнесмены из Италии очень хорошо чувствовали российский инвестиционный климат, и теперь подозреваю, что объяснение тому — их собственный послевоенный опыт у себя дома, когда в их экономике тоже наблюдалось засилие бюрократов и уголовного элемента.

А мы не замечали даже самых очевидных сигналов. Скажем, в 1997 году Березовский и Гусинский сообща готовились взять под свой контроль «Связьинвест». Но ведь совсем незадолго до того они были злейшими врагами, и в какой-то момент Березовский даже публично обвинял Гусинского в том, что тот якобы готовил его убийство. И эти схватки были лишь видимой частью айсберга. Мы не могли себе даже представить, насколько прямо и непосредственно драка за оставшиеся после советского режима богатства влияла на политику властей. Конечно, нас вводило в заблуждение еще и то, что в правительстве на наши расспросы по этому поводу всегда уверенно отвечали, что никакого влияния все эти конфликты не имеют. При том, что МВФ — не детективное агентство и что мнения правительств стран-членов фонд обязан принимать на веру, нам не оставалось ничего другого, кроме как верить в предложенную явно приукрашенную версию наших коллег.

Втянутыми в эти конфликты оказались все: олигархи и члены правительства, бизнесмены и реформаторы. Были группы без очевидных лидеров, как, например, силовые министерства. После первой чеченской войны их влияние стало менее заметно, но за кулисами и военные, и спец-

службы продолжали участвовать в решении политических вопросов, чаще всего пытаясь при этом тормозить реформы. Хотя, как и в случае с коммунистами и националистами, от их вмешательства можно было откупиться — лишь бы цена была подходящая. И конечно, сегодня этих «силовиков» принято считать той важной силой, что стояла за кремлевской политикой времен Путина, то есть за политикой государственного капитализма и суверенной демократии.

В связи с тогдашней борьбой за власть в России стоит отметить еще один важный момент, касающийся Чубайса. На Западе его воспринимали как одного из наиболее эффективных реформаторов. В России же большая часть общественного мнения считала его, наоборот, негодяем и валила на него всю вину за приписываемые ему и его команде реформы. Но вот с точки зрения соперничавших с ним за власть других групп, и особенно с точки зрения олигархов, он ни в коем случае не был «поводырем в светлое будущее», а всего лишь таким же, как и все остальные, лидером одной из группировок. Даже Ельцин, описывая в «Президентском марафоне» роль Чубайса в выстраивании отношений государства с олигархами во время аукциона по «Связьинвесту», пишет: «Время показало: он оказался заложником этой борьбы. Он вынужден был, искренне не желая этого, использовать одни финансовые группы в борьбе с другими, играл на противоречиях внутри деловой элиты. Не сумел сохранить дистанцию. В результате новые правила игры Чубайс использовал как политическую дубинку».

* Задачу договориться о прекращении войны взял на себя секретарь Совета безопасности генерал Александр Лебедь. Свою должность он получил благодаря тому, что после первого тура президентских выборов в июне 1996 г. поддержал кандидатуру Ельцина.

ВРЕМЕНИ В ОБРЕЗ

Чтобы сбалансировать бюджет, правительство в новом составе сосредоточило внимание на нескольких ключевых моментах. Главной задачей стала реорганизация системы сбора налогов и порядка финансирования госрасходов, а также реструктуризация задолженности предприятий перед бюджетом. В Думу был внесен проект нового Налогового кодекса, в котором предусматривалось сокращение льгот и более жесткое противодействие уклонению от налогов. Имелось в виду, что таким образом система станет более справедливой.

Еще один пакет законопроектов, касавшихся реформ в социальной сфере, жилищном хозяйстве и в армии, был направлен на повышение эффективности бюджетных расходов. Целый ряд указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий должен был изменить систему ценообразования и тарифов с целью ликвидировать кризис неплатежей*. И наконец, в первой половине 1997 года начался новый этап в борьбе с коррупцией. Отныне правительство обещало не только выявлять и наказывать коррумпированных чиновников, но также ввести более прозрачные правила игры и тем самым устранить причины самого явления.

* К лету 1997 г. уже было очевидно, что Россия вошла в постоянно усугубляющийся порочный цикл бартера и неплатежей. По оценкам МВФ, 40% взаиморасчетов осуществлялось неденежными средствами; росли задолженности по зарплатам в негосударственном секторе. Гэдди и Иклз (1998) в своем анализе пришли к заключению, что экономика в России была в значительной степени виртуальной и что крупные производственные сектора производили отрицательную добавочную стоимость. И хотя Всемирный банк и МВФ рассматривали неплатежи как центральную структурную проблему, сегодня, тем не менее, очевидно, насколько тогда недооценивалась причинно-следственная связь этого явления с проблемой бюджетного «черного ящика» и отсутствием жесткой налогово-бюджетной дисциплины. Причем, несмотря на принимавшиеся ранее программы, нацеленные на ликвидацию взаимных долгов между предприятиями, проблема эта не исчезала и начиналась прямо с уровня федерального бюджета.

В новой политике правительства присутствовали два важнейших фактора. Во-первых, несмотря на то что крупнейшими должниками перед бюджетом были предприятия, так или иначе связанные с ведущими финансово-промышленными группами, правительство начало настойчиво добиваться своевременных налоговых платежей. Во-вторых, оно предприняло меры для усиления фискального аспекта приватизации и предложило отказаться от существовавших тогда отношений с главными группировками по принципу «имущество в обмен на политическую поддержку»^{*}. Причем очень скоро стало ясно, что олигархам такое изменение правил пришлось явно не по вкусу. Исключением в некоторой степени был один Потанин, поскольку он вроде бы согласился платить рыночные цены уже на ближайших крупных приватизационных торгах.

Все заинтересованные стороны такую политику встретили в штыки. Испытывая сильнейшее давление с их стороны и задыхаясь в нарастающих конфликтах внутри аппарата, правительство вскоре практически полностью утратило дееспособность. К концу лета ситуация стала особенно тревожной, поскольку начал набирать силу глобальный финансовый кризис, и от правительства требовались четкие, своевременные и эффективные действия.

Признаки того, что новая программа правительства не работает, появились уже в середине года, когда Дума от-

* В июле случился показательный эпизод: председатель ЦБ Дубинин обвинил первого замминистра финансов Вавилова в крупных нарушениях и заявил, что Вавилов дал указание выделить деньги ряду частных банков с целью якобы последующего их обращения в так называемые «минфиновки» (валютные векселя Минфина). По сведениям Дубинина, эти векселя осели в тогда уже проблемном «Уникомбанке», который их перепродал, но выручку от продаж по назначению не перечислил. Судя по всему, Дубинина в Кремле в конце концов попросили не поднимать шум, Вавилов уехал из страны, и историю эту все тут же и забыли. В 2002 г., вернувшись в Россию, Вавилов даже стал членом Совета Федерации, несмотря на то что против него по-прежнему периодически выдвигали разнообразие обвинения.

клонила пакет социальных законопроектов. Было видно, что правительству не хватает необходимой для последовательного проведения реформ решимости. Налоговые сборы сократились, власти так и не приняли жестких мер против отказывающихся реструктурировать долги неплательщиков и не пошли на реструктуризацию госрасходов. Однако в целом провал экономической программы стал очевиден только в августе, вполне в духе сезонности российского политического цикла. А до тех пор при общем оптимистичном настроении, вызванном приходом новой экономической команды и активностью на финансовом рынке, первые неудачи оставались, как правило, незамеченными.

Одновременно формировались два противоборствующих лагеря, у каждого из которых были свои каналы влияния и прямые выходы на всех, или почти всех, действительно влиятельных людей в российском руководстве. Лидером одного из них был президент ОНЭКСИМбанка Владимир Потанин, а во главе другого стояли Борис Березовский и Владимир Гусинский.

Началось все с того, что Потанин принял небывалое решение заплатить 1,875 млрд долларов за 25-процентный пакет акций «Связьинвеста» (торги состоялись в июле 1997 года) и одновременно открыто дал понять, что останавливаться на этом не собирается. Потанин привлек для участия в аукционе серьезного партнера — Джорджа Сороса, который в значительной степени и обеспечил финансирование. Впрочем, впоследствии, уже после кризиса 1998 года, Сорос, как известно, назвал покупку «Связьинвеста» своей самой неудачной инвестицией.

Это был первый за все время случай, когда крупный российский банк заплатил правительству за приватизируемое предприятие цену, которую иностранные наблюдатели считали вполне рыночной. А до того крупнейшим приватизационным мероприятием были предложенные Потаниным и осуществленные в 1995 году Чубайсом печально известные залоговые аукционы, где активы раздавали

«своим» людям по бросовым ценам. В результате этой сделки со «Связьинвестом» финансовая элита раскололась. Потанин теоретически оказался на стороне Чубайса и Немцова, чья политика заключалась в том, чтобы выжать максимум средств из продажи государственных активов, а Березовский и Гусинский — в компании с остальными банкирами, Черномырдиным и другими госчиновниками, в чьих интересах было сохранение статус-кво. Березовский, занимавший тогда пост заместителя секретаря Совета безопасности, обвинил Чубайса в предварительном сговоре с победителем. «Младореформаторы» отвечали, что «Связьинвест» достался тому, кто предложил самую высокую цену, что торги были абсолютно честные, а Гусинский и Березовский просто не хотят признать обидный проигрыш.

-
- * Если не вдаваться в подробности, то Чубайс, бывший тогда вице-премьером, поддержал идею Потанина потому, что она показалась ему хитрым финансовым решением, открывающим правительству доступ к временному чрезвычайному кредитованию на срок до завершения намеченных на декабрь 1995 г. выборов в Думу. Благодаря этой схеме, при благоприятном исходе выборов правительство сохраняло за собой право выкупить заложенные акции за счет возросших налоговых поступлений (их должна была обеспечить новая экономическая программа), а в случае победы на выборах коммунистов — в которой мало кто тогда сомневался — можно было по условиям договора передать права собственности залогодержателям. Именно потому, что потанинская схема являлась единственным способом обойти заложенные Думой законодательные ограничения на продажу «предприятий стратегического значения» и не дать коммунистам в случае их победы захватить эти предприятия, Чубайс и поддержал идею залоговых аукционов. В результате получилась обычная для России образца 1990-х гг. история: задуманная из благих намерений схема была исполнена на практике с вопиющими нарушениями. Более того, был, к сожалению, задан определенного свойства нравственный фон на будущее, а игра с системой в «казаки-разбойники» за призы в виде государственного имущества приобрела институциональный характер. В результате и по сей день не легитимизированы окончательно права собственности на многие объекты приватизации (пример — постоянно возникающие споры вокруг московского аэропорта «Домодедово»), да и в целом захват госсобственности любыми средствами по-прежнему не вызывает безусловного нравственного неприятия.

«В конверте Гусинского была означена сумма меньшая, чем в конверте Потанина. И эта разница стоила нам двух жесточайших правительственных кризисов и, возможно, одного финансового» — пишет Ельцин в своей книге.

Подконтрольные Березовскому и Гусинскому телеканалы и газеты набросились на реформаторов с обвинениями. Борьба между ними резко обострилась, поскольку новые правила игры на приватизационных торгах реально ставили под угрозу планы Березовского завладеть на предстоявших в следующем году аукционах пакетами «Роснефти» и еще нескольких крупных нефтяных компаний. Из остальных представителей финансовой элиты старый деловой партнер Березовского Александр Смоленский (СБС-Агро) встал на его сторону, а Михаил Фридман (группа Альфа) и Михаил Ходорковский (МЕНАТЕП/ЮКОС) заняли выжидательную позицию.

На жесткую критику результатов торгов по «Связьинвесту» через прессу ответил Немцов. 19 августа столичная газета «Московский комсомолец» опубликовала интервью с ним, в котором он выступил против Березовского (бывшего тогда заместителем секретаря Совета безопасности) и сказал, что кампанию в прессе тот организовал, пользуясь своим контролем над ОРТ и положением в Кремле. Он подчеркнул, что Березовский входил в проигравший на торгах консорциум.

5 ноября Ельцин положил конец этому ставшему неприличным конфликту и уволил Березовского с его поста. Березовский, в свою очередь, прямо дал понять, что он этого так не оставит, и развернул новую кампанию, уже лично против Чубайса, поскольку именно его считал виновником своей отставки. Ельцин указ о смещении его с поста заместителя секретаря Совета безопасности подписал действительно после беседы с Чубайсом и Немцовым. Неслыханное дело: информационные агентства передали слова представителя пресс-службы Ельцина о том, что первые вице-премьеры «убедили» президента в необходимости отставки Березовского.

Немцов же в этой связи сказал: «Я думаю, что президент принял правильное решение, потому что он неодно-

кратно ранее заявлял, что никто из чиновников не имеет права совмещать государственную должность с коммерческой деятельностью. Я думаю, что президент поступил в соответствии со своими убеждениями». Решение Ельцина, — сказал Немцов, — важный шаг для того, «чтобы уйти от олигархического капитализма».

Сам Березовский, занимавший свой пост в Совете безопасности с октября 1996 года, утверждал, что все свое время посвящал переговорам с непокорной Чеченской республикой, и что руководство своей деловой империей он передал в доверительное управление третьим лицам.

Комментируя свою отставку, Березовский выступил с резкими нападка на Чубайса. «По образу действий Анатолий Борисович является большевиком. Анатолий Борисович считает, что любые средства оправдывают достижение цели», — заявил он в интервью «Коммерсанту». Березовский обвинил Чубайса в лицемерии и сказал, что на словах он обещал положить конец предварительным сговорам на приватизационных торгах, а на деле поддерживает совместное участие группы ОНЭКСИМ и компании British Petroleum «в следующих аукционах» (ни для кого не было секретом, что речь идет об очередной попытке государства продать «Роснефть», и принадлежавшая Березовскому «Сибнефть» намеревалась также участвовать в этих торгах). «Цели, которые декларирует Чубайс, и те цели, которые как бы декларирует продвинутая часть бизнес-сообщества, — они одинаковые. Но все дело в том, что те слова, которые произносятся Чубайсом, и те действия, которые он предпринимает, расходятся», — подытожил Березовский. В конце концов, спровоцировав скандал с авторскими гонорарами, он добился ухода Чубайса из правительства и таким образом, сам того не желая, способствовал скорому наступлению политического паралича, причем именно в тот момент, когда обстановка за пределами России начала ухудшаться. Но, с другой стороны, своими действиями Березовский окончательно похоронил возможность того, что олигархия оказалась бы в России действующей политической моделью.

Глава 7

САМОЕ ТРУДНОЕ — ПОЗАДИ?

С наступлением лета 1997 года появились первые признаки долгожданной нормализации. К сожалению, продолжалось это очень недолго.

РОССИЯ — ЧЛЕН «КЛУБА»

Правительство пыталось взять политические процессы в свои руки, отбивалось от противников и старалось не терять время, продвигая реформы.

Борис Ельцин впервые после прошлогодних выборов отправился за рубеж. 21 марта 1997 года в Хельсинки состоялась его встреча с президентом США Клинтонем. Интересно отметить, что ввиду слабого здоровья Ельцина эту встречу перенесли из США в Финляндию, поближе к Москве — а в результате в Хельсинки, куда Клинтона из-за травмированного колена доставили в инвалидной коляске, именно Ельцин выглядел на его фоне молодцом. В Хельсинки Клинтону удалось уговорить Ельцина согласиться с планами расширения НАТО на восток, и в развитие этой договоренности Ельцин потом отправился в мае в Париж, где подписал с альянсом договор об участии Москвы в рассмотрении политических вопросов. Пойдя таким образом Клинтону навстречу, Ельцин, в свою очередь, заручился его согласием на вступление России в главные мировые экономические клубы: ОЭСР, Парижский клуб и ВТО*. В сочетании с недавним радикальным обновлением правительства прогноз политической погоды угадывался неплохой, и у Ельцина были все основания гордиться достигнутым.

* См.: The Russian Hand, Strobe Talbott, New York: Random House, 2002.

** Сегодня, 11 лет спустя, нужно отметить, что России удалось вступить из этих трех организаций лишь в Парижский клуб. А о предполагавшейся роли России в НАТО можно забыть.

В соответствии с хельсинкскими договоренностями Ельцина и Клинтона и июньским решением денверского саммита «Большой восьмерки» начались активные переговоры об участии России в Парижском клубе в качестве кредитора. Исходили из того, что в 1996 году Россия окончательно урегулировала с Лондонским и Парижским клубами все долги бывшего СССР и тем самым сняла последние остававшиеся у нее в качестве должника вопросы с Парижским клубом. Кроме того, как известно, Россия и сама была крупным кредитором: во-первых, она унаследовала права требования по советским кредитам, а во-вторых, к этому времени уже сама, как суверенный кредитор, выделяла займы другим странам, в первую очередь бывшим советским республикам. В обоих случаях она сталкивалась с трудностями по части погашения этих кредитов. И при этом многие из ее должников (у которых, кстати, львиную долю непогашенных долгов составляла именно задолженность перед Россией) осуществляли программы сотрудничества с МВФ и вели долговые переговоры с кредиторами из Парижского клуба, а Россию, тем не менее, к этим обсуждениям не привлекали.

Договоренность с членами Парижского клуба об участии России была достигнута 16 сентября 1997 года. Поскольку Парижский клуб официальной организацией не является, а только предоставляет группам кредиторов возможность обсуждать общие для них вопросы, то никакого официального документа о членстве и не предусматривалось — договоренность с Россией была оформлена в виде меморандума о взаимопонимании. Вопрос, который в первую очередь решали во время переговоров, — как оценить долговые обязательства советских времен. Проблемы заключались в том, что они были номинированы либо в рублях, либо в «переводных» рублях, а также в том, что многие из них возникли при осуществлении военных поставок. Россия в результате согласилась на более-менее реалистичный уровень расчетных курсов и привязку, по возможности, к рыночным оценкам. С момента вступления России в клуб любая ее дискриминация по сравнению

с другими участниками (как, например, исключение из процесса переговоров) стала невозможной. Следуя этому правилу, МВФ, например, не мог более выделять займы странам, имеющим неурегулированную задолженность перед Россией.

С момента принятия на саммите «Большой семерки» в Лионе в июне 1996 года торжественной декларации о рассмотрении членства России в Парижском клубе процесс согласования был отмечен активным политическим маневрированием всех сторон, и российские интересы в этой ситуации настойчивее всех защищал Михаил Касьянов. Но на состоявшуюся 16 сентября в Париже торжественную церемонию подписания меморандума с тогдашним президентом Парижского клуба Кристианом Нуайе приехал Чубайс*. Выступая перед собравшимися участниками клуба, он объявил, что Россия стала полноправным членом, и одновременно, явно имея в виду свою российскую аудиторию, указал, что Россия в три раза увеличит ежегодные платежи со стороны стран-должников — со 100—150 млн до примерно 500 млн долларов. Конечно, это было сильное преувеличение, поскольку реально, даже уже став участником Парижского клуба, Россия никогда не получала больше, чем несколько десятков миллионов долларов**.

* Внутри России вступлению страны в Парижский клуб сопротивлялись отчаянно, и многие группы интересов всячески пытались отсрочить это событие. Некоторые высокопоставленные чиновники и банкиры спешили, пока не поздно, договориться сепаратно с кредиторами, которых они пугали националистически настроенной Думой; в случае успеха они могли рассчитывать на очень существенную выгоду для себя лично. Одна из изначальных причин, кстати, по которой МВФ поддержал вступление России в Парижский клуб, заключалась именно в том, чтобы способствовать реформированию управления долгами и тем самым сделать весь этот процесс более прозрачным.

** Как ни парадоксально, в начале 1990-х гг. заключение договора по «нулевому варианту» с Украиной задерживалось из-за уверенности украинской стороны в том, что общая стоимость золота и прав требования, оставшихся после развала Союза, составляла десятки миллиардов долларов.

ЛЕТО НЕОПРАВДАВШИХСЯ НАДЕЖД

Тем временем новая экономическая политика начала отражаться на ситуации, и иностранный капитал потек в Россию. Этому способствовало и то, что ЦБ РФ объявил о намерении облегчить нерезидентам доступ на рынок ГКО/ОФЗ: начиная с 1 мая 1997 года и вплоть до полной либерализации, запланированной на 1 января 1998 года, вводился ряд временных мер. Суть их заключалась в снижении требований, касавшихся форвардных контрактов для таких инвестиций, а также в согласии ЦБ взять на себя заключение форвардов напрямую и в предоставлении гарантий по контрактам, заключенным с коммерческими банками. ЦБ при этом исходил из того, что без его участия развитие форвардного рынка могло оказаться затрудненным.

Сотрудники МВФ пытались отговорить ЦБ от прямого участия и предоставления гарантий по форвардным контрактам. Дело было не только в обычных при таких операциях рисках, но и в том, что достаточно активный рынок уже и так существовал и что правильно прогнозировать цены ЦБ было бы сложно; предлагаемые им контракты выглядели более щедрыми, чем, например, долларовые еврооблигации. Но ЦБ РФ решил свою схему все-таки внедрить. Расчет был на то, что стабильный приток капитала на рынок ГКО приведет к дальнейшему снижению их доходности. Это, конечно, сказалось бы на прибылях банковской системы внутри страны, но зато динамика бюджетной задолженности стала бы более приемлемой.

Политическая ситуация тоже стала спокойнее, хотя борьба между олигархами продолжалась. 12 мая 1997 года Ельцин принял в Кремле чеченскую делегацию во главе с Асланом Масхадовым и подписал с ним мирный договор. При этом Ельцин даже назвал Чечню Ичкерией. Будущий статус республики стороны не обсуждали, но, по крайней мере, право Масхадова управлять Чечней было легитимизировано. Ельцин, видимо, надеялся, что на этом в конфликте поставлена точка. Ведь о войне в Чечне он

сам как-то сказал, что то была его самая большая политическая ошибка*.

22 мая Ельцин отправил в отставку министра обороны Игоря Родионова, не сумевшего, по мнению президента, провести настоятельно необходимые в армии реформы. Ельцин настаивал на сокращении армии и со временем поручил вопросы военного финансирования непосредственно Чубайсу, а новым министром обороны назначил своего верного союзника Игоря Сергеева, командовавшего ракетными войсками стратегического назначения (РВСН). Наконец, 30 мая Ельцин нанес свой первый официальный визит в Киев и подписал там договор о дружбе с Украиной. После заключения мирного договора с Чечней и успешной встречи с китайским председателем Цзян Цзэмином, подписанный после многих отсрочек договор с Украиной призван был продемонстрировать стремление России наладить мирные отношения со всеми своими соседями.

В экономическом плане лето 1997 года запомнилось в первую очередь царившей тогда общей эйфорией. Деньги текли в Россию рекой, западные инвесторы старались побольше вложить в российские активы**. Этот приток капитала был обусловлен не только событиями в России; он начался потому, что глобальные инвесторы тогда вообще стали перенаправлять капиталы на развивающиеся рынки, поскольку доходность инвестиций на стабильных рынках в большинстве стран ОЭСР была ниже.

Но все-таки и российские риски в представлении инвесторов существенно снизились. Складывалось устойчивое впечатление, что в России наконец возобладали позитивные тенденции и, если только власти не будут совершать каких-то безумств, благоприятное отношение к России будет только улучшаться. Обменный курс сохранял ста-

* Следует признать, что выступил он с этим заявлением в весьма напряженной атмосфере, царившей в период между первым и вторым турами президентских выборов 1996 года.

** Чистые покупки Центральным банком валюты составили в марте 1,5 млрд долларов, в апреле — 1,6 млрд, а в мае — 1,7 млрд.

бильность, резкие изменения в финансовой политике казались маловероятными, и возможность колебаний была жестко ограничена действовавшими правилами. Поэтому можно было рассчитывать, что за счет увеличения иностранного капитала на рынке доходность ГКО сократится до уровня, соответствующего представлениям иностранных инвесторов о понижении российских рисков. Поучаствовать в этом процессе хотели все, и авиарейсы из Европы в Москву были забиты банкирами в строгих костюмах.

О неизбежных в такой ситуации опасностях можно судить на примере истории с региональными сельскохозяйственными облигациями. Алексей Кудрин, став первым замминистра финансов при Чубайсе, настойчиво пытался избавиться от доставшегося ему «черного ящика», восстановить контроль за госрасходами и наладить прозрачную систему бюджетных платежных обязательств. Среди прочего ему приходилось иметь дело с долгами областных администраций в рамках погашения кредитов, выданных им федеральным правительством в 1996 году на закупки сырья*. Он обязал местные власти выпустить облигации для обеспечения этих своих задолженностей, а за неисполнение обещал прекратить бюджетные трансферты. В конце июня 1997 года местные власти на аукционах разместили свои облигации на 220 млрд неденоминированных рублей и впоследствии довели эту сумму в общей сложности до 9 трлн неденоминированных рублей. Причитавшаяся казначейству выручка размещалась в револьверном бюджетном фонде для концессионного финансирования сельского хозяйства.

Эти сельскохозяйственные облигации имели весьма высокую доходность. О спросе на них можно судить хотя бы по тому, что инвестиционные банкиры безо всякого труда размещали их даже среди ни о чем не подозревавших

* Это была внебюджетная операция: федеральное правительство разрешало нефтяным компаниям «платить» свои налоги путем поставок топлива сельхозпредприятиям, которые его получали как «товарный кредит» от федерального правительства; этот «кредит» и должны были гарантировать местные администрации.

инвесторов в американской глубинке. Этим американцам и в голову не могло прийти, что доходность векселей была такой высокой исключительно потому, что не менее высокой была и вероятность дефолта по ним. Ведь Кудрин заставил местные власти выпускать векселя в обеспечение долга именно из-за того, что изначальные получатели кредита — сельхозпредприятия — его не погашали!

Но в целом ситуация для России сохранялась благоприятная. Ельцин впервые принял участие в саммите теперь уже «Большой восьмерки» (она прошла 20—22 июня 1997 года в Денвере под председательством Билла Клинтона) и своей новой ролью был явно очень доволен. В заключительном коммюнике встречи подчеркивалось: «Встреча “Восьмерки”» на высшем уровне в Денвере знаменует собой новое и более глубокое участие России в наших усилиях. Россия предприняла смелые шаги для завершения своего исторического преобразования в демократическое государство с рыночной экономикой. Мы выступаем за продолжение тенденции расширения участия России в работе наших должностных лиц в период между встречами на высшем уровне и подтверждаем нашу общую приверженность более полному вовлечению России в работу саммитов. Одним из наших важнейших приоритетов является сотрудничество с целью интеграции экономики России в глобальную экономическую систему. Мы приветствуем понимание, достигнутое между Россией и Председателем Парижского клуба по основам участия России в клубе, и надеемся на то, что Парижский клуб и Россия завершат подготовку соглашения в ближайшем будущем. Мы поддерживаем цель скорейшего присоединения России к ВТО на условиях, обычно применяемых к новым присоединяющимся членам. Мы также ожидаем дальнейшего прогресса на пути вступления России в ОЭСР с использованием возможностей недавно созданного Комитета по связям между Россией и ОЭСР».

ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИИ МВФ

Для МВФ намечавшиеся в 1997 году трудности неожиданными не были. Уже в начале года совет директоров, руководители и сотрудники фонда имели определенное представление о продолжавшемся экономическом спаде и неэффективности правительства в условиях властного вакуума. То, что недавно переизбранный президент периодически исчезал из поля зрения, только лишней раз напоминало: времена предстоят отнюдь не безмятежные. Но это никого не пугало, тем более что экономическая ситуация все-таки относительно стабилизировалась. Можно было предположить, что худшее уже позади. Теперь нужно было решительно стимулировать структурные реформы, в том числе в фискальной области и в системе налогового администрирования. То есть, что делать — было ясно; неясно было — как.

9 января 1997 года на семинаре в Гарварде свою оценку перспектив изложил Фишер. Он, в частности, сказал: «Переходный процесс в России начался пять лет назад, и вот теперь, уже не боясь ошибиться, можно, наверное, сказать, что борьба за стабилизацию закончилась победой». В 1992—1994 гг. стабилизационные программы правительства обычно начинали давать сбой в середине года, когда политические и сезонные проблемы вынуждали власти увеличивать государственные и внебюджетные расходы и заставлять Центральный банк выдавать дополнительные кредиты. Но с тех пор было заключено соглашение *stand-by* с МВФ, выработана соответствующая правительственная программа на 1995 год, и ее осуществление дало впечатляющий прогресс в деле стабилизации. Отмечается он и в 1996 году, первом в программе EFF.

Фишер подчеркнул, что этого удалось добиться в значительной степени благодаря сокращению кредитования через Центральный банк и принятию нового закона, усилившего независимость ЦБ РФ и прекратившего практику прямого кредитования бюджета и предприятий. Он также отметил, что стала заметно более жесткой налоговая поли-

тика и что благодаря этому общий дефицит правительства сократился с 10% ВВП в 1994 году до 5% ВВП в 1995-м. По предварительным оценкам, в 1996 году дефицит ожидался на уровне 6% ВВП в условиях значительно более высоких процентных ставок, обусловленных особенностями предвыборного периода*. Наконец, Фишер предположил, что есть основания надеяться на дальнейшее снижение инфляции и — впервые с начала переходного периода — на небольшой рост экономики. В то же время он подчеркнул, что в 1997 году в макроэкономической области в первую очередь необходима фискальная консолидация за счет улучшения сбора налогов и устранения дисбалансов в пенсионной системе.

Через несколько дней после семинара в Гарварде, накануне приезда январской ежемесячной миссии (в дальнейшей миссии приезжали ежеквартально), Фишер прилетел в Москву. В тот же день в гостинице «Метрополь», в подвальном *Lobster Grill*, у него состоялся ужин, на котором присутствовали Чубайс (тогда — шеф президентской администрации), его заместитель Максим Бойко и автор.

Теперь Фишер говорил гораздо более откровенно. В 1995 году Россия месяц за месяцем успешно исполняла тогдашнюю экономическую программу, и потому, сказал он, неоднозначные показатели, зафиксированные в процессе реализации программы 1996 года, вызвали в МВФ серьезное разочарование. Далее Фишер отметил, что в последние месяцы при обсуждении российской программы члены совета директоров все чаще выражали свою растущую озабоченность. С точки зрения директоров фонда, у российского руководства в последнее время при осуществлении политики отмечается пассивность, отсутствие направляющей воли и все меньше готовности бороться за исполнение согласованных задач. Если в 1997 году не произойдет существенного улучшения в этом плане, продолжение помощи МВФ может оказаться под вопросом.

* Позднее выяснилось, что дефицит на самом деле равнялся 8,4% ВВП.

Чубайс ответил, что понимает серьезность сказанного, и в том числе прозвучавшего предупреждения. Он сказал, что обсудит вопрос со своим начальником, то есть с президентом, как только состояние здоровья Ельцина это позволит. Чубайс согласился, что пускать проведение экономической политики на самотек недопустимо, однако, даже будучи главой кремлевской администрации, ничего конкретного в смысле исправления положения он пообещать не смог.

Находясь в самом центре змеиного клубка под названием «российская политическая жизнь», Чубайс прекрасно понимал, что стоит ему сделать один неверный шаг, особенно такой, что его можно будет приписать иностранному влиянию, — и его враги с радостью набросятся на него. Более того, в последние месяцы в адрес Чубайса звучали обвинения в том, что он превратился в «регента», заменившего больного Ельцина, и потому для него было важно лишний раз не привлекать к себе внимание. С его точки зрения, это пока был лучший способ не дать захватить власть «красным директорам». Как я уже отмечал, Чубайсу тогда удалось донести эту свою мысль до собеседников.

У Чубайса, естественно, были и союзники: например, кремлевское контрольное управление под руководством переведенного из Санкт-Петербурга Алексея Кудрина, Госкомимущество во главе с Максимом Бойко, некоторые подразделения под началом министра экономики Ясина и, в частности, его заместителя Сергея Васильева и тогдашней подчиненной Васильева Эльвиры Набиуллиной. В остальном же единственным профессионально управляемым учреждением в экономическом секторе был тогда Центральный банк. Но и тут назревали проблемы. Поскольку эффективного министерства финансов в стране не было, ЦБ под руководством председателя Сергея Дубинина и его заместителя Сергея Алексахенко вынужден был взять на себя целиком задачу по проведению макроэкономической стабилизации. Причем оба эти руководителя, в отличие от большинства их коллег в мире, умели оценивать ситуацию в более широком ракурсе, применяя

опыт своей прошлой совместной работы в министерстве финансов.

И на том первом ужине в день приезда, и практически на всех состоявшихся следом встречах во время визита в Москву Фишер подчеркивал, что частные рынки действительно положительно откликнулись на достигнутый в России за два последних года общий прогресс, но делать из этого вывод, что власти заслужили таким образом окончательное одобрение их усилий, было бы явно преждевременно. По мнению Фишера, реакция рынков лишь обозначила, что они, исходя из достигнутых результатов, готовы выдать российскому правительству определенный кредит доверия. И если дело обстоит именно так, то при дальнейших успехах властей реакция рынка станет еще более позитивной, но если прогресс в осуществлении реформ окажется несущественным, то отношение рынков изменится в обратную сторону.

Попытки найти действенное решение были предприняты еще даже до прихода в правительство «команды мечты». Переговорная группа МВФ во главе с миниатюрным и неожиданно для японца откровенным Юсуке Хоригучи, вице-премьер Владимир Потанин, министр финансов Александр Лившиц и другие российские руководители рангом пониже до конца зимы обсуждали программу. Московский офис МВФ, отныне под моим руководством, обеспечивал непрерывный диалог и техническую поддержку с целью облегчить успешное завершение переговоров по экономической программе на 1997 год.

Однако по мере поступления итоговых показателей 1996 года и особенно ввиду неожиданно низких доходов бюджета в начале 1997-го у руководства МВФ начали усиливаться сомнения в том, насколько реальным был достигнутый прогресс. Чтобы подстраховаться, впервые за всю историю осуществления программ МВФ во всем мире было предложено применить в качестве критерия реализации обязательные ежемесячные объемы доходов бюджета.

Сегодня можно смело утверждать, что результаты 1996 года и начало реализации первой российской среднесроч-

ной программы в рамках расширенного кредитования МВФ (механизма финансирования EFF) были крайне неудовлетворительными. Определенные успехи, несомненно, были: удалось, например, снизить инфляцию и сохранить стабильность обменного курса рубля, причем вопреки сильному давлению на доверие рынка, обусловленному особенностями предвыборного периода. Но в остальном ситуация была значительно хуже: цели, согласованные в области фискальной консолидации, достигнуты не были, стабильность обменного курса достигалась за счет существенного сокращения валютных резервов, и к тому же накапливался весьма значительный государственный долг (включая кредиты МВФ и Германии, выпуски еврооблигаций и крупные объемы ГКО). При этом структурные реформы проводились гораздо менее энергично, чем можно было ожидать.

Недобор в доходной части бюджета объяснялся в первую очередь неуверенностью, свойственной предвыборному периоду, и резко подскочившими процентными ставками на рынке ГКО. Но в более фундаментальном плане сказалось, конечно, и то, что не была проявлена достаточная решимость при требовании налоговых задолженностей, в первую очередь с крупных плательщиков. Кроме того, управление налоговой системой оставалось слабым, и в самой системе сохранялись серьезные недостатки, особенно по части многочисленных налоговых льгот, которыми президент расплачивался за предоставляемые ему политические услуги. В некоторых случаях льготы получили те, кто реально помог обеспечить переизбрание Ельцина, но немало их было предоставлено и просто потому, что жесткого фискального контроля в стране по-прежнему не было.

Увеличить доходы бюджета не удалось, и поэтому не дали желаемого результата последовательные усилия, направленные на сокращение расходов. Дефицит бюджета рос, и во второй половине года образовались существенные задолженности. Еще в 1995 году в рамках соглашения stand-by предусматривалось принять закон, отменявший

любые налоговые льготы за исключением тех, что конкретно прописаны в законодательстве. В силу этого и был принят закон №30, благодаря которому прекратилась практика введения налоговых и таможенных льгот президентскими указами. Однако случилось это отнюдь не сразу, и некоторые льготы оставались в силе даже в 1997 году.

ПРОВЕРКА НА БЛЕФ

Вернувшись в правительство в ранге первого вице-преьера и министра финансов и получив таким образом в свои руки управление финансовой политикой, Чубайс рассчитывал, что при его вполне заслуженной репутации реформатора и с учетом заявленных им намерений МВФ не замедлит оказать ему финансовую поддержку. Когда настало время завершать переговоры и заключать с фондом договоренность о программе на 1997 год в рамках действующей программы EFF, российские власти думали, что это можно будет сделать очень быстро. Миссия во главе с Хоригучи приехала в Москву 26 марта, а Чубайс и его команда рассчитывали, что все оставшиеся вопросы они сумеют с ним решить к приезду Камдессю, то есть до 1 апреля, всего за каких-то пять дней. Но не все было так просто.

Здесь необходимо небольшое пояснение. В практической работе сотрудников МВФ на местах предстоящий визит руководства, и тем более директора-распорядителя, всегда вызывает своего рода аврал. Сотрудники пытаются решить с властями как можно больше остающихся технических деталей, поскольку знают: руководитель возьмет весь процесс на себя, а так как интересуют его в основном ключевые вопросы, он может не заметить, увязываются ли его общие договоренности с техническими деталями*. При этом у местных властей стремление прямо противополож-

* Особо показательный случай произошел в марте 1994 года. Шли переговоры о втором транше по программе STF. Камдессю прилетел по этому поводу в Москву и фактически подменил собой тогдашнего ведущего переговорщика от МВФ Эрнесто Эрнандеса-Ката. Был даже

ное: им со сложными техническими деталями выгодно потянуть, дожидаясь приезда начальства МВФ и договориться с ним в целом, не вдаваясь в обременительные подробности.

Но на этот раз Хоригучи с деталями вовсе не спешил. Показатели за последние несколько месяцев разочаровывали, а ожидавшийся вслед за президентскими выборами подъем так и не начался. Где-то явно происходил сбой, и потому требовалось серьезно задуматься, где именно и что предпринять, чтобы исправить положение. Хотя, конечно, присутствовала надежда, что основные препятствия преодолены уже в результате кардинального обновления правительства. Было искреннее желание немедленно приступить к энергичному взаимодействию с новой командой: ведь впервые после отставки правительства Гайдара в 1992 году снова представилась возможность работать с либералами, реально взявшими власть в стране в свои руки.

На первой же встрече с Чубайсом 28 марта Хоригучи подчеркнул, что в первую очередь необходимо разобраться, каково реальное положение с доходной частью. Нужно убедиться, насколько заявленная фискальная политика в целом реалистична и осуществима. И что к сказанному надо отнестись серьезно. Российская сторона, казалось, не могла поверить своим ушам.

А Хоригучи тем временем добавил, что Камдессю сильно беспокоят результаты поступления доходов в бюджет за последние 9—12 месяцев и что он вообще сомневается в надежности сделанных в последние три месяца прогнозов на 1997 год. Ведь сначала говорили о 360 трлн неденоминированных рублей доходов, потом о 320 трлн, а теперь уже речь и вообще о 305 трлн. И где гарантия, что этот пе-

момент, когда вся миссия фонда сидела в гостинице «Метрополь» и не подозревала, что директор-распорядитель вернулся с охотничьей дачи премьер-министра раньше времени, а он тем временем уже находился у и.о. министра финансов Дубинина и обсуждал с ним базовые аспекты бюджета 1994 г. Об этих его переговорах миссия узнала только тогда, когда он позвонил, чтобы уточнить какой-то технический вопрос!

решение в сторону понижения не продолжится и дальше? Ввиду этой неясности все прогнозы вызывают у Камдессю сомнения, и он думает, что новому правительству имеет смысл еще раз как следует оценить ситуацию и разобраться, в чем все-таки конкретно причина недобора бюджетных доходов. Далее российские власти могли бы разработать новый, уже свой собственный план действий, в котором, видимо, следует предусмотреть одобрение в Думе некоторых ключевых мер (например, первой части Налогового кодекса, посвященной администрированию сборов, и увеличения акциза на нефть), поскольку тогда будет больше оснований рассчитывать, что предлагаемый план осуществим.

По мере того как Хоригучи излагал свою точку зрения, становилось очевидно, что быстрого завершения переговоров не получится, и по откровенно недовольным взглядам Чубайса можно было судить, насколько его это раздражает. Когда Хоригучи обмолвился, что при благоприятном развитии событий совет директоров МВФ соберется только в конце мая, Чубайс уже откровенно возмутился. А когда речь зашла о предстоящем визите Камдессю, он, заметно нервничая, сказал, что если директор-распорядитель ожидает от Думы увеличения акцизов на нефть, то ему лучше вообще не подходить к Думе на пушечный выстрел.

Чубайс был очень взволнован. Он сказал, что после отъезда предыдущей миссии власти потратили много времени и сил на то, чтобы ускорить процесс осуществления

* В беседе с автором 24 марта 1997 г. Егор Гайдар, который активно содействовал разработке налоговой реформы, высказал предупреждение о том, что «чем меньше МВФ будет публично давить на Россию и требовать налоговой реформы, тем больше шансов, что Дума без поддержки одобрит проект». В той же беседе, поддержав в целом усилия МВФ, Гайдар, тем не менее, с сожалением отозвался о преждевременной отмене налога на экспорт, поскольку этот налог был одним из немногих действительно надежных и прозрачных источников федеральных доходов. По мнению Гайдара, МВФ навязал отмену налога, руководствуясь теорией, но не представляя себе российских реалий.

ранее согласованных действий, в том числе мер по сбору доходов и планов по налоговой реформе, и чтобы обеспечить новый, более реалистичный бюджет. Он подчеркивал, что, хотя еще не сформировано правительство и не решен до конца вопрос о распределении полномочий, власти уже решительно приступили к действиям, которые были согласованы с фондом. Чубайс сказал, что не понимает позицию МВФ. Вот суть его речи: «Да, у нас есть проблема с налоговыми поступлениями, это правда. Но давайте говорить начистоту: это проблема не столько для МВФ, сколько для самой России, и именно по этой причине и произошли недавно изменения в правительстве. Нам нужно действовать без промедления, и мы к этому готовы. Парадоксально, что после всего этого, после того, как мы добились взаимопонимания с главными политическими группами, в том числе с шахтерами, мы потеряли поддержку МВФ. Мы, конечно, можем подождать несколько месяцев, как вы предлагаете. Но это послужит крайне негативным сигналом. Не все в России поддерживают то, что мы делаем, и те, кто с нами не согласны, очень скоро нам скажут: “Даже МВФ, ваш друг, и тот вас не поддерживает”. Так же негативно могут отреагировать и финансовые рынки, что, в свою очередь, может осложнить, среди прочего, планируемое нами размещение еврооблигаций».

Далее Чубайс отметил, что все это может испортить отношения между Россией и МВФ на долгие годы. Он напомнил, что даже в неблагоприятных условиях в 1995 году были достигнуты хорошие результаты, и поэтому странно, что теперь фонд, по его впечатлению, не верит в желание нового правительства решать текущие проблемы.

Российскую сторону крайне беспокоило то, что Камдессю может приехать с пустыми руками. Если бы Камдессю в результате визита всего лишь подтвердил, что надо еще подождать, это послужило бы крайне негативным сигналом, и они это прекрасно понимали. А потому, как это случается и в других странах, где МВФ ведет сложные переговоры в условиях острой внутренней борьбы между соперни-

чающими группами интересов, и Чубайс, и все остальные прибегали для достижения своих целей ко всяческим преувеличениям и рисовали будущие угрозы. По этой части переговоры вполне соответствовали мировым стандартам.

КАМДЕССЮ В МОСКВЕ

Визиты руководителей МВФ обычно помогают правительствам принимающих стран лучше понять, что в стратегическом плане им нужно предпринять, чтобы состояние здоровья их экономики было объявлено удовлетворительным. Перед приездом Камдессю, по оценкам миссии МВФ, следовало ожидать, что прогноз властей относительно сбора доходов в 1997 году на уровне 9% ВВП не оправдается и что реальный показатель будет примерно на 1,5 п. п. ниже. Чтобы этого не случилось, требовалось в ближайшие месяцы путем политических мер продемонстрировать, что правительство серьезно намерено добиваться соблюдения налоговой дисциплины. Способы укрепить налоговый режим, в принципе, имелись, но для их эффективного применения требовалось одобрение Думы, на что больших надежд не было. Что касается расходной части, то миссия поддерживала предлагаемые властями жесткие ограничения, но в то же время настаивала на том, что эти ограничения должны быть включены в исправленный вариант бюджета и получить политическую поддержку Думы.

Камдессю прилетел в Москву 1 апреля в сопровождении Джона Одлинга-Сми. Как руководитель 2-го Европейского управления Одлинг-Сми был непосредственным начальником Хоригучи и вообще всех старших переговорщиков МВФ по России. Кроме того, поскольку своим управлением Одлинг-Сми руководил с момента его создания в 1992 году, он имел самый длительный опыт работы с Россией среди всех сотрудников фонда (следом за ним шел автор, начавший работать с Россией в июне 1993 года).

В Шереметьево Камдессю встречали Чубайс, Дубинин и Алексей Можин. Можин и по сей день является предста-

водителем России в МВФ. Будучи членом совета директоров, он голосует от имени своей страны при принятии различных решений, в том числе голосовал и при выделении средств самой России. Задачи представителя страны в МВФ в некотором смысле схожи с обязанностями представителя МВФ в стране (каковым автор был в России в период, описываемый в данной книге) и включают в себя, в том числе, поддержание эффективной связи между сторонами. Эту задачу никак не назовешь благодарной, поскольку докладывать мнение другой стороны на высоком уровне зачастую занятие не из приятных. Можин на своем посту находится с 1996 года (причем по состоянию на лето 2008 года он — первый по выслуге лет среди директоров от стран G8 и второй среди всех 24 директоров). Такое выдающееся долголетие Можина в совете директоров МВФ свидетельствует об уровне доверия, которое он заслужил у всех сторон.

Обменявшись с встречающей делегацией шутками по поводу того, сколько надо успеть сделать за очень короткий срок, Камдессю и Одлинг-Сми уехали на правительственном ЗИЛе к вертолету, который доставил их в подмосковные охотничьи угодья, на государственную дачу, где им предстояла личная встреча с Черномырдиным. Благодаря доверительным отношениям, которые складывались между ними при таких встречах, между выездами на охоту и застольями, легче было приступать к решению стоявших перед сторонами нелегких вопросов. К тому же, Черномырдин в этом смысле придерживался старого советского стиля и верил, что для успеха в деле нужно устанавливать с людьми крепкие личные связи. (Аналогичный подход мы увидим, когда разговор пойдет о правительстве Евгения Примакова.) При этом Камдессю хорошо понимал, что близкие дружеские отношения, несомненно, способствуют взаимному доверию, но заменить собой здравую политику они все же никак не могут.

Камдессю не возражал разделить с Черномырдиным его страсть к охоте в надежде на то, что в минуты отдыха ему удастся помочь российскому премьер-министру луч-

ше понять: чудесных избавлений от бесчисленных проблем не будет; стране требуется жесткая и решительная политика, а финансирование от МВФ и других кредиторов может лишь помочь смягчить болезненные побочные эффекты такой политики.

Забавно, что сам Камdessus охотником не был и никакого особого удовольствия от этих походов не получал. Но стрелял он, тем не менее, очень неплохо, и, когда об этом пошли разговоры, его даже в некоторой степени зауважали в российских службах безопасности.

На следующий день они вернулись в Москву, и у Камdessus началась череда встреч: сначала с Немцовым и Кохом, затем с Чубайсом, Сергеем Васильевым и Вьюгиным. Позднее в ЦБ РФ он беседовал с Дубининым и Алексашенко. На всех этих встречах Камdessus настойчиво задавал вопросы о фискальной политике и о том, как предполагалось решать эту критически важную проблему. Собравшись вместе на официальный ужин в доме приемов на Воробьевых горах, Камdessus и Чубайс, Немцов, Куликов, Кох и Дубинин продолжили обсуждение. Куликов уже после ужина сказал директору-распорядителю, что у него есть свой план для обеспечения сбора налогов и что он вскоре представит его на рассмотрение. Но что за план он имел в виду, так и осталось неизвестным — больше мы о нем никогда не слышали.

Встретился Камdessus и с патриархом Алексием II. Сам примерный католик, Камdessus имел обычай во всех посещаемых странах встречаться с местными религиозными лидерами. В России, впрочем, пресса встретила этот его поступок с недоумением — видимо, он не вписывался в расхожий образ «бездушного» руководителя МВФ. Состоялись также встречи с журналистами и с послами стран «Большой семерки» в прекрасной резиденции посла США — Спасо-Хаус. Наконец, Камdessus выступил с докладом в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО).

Во всех беседах Камdessus отмечал значительный прогресс, достигнутый в решении проблем в России, но в то

же время подчеркивал, что кризис так и не преодолен, особенно в том, что касалось роста экономики, налоговых поступлений и коррупции. Камдессю предлагал ускорить институциональную реформу и осуществить ряд конкретных мер, эффективность которых подтверждалась обширным опытом работы МВФ в других странах (например, в сфере налогового администрирования, казначейской системы исполнения бюджета и пр.). Он прекрасно понимал, что будущее России — в руках ее народа и руководителей, и потому его особенно беспокоило настроение Государственной думы (как показало время, его опасения были ненапрясными).

Перед отъездом Камдессю встретился в Кремле с президентом. Ельцин тепло его приветствовал, сказав, что и сам Камдессю, и эксперты фонда позволили избежать многих ошибок при проведении российских реформ. Ельцин был хорошо подготовлен к беседе с Камдессю, и разговор у них получился содержательный. Президент пообещал сделать все необходимое для продолжения стабилизации и структурных реформ. Камдессю в ответ сказал, что МВФ продолжит сотрудничество с Россией и будет по-прежнему оказывать поддержку с целью тщательной проработки и внедрения программы реформ. Явно польстив президенту, Камдессю отметил, что благодаря реформам Россия может стать «экономической сверхдержавой», хотя и оговорился, что для обеспечения необходимых условий свою роль должна сыграть и Дума.

О необходимости поддержки со стороны Думы и о своей озабоченности по этому поводу Камдессю высказался вопреки совету Чубайса не затрагивать эту тему. Его слишком сильно обеспокоили беседы с лидерами левых фракций, контролировавших тогда в Думе большинство голосов. В прессе о встрече Камдессю с Зюгановым (КПРФ), Рыжковым (Народовластие) и Харитоновым (Аграрная партия) отзывались как об отчасти успешной попытке их очаровать. Но сам он вынес из той встречи ощущение, что эти российские лидеры не понимали, по сути, ни причин российских проблем, ни способов их решения. А посколь-

ку как минимум на начальном этапе реформ при перестройке организационной и правовой инфраструктуры требовалась поддержка Думы, это их незнание и непонимание неизбежно должно было обернуться серьезными трудностями для правительства.

Обоснованность этих опасений Камдессю скоро подтвердилась. Через несколько дней он получил письмо от Николая Рыжкова, бывшего советского премьер-министра. Рыжков в том письме либо проявил полное непонимание ситуации, либо откровенно лицемерил. Он ни в коем случае не признавал, что тяжелейшее положение, из которого Россия искала теперь выход, было на самом деле его собственным прямым наследием. Но при этом он выражал популярное в стране мнение, широко распространенное и среди депутатов в Думе: «Советский Союз не был членом МВФ. Тем не менее положение в экономике СССР оценивалось как относительно стабильное. После того, как российские власти в 1991 году взяли стратегический курс на рыночные реформы и начали по рекомендации и при поддержке МВФ осуществлять пакет мер в этом направлении, экономическое положение моей страны постоянно ухудшается. Не только у меня лично, но и у многих людей в моей стране есть серьезные вопросы относительно ответственности МВФ за вытекающие из его рекомендаций последствия».

Другой показательный случай произошел во время встречи Камдессю с руководством думского бюджетного комитета 3 апреля. Один из заместителей председателя комитета, депутат-коммунист Юрий Воронин обвинил Камдессю в том, что программа МВФ не предотвратила спад производства, и похвастался, что поспорил с Фишером на бутылку коньяка, что и в 1997 году показатель роста будет отрицательным*. С его точки зрения, бутылка была уже

* Спорщики побились об заклад в Вене в августе предыдущего года; Фишер утверждал, что при соблюдении согласованной экономической программы показатель роста в 1997 году будет положительным. Он, кстати, выиграл спор: ВВП вырос на 0,9%.

у него в кармане. Камdessus отпарировал, сказав, что он не только уверен в победе Фишера в этом споре, но и сам готов поставить на кон лучшую бутылку из своих запасов, что рост в России составит не менее 5% в 2000 году, при условии, что у властей хватит политической воли завершить начатое. Депутат Оксана Дмитриева ему возразила, что он чересчур оптимистично смотрит на вещи, а Камdessus ответил ей: «Мадам, я в спорах обычно не проигрываю...»

В тот вечер Камdessus улетел из Москвы, заручившись обещанием правительства предпринять дополнительные меры для сбора в федеральный бюджет 1997 года установленного объема в 305 трлн неденоминированных рублей, представить положения нового Налогового кодекса на рассмотрение Думы и добиваться их немедленного принятия.

ЗАПОЗДАЛОЕ ПРИНЯТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ 1997 ГОДА

Новая правительственная команда хотела как можно скорее продемонстрировать свою способность улучшить финансовую ситуацию. В не меньшей, а может быть, и в большей степени она хотела также показать, что пользуется доверием международного экономического и политического сообществ. А для них принципиально важным моментом было наличие согласованной программы с МВФ. Поэтому российские руководители заверяли сотрудников фонда, что обеспечить доходы бюджета в оговоренном на 1997 год объеме можно будет без особых проблем, хотя отчасти это будет зависеть от того, как скоро МВФ потребует полного прекращения налоговых платежей в неденежной форме. Они признавали, что неденежные схемы только способствуют росту задолженностей и неплатежей. Но в то же время их заботило то, что для ликвидации бюджетных задолженностей потребуются большие займы и что на рынке ГКО собрать их в таких объемах без резкого увеличения доходности облигаций вряд ли получится.

Хоригучи и его команда вновь приехали в Москву в конце апреля. На этот раз в их задачу входило доработать с властями Заявление об экономической политике. В нем должны были быть изложены политические решения, которые правительство и Центральный банк намеревались осуществлять для достижения целей, согласованных с МВФ на 1997 год. В процедурном плане Заявление служило основанием для заявки правительства, адресованной совету директоров МВФ с целью утверждения программы на год и продолжения ее финансирования.

Правительство в тот момент уже испытывало серьезные проблемы в финансовой сфере. В июне планировалось размещение крупного выпуска еврооблигаций, и начали распространяться слухи, что Минфин обратился к организаторам размещения — банкам SBC Warburg и JP Morgan — с просьбой о промежуточном финансировании*. В беседе с Касьяновым, отвечавшим как замминистра финансов за этот выпуск облигаций, я обратил его внимание на то, что аналогичное использование промежуточного финансирования, предоставленного в конфиденциальном порядке Deutsche bank при размещении еврооблигаций, номинированных в немецких марках, негативно сказалось на условиях тогдашнего выпуска и что повторение ситуации может точно так же привести к ужесточению условий для предстоявшего выпуска долларовых еврооблигаций. Касьянов ответил мне, что проблема была бы решаемой, если бы был выделен апрельский транш кредита МВФ, и что в противном случае правительству придется выбирать между негативными последствиями, о которых говорил я, и возможным эффектом промежуточного финансирования за счет дополнительного выпуска ГКО.

Программу политики на 1997 год Хоригучи и Чубайс наконец-то доработали. В ней предусматривался реальный рост ВВП на 3% и снижение годовой инфляции до 14%.

* Выпуск еврооблигаций на сумму 250 млн долларов в конце концов состоялся в июне, и полученное промежуточное финансирование было погашено.

Чубайс настоял на резко выгнутой кривой графика поступления доходов в течение года. Он утверждал, что опустить результаты второго квартала было уже практически невозможно и что поэтому серьезное улучшение показателей реально планировать начиная только с третьего квартала. Аналогичным образом он видел и план проведения структурных реформ. Был согласован также перечень предварительных мер, после осуществления которых совет директоров мог бы приступить к рассмотрению российской заявки. Предполагалось, что совет соберется с этой целью 16 мая.

Сегодня можно спорить, не слишком ли наивно было соглашаться с аргументами Чубайса в пользу «выгнутого» графика. Но в тот момент в МВФ преобладало мнение, что в предыдущий период удовлетворительных результатов в рамках программы EFF не было в первую очередь из-за отсутствия политической воли, а отныне она, судя по всему, будет присутствовать. Ведь в правительство пришла «команда мечты», и она-то сможет, преодолев пресловутую политическую сезонность, заложить основы для более эффективного исполнения согласованных программ.

На заседании совета директора выразили серьезную озабоченность в связи с ухудшением в налоговой сфере, низкими темпами структурных реформ и частыми сбоями в обеих этих областях. Они указали, что если сбои будут продолжаться и дальше, то это может подорвать доверие и к России, и к МВФ. В то же время они согласились, что предложенная программа наметила реалистичные меры для закрепления уже сделанного и для ускорения перехода России к рыночной экономике. Главной причиной неудач в фискальной области они посчитали несовершенство фундаментальных структурных и институциональных элементов, сделав при этом особый упор на продолжающихся недоборах доходной части бюджета. Сократить планируемые на 1997 год доходы большинство директоров нехотя согласились, но подчеркнули, что сборы необходимо срочно увеличивать. Они указали, что, если из-за неудовлетворительных сборов финансирование расходов за счет

собственных средств бюджета будет и дальше сокращаться, ситуация очень скоро выйдет из-под контроля.

Очередной транш в размере 640 млн долларов был выделен России 21 мая. Средства были зачислены на счета Минфина в ЦБ РФ.

Новый глава российской миссии фонда аргентинец Хорхе Маркес-Руарте, чтобы лучше вникнуть в ситуацию, встретился с группой ведущих не входивших в правительство российских экономистов (среди них были Андрей Илларионов, Леонид Григорьев, Евгений Гавриленков)*. Они обратили его внимание на то, что, невзирая на оптимизм инвесторов-нерезидентов, позиция российских инвесторов в целом не изменилась. Особой веры в стабильность рубля и банковской системы у них по-прежнему не было. Российские граждане по-прежнему требовали зарплату наличными, отказывались хранить сбережения в банках, а отложенные деньги неизменно переводили в доллары.

Имея диплом экономиста Чикагского университета и будучи гражданином Аргентины, Маркес-Руарте сразу понял, что это значит, и начал внимательно следить, меняются ли настроения резидентов, пусть даже незначительно. Вскоре он стал весьма скептически относиться к тому, в каком масштабе и, особенно, в какие сроки можно реально трансформировать российскую экономику. Однако он все-таки был теперь главным переговорщиком от МВФ и потому, невзирая на свои подозрения, искренне старался оказывать посильную помощь российским властям в решении их колоссальных задач.

По состоянию на 1 июня экономическое положение улучшилось: инфляция снижалась, появились признаки роста, в фискальной области дела шли по плану, золотова-

* Хоригучи через несколько месяцев получил назначение на пост руководителя азиатского департамента МВФ. На этом месте у него начались расхождения во взглядах с Хорстом Келером, который в октябре 2000 г. стал директором-распорядителем фонда, после чего он ушел из МВФ и получил должность исполнительного вице-президента и главного экономиста в Институте международных финансов.

лютные резервы быстро увеличивались. Согласованная с МВФ экономическая программа на сей раз даже была оформлена постановлением правительства (№ 597 от 17 мая).

Однако, как того и опасался Камдессю, Дума отклонила изменения в бюджет 1997 года, ставившие расходы в прямую зависимость от полученных доходов. Желая сохранить расходы на прежнем уровне, депутаты настаивали на более высоких показателях доходной части. Чубайс и другие официальные лица заверили сотрудников МВФ, что, независимо от позиции Думы, расходы будут сохранены в рамках предложенного секвестрированного бюджета. Вьюгин подтвердил, что расходы ограничат именно этим уровнем, а переговоры с Думой будут тем временем продолжены.

В результате притока денег рыночные процентные ставки продолжали снижаться. В середине июня межбанковская ставка кредита составляла в среднем 10—15%, ставка рефинансирования ЦБ 16 июня снизилась с 36 до 24%, налогооблагаемый процентный доход ГКО установился в районе 20%. Снижение курса рубля в пределах коридора существенно замедлилось, и, судя по ставкам форвардных контрактов, эта тенденция должна была сохраниться; то есть введение коридора на тот момент можно было считать мерой вполне эффективной.

При таком резком снижении ставок и быстром росте объема денежной наличности даже появилось опасение, что рынок начинает перегреваться. У МВФ денежная наличность в таких количествах вызывала некоторые опасения, но к его доводам не прислушались. Положительным фактором при этом было увеличение валютных резервов. Правда, хотя они и увеличивались значительно быстрее, чем предусматривалось в программе, в абсолютном выражении (20 млрд долларов по состоянию на 1 июля 1997 года) по мировым стандартам они оставались на относитель-

* К 1 июня резервы выросли до 18,2 млрд долларов с 15,3 млрд по состоянию на начало года.

но низком уровне; этого объема едва хватало на покрытие платежей по импорту в течение всего 3 месяцев*. Так что вероятность кризиса платежного баланса оставалась все еще вполне реальной, тем более, что правила валютного контроля были незадолго до того смягчены.

СПОРЫ ВНУТРИ МВФ

В конце июля миссия во главе с Маркесом-Руарте приехала в Москву с целью обсудить более конкретно вопросы, связанные с возросшим притоком капитала. Ситуация на тот момент была такова, что за один июнь Центральный банк купил и частично стерилизовал через операции на свободном рынке почти 2 млрд долларов — таков был результат размещения суверенных еврооблигаций, выделения кредита Всемирного банка и постоянно растущих инвестиций нерезидентов в российские активы, в частности в ГКО. Объем денежной базы на рынке увеличивался гораздо быстрее, чем предусматривалось в программе, и потому росло беспокойство относительно того, как это скажется на инфляции. Оценить как следует тенденцию на тот момент было, конечно, трудно, но признаки того, что снижение инфляции прекращается, были налицо. О том, что России в складывающейся ситуации следовало бы предпринять, в Вашингтоне перед отъездом миссии единого мнения не было.

Крайнее беспокойство по поводу ситуации без обвиняков высказывал директор исследовательского департамента Майкл Мусса. С его точки зрения, самым неприятным было то, что из-за сокращения доходов бюджета в предыдущем году дефицит значительно превысил предусмотрен-

* За несколько месяцев до начала кризиса 1994-го года валютных запасов Мексики хватало на покрытие импорта в течение примерно семи месяцев. На момент начала кризиса валютных запасов Аргентины хватало на двенадцать месяцев, и, даже несмотря на серьезное давление со стороны рынка, она тогда сумела сохранить привязку своей валюты к доллару.

ный в программе объем, а в сочетании с по-прежнему жесткой денежной политикой это привело к сохранению реальных ставок процента на слишком высоком уровне. Он считал, что проводить корректировку в сторону ужесточения фискальной и ослабления денежной политики лучше всего было именно теперь, пока номинальные ставки процента продолжали снижаться и на рынке преобладали позитивное восприятие структурных реформ и доверие иностранных инвесторов. В такой ситуации риск нарушить процесс стабилизации был бы наименьшим.

В российской программе конкретных требований относительно объема денежной базы не было. Но поскольку приток капитала сохранялся на уровне выше прогноза, руководство МВФ поручило миссии договориться с Центральным банком о том, чтобы он ограничил рост кредитной экспансии на уровне ниже того, который был изначально предусмотрен в программе. Имелось в виду, что это замедлит рост денежной массы, хотя в каких именно пределах следовало применить эту компенсирующую меру, зависело от текущего уровня инфляции. В любом случае полная стерилизация не предполагалась; цель заключалась в том, чтобы привести рост денежной массы в строгое соответствие с согласованными целевыми показателями. Фишер также высказал пожелание, чтобы миссия совместно с российскими властями определила, какая конкретно доля притока капитала приходилась на рост внутреннего спроса на наличность.

На тот момент оснований прогнозировать прекращение чистого притока капитала у сотрудников МВФ не было. Но прогноз показателя роста экономики за год, тем не менее, был пересмотрен и снижен до 1,5%, поскольку результаты первого полугодия оказались явно недостаточными. Однако и в этом случае, чтобы расчет оправдался, во втором полугодии все так же требовалось весьма существенное ускорение роста. То есть и в этом вопросе логика расчетов была та же, что и в отношении увеличения бюджетных доходов.

А рынки тем временем от России были в полном восторге. В журнале *Business Week* от 15 сентября вышла ста-

тъя, в которой говорилось: «Быки на фондовых рынках считают, что при нынешнем уровне цен инвесторы получают более чем достаточно за те риски, которые они на себя принимают. Особым доверием у них, похоже, пользуется Россия. Привлекательность ее стремительно растет, причем настолько, что, по оценке Merrill Lynch & Co., на нее только в этом году пришлось 7% всех кредитов, выданных странам с развивающейся экономикой». В статье далее подчеркивалось: «По мере того как экономическая и политическая ситуация в стране стабилизируется, а у Москвы появляется положительная кредитная история, доходность по российским долговым обязательствам приближается к показателям облигаций западных правительств... инвесторы с растущей уверенностью раскупают очередные выпуски ценных бумаг в этом регионе». Наконец, в статье обращалось внимание на то, что «еще одной новой формой прибыльных инвестиций являются долговые обязательства в местной валюте»: «В России, например, доходность рублевых государственных краткосрочных облигаций достигает 20—30%, а по более рискованным корпоративным векселям она может составить и все 100%».

СОМНЕНИЯ, СОМНЕНИЯ

Поскольку приток капитала обнадеживал, большую часть времени миссия посвятила тревожному положению в области исполнения бюджета.

На заключительной встрече с Чубайсом 31 июля Маркес-Руарте подчеркнул, что сбор доходов по-прежнему недостаточен; даже заниженный согласованный показатель на первое полугодие — и тот не был достигнут. В то же время миссия признала, что отставание от целевого показателя было не столь значительным, а во втором квартале установленный уровень и вовсе был практически достигнут (разница возникла только из-за корректировки в сторону понижения результатов первого квартала) и что целевой показатель дефицита пока соблюдается, что налицо серь-

езные усилия по повышению сборов и что все остальные целевые показатели программы на конец июня достигнуты. С учетом всего этого миссия считала возможным рекомендовать руководству МВФ завершить квартальный обзор.

Чубайс в ответ сказал, что он результатами сбора доходов в начале года тоже недоволен, но в то же время перестановки в Госналогслужбе и ГТК начали давать отдачу уже во втором квартале. А в ГНС при полной поддержке правительства найдены средства для решения проблемы задолженностей, и поэтому нет сомнений, что запланированные на год высокие показатели таможенных сборов будут достигнуты*.

Была рассмотрена и проблема улучшения контроля за исполнением расходов. Чубайс и Кудрин начали работу в этом направлении и попытались провести системную инвентаризацию задолженностей с целью их последующей ликвидации либо обеспечения**. В отношении неденежных форм расчетов с бюджетом Чубайс заверил, что к концу года, когда завершится исполнение уже начатых операций подобного типа, эти расчеты будут наконец прекращены полностью. Он отметил, что главной причиной появления взаимозачетов был недостаточный контроль за расходами и что эта проблема будет решена после запланированного на 1 января 1998 года введения в действие казначейской системы. Была достигнута договоренность

* В рамках крупной кадровой перетряски было уволено все старое руководство ГНС, и Александру Починку поручили реформирование и переориентацию всей системы сбора налогов и распоряжения ими.

** Чубайс и Кудрин взялись тогда за выяснение реального положения дел с задолженностями правительства и попытались различить среди невыполненных обязательств «законные», но незапланированные расходы, и те, что фактически являлись политическими обещаниями. Как ни странно, эти их первые попытки создали впечатление, что положение с задолженностями ухудшается, хотя на самом деле они впервые начали наводить порядок и брать под контроль всю практически бессистемную массу платежных обязательств, доставшуюся им в наследство от развалившейся прежней советской системы контроля и учета.

о тесном сотрудничестве при подготовке проекта бюджета на 1998 год.

Чубайс выразил уверенность, что правительство сможет отныне без помех проводить смелые реформы.

Маркес-Руарте по возвращении в Вашингтон доложил о результатах переговоров. Он сообщил, что Чубайс обещал сделать все возможное для увеличения доходов, и далее указал, что проблема с задолженностями обострилась и требовала к себе повышенного внимания. ЦБ по-прежнему придерживался жесткой кредитной политики во избежание отрицательного влияния возросшего притока капитала на цены. В целом, назначенная весной новая экономическая команда, судя по всему, взяла управление структурными реформами в свои руки и придала им хороший импульс, подготовив, например, законодательную базу для антимонопольных преобразований. В широком смысле это соответствовало одобренной программе.

3 сентября совет директоров утвердил завершение квартального надзора, и через несколько дней был выделен очередной транш в 640 млн долларов. Тем не менее, уже тогда у членов совета директоров появились некоторые опасения. Камдессю отразил их в письме, которое он 11 сентября отправил Черномырдину. Он, в частности, написал, что директоров крайне беспокоила неустойчивость положения с бюджетом. В первом полугодии в рамках программы EFF уже было небольшое отставание по денежным поступлениям, а в июле и, возможно, в августе недобор начал существенно возрастать. Директора признавали, что в последние месяцы в этой области были предприняты серьезные усилия, но в то же время указывали, что их явно недостаточно, тем более что на второе полугодие было запланировано резкое увеличение денежных сборов.

В условиях нехватки поступлений задолженность можно было ликвидировать только при строжайшем контроле за расходной частью. Соответственно директора призывали российское правительство принять решительные меры и наладить за счет введения казначейской системы более

эффективное распоряжение расходами. В заключение Камdessus отметил, что сотрудники МВФ поддерживают постоянный контакт с командой Чубайса в министерстве финансов с целью улучшить положение в фискальной области. Директор-распорядитель призвал совет директоров и российские власти «не жалеть усилий в этом направлении», пообещав: «Мы со своей стороны сделаем все возможное, чтобы помощь России продолжалась».

НЕПРИЯТНЫЕ РЕАЛИИ

Когда совет директоров 3 сентября утверждал результаты квартального надзора, в московский офис МВФ уже начали приходить сведения, что поступления в бюджет продолжают отставать от плана. По данным за июль, отмечался недобор по акцизам и по НДС, а общий денежный доход бюджета за месяц оказался чуть ниже 7% ВВП и составил 19,1 трлн неденоминированных рублей против предусмотренных планом 24,6 трлн. Выюгин считал, что результат в августе вряд ли получится намного лучше и что нет никаких гарантий, что в сентябре удастся наверстать упущенное и все-таки выполнить 9-месячный план. Однако официально его сотрудники заявляли, что начиная с сентября сборы будут расти и даже что план на конец сентября, скорее всего, будет выполнен. Но из всего этого можно было заключить, что запланированные на год денежные доходы бюджета в размере 283 трлн неденоминированных рублей — это все-таки нереально*.

Выюгин соглашался, что в скором времени будет, наверное, лучше пересмотреть ожидаемые годовые показатели сбора доходов. Он даже признался, что, по некоторым

* В рамках программы за критерий ее исполнения был принят минимальный объем сбора налогов в 283 трлн рублей, хотя в бюджет было заложено 304 трлн. За счет этой разницы обеспечивалась некоторая гибкость в исполнении программы. Такой подход к установлению целевых заданий был обычным при разработке поддерживаемых МВФ программ.

прикидкам его сотрудников, недобор за год мог составить до 40 трлн неденоминированных рублей. В реальности он составил несколько меньше: в 1997 году в бюджет поступило 252 трлн неденоминированных рублей.

При этом, как ни странно, показатели бюджетного дефицита оставались на установленном в программе уровне. Но следует учитывать, что для серьезного мониторинга расходной части надежных данных явно не хватало. Так, например, по официальной статистике расходы федерального бюджета за июль были чуть выше 11% месячного ВВП, в то время как по общим оценкам они должны были составить примерно 14%. При том, что вплоть до введения казначейской системы отслеживать текущую задолженность можно было только по двум статьям (зарплатам и трансфертным платежам Пенсионному фонду), вывод напрашивался сам собой: по каким-то другим статьям бюджета происходит накопление неучтенной чистой задолженности.

Исходя из поступающих данных, сотрудники МВФ начали предупреждать российских коллег, что в проект бюджета 1998 года, переданный в августе на рассмотрение в Думу, доходы заложены чересчур оптимистичные. В Минфине ожидаемый годовой доход на 1997 год снизили, но лишь до 8,5% ВВП, хотя по результатам первых семи месяцев получилось не более 7,3% ВВП*.

Пожалуй, лучше всех остальных в бюджетных вопросах разбирался заместитель председателя ЦБ и одновременно бывший заместитель министра финансов Сергей Алекса-

* Ключевым моментом для понимания здесь является влияние налогов и денежных зачетов на уровень сборов. В 1996 г. сборы «живыми деньгами» составили примерно 7% ВВП; за первые семь месяцев 1997 г. — 7,3%. Но общий показатель доходной части бюджета был при этом значительно выше: в 1996 г., с учетом всех форм налоговых и кредитно-денежных зачетов, он составил около 9,5% ВВП, а за первые семь месяцев 1997 г. — 10,3%. Разумно предположить, что когда за такой период почти 2,5—3% ВВП собирается в бюджет в неденежной форме, то это вряд ли повышает готовность и желание предприятий погасить свои долги бюджету живыми деньгами — скорее наоборот.

шенко*. В беседе, состоявшейся между нами в конце августа, он поделился своей оценкой положения. Он согласился, что сбор доходов неудовлетворителен, но в то же время отметил, что ничего нового в этом нет и что вообще с момента отъезда июльской миссии МВФ не случилось ничего такого, что оправдывало бы пересмотр плановых показателей за год. Хотя, естественно, если каждый раз не выполняется план на месяц, наверстать упущенное к концу года становится все труднее. Он подчеркнул, что как минимум до приезда очередной миссии в конце октября Чубайс о невыполнении запланированного на год не признается, поскольку вроде бы, добиваясь согласия Ельцина на секвестр бюджета 1997 года, пообещал ему, что сбор запланированных доходов обеспечит обязательно.

Алексашенко также призвал не питать иллюзий и не рассчитывать на то, что сборы можно существенно увеличить за счет какого-то «пакета чрезвычайных налоговых мер». Он также высказал мнение, что любая попытка упорядочить сбор и распоряжение налогами будет по-прежнему затруднена отношением сотрудников ГНС, которые видят свою задачу не в том, чтобы обеспечивать сборы, а в том, чтобы проверять правильность расчетов. Независимо от перемен в руководстве налогового ведомства, такое отношение к делу на местах быстро изменить невозможно, особенно при тех низких зарплатах, которые платят налоговикам. Наконец, он подчеркнул, что принятие нового Налогового кодекса (в его тогдашнем виде) только усложнит положение, поскольку в нем в плане обеспечения платежей предусмотрены одни полномочия, а вот полномочия налоговой полиции урезаны.

* Алексашенко уже ранее работал вместе с Дубининым в Минфине. В 1994 г. именно он вел переговоры с МВФ практически по всем бюджетным вопросам, кроме тех, в обсуждении которых участвовал Вавилов. После обвала рубля 19 октября 1994 г. Дубинин, исполнявший обязанности министра, стал одним из козлов отпущения и был уволен. Алексашенко в знак протеста ушел в отставку и вдобавок опубликовал открытое письмо, в котором выступил с жесткой критикой в адрес самого президента; тогда для высокопоставленного чиновника в России это был беспрецедентный шаг.

С учетом сказанного сразу возникал вопрос: если доходы увеличить не удастся и при этом пытаться удержать дефицит в согласованных рамках, то как тогда, не увеличивая задолженность, еще больше сократить расходы в и без того уже секвестрированном бюджете? Алексашенко разъяснил, что пока Чубайс повязан по рукам и ногам, поскольку не может признаться Ельцину в неисполнении плана доходов. Но время в запасе еще есть, поскольку если недобор к концу года все-таки случится, то в последние два месяца, когда обычно производится большой объем платежей, вполне можно будет предпринять определенные шаги. Ситуацию в таком случае нужно будет очень тщательно отслеживать, и потребуются жесткие решения об отсрочке или отмене некоторых бюджетных платежей. Но именно это сделать будет гораздо труднее.

По словам Алексашенко, главная проблема заключалась в том, как реально проконтролировать расходы, не на бумаге, а на практике; другими словами, как взять под контроль механизмы, работающие внутри «черного ящика». К сожалению, до тех пор, пока не заработает эффективная казначейская система, никакой другой системы для предотвращения роста задолженности нет. По мнению Алексашенко, глава Казначейства Александр Смирнов сам не знал как следует, какова его цель, а потому и не представлял, что нужно делать, чтобы ее достичь. Он наверняка рапортовал своему начальнику — Чубайсу — что Казначейство будет готово приступить к работе 1 января 1998 года, и это соответствовало действительности в том смысле, что примерно 2500 отделений уже имелись в наличии. Но у каждого из них был свой отдельный счет, а вот центрального контроля за их операциями так и не было. Алексашенко считал, что даже при наличии желания и подходящих людей на создание настоящей казначейской системы, способной контролировать исполнение расходов и платежи, все равно потребуются годы. Из чего следовал вывод, что «черный ящик» еще долгое время будет оставаться слабым местом фискальной системы.

Предсказания Алексашенко, к сожалению, сбылись. Проблема так и осталась нерешенной. А когда азиатский финансовый кризис докатился до России и одновременно рухнули мировые цены на нефть, она дала о себе знать со всей своей силой.

БЕЗМЯТЕЖНОЕ НАСТРОЕНИЕ В ГОНКОНГЕ

Как я уже писал в главе 2, на встрече с Камдессю в Гонконге 23 сентября 1997 года российская делегация словно напрочь забыла о домашних проблемах. Чубайс, конечно, отметил, что с доходами бюджета дело по-прежнему обстоит непросто, но дальше уже говорил о том, как энергично работали он и его команда, не дожидаясь вступления в силу нового Налогового кодекса и даже бюджета на 1998 год. Он сказал о намерении объявить банкротом некую крупную компанию на основании налоговых неплательщиков (видимо, речь шла о «Нижневартовскнефтегазе») и тем самым продемонстрировать принципиально новую позицию правительства. Чубайс утверждал, что Ельцин и Черномырдин настаивают на радикальном прогрессе в реформах*. В связи с этим любые новые идеи МВФ он будет только приветствовать.

По поводу денежной политики и перспектив второго полугодия 1997 года Дубинин высказался спокойно, отметив, что в дополнение к обычному сезонному оттоку капиталов перед намеченной на 1 января 1998 года деноминационной реформой можно ожидать временного ухода денег в иностранные валюты в качестве меры предосторожности**.

* Мысли о «любовном разводе» с МВФ, которую походя высказал Чубайс, добавил веса Ельцин: находясь 18 сентября 1997 г. с визитом в Орле, он тоже заявил, что Россия перестанет пользоваться займами МВФ после того, как в 1999 году будет погашен текущий займ.

** Демонстрируя свою уверенность в том, что с инфляцией удалось окончательно совладать, ЦБ 4 августа объявил, что 1 января 1998 г. будет проведена деноминация рубля, в результате которой старые 1000 рублей станут равны 1 новому рублю.

В остальном же он подчеркнул, что необходимо поддерживать стабильность обменного курса, но сохранять при этом определенную гибкость.

Благодушные российской делегации, как, впрочем, и большинства остальных участников встречи в Гонконге, было настолько велико, что они не замечали даже того, что происходило прямо у них перед глазами. Недавние события в Таиланде казались всем затруднением сугубо местного характера. А Чубайс и вовсе с завидной самонадеянностью предположил, что разочарованным в азиатских рынках инвесторам стоило бы всерьез подумать, не выбрать ли им Россию в качестве «тихой гавани» для их капиталов!

Всего две недели оставалось тогда до взрыва мины замедленного действия в Корее. Но сила мифа об азиатском чуде была такова, что никто ни на миг не задумывался о возможности краха. А он все же случился. Импорт нефти и сырья на ведущие азиатские рынки резко сократился, цены на них упали, и кризисная волна пошла по всему миру. Именно в ней потом усмотрел одну из главных причин кризиса в России профессор Ясин.

Стэнли Фишер выступил 19 сентября на одном из семинаров в Гонконге с докладом, в котором решительно высказался в пользу внесения в Устав МВФ поправок, которые позволили бы фонду в полную силу включиться в процесс регулирования и либерализации международных рынков капитала. Он отметил случившиеся недавно волнения в регионе — в частности, атаки на тайский бат и его девальвацию, за которой последовала девальвация еще ряда валют, а также и симптомы распространения трудностей по всей Восточной Азии, аналогичные тем, что наблюдались в 1995 году в Латинской Америке и, в меньшей степени, в 1993 году в Европе. Возражая тем, кто считает, что от движения капиталов обычно больше экономических проблем и рисков, чем пользы, Фишер попытался показать, что упорядоченное развитие либерализованной системы, наоборот, служит интересам стран — членов фонда.

Глава 8

РАСЧЕТЫ НЕ ОПРАВДЫВАЮТСЯ

ОПЯТЬ ПЛОХИЕ НОВОСТИ

Как только российские руководители вернулись из Гонконга, на них одно за другим посыпались неприятные известия. Пессимистичные прогнозы Выюгина по поводу поступлений в бюджет начинали сбываться. Пошли разговоры, что корейские и бразильские инвесторы избавляются от российских активов. Резервы ЦБ сократились на 0,5 млрд долл. в сентябре и еще на 0,2 млрд долл. в октябре. И на рынке ГКО, и на фондовом рынке заметно возросла волатильность.

Центральный банк отреагировал на ситуацию неоднозначно. С одной стороны, его руководителей тревожило то, что азиатский кризис может иметь отрицательные последствия для российского валютного рынка, а у них при этом не было в наличии механизма, позволяющего реально отслеживать ситуацию. Даже те сведения, которые они получали от банков, были скорее формальными отписками, нежели информацией по существу. ЦБ не располагал регулярно обновляемыми сведениями о движениях капиталов нерезидентов, в первую очередь на рынке ГКО, о валютных позициях банков, о гарантиях, форвардных контрактах и других внебалансовых статьях, а также неконсолидированной отчетностью дочерних предприятий банков. По просьбе Алексашенко сотрудники МВФ подготовили справку о валютных кризисах, спекулятивных атаках на конкретные валюты и о возможных последствиях таких событий для России.

С другой стороны, руководители ЦБ стали менее охотно делиться информацией с МВФ. В Гонконге Маркес-Руарте обратил внимание Алексашенко на то, что информация от ЦБ поступает с запозданием и в недостаточном объеме. Об этом же пытался говорить и я еще не-

сколькими неделями раньше, поскольку качество поступивших сведений уже тогда не соответствовало стандартам МВФ. Алексашенко несколько наивно отвечал в том смысле, что надзор теперь осуществлялся поквартально и потому потребность в ежемесячных справках якобы отпала. Но Маркес-Руарте твердо дал ему понять, что он заблуждается и что впредь квартальные обзоры не будут считаться завершенными до тех пор, пока ЦБ не решит этот вопрос. Скорого решения, тем не менее, не последовало*.

Тем временем на фоне возросшей волатильности российских финансовых рынков и все большей неясности с бюджетом на 1998 год и в Москве, и внутри МВФ развернулась оживленная дискуссия по поводу текущей фискальной ситуации в России.

В Москве ее рассматривали следующим образом. В конце сентября 1997 года глава Института экономики переходного периода Егор Гайдар объяснял упорное сокращение поступлений в бюджет не в последнюю очередь тем, что у нефтяной, газовой, металлургической промышленности и некоторых других секторов имелось все больше возможностей для так называемого «налогового планирования». Пользуясь имевшимися в и без того противоречивом налоговом законодательстве многочисленными лазейками, они осуществляли свои расчеты и получали окончательные прибыли через офшорные фирмы. Гайдар считал, что любые попытки противодействовать этому напрямую через аудит компаний трудно осуществимы и вряд ли дадут ощутимый результат. Предпочтительнее, с его точки зрения, было применение правовых мер принуждения, за которые также уже давно выступал первый заместитель министра финансов Сергей Игнатьев. Нефтяным компаниям, например, можно было перекрывать доступ

* Маркес-Руарте направил 24 октября Алексашенко перечень четко определенных требований, касающихся отчетности. Они соответствовали стандартным правилам МВФ. Последовали обмены всяческими встречными предложениями, но и к лету 1998 года вопрос по-прежнему оставался до конца не решенным.

к государственным экспортным нефтепроводам вплоть до возмещения всех их задолженностей. По оценке Гайдара, после некоторого увеличения поступлений в бюджет в мае и в июне налоговики преждевременно успокоились, поскольку недостаточно решительные меры по ликвидации задолженностей и сохраняющаяся возможность использовать зачеты никак не способствовали увеличению сборов.

Во время встречи в конце сентября Вьюгин высказал мнение, что прибегать к каким-то чрезвычайным мерам для увеличения поступлений бессмысленно. С его точки зрения, недобор объяснялся в первую очередь причинами, коренящимися в существующей административной системе, и потому авральные мероприятия в лучшем случае могли дать только временный результат. Он считал, что сосредоточиться надо на устранении условий, благоприятствующих неплатежам (задолженность самого бюджета и зачеты), и на реформе аппарата Госналогслужбы. Особое внимание при этом следовало обратить на воспитание в ГНС нового отношения к делу и тем самым помочь новому руководству добиться того, чтобы налоговики в первую очередь заботились не о проверке отчетности, а о сборе налогов.

Относительно конкуренции между налоговыми ведомствами Вьюгин отметил, что действительно ГНС напрямую подчинялась Чубайсу, а налоговая полиция и таможня — Куликову, но на практике все они подчинялись в конечном итоге одному Чубайсу и согласовывали все свои действия с Минфином. Черномырдин, по словам Вьюгина, незадолго до того дал строгое указание обеспечить согласованность действий ГНС и налоговой полиции. Что касается ГТК, то, с точки зрения Вьюгина, проблема была не столько в недостатке согласованности действий, сколько в коррумпированности таможенников.

Тревожно прозвучало мнение Вьюгина о том, почему Чубайс не имеет возможности более решительно добиваться увеличения поступлений в бюджет. Вьюгин сказал, что правительство имеет «коалиционный» состав и что некоторые группы в нем явно против усилий Чубайса.

Было похоже, что в ответ на слишком сильное давление на должников со стороны Чубайса его противники могли через подконтрольные СМИ обнародовать некий компромат и таким образом скомпрометировать весь процесс реформ. По мнению Вьюгина, ситуация была крайне опасная и практически безвыходная. Чтобы суметь все-таки найти политическое решение, Чубайсу следовало с большой осторожностью выбирать подходящий момент для решительных мер в сфере сбора налогов. Вьюгин отметил, что в этой ситуации МВФ мало чем мог помочь, так что фонду оставалось только продолжать настаивать на проведении согласованной политики.

Через пару недель эту оценку Вьюгина поддержал Сергей Васильев. Его мнение сводилось к тому, что Чубайса все больше теснили люди из окружения президента (похоже, имелся в виду Лившиц) и некоторые влиятельные банкиры. Они признавали, что Чубайс умеет решать проблемы, но при этом считали, что решение основных макроэкономических проблем (инфляция, валютные резервы, экономический рост) уже отошло на второй план. К тому же, с точки зрения этих людей, Чубайс стал политически сильно уязвим, и поэтому Ельцину желательно от него избавиться — чем раньше, тем лучше. На первый взгляд казалось, что те, кто настраивал Ельцина против Чубайса, на самом деле пытались сорвать проведение его политики. Но, с учетом особенностей тогдашней политической борьбы, речь скорее все-таки шла о попытке убрать чересчур сильного конкурента.

Вряд ли поэтому было просто совпадением то, что произошло в октябре. На рынках тогда начала ощущаться нервозность, поскольку инвесторы с растущей тревогой отмечали признаки распространения азиатского кризиса. Телеведущий Сергей Доренко в одном из выпусков программы «Время» обвинил людей Чубайса в том, что они пытаются дестабилизировать валютный рынок тем, что «сливают» одному из ведущих западных телеграфных агентств информацию о якобы планируемой отставке Чубайса. Телеканал, по которому шла передача — ОРТ, в то время контролировался заклятым врагом Чубайса Березовским.

Как и многие другие российские чиновники, имевшие дело с МВФ и прочими иностранными представителями, Васильев имел привычку преподносить соперничество между отдельными политиками в сильно преувеличенном виде и выдавать его за почти неприкрытые попытки изменить политический курс страны. Расчет при этом, видимо, был на то, что, выступив в защиту оказавшейся под угрозой политической линии, МВФ помог бы заодно снять давление и с людей, эту линию отстаивавших. Именно поэтому Васильев настаивал на том, что до сих пор решены были только относительно несложные проблемы (например, установление контроля за денежной базой), в то время как действительно трудные фискальные задачи и связанные с ними структурные преобразования, затрагивавшие интересы влиятельных групп, наталкивались на упорное сопротивление. В результате этих бесед сложилось впечатление, что Васильев стремился привлечь МВФ на свою сторону и хотел, чтобы фонд попытался убедить Ельцина в незаменимости Чубайса. Но МВФ пытался, насколько это было возможно в крайне напряженной политической атмосфере, царившей внутри МКАД, строго различать, где речь шла о политике, а где — о политиках.

Судя по настойчивости, с которой крупные российские деятели пытались выдать свои внутренние распри за борьбу добра и зла в политике, они, видимо, считали, что МВФ способен как-то повлиять на ситуацию. Если так, то они явно заблуждались: МВФ не имел ни желания, ни возможности вмешиваться в подобные политические споры. Хотя, скорее всего, они просто рассчитывали повлиять на МВФ — чтобы он не так жестко реагировал в тех случаях, когда власти в силу обстоятельств были не в состоянии проводить согласованную с фондом политику.

На встрече с технической миссией МВФ 6 октября Кудрин подчеркнул, что необходимо наконец решить проблему с зачетами, поскольку иначе в 1998 году наверняка повторится ситуация предыдущих лет. Задолженности по налогам будут по-прежнему повсеместно списывать в счет погашения задолженности бюджета, и никакого эффек-

тивного контроля за исполнением бюджета опять не получится. Мы согласились с ним и предположили, что лучше всего как можно скорее завершить те зачеты, которые уже давно оговаривались сторонами, и одновременно объявить окончательную дату, после которой эта практика будет полностью прекращена. Чтобы эти меры восприняли всерьез, необходимо было срочно вводить действенный контроль за расходами и расписать бюджет на следующий год таким образом, чтобы как можно меньше платежей приходилось на первые месяцы, которые обещали стать самыми трудными с точки зрения доходов.

Кудрин согласился и подчеркнул, что в Минфине придерживались того же мнения (в первую очередь Игнатьев и сам Чубайс). Но зато эту точку зрения не все разделяли в Кремле (Кудрин упомянул в этой связи Лившица, который к тому моменту уже вернулся в президентскую администрацию). Там некоторые продолжали считать, что в любом случае взаимозачеты — лишь неизбежное зло. Проект президентского указа, запрещающего их с 1 января 1998 года, был готов, но так и лежал неподписанный, поскольку окончательное решение так и не было принято. Кудрин думал, что мнение МВФ могло бы помочь поставить точку в этом вопросе.

8 октября состоялась встреча с Лившицем. Он также высказал озабоченность в связи с налоговыми зачетами, которые, с его точки зрения, создавали простор для коррупции. Поскольку их связывали с его именем, он был только рад их предстоящей отмене. Но в то же время, как и указывал Кудрин, Лившиц не возражал против использования «обратных» денежных зачетов, которым он все равно не видел альтернативы*.

* В случае «обратных» денежных зачетов Казначейство переводило на счет предприятия в его коммерческом банке сумму задолженности бюджета, равную сумме налоговой задолженности предприятия, а затем эту же сумму коммерческий банк автоматически списывал со счета предприятия в пользу Казначейства в качестве погашения долга перед бюджетом.

РЫНОК НАЧИНАЕТ ЛИХОРАДИТЬ

28 октября 1997 года вошло в российскую историю как «черный вторник». Вслед за спадом в Нью-Йорке и в Гонконге упал на 20% и российский фондовый рынок. И трейдеры, и ЦБ РФ подчеркивали, что причиной тому не были какие-то сугубо российские факторы. ЦБ воздержался от интервенции на валютной бирже, но закупил ГКО примерно на 1 трлн неденоминированных рублей (Александренко был на конференции «Московских новостей» в Берлине, но после телефонного разговора с Потемкиным вынужден был срочно вернуться в Москву). Предотвратить рост доходности, тем не менее, не удалось, и по сравнению с предыдущим днем (19%) она увеличилась в среднем на 6 процентных пунктов. А на следующий день российский рынок скорректировался, и доходность ГКО опустилась опять до 20%.

Участники рынка высказывали все больше сомнений относительно перспектив в России, и, чтобы лучше оценить критичность ситуации, был запланирован приезд Фишера в Москву. Фишер хотел сам разобраться, как лучше всего восстановить исполнение программы в полном объеме, и затем решить, как обозначить Всемирному банку перспективы в плане продолжения кредитования с его стороны*. Изначально предполагалось, что Фишер прилетит в Москву сразу после отъезда миссии 1 ноября, но в самый последний момент из-за кризиса в Корее он был вынужден отложить поездку (Камdessus находился в Сеуле,

* Всемирный банк подготовил тогда новый заем для поддержания программы структурных реформ в России (SAL II). Такого типа кредиты обычно предоставляются только странам, имеющим действующие соглашения с МВФ, хотя формальное требование ограничивается простым подтверждением сотрудников банка, что власти страны-получателя проводят необходимую макроэкономическую политику. Поскольку выделение траншей России в рамках механизма EFF на тот момент было приостановлено, то есть действующего соглашения с фондом как такового не было, оценка, которую МВФ сообщил бы ВБ, могла иметь критическое значение при решении о выдаче займа или его замораживании.

а кто-то из них двоих в кризисной ситуации должен был присутствовать в Вашингтоне обязательно).

В Москве тем временем от бывшего беспечного настроения не осталось и следа. 5 ноября позвонил обеспокоенный Алексашенко и сказал, что за прошедшую неделю ЦБ потратил из своего резерва на интервенции 1,5 млрд долларов. Он сказал, что, судя по его контактам с иностранными банками и управляющими фондов, отток капиталов нерезидентов будет продолжаться, и в первую очередь это касалось бразильских и корейских инвесторов*. По некоторым оценкам, чистый отток капиталов нерезидентов мог к концу декабря достигнуть 4—6 млрд долларов.

Мы обсудили шаги, которые можно было бы предпринять. В частности, если бы сильное давление сохранилось, следовало, видимо, обеспечить управляемое, но в то же время ускоренное удешевление рубля. Алексашенко, однако, был убежден, что быстрое удешевление даст обратный эффект, поскольку российские инвесторы воспримут его как признак слабости рубля и в результате проблема оттока капитала только усугубится. Я посоветовал ему ужесточить контроль за наличностью и поднять ставки ЦБ как минимум пропорционально рыночным.

В те дни уже было видно, насколько все-таки Чубайс поспешил, предложив в Гонконге иностранным инвесторам Россию в качестве «тихой гавани» для их капиталов.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СТРАСТИ РАЗГОРАЮТСЯ

Казалось, что пришел в действие закон Мерфи: если положение может стать еще хуже — так и будет. При том, что на рынках сказывались последствия азиатского кризиса, а доверие к правительству было и без того очень хрупким, только политического кризиса нам тогда и не хватало.

* По сведениям от источников на рынке, нерезиденты на конец сентября 1997 г. держали ГКО на общую сумму 15 млрд долларов, одну треть из них составляли корейские и бразильские инвесторы.

Тем не менее именно полномасштабный политический кризис и случился. Проиграв летом на приватизационных торгах по «Связьинвесту», разъяренный Березовский не переставал интриговать, и теперь все наконец выплеснулось наружу. Те события подробно описала в своей книге Кристина Фрилэнд*. Чубайс и Немцов считали, что продажа крупного пакета акций государственного телекоммуникационного гиганта по рыночной цене стала первым справедливым аукционом в истории российской приватизации и положила конец начавшимся в 1995 году печально знаменитым залоговым аукционам. Но у проигравших торги была иная точка зрения.

Фрилэнд, видимо, правильно считает, что Березовский задался целью отомстить Чубайсу. Ведь он был уверен, что результат торгов заранее определен в его пользу, а Чубайс якобы «надул» его и обеспечил победу ОНЭКСИМбанку Потанина. Сразу же после того, как в июле сообщили результаты торгов, в прессе разразилась настоящая война. Обе стороны имели в своем распоряжении ведущие газеты и телеканалы, и журналисты принялись что есть мочи поливать конкурентов грязью.

В конце концов Чубайс убедил Ельцина пожертвовать Березовским. Хотя, возможно, по большому счету, Чубайс тогда совершил ошибку. Став «рядовым гражданином», Березовский организовал «разоблачительный» материал в прессе с обвинениями Чубайса и его соратников в коррупции: началось так называемое «дело писателей». Стало известно, что некое швейцарское издательство заплатило Чубайсу и еще четверым лицам 450 тыс. долларов в качестве аванса за якобы несуществующую книгу". Разбираться, где в этой истории правда, не входит в задачу автора. Но очевидно, что избранная Березовским тактика дала желаемый результат, по крайней мере по части мести Чубайсу. Но какой ценой!

* Freeland, 2000.

** При этом «История российской приватизации» увидела свет в 1999 году.

Могли ли дела в России пойти по-другому, если бы «команда мечты» сохранила власть в своих руках хотя бы еще на несколько месяцев? Этого мы никогда не узнаем. Из-за «дела писателей» 15 ноября покинул пост заместитель руководителя президентской администрации и ближайший соратник Чубайса Максим Бойко, еще через пару дней вышел в отставку отвечавший за управление государственным имуществом Петр Мостовой, следом за ними — остальные.

Чубайс удержался на своем посту, но практически чудом. К тому же, хотя он и остался первым заместителем премьер-министра, оплот реальной власти — Министерство финансов — у него отобрали: 20 ноября 1997 министром финансов был назначен председатель думского комитета по бюджету Михаил Задорнов. Кроме того, сильно пострадал политический имидж Чубайса, поскольку он в первую очередь базировался на безусловной поддержке со стороны Кремля.

Воспользовавшись случаем, враги Чубайса потеснили его везде, где смогли. У Немцова отобрали министерство топлива и энергетики (новым министром был назначен Сергей Кириенко*). Задорнов, став министром, с большой осторожностью отнесся к чубайсовскому проекту бюджета. Как недавно отметил бывший министр экономики Евгений Ясин, Задорнов какое-то время продолжал действовать так, словно он был по-прежнему парламентарием, и этот его подход, видимо, объясняет сдержанность Минфина в назревавших внутри страны схватках по поводу финансовой и фискальной политики.

* При этом Бойко только что были предоставлены специальные полномочия для обеспечения доходной части бюджета, а Мостовой стал ключевым руководителем в сфере приватизации. Кох стал первой жертвой информационных войн — он был вынужден уйти в отставку в августе.

** Как говорилось в предыдущей главе, Кириенко был назначен заместителем министра в апреле 1997 г.

КРИЗИС НА РОССИЙСКИХ РЫНКАХ

В ноябре возникли новые непредвиденные трудности с точки зрения проекта бюджета и платежного баланса на 1998 год. В результате резкого сокращения спроса в Азии обрушились мировые цены на нефть. В сентябре цена за баррель марки Ugals была 20 долларов, в конце ноября — 16 и к концу года — 15 долларов.

Реагируя на падение цен на нефть, общую нервность на мировых финансовых рынках и снижение цен российских акций, Центральный банк 11 ноября объявил о повышении ставки рефинансирования до 28% с целью предотвращения спекулятивных атак на рубль (одновременно повышались нормативы резервирования по привлекаемым банками средствам в иностранной валюте и ставки по ломбардным кредитам). Дубинин заявил, что временное повышение ставки в сочетании с запланированной на следующий год более гибкой политикой обменного курса позволит поддержать доверие инвесторов к России в условиях начавшегося кризиса на мировых финансовых рынках и сориентировать участников рынка на «разумное поведение». 10 ноября на совместной с Чубайсом пресс-конференции Дубинин подчеркнул: «Мы стимулируем таким образом приток средств в ценные бумаги и исключаем всякие доходы от валютных спекуляций».

Эффективному проведению кредитно-денежной политики, судя по всему, серьезно мешало политическое давление со стороны банков. Сразу после заявлений ЦБ действительно отмечалось некоторое ужесточение политики, но затем уже к концу ноября она опять была ослаблена. Банки лоббировали свои интересы крайне интенсивно, в первую очередь используя своих высокопоставленных сторонников в президентской администрации. Они утверждали, что ухудшение условий на фондовом рынке и без того уже привело к снижению стоимости активов, используемых для обеспечения иностранных кредитов, и что любое дальнейшее ужесточение кредитно-денежной политики спровоцирует в дополнение к этому серьезные потери по их пакетам ГКО.

На Дубинина оказывали сильнейшее давление из Кремля, принуждая его пойти навстречу требованиям банкиров. Он сам считал, что крайне важно было продолжать жесткую монетарную политику и поддерживать обменный курс на стабильном уровне, но, похоже, у него не было иного выбора, кроме как соглашаться. В противном случае ему пришлось бы подать в отставку, а это имело бы катастрофические последствия для доверия на рынках. Тем временем снижение доходности казначейских облигаций способствовало сокращению валютного запаса (а может быть, и было его причиной), давление на рубль не ослабевало, а объявление о сохранении валютного коридора в ближайшие три года не произвело видимого эффекта на степень доверия со стороны рынка.

Но даже и в плане ужесточения политики в действиях ЦБ проявилась непоследовательность. Как и ожидалось, ЦБ 1 декабря воздержался от интервенции на рынке ГКО/ОФЗ, с тем чтобы рынок сам определил свою клиринговую цену. Средние ставки процента поднялись выше 40. К концу дня ЦБ повысил свою ломбардную ставку до 36%, но при этом оставил ставку рефинансирования без изменений. Повышение ломбардной ставки позволяло ограничить арбитражные сделки, но с учетом того, насколько финансовая ситуация ухудшилось за предыдущие недели, этой меры уже было явно недостаточно. К тому же сохранение ставки рефинансирования без изменений дезориентировало рынок.

Заявление ЦБ о том, что повышение ломбардной ставки имело целью предотвратить ее использование банками в спекулятивных операциях на валютном рынке, вообще прозвучало несколько странно. Если банки и правда позиционировались против рубля, то тогда ЦБ следовало бы реагировать гораздо более энергично, сокращая ликвидность и существенно повышая ставку процента. Не ясны были намерения и в отношении валютного курса. Власти посылали противоречивые сигналы, то проводя интервенции, то воздерживаясь от них.

Не дала желаемых результатов организованная по инициативе Дубинина 3 декабря встреча в ЦБ с представите-

лями коммерческих банков. С учетом связей и влияния ведущих банкиров в Кремле, надежды Дубинина на то, что ему удастся разумными доводами склонить их к поддержке рубля, были явно напрасными.

Общее беспокойство усиливало и то, что правительство отчаянно пыталось заручиться международной поддержкой рубля. Было много разговоров о чрезвычайных займах, и за всем этим угадывались панические настроения. Соответственно возникало опасение, что, возможно, финансовое положение в России на самом деле гораздо хуже, чем казалось. Поскольку ситуация с поступлениями в бюджет не улучшалась, появились слухи о возможном предоставлении пакета финансирования российскими коммерческими банками (как ни странно, теми самыми, у которых якобы имелись серьезные проблемы с ликвидностью и из-за которых ЦБ не смог повысить процентные ставки!). Говорили также о возможном использовании какой-то новой схемы залоговых аукционов (в прессе появились публикации о возможной передаче «Роснефти» в обмен на кредит в 1,5 млрд долларов, организованный с участием Бориса Йордана).

Все эти слухи подразумевали, что в ближайшее время мог начаться кризис либо на валютном рынке, либо на рынке гособлигаций, либо и там и там одновременно. И уж конечно, они вряд ли могли укрепить веру участников рынка в то, что власти по-прежнему в состоянии предпринимать эффективные действия.

Наконец, появилась информация о том, что правительство обратилось к ряду западных банков с просьбой открыть ему кредитную линию на 2 млрд долларов для решения текущих финансовых проблем. Дубинин выступил с заявлением о готовности и дальше ужесточать денежную политику, если это будет нужно для прекращения валютных спекуляций. Стабильность валютного курса он назвал главным приоритетом политики ЦБ. Он при этом подчеркнул, что никаких ограничений в валютном режиме вводиться не будет. Дубинин указал, что золотовалютные резервы ЦБ достигли примерно 18 млрд долларов (а в на-

чале ноября они составляли меньше 23 млрд долларов). Резкое сокращение резервов объяснялось тем, что иностранные инвесторы в спешке уходили с рынка государственных облигаций и продавали их за доллары, чтобы зафиксировать и экспортировать прибыль. Из-за массового оттока капитала нерезидентов с рынка ГКО стоимость займствований правительства возросла, а вместе с ней и давление на рубль. Причем этот финансовый кризис наступал в момент, когда правительство всячески пыталось исполнить данное публично обещание ликвидировать до конца года все задолженности по зарплатам бюджетникам.

Последовавшее все-таки резкое ужесточение монетарной политики (была повышена ставка репо) возымело действие, и финансовые рынки успокоились. Доходность ГКО снизилась, давление на рубль ослабло, а резервы ЦБ подросли к концу года до 20 млрд долларов за счет операций на валютной бирже и очередного крупного кредитного транша Всемирного банка.

Реакция Ельцина на все эти события разочаровала. Если в начале года он буквально вдохнул в правительство новую жизнь, то теперь энтузиазм у него, судя по всему, пропал. 19 декабря он предупредил, что россияне устали от «радикальных» реформ.

Правительство сдержало слово и большинство задолженностей по зарплатам бюджетникам ликвидировало, но положение Чубайса от этого не улучшилось. В какой-то момент он даже обронил в беседе, что ему надоело сидеть на нищей правительственной зарплате и при этом выступать в роли виноватого за все проблемы страны. Козла отпущения Ельцин из него в прошлом уже делал и в угоду оппозиции им тоже уже жертвовал, так что он ко всему готов. Однако выживать даже в самых отчаянных политических схватках Чубайс умел как никто другой: менее чем через шесть месяцев он получил пост руководителя энергетической монополии РАО «ЕЭС России».

СКЕПТИЦИЗМ В МВФ

К концу 1997 года ощущение в МВФ у всех, кто занимался российской программой, да и у совета директоров тоже, было такое, словно они прокатились на американских горках: пережили и пессимистичные прогнозы, и надежду, и уныние, а вот теперь наконец появилось ощущение реализма в восприятии ситуации. О хитросплетениях российской политической жизни, в которой даже фактор МВФ играл какую-то роль, судить, конечно, было трудно. Но МВФ волновали в первую очередь не российские политические баталии и сами политики, а наличие у них политической воли для осуществления программ, необходимых для обеспечения стабильного роста российской экономики и повышения уровня жизни граждан.

Поскольку надежды на «команду мечты» не оправдались и фискальные результаты года оказались по-прежнему неудовлетворительными, в МВФ шло серьезное обсуждение ситуации. Например, при подготовке к переговорам об осеннем квартальном обзоре в рамках программы EFF сотрудники российской миссии фонда высказывали мнение, что в первую очередь нужно убедиться, возможно ли провести пакет фискальных мер, достаточно жестких для того, чтобы улучшить положение с налогами. Если да, то тогда фонд мог бы и дальше оказывать российским властям помощь в рамках существующей договоренности с необходимыми поправками. МВФ в таком случае мог бы также пойти на корректировку целевых показателей в фискальной области на 1997 год. При этом в самую первую очередь необходимо было как можно скорее добиться отмены всех форм неденежных взаиморасчетов.

Директор департамента разработки и анализа политики Джек Бурман и сотрудница его департамента Сьюзен Шадлер (она совместно со 2-м Европейским управлением подписывала все адресуемые руководству фонда бумаги по России) считали, что предоставление очередного транша в условиях неисполнения поставленных фискальных задач стало бы отступлением от обычной практики МВФ во всех

остальных странах. Они выступали за то, чтобы программа была приостановлена до тех пор, пока в России не будут предприняты необходимые корректировки и не проявятся их конкретные результаты. И в тот раз, и в дальнейшем Шадлер настойчиво и принципиально пыталась убедить руководство МВФ не делать для России никаких исключений по сравнению с другими странами. Аналогичную позицию еще более решительно отстаивали главный экономист МВФ Майкл Мусса и его коллеги по исследовательскому департаменту. Они обращали особое внимание на плачевное состояние дел и отсутствие реальных достижений в фискальной области и делали из этого вывод, что фискальная стратегия, которой МВФ и власти придерживались последние два года, себя фактически не оправдала.

В итоге, посетившая Москву в конце октября миссия не стала рекомендовать предоставление очередного транша. Фискальная политика слишком сильно отклонилась от согласованного курса, поскольку поступлений в бюджет по-прежнему не хватало и неизбежно требовалось либо и дальше наращивать задолженность бюджета, либо продолжать использовать различные формы взаимозачетов. К тому же, для составления плана конкретных сокращений расходов отраслевых министерств и ведомств в рамках лимитов бюджета предстоящего 1998 года требовалось какое-то время.

При этом, с точки зрения миссии, команда Чубайса прикладывала все возможные усилия для увеличения доходов. Назначенный на пост руководителя Государственной налоговой службы Александр Починок приступил к административной реформе налоговой системы, дополнительные полномочия по курированию этой сферы были предоставлены работавшему в Кремле Максиму Бойко. Одновременно готовились более решительные меры, связанные с инвентаризацией расходных обязательств правительства и направленные на то, чтобы избавиться от «черного ящика» в деле исполнения расходной части бюджета.

Стэнли Фишер прилетел в Москву вечером 9 ноября в сопровождении Маркеса-Руарте. В тот же вечер они

ужинали наедине с Чубайсом в дорогом рыбном ресторане на Садовом кольце. Весь следующий день был заполнен встречами — с Черномырдиным, Дубининым, Кудриным, Бойко, Васильевым, Ясиным, Игнатьевым, Вьюгиным, Алексащенко, Явлинским и Задорновым. Фишер стремился из первых рук получить информацию о том, что реально делалось для решения накапливавшихся проблем. Во время визита на рынках наблюдалась нервозность. Из-за назревавшего финансового кризиса Дубинину даже пришлось отказаться от запланированной поездки в Китай (он числился в составе делегации, которая должна была сопровождать Ельцина).

Фишер разъяснил, что завершить обзор невозможно и что выделение очередного транша откладывается. Чубайс сказал, что для укрепления доверия на рынках ЦБ немедленно повысит свои процентную ставки и в ближайшее время объявит свою политику в отношении обменного курса*. Он согласился с Фишером, что контроль за сбором налогов необходимо сконцентрировать в одних руках и что запланированные в бюджете на 1998 год поступления в размере 353 млрд «новых» рублей недостижимы. В связи с этим он намеревался включить в проект бюджета положение о секвестре и таким образом избежать появления в следующем году новых задолженностей. Чубайс настойчиво предлагал, чтобы Совет директоров Фонда завершил обзор в январе, но Фишер считал, что это маловероятно. Однако он выразил готовность выступить с официальным заявлением в поддержку программы при условии, что в нее будут заложены реальные и достаточно решительные меры. Чубайс также предположил, что можно было бы продлить программу EFF и на период после марта 1999 года (например, до президентских выборов) и даже предусмотреть возможность соглашения о так называемом кредите предосторожности (precautionary

* На замечание Чубайса о том, что новый валютный коридор будет продлен на три года, Фишер ответил, что три года — срок очень долгий, хотя и понятно, что идея состоит в том, чтобы истечение срока действия случилось уже после следующих президентских выборов.

arrangement — одобренная МВФ программа без предоставления финансирования).

По результатам обсуждения технических вопросов с Минфином и ГНС был составлен перечень необходимых фискальных мер, получивший название «план Кудрина — Фишера».

Фишер считал, что план получился серьезный и что в случае его осуществления положение с бюджетом должно улучшиться. Однако это потребует упорной работы, и первые результаты появятся не сразу. Российская сторона и даже сам Черномырдин выражали свою готовность немедленно приступить к исполнению согласованного плана. Однако подобная готовность декларировалась и в прошлом, но, как правило, либо обещания забывались, либо власти добивались лишь очень скромных результатов*. В личной беседе Фишер сказал Чубайсу, что ему как министру финансов необходимо будет взять реализацию плана под свой личный контроль и посвящать этому отныне гораздо больше времени.

Жалоб на то, что обзор остался незавершенным, с российской стороны в целом не было. Тем более, что Фишер был готов подтвердить Всемирному банку благоприятное мнение МВФ о новом плане действий и рекомендовать ему продолжение программы кредитования при условии, что текущее осуществление макроэкономической программы удовлетворит декабрьскую миссию МВФ. Черномырдин, правда, в какой-то момент выступил с пространственным рассуждением в том смысле, что МВФ предъявляет России требования более жесткие, чем всем остальным. Фишер, однако, возразил, что преобладает как раз обратное мнение и что в любом случае отмеченные в России отклонения от согласованных параметров политики слишком велики и просто не позволяют МВФ в таких условиях продолжать выделение средств.

* См., например, оценки Фишера о реализации программы: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/010998.htm>.

У Фишера во время того визита должно было быть сильное ощущение дежавю: и нерешенные проблемы, о которых шла речь, и выдвигавшиеся аргументы — все это уже было во время его визита в Москву в январе 1997 года.

И действительно, ситуация повторялась. После довольно успешных стабилизационных мер в области макроэкономики, осуществленных под руководством Чубайса в 1995 году, тоже начались сбои; тогда их, естественно, списали на подготовку к президентским выборам и их проведение. А на что в этот раз можно было списать «неэффективность» Чубайса, проявившуюся к концу 1997 года? На последствия азиатского кризиса? Вряд ли Фишер за ужином в Lobster Grill в январе догадывался, что все так повернется — всего через девять месяцев после многообещавшего прихода «команды мечты».

ПОЛИТИКА ОБМЕННОГО КУРСА

В беседах с российскими представителями вопрос о том, какую политику выбрать на 1998 год в отношении обменного курса, обсуждался очень подробно. Уже в октябре 1997 года настоятельно требовалось определиться в этой области, чтобы можно было заблаговременно объявить согласованную политику и тем самым успокоить рынки. Действовавший тогда валютный коридор был введен еще в июле 1995 года. В течение нескольких месяцев до этого обменный курс испытывал давление рынка в сторону укрепления рубля. Коридор должен был стабилизировать ожидания рынка относительно валютного курса и поддержать борьбу с инфляцией*.

* Валютный коридор на вторую половину 1995 г. был установлен в пределах 4 300—4 900 неденоминированных рублей за доллар. Его введение способствовало стабилизации валютного рынка и снижению инфляции до среднемесячного показателя в 4,5% (в первой половине года он был на уровне 10%). В первой половине 1996 г. был установлен в пределах 4 550—5 150 неденоминированных рублей за доллар. Но во втором полугодии власти перешли к скользящей шкале, что

По мнению сотрудников МВФ, осенью 1997 года наличие валютного коридора позволило обеспечить стабильность на валютном рынке и потому его следовало сохранить и в 1998 году. С нашей точки зрения, ни фиксированный, ни свободный плавающий курс в тогдашних российских условиях не могли обеспечить макроэкономическую стабильность. Долгосрочный взвешенный обменный курс был еще не найден, и новые существенные потрясения в экономике были по-прежнему весьма вероятны.

Одновременно и сотрудники, и руководство МВФ считали, что практическое использование валютного коридора требовало большей гибкости и что в первую очередь необходимо было расширить ежедневные пределы интервенций. За счет этого была бы достигнута достаточно высокая стабильность в краткосрочном плане, а в долгосрочном плане появилась бы возможность плавного изменения курса вслед за настроениями на рынке. Тем не менее, хотя МВФ и предпочитал более гибкую политику, он не стал возражать против заявления, сделанного властями в ноябре 1997 года. Оно несколько обескуражило сотрудников фонда, поскольку они считали, что вопрос еще не решен и находится в стадии обсуждения, но Дубинин явно ускорил события, стремясь любыми способами успокоить рынки.

В 1997 году ЦБ установил скользящую шкалу в пределах от 5 500—6 100 до 5 750—6 350 рублей за 1 доллар. Фактический обменный курс рубля составил 5 560 рублей за доллар в начале года и 5 950 рублей за доллар в конце года. Таким образом, за год номинальное снижение курса рубля по отношению к доллару составило примерно 6,5%, а реальное повышение — примерно 4%.

было вызвано массовой интервенцией на валютном рынке в поддержку рубля перед президентскими выборами, а также растущим желанием защитить внешнюю конкурентоспособность. Начиная с 1 июля 1996 г. коридор был установлен в пределах 5 000—5 600 неденоминированных рублей за доллар со скольжением к концу года до уровня 5 500—6 100. За весь год рубль по отношению к доллару подешевел на 16,5% против 23,5% в 1995 г. По результатам года инфляция понизилась до 1,7% в месяц, или 22% в год.

Политика в отношении обменного курса на период 1998-2000 гг. была официально объявлена 10 ноября. Колебания курса нового рубля были ограничены в пределах плюс-минус 15% к 6,2 рубля за 1 доллар. Таким образом, уровень колебаний возрос (ранее он составлял плюс-минус 5%), а скользящая шкала была полностью отменена. Более узкий ежедневный коридор для операционных целей был сохранен и не должен был превышать 1,5%.

Анализ всех поступавших данных говорил за то, что, несмотря на постепенное сокращение маржи, реальный обменный курс был весьма конкурентоспособным. В четвертом квартале сальдо платежного баланса осталось положительным и к тому же весьма существенным (почти 2% квартального ВВП), валютные резервы увеличились, а предполагаемая доходность в секторе неэнергетического экспорта ожидалась на хорошем уровне. Впервые в постсоветской истории России был отмечен рост реального ВВП, и перспективы на следующий год внушали доверие.

Сергей Алексашенко высказал преобладавшее тогда, и в целом поддержанное МВФ, мнение, что даже в краткосрочном плане обменный курс являлся переменной не политической, а зависел от показателей капитала и труда, производительности, стартовой обеспеченности и прочих реальных факторов. Ввиду преобладавших слабых бюджетных ограничителей и с учетом все еще «советской» культуры бизнеса на предприятиях, политика крепкого рубля неизбежно должна была способствовать настоятельно необходимой реструктуризации устаревших основных фондов и реорганизации рабочей силы. Возможно, в то время еще не в достаточной степени было достигнуто понимание того, что экономика просто еще не готова воспринять последствия жестких бюджетных ограничений — ни в государственном секторе, ни в частном.

Руководство Банка России было с этими принципами согласно. На встрече 3 октября 1997 года заместитель председателя ЦБ Александр Потемкин сказал, что конечная цель заключается в том, чтобы, не объявляя заранее какой-то определенной даты, осуществить постепенно упорядо-

ченный переход к плавающему курсу. Но как минимум в 1998 году предпринимать это было еще рано. Дополнительное соображение, уже скорее политэкономического характера, высказал Алексащенко: при крепком рубле ЦБ был лучше защищен от политического вмешательства, поскольку всегда мог ответить своим критикам, в том числе в Думе, что жесткая монетарная позиция необходима для поддержания стабильности рубля. И наоборот, если бы опираться на обменный курс рубля стало невозможно, то у парламентариев вполне мог появиться соблазн грубо вмешаться в кредитную политику.

Откликаясь на усилившееся осенью давление рынков и растущую озабоченность по поводу денежной политики, Потемкин сказал, что в ЦБ понимают важность высоких процентных ставок для поддержания доверия инвесторов-резидентов, поскольку при их сохранении населению выгоднее не уходить в иностранные валюты. (Тем временем ставки уже повышал Сбербанк, а вслед за ним и другие коммерческие банки.) С другой стороны, поддерживая цены на рынке ГКО, ЦБ очевидно увеличивал ликвидность на рынке. Потемкин согласился, что нужно позволить процентным ставкам расти; большинство руководителей Центробанка были согласны использовать ставки даже еще более агрессивно, чтобы изъять излишнюю наличность, но политическое давление на ЦБ со стороны влиятельных банков и бизнеса было сильным. Что касается снижения давления на обменный курс, то для него могло потребоваться гораздо более существенное повышение ставок.

Следующая встреча с Потемкиным состоялась 18 ноября, и он тогда подчеркнул, что настроения на рынке отражают недостаток доверия к властям. ЦБ пришлось на протяжении двух недель провести массированные интервенции в размере 3 млрд долларов, из которых 600—700 млн пошли на расчеты по форвардным контрактам, 1 млрд относился к сезонным импортным нуждам, а оставшаяся сумма отразила отток капитала и стремление коммерческих банков обеспечить открытые позиции. Потемкин вы-

разил надежду, что худшее уже позади, и предположил, что ниже 18 млрд долларов резервы до конца года не опустятся*.

Я снова предложил ускорить понижение обменного курса рубля и тем самым ослабить давление, но Потемкин ответил, что для ЦБ любое ускоренное снижение курса повлечет серьезные последствия. Отток капитала от этого вряд ли уменьшится, а вот рынок мог истолковать происходящее крайне негативно, и это, в свою очередь, только бы увеличило отток капитала. Он так же дал понять, что в любом случае свободы маневра у ЦБ практически нет, поскольку существенное снижение курса к тому же имело бы негативные последствия для российской банковской системы.

С учетом огромного значения стабильности, достигнутой благодаря наличию валютного коридора, сложилось мнение, что в первую очередь властям следовало защитить его за счет повышения процентных ставок и одновременно начать осуществлять пакет действенных фискальных мер.

Однако к концу ноября в МВФ считали, что если избавиться таким образом от давления на валютном рынке все-таки не удастся, то потребуются провести разовую девальвацию. При этом, правда, следовало учитывать, что такая мера причинит серьезный ущерб доверию, и тогда быстрый переход к новому валютному коридору может затрудниться, а то и вовсе станет невозможным. Эти соображения обсуждались внутри МВФ, но российским властям о них официально не сообщали, поскольку те уже объявили о своей политике и любая утечка информации могла спровоцировать взрывоопасную ситуацию. Вместо этого им рекомендовали использовать запас гибкости в пределах коридора, чтобы хотя бы частично погасить давление.

Сегодня вызывает удивление, что тогда не было предусмотрено никаких мер на крайний случай, чтобы как-то подстраховаться. Ведь требовалось сохранять гибкость об-

* На самом деле резервы к концу года составили 17,8 млрд долларов.

менного курса в условиях падения цен на нефть и ухудшения торговой конъюнктуры и постоянно демонстрировать рынкам здравость проводимой экономической политики. Все это нужно было делать одновременно на фоне общей тревоги в связи с надвигавшимся из Азии кризисом. Катастрофический сбой мог в такой ситуации случиться в любую минуту.

ПОСЛЕ ОБРУШЕНИЯ РЫНКОВ СРОЧНО НУЖНА ПОМОЩЬ

18 ноября Маркес-Руарте обратил внимание Кудрина на то, что стратегия программы, основанная на проекте бюджета 1998 года, подразумевала нормализацию положения на финансовых рынках в ближайшие несколько недель. Соответственно, если бы вдруг такая нормализация не наступила, то пришлось бы думать о возможности предоставления чрезвычайной помощи со стороны МВФ. Маркес-Руарте тут же описал, чем могла бы быть обусловлена такая помощь. Он сказал, что потребуются существенные корректировки политики: в первую очередь придется значительно сократить предельный размер дефицита, а также убедительно продемонстрировать рынкам серьезность предпринимаемых правительством фискальных корректировок. Пришлось бы, разумеется, пересматривать бюджет, а кроме того, более активно действовать в сфере денежно-кредитной политики, приватизации и других структурных реформ.

К тому, что в случае дальнейшего ухудшения положения на рынках потребуется рассмотреть возможность оказания чрезвычайной помощи, в МВФ относились серьезно, но при этом настаивали, что в такой ситуации в обязательном порядке нужно будет провести гораздо более существенные фискальные корректировки. Алексашенко от имени ЦБ уже спрашивал, мог ли МВФ выделить России дополнительное финансирование в рамках компенсации ухудшения внешних обстоятельств, вызванных рос-

том мировых процентных ставок (формально такое финансирование предусматривалось в рамках механизма компенсационного и кризисного финансирования ССФФ).

В ответ, изложив формальные причины отказа, Маркес-Руарте указал, что, по существу, оснований для компенсационного финансирования нет, поскольку значительного роста международных ставок процента не произошло; ставки 30-летних облигаций казначейства США, наоборот, даже понизились. Хотя те ставки, с которыми России приходилось иметь дело в первую очередь, действительно, поднялись. Здесь сказалось действие как экзогенного фактора (риски в России возросли из-за того, что инвесторы уходили со всех развивающихся рынков вообще), так и чисто российских факторов, связанных в первую очередь с фискальной политикой России. Маркес-Руарте высказал мнение, что полное удовлетворение спроса на доллар (сокращавшее валютные резервы) и одновременное поддержание ликвидности путем рублевой эмиссии на деле способствовало продолжению атаки против рубля и что для сохранения нынешнего режима обменного курса необходимо дать рынкам самостоятельно определить оптимальную доходность казначейских облигаций и другие рыночные ставки.

Затем 25—26 ноября в штаб-квартире МВФ в Вашингтоне прошли беседы с направленной из России в срочном порядке делегацией в составе Васильева и Алексащенко. Они рассказали о текущем состоянии дел в финансовой области и обсудили возможности оказания помощи со стороны МВФ. Они также встретились в министерстве финансов США с Саммерсом и его заместителем Дэвидом Липтоном. С ними они обсуждали возможность создания при поддержке G7 фонда валютной стабилизации.

Они указали, что финансовое положение за последние дни ухудшилось. Только 25 ноября ЦБ потратил еще 1 млрд долларов, в результате чего резервы сократились до 18 млрд долларов. Их объем оставался практически неизменным с конца октября, поскольку ЦБ под давлением

рынка пришлось пойти на внутренние монетарные операции и выпустить на рынок дополнительные деньги. Доходность по 3-месячным казначейским облигациям, которая до этого составляла 18-20%, выросла на конец ноября до 30—33%.

Российские власти в этой связи готовились к принятию дополнительных фискальных мер, но все по-прежнему воздерживались от любых методов ужесточения монетарной политики. По поводу возможного значительного повышения процентных ставок Алексащенко высказал опасение, что оно может иметь серьезные политические последствия для правительственной стратегии роста, увеличить расходы бюджета и отрицательно сказаться на финансовом положении банков.

Алексащенко и Васильев высказали пожелание, чтобы предстоящая миссия по возможности сосредоточилась на скорейшем завершении обзора, дабы восстановить доверие рынков. Относительно финансирования они отметили, что в целях предосторожности дополнительный механизм подкрепления резервов был бы очень кстати, хотя сами же и согласились, что такая помощь вряд ли могла быть оказана через G7 или через МВФ. В то же время они заинтересовались новым механизмом дополнительного резервного финансирования МВФ (SRF); Саммерс сообщил им, что этот механизм должен вступить в действие в течение ближайших нескольких недель.

В конце ноября золотовалютные резервы сократились до 16,8 млрд долларов, и власти запаниковали. Министр экономики Ясин прилетел 1 декабря в Вашингтон и встретился с Фишером. Положение, судя по его словам, было удручающее. В связи с чем, стремясь защитить обменный курс рубля, власти были готовы резко повысить процентные ставки. И действительно, в тот же день ломбардная ставка ЦБ была повышена до 36%, а доходность 6-месячных казначейских облигаций возросла до 35%. Но даже при этом ожидалось, что в ближайшие две-три недели, по мере расчетов по истекавшим форвардным контрактам, резервы сократятся еще больше.

Фишер заметил, что при наличии достаточно широкого валютного коридора часть давления могла бы быть поглощена за счет изменения обменного курса, но Ясин, как, впрочем, и вообще все наши собеседники с российской стороны, упорно настаивал, что существующий курс рубля необходимо поддерживать любыми средствами.

Ясин подтвердил, что правительство готово пойти на жесткие меры и в бюджетно-налоговой области, в том числе на резкое сокращение расходов*. Он подчеркнул, что необходимость в финансовой помощи МВФ очень острая, и даже выразил надежду на выделение гораздо больших сумм. В противном случае, с учетом сложившейся политической обстановки, все усилия по проведению экономических реформ могли пойти насмарку.

Я уже отмечал, что российские чиновники имели тенденцию представлять ситуацию под таким углом зрения в надежде на то, что МВФ вслед за ними включится во внутренние политические аспекты работы. Они при этом пытались создать впечатление, что отказ в финансовой помощи может спровоцировать политические и социальные потрясения с непредсказуемыми последствиями и что в первую очередь при такого рода кризисе непоправимый ущерб будет причинен макроэкономической стабилизации.

Наконец, Ясин высказал сомнения относительно чрезвычайных налоговых мер, в том числе относительно более жесткого контроля над крупнейшими налогоплательщиками. С его точки зрения, добиться устойчивого роста поступлений в бюджет можно было только за счет последовательного совершенствования налогового администрирования. А то, что правительство периодически пыталось делать «на скорую руку», часто давало обратный результат. Так, например, в результате введения единого счета налогоплательщика началась демонетизация, поскольку пред-

* При этом он отметил, что закрытие ряда социальных учреждений для получения дополнительных 5% к общему сокращению расходов с президентом еще не обсуждалось.

приятия стали при любой возможности проводить свои платежи помимо этого счета*. Так что новый порядок, безусловно, следовало отменить, но сделать это теперь уже стало совсем непросто, поскольку на первых порах были бы неизбежные потери доходов. Не повредили бы кадровые замены; Ясин, например, считал, что будет полезно, если оправдаются слухи о возможном назначении Бориса Федорова руководителем Государственного таможенного комитета.

Фишер пообещал, что миссия рассмотрит сложившуюся ситуацию. Относительно более крупных сумм он сказал, что не знает, когда готовящийся новый механизм финансирования SRF будет готов и предусмотрен ли он в том числе и для России. Вопрос этот он тоже пообещал тщательно изучить, но подчеркнул, что рассчитывать на новый механизм пока не стоит. И в любом случае, даже если его использование и будет возможно, Россия должна вернуться к эффективному осуществлению согласованной программы.

В самом МВФ тем временем предпринимались серьезные усилия, чтобы извлечь необходимые уроки из азиатского кризиса. Вслед за общим решением улучшить систему распознавания кризисов (что предполагало, например, еженедельный мониторинг ключевых финансовых индикаторов в десятках стран) Одлинг-Сми 16 декабря поручил своим сотрудникам создать внутреннюю систему для отслеживания ключевых показателей в проблемных странах региона, то есть в России, но также и на Украине, в Эстонии и, возможно, в Латвии. Он пояснил, что в МВФ в обычном порядке следят за макроэкономическими при-

* Путем введения единого счета налогоплательщика ГНС пыталась вовлечь банки в процесс сбора налогов. С введением единого счета предприятия должны были проводить все операции только через один банковский счет, и тогда, в случае возникновения у них задолженности перед бюджетом, необходимые средства можно было без труда в принудительном порядке списать с их счетов. В результате, однако, предприятия перешли на расчеты наличными или через банковские счета за границей.

знаками базовых проблем и краткосрочных трудностей, с которыми указанные страны могут столкнуться. Но помимо этого было бы полезно и предусмотрительно также отслеживать, например, на еженедельной основе ряд финансовых показателей, колебания которых заранее указывают на приближение кризиса: резервы коммерческих банков, валютные позиции банков, интервенции на рынке наличности и на валютном рынке, чистые международные резервы.

Задача заключалась в том, чтобы к этому мониторингу можно было приступить уже в начале 1998 года. Однако сбор и оценка данных по России были крайне затруднены. От ЦБ никак не удавалось добиться соответствующего сотрудничества в этом направлении, и это, конечно, давало о себе знать. Но сказывалось, как ни парадоксально, и то, что именно в силу кризиса все внимание было сосредоточено на предупредительных мерах; на мониторинг просто не оставалось ни времени, ни сил. Даже в августе 1998 года у МВФ по-прежнему не было информации, позволявшей судить об обязательствах российских банков в иностранной валюте. Если бы МВФ заранее занял жесткую позицию и сумел добиться удовлетворительного и своевременного обмена данными, возможно, ошибок, которые были в дальнейшем совершены, удалось бы избежать.

Но даже сегодня представляется маловероятным, чтобы МВФ настаивал тогда на изменении курсовой политики. В фонде в самом худшем случае ожидали от России фискального кризиса: срыва исполнения экономической программы и последующих жестких мер по отношению к крупным налогоплательщикам для восстановления нормальной работы. Обычные показатели валютного рынка и обменного курса ни на какую напряженность не указывали, и потому не возникало и мысли, что нужно срочно продумывать или даже вводить какую-то авральную стратегию во избежание полного краха.

ПЕРЕДЫШКА

Миссия вернулась в Москву 2 декабря. Буквально накануне была заявлена новая денежно-кредитная политика в поддержку обменного курса рубля, благодаря чему наметилась позитивная тенденция, и в Минфине под руководством Вьюгина активно работали над конкретизацией «плана Кудрина — Фишера» (Кудрин к этому времени уже не работал в Минфине). Задорнова информировали, но в целом у него отношение к рассматриваемым задачам было осторожное; возможно, он все еще не вошел в роль министра. Маркес-Руарте в сопровождении нескольких коллег встретился 5 декабря с Чубайсом, Ясиным, Васильевым и Вьюгиным. Откликаясь на переданную ими настоятельную просьбу властей, миссия была готова ускорить работу, чтобы Совет директоров уже в январе 1998 года мог рассмотреть завершение обзора и одобрить выделение очередного транша (непременным условием для этого было, впрочем, исполнение всех предусмотренных программой мер). Чубайс заверил миссию, что правительство полно решимости раз и навсегда взять ситуацию с налогами и бюджетом под контроль.

Необходимо было согласовать бюджет, утверждаемый Думой на 1998 год, и более реалистичную фискальную программу, вписывающуюся в параметры EFF. Чубайс с этой целью предложил включить в официальный бюджет «специальный резервный фонд», средства из которого можно было бы получать только при условии, что в бюджет реально поступил объем доходов, предусмотренный в программе. Маркес-Руарте ответил, что МВФ эту идею готов изучить, хотя предпочтительнее все же было бы сделать сам бюджет более реалистичным и снизить целевые показатели поступлений. Чубайс, однако, продолжал настаивать на своем варианте. Ближайший помощник Маркеса-Руарте по управлению российской миссией, начальник отдела по России Дэн Ситрин, который всегда уделял особое внимание совместимости и согласованности всех элементов программы, указал, что в таком случае предла-

гаемый резервный фонд должен быть подробно расписан, официально заявлен и включен в бюджет, принимаемый Думой.

С точки зрения МВФ, доказательством серьезности намерений Кремля послужило неожиданное и решительное заявление, сделанное Ельциным 5 декабря в Думе в поддержку проекта бюджета. Это было его первое выступление в парламенте после событий 1993 года, и на депутатов оно произвело такое сильное впечатление, что проект бюджета был тут же принят в первом чтении.

С миссией подробно обсуждался проект президентского указа, направленный на улучшение положения с госфинансами и на скорейшее осуществление согласованных фискальных мер. Одним из главных мероприятий должны были стать решения, которые на следующей неделе ВЧК предстояло принять в отношении крупных должников, включая банкротство и увольнение некоторых руководителей госпредприятий. МВФ был обеспокоен тем, что Россия вела переговоры с консорциумом западных банков о выделении кредита — это был бы очень дорогой долг. Но Чубайс видел этот займ как промежуточное финансирование накануне выпуска еврооблигаций 1998 года и рассматривал возможность освобождения иностранных инвесторов от налогов. Был также поднят вопрос о том, что сотрудникам МВФ по-прежнему не удавалось наладить с ЦБ обмен информацией о текущем состоянии финансов и банковской системы.

В конце беседы Чубайс подчеркнул, что окончательное решение МВФ относительно будущего программы EFF будет иметь большое значение для российского правительства, поскольку оно отразится и на дальнейших займах Всемирного банка, и на притоке средств из других источников. Он предложил, чтобы в случае, если исполнение программы в России будет вновь признано удовлетворительным, МВФ выделил следующий транш (640 млн долларов) в рамках EFF еще до конца декабря, а также предоставил сверх того чрезвычайное финансирование в размере 10 млрд долларов на поддержку рубля. Чубайс обращал

внимание миссии на то, что правительство уже начало проводить гораздо более решительную фискальную и монетарную политику и потому можно надеяться, что фактическое использование этих средств в конечном итоге не потребует. Он подчеркнул, что его предложение можно рассматривать как официальное обращение к руководству фонда.

К 12 декабря власти подготовили большой пакет конкретных мер для исполнения фискального плана действий. Речь в том числе шла о введении казначейского контроля над Министерством обороны и другими силовыми ведомствами, о предстоящих мероприятиях в отношении крупных должников, об обеспечении в 1998 году дополнительных поступлений в размере 25 млрд рублей и о сокращении расходов по сравнению с принятым в первом чтении проектом бюджета. Но дефицит правительства на 1998 год по-прежнему планировался на достаточно высоком уровне: российская сторона предлагала 4,9% ВВП, хотя МВФ считал, что он не должен превышать 4,5% (в первоначальной программе EFF целевой показатель на 1998 год и вовсе был 2%).

В своем отчете руководству МВФ Маркес-Руарте выразил мнение, что в России имелось твердое намерение ввести эффективный контроль за расходами и увеличить поступления в бюджет. Соответственно было принято решение, что результаты квартального обзора можно наконец представлять на утверждение Совета директоров, но при условии, что все согласованные предварительные меры будут приняты в полном объеме.

С ЦБ и частными финансовыми учреждениями обсуждалось, каким образом события на финансовых рынках могли сказаться на банковской системе. Руководители Банка России считали, что только один или два крупных банка могли закончить 1997 год с чистыми убытками. В то же время они признавали, что у некоторых крупных банков могли быть значительные открытые валютные позиции, и потому понижение курса рубля грозит причинить им серьезный ущерб. Они так же указали, что отчетность, поступающая от банков в ЦБ, по-прежнему не внушала полного доверия.

Однако ничего так и не было предпринято, чтобы хотя бы сами руководители ЦБ начали получать данные, дающие ясное представление о реальном финансовом состоянии крупных банков. И причина не в том, что сам ЦБ ничего не делал в этом направлении; он, наоборот, настаивал и даже требовал, чтобы данные ему предоставляли в обязательном порядке. Однако банки были уверены, что политическая «крыша» надежно защищает их от ЦБ, и потому просто игнорировали его требования.

Руководители ЦБ заверили, что будут по-прежнему последовательно выявлять и затем закрывать или реструктурировать проблемные банки, что кредиты банкам будут выделяться только в тех случаях, когда все остальные возможности уже исчерпаны, и что любая помощь в поддержании ликвидности будет лишь временной. У миссии, однако, сложилось впечатление, что на ЦБ оказывалось серьезное давление с целью принудить его оказывать банкам помощь и что эту ситуацию необходимо внимательно отслеживать. Например, в ноябре ЦБ совершил интервенцию на рынке казначейских облигаций, и чувствовалось, что отчасти он мог руководствоваться желанием помочь банкам. Наличности на рынке в тот момент становилось меньше, и банки могли быть вынуждены закрывать свои позиции и продавать облигации, несмотря на убытки. Более того, ЦБ, похоже, не до конца был волею сам определять свою политику, поскольку на него нередко давили и заставляли оказывать банкам помощь на условиях явно не временного характера. К сожалению, и в этом вопросе МВФ не располагал достаточной информацией и не мог судить о том, насколько в действительности политическое давление в личных корыстных интересах реально влияло на официальную политику. Но ясно, что даже реалист Камdessus явно недооценил степень вмешательства олигархических интересов.

На тот момент, правда, худшие для банков времена еще не наступили. А у команды МВФ сложилось мнение, что российские власти взяли наконец всерьез за исправление доставшегося им в наследство весьма существенного

фискального дисбаланса. В ближайшие недели и месяцы они намеревались приступить к ликвидации задолженностей, пересмотру заложенных в бюджет нереалистичных расходов на фактические правительственные нужды и установлению эффективного казначейского контроля за распоряжением бюджетными расходами и исполнением соответствующих денежных платежей.

В миссии с большой надеждой отмечали шаги правительства, направленные на осуществление фискального плана действий, президентские указы, запретившие все виды неденежных налоговых расчетов, а также предложенные поправки к проекту бюджета на 1998 год. В МВФ считали, что тот факт, что в России впервые были согласованы основные параметры бюджета на будущий год еще до его начала, должен послужить гарантией безопасности. Это должно было обеспечить фонду больше возможностей для того, чтобы проследить за ситуацией и настоять на необходимых изменениях в случае отклонения от принятых планов — не пост-фактум, а пока такие изменения могли еще дать эффект. Все эти меры заложили бы хорошую основу для проведения в следующем году реалистичной и прозрачной фискальной политики.

Особенно обнадеживающими были меры в области монетарной политики. Ведь за предшествовавшие шесть недель условия для ее проведения оставались крайне неблагоприятными. И, тем не менее, было принято решение воздержаться от увеличения ликвидности за счет операций на открытом рынке и позволить свободное колебание процентных ставок без вмешательства денежных властей. И это решение, и занятая правительством активная позиция в бюджетно-налоговой области должны были способствовать устранению неуверенности рынка в дальнейшем проведении экономической политики. Однако в МВФ все-таки не до конца понимали, в каком властном вакууме и при каких административных и политических ограничениях вынуждены были тогда работать российские партнеры, и потому считали, что худшее уже позади. Сегодня очевидно, насколько этот взгляд был наивным.

Но в тот конкретный момент, после того как 1 декабря 1997 года Центральный банк ушел с рынка казначейских облигаций, запоздалое ужесточение монетарной политики дало желаемый результат. Процентные ставки сначала подскочили, а затем на протяжении всего месяца постепенно снижались, и даже были сообщения, что отмечался чистый приток капитала. Вслед за рынком почувствовала себя более уверенно и команда Чубайса: о 10 млрд долларов, запрошенных у МВФ в форме чрезвычайного финансирования, все вроде бы забыли.

ПЕЧАЛЬНАЯ ИСТОРИЯ ВЧК

Со временем убеждаешься, что экспериментирование со всякого рода авральными мерами в налоговой области может кончиться только провалом. Однако в то время, при фактически парализованном государственном аппарате, у Чубайса, как и у многих других, были все основания считать, что результатов можно добиться только какими-то исключительными решительными действиями. Возможно, в этом была своя доля истины, ведь получить быстрые результаты за счет поступательного строительства новых государственных институтов было невозможно.

Именно поэтому, когда в сентябре 1996 года денежных поступлений в казну не хватило даже на выплату зарплат бюджетникам, власти вскоре с большой помпой учредили Временную чрезвычайную комиссию при президенте России по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины (ВЧК). Возглавил ее премьер Черномырдин. Задача комиссии состояла в том, чтобы примерно наказать крупных должников перед бюджетом и продемонстрировать таким образом непредвзятость и прозрачность всего налогового режима в целом. В МВФ к этой идее российских коллег отнеслись с некоторым скептицизмом и в основном сожалели, что она только отвлекает внимание от менее впечатляющих, но более полезных усилий по строительству новых институтов.

Придумал ВЧК Чубайс. Его расчет состоял в том, что он сможет таким образом, не увязая в бюрократическом болоте, резко увеличить сбор доходов. Не очень понятно, правда, зачем было использовать аббревиатуру «ВЧК» — так называлась предшественница печально прославившихся в советские времена НКВД и КГБ. Когда Ленин в декабре 1917 года подписывал постановление об учреждении своей ВЧК, он подчеркивал, что ее цель — бороться с саботажем и заставлять «лиц, принадлежащих к богатым классам», декларировать имевшиеся у них средства. Та ленинская ВЧК молниеносно превратилась в аппарат насилия и террора. Поэтому, когда созданная Чубайсом комиссия получила такое же название, те, кто обвинял Чубайса в «большевистских методах» и тяге к исключительным административным мерам, лишь еще больше укрепились в своем мнении.

Скептическое отношение МВФ оправдалось: ВЧК сделала нескольких громких заявлений, но не предприняла следом практически никаких действий. В апреле 1997 года во время одной из бесед Кудрин сетовал, что сильно разрекламированные прошлой осенью намерения ВЧК обанкротить самых крупных налоговых должников полностью провалились. С его точки зрения, эта кампания только причинила вред, и уж лучше бы ее вовсе не начинали. Присвоив себе громкое название, комиссия никаких большевистских наклонностей, тем не менее, не проявила: настоящие большевики, в отличие от слабого правительства, добились бы своего любыми самыми жестокими способами.

Тем не менее, несмотря на уже имеющийся печальный опыт, было принято решение снова использовать ВЧК. На заседании Комиссии, состоявшемся 8 декабря 1997 года под председательством Чубайса (он замещал отсутствовавшего Черномырдина), было принято решение немедленно принять меры против двух крупных должников: Омского НПЗ (принадлежавшего «Сибнефти» Березовского) и Ангарской нефтехимической компании (АНХК, принадлежавшей «Сиданко» Потанина). Катализатор действия, о котором ранее говорил Чубайс, был наконец пущен в дело.

Черномырдин, однако, 15 декабря отбыл с официальным визитом в Турцию, так и не подписав принятое 8 декабря решение Комиссии. Более того, Васильев и Вьюгин в состоявшихся тогда беседах отмечали, что решение натолкнулось на серьезное сопротивление и что даже в случае его подписания документ, несомненно, лишат в значительной степени действенности. Я предупредил, что обсуждаемые меры были пока единственным реальным действием правительства не «на бумаге» и что поэтому до тех пор, пока не будет осуществлено то, о чем уже договорились, МВФ никаких дальнейших шагов не предпримет. В противном случае ни в России, ни за ее пределами никто не поверит, что за решение фискальных проблем на сей раз взялись действительно всерьез. Васильев и Вьюгин согласились с обоснованностью такого подхода, но отметили, что политическое давление оказывалось колоссальное. Поскольку решение ВЧК было принято под председательством Чубайса, его противники восприняли все это как выпад против них лично.

В тот же день, 15 декабря, Камдессю направил Черномырдину письмо в весьма резком тоне. Он подчеркнул, что считает очень важным состоявшееся 8 декабря решение ВЧК принять меры против крупных предприятий-должников: «Они особо важны потому, что позволяют Правительству продемонстрировать крупным российским налогоплательщикам серьезность своего намерения добиться налоговой дисциплины. Соответственно необходимо немедленно оформить и опубликовать требуемые решения, а затем осуществить их по определенному заранее графику. В противном случае станет невозможно сделать вывод, что правительство достигает прогресса в нормализации неустойчивой фискальной ситуации. При таких условиях руководство фонда будет не в состоянии дать полностью положительную оценку Всемирному банку в преддверии предстоящего рассмотрения займа SAL-2, и оно также не сможет провести планируемое заседание Совета директоров».

Далее произошла утечка информации, и 18 декабря принадлежавшая тогда Березовскому «Независимая газета»

опубликовала на первой странице текст этого письма Камдессю с описанием предшествовавших событий. Кудрин хотя бы и не был уверен, но подозревал, что утечку организовал кто-то в аппарате премьер-министра с целью еще больше скомпрометировать реформаторов в правительстве.

По возвращении из Турции Черномырдин позвонил Камдессю, и они проговорили более полутора часов. Главная мысль Черномырдина заключалась в том, что налогоплательщики платить обязаны, но поддерживать дисциплину правительство должно только законными способами, а решение ВЧК от 8 декабря, предусматривавшее конфискацию активов должников, было незаконным. В какой-то момент тон беседы накалился, и премьер-министр заявил, что сотрудников МВФ вводили в заблуждение некоторые безответственные деятели. Он заверил, что предложит альтернативные меры, способные дать аналогичный эффект, и немедленно проведет с этой целью новое заседание комиссии. ВЧК действительно заседала 17 декабря и постановила, что оба предприятия обязаны рассчитаться с бюджетом до 25 декабря. В противном случае для взыскания задолженности будут приняты все необходимые меры вплоть до конфискации имущества.

Взволнованный Гайдар позвонил Чубайсу в Индию. Гайдара крайне беспокоило то, что теперь, когда решение ВЧК от 8 декабря обнародовано, любое отступление от него послужит очень негативным сигналом, способным спровоцировать сокращение налоговых поступлений и причинить ущерб всему процессу реформ. Сам он не представлял себе, какие альтернативные меры могли дать схожий эффект, особенно при том, что главная цель заключалась не столько в получении дополнительных средств, сколько в демонстрации политической воли*. Он отметил также, что если политические издержки в данном случае сочтут слишком большими, то тогда не

* Действительно, любые новые решения стали бы подтверждением наличия политической воли, которой явно не хватало при реализации ранее заявленных мер.

останется никаких надежд на осуществление всех остальных, таких же непростых мер по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины, предусмотренных в подлежащей исполнению программе. С его точки зрения, руководству МВФ следовало настаивать на полном и немедленном исполнении изначального решения ВЧК и не идти ни на какие уступки*.

На положительный исход Гайдар надеялся мало. Он сказал, что на самом деле Черномырдин сути вопроса не понимает, поскольку верит своему окружению, которое всячески его убеждало, что все дело в деньгах — вернее, в нежелании фонда их выделять. Чего-то добиться можно было, только выйдя непосредственно на Ельцина. На организацию такой беседы Чубайсу требовалось несколько дней, и МВФ следовало тем временем определить свою позицию, а главное — Всемирному банку нужно было решить, откладывать или нет запланированное на следующий день заседание его Совета директоров.

Но было уже поздно. Имея обещание премьер-министра принять меры против должников, Камдессю считал себя не вправе возражать против выделения займа Всемирного банка. Камдессю направил Вулфенсону письмо и отметил в нем, что меры, принимаемые в отношении двух нефтяных компаний, отличались от изначально назначенных, но в то же время Черномырдин заверил его, что меры, предусмотренные против должников в новом решении, были самыми жесткими из всех возможных в данный момент. Далее Камдессю указал, что квартальный обзор в рамках программы EFF, решение по которому планировалось на 5 января 1998 года, не будет завершено до тех пор, пока не будут в полном объеме предприняты избранные новые меры, то есть пока оба должника не погасят полностью свои долги перед бюджетом либо пока против них не

* Гайдар считал, что указания Черномырдина на юридические ограничения были только отговоркой; на самом же деле на заседании 8 декабря, похоже, просто не собрали кворум (что, конечно, было легко исправить).

будут приняты быстрые эффективные меры по взысканию задолженности.

В Москве царило состояние общей депрессии. Глава ГНС Александр Починок считал, что дело ничем не кончится, и в беседе 18 декабря дал понять, что в этом, по крайней мере, частично виноват сам МВФ. Он признался, что все ждут лишь возвращения Чубайса из Индии и некоторые готовы подать в отставку. Неожиданно сказался «больным» Васильев, а его помощник сказал мне, что он потерял всякую надежду на успех.

Тем временем кампанию клеветы против реформаторов и их политики подхватили главные телеканалы. Они комментировали публикацию в «Независимой», еще больше искажая суть событий. На экранах, например, прошло интервью с Лившицем, который рассуждал о шпионах в правительстве и о том, как они передают важную информацию в представляющий иностранные интересы МВФ. Такое настроение, естественно, ничего хорошего нашей программе не сулило.

Перед Новым годом меры ВЧК дали примерно следующие результаты. Омский НПЗ заплатил к 25 декабря причитающиеся с него налоги, включая декабрьские, в сумме 640 млрд «старых» рублей, из которых 420 млрд были погашены путем зачетов. Проценты и штрафы в размере 420 млрд рублей он платить не стал. Достоверной информации о платежах Ангарской НХК не было. ВЧК больше никаких заседаний не проводила (и вроде бы даже не планировала) и действий против других крупных должников не предпринимала. В то же время Починок с удовлетворением отмечал возросшие в декабре поступления от РАО «ЕЭС», «Газпрома», ЛУКОЙЛа и ряда других крупных плательщиков. Премьер-министр также ссылаясь на этот факт как на доказательство того, что налоговая дисциплина заметно укрепилась.

На последующих встречах эта ситуация неоднократно обсуждалась, но так и осталось неясным, что же на самом деле произошло. С российской стороны ощущалась явная неловкость при этих обсуждениях. Я тогда пришел к выводу,

что на начальном этапе Чубайс, Минфин и ГНС поверили в свою силу и сочли возможным начать решительные действия против крупных должников. Затем, даже после принятия нового решения ВЧК от 17 декабря, они еще надеялись, что сумеют все-таки наказать самых злостных неплательщиков, как и предусматривалось в договоренностях об исполнении программы. Но потом в дело вмешался премьер-министр, очень весомо дали о себе знать политические реалии, и все в конце концов было спущено на тормозах.

Починок признавал, что сигнал налогоплательщикам подали слабый, ведь получилось так, что в конечном итоге должники могут отделаться только суммой налога, а те из них, кто покрупнее и обладает политическим весом, и вовсе могут не платить, пока на них не надавят совсем уж сильно. Так что в результате остался вопрос, ради чего была затеяна вся эта история с ВЧК и как вообще добиваться налоговой дисциплины, если существующую юридическую систему ради политических интересов можно вполне эффективно использовать для сведения на нет любых усилий.

Было решено отложить на несколько дней заседание Совета директоров МВФ и перенести его на 8 января, чтобы разобраться как следует, как обстоит дело с исполнением предварительных мер, включая решения ВЧК. Заручившись обещанием российских властей настойчиво продолжать изыскивать все возможные юридические средства для решения проблемы, руководство фонда согласилось, что в остальном против должников было предпринято все, что только позволял закон.

Сегодня очевидно, что 1997 год не стал успешным ни для России, ни для МВФ. В налогово-бюджетном плане ситуация была откровенно удручающей. Федеральное правительство получило доход в размере менее 12% ВВП, то есть примерно на 30% меньше, чем планировалось, да к тому же до 20% от общей суммы доходов составили недежные поступления.

Из-за нехватки поступлений федеральное правительство вынуждено было сокращать расходы, но дефицит все

равно оставался высоким и на конец года превысил 7% ВВП. При том, что процентные ставки росли, непроцентные расходы сократились с примерно 21% ВВП в 1994 году до 14% в 1997-м (а если считать только наличные платежи, то и вовсе до 11,5%). В первую очередь были затронуты субсидии, трансфертные платежи регионам и капитальные затраты; выплаты зарплат бюджетникам и социальных пособий пострадали в меньшей степени. Корректировки (частичные) расходов осуществлялись в основном наспех и несистематично, помощи от недееспособных госучреждений, ответственных за подготовку, исполнение и оценку бюджета, было очень мало. Попытки строго следовать исполнению расходной части в отсутствие доходов влекли за собой необходимость секвестра, использование неденежных средств для исполнения обязательств бюджета и рост задолженностей.

Политическая ситуация в течение всего года постепенно дестабилизировалась, а влияние команды «младореформаторов» на выработку экономической политики постоянно уменьшалось. Одним из последних серьезных достижений в фискальной области в 1997 году стало принятие в июле в первом чтении Бюджетного кодекса и общей части Налогового кодекса*. В остальном во второй половине года в правительстве все больше разгорались внутренние противоречия, и оно все меньше уделяло внимания собственно реформам. В силу всего перечисленного, во второй половине года никаких существенных улучшений в бюджетной сфере достигнуто не было: в 1997 году налоговые поступления в бюджет составили 9,1% ВВП.

К концу года удалось ликвидировать задолженность по зарплате бюджетникам, но зато значительно возросли долги перед поставщиками государства. Ухудшилось также финансовое положение региональных и местных органов власти, внебюджетных фондов и других входящих в госап-

* Бюджетный кодекс был окончательно принят в 1998 году, Налоговый кодекс — лишь в 2000-м.

парат образований. У субъектов Федерации накопились долги по зарплатам и расчетам с поставщиками.

Очевидно, что между недобором поступлений и трудностями с контролем за расходами существовала прямая связь. Даже когда Петров и Вавилов ушли из Минфина, подобрать ключик к оставленному ими в наследство «черному ящику» никак не получалось. Из-за отсутствия контроля за платежами и неспособности правительства платить по своим счетам в сочетании с повсеместным использованием взаимозачетов и других неденежных механизмов погашения долгов перед бюджетом стимула платить налогами деньгами у налогоплательщиков практически не было. А неденежные налоговые зачеты затрудняли исполнение обязательств по зарплатам и социальным пособиям, которые требуют в обязательном порядке наличных платежей.

В других областях показатели за год оказались тоже невысокими. Хотя в 1997 году и был впервые в постсоветский период зафиксирован экономический рост, составил он всего 0,9% ВВП против 3%, которые еще в апреле предсказывал МВФ. К концу лета надежды на реальное улучшение не оправдались, доверие инвесторов оказалось слишком слабым, и его было явно недостаточно для поддержания положительного роста.

Глава 9

КАК ИЗБЕЖАТЬ КРИЗИСА

Даже в начале 1998 года сохранялась возможность предпринять действия, которые позволили бы избежать грядущего кризиса. Но политическая борьба внутри страны в очередной раз обострилась и опять спутала все карты.

Я уверен, что случившийся 17 августа финансовый крах не был неизбежной развязкой фатального стечения обстоятельств, как в какой-нибудь греческой трагедии или драме Стриндберга. Его можно было избежать, и, кстати, до самой последней минуты многие непосредственные участники событий не понимали, к чему все шло. А когда наконец поняли, то в большинстве своем решили, что дальше случится полная катастрофа. Но и тут ошиблись: худшего удалось избежать.

Чтобы понять, почему события развивались так, а не иначе, почему и как принимались те решения, а не иные — и с российской стороны, и на рынках, и в МВФ, и в западных правительствах — нужно ясно представить себе, что все участники имели очень мало достоверной информации о происходившем. Настолько мало, что не совсем понятно, как такое вообще могло быть. Даже главные действующие лица знали о реальном положении только в своей узкой области и уж, конечно, владели общей картиной в гораздо меньшей степени, чем предполагали рынки. И в такой ситуации они вынуждены были принимать важнейшие решения.

Впрочем, основное влияние на ход событий имела внутренняя политическая борьба. Российские руководители, на мой взгляд, принимали решения, не учитывая экономический контекст и не задумываясь о возможных последствиях. Иногда эти решения вообще казались чистой импровизацией. Не вдаваясь в мотивировки российских политиков, скажу лишь, что у руководителей страны, похоже, была убежденность в том, что Россия слишком велика, слишком важна, слишком сильно вооружена, что ее крах чересчур опасен и потому недопустим и что Запад в любом случае бу-

дет вынужден ее спасать — и, в частности, выделит через МВФ необходимую помощь. На рынках, во всяком случае, многие исходили именно из этого соображения.

НЕПЛОХОЕ НАЧАЛО ГОДА

С наступлением нового, 1998 года все словно вздохнули с облегчением. И в Москве, и в штаб-квартире МВФ в Вашингтоне чувство было такое, словно удалось наконец преодолеть огромное препятствие. Да, не обошлось без потерь, и впереди еще маячили серьезные преграды, но в целом обеим сторонам верилось, что худшее позади. С инфляцией совладали, новый «тяжелый» рубль ввели без проблем, и он держался на удивление устойчиво, экономические реформы пробивали себе дорогу. Даже космическая станция «Мир», несмотря на возникшие технические проблемы, оставалась на орбите.

В МВФ тогда еще не знали, что некоторые крупные российские коммерческие банки начали брать большие валютные кредиты из внешних источников*. В качестве обеспечения банки предоставляли имевшиеся у них еврооблигации и валютные облигации Минфина. Они стремились таким образом воспользоваться стабильностью обменного курса рубля и заработать на вроде бы беспроигрышной схеме: брали дешевые кредиты в долларах, покупали на них высокодоходные ГКО, затем после их погашения на полученные рубли покупали опять доллары, погашали ими кредит и разницу клали в карман. Для более осторожных инвесторов-нерезидентов, желавших подстраховать рублевые инвестиции в ГКО, они заключали форвардные контракты на покупку долларов.

Все это было естественно в тех рыночных условиях. В чем в таких ситуациях таится опасность, мы недавно

* Московские коммерческие банки, похоже, имели к началу 1998 г. краткосрочные ссуды и кредитные линии на общую сумму порядка 3 млрд долларов, или более чем 120% их акционерного капитала.

увидели на примере западных финансовых рынков, пострадавших из-за кризиса в секторе subprime-ипотеки: все эти схемы работают только до тех пор, пока цены растут, а на рынках сохраняется доверие.

МВФ вполне мог предположить, что российские банки захотят воспользоваться представившейся возможностью — это, повторяю, было естественно с их стороны — но никаких подтверждающих данных у него не было. Центральный банк по-прежнему не делился необходимыми сведениями, да и не ясно, обладал ли он ими сам. Это тем более удивительно, что в структуре ЦБ для надзора за крупнейшими банками было даже создано специальное подразделение — ОПЕРУ-2. Никаких тревожных сигналов ниоткуда не поступало. МВФ же не проявил должной предусмотрительности и не стал добиваться получения исчерпывающей информации, что, конечно, было весьма наивно с его стороны. Хотя, по правде говоря, пока ситуация оценивалась как позитивная, и западные инвестиционные банки не спешили информировать фонд о реальных масштабах их операций на российском рынке, не желая предоставлять МВФ сугубо конфиденциальные сведения (в случае турбулентности на рынке они в первую очередь обращались к фонду).

В целом, конечно, никакой успокоенности в настроениях главных действующих лиц быть не могло. Все понимали, что следует, не теряя времени, закреплять достигнутое в процессе экономических и административных реформ.

Этот взгляд на вещи был подтвержден и на заседании Совета директоров МВФ, собравшегося 8 января, чтобы наконец одобрить завершение очередного обзора за исполнением российской экономической программы в рамках соглашения ЕФФ. Директора отметили неоднозначность достигнутых в 1997 году результатов: экономический рост возобновился, инфляция снизилась, но в то же время в налогово-бюджетной области положение не улучшилось, структурные реформы запаздывали, а состояние валютных резервов ухудшилось. В этих условиях вселяло надежду то, что власти проявляли намерение осуществить

всеобъемлющий план фискальных мер и подкрепить его жесткой монетарной политикой и ускорением структурных реформ.

В то же время члены Совета призвали российские власти не повторять печальный опыт прошлого и осуществить согласованные меры в полном объеме, не бросая их на полпути. Подчеркивалось, что только таким образом можно сохранить доверие рынков и обеспечить дальнейшую поддержку со стороны МВФ. Директора с удовлетворением восприняли то, что в плане фискальных мер была обозначена причинно-следственная связь между неудовлетворительным состоянием в налогово-бюджетной области и недостатками в работе как при сборе доходов, так и при распоряжении расходами. В этой связи они отметили, что неспособность правительства выполнять свои собственные обязательства и рост его задолженности причиняли серьезный ущерб борьбе с неплательщиками и поощряли дальнейший уход от налогов. Директора подчеркнули, что при всей важности административной реформы в налоговой сфере не менее настоятельно требовалось ликвидировать все задолженности правительства, отменить все виды неденежных взаимозачетов и повысить эффективность бюджетных процедур и контроля.

Наконец, Совет директоров согласился с тем, что в целом монетарная политика была предусмотрительной и исполнялась эффективно. В то же время они выразили сожаление по поводу того, что ЦБ не отреагировал вовремя на финансовые потрясения на глобальных развивающихся рынках и в ноябре 1997 года с запозданием принял меры против растущего давления на рубль. Они указали, что первоначальные попытки снять давление за счет интервенций повлекли за собой сокращение валютных резервов и что только осуществленное в декабре решительное ужесточение денежной политики позволило успокоить рынки и восстановить доверие.

Так что громких похвал Россия от МВФ, конечно, не услышала, но, по крайней мере, очередной транш в 640 млн долларов был выделен. Экономическая программа на

1998 год еще не была окончательно согласована, но Совету представили положительный прогноз перспектив: рост ВВП ожидался на уровне 2%.

Чуть раньше, 5 января, в полную силу заработал новый деноминированный рубль: были введены в обращение новые банкноты и монеты. Предусматривалось их хождение наравне со старыми, но с вычеркиванием трех нулей; новые 10 рублей соответствовали старым 10 000, а 1 триллион старых рублей отныне равнялся 1 миллиарду новых. Уверенности в том, как население отреагирует на нововведения, не было, и потому в ЦБ испытали огромное облегчение, когда стало известно, что вслед за открытием банков никакой паники не случилось и очередей вкладчиков нет.

Введение нового «твердого» рубля было объявлено Ельциным еще в августе 1997-го. Оно было призвано продемонстрировать, что с инфляцией покончено и что стабильность национальной валюты отныне гарантирована. При этом во время двух предыдущих денежных реформ (1991 и 1993 гг.) в процессе обмена денег царил неразбериха, многие потеряли свои сбережения, и поэтому власти старались предупредить возможную негативную реакцию населения. С момента ельцинского заявления и вплоть до введения «нового» рубля правительство настойчиво пыталось убедить общественное мнение, что на сей раз никто ничего не потеряет. Была развернута широкая рекламная кампания на телевидении. И все же неуверенность сохранялась до самого конца года. Россияне продолжали скупать валюту, и возникли опасения, что может начаться паническое бегство от рубля. Когда ничего подобного не случилось, это было воспринято как признак постепенного возвращения доверия*.

* ЦБ дал коммерческим банкам срок для обмена банкнот до 1 июля. После этого выпуск в обращение разрешался только для новых банкнот. Старые банкноты по-прежнему принимались в оплату без ограничений до конца 1998 г., а их обмен на новые был разрешен через уполномоченные банки до конца 2001 г.

Благоприятным сигналом послужила также окончательная либерализация доступа нерезидентов на российский рынок ГКО-ОФЗ. С 1 января отменялось правило, в соответствии с которым для перевода за границу прибыли от продаж рублевых ценных бумаг, депонированных на счетах типа «С» в ЦБ, нерезиденты были обязаны за месяц оформить форвардный контракт на покупку валюты. Таким образом завершился процесс, начатый в июне 1996 года, когда Россия приняла на себя обязательства, предусмотренные Статьей VIII Устава МВФ, в том числе по обеспечению свободной конвертируемости средств на текущих счетах. Цель этой реформы заключалась в том, чтобы позволить российским финансовым рынкам воспользоваться преимуществами глобализации, обеспечив им за счет беспрепятственного иностранного участия расширение и углубление рынка*.

ВЗГЛЯД С ПОЗИЦИИ РЫНКОВ

Тем временем на мировых рынках было неспокойно. Спад в Азии продолжался, и большинство аналитиков инвестиционных банков по-прежнему рекомендовали на ближайшую перспективу осторожное отношение к российскому рынку. Инвесторы с началом глобального финансового кризиса в октябре избавились от своих активов на развивающихся рынках и разместили капиталы в безо-

* Как уже отмечалось, облегчение доступа на рынок капиталов было в значительной мере чисто формальным. Используя различные «серые» схемы и подставных российских участников, иностранные инвесторы (за исключением некоторых институциональных инвесторов) уже давно всю работу на российском рынке. Так что осуществленная либерализация имела среди прочего целью просто упорядочить сложившуюся ситуацию. Вообще, жесткий контроль за движением капиталов, что в России, что в любой другой стране, действительно эффективен только когда его осуществляют уже совсем драконовскими методами, которые практически не совместимы с рыночной экономикой. Так что ЦБ всего лишь пытался добиться большей прозрачности.

пасных гаванях на западных рынках. В результате на российском фондовом рынке по сравнению с высокими октябрьскими показателями произошло падение на 50%, а ожидавшееся после Нового года возобновление активности так и не началось. На первых порах считалось, что цены держатся на низком уровне из-за непрекращающихся тревожных новостей из Азии. Руководитель аналитической службы United City Bank в Москве Кристофер Гранвил указывал: «Российские рынки полностью зависимы от международного рынка и от потоков иностранных капиталов». Но в то же время он прогнозировал, что со временем фондовый рынок компенсирует свои потери и за год вырастет на 50%; при условии, конечно, что положение в Азии не обострится еще сильнее.

Новый российский министр финансов Михаил Задорнов в интервью «Независимой газете», опубликованном 13 января, сразу предупредил, что не является «большим оптимистом по поводу экономического роста в 1998 году». Перечислив накопившиеся проблемы, он сказал: «Я пока не берусь делать прогнозы, поскольку фондовый кризис показал, что равновесие в российской экономике хрупкое, однако думаю, что параметры будут примерно напоминать показатели 1997 года». Задорнов разъяснил, что недавний кризис на рынке нарушил экономические планы правительства: «Правительством ставка делалась на удешевление банковского кредита. Кризис октября — ноября на фондовом рынке отбросил Россию как минимум на полгода назад. Доходность по государственным ценным бумагам подскочила сначала за 40%, и соответственно поднялись ставки банковского процента. Только прекращением заимствований на внутреннем рынке нам удалось сбить доходность гособлигаций к концу декабря до 31%. Но дальше снижать стоимость заимствований на внутреннем рынке будет все сложнее». По мнению Задорнова, снижение доходности казначейских облигаций могло начаться не раньше чем во втором квартале 1998 года (при том, что

* Moscow Times, 13 января 1998 г.

такой пессимистичный прогноз шел вразрез с его же бюджетом).

Стоит отметить, что интервью Задорнова появилось именно в тот день, когда Ельцин, встретившись с Немцовым в резиденции на Валдае, заявил, что дал указание правительству снизить налоги и снизить банковские процентные ставки с целью придать новый импульс экономике. Он хотел, чтобы благодаря намеченным правительственным мерам в России начался наконец устойчивый экономический рост на уровне 2—4%.

У участников рынка преобладало мнение, что активность неизбежно должна вырасти, поскольку базовые экономические показатели были достаточно надежны, а бумаги после бегства капитала с рынка оставались явно недооцененными. Подразумевалось, однако, что сначала должны вновь активизироваться международные рынки. Существовала некоторая озабоченность в связи с тем, что росту цен на рынке акций препятствовала по-прежнему высокая доходность казначейских облигаций, перетягивавшая инвесторов в сектор ГКО. Впрочем, большинство иностранных инвесторов опасались резких колебаний доходности облигаций и в действительности рынка ГКО тоже избегали.

Считалось, что, прежде чем снижать ставки, ЦБ будет ждать возвращения иностранных инвесторов. Был расчет, что за отменой требования об обязательных форвардных закупках валюты для экспорта прибыли с рынка ГКО последует приток новых капиталов. Но, тем не менее, деньги из-за границы рекой не потекли. Иностранцы инвесторов и контролировавшие российские деньги офшорные хедж-фонды отпугивала возникшая в декабре на рынке паническая обстановка и непрекращающиеся плохие новости из Азии. В результате из-за отсутствия иностранных капиталов доходность на рынке ГКО оставалась на высоком уровне, а это, в свою очередь, усложняло положение в налогово-бюджетной сфере и ставило под сомнение перспективы роста.

Доходность ГКО в середине января составила 30%. Было понятно, что это не соответствует находившемуся на

рассмотрении в Думе проекту бюджета, ведь он предполагал быстрое сокращение стоимости обслуживания долга по ГКО к концу первого квартала. При том, что заимствование на внешнем рынке путем выпуска еврооблигаций было бы крайне дорогим, на рынке опасались, что правительство будет вынуждено компенсировать высокую стоимость займов либо за счет получения дополнительных налоговых доходов, либо путем секвестра.

Были, однако, и положительные сигналы. Российские власти на деле демонстрировали, что намерены навести порядок в госфинансах. В первые дни нового года Министерство финансов объявило о прекращении зачетов, и это должно было способствовать увеличению наличных налоговых поступлений.

Кроме того, правительство собиралось ввести казначейскую систему исполнения бюджета и перейти на прямые трансфертные платежи регионам. Таким образом прекращалось промежуточное участие уполномоченных коммерческих банков, которых обвиняли в том, что они задерживали платежи и провоцировали рост задолженности по зарплатам бюджетникам. Черномырдин заявил, что к 1 июня все бюджетные средства должны пойти через казначейскую систему. Правительство также объявило (в который уже раз!) о своем намерении решительнее бороться с неплательщиками, в частности путем лишения имеющих задолженность перед бюджетом нефтяников доступа к нефтепроводам. Но при этом сама налоговая реформа по-прежнему оставалась в зачаточном состоянии.

В плане законодательных инициатив самой главной задачей на 1998 год было, несомненно, принятие нового Налогового кодекса. Были надежды, что провести через Думу налоговый пакет удастся уже во время весенней сессии. В предыдущем году предложенный правительством проект натолкнулся на жесткое сопротивление, но теперь ситуация изменилась. Пост министра финансов занял бывший заместитель председателя думской фракции партии «Яблоко» и одновременно глава комитета по бюджету Михаил Задорнов. Работая в Думе, он был одним из наиболее

активных критиков предложенного правительством кодекса, и теперь можно было надеяться, что он сумеет убедить Думу поддержать пересмотренный под его руководством проект.

Наконец, казалось, что и в политическом плане ситуация будет гораздо более стабильной. Ельцин регулярно встречался с лидерами оппозиции в Думе и пытался привлечь их к участию в выработке решений. Неясным на политическом горизонте оставалось только состояние здоровья президента.

В свете этих общих ожиданий первые же шаги, сделанные правительством в январе, вызвали разочарование. Черномырдин объявил 16 января о перераспределении полномочий внутри кабинета. Позиции Задорнова заметно усилились. Чубайс по-прежнему отвечал за сбор налогов, но общий надзор за госфинансами он утратил окончательно (что, видимо, было неизбежно после его замены на посту министра финансов и при том, что Задорнов подчинялся непосредственно премьер-министру). В обязанности Чубайса отныне входило экономическое координирование, да и то в первую очередь в среднесрочном плане. Из ведения Немцова забрали энергетический сектор, и пресса писала о возможной отставке его протеже Бориса Бревнова с поста руководителя РАО «ЕЭС России» (был даже слух, что это место может занять Роман Абрамович)*.

Выяснилось к тому же, что временная приостановка валютных операций в первую неделю января имела целью не столько облегчить введение нового деноминированного рубля, сколько скрыть сильное давление на обменный курс. Индексы фондового рынка после некоторого роста в течение декабря опять резко понизились уже начиная со второй недели января под влиянием событий на развивающихся рынках в Азии. В первой половине месяца вновь был отмечен отток капитала.

14 января я встретился с заместителем председателя ЦБ Александром Потемкиным. Он объяснил, что причиной

* В апреле Бревнова во главе РАО «ЕЭС» сменил Чубайс.

давления на рынке стали в первую очередь осуществленные Минфином в конце декабря выплаты зарплат. Для этого Минфину пришлось купить у ЦБ рубли, потратив около 1,2 млрд долларов из собственного валютного резерва. К сожалению, население тут же конвертировало эту дополнительную ликвидность в рубли. Одновременно некоторые российские банки переключились на краткосрочные долларовые активы. Продолжался также чистый отток средств нерезидентов с рынка ГКО.

12 января ЦБ, реагируя на ситуацию, расширил коридор дневных колебаний курса рубля и повысил процентные ставки по своим инструментам. В течение месяца он продал из своего запаса около 3 млрд долларов, из-за чего валютные резервы к концу января сократились с 18 до 16 млрд долларов (в тот же период поступили очередные кредитные транши от МВФ и от Всемирного банка в рамках его займа SAL-2). В целом за месяц рубль обесценился примерно на 1%.

ЦБ воздержался от чистых покупок ГКО на рынке и тем самым обеспечил свободное колебание ставок. Однако в течение месяца они в среднем продержались на том же уровне, что и в конце декабря; по трехмесячным казначейским облигациям, например, доходность колебалась в районе 30—32%. Третья неделя января прошла спокойно, а в последние дни месяца рынок захлестнули слухи о возможной девальвации. Контролируемая Березовским «Независимая газета» в одной из статей сравнила рынок ГКО с печально известной финансовой пирамидой МММ.

26 января доходность ГКО подскочила до 40%, и Минфин был вынужден отменить запланированный на 28 января очередной первичный аукцион. На следующий же день участники фондового рынка начали активно избавляться от акций, усугубив спад: за месяц индекс рынка упал на 30%.

Этот всплеск паники, однако, вскоре прекратился. В начале февраля начали поступать хорошие новости. Пятого числа Борис Ельцин публично пообещал оставить обоим первым заместителей премьер-министра, Чубайса и Немцова, на местах до 2000 года и подписал указ о созда-

нии специальных свободных экономических зон для иностранных инвесторов, готовых вложить в России более 250 млн долларов. Вслед за этим доходность ГКО понизилась, а фондовый рынок поднялся на 6,5%.

Чубайс и Задорнов объявили об улучшении положения в налогово-бюджетной области, и правительству в первом квартале удалось избежать чистого рыночного финансирования. Задорнов тогда сказал: «Последние события на рынке произошли на фоне улучшающегося финансового положения. МВФ подтвердил, что положение в четвертом квартале и в январе изменилось в лучшую сторону». Сказанное Задорновым отражало мнение, сформулированное Советом директоров МВФ в начале января, но, к сожалению, за месяц, прошедший со времени того заседания, многое уже изменилось.

21 февраля Задорнов принял участие в некоторых заседаниях министров финансов «Большой семерки» в Лондоне. На одной из пресс-конференций он отметил, что в конце года, когда последствия азиатского кризиса распространялись по всему миру и, в частности, подрывали доверие к рублю и способствовали распространению слухов о девальвации, российская экономика столкнулась с серьезными трудностями, но в новом году, по его мнению, эти факторы уже не представляли угрозы. «У нашего Центрального банка достаточно резервов для стабилизации рубля», — заверил Задорнов.

Сомнения, однако, оставались. Рейтинговое агентство Moody's Investor Service понизило рейтинг российского долга, заявив, что Россия по-прежнему уязвима и может пострадать от волнений на глобальных рынках и что она так и не навела порядок в своих госфинансах. В то же время агентство Fitch IBCA 10 марта отозвало предупреждение о возможном снижении рейтинга России и оставило его без изменений. Чубайс и Задорнов решение Moody's всерьез не восприняли. Чубайс, встречаясь с Ельциным, сказал по этому поводу: «Конечно, не радостное событие, но я тут катастрофы не вижу. Не тот случай. Они борются за свои собственные рейтинги, так как проглядели азиат-

ский кризис и не предвидели азиатских проблем. И теперь они пытаются это компенсировать. Посмотрим... Мы еще докажем — кто из этих двух агентств на самом деле был прав, а кто прав не был».

Задорнов считал, что самую тяжелую часть кризиса на рынке Россия уже преодолела, и предсказал, что иностранные инвестиции должны активизироваться начиная с апреля. Он указал, что рост ВВП в первом квартале должен составить 1,5% в годовом исчислении, и тем самым опроверг собственное более раннее предупреждение, что кризис может отбросить российскую экономику на полгода назад. Он сказал, что экономическому росту будет способствовать постепенное снижение доходности казначейских облигаций. Ставки уже опустились до 27% (до того, в январе, они подскочили до 45%, реагируя на массовый уход с рынка иностранных инвесторов). Задорнов заявил, что все разговоры о девальвации рубля теперь позади.

Российские руководители последовательно защищали стабильный обменный курс рубля. У них имелись для этого и свои чисто политические причины, но в МВФ их позицию в основном поддерживали, даже при том, что динамика цен на нефть становилась все более тревожной. Ведь перед Россией не стояла всерьез проблема платежного баланса, которую обычно порождает перегрев экономики, а существовавший обменный курс не был чрезмерно завышенным. Не отмечалось ни потери прибыльности в нефтегазовом секторе экспорта, ни других обычных факторов, в силу которых корректировка обменного курса становится необходимой. Кроме того, даже помимо чисто политического аспекта, стабильность обменного курса поддерживала положительные прогнозы на будущее и служила ориентиром для денежной политики.

ЦЕНЫ НА НЕФТЬ ПАДАЮТ

Перспективы 1998 года зависели в том числе и от динамики цен на нефть, а с ними в начале года ясности не бы-

ло. Последний раз их резкое падение, случившееся в середине 80-х гг., имело для СССР катастрофические последствия*. Когда они снова резко подскочили во время войны в Персидском заливе в 1990—1991 гг., российский нефтяной сектор вступил в полосу благополучия, обеспеченного достаточно стабильным развитием глобальной экономики: спрос превышал предложение, и цены держались на уровне 20 долларов за баррель. Однако в результате азиатского кризиса 1997 года спрос резко сократился, и цены упали на 40%**.

Звучали опасения, что прибыли российских нефтяных компаний могли в начавшемся году сократиться вдвое. Нефтяники жаловались, что при слабости спроса на экспортном рынке им крайне трудно нести налоговое бремя, тем более что на внутреннем рынке покупатели отказывались расплачиваться с ними за поставки «живыми» деньгами. Поскольку нефтяной сектор являлся крупнейшим в национальной экономике (нефть и нефтепродукты составляли 25% экспорта, а поступления от нефтяного сектора обеспечивали 25% всех налоговых сборов федерального правительства), начал сказываться эффект домино. Первыми столкнулись с трудностями отрасли, обслуживавшие нефтяную промышленность, а затем последствия

* Стагнирующая советская экономика времен Леонида Брежнева жила за счет торговли дорогой нефтью начиная с 1970-х гг. Получаемые миллиарды долларов не давали системе умереть и продлили коммунизму жизнь на целое десятилетие. Но когда в середине 1980-х глобальное предложение нефти значительно превысило спрос, цены рухнули, а вслед за ними рухнула и советская экономика. Так что у Горбачева не было выбора, ему нужны были радикальные решения. А заграничные займы и опустошение собственных золотых запасов всего лишь оттягивали неминуемое. В конечном итоге, конечно, сработали многие факторы, но и циклическое колебание цен на нефть сыграло свою немалую роль в провале политики перестройки.

** Кризис на мировых рынках начался в ноябре 1997 г., после того, как ОПЕК объявила об увеличении квот на 10%, с 25 млн до 27,5 млн баррелей. Решение это пришлось очень не вовремя. Как раз когда на рынке стало больше нефти, в Азии разразился финансовый кризис, самые быстрорастущие потребители нефти лишились средств на ее покупку в больших количествах, и в результате рынок обрушился.

снижения цен на нефть распространились на всю экономику страны.

В 1997 году баррель нефти марки Brent North Sea стоил в среднем 19,3 доллара, а к февралю 1998 года его цена упала примерно на 37%. Российская нефть продавалась по цене примерно на 5% ниже. И члены ОПЕК, и некоторые другие экспортеры были вынуждены пойти на сокращение производства.

На динамику цен влияли и другие факторы. Спрос в Азии по-прежнему сокращался, а в то же время Мексика, Вьетнам, разработчики нефтяных полей в Каспийском море и некоторые другие не члены ОПЕК стремились увеличить производство. Избыток предложения вырос еще больше после того, как ООН разрешила Ираку удвоить его продажи в рамках гуманитарной программы «Нефть в обмен на продовольствие».

Российским нефтяникам грозили большие убытки. Мнения аналитиков в чем-то расходились, но никто не обещал ничего хорошего. Себестоимость добычи нефти в России не самая низкая, плюс высокие расходы на транспортировку — в итоге для окупаемости российским нефтяным компаниям необходим экспорт по хорошим ценам. А в новых условиях продажи осуществлялись по ценам, не дававшим практически никакой прибыли, а то и вовсе убыточным. Себестоимость одного барреля поступающей на мировой рынок российской нефти составляла примерно 13,5 доллара и складывалась из следующих расходов: 7—8 долларов на добычу, 4,9 доллара — плата «Транснефти» за использование трубопровода и еще 1,3 доллара — фиксированный акциз на добычу.

В январе-феврале 1998 года цена на российскую нефть опустилась в среднем до 13,22 доллара за баррель. А в начале марта министр экономики Яков Уринсон сообщил, что за эти два месяца российские экспортеры потеряли в целом 500 млн долларов. По всему получалось, что нефтяникам стало жизненно необходимо сократить производственные издержки и налоговые платежи. Правда, реальное положение дел у компаний было раз-

ным. Руководитель группы «Альфа» (Тюменская нефтяная компания) Михаил Фридман в интервью газете «Коммерсантъ» 21 марта сказал, что «большинство российских компаний перейдут в разряд убыточных» при падении цен до 10 долларов за баррель.

Нефтяные компании хотели решить проблему разом и настаивали на резком сокращении налогов. Они утверждали, что все применяемые налоги в сумме равнялись половине их выручки, причем многие рассчитывались не исходя из полученной прибыли, а в зависимости от объема продаж, и именно поэтому снижение цен для них столь болезненно. Руководители семи крупнейших российских нефтяных компаний 19 января направили премьер-министру Черномырдину письмо с предложением сократить вдвое акциз и снизить тарифы за прокачку нефти по трубопроводам.

В письме указывалось, что общий объем их налоговых обязательств в 1998 году превысит их возможности расплатиться с государством на 20%, или на 16,8 млрд рублей (2,6 млрд долларов). В нем также говорилось, что при дальнейшем снижении цен и действующих налогах убытки отрасли за 1998 год могут составить 27 млрд рублей (4,5 млрд долларов). Авторы письма предупреждали, что в случае резкого увеличения этого дефицита нефтяные компании будут вынуждены сократить согласованные объемы добычи и даже сократить персонал. В МВФ по этому поводу придерживались более взвешенного мнения. Во-первых, в Обзоре мировой экономики на 1998 год прогнозировалось снижение цен только на 14%, а во-вторых, все данные об экспортной выручке нефтяных компаний и даже об их добыче были абсолютно непрозрачными.

Налогообложение в нефтяном секторе оставалось в центре внимания и после отставки Черномырдина и назначения на его место Кириенко. С точки зрения МВФ и внимательно следивших за развитием событий финансо-

* Мировые цены на нефть упали в 1998 г. на 32% и выросли в 1999 г. на 37%.

вых рынков, решения правительства по этому вопросу должны были показать, насколько оно реально готово бороться за устранение проблем в налогово-бюджетной области. Будучи еще только и. о. премьер-министра, Кириенко 30 марта распорядился срочно подготовить указ об уменьшении акциза на нефть. С тем, что нефтяные компании нуждаются в помощи, соглашался и Немцов. Он говорил, что, поскольку цены на нефть упали на 50%, нефтяным компаниям просто «нечем платить» налоги. Из всех налогов больше всего нареканий было по поводу акциза, так как он начислялся на каждую вывезенную из страны тонну нефти независимо от ее продажной цены. Дорогими получались и платежи за прокачку, особенно у тех компаний, чьи регионы добычи были сильно удалены от рынков.

При этом, хотя прибыли нефтяных компаний из-за падения цен, несомненно, сократились, ни они сами, ни их сторонники в правительстве убедительных и точных данных в поддержку своих требований не предоставляли, и было, к тому же, очевидно, что положение дел в каждой компании и даже на отдельных месторождениях разное. Не проясняли как следует ситуацию и аналитики. К тому же, оставался без ответа вопрос, почему при таких низких ценах добыча компаний поддерживалась на высоком уровне. (Можно было, правда, предположить, что некоторые из них стремились воспользоваться решением ОПЕК о сокращении добычи и захватить дополнительную долю рынка.) В то же время нефтяные компании и «Газпром» были единственными крупными источниками наличных налоговых поступлений в бюджет, и потому в условиях фискального кризиса их платежи становились последним средством защиты в распоряжении правительства.

ВЛИЯНИЕ АЗИАТСКОГО КРИЗИСА

30 января Центральный банк объявил о повышении ставки рефинансирования, и рынки несколько успокоились. Ломбардная ставка была повышена до 42% (но затем

вновь понижена 17-го февраля до 39%). Курс рубля к доллару на протяжении месяца практически не менялся. Но зато сократился валютный запас (15,1 млрд долларов на конец февраля), в первую очередь за счет валютных платежей Минфина по госдолгу, поскольку сам ЦБ за месяц купил валюты больше, чем продал.

Положительно повлияли на настроение рынка заявления Ельцина, сделанные 4 февраля во время показанной по телевидению встречи с Чубайсом (он говорил об ускорении работы над Налоговым кодексом, ужесточении мер против неплательщиков и сокращении расходов и займов правительства), а также принятие Думой в третьем чтении бюджета на 1998 год.

Но определенная нервозность на рынке сохранялась, особенно среди нерезидентов, которые открыто говорили, что МВФ может быть вынужден предоставить России крупный пакет финансовой помощи. В прессе звучали предостережения, что Россия может стать следующей жертвой эффекта домино, вызванного азиатским кризисом. Из-за сохранявшихся фискальных проблем и ненадежности банковской системы настроения инвесторов могли поменяться в любой момент. Руководители ЦБ заверяли, что, несмотря на нервозность инвесторов, негативного изменения спроса на рублевые активы среди резидентов не отмечалось и что у российских банков крупных нехеджированных валютных позиций не было*. Сотрудникам МВФ оставалось только надеяться, что так оно и есть. Тем более, что, с их точки зрения, возросшее беспокойство на рынке напоминало ситуацию, сложившуюся в начале декабря, когда многие наблюдатели тоже были сильно обеспокоены, но финансовый кризис, тем не менее, так и не случился.

17 февраля Ельцин выступил с энергичным ежегодным посланием к Федеральному собранию, в котором предупредил: «Из послания в послание говорю о необходимости реального бюджета, ликвидации неплатежей, о промыш-

* При этом они упорно отказывались представить данные в подтверждение своих слов.

ленной политике, об экономии государственных средств. Больше уже повторять не буду. Если правительство не в состоянии решать эти стратегические задачи, у нас будет уже другое правительство».

Камдессю и Одлинг-Сми в очередной раз посетили Москву 17—19 февраля. Перед этим директор-распорядитель МВФ побывал в Корее, где и экономика, и население по-прежнему испытывали на себе тяжелейшие последствия продолжавшего бушевать кризиса. И потому он спешил предупредить Ельцина, что необходимо срочно предпринимать смелые реальные шаги, ибо в противном случае в России может повториться то, что уже случилось в Корее. На всех состоявшихся встречах он говорил об актуальных для России уроках азиатского кризиса и призывал российские власти:

— решительно взяться за наведение порядка в налоговой-бюджетной области, в том числе принять жесткие меры против должников, оказать ощутимую помощь налоговым органам и установить строгий контроль за госрасходами;

— улучшить климат для долгосрочного притока иностранного капитала, и в первую очередь усовершенствовать налоговую систему (не за счет налоговых льгот для иностранных инвесторов, а путем принятия Налогового кодекса), обеспечить более эффективную правовую основу и неукоснительное исполнение договоров;

— активнее заняться проблемами управления, в первую очередь корпоративного (поскольку проблемы в этом вопросе особенно сильно отпугивают иностранные инвестиции), добиваться прозрачности приватизационных процессов, оградить правительственную политику от вмешательства влиятельных бизнес-интересов и, естественно, добиваться увеличения налоговых поступлений;

— последовательно осуществлять заявленную экономическую программу, не допуская более расхождений между словом и делом, и избегать противоречивых публичных высказываний о проводимой политике, поскольку они вызывают беспокойство на рынках.

Ельцин по всем пунктам с Камдессю полностью согласился. Учили эти уроки и в правительстве. Была подготовлена программа действий из 12 пунктов, которую Камдессю в целом поддержал. Он рекомендовал как можно скорее эту программу доработать и осуществить, чтобы МВФ мог продолжить предоставление своей финансовой помощи. Черномырдин и его коллеги к словам Камдессю прислушались, и программа действий вскоре была окончательно оформлена. Таким образом, была почти готова российская программа экономической политики, необходимая для направления в МВФ официальной заявки России с просьбой о дальнейшей финансовой помощи. Оставалось лишь поставить под ней подпись премьер-министра.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ СНОВА ПУТАЮТ ВСЕ КАРТЫ

И снова, в который уже раз, в процесс реформ вмешалась политика. 23 марта Виктора Черномырдина неожиданно отправили в отставку. Исполняющим обязанности премьер-министра, уполномоченным сформировать новое правительство, Ельцин в тот же день назначил 35-летнего министра топлива и энергетики Сергея Кириенко. Протеже Немцова оказался в весьма незавидном положении: при том, сколько экономических и социальных проблем требовалось решать без промедления, времени освоиться с ситуацией у него не было совсем, а результатов от него ожидали немедленно.

Смены правительства мало кто ожидал (хотя Кудрин в беседе, состоявшейся в тот же день, сказал, что эта перемена только со стороны выглядела неожиданной, а на самом деле все тщательно готовилось и для многих в правительстве, в том числе в Минфине, сюрпризом не было). Объявляя о своем решении, Ельцин подчеркнул, что его действия не означают смены политического курса и что они, наоборот, призваны придать новый импульс процессу реформ. Он сказал, что в последнее время в работе пра-

вительства не было достаточно динамизма, новых идей и инициативы и потому потребовалась новая команда, способная добиваться реальных результатов. Тем не менее, Москва тут же наполнилась слухами о настоящих причинах перемен в руководстве, поскольку время для них было самое неподходящее, а при том, в каком состоянии находился рынок, и вовсе даже опасное*. Финансовый рынок отреагировал спокойно: курс рубля практически не изменился, а доходность трехмесячных ГКО составила 26,6%, то есть осталась в пределах колебаний предыдущей недели (24—28%).

Вечером того же дня меня принял бывший тогда заместителем главы администрации президента Александр Лившиц. Он передал заверение президента в том, что смена правительства ни в коем случае не означает послаблений в политике, и что ее скорее нужно рассматривать как проявление растущей решимости главы государства добиваться экономического роста и совершенствовать управление госфинансами. Лившиц подчеркнул, что некоторые политические соображения при принятии решения, конечно, присутствовали, но все-таки главной причиной стало неудовлетворительное состояние дел в финансовой области. Сбор доходов в бюджет в первом квартале не улучшился, и из-за этого, естественно, появились задолженности по зарплатам и были задержаны платежи в счет погашения долгов Парижскому клубу**.

* Слухи ходили самые разные: то Черномырдин был выведен «из-под огня», чтобы не портить себе репутацию в преддверии президентских выборов 2000 года, то, наоборот, Ельцин расценил, что премьер начал вести себя чересчур «по-президентски», особенно во время недавнего посещения Вашингтона. Поговаривали также, что только таким образом и мог еще не растративший всего своего влияния Березовский избавиться от Чубайса.

** Касьянов, бывший тогда замминистра финансов, 6 марта заверил меня, что подлежащие погашению 20 февраля 600 млн долларов в счет выплаты долга Германии в рамках двусторонних соглашений с членами Парижского клуба были переведены получателю 4 марта, т. е. в пределах разрешенного в соглашениях льготного срока. Касьянов

Лившиц отметил, что отмена взаимозачетов, конечно, усложнила задачи правительства, но даже со скидкой на это в действиях кабинета все равно сквозило какое-то безразличие: оно так ничего и не предприняло в рамках программы по прекращению доступа к трубопроводам и не провело с начала года ни одного серьезного заседания ВЧК. Складывалось впечатление, говорил он, что в правительстве никто в этом направлении не работал и брать на себя ответственность за ситуацию с налогами не хотел^{*}.

Дума утвердила Кириенко в должности премьер-министра только 24 апреля, с третьего захода и после долгих препирательств. Весь апрель прошел в ожидании, и программа реформ так и оставалась на бумаге. Первая половина мая прошла в праздниках, и лишь потом было наконец сформировано новое правительство.

Задорнов остался во главе Министерства финансов, а вот его бывший заместитель Христенко стал новым первым заместителем премьер-министра по экономике и, таким образом, несколько неожиданно превратился из его подчиненного в начальника. Вскоре, однако, выяснилось, что полномочия Христенко весьма ограничены. Задорнова подчинили непосредственно премьер-министру, и к тому же 17 июня Чубайса назначили специальным представителем президента по связям с международными финансовыми организациями. Правда, как показали пос-

признал тогда, что работа с погашением внешнего долга была поставлена плохо (в ней участвовали одновременно три разных управления в самом Минфине и Внешэкономбанк), средств постоянно не хватало, и потому осуществлять платежи точно в срок было практически невозможно. Своеобразное подтверждение его слов появилось уже 10 марта, когда один из сотрудников Касьянова застал его врасплох сообщением, что из-за несвоевременных поступлений средств на счета Минфина подлежащая выплате сумма кредита все еще полностью не погашена! А ведь всего через несколько дней (16 марта) Касьянову предстояло отправиться в road show выпуска номинированных в немецких марках еврооблигаций.

* См.: Freeland, 2000.

ледовавшие события, Чубайс на проводимую политику уже реально не влиял*.

Тем временем цены на нефть продолжали падать. «Новичку» Кириенко настало время принимать непростые решения. С одной стороны, крупные игроки на нефтяном рынке настойчиво требовали облегчить их налоговое бремя, а с другой стороны, имелась острая потребность в увеличении налоговых поступлений из энергетического сектора — и для удовлетворения финансовых нужд государства, и для поддержания доверия рынков. В начале апреля средняя цена нефти марки Urals опустилась ниже 13 долларов за баррель и сократилась, таким образом, с момента начала азиатского кризиса (ноябрь 1997 г.) на 40%. 8 апреля Немцов заявил, что российские производители нефти готовы в одностороннем порядке сократить дневную добычу на 61 тыс. баррелей в знак солидарности с договоренностью, достигнутой незадолго до того членами ОПЕК на встрече в Эр-Рияде — на чисто символическую величину, составлявшую примерно 1% тогдашнего уровня добычи.

В Минфине, кстати говоря, в то время шла подготовка мер, призванных обеспечить исполнение крупными нефтяными компаниями их налоговых обязательств. Идею подал тогдашний первый заместитель министра Сергей Игнатьев, и она была элегантна в своей простоте: если у нефтяной компании появлялась задолженность по налогам, она автоматически теряла доступ к находившимся в собственности государства нефтепроводам.

Игнатьев не впервые выступал с новаторскими и практичными предложениями, и точно так же не впервые его идею встретили в штыхы. На этот раз — в Министерстве топлива и энергетики, в рамках которого работала комис-

* Формально Чубайс в начале марта был назначен руководителем правительственной комиссии по госдоходам, но в то же время не прекращались слухи, что на самом деле его прочат на пост главы РАО «ЕЭС». Фишер даже воспользовался очередной беседой по телефону 13 марта и спросил его об этом напрямую. В конце концов, Чубайс был назначен в РАО 30 апреля.

сия, ежемесячно распределявшая экспортные квоты на прокачку нефти. Ничего удивительного в негативной реакции министерства не было. Новый министр Сергей Генералов пришел в правительство из Восточной нефтяной компании, и можно было предположить, что позиция нефтяного лобби ему покажется предпочтительнее.

К тому времени стало ясно, что именно на этом вопросе столкнулись конкурирующие между собой главные российские экономические интересы. Все другие крупные источники доходов бюджета уже были полностью задействованы или требовали существенного улучшения работы налоговых органов, и потому от решения правительства применять или не применять отлучение от «трубы» зависело, будет ли у рынков доверие к властям и заявленной ими решимости укреплять налогово-бюджетную дисциплину^{*}.

То, что должников будут лишать доступа к нефтепроводам, российские власти согласовали с Камдессю еще в феврале, и эта мера являлась одной из ключевых в экономической программе России на 1998 год. Предусматривалось, что применяться она будет на квартальной основе начиная со второго квартала. Увы, 17 марта Игнатъев вынужден был заявить, что приступить к применению нового правила с 1 апреля юридически и физически невозможно, и в качестве причины сослался на то, что в Минтопэнерго уже распределили квоты на второй квартал и законно их отменить или изменить уже нельзя.

Игнатъев предложил сместить сроки: взять за отправную точку исполнение платежей в бюджет по состоянию на 1 мая и применять отказ от доступа к нефтепроводам начиная с третьего квартала. Данные о состоянии платежей на 1 мая должны были поступить в начале июня, так что до 1 июля оставалось достаточно времени для перераспределения квот между компаниями, не имеющими задолженностей. При этом он утверждал, что реальное

* Другие авторы, такие как Фрилэнд, Брэди и Джонсон, детально описали интриги вокруг этой проблемы, в которых были задействованы и олигархи, и правительственные чиновники, и Дума.

увеличение поступлений будет обеспечено не столько даже фактическим лишением квот, сколько уже просто самим фактом публикации соответствующего постановления*.

Вопрос об изыскании доходов бюджета к тому времени стоял крайне остро, тем более что все допустимые и возможные сокращения расходов правительство уже произвело. Причем оно само первым признавало, что только что подписанный Ельциным бюджет на 1998 год нереален. Даже сниженные по согласованию с МВФ целевые показатели поступлений на первый квартал не были достигнуты. Во втором квартале при отсутствии дополнительных поступлений отставание от плана должно было увеличиться еще больше. На «Весенних встречах» МВФ и Всемирного банка, состоявшихся в конце апреля в Вашингтоне, Вьюгин указал, что в отсутствии нового чистого рыночного финансирования любой недобор налогов неизбежно должен повлечь за собой немедленное дополнительное сокращение расходов.

В конфиденциальном порядке было уже подготовлено постановление, по которому при недостатке поступлений в бюджет расходы подвергались секвестру в обязательном порядке, но его подписание было в последний момент отложено из-за отставки правительства. До тех пор, пока постановление оставалось неподписанным, задолженности могли по-прежнему расти, и появлялся соблазн вернуться к практике взаимозачетов. В то же время Гайдар и другие наши собеседники предупреждали, что принимать такое постановление в тот момент, когда Кремль пытался убедить Думу утвердить кандидатуру Кириенко на должность премьер-министра, было равносильно политическому самоубийству**.

Сложностью политических взаимоотношений с Думой и другими группами интересов объяснялась и излишне

* Игнатъев только намекнул, не вдаваясь в подробности, на некие сложности, связанные с Минтопэнерго.

** Документ был подписан только 11 мая.

бурная реакция на вполне безобидное высказывание первого заместителя министра финансов Алексея Кудрина. Описывая масштаб бюджетных проблем, Кудрин сказал, что, по оценке Минфина, для достижения необходимого сокращения расходов требовалось сократить более 200 тысяч рабочих мест учителей и работников здравоохранения. В погоне за сенсацией это замечание Кудрина вырвали из контекста и исказили, раструбили о нем по всем телеканалам и тем самым подогрели оппозицию Кириенко и вообще реформаторам*. Вынужден был отреагировать и Ельцин, назвавший слова Кудрина «провокацией».

Незадолго до намеченного на 24 апреля третьего голосования по кандидатуре Кириенко в Думе Игнатьев снова в срочном порядке пригласил нас на беседу с целью разъяснить намерение правительства временно, до конца года, сократить акциз на нефть с 55 до 45 рублей за тонну. При введении нового акциза с 1 мая бюджет недобрал бы за оставшийся срок чуть менее 2 млрд рублей. Задорнов считал, что при том, как настойчиво нефтяная промышленность лоббировала гораздо более льготные меры, уступка такого масштаба была необходима.

Игнатьев был очень озабочен, узнав от миссии МВФ (!), что постановление об ограничении доступа к нефтепроводам, подразумевавшее его юридическую применимость с 1 мая, все еще не подписано (наша встреча состоялась 20 апреля). Ведь нефтяные компании уже всюю возражали и утверждали, что указанный срок или незаконен, или несправедлив, или и то и другое вместе.

Довольно много усилий предпринималось для того, чтобы Кириенко как можно скорее подписал подготовленную при Черномырдине и адресованную МВФ правительственную экономическую программу (в терминологии фонда — «Письмо о намерениях»). Некоторые российские

* Кудрин имел в виду лишь учреждения с огромным количеством незадействованного персонала на федеральном уровне. Основная же часть работников в сферах здравоохранения и просвещения была занята на муниципальном уровне.

представители считали, что это позволит укрепить авторитет Кириенко и ускорит утверждение его кандидатуры в Думе. Высказывалось также мнение, что подписание программы может восстановить доверие рынка и ослабить давление на рубль, вызванное временным политическим вакуумом. В конечном итоге Кириенко подписал программу 11 апреля, но она так никогда и не была направлена в МВФ. Из-за недееспособности правительства комплекс предусмотренных в ней мер начал разваливаться на глазах.

В конце апреля Кириенко уже в качестве полноправного премьер-министра встретился с миссией МВФ и признал, что смена правительства сильно затянулась и что ход осуществления программы из-за этого нарушился. В то же время он подчеркнул, что новое правительство будет «безусловно следовать согласованному курсу» и что оно уже приняло решение до середины мая разработать в дополнение к решению о прекращении доступа к нефтепроводам еще ряд мер, призванных увеличить текущие доходы бюджета.

Оглядываясь назад, я думаю, что развитие событий вокруг долговых проблем российского правительства пересекло роковую черту в момент отставки Черномырдина и даже, может быть, в еще большей степени, в процессе затянувшейся борьбы с Думой за утверждение кандидатуры, несомненно, очень способного, но явно захлестнутого событиями Кириенко. Ведь терпение и доверчивость что россиян, что иностранных инвесторов имели свои границы. Когда в мае вновь сложилась кризисная ситуация с госфинансами, ее непосредственной причиной уже явно были политический вакуум и бездействие властей, не сумевших вовремя осуществить необходимые корректировки. По этому поводу один часто приезжавший в Москву лондонский банкир сказал: «Когда даешь правительству деньги взаймы (приобретая его казначейские облигации. — *Авт.*), надо быть уверенным, что они пойдут на создание будущего дохода и вернутся». В этом отношении новое правительство еще даже не успело ничего предпринять, а доверия к нему уже не было.

И СНОВА КРИЗИСНАЯ СИТУАЦИЯ

Трудно сказать, какое конкретно событие спровоцировало панику на финансовом рынке, случившуюся после традиционно длинных майских праздников. Бастовали шахтеры, требуя погашения задолженностей по зарплате. 13 мая на аукционе по ГКО правительство впервые в году не смогло разместить свои бумаги. Правительство обнародовало 18 мая среднесрочный план, и в нем читались правильные идеи, но по большей части отсутствовала конкретика. Наконец, был колоссальный провал приватизационного аукциона, на который правительство так и не смогло заманить ни одного желающего заплатить 2,1 млрд долларов за контрольный пакет акций «Роснефти». В сочетании с тем, что налоговые поступления в апреле сократились, все эти факторы создавали мрачное представление о текущем состоянии госфинансов.

Кризис разразился в понедельник 18 мая*, когда был отмечен самый резкий со времени декабрьских событий рост давления на финансовом рынке. В тот день ставки по трехмесячным ГКО подскочили до 54%, обменный курс приблизился к нижней границе валютного коридора, а индекс фондового рынка упал на 13%. С 18 по 22 мая ЦБ поддерживал курс рубля при помощи интервенций, и резервы сократились с 16 млрд долларов в конце апреля до примерно 15 млрд долларов.

Стремясь повлиять на ситуацию, премьер-министр подтвердил, что его правительство будет и дальше проявлять сдержанность в налогово-бюджетной сфере, а ЦБ 19 мая повысил свою ломбардную ставку и ставку рефинансирования до 50%. Рынок вроде бы успокоился, и к концу недели, 22-го мая, ставки снизились до 44%.

Однако в выходные стало известно, что еще одна миссия МВФ уехала из Москвы, так и не достигнув договоренности

* Помню, накануне мы с женой вернулись из короткого отпуска в Тоскане, и, разбирая накопившуюся почту, я сказал ей, что, похоже, не сегодня-завтра может начаться реальный кризис.

с новым правительством, и рынки сразу после открытия утром в понедельник отреагировали новым паническим витком. Миссия действительно уехала ни с чем, поскольку была застигнута врасплох отказом Задорнова принять уже обсужденные ранее целевые показатели доходов бюджета. Вместо этого он предложил во избежание роста задолженности еще более сократить расходы. Миссия в полном недоумении улетела в Вашингтон для консультаций с руководством МВФ.

Кредитные ставки тут же подскочили до 58%, а фондовые индексы понизились на 5%. На следующий день ставка опять выросла и перевалила за 70%, а на фондовом рынке продолжился спад. Инвесторы начали распродавать бумаги, рубль попал под сильное давление. Реакция правительства запоздала, и 27 мая на рынках началась паника. Попытка разместить на аукционе ГКО на 8 млрд рублей провалилась. Средняя доходность по ГКО добралась до максимального уровня за последние 22 месяца — до 90%.

28 мая, в день, когда Одлинг-Сми прилетел в Москву, чтобы продемонстрировать прогресс на переговорах, рынки провалились еще больше.

Стремясь остановить панику, ЦБ предпринял чрезвычайные меры: поднял ставку рефинансирования до 150% и осуществил массивную интервенцию на валютной бирже. Кривая доходности ГКО в какой-то момент превысила 100% в результате продажи крупного пакета облигаций, средние процентные ставки повысились до 85%, а индекс фондового рынка снизился еще на 12% (такой же уровень последний раз отмечался в 1996 году).

29 мая на пресс-конференции в Москве Одлинг-Сми попытался оптимистичными заявлениями развеять тревогу. Одновременно правительство обнародовало свою антикризисную программу*. Но результат получился в некоторой

* Антикризисная программа была представлена из рук вон плохо. Правительство могло бы организовать в прайм-тайм совместное публичное выступление Задорнова и Дубинина с показом необходимых графиков и таблиц и тем самым оказать позитивное влияние на рынок. Но вместо всего этого правительственное сообщение просто разослали по факсу в пятницу после обеда.

степени обратный. Пресса уже окончательно уверовала, что спасти Россию может только крупный пакет финансовой помощи, скоординированный МВФ, и потому откровенно скептически отнеслась к заверениям Одлинга-Сми в том, что новая налогово-бюджетная политика правительства позволит справиться с возникшими трудностями*.

В тот же день Кириенко весьма впечатляюще выступил по телевидению. Он заявил, что полон решимости взять ситуацию в налогово-бюджетной сфере под контроль, сообщил, что Починка на посту руководителя Госналогслужбы заменит Федоров, и объявил, что предполагавшегося снижения акциза на нефть не будет. В качестве оправдания он использовал положение в бюджете 1998 года, в соответствии с которым запрещалось предпринимать любые действия, влекущие за собой сокращение доходов, если одновременно не предпринимались эквивалентные замещающие меры. Федоров же немедленно объявил, что дает крупнейшим корпоративным налоговым должникам срок до конца июня, потребовав возместить задолженность по налогам на 5 млрд рублей. Кроме того, Федоров пригрозил отдельным расследованием состояния их налоговых дел многим представителям шоу-бизнеса.

Дальше начались новые осложнения. Банковский сектор к тому моменту в каком-то смысле не привлекал к себе особого внимания: еще весной ЦБ заверил, что все крупные банки находятся под пристальным надзором специально для этого созданного подразделения (ОПЕРУ-2) и что никаких оснований для беспокойства оно не видит.

Но днем 30 мая, в субботу, мне позвонил Андрей Козлов и попросил о немедленной встрече. Поводом оказалась ситуация в Токобанке. В связи со снижением цен на фондовом рынке этот банк получил требования о внесении дополнительных гарантийных депозитов для покрытия активов, служивших обеспечением валютных креди-

* Довольно широко обсуждался подсказанный правительству инвестиционными банками вариант реструктуризации долга за счет привлечения средне- и долгосрочных кредитов на рынке еврооблигаций и одновременного изъятия с рынка краткосрочных ГКО.

тов, и оказался не в состоянии эти требования выполнить. ЦБ был вынужден ввести в банке внешнее наблюдение, начав тем самым процедуру его банкротства. А ведь Токобанк стоял 20-м в списке крупнейших российских банков, и давлению рынка подвергся отнюдь не он один.

Козлов сказал, что руководство ЦБ обсуждало вопрос о том, следует ли выработать общий для всех подход или же решать проблемы каждую в отдельности в зависимости от обстоятельств*. (Чуть позднее, в июне, ЦБ обнаружил, что у целого ряда крупных банков и без всякого кризиса могли до конца года возникнуть серьезные проблемы с ликвидностью.)

Усугубило ситуацию то, что 31 мая администрация Клинтона только подогрела разговоры о крупной международной помощи России, сделав следующее заявление: «Соединенные Штаты выступают за выделение дополнительной финансовой помощи на определенных условиях международными финансовыми учреждениями для поддержания в должном порядке стабильности, структурных реформ и роста в России». Однако на рынках, несомненно, ждали большего, и на следующий день они опять обвалились. Индекс Moscow Times снизился более чем на 9% и на момент закрытия был зафиксирован на уровне 128,11 пунктов — самом низком за весь период после октября 1996 года. Доходность ГКО подскочила до 75%, а курс рубля на ММВБ за день снизился с 6,17 до 6,13 рубля за доллар.

Чубайс и Сергей Васильев, занимавший пост главы правительственного аппарата, к тому времени уже вылетели в качестве посланников Кириенко в Вашингтон с визитом, который назвали «частным», чтобы не тревожить рынки. После состоявшихся 29 мая переговоров в минфине США и в МВФ они встретились с представителями американ-

* Это напомнило мне замечание Алексашенко, высказанное годом раньше, что в ЦБ не хватает подготовленных специалистов и руководителей и поэтому урегулировать банковский кризис Центробанк не готов и не способен.

ской стороны дома у Саммерса для выработки стратегии действий. Накануне (в тот самый момент, когда миссия Чубайса находилась на борту самолета) агентство AP-Dow Jones сообщило: «Ведущие инвесторы встретились с Христенко и по окончании встречи сказали, что уже идут телефонные переговоры с Вашингтоном и что сегодня начнутся переговоры с высшими западными руководителями и с Deutsche Bank о выделении крупномасштабного пакета в размере, вероятно, около 15 млрд долларов».

4 июня МВФ сообщил, что сильно затянувшиеся переговоры по программе на 1998 год наконец завершены и что на 18 июня запланировано заседание Совета директоров, который должен утвердить выделение России очередного транша в 640 млн долларов. Однако рынок был уже окончательно настроен на крупный пакет помощи и потому на это сообщение не обратил никакого внимания. Более того, рынки все больше склонялись к тому, что пакет помощи будет неизбежно выделен и что лето Россия переживет без потрясений. МВФ и российские власти тем временем готовились к заседанию Совета и к выделению следующего транша. Большинство вопросов были уже согласованы, но в отношении лишения должников доступа к нефтепроводам вопрос оставался по-прежнему открытым. Переговоры с Генераловым, Кудриным и Вьюгиным в московском офисе МВФ продолжались за полночь два дня подряд (8 и 9 июня)*. Речь шла о том, как обеспечить действенность механизма исполнения. Одновременно была достигнута договоренность о том, по какому графику нефтяники должны погашать накопленную налоговую задолженность.

Настоящей пощечиной для Кириенко и особенно для Христенко стало неожиданное для всех решение Ельцина, который 17 июня назначил Чубайса своим специальным

* Мой коллега Том Ричардсон, специалист по налогово-бюджетным вопросам, в тот момент переезжавший с семьей обратно в Вашингтон, тем не менее мужественно взялся за срочную подготовку соглашения.

представителем по связям с международными финансовыми организациями в ранге вице-преьера*. С этого момента, не будучи даже членом правительства, Чубайс брал на себя все переговоры с МВФ и, сохраняя пост руководителя РАО «ЕЭС России», получал соответствующий кабинет в Белом доме и право участвовать в новом качестве в заседаниях правительства.

В первый же день после нового назначения Чубайс по одному ему известным соображениям совершил невообразимый поступок: он принял в своем новом кабинете представителей некоторых крупных нефтяных компаний и сообщил, что пойдет им навстречу и внесет поправки в постановление № 599, касавшееся доступа к нефтепроводам. Подписанный накануне Кириенко текст был аннулирован и заменен новым вариантом. Поскольку Кириенко в тот момент находился за пределами Москвы, новый текст в качестве временно исполняющего обязанности премьер-министра подписал Борис Немцов.

Изменения, внесенные Чубайсом, заключались в следующем. В текст включили короткий пункт, исключавший запрет на прокачку объемов, под которые ранее были получены иностранные кредиты. За несколько часов до начала заседания Совета директоров МВФ в Вашингтоне я позвонил Чубайсу, и он попытался убедить меня, что речь шла о незначительном, чисто техническом вопросе, особо не затрагивающем фактически объемы поставок, но зато важном с учетом нервозности рынков. Я ему ответил, что его действия были непредусмотрительными и могут подорвать веру МВФ в эффективность его как партнера по переговорам. Он еще раз повторил, что внесена лишь мелкая техническая поправка, значение которой не следует преувеличивать.

Камдессю все это очень не понравилось. Заседание Совета в последний момент отменили, и Камдессю пояснил, что

* Некоторые авторы полагают, что это решение было продиктовано тем, что олигархи пытались спасти хоть что-то, пока Кириенко и его правительство «все не развалило».

помимо вопроса о доступе к нефтепроводам оставались нерешенными проблемы и с получением достоверных и полных данных о ситуации в банковском секторе и с режимом администрирования крупных налогоплательщиков*. В любом случае требовалось разобраться, каковы были фактические обязательства по валютным кредитам, и, к тому же, вдруг выяснилось — хотя чему тут было удивляться — что доля грядущих поставок нефти, уже заложенная в счет погашения кредитов, была весьма и весьма значительной. Дубинин высказал свое неудовольствие по поводу того, что на него отчасти свалили вину за отсрочку заседания Совета. Но все-таки проблема с недостатком информации от ЦБ была реальной, и МВФ, например, понятия не имел об имевшихся у коммерческих банков крупных открытых валютных позициях, обеспеченных заемными средствами, наподобие тех, о которых говорилось выше в связи с Токобанком.

Совет в конце концов рассмотрел российский вопрос на заседании 25 июня. Была одобрена программа на 1998 год и утверждено выделение очередного транша. Реакция рынков, однако, была вялой. Все только и говорили, что о предоставлении крупного пакета помощи.

В Москве тем временем предпринимались отчаянные попытки усилить налоговую дисциплину. У Бориса Федорова был свой стиль: он много и энергично выступал публично против должников и даже взялся за «Газпром». Но с последним у него возникли проблемы с Кремлем, и ему, судя по всему, было велено оставить «Газпром» в покое. Он также пытался продолжить начатую Починком рационализацию налоговых органов. В июне он был повышен до ранга вице-премьера и получил под свой контроль унаследованную от советского режима службу по валютному и экспортному контролю (ВЭК)**.

* К сожалению, в тот же день, без ведома Касьянова, был осуществлен выпуск еврооблигаций на 2,5 млрд долларов. Эффект от объявления решения МВФ обошелся России в лишних 10 млн долларов.

** На практике у Федеральной службы валютно-экспортного контроля (ВЭК) функций было немного. МВФ неоднократно предлагал ее упразднить, но случилось это только в мае 2000 г.

Федоров в первую очередь надеялся на эффективность своих грозных окриков. Командным игроком он явно не был (даже не привел «своих» заместителей), а в театре одного актера возможности всегда ограничены. При этом даже эксперты МВФ отмечали, что Федоров никому не доверял в центральном аппарате ГНС, и возникал серьезный вопрос относительно того, кто же тогда будет делать всю работу, необходимую для проведения срочных законодательных и административных реформ. Да и угроз Федорова побаивались только на первых порах, а после фиаско с «Газпромом» воспринимать их всерьез тут же перестали.

Как я уже отмечал, в начале лета на рынках, в российском правительстве, в столицах «Семерки» и в МВФ преобладало мнение, что финансовый кризис по типу азиатского не неизбежен. Но в конце июля, уже после того как МВФ утвердил «большой пакет» помощи, общее мнение стало более пессимистичным. Возникли ожидания, что к осени кризис может все-таки случиться. Такое изменение настроений произошло потому, что поначалу еще имелась надежда на позитивный совокупный эффект крупного пакета иностранной финансовой помощи и чрезвычайной программы действий по принципу «лучше поздно, чем никогда», призванной изменить динамику финансовых потребностей. Руководители и сотрудники МВФ не упускали, конечно, из виду и другие возможные сценарии, но все же рассчитывали, что эта комбинация позволит избежать массового бегства инвесторов. Примерно такую же оценку высказывали Фишеру и другим представителям МВФ их многочисленные собеседники на рынках. МВФ по-настоящему занялся разработкой принципов борьбы за предотвращение кризисов только после событий в России, но уже тогда, ранним летом 1998 года, предоставлялась возможность продемонстрировать, что избежать кризисов можно, при условии, конечно, что местные власти безусловно идут на сотрудничество.

ОБЪЯВЛЕНИЕ ТРЕВОГИ И «БОЛЬШОЙ ПАКЕТ»

Итак, в начале июня на рынке существовала уверенность в том, что идет подготовка крупного пакета финансовой помощи. С просьбой рассмотреть такую возможность Кириенко обратился к МВФ еще во время визита Одлинга-Сми в конце мая. 6 июня Одлинг-Сми направил письмо на имя Христенко и обозначил в нем дополнительные меры, после принятия которых МВФ мог бы организовать крупномасштабную финансовую помощь России. Затем 11—12 июня в Вашингтоне порядок действий обсуждался с Вьюгиным и советником премьер-министра по экономическим вопросам Ольгой Алилуевой. Вьюгин говорил, что власти готовы на жесткие меры, необходимые для восстановления доверия на рынках, но одновременно подчеркнул, что большинство предлагаемых мер требовало предварительного согласия Думы, и поэтому в существовавшем политическом климате их осуществление представлялось проблематичным.

Во избежание нежелательных реакций на рынках переговоры о дополнительной помощи было решено держать в секрете*. Стремясь умерить ожидания рынков, Камдессю на пресс-конференции в Казахстане сказал: «Вопреки тому, что думают рынки и комментаторы, это (то есть события в России. — *Авт.*) не кризис. Это не какое-то поворотное событие»**. 22 июня в Москву прилетели Фишер и Маркес-Руарте в сопровождении небольшой команды. Через два дня, по окончании визита, Фишер предупредил премьер-министра, что, судя по всему, это последний шанс избежать экономического катаклизма.

* МВФ был, естественно, заинтересован в конфиденциальности переговоров: любые плохие новости могли оказать ненужное давление на Фонд и заставить его пойти на необоснованные уступки по обсуждавшейся программе. У властей интерес конечно же был прямо обратный, поскольку они понимали, что МВФ не захочет предстать в общественном мнении в роли виновника кризиса, который прервал переговоры и тем самым подал рынкам тревожный сигнал.

** New York Times, 2 октября 1998 г.

29 июня Камдессю направил Кириенко письмо, изложив в нем главные принципы возможной договоренности об усилении программы и увеличении финансирования со стороны МВФ. Во-первых, необходимы были достаточно решительные фискальные меры, благодаря которым Россия смогла бы в короткие сроки сократить свои заимствования, а во-вторых, требовалось решительно осуществлять структурные реформы, которые в сочетании с уже достигнутым смогли бы обеспечить устойчивый и ощутимый экономический рост.

К концу июня ситуация ухудшилась. Специалист по глобальной стратегии на валютных рынках лондонского отделения JPMorgan Авинаш Персод выразил типичное на тот момент мнение рынка: «Утверждать наверняка, что девальвация (рубля. — *Авт.*) произойдет, нельзя ни в коем случае, но мы считаем необходимым предупредить, что риск присутствует существенный». Он отметил, что и время предоставления, и размеры внешней финансовой помощи имели критическое значение: «Выделение займа в недостаточных размерах и с задержкой сильно разочарует рынки»*.

После того как 26 июня доходность ГКО приблизилась к 75%, ЦБ повысил ставку рефинансирования с 60 до 80%. Но инвесторы все равно уходили с рынка, и доходность продолжала расти: 29 июня годовые облигации торговались на уровне 82%. Не прекратился спад и на фондовом рынке.

Наконец, о возможной девальвации рубля впервые публично высказался руководитель высшего уровня. Выступая 29 июня в думском комитете по бюджету, Михаил Задорнов сказал: «Если в ближайшие месяцы собираемость налогов не увеличится на треть, нельзя исключать девальвации рубля. Мы либо собираем налоги посредством законодательных изменений, либо нас ждут совсем другие сценарии». Пресс-служба правительства поспешила опровергнуть его слова, заявив, что они были «неверно

* Moscow Times, 30 июня 1998 г.

истолкованы». Но было поздно. Рынок уже получил тревожный сигнал.

Председатель ЦБ Дубинин снова заверил общественность, что возможность девальвации не рассматривается. Он сказал, что у правительства и у Центрального банка достаточно сил и средств для того, чтобы избежать девальвации рубля. Но в то же время он не скрывал, что налицо реальный кризис. В интервью телеканалу ОРТ он сказал, что разделяет мнение Задорнова, что положение серьезное.

В МВФ на конец июня ситуацию оценивали следующим образом. С одной стороны, продолжение помощи российским властям с целью поддержания их усилий, направленных на защиту макроэкономической стабилизации (низкой инфляции и стабильного рубля), было связано со значительным риском. С другой стороны, прекращение помощи могло иметь для России, региона и международных рынков последствия не менее серьезные. Так что если российская сторона была готова действовать, невзирая ни на что, то и МВФ должен был сыграть свою роль в предотвращении краха. На тот момент считалось, что при самом благоприятном стечении обстоятельств политику в отношении обменного курса следовало оставить без изменений. А для этого властям необходимо было принять целый пакет дополнительных фискальных мер, призванных убедить рынки, что политика в налогово-бюджетной области реалистична и осуществима и позволяет поддерживать существующий обменный курс.

По подсчетам МВФ, даже после исполнения экономической программы на 1998 год в полном объеме и при снижении доходности ГКО в 1999 году в среднем до 25% требовалось формировать бюджет исходя из сокращения дефицита на 3—4 процентных пункта ВВП, почти до бездефицитного уровня. Другими словами, поскольку все возможные сокращения расходов уже были использованы, в бюджет на 1999 год следовало закладывать существенное увеличение доходов. Меры, которые могли бы обеспечить такой прирост, активно обсуждались с правительством в период с 27 июня по 12 июля. Последние два дня в пере-

говорах участвовал также Одлинг-Сми, прилетевший в Москву, чтобы согласовать с Кириенко нерешенные вопросы.

При обсуждении дополнительного пакета помощи (получившего название «Большой») команда МВФ понимала, что даже при безупречном исполнении новой программы неуверенность на финансовом рынке все равно могла вызвать такое давление, что защищать текущий обменный курс рубля и далее стало бы невозможно. На этот случай предусматривались разовая девальвация*. Однако, поскольку сама по себе девальвация только усугубила бы дисбаланс в налогово-бюджетной сфере, требовалось дополнить ее крупномасштабной операцией по конвертации долгов**.

«Большой пакет» должен был в первую очередь убедить рынки, что процессы в налогово-бюджетной сфере находятся под эффективным контролем. Сотрудники МВФ были согласны с правительством, что все меры, способные серьезно повлиять на результаты 1998 года, и так уже приняты. Поэтому для завоевания доверия рынков акцент делался на планах на 1999 год и последующую перспективу. Убедившись, что правительство серьезно намерено удержаться в 1999 году в консервативных финансовых рамках, инвесторы согласились бы сохранить свои позиции по рублевым активам.

* Разовая девальвация была предпочтительнее плавающего курса. По мнению сотрудников МВФ, причина давления на валютный рынок лежала в области движения капиталов, и потому вопросы конкурентоспособности особого значения не имели. В связи с чем предлагалось восстановить равновесие движения капиталов, рассчитав обменный курс таким образом, чтобы золотовалютные резервы в целом покрывали всю денежную массу. По состоянию на июнь, после выпусков еврооблигаций и получения очередного транша МВФ, объем валютных запасов равнялся примерно 17 млрд долларов, а денежная масса составляла около 170 млрд рублей; соответственно приемлемым мог быть обменный курс 10 рублей за 1 доллар.

** В МВФ рассматривали и возможность использования механизма *stop-go board*, но в конце концов пришли к выводу, что необходимых для этого механизмов и политической воли в России нет.

Следует отметить, что внутри МВФ к такому подходу относились с большим скептицизмом, поскольку в предыдущие годы Россия уже не раз демонстрировала свою неспособность исполнять согласованные планы. Даже внутри команды, ведшей переговоры, задавались вопросом, почему после столь долгого и безуспешного обсуждения всех этих похвальных мер они именно теперь вдруг стали приемлемы и осуществимы? Многие считали, что серьезность намерений российских властей ничем как следует не подтверждена и что в лучшем случае все кончится частичными улучшениями, не более того.

Что касается российской стороны, то президент Ельцин и его советники, судя по всему, отнюдь не были уверены, что именно предлагавшиеся жесткие меры были меньшим из зол. Бьюгин, Касьянов и другие руководители, выступавшие в защиту этих мер, пребывали в явном меньшинстве, хотя и надеялись, что в процессе переговоров динамика рынков заставит сомневающихся пересмотреть свою позицию.

В практическом плане в МВФ опасались того, что, приехав в Москву, миссия фонда окажется заложницей ситуации. Либо она должна была по результатам поездки оправдать ожидания рынка и сообщить о поддержке фонда, либо, в противном случае, стать «виновницей» того самого краха, которого сама пыталась помочь избежать. Могло получиться так, что ничего действительно существенного с точки зрения рынков, кроме как на бумаге достичь бы не удалось, но все равно пришлось бы этим ограничиться и сразу выделять финансирование в больших размерах. Рынок же отметил бы отсутствие реальных жестких мер, отреагировал бы новым падением и таким образом свел бы на нет все усилия МВФ по увеличению финансовых резервов. В этой связи 16 июня я написал одному из коллег: «Со временем это назовут Механизмом кредитования ухода иностранных инвесторов». И в некотором смысле все именно так и случилось.

* В прессе в основном выступали за предоставление пакета помощи. Именно такую идею высказал, например, Уильям Браудер, руководивший одной из работавших в России брокерских контор: в опублико-

Пакет дополнительных мер предусматривал в первую очередь консервативный и реалистичный бюджет на 1999 год, подкрепленный жесткой денежной политикой и масштабной программой структурных реформ, в том числе планом оздоровления банковской системы. Некоторые из главных фискальных мер требовали законодательного оформления, и потому 13—17 июля, когда весенняя парламентская сессия уже давно закончилась, Дума собралась на специальные заседания для рассмотрения представленных проектов. Было ясно, что некоторые из них вызовут серьезное сопротивление, в первую очередь увеличение (временное) налога на фонд оплаты труда, увеличение подоходного налога граждан, сокращение перечня необлагаемых НДС товаров и услуг и повышение земельного налога. Тем не менее, хорошо знающий Думу Задорнов активно работал с депутатами и уверял коллег в правительстве, что весь пакет законопроектов должен успешно пройти голосование*.

Однако Чубайс, например, на вопрос о действенности фискального пакета и о том, включает ли он какие-то решительные сиюминутные меры, демонстрирующие намерения властей, ответил — вроде бы в шутку — что предусмотрено радикальное решение о применении в третьем квартале понижающего коэффициента при расчете пенсионных платежей и что это позволит избежать грозившего дисбаланса в Пенсионном фонде! Он подчеркнул, что никакая другая страна не решилась бы на столь политически опасную меру. При этом выглядела она, может быть,

ванном в *Wall Street Journal* комментарии он призвал МВФ выделить такой пакет объемом в 20 млрд долларов. Копию своей заметки он отправил мне, на что я ответил: «Ваши взгляды мне представляются, по крайней мере, любопытными. Если ситуация действительно такова, как Вы утверждаете, то Вам и другим инвесторам было бы вполне разумно спасти Россию самим и предоставить ей искомые 20 миллиардов, заработав к тому же еще и прибыль для себя».

* Всемирный банк тоже вел переговоры о новом займе на цели структурной перестройки экономики с акцентом на приватизацию, антимонопольные меры и реорганизацию монопольного ценообразования.

и впрямь впечатляюще, но в российском контексте была все же абсолютно нереальной. По всей стране одна за другой шли забастовки шахтеров и протесты пенсионеров против низких пенсий и задержек по зарплате. Когда Чубайс был в 1997 году министром финансов, он обещал платить пенсии, а тут, отвечая на вопрос, осуществима ли столь радикальная мера, сказал, что это задача нелегкая, но решаемая.

Новый пакет мер включал в себя также добровольную конвертацию долгов, в результате которой краткосрочные рублевые обязательства должны были быть заменены на более долгосрочные долларовые инструменты. Идея заключалась в том, чтобы снять на первое время финансовое давление, и в принципе была вполне разумна. Более того, с начала июня команда МВФ уже работала над возможной реструктуризацией долга за счет привлечения частных кредиторов. Было принято решение, что конвертацию лучше всего проводить на согласованной добровольной основе. Но при этом МВФ настаивал, что включение этого элемента в программу имело смысл только при соблюдении ряда конкретных условий. Требовалась серьезная корректировка в налогово-бюджетной сфере, конвертация как минимум основной части долгов и параллельная конвертация краткосрочных ценных бумаг правительства, находящихся в распоряжении ЦБ и Сбербанка.

Наибольшую угрозу финансовой стабильности с точки зрения рынков представлял, вне всякого сомнения, большой объем краткосрочного государственного долга (ГКО и ОФЗ). На 6 июля общий размер долга по номинальной стоимости равнялся 433 млрд рублей (69,8 млрд долларов), а по рыночной цене — 306 млрд рублей (49,4 млрд долларов), причем распределение его среди держателей отличалось сильной концентрацией. Нерезиденты держали 30%, Сбербанк — 27%, ЦБ — 21%, банки-резиденты — 15% и небанковский сектор — 7%. В среднем каждую неделю подлежали погашению облигации на общую сумму около 6—7 млрд рублей (чуть более 1 млрд долларов). И с каждым новым первичным аукционом Минфину становилось все

труднее и труднее выпускать взамен новые облигации под хоть сколько-нибудь реальный процент. Этим и объяснялись преимущества, которые давала конвертация долга.

Организовать конвертацию краткосрочных ГКО и ОФЗ в среднесрочные еврооблигации Минфин поручил банку Goldman Sachs. С российской стороны за эту операцию отвечал Касьянов, и он согласился на выдвинутые МВФ условия самого проведения операции (хотя позднее выяснилось, что Задорнов и Дубинин отнеслись к этим условиям неодобрительно, а должных полномочий Касьянов не имел^{*)}). Конвертация состоялась, однако заявок на обмен удалось собрать недостаточно для того, чтобы масштаб операции смог реально повлиять на динамику ситуации с долгами. Кроме того, организаторы сделки не выделили в отдельную операцию обмен облигаций, имевшихся в распоряжении Сбербанка и ЦБ РФ, и поэтому у инвесторов не было уверенности, что их пакеты действительно изъяты с рынка.

Специальная сессия Думы закончилась 17 июля неожиданным отклонением некоторых ключевых проектов. При этом правительство, заранее поверившее в успех^{**)}, не

-
- * Вряд ли выбор Goldman Sachs был удачным. На рынке еврооблигаций он действительно был одним из главных игроков, но опыта работы в России, и особенно на рынке ГКО, у него было слишком мало.
 - ** Дубинина особенно беспокоил риск создания проблем для Сбербанка, поскольку тому могло потребоваться продавать ценные бумаги для пополнения наличности в тот самый момент, когда существовала реальная угроза, что вкладчики могут начать более активно снимать деньги со своих счетов. А Задорнова заботило то, что рынок ГКО мог ослабнуть еще больше, из-за чего стало бы еще сложнее гасить старые обязательства за счет размещения новых облигаций.
 - *** Тогдашний председатель бюджетного комитета Думы Александр Жуков (в 2004 г. он был назначен заместителем премьер-министра) имел сомнения на этот счет. Впрочем, из правительственного пакета, состоявшего из 28 приоритетных законопроектов Дума утвердила 19, а еще 3 приняла в первом чтении. Жуков указывал на то, что столько важных законопроектов еще никогда не представляли, не обсуждали и не принимали в такие сжатые сроки. А в тех текстах, что не прошли, действительно имелись серьезные недоработки, в том числе технического характера. Жуков также предупреждал, что попытка созвать в августе специальную сессию Думы для повторного рассмотрения отклоненных законопроектов была бы большой ошибкой.

имело никаких запасных вариантов. Задорнов, казалось, был в шоке и чувствовал себя крайне неловко перед коллегами, которым он ранее уверенно заявлял, что контролирует ситуацию. К счастью, первые сообщения о результатах голосования появились только в конце дня, когда большинство рынков уже закрылись. К тому же, первые отзывы в прессе оказались в целом положительными, поскольку большое количество проектов так и не приняли.

Поздно вечером у меня состоялась встреча с Чубайсом. Он сказал, что правительство сделало все, что было в его силах, и что уж после этого фонд никак не может «бросить» Россию. Причем в тот же день представитель Белого дома Майк Маккерри сказал, что, по мнению президента Клинтона, переговоры с МВФ уже и так затянулись и что пора их завершать достижением договоренности. Но на уверенность Чубайса это никак не повлияло. К тому же, он объявил, что на этом его участие в переговорах прекращается и что на следующее утро он отправится в частную поездку в Нью-Йорк. Вдруг, ни с того ни с сего разбираться со всеми неприятностями было поручено Виктору Христенко, хотя он до сих пор не принимал вообще никакого участия в переговорах по «Большому пакету».

На этом плохие новости не закончились. На следующий день — это была жаркая летняя суббота — меня срочно пригласили в Дом правительства на встречу с Христенко и Задорновым. Принял в ней также участие еще один вице-премьер, отвечавший за социальный блок Олег Сысуев. Выяснилось, что заявленное Чубайсом как символ политической воли сокращение пенсий администрация президента зарубила на корню, посчитав эту идею чересчур наивной и даже не удосужившись показать проект Ельцину. Получалось, что и этот, и, возможно, другие ключевые элементы «Большого пакета» были в него включены без одобрения президента! И вот теперь несчастный Христенко и его коллеги лихорадочно пытались спасти пакет, а Чубайс тем временем подлетал к Нью-Йорку.

Переговоры продолжались все выходные. В понедельник 20 июля было назначено заседание Совета директо-

ров. Камдессю был раздосадован по поводу результатов думской сессии. В то же время он согласился с некоторыми альтернативными предложениями и обещанием снова созвать Думу на специальную сессию в августе и потому решил больше не откладывать заседание Совета, но при этом сократить размер начального транша с 5,6 до 4,8 млрд долларов.

Это как раз одна из тех ситуаций, из-за которых иногда утверждают, что МВФ уступает политическому давлению. В данном случае некоторые руководители министерства финансов США говорили впоследствии, что «подвигли» Камдессю на сокращение начального транша, дабы подать правильный сигнал России. Камдессю и Фишер не отрицали, что в те выходные, вполне естественно, ситуация обсуждалась со многими заинтересованными сторонами и выдвигались самые разные предложения. Однако относительно «перекомпоновки» кредита, то есть обычной в таких случаях процедуры фонда, Камдессю самым решительным образом говорил, что МВФ осуществил бы ее в любом случае, независимо от мнения министерства финансов США.

КОРОТКАЯ ПЕРЕДЫШКА

Рынки на принятое 20 июля решение МВФ сначала отреагировали положительно. Все показатели имели положительное движение (кроме, правда, еврооблигаций). Измученные российские руководители вздохнули наконец с облегчением и отправились отдыхать.

Неожиданным поворотом стало появление в правительстве первого коммуниста. 22 июля Кириенко назна-

* Одобренный Советом пакет МВФ составлял 11,2 млрд долларов. Предполагалось, что в сентябре и декабре 1998-го будут проведены еще два транша. Общий пакет финансовой помощи в 22,6 млрд долларов также включал кредит правительства Японии, который должен был быть предоставлен одновременно с кредитом МВФ, и финансирование со стороны Всемирного банка.

чил видного члена КПРФ и председателя думского комитета по экономической политике Юрия Маслюкова на пост министра промышленности и торговли.

А уже 23 июля на рынках вновь проявилась растущая нервозность. Примечательно, что в то время в Москве, впервые после назначения Кириенко на должность премьер-министра, находился с визитом вице-президент США Альберт Гор, и 24 июля он с большим энтузиазмом заявил, что российская экономика находится в надежных руках.

Как оказалось, за первые 20 дней июля (то есть до поступления денег от МВФ) резервы ЦБ сократились на 2,7 млрд долларов. Однако наличности на рынке не убавилось, поскольку ЦБ выделил кредит Минфину. Сотрудники МВФ и не подозревали, что по этому поводу в июле между Дубининым и Задорновым шел ожесточенный спор. Столкнувшись с катастрофической финансовой ситуацией, Задорнов направил в Кремль письмо, где указал, что Министерство финансов не в состоянии выплатить в срок очередные купонные доходы по правительственным облигациям, а также осуществить платежи угольной промышленности и армии. Из приложенных к письму документов было видно, что 20 июля Центральный банк списал со счетов Минфина 8,7 млрд рублей в счет погашения очередной партии гособлигаций, срок по которым наступил на предыдущей неделе. Евгений Ясин позднее объяснял мне, что формально Дубинин был, конечно, прав, но верно было и то, что он никак не отзывался на неоднократные призывы Задорнова с пониманием отнестись к его хроническим проблемам с движением наличности.

В связи с этим трудно понять, почему Задорнов настойчиво отказывался делиться с ЦБ и с МВФ недельными планами движения наличности своего министерства. Во время переговоров по «Большому пакету» он ограничивался заверениями, что его краткосрочные проблемы решаемы. А оказалось, что у него даже не было какого-то систематизированного и достаточно подробного плана движения наличности, что он, возможно, просто надеялся, что

держатели ГКО, и в первую очередь нерезиденты, взамен погашенных облигаций будут снова и снова приобретать новые. Трудно понять и то, почему МВФ принимал заверения Задорнова на веру. Задним числом можно сказать, что данные Минфина были более или менее верными, но Задорнов опирался на предположение, что старые ГКО будут меняться на новые, а также на прогнозирование поведения Сбербанка, которое даже Минфин не мог предсказать.

Так же неясно, почему Задорнов отказался от помощи, которую ему предложил Маркес-Руарте. Когда он изложил свои трудности, связанные с планом движения наличности на июль-август, Маркес-Руарте, превышая имевшиеся у него полномочия, предложил использовать 1 млрд долларов из начального транша для пополнения средств Минфина сразу после сделки по реструктуризации ГКО*. Задорнов, правда, позднее заявлял, что это не он отказался, а МВФ отказал ему в его просьбе. Ясно одно: не имея исчерпывающих данных, мы вслепую неслись буре навстречу.

К концу июля на рынках началась паника. Видимо, у них появилось убеждение, что финансовая помощь оказалась временной и что ее вряд ли хватит даже до зимы. Доходность ГКО, составлявшая в пятницу 24 июля 55%, 27-го числа подскочила до 70%, индекс фондового рынка снизился на 5%, а курс рубля установился у нижней границы коридора.

Звучало много объяснений происходящему. Кто-то ссылался на решение Камдессю сократить размер транша и выраженное им таким образом недоверие, кто-то указывал на противоречивые результаты думской сессии, кто-то видел причину в состоявшемся 23 июля решении ВНР ликвидировать свой портфель рублевых активов, кто-то счи-

* Весь первый транш (изначально он планировался в объеме 5,6 млрд долларов) предназначался для увеличения валютного резерва ЦБ РФ. Эта мера убедила бы инвесторов в том, что у Центробанка достаточно валюты для исполнения всех обязательств перед нерезидентами по предъявляемым ими к погашению гособлигациям.

тал, что всему виной общее желание привести баланс в порядок перед сезоном отпусков. Ни одно из этих мнений в отдельности не могло, конечно, объяснить события. Однако все вместе они воспринимались в контексте сохранявшейся политической неясности (Ельцин, например, за неделю до того говорил о возможных перестановках в правительстве и о «жарком» августе), и потому у инвесторов не могло быть особого желания возвращаться на рынок; они предпочитали понаблюдать со стороны.

Серьезные вопросы вызвал проведенный Минфином 22 июля аукцион трехлетних ОФЗ. Неожиданно и для рынка, и для самого Минфина он полностью провалился. Затем последовало объявление о новом аукционе, назначенном на 29 июля, на сумму 13 млрд рублей. Это превышало прогнозы текущих потребностей Минфина в наличности, и потому появились подозрения, что либо потребности правительства до тех пор недооценивали, либо возникли какие-то новые непредвиденные затруднения. В худшем варианте могло быть и так, что Минфин сам не очень понимал, что и зачем он делал.

Инвесторы всеми доступными способами пытались донести свою настоятельную просьбу о том, чтобы была немедленно сформулирована ясная стратегия заимствований и чтобы ей было обеспечено эффективное управление, желательно с участием МВФ. Стоит привести в связи с этим замечание, сделанное в те дни Алексахенко. По его мнению, у Минфина не было четкой стратегии — а если даже и была, то почему же тогда Минфин не делился ею с остальным правительством и с ЦБ? Вьюгин тоже признавался, что никакого четко составленного плана движения наличности у Минфина не было. Он говорил, что в министерстве использовали самые разные прогнозы для планирования дальнейшего финансирования, однако особой системности не было; Задорнов лучше всех в целом чувствовал и оценивал ситуацию, но при этом неохотно делился информацией.

В тот момент ни на рынках, ни в правительстве, ни в МВФ практически никто не знал, что Сбербанк, дейст-

вужа то ли самостоятельно, то ли по указанию ЦБ, предъявил к обмену все имевшиеся у него ГКО со сроком погашения в июле на общую сумму 12,4 млрд рублей! Это была новость хуже некуда. Ведь когда двумя неделями раньше Задорнов обсуждал планы финансирования согласованной с МВФ правительственной программы, он чуть ли не в первую очередь исходил из того, что Сбербанк продолжит в еженедельном режиме все полученные от погашения ГКО средства тратить на покупку новых выпусков. К тому же объем конвертации, пришедшийся на других участников, оказался явно недостаточным, чтобы как-то существенно повлиять на движение наличности в ближайшие недели. Все вышло плохо: с одной стороны, конвертация долга получилась столь ограниченной, что на рынке зависли облигации, сроки погашения которых наступали очень скоро (и было ясно, что, погасив их, инвесторы не будут реинвестировать в новые ГКО); с другой стороны, рынок еврооблигаций захлестнула волна новых бумаг, и цены на нем рухнули.

Когда Минфин утром 28 июля узнал о случившемся, запланированный на следующий день очередной первичный аукцион ГКО был тут же отменен. Затем были отменены и все последующие аукционы.

С этого момента судьба всех оставшихся держателей ГКО была предрешена. Выбор у правительства оставался между дополнительной эмиссией для погашения всех еще имевшихся на рынке облигаций и конвертацией всего краткосрочного долга в новые среднесрочные инструменты.

Июльские показатели оказались катастрофическими. По итогам месяца государству удалось разместить долговые бумаги всего на 13,8 млрд рублей, при том что в целом на выплаты по госдолгу требовалось 38,8 млрд. Из оставшихся 25 млрд рублей около 7 млрд составляла задолженность перед ЦБ, которая не была погашена даже несмотря на то, что, по сути, представляла собой незаконное кредитование Центробанком правительства. Таким образом, еще 18 млрд нужно было заплатить из бюджетных источников. Последствием этого стала дыра в государственной

казне, составившая 15 млрд рублей и включавшая задолженность по зарплате перед всеми бюджетными организациями (почти 9 млрд рублей), в частности перед Минобороны и МВД.

Правительство предприняло плохо подготовленную и, возможно, отчаянную попытку убедить рынки, что оно по-прежнему контролирует ситуацию. 30 июля в Доме правительства была организована встреча с большой группой ведущих инвесторов. Присутствовала вся правительственная экономическая команда, председательствовал сам Кириенко. Однако к вопросам о конкретных показателях все они были подготовлены не лучшим образом, не говоря уж о том, что таблиц и графиков, помогающих лучше оценить ближайшие перспективы, у них тоже не было. К концу встречи инвесторы так и не поняли, зачем их срочно вызвали из Франкфурта и Лондона, и стало ясно, что без убедительных цифр у российского руководства ничего не получится.

На следующий вечер прилетел Фишер. Все выходные он потратил на изучение данных и контакты с российскими руководителями. Кириенко он сказал, что от МВФ помощи больше ожидать не следует, и порекомендовал еще раз поговорить напрямую с «большой семеркой». Из Москвы Фишер улетел 2 августа с ощущением, что его партия на этом закончилась.

Глава 10

НЕУДАЧИ В БОРЬБЕ С КРИЗИСОМ

Топ-менеджер одной лондонской брокерской фирмы, которая была одним из крупнейших держателей российских госбумаг, как-то сказал в конце июля: «Все основные игроки на российском рынке сейчас нервно оглядываются на выход, потому что, когда все побегут, главное — оказаться среди первых». И действительно, не будучи уверенными, что Россия сумеет пережить кризис, участники рынка пристально следили друг за другом и ждали, кто сделает первый шаг.

НАЧАЛО КРАХА

Ставки ГКО/ОФЗ 3 августа повысились еще на 4—5 процентных пунктов, хотя плохих новостей вроде бы и не было. Наоборот, скорее даже отмечались положительные моменты: проявил готовность оказать помощь Фишер, правительство приняло ряд важных постановлений и т. п. Рынок, судя по всему, ожидал, что до осени Россия почти наверняка как-то доживет, а потом опять настанут тяжелые времена. При сохранении тенденций правительству неизбежно пришлось бы либо выпустить новые ценные бумаги с завышенной из-за неблагоприятной конъюнктуры доходностью, либо искать другой источник финансирования.

Инвесторы в те дни хотели в первую очередь иметь точную информацию о планируемом движении денежных потоков в казне и о возможных источниках дополнительного финансирования. К ним, как и раньше, относились доходы от приватизации, но помимо этого рынки в тот конкретный момент всерьез восприняли бы только крупный займ под эгидой G7 или солидный кредитный пакет от коммерческих банков.

4 августа из всех сотрудников московского офиса я единственный оставался на месте. Мой заместитель Альф-

ред Каммер уехал на месяц в отпуск, а назначенный ответственным за фискальное направление Джонатан Андерсон должен был приехать из Китая только в сентябре. К тому же, в этот день рано утром после долгой бессонной ночи я стал отцом. Молодая мама и наш первенец Марк чувствовали себя прекрасно.

Кризис тем временем углублялся. Так, днем того же Четвертого числа Гайдар пытался в экстренном режиме уговорить бывшего председателя Федеральной резервной системы Пола Волкера прилететь 17 августа в Москву для обсуждения с правительством и ЦБ мер по предотвращению ожидавшегося в начале осени кризиса. Вьюгин лихорадочно искал источники новых денежных ресурсов, а дела с доходной частью бюджета, по последней информации, шли из рук вон плохо. Предпринять эффективные действия против неплательщиков налогов не удавалось, к тому же пришлось вступить в навязанный «Газпромом» спор по поводу его платежей, оставался проблемой контроль за налоговой дисциплиной нефтяников.

Пару дней спустя Вьюгин на встрече с финансовыми аналитиками представил план движения бюджетных средств; Минфин, хотя и с опозданием, начал снабжать инвесторов более полной информацией. Однако наблюдатели были единодушны во мнении, что в рамках рефинансирования госдолга правительство не сумеет привлечь у нерезидентов даже запланированные как целевой показатель на 1 октября 9 млрд долларов, особенно по запланированной доходности ГКО в районе 50—55%.

Неделей раньше прошла еще одна представительная встреча высоких чиновников с банкирами (мало чем отличавшаяся от первой в плане эффективности воздействия на общественное мнение). Но, несмотря на эту встречу, а также на тот факт, что теперь у правительства имелся хоть какой-то прогноз движения денег до конца года, инвесторы по-прежнему опасались заводить на рынок новые деньги или даже просто реинвестировать доходы от уже погашенных госбумаг на вторичном рынке (около 75% средств, выплаченных в счет погашения облигаций 5 августа, уже бы-

ло решено репатриировать). На решение Совета директоров Всемирного банка осуществить очередной платеж в рамках кредита SAL-2 (6 августа) рынки вообще никак не отреагировали. Создавалось впечатление, что они были готовы принимать в расчет только плохие новости.

К концу первой недели августа положение на рынках было еще хуже, чем в конце июня, накануне объявления о «Большом» пакете помощи. В Лондоне бывший советский долг торговался на крайне низком уровне, а доходность ГКО/ОФЗ колебалась в районе 80—90%.

На рынке заговорили о двух новых причинах для беспокойства.

Во-первых, российские банки избавлялись от своих валютных активов, и это должно было отрицательно сказываться на их и без того низкой ликвидности. Уже само по себе плохо было то, что в прессе могли появиться сообщения о разорении банков, но помимо этого могли возникнуть и дополнительные трудности для бюджета — в случае, если бы потребовалась экстренная помощь со стороны Центрального банка.

Во-вторых, сложилось четкое понимание, что в ближайшие месяцы рефинансировать госдолг на рынке ГКО не удастся, невзирая даже на высокие — двузначные — показатели доходности облигаций. На рынках снова замаячил призрак дефолта/реструктуризации.

Считалось, что вывести Россию из кризиса сможет только сообщение о появлении нового источника финансирования*. Всего неделей раньше некоторые инвесторы считали, что для покрытия краткосрочных обязательств перед нерезидентами хватит 8—10 млрд долларов, а теперь

* Неразбериха только ухудшала настроение рынка. Так, например, 6 августа «Коммерсант» сообщил, что Касьянов, с целью успокоить рынок, объявил об отказе Минфина от проведения аукционов в ближайшие 3—4 недели, а на следующий же день Белла Златкис объявила о проведении аукциона по ГКО/ОФЗ на предстоящей неделе. Никак не смягчило опасения рынка и сообщение о том, что прогнозируемый объем необходимого заимствования увеличен с 2 млрд до 3 млрд долларов.

рынок рассчитывал уже на 20 млрд долларов (причем выделенных целевым назначением для погашения всех оставшихся ГКО до конца 1998 года).

Участники рынка указывали, что такой пакет резервного финансирования придал бы рынку сильнейший импульс и все смогли бы опять ориентироваться на экономические показатели, а не прислушиваться к своим внутренним сомнениям и плохим предчувствиям. Однако эти пожелания были крайне далеки от реальности, во всяком случае в плане получения помощи от G7, хотя бы даже и через МВФ. Вероятность того, что Россию опять «спасут», выручат большим кредитом, была крайне малой.

И все же большинство участников рынка почему-то были уверены, что такой пакет помощи готовится. Они исходили из недавних событий в Азии и, к тому же, считали, что в России слишком многое поставлено на карту. Запад, и в первую очередь США, считали они, не допустят краха в России: экономическая и социальная дестабилизация такой огромной и значимой страны была бы чревата слишком серьезными последствиями.

В «Большой семерке» озабоченность ситуацией разделяли и, чтобы не дестабилизировать рынки, тщательно избегали любых публичных заявлений, отрицающих возможность дальнейшей финансовой помощи. Но при этом политической поддержки, необходимой для одобрения финансового пакета, все равно явно не хватало. Кредит доверия, которым до того пользовалась российская сторона, был исчерпан.

При этом крупный пакет финансовой помощи из коммерческих источников в какой-то момент действительно обсуждался. В начале августа Минфин и ЦБ рассмотрели ряд предложений и вынуждены были все их отклонить по причине высокой стоимости ресурсов. Хорошо информированные инвесторы, тем не менее, считали, что властям придется вернуться к этим предложениям, поскольку при рублевой ставке 60—90% долларские займы под 18—20% уже не будут казаться такими дорогими. Опасались только того, что времени может уже не хватить. И потому оглядывались на выход.

От той первой августовской недели сохранилось ощущение некой нереальности. Не только потому, что я осваивался в новой для меня роли отца, но и потому что казалось, что до настоящего кризиса еще очень далеко. В те дни практически все, даже те, кто пристально следил за уходом инвесторов, были уверены: развязка случится самое раннее в сентябре. Не будучи более членом правительства, Чубайс уехал в отпуск в Ирландию; Дубинин отдыхал в Италии; Камдессю отправился домой в Байонну, а Фишер (вооружившись, однако, мобильным телефоном) взял курс на греческие острова.

В ту же неделю на российские банки посыпались требования от западных кредиторов внести дополнительное обеспечение по предоставленным займам в связи с обесценением залогов — евробондов и рублевых госбумаг. Таким образом, во всю силу дали о себе знать последствия июльской конвертации ГКО в еврооблигации: котировки последних рухнули после того, как на и без того нервном рынке появились новые бумаги. Стоит учесть, что к тому времени (к 30 июля) агентство Reuters выпустило подробный отчет о возможном кредитном кризисе в российской банковской системе, и, по сообщениям трейдеров, российские компании и банки спешно закрывали рыночные позиции, чтобы погасить крупные иностранные кредиты. Сообщалось, например, что СБС-Агро и Инкомбанк, пытаясь избежать дефолта, продали свои портфели ГКО с большим убытком.

На рынке признавали, что дефолт некоторых банков был неизбежен. И, что еще хуже, из-за вынужденного закрытия рублевых и валютных позиций рынок становился непривлекательным для новых инвесторов. Ввиду полного отсутствия информации об открытых краткосрочных валютных позициях банков ни ЦБ, ни МВФ не предпринимали никаких превентивных мер, помимо стандартных процедур в отношении проблемных банков с учетом недавнего опыта обанкротившегося Токобанка*.

*** В начале июля Банк Москвы предпринял безуспешную попытку спасти положение Токобанка, и теперь его кредиторы ждали конкретных предложений по поглощению уже от «Менатеп».

СВАЛКА НА ВЫХОДЕ

По-настоящему серьезная паника на рынке началась во вторник 11 августа. Рубль обменивался по курсу вне коридора. Рынок ГКО рушился на глазах: доходность трехлетних бумаг выросла со 124% по итогам предыдущей торговой сессией до 205%. Фондовому рынку дальше падать было уже просто некуда: индекс РТС на момент закрытия составил 108 пунктов, то есть оказался ниже, чем в апреле 1996 года. Правительство внесло в Думу очередной пакет антикризисных мер, но говорили, что Дума может отказать правительству в созыве внеочередной сессии.

12 августа Выюгин распространил через информационные агентства адресованное рынкам заявление и сообщил, что Минфин аннулировал все запланированные на август аукционы по первичному размещению гособлигаций, что резерв для погашения августовских облигаций составлял 2 млрд долларов и что правительство готовило меры по улучшению положения на рынках в сентябре.

На следующий день рынок полностью захлестнули ожидания девальвации рубля. Вызвано это было тем, что Financial Times опубликовала письмо финансиста Джорджа Сороса, в котором говорилось, что финансовый кризис в России достиг «высшей стадии». Сорос призвал девальвировать рубль на 15—20% и затем, по аналогии с Аргентиной или Гонконгом, привязать его обменный курс к американскому доллару или к какой-либо европейской валюте. Сорос писал: «Девальвация необходима, чтобы произвести коррекцию вследствие снижения цен на нефть». Он добавил, что для поддержания рубля правительству требовался резерв в 50 млрд долларов, и призвал «Большую семерку» выделить России 15 млрд долларов в счет формирования этого валютного запаса. Сорос также заметил, что «международные финансовые институты, к сожалению, по-видимому, недооценивают всей срочности, с которой надо реагировать на сложившуюся ситуацию».

Премьер Кириенко попытался сгладить ситуацию, заявив, что правительство сумеет погасить свои долги в авгу-

сте и в сентябре и что паника на рынках была вызвана не экономическими реалиями, а эмоциями. Находясь с однодневным визитом в Перми, он сказал, что никаких изменений в денежной политике и в реализации экономической программы правительства не будет. Наоборот, заявил Кириенко, чем хуже будет мировая конъюнктура, «тем более жестко и четко мы должны выполнять свою программу».

13 августа доходность одномесячных ГКО подскочила до 160%, а рейтинг РТС сразу после открытия биржи упал на 6,5% по сравнению с предыдущим днем, и торги были остановлены на 35 минут. Агентство Moody's понизило рейтинг российского суверенного внешнего долга с B2 до САА1 (обычно рейтинг такого уровня имеют бедные африканские государства). Standard & Poor's понизило рейтинг России с В+ до В-. ЦБ признал, что на рынке межбанковских кредитов острый недостаток ликвидности.

При неясных (по крайней мере, для МВФ) обстоятельствах Центральный банк выделил нескольким оказавшимся на грани дефолта банкам, в том числе «СБС-Агро», крупные чрезвычайные кредиты. Дубинин считал, что следовало банкротить эти банки и спасти рубль, но оказался под сильнейшим давлением и вынужден был делать все наоборот. Как только на валютный рынок хлынул поток необеспеченных рублей, судьба рубля была практически решена. ЦБ еще ввел ограничение на объем закупок валюты коммерческими банками и заявил, что это успокоит рынки и позволит ограничить давление на курс. Но москвичи уже спешно снимали свои валютные сбережения с банковских счетов, и банки вынуждены были закрывать свои обменные пункты или ограничивать выдачу долларов.

Положение на рынке ГКО и на фондовом рынке слегка улучшилось в пятницу 14 августа, когда Ельцин, выступая в Новгороде, пообещал защитить рубль и призвал Думу собраться на чрезвычайную сессию, чтобы обсудить меры по преодолению финансового кризиса. Наконец, он заявил: «Девальвации не будет. Твердо и четко: не будет».

Заместитель министра финансов США по международным вопросам Дэвид Липтон, посетивший Москву 12—13 августа*, с большим удивлением отмечал, насколько встречавшиеся с ним Задорнов и Алексащенко были склонны выдавать желаемое за действительное. Еще больше его поразило то, что в самый разгар событий, которые могли иметь совершенно непредсказуемые последствия для будущего России и даже мира, многие ведущие государственные чиновники вообще отсутствовали на своих рабочих местах. Собеседники Липтона возражали против каких бы то ни было радикальных мер, он же пытался их убедить, что времени у них уже не осталось и что вопреки их предположениям потери валютных резервов могли не сократиться, а наоборот, увеличиться. Липтон улетел с уверенностью, что конец уже близок.

Переговорив с Липтоном и со мной, Фишер решил обсудить с Одлингом-Сми, как МВФ мог бы помочь российским властям справиться с неизбежно надвигающимся кризисом. Он связался с Чубайсом и предложил, чтобы тот вместе с Дубининым немедленно вернулся в Москву, а также, после беседы с Камдессю, дал поручение Одлингу-Сми вылететь на встречу с ними (следом отправились и еще несколько сотрудников фонда).

В пятницу позвонил Алексащенко. Он признал, что положение стало критическим. Накануне ЦБ потерял 400 млн долларов, и с утра ушло еще 500 млн долларов. Резервы составляли уже меньше 15 млрд долларов. Причем валюту скупали в основном резиденты, и налицо были все признаки панического бегства от рубля. Однако Алексащенко все еще надеялся, что с ситуацией удастся справиться

* Липтону в Москве оказали доброжелательный прием — по крайней мере, те, кто еще оставался в городе. А вот его босса, Ларри Саммерса, приехавшего в мае 1998 г. для переговоров с высокими руководителями, встретили, наоборот, в штыки. Только что назначенное руководство протокола в правительстве Кириенко не понимало, с какой стати их премьер-министр должен встречаться с «каким-то» простым заместителем министра финансов. Узнав об этом, рынок только еще больше занервничал.

ся без радикальных мер вроде девальвации, и сказал, что они с Вьюгиным пытались выработать возможные меры^{*}.

Позднее я переговорил с Вьюгиным, и он согласился, что если их подход не даст желаемых результатов, нужно будет срочно предпринимать более жесткие альтернативные меры, например разовую девальвацию в сочетании с реструктуризацией по общему согласию задолженности по ГКО.

Было ясно, что правительству просто нечем погашать облигации, срок по которым наступал в ближайшую среду 19 августа. Июльская бюджетная задолженность все еще не была погашена, а уже появлялись новые, августовские долги. Выйти из этого положения можно было только за счет очень резких действий. Российские власти, например, начали было обсуждать монетизацию долга — масштабную рублевую эмиссию на выкуп ГКО, но тут же отказались от этой идеи, посчитав, что последствия будут худшими из всех возможных. Для проведения такой акции нужно было дать ЦБ указание вопреки закону, запрещающему ему покупку гособлигаций на первичном рынке, скупать все ГКО с наступившим сроком погашения. Результатом этого стало бы резкое увеличение предоставленного правительству кредита со стороны ЦБ. Власти отказались от такой меры, исходя из того, что главным достижением последних семи лет стали стабильный рубль и низкая инфляция. Любая крупная эмиссия с целью погашения долга тут же свела бы эти достижения на нет, и последствия были бы непредсказуемыми. Так что не оставалось ничего другого, кроме как реструктурировать краткосрочный долг и, скорее всего, девальвировать рубль (тогда оставалась надежда, что девальвация может быть незначительной).

В разгар кризиса понять друг друга и уж тем более договориться между собой о том, что следует делать и каких

* Алексашенко подчеркивал, что следствием любой меры, включающей в себя девальвацию рубля, станет смена руководства ЦБ и весьма вероятное последующее ослабление кредитно-денежной политики, а значит, и новый рост номинальных процентных ставок.

ждать результатов, очень трудно даже при наличии хорошо организованной, скоординированной и информированной команды. А российские власти в те дни вообще, казалось, действовали наугад, вслепую. Как я уже упоминал, ни правительство, ни ЦБ не обладали, например, практически никакой информацией о состоянии краткосрочных валютных позиций банков. Еще удивительнее то, что даже имевшимися у них данными они не делились друг с другом.

Самым загадочным для МВФ в событиях тех дней оставалось, почему ЦБ и Минфин не предприняли в июле скоординированных совместных действий для устранения разрывов в движении средств и почему не захотели обсудить возможные меры с сотрудниками фонда. Если бы все стороны были лучше информированы и, следовательно, подготовлены к надвигавшимся событиям, пакет антикризисных мер наверняка можно было бы и составить, и преподнести рынкам с гораздо большим эффектом; в любом случае влияние российского финансового кризиса за пределами страны можно было бы минимизировать. Наверное, в обстановке непрекращающейся борьбы с кризисом все уже просто слишком устали. Настолько, что внятной оценки ситуации не получалось.

РАЗВЯЗКА

В субботу Чубайс и Дубинин вернулись в Москву. Вместе с Гайдаром, Задорновым, Алексащенко и Вьюгиным они составили ядро российской команды, пытавшейся найти выход из кризиса и консультировавшей Кириенко относительно имевшихся у него возможностей. Они рассматривали самые разные варианты действий и обсуждали их с МВФ. Фонд в той ситуации находился в совершенно особом для него положении доверенного советника, поскольку денег он предложить уже больше не мог. То, что российская сторона все-таки продолжала обращаться к МВФ, означало, что либо она еще надеялась на чудо, ли-

бо хотела разделить с кем-нибудь ответственность за неизбежные последствия, либо и то и другое вместе.

Развязка наступила гораздо быстрее, чем кто-либо мог предположить. Одлингу-Сми, добравшемуся в Москву из Вашингтона, очень не повезло. Его рейс задержали в Вашингтоне на пять часов из-за плохой погоды, и он приехал в гостиницу «Метрополь» только в половине десятого вечера в субботу. Но ему даже не дали выйти из машины, а сразу повезли на ужин с представлявшими власти Чубайсом и Гайдаром*. Они собрались в ресторане Либерально-демократического клуба, вокруг единственного стола в отдельном кабинете, и, почти не притрагиваясь к еде, приступили к обсуждению. Времени было в обрез, поскольку российским представителям требовалось еще доложить о результатах беседы премьеру Кириенко.

Одлинг-Сми надеялся услышать смелые предложения и идеи, возможно, подкрепленные какой-либо схемой коммерческого финансирования. Но никаких инициатив, никаких новых источников финансирования у российской стороны не оказалось. Одлинг-Сми сказал, что в таком случае ни в коем случае нельзя открывать в понедельник рынки, не обнародовав предварительно план действий, призванный предотвратить финансовый дефолт и крах рубля. После разочарованной реакции российских коллег я сказал Чубайсу, что теперь следовало в первую очередь думать о том, как свести к минимуму ущерб от неизбежного дефолта. Чубайс, изменившись в лице, сказал, что речь идет не об «ущербе», а о катастрофе.

Немедленного рассмотрения, несомненно, требовал вопрос о достижении предварительной договоренности с кредиторами относительно реструктуризации подлежащих погашению ГКО и ОФЗ. Объявлять о такой реструктуризации, никого не предупредив, было нельзя — тогда эту меру восприняли бы как принудительную реструктуризацию долга, а это, в свою очередь, имело бы огромные

* Одлинга-Сми тогда сопровождал Одд Пер Брек — заместитель главы отдела, занимавшегося в МВФ Россией.

финансовые и юридические последствия. Паника среди застигнутых врасплох инвесторов стала бы только сильнее, и удержание курса рубля в рамках валютного коридора было бы невозможным.

По поводу девальвации рубля Гайдар указал, что она, конечно, желательна, но абсолютно невозможна, поскольку только накануне президент публично заверил страну в том, что ее не будет. Оставалось искать какой-то способ политически завуалировать введение более гибкого обменного курса. Обсуждались и некоторые другие меры, в том числе возможное ограничение валютных операций и последствия такой меры для российской банковской системы.

Прежде чем закончилась эта невеселая беседа и Чубайс с Гайдаром отправились уже за полночь докладывать Кириенко о ее результатах, Одлинг-Сми спросил у них: нет ли возможности обратиться за прямой помощью к «Большой семерке». Ведь на глазах у западных держав разворачивался кризис, способный затронуть их собственные финансовые системы. К тому же, никто не знал, как отреагируют на происходящее сами россияне, в стране вполне могли начаться социальные катаклизмы. Чубайс сказал, что до утра он еще раз попытается обратиться к «Семерке» (утром же было решено провести встречу с участием Задорнова и Дубинина).

Оглядываясь назад, поражаешься, что два человека, не занимавшие никаких официальных постов в правительстве, решали тогда в укромном ресторанном кабинете судьбу финансов России. Возможно, на эти переговоры послали именно их, чтобы избавить членов правительства от необходимости обсуждать вслух радикальные шаги, которые никто не хотел предпринимать. Возможно, члены правительства не захотели бы говорить на эти темы с той же открытостью и откровенностью, а потом брать на себя ответственность за сказанное...

Предстоявшие чрезвычайные меры начали вырисовываться по ходу переговоров в воскресенье 16 августа. При этом тревожило, что в работе принимал участие очень

ограниченный круг лиц. Эти «посвященные» стремились якобы не допустить преждевременных утечек информации, но в результате финансовые эксперты и юристы, которые могли помочь подготовить более обоснованный пакет мер, к работе допущены не были*. В Доме правительства (московском Белом доме) лично я не заметил никакой повышенной активности, хотя другие авторы и утверждают, что олигархи и банкиры были обо всем прекрасно информированы и даже внесли свой вклад в подготовку пакета.

Завершив в воскресенье утром ряд технических совещаний, команда МВФ сразу после обеда встретилась с Кириенко. Было общее понимание, что необходимо изменить параметры валютного коридора и немедленно начать переговоры с инвесторами о реструктуризации долга по ГКО/ОФЗ. Алексашенко по ходу дела обронил, что логично было бы ввести временный мораторий для банков на погашение долгов перед иностранными кредиторами.

В заключение встречи Кириенко сказал, что никакой другой альтернативы он не видит и что план надо объявлять, поскольку дальнейшая отсрочка может только еще больше дестабилизировать рынки и население. Затем он на вертолете улетел в подмосковную резиденцию Ельцина для переговоров с президентом. Договорились встретиться вечером еще раз, чтобы обсудить детали заявления, которое предстояло сделать в понедельник перед открытием рынков.

Во второй половине дня, пока Кириенко был на беседе у Ельцина, произошло два довольно неожиданных события. Во-первых, к Одлингу-Сми в «Метрополь», где мы с ним продолжали обсуждать ситуацию, приехал Федоров. Он заявил, что подготовленная группой «посвященных» схема, с его точки зрения, глубоко ошибочна и МВФ не следует высказываться в ее поддержку, вместо этого фонд

* Накануне я звонил советникам Минфина по вопросам долга и просил их не уезжать на выходные на случай срочной необходимости. Они тогда остались в Москве, но для консультаций их так и не пригласили.

должен настаивать на продолжении поиска решения. По его мнению, было еще не поздно.

Федоров оказался первым и единственным из российских руководителей, кто был готов обсуждать альтернативные меры (включая даже привязывание курса рубля к другой валюте) и рассматривать чрезвычайные шаги с целью найти коммерческое финансирование. Он сетовал, что коллеги не хотят его слушать, что рассматриваются идеи лишь узкой группкой людей. Мы с пониманием восприняли его замечания, но объяснили, что никаких рычагов воздействия у фонда нет, а кроме того, правительство, рассмотрев альтернативы, уже утвердило окончательно согласованный пакет мер.

Вторым неожиданным событием стал разговор с Камдессю, который перед вылетом из Байонны в Париж позвонил нам в Москву. До этого Камдессю в целом поддерживал подход, избранный российскими властями, но в последний момент у него, судя по всему, возникли слишком серьезные опасения, что кредиторы могут быть поставлены перед фактом реструктуризации долга. Одлингу-Сми следовало снова встретиться с премьер-министром и разъяснить, при соблюдении каких условий МВФ сможет выступить с публичным одобрением пакета.

На вечерней встрече с российской стороной проект официального заявления, так и не показав представителям МВФ, отложили в сторону. Зато состоялся бурный обмен мнениями по поводу того, что МВФ в последнюю минуту якобы саботировал согласованные действия или, по крайней мере, умывал руки. Кириенко подчеркнул, что только что вернулся от президента, который дал свое согласие на неизбежные меры, всего несколько часов тому назад поддержанные МВФ. И ехать к президенту передоговариваться теперь уже невозможно*.

* Сам Ельцин в книге «Президентский марафон» так писал о событиях того дня: «В начале августа почти черные от усталости Чубайс, Гайдар, Христенко, Дубинин, Алексашенко, уже две недели не выходявшие из кабинета премьер-министра, писали «последний и решительный» план антикризисных действий, чрезвычайный план.

Что с МВФ, что без него, пути назад больше не было, сказал Кириенко. Он подчеркнул, что от одобрения МВФ зависит то, как пакет будет принят. Одлингу-Сми было явно трудно решить, что отвечать в такой ситуации.

Исходя из бесед, которые состоялись у меня впоследствии с Камдессю, Фишером и Одлингом-Сми, представляется, что в тот момент возникли расхождения в понимании того, что именно МВФ предстояло одобрить. Все-таки Камдессю находился в отпуске во Франции, и переговоры со стороны МВФ контролировал Фишер. У директора-распорядителя сложилось представление, что к кредиторам будет применен подход по образцу Парижского клуба, то есть, по сути, с ними будет достигнут консенсус относительно конвертации краткосрочных гособлигаций в среднесрочные инструменты.

Но в воскресенье утром ему в Байонну позвонил Саммерс и высказал предположение, что МВФ мог бы поддержать принудительную реструктуризацию (Саммерс оговорился, что это не была официальная позиция правительства США). Только после этого Камдессю понял, что именно намеревалась предложить российская сторона. Саммерс разговором с Камдессю остался недоволен и в тот же день организовал телефонную конференцию с ним и с Робертом Рубином (тот в это время находился на борту самолета), в ходе которой опасения Камдессю полностью подтвердились. В результате он сам ясно дал понять американцам, что МВФ не будет способствовать односторон-

16 августа ко мне в Завидово приехали Чубайс, Кириенко, Юмашев. Положение такое, что необходимо в пожарном порядке спасти ситуацию, объяснили Чубайс и Кириенко. Срочная девальвация рубля, временное приостановление выплат по ГКО — вот первые по очередности меры. Глава правительства принялся объяснять детали, но я остановил его. И без деталей было понятно, что правительство, а вместе с ним и все мы стали заложниками ситуации. И выбора уже не остается: правительство цепляется за все. Я не хотел, чтобы моя тревога передавалась им. Возможно, какими-то отчаянными усилиями ситуацию удастся спасти, удастся удержать рубль на приемлемом уровне.

Действуйте, сказал я. Давайте принимать срочные меры».

нему дефолту, и поручил Одлингу-Сми то же самое донести до российской стороны.

Четыре года спустя аргентинский опыт показал, что при отсутствии заранее согласованных процедур и механизма реструктуризации суверенного долга на международном уровне и должнику, и кредиторам может быть причинен излишний экономический ущерб, которого в противоположном случае можно было бы избежать. В случае России это был первый раз начиная с 1930-х гг., когда крупная страна намеревалась навязать в принудительном порядке реструктуризацию своих внутренних суверенных ценных бумаг с фиксированным процентом. Здесь, кстати, стоит вернуться к расхожему мнению, что в отношении с Россией МВФ исполнял указания министерства финансов США, и еще раз подчеркнуть, что Камдессю категорически не согласился с «частным» предложением Рубина и настаивал на ином подходе.

В воскресенье поздно вечером Чубайс пришел к Одлингу-Сми в его номер в отеле, и они связались с Камдессю, который на следующий день вылетал из Парижа в Вашингтон. Их разговор длился 45 минут, и я слышал только реплики Чубайса. Он был сильно раздражен, и временами его тон становился даже угрожающим. Но Камдессю стоял на своем. В конце концов они договорились, что в правительственном заявлении не будут названы параметры реструктуризации, а кредиторов пригласят принять участие в выработке приемлемого подхода. Камдессю согласился тогда в осторожных выражениях поддержать такое заявление.

Мы договорились снова встретиться рано утром на следующий день, еще до распространения правительственного заявления. Российская сторона по-прежнему хотела заручиться если не одобрительным заявлением фонда, то хотя бы каким-то выражением понимания с его стороны по поводу предпринимаемых трудных шагов.

И опять, несмотря на особое внимание к этому вопросу, на утренней встрече в кабинете Кириенко нам так и не

дали ознакомиться с проектом заявления. Дискуссия прошла впопыхах и, конечно, в более благожелательных тонах, нежели накануне поздно вечером, но касалась она опять почти исключительно условий реструктуризации ГКО.

В 9 часов 30 минут 17 августа заявление было наконец передано средствам массовой информации. План правительства включал три комплекса мер. Во-первых, устанавливался новый валютный коридор (в границах от 6 до 9,5 рубля за доллар), который должен был замаскировать плавающий обменный курс рубля и его снижение до конца года до уровня примерно 9 рублей за 1 доллар. Во-вторых, вводился трехмесячный мораторий на погашение внешних долгов российских банков. В-третьих, предусматривалась обязательная реструктуризация долга по ГКО/ОФЗ, об условиях которой предстояло договориться с кредиторами.

К этому моменту российский внутренний долг насчитывал примерно 340 млрд рублей (55 млрд долларов по тогдашнему курсу), а внешний долг, который на две трети был наследством советского времени — примерно 150 млрд долларов. К этому нужно добавить обязательства коммерческих банков, включавшие фьючерсные рублевые контракты общей стоимостью примерно 6 млрд долларов, которые были подписаны западными инвесторами, желавшими захеджироваться от возможной деноминации. На мировых рынках очевидны были опасения того, что обвальный дефолт российских банков вызовет цунами в мировой экономике.

Только что открывшиеся рынки тут же ухнули вниз. При этом никто не позаботился о том, чтобы срочно закрыть рынки. На ММВБ торги еще какое-то время продолжались, из-за чего впоследствии поступил целый ряд исков в суды*.

* Руководство ММВБ быстро отреагировало на беспрецедентный спад и сразу после того, как новость была подтверждена Минфином, приостановило все транзакции по деривативам, и в том числе по валютным фьючерсам.

На рынках в России и за рубежом царила полная неразбериха, и даже при том, что за выходные было много утечек информации, понятно, что сообщение послужило для всех шоком. Тем временем МВФ тоже выступил с заявлением и в сдержанных тонах поддержал действия властей.

До сих пор непонятно, зачем понадобилось создавать всю эту неразбериху, почему правительство готовило пакет «на коленке», не прибегнув вплоть до публикации заявления к услугам хотя бы своих отнюдь не дешевых иностранных юридических и финансовых консультантов. Не было предусмотрено никакого механизма для разъяснения практических последствий сделанного заявления и для обработки бесчисленных запросов, посылавшихся от растревоженных инвесторов и их юристов.

17 августа 1998 года в России стали называть «черным понедельником». С моей точки зрения, те события стали водоразделом в развитии российской экономики и одновременно наихудшим результатом политической грызни на верхних уровнях власти. Однако важно понимать, что и после правительственного заявления главные причины кризиса никуда не исчезли, поменялась только их экономическая и политическая форма.

Августовский кризис потряс не только Россию, но и весь мир. Дефолт России и ее односторонний мораторий на погашение долгов дали о себе знать на глобальных рынках и чуть было не спровоцировали крупный международный финансовый кризис*.

Благодаря вмешательству МВФ, в пакете, объявленном 17 августа, не было заявлено никакой конкретной схемы реструктуризации внутреннего государственного долга, но финансовые рынки все равно отреагировали на него негативно. МВФ, со своей стороны, продолжал настаивать на проведении консультаций с кредиторами и на выработке какого-то взаимоприемлемого подхода, и в результате

* IMF World Economic Outlook. October 1998.

объявление предлагаемых условий реструктуризации долга по ГКО несколько раз откладывалось^{*}.

Только неделю спустя правительство наконец опубликовало свои предложения относительно порядка реструктуризации. Замороженный внутренний суверенный долг составил 265,3 млрд рублей (42,2 млрд долларов по курсу на 14 августа). В обороте остались ОФЗ на сумму 75 млрд рублей со сроками погашения в 2000—2001 гг.

Фондовый рынок за неделю упал еще на 29%. Имелись серьезные сомнения по поводу того, удастся ли удержать обменный курс в пределах нового валютного коридора. (Курс рубля на межбанковском рынке снизился к 19 августа на 10%, с 6,3 до 7 рублей за доллар, а с рук доллар продавали уже за 9,5 рублей и больше.) Валютные резервы сократились до 14 млрд долларов. ЦБ наращивал ликвидность коммерческих банков с целью облегчить положение, и в результате давление на рубль увеличивалось еще больше.

Камdessus 19 августа проинформировал Совет директоров МВФ о сложившейся ситуации и указал, что российский финансовый кризис, несомненно, явился событием крайне экстраординарным не только для России, но и для МВФ и даже для всего мира. При этом он подчеркнул, что хотя МВФ и продолжал тесно взаимодействовать с властями в период подготовки чрезвычайных мер, объявленных 17 августа, решения и о конкретном содержании, и о сроке объявления этих мер власти принимали сами.

Далее Камdessus сказал, что МВФ выступал за принятие иной стратегии. Во-первых, недобровольная реструктуризация пагубна не только для кредитоспособности России, но и для глобальной финансовой системы. Во-вторых, если девальвация призвана обеспечить успех монетарной и фискальной политики, то тогда необходимо сначала полностью выработать такую политику и уже потом в ее контексте рас-

* Команда МВФ настаивала на реструктуризации задолженности по ГКО путем консенсуса и на том, чтобы в ее рамках в 1999 г. не было никаких разрывов в финансировании. Помимо этого, серьезную озабоченность вызывали некоторые юридические вопросы и отсутствие прогресса в отношении внешних долгов в частном секторе.

смаатривать проведение девальвации. В-третьих, лучше всего было дожидаться, пока Дума завершит рассмотрение полного пакета законопроектов, согласованных правительством в июле, и только потом принимать чрезвычайные меры. Но власти уже не могли ждать, решительные шаги необходимо было предпринимать немедленно. Тесное взаимодействие с ними было продолжено для того, чтобы минимизировать возможные пагубные последствия этих шагов.

Камдессю также отметил, что любая девальвация есть не просто признак ошибочной экономической политики, а признак системного сбоя. Фишер в связи с этим обратил внимание Совета на то, что августовский кризис ознаменовал собой грандиозный провал поддержанной МВФ российской экономической программы.

В начале недели Одлинг-Сми улетел из Москвы, а ему на смену приехала срочно собранная миссия фонда. Перед этой командой была поставлена задача помочь российским властям минимизировать негативные последствия кризиса. Встреча с Чубайсом, состоявшаяся 19 августа, не дала представления о том, как будут построены переговоры с кредиторами. На следующий день состоялась беседа с Алексашенко о положении банков. В тот же день ЦБ объявил, что личные вклады граждан, находившиеся на счетах в российских банках, будут гарантированы при условии их перевода в Сбербанк. Дума собралась на специальную сессию, но никакие законопроекты рассматривать не стала, посвятив все время критике правительства. Само правительство пребывало в состоянии паралича, Кремль безмолвствовал. Никто из тех, с кем мы встречались, не работал над какими-то планами. Повсюду царил атмосфера упадка и ощущение грядущего хаоса.

Оставшийся вице-премьером и главой ГНС Федоров, единственный из всех, пытался как-то решать проблемы и договариваться о реструктуризации долгов по ГКО, но он не располагал всеми необходимыми данными для расчетов. Например, на встрече с миссией 21 августа он утверждал, что ЦБ мог бы провести еще одну разовую эмиссию в виде целевых кредитов наиболее пострадавшим

банкам и правительству для погашения бюджетных задолженностей и долгов по краткосрочным облигациям. Он признавал, что это мера инфляционная, но считал, что инфляционные ожидания можно было смягчить. Для этого, с его точки зрения, необходимо аккуратно создать мнение, что проводится разовая операция и что за ней сразу следует резкое ужесточение кредитной политики.

ПЕРВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

Ровно через пять месяцев после того, как Кириенко назначили премьер-министром России, его правительство без лишних церемоний было отправлено в отставку. Сформировать новое правительство Ельцин поручил Черномырдину. Со стороны все выглядело так, будто после лихих приключений команды молодых либералов бразды правления возвращались в опытные и проверенные руки. Такая смена руководства обещала возврат стабильности и была, несомненно, призвана успокоить общественное мнение.

Однако беспорядок, который последовал за 17 августа, по крайней мере отчасти, был вызван вакуумом власти, созданным благодаря решению Ельцина распустить правительство. Без твердого руководства и контроля за функционированием «замороженных» финансовых рынков молчание Кремля попросту усиливало чувство неуверенности и давало пищу слухам о всяческих интригах и заговорах. Некоторые даже предполагали, что существует составленный олигархами сценарий возвращения Черномырдина — но уже на место Ельцина, который должен подать в отставку. Были даже разговоры, что ради этого кризис и «устроили»*.

Всей этой конспирологии придало вес высказывание тогдашнего вице-преьера Немцова, утверждавшего, что пра-

* По слухам, отставку правительства Кириенко организовал Березовский, поскольку он и остальные ведущие банкиры опасались, что команда Кириенко выработает сбалансированное решение с учетом

вительство готовится обанкротить ряд банков и нефтяных компаний из числа тех, которые приобрели политический вес, оставаясь экономически слабыми. По мнению Немцова, таким образом можно было привести в них западных инвесторов: «Они (олигархи) понимали, что конец близок, что могут произойти серьезные перемены в правах собственности и что тогдашний олигархат был на исходе»*.

Однако скоро стало ясно, что Черномырдин не представлял себе, как вывести страну из сложившегося тяжелого положения. Став и. о. премьер-министра, он сразу попросил о срочной встрече с Камдессю. Директор-распорядитель понимал, что Черномырдин просто искал хоть какую-нибудь спасительную соломинку, но посчитал, что его согласие на встречу, по крайней мере, подбодрит всех новых российских руководителей, которым предстояло взяться за очень сложную и неприятную работу.

Сначала Камдессю предложил встретиться в Париже, но в условиях кризиса найти возможность для такой поездки Черномырдину было трудно. Тогда было решено встретиться в конфиденциальном порядке, воспользовавшись уже запланированной встречей Камдессю с украинским президентом Кучмой на его крымской даче в Форосе (той самой, на которой семью годами раньше путчисты держали взаперти Горбачева). Вечером 25 августа Черномырдин в сопровождении Можина, Федорова и Алексашенко вылетел в Крым. После сильно затянувшегося ужина и разговоров с Кучмой о футболе Камдессю смог наконец уединиться с российскими руководителями. В первую очередь они говорили о том, что делать с развалившейся банковской системой, как ужесточить кредитно-денежную политику и поддержать обменный курс рубля. Из конкретных мер обсуждали возможность введения налога на сверхприбыль экспортеров, получаемую

интересов как российских, так и иностранных кредиторов. Они заставили Ельцина уволить Кириенко и усиленно лоббировали назначение на его место Черномырдина, поскольку считали, что в таком случае предоставление западным инвесторам равных с олигархами-банкирами прав им не грозит.

* Financial Times. August 26, 1998.

за счет снижения курса рубля. Наконец, Черномырдин довольно долго говорил о стратегии в отношениях с Думой.

Дума же отклонила кандидатуру Черномырдина сначала 28 августа, а затем и повторно 7 сентября. Тем временем финансовые рынки жили в режиме кризиса. 28 августа ЦБ второй день кряду приостановил валютные торги на ММВБ*. Курс доллара на бирже был близок к 10 рублям, разъяренные вкладчики осаждали закрытые банки, на рынках и в магазинах скупали все подряд, люди запасались продуктами, долларов на продажу в обменных пунктах почти не было, и впервые после того, как страна оправилась от развала Союза, в магазинах появились очереди.

Необходимо было срочно что-то предпринимать для воссоздания банковской системы, а ЦБ предстояло объявить о введении свободного плавающего курса рубля с целью сохранить оставшиеся валютные резервы (результатом этого, естественно, был ускоренный рост инфляции).

Активно обсуждалась идея фиксированного курса рубля и его жесткой привязки к иностранной валюте (так называемая модель «сиггенсу board»), за которую, в частности, выступал Федоров. Он вел энергичный поиск действенных мер и даже уговорил Доминго Кавальо, отца аргентинской модели «сиггенсу board» и успешной посткризисной стабилизации, приехать в Москву и попытаться убедить руководство страны и общественное мнение в ее целесообразности**. Кавальо посетил Москву 1 сентября

* Последний зафиксированный курс составил 7,86 рублей за 1 доллар, но эта цифра сразу устарела, поскольку все равно сделки по ней проводиться уже не могли.

** В международных кругах со всех сторон звучали призывы привязать рубль к иностранной валюте. Об этом говорили не только постоянные сторонники этой меры, как, например, Стив Ханке, но и Джордж Сорос, и некоторые другие. Они явно не отдавали себе отчета в том, что ставят таким образом телегу впереди лошади: если Россия политически еще не созрела для выполнения своих даже самых очевидных финансовых обязательств, то как можно рассчитывать, что она согласится на гораздо более жесткие требования, связанные с привязкой рубля к иностранной валюте?

и затем уехал в Киев, где последствия российского кризиса сказывались с особой силой.

Однако многие руководители высшего звена признавали, что, хотя идея фиксированного курса и привлекательна сама по себе в кризисных условиях, она, тем не менее, вряд ли осуществима в конкретных политических условиях. Требовалось законодательное утверждение в Думе (на что вряд ли можно было рассчитывать при враждебном общем настрое парламента), и необходима была тщательная подготовка. МВФ готов был рассмотреть эту идею в сочетании с цельным пакетом реальных жестких мер, но в остальном относился к ней без всякого энтузиазма ввиду очень малой вероятности ее осуществимости.

Федоров продолжал настаивать на своей идее «управляемой эмиссии». Она заключалась в том, чтобы провести одну последнюю эмиссию с целью погашения оставшихся долгов и затем зафиксировать обменный курс рубля и привязать его к иностранной валюте при поддержке МВФ и международного сообщества. С точки зрения МВФ, эта идея не имела никаких шансов на успех. Было совершенно нереально рассчитывать, что удастся осуществить модель «currency board» после сознательно спровоцированной гиперинфляции, не имея внятной налогово-бюджетной политики, да к тому же в тех сложных политических условиях, которые ожидалось в России как минимум вплоть до следующих президентских выборов в 2000 году.

Один из правительственных реформаторов в разговоре, состоявшемся между нами 28 августа, признал, что нынешнее руководство страны себя полностью исчерпало. Доверия к еще одному правительству Черномырдина не будет никакого, поскольку именно его считали виновным в нынешних бедах страны (на Кириенко, действительно, ответственность за случившееся никто особенно не возлагал: он мало что мог изменить в доставшейся ему по наследству ситуации). А хуже всего было то, что не пользовался более доверием и сам Ельцин.

По мнению собеседника, слухи о возможной досрочной отставке Ельцина были обоснованными, и именно ис-

ходя из этого было произведена смена правительства. План этот якобы пыталась осуществить группа олигархов во главе с Березовским, и заключался он в том, что осенью Ельцин подаст в отставку, а Черномырдин займет его место и объявит о проведении в начале следующего года досрочных президентских выборов. Из всей этой стратегии оставалось непонятным лишь одно: с чего вдруг Ельцин должен был на все это согласиться. Но, так или иначе, никаких серьезных экономических инициатив не предвиделось. Скорее следовало ожидать введения регулирования цен и валютного контроля. Судя по тому, как и что делалось в те дни в руководстве, такой сценарий казался вполне вероятным.

По мере углубления кризиса власти на местах делали что могли. Они вводили чрезвычайные меры, как, например, генерал Лебедь, распорядившийся в Красноярском крае сдерживать цены административными мерами. Сообщалось также, что во Владивостоке городские власти запретили вывоз продуктов за пределы города и на повестке дня там введение карточной системы. Губернатор Калининграда объявил о прекращении налоговых отчислений в федеральный бюджет.

Пострадали и региональные бюджеты. Доля их расходов в ВВП упала с 18,2% в 1997 году до 14,8%. Особенно чувствительно сократились расходы по статье «Национальная экономика» (на 1,5% ВВП) и социальные траты (на 1,6%). В последующий период они продолжали уменьшаться. В 1999 году они упали на 1% ВВП, составив 13,8%. Одним из главных факторов здесь было сокращение субсидий для строительной индустрии и муниципальных расходов — с 3,5% до 2,7% ВВП.

По состоянию на 1 сентября ЦБ потратил за два предыдущих месяца 9 млрд долларов из своих резервов на защиту рубля. Поэтому он объявил, что прекращает поддержку рубля на ММВБ. На следующий день курс на бирже составил 10,9 рубля за 1 доллар, и, таким образом, вышел за пределы объявленного 17 августа коридора (его верхняя граница была установлена на уровне 9,5 рубля за 1 доллар).

Логика Центрального Банка при этом была следующая. Финансовое положение банков ухудшилось из-за падения цен активов и временного моратория, а крах рынка ГКО сделал невозможным эффективное перераспределение ликвидности между банками. ЦБ предоставил особо приближенным коммерческим банкам краткосрочные кредиты под залог имевшихся у них «замороженных» ГКО. Они немедленно воспользовались этими средствами для покупки долларов. За четыре дня, с 17 по 21 августа, Центробанк потратил 56 млрд рублей. С трудностями при исполнении обязательств столкнулись многие банки. Паническое изъятие вкладов распространилось и на те кредитные учреждения, стабильность которых изначально опасений не вызывала. В конечном итоге из-за массовой конвертации рубля резко возрос спрос на наличную иностранную валюту.

Одновременно в Думе возражения против назначения Черномырдина приняли всеобщий характер, и 30 августа коммунисты усугубили экономический и политический кризис, заявив, что будут голосовать против Черномырдина. Было ясно, что те, кто возражает против предложенной Ельциным кандидатуры Черномырдина, фактически выступают против самого Ельцина.

О том, что Дума могла взбунтоваться в любую минуту, свидетельствовала ее готовность выдвинуть в премьеры кандидатуру московского мэра Юрия Лужкова. Президентские амбиции Лужкова были ясны и ранее, но тут представилась реальная возможность воспользоваться благоприятной для него ситуацией. Советники Ельцина вынуждены были тут же отказаться от Черномырдина, и руководитель администрации президента Валентин Юмашев предложил взамен кандидатуру тогдашнего министра иностранных дел Евгения Примакова. Он был, конечно, хитрый и искушенный, но одновременно, по сравнению с Лужковым, и более прагматичный, предсказуемый и склонный к компромиссам политик, а потому казался меньшим из двух зол. Ельцин в конце концов дал свое согласие, и 11 сентября Дума утвердила Примакова в качестве премьера.

В экономическом плане новый премьер-министр намеревался обеспечить развитие, следуя линии, предложенной экспертами времен позднего Горбачева, и произвел с этой целью масштабные кадровые перестановки. Выходец из советского Госплана Маслюков был назначен первым заместителем премьер-министра и получил в свое ведение общий контроль над экономикой. Ввели в состав правительства и вечного оппортуниста-реформатора Шохина — у него была репутация человека, умеющего «выбивать» из МВФ и Всемирного банка кредиты без обременительных условий. Удалось сохранить свой портфель министра финансов Задорнову, хотя бывшего влияния у него не осталось и в помине: после случившейся финансовой катастрофы все к нему относились с большим недоверием. Но он явно не хотел расставаться со своей министерской должностью и даже готов был работать сначала с Шохиним, а потом и с Маслюковым (тем более что и охотников возглавить Минфин тогда не было).

Дубинин подал в отставку с поста председателя Центрального банка 7 сентября. Алексашенко стал исполняющим обязанности, но и его дни в ЦБ были сочтены. Дубинин больше чем кто бы то ни было, даже больше, чем Кириенко, прочувствовал всю тяжесть ответственности и за сам кризис, и за приведшие к нему политические ошибки. Он говорил, что его в конце концов бросили все, даже те, кого он считал своими друзьями и соратниками. Он ощущал себя полностью подавленным. Хотя в каком-то смысле для него наступило облегчение. Помню, он сказал однажды, что работа у председателя российского ЦБ опасная, потому что все время приходится противостоять слишком влиятельным интересам. Если вспомнить, что его квартира была дважды обстреляна неизвестными (в 1996 и 1998 гг.), можно не сомневаться: он вряд ли сильно преувеличил.

Осенью ушли из ЦБ сначала Потемкин, потом Козлов*. Главу сводного экономического департамента Надежду

* Потемкин позднее возглавил ММВБ. Козлов после назначения Игнатъева на должность председателя ЦБ стал его заместителем. Как известно, его хладнокровно расстреляли в Москве в сентябре 2006 г.

Иванову вывели из Совета директоров. Как следствие этих отставок, наиболее профессионально подготовленным учреждением в разработке экономической политики стало Министерство финансов во главе с Задорновым, Касьяновым, Игнатьевым и Вьюгиным.

Именно в этот критический момент 1 сентября в Москву прибыл Клинтон. Его визит планировался еще до кризиса, так что повестку дня ему составляли в последний момент. В ней остался один главный пункт: настоятельный призыв к России принять жесткие меры, положить конец экономическому хаосу и ни в коем случае не возвращаться к «не оправдавшей себя политике прошлого». В одном из выступлений Клинтон сказал: «Сегодняшний финансовый кризис не означает, что вам следует свернуть с пути к свободе и свободному рынку». В его призывах угадывался и такой мотив: если не измените политику, денег от нас больше не ждите. Впрочем, в то время у Клинтона наверняка хватало других забот, поскольку ему реально грозил импичмент из-за скандала с Моникой Левински и обвинений в даче ложных показаний под присягой.

Беспокойство МВФ по поводу возможного распространения российского кризиса за пределы страны оказалось оправданным*. В сентябре — начале октября на крупнейших финансовых рынках мира появились признаки растущих опасений относительно уровня ликвидности и надежности контрагентов. Ключевым событием в этот период стали сообщения сначала о проблемах, а затем о приближающемся банкротстве самого мощного американского хедж-фонда — Long-Term Capital Management (LTCM), открывавшего по всему миру огромные позиции на заемные средства и тесно работавшего с широким кругом финансовых институтов США и Европы.

* Подробный анализ международных последствий российского кризиса дан в ежегодном обзоре МВФ World Economic Outlook, опубликованном в декабре 1998 г., а распространение кризисных явлений на международном уровне рассмотрено в более общем плане в майском обзоре 1999 г.

23 сентября было объявлено, что LTCM удалось избежать банкротства — на помощь пришла группа частных инвестбанков, организованная при содействии Федерального резервного банка Нью-Йорка. Однако нестабильность на рынках только усилилась: инвесторы закрывали открытые ранее позиции и выражали все больше беспокойства относительно того, насколько остальные финансовые институты затронуты кризисом и не придется ли им распродавать активы по бросовым ценам на неликвидных рынках. Результатом этих событий стал рост рыночной волатильности и возникновение дисбалансов в ценообразовании торгуемых активов.

Все эти события ясно продемонстрировали глобальную тенденцию в поведении инвесторов: они закрывали позиции, сокращая их обеспечение за счет привлеченных средств. Вызвана эта тенденция была повышенной нервозностью рынков и их возросшей осторожностью при оценке рисков, которые, в свою очередь, явились прямым следствием кризиса в России. Совет управляющих Федеральной резервной системы отреагировал на ситуацию тремя последовательными снижениями процентных ставок и тем самым показал, что денежные власти США готовы в случае необходимости обеспечивать нормальное функционирование рынков весьма решительными действиями. К середине октября финансовые рынки в значительной степени успокоились. Признаки, указывавшие на возможное уменьшение ликвидности и увеличение рисков, связанных с платежеспособностью участников, были большей частью устранены, и волатильность снизилась.

14 сентября в Лондоне прошла встреча заместителей министров финансов G7, участники которой были сильно встревожены состоянием мировых рынков и особенно финансовым крахом в России. Одлинг-Сми проинформировал их о состоянии дел и улетел в Москву на встречу с Примаковым. Его позиция на предстоявших переговорах должна была быть наступательной: было бы глубокой ошибкой считать, что если все закончилось августовским

кризисом, то, значит, и реформы в целом были задуманы неверно. Причиной кризиса стало то, что Россия не сумела сбалансировать налогово-бюджетную систему и провести структурные реформы. И поэтому МВФ не станет поддерживать стратегию, идущую вразрез с курсом реформ, поскольку от них не только нельзя отказываться — их нужно ускорять.

Фишер позднее отмечал: «Девальвация и реструктуризация долга в России вызвали сильнейший кризис на всех остальных развивающихся рынках. Остается только удивляться, как могли люди инвестировать под трехзначный процент и одновременно считать, что в крайнем случае Запад все равно найдет деньги, нужные России для расчетов с ними. Должны же они были понимать, какое именно предупреждение посылали им рынки. Впрочем, есть одно объяснение: тех, кто не рассчитывал на вечную платежеспособность России, на рынке к моменту кризиса уже не было, а остались лишь оптимисты, которые верили себе больше, чем рынку. Вот они-то и были искренне шокированы, когда России стало нечем им платить»*.

Новым председателем Центрального банка 12 сентября был назначен бывший главный советский банкир Виктор Геращенко, который уже возглавлял и ЦБ России (1992—1994 гг.). Даже сегодня по поводу его первого пребывания на посту председателя ЦБ не утихают споры. Дело в том, что, заступив в должность, он летом и осенью 1992 года пытался напрямую кредитовать предприятия и тем самым стимулировать производство внутри страны. Однако вскоре он понял, что разбазаренные не по назначению кредиты погашать никто не собирается, и практику эту прекратил. В этом самую деятельную поддержку ему оказывала его первый заместитель Татьяна Парамо-

* Выступление в Высшей школе экономики в Москве 19 июня 2001 г. Фишер в то время занимал пост первого заместителя директора-распорядителя МВФ.

нова*. Она была последовательной и непреклонной монетаристкой, и вдвоем с Геращенко они успешно сопротивлялись сильнейшему давлению, отказывались идти на масштабную эмиссию и даже добились впечатляющего замедления роста денежной массы. Некоторые банки столкнулись тогда с серьезными трудностями, и возможно, именно из-за этого и случился в октябре 1994 года кризис, получивший название «черный вторник».

В любом случае, Геращенко, конечно, не был «худшим центральным банкиром мира», и Джеффри Саксу должно быть стыдно за это определение. Скорее, как и многие другие руководители центробанков, оказавшиеся в напряженной политической обстановке, он просто делал что мог. К сожалению, проведя ряд кадровых перестановок, он привнес определенный анахронизм в работу на таких важных направлениях, как банковский надзор, международные связи и валютный контроль”.

После августовского кризиса многие банки оказались несостоятельными, но власти, к сожалению, практически не использовали предусмотренную законом процедуру внешнего управления. В результате, когда начиналась процедура банкротства, эти банки уже были ничего не стоящими пустышками. Созданное (с большим шумом, включая торжественные заявления МВФ и Всемирного банка) для реструктуризации банков агентство АРКО имело весьма слабое отношение к решению проблем с крупными банками.

* Татьяна Парамонова исполняла обязанности председателя Центробанка после «черного вторника» и вплоть до назначения на этот пост Дубинина в ноябре 1995 г. Будучи своего рода монетарным «ястребом», она сыграла очень важную роль, поскольку сумела устоять под сильнейшим давлением, не допустила чрезмерного роста ликвидности, и за счет такой ее политики инфляция резко снизилась, а обменный курс стабилизировался.

** 18 сентября ЦБ повторно выделил стабилизационные кредиты. Сначала некоторые избранные банки получили возможность взять заем в размере 27 млрд рублей и погасить таким образом свои долги, а затем погасить сам заем полностью обесценившимися ГКО. Иностранцам доступ к этой операции предоставлен не был.

НАЗРЕВАЮЩИЙ СКАНДАЛ

Сегодня известны истинные масштабы того финансового краха, и потому понятно, что бурные споры по поводу случившегося были просто неизбежны. К тому же, новый премьер-министр начал широко освещавшуюся кампанию против «нажившихся на беде» и требовал от Генеральной прокуратуры выявить их и наказать. Далее в книге будет много примеров критических высказываний, с которыми выступали бывшие советские ученые, просто романтики и даже некоторые серьезные, но, видимо, недостаточно информированные экономисты. Сами по себе споры не удивительны. Удивительно то, с каким азартом из первых же «разоблачительных» сообщений принялись раздувать большие скандалы.

В течение примерно года скандалы следовали непрерывной чередой, один громче другого. Первый из них случился после того, как «Коммерсант» 8 сентября напечатал интервью с Чубайсом. В Los Angeles Times следом появилась заметка, в которой вопрос «Имеют ли власти право лгать?» был поставлен в прямой связи с МВФ: подразумевалось, что российские власти лгали фонду. Конечно, это был типичный пример передергивания. На самом деле, Чубайс, отвечая в связи с ельцинскими высказываниями 14 августа на вопрос, есть ли у власти право «врать», сказал, что «в таких ситуациях она обязана это делать». Огромное впечатление произвела следующая его фраза: «Сейчас у международных финансовых институтов, несмотря на все то, что мы с ними сделали — а мы их кинули на 20 миллиардов долларов, — есть понимание, что другого выхода у нас уже не было». Выражение «кинули» было истолковано как намеренное действие, чего он, конечно, не имел в виду. Чубайс направил в Los Angeles Times разъяснение, но газета отказалась его напечатать. Как бы то ни было, считать, что МВФ мог быть обманут, довольно глупо, поскольку фонд в полной мере участвовал в практической работе российских властей, пытавшихся справиться с последствиями низкой собираемости налогов и серьезного ухудшения внешних условий. Совет директоров, руководство и сотрудники МВФ прекрасно понимали, какие риски были связаны

с выделением июльского «Большого пакета» финансовой помощи, и пошли на них вполне сознательно.

Через несколько дней, когда история с Чубайсом еще не сошла с первых страниц газет и даже вызвала горячие споры в Конгрессе США (чего, похоже, чаще всего и пытались добиться разжигатели скандалов), началось следующее «представление». 21 сентября информационные агентства распространили выдержки из переданного Би-би-си интервью с аудитором Счетной палаты Вениамином Соколовым, в котором речь шла о том, что выделенные Западом в виде помощи миллиарды долларов были потрачены впустую. В некоторых сообщениях звучали обвинения, что средства, полученные от МВФ в июле, ушли не по назначению.

Соколов вскоре заявил, что его неправильно поняли, что Счетная палата не проводила никакой проверки расходования средств, полученных в июле от МВФ. Вообще, по его мнению, он не сказал ничего нового, а просто выразил личную точку зрения, о которой до того уже неоднократно заявлял в прессе, а именно, что западная помощь шла на финансирование бюджета, а уже при исполнении бюджета и начались злоупотребления и коррупция. Нечто подобное Соколов предыдущей весной уже излагал, выступая в различных аудиториях в Вашингтоне, в том числе и в Конгрессе. Следует отметить, что Счетная палата в то время была весьма политизированным органом, каждый аудитор представлял какую-то конкретную думскую фракцию, и Соколов, например, был назначен фракцией коммунистов.

Высказывания и Соколова, и Чубайса вызвали нездоровый ажиотаж, по крайней мере в Москве, — они явно были на руку тем, кто пытался найти, на кого бы свалить вину за случившийся финансовый и экономический кризис*.

* В этой связи вспомнилось расследование, которое в октябре 1994 г. начала по следам «черного вторника» ФСБ. Тогда за один день рубль подешевел на 27%, и следователи бросились искать «заговорщиков», которые якобы обрушили российскую валюту с единственной целью — обогатиться самим. Хотя на самом деле «черный вторник» случился в результате непоследовательной кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики самого правительства.

Тогдашний генеральный прокурор Скуратов, например, 20 сентября заявил, что ЦБ использовал выделенные МВФ в июле средства не по назначению. Дубинин 21 сентября выступил с обширным интервью, где разъяснил, что полученные от МВФ средства были размещены в разных валютах, за исключением 1 млрд долларов, который специальным решением был передан Минфину для обеспечения его операций по погашению ГКО в августе.

Вообще, следует понимать, что отследить порядок использования выделяемых фондом средств нет ни возможности, ни нужды, поскольку, в отличие от целевых займов под конкретные проекты, кредиты МВФ призваны в целом поддерживать платежный баланс и бюджет. Хотя, с другой стороны, можно допустить, что некоторым людям в России, особенно оппонентам правительства Кириенко, таким как Скуратов, сокращение валютных резервов представлялось неправильным использованием средств. Все эти страсти, однако, оказались только «пробой сил». Главные схватки были еще впереди.

УГРОЗА ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОЛЛАПСА

В середине августа казалось, что страна стремительно проваливается в какую-то черную дыру, что ситуацию уже никто не контролирует. Главной задачей в этих условиях было предотвращение полного экономического коллапса.

Поверить, что Примаков со своей командой сможет эту задачу выполнить, было трудно. Но в то же время уже одно его присутствие во главе правительства в трудное время и растущая вероятность того, что он станет следующим президентом, производили немалый успокаивающий эффект. Со стороны, во всяком случае, ситуация виделась именно так, и на большее, кажется, никто не рассчитывал. Было много разговоров о неизбежности дирижизма в России. Например, 15 сентября группа давно находившихся не у дел ученых, в основном из бывших советских специалистов, представила на рассмотрение нового правительст-

ва антикризисный план. Но в конечном итоге и Примаков никаких действий не предпринял, и коллапс так и не наступил.

Сразу после августовских событий вероятность гиперинфляции и экономического коллапса была вполне реальной. В сентябре кризис проявился, казалось, еще серьезнее и в финансовой, и в экономической сферах: сказались девальвация рубля и падение доверия к российской валютной единице. Рубль подешевел в три раза, цены на импортные товары резко подскочили, на рынок закачивали все больше и больше наличности. В августе цены на потребительские товары выросли на 3,7%, а в сентябре — сразу на 38,4%.

Со временем, благодаря предпринятым Центральным банком в конце сентября мерам, курс рубля временно подрос, и рост инфляции замедлился. Но в августе из-за отсутствия жесткой монетарной политики давление на рубль было очень высокое. Объем наличных денег в этом месяце практически не изменился, несмотря на то что ЦБ потратил около 6 млрд долларов из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные потери в результате интервенций были стерилизованы в процессе операций с государственным долгом и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

Дефицит наличных долларов и даже рублей резко отрицательно сказался на розничной торговле, задев в первую очередь мелких торговцев, работавших исключительно с наличными деньгами. Кроме того, почти полностью прекратился завоз импортных, в первую очередь потребительских, товаров, поскольку системы для расчетов за них больше не было. Повсеместно стали возникать очереди в магазинах; казалось, что вот-вот вновь наступят советские времена. Привыкшие к таким прихотям судьбы россияне относились к этому с обреченным спокойствием. От Кремля только ждали ответов на классические вопросы: «Что делать?» и «Кто виноват?». А Кремль молчал.

При этом, правда, за пределами Москвы и некоторых других крупных промышленных центров резкого ухудше-

ния положения не ощущалось. Объясняют это чаще всего тем, что достижения предыдущего периода не успели распространиться на провинцию, а потому и финансовый крах ее практически не коснулся. Некоторые региональные банки действительно пережили кризис без серьезных потерь, поскольку, в отличие от активно игравших на рынке ГКО крупных московских банков, они имели ограниченный доступ на рынки, поэтому кредиты за границей не брали и гособлигаций в портфелях держали совсем немного.

С точки зрения стороннего наблюдателя российские власти в тот период совершенно не соответствовали своему предназначению. К последствиям кризиса они никак не подготовились, по самым актуальным направлениям руководства не ощущалось ни на одном уровне, начиная с самого Ельцина. С момента отставки правительства Кириенко междувластие и политический вакуум продолжались почти месяц (причем сами россияне ничего из ряда вон выходящего в этом не видели). Некоторые олигархи и другие предприниматели, имевшие крупные задолженности по кредитам, срочно распродавали активы своих предприятий, а что-то выводили за границу. Власти на это в большинстве случаев смотрели сквозь пальцы, а то и вовсе потакали нарушителям.

Между тем требовалось срочно решать что-то с пострадавшими вкладчиками, развалившейся системой взаиморасчетов, сокращением налоговых поступлений, растаскиванием активов и, наконец, что-то предпринимать в отношении многочисленных и крайне недовольных инвесторов. Если среди последних еще и сохранялись какие-то надежды на Россию в долгосрочном плане, то они грозили вскоре исчезнуть, поскольку объявление согласованных условий реструктуризации ГКО/ОФЗ откладывалось и откладывалось. Одновременно отмечались злоупотребления временным мораторием на погашение внешних долгов банков. Кругом звучали взаимные угрозы, затевались судебные разбирательства. В Credit Suisse First Boston (самый крупный в то время иностранный частный инве-

стор в России) были разгневаны тем, что их не привлекли к обсуждению условий реструктуризации долга. Специалист по развивающимся рынкам лондонского отделения Deutsche Bank Фолкергс-Ландау, который до 17 августа был уверен, что международная помощь неизбежно будет предоставлена, и потому выступал за инвестирование в России, 26 августа провел телефонную конференцию и попытался оправдать перед инвесторами свою точку зрения, снова — довольно неожиданно — убеждая их в своей правоте.

Наконец, широкое распространение получило высказывание одного банкира: «Я скорее соглашусь есть ядерные отходы, чем снова инвестировать в Россию».

С правительством проблема заключалась в том, что долго не было никакой ясности, кто же все-таки возьмет управление в свои руки. Вплоть до утверждения кандидатуры Примакова в Думе 11 сентября все члены правительства были лишь «и. о.», что, конечно, никоим образом не способствовало немедленному принятию решительных антикризисных мер.

Маслюков, успевший немного поработать в правительстве Кириенко, был в конце концов назначен ответственным за выработку экономической политики, но до этого в состав правительства уже вошел Шохин в ранге вице-премьера, отвечающего за финансовую политику (что подразумевало добывание денег за границей, то есть от международных финансовых организаций). У него сразу же возник острый конфликт с Задорновым, поскольку Шохин считал Задорнова виновным в случившемся кризисе и настаивал на его исключении из нового правительства. Добиться своего у Шохина не получилось (он подал в отставку, «проработав» в правительстве десять дней), но и Задорнову пришлось согласиться на сильно урезанную роль.

Шохин занимал аналогичную должность в 1992—1994 гг., и опыт работы с ним тогда был у МВФ не самый лучший. Он был известен своей амбициозностью, прагматизмом и умом, к тому же обладал отменной интуицией

и остро чувствовал конъюнктуру, и все эти качества у него были задействованы для достижения одной-единственной цели: получить у МВФ денег с минимальным количеством принятых на себя обязательств. В общем контексте «неважной истории исполнения обязательств» (так говорили между собой сотрудники МВФ), которая накопилась у России, к Шохину в фонде относились скептически*.

Однако в задачи сотрудников МВФ входила оценка политики, а не политиков, и потому в течение тех дней, что Шохин успел пробывать в составе нового правительства, с ним несколько раз встречалась миссия во главе с Маркесом-Руарте. Последняя их встреча состоялась незадолго до того, как 25 сентября поступило неожиданное сообщение об отставке Шохина. На той встрече Маркес-Руарте ясно дал понять, что текущая программа практически умерла и что отныне выделение денег возможно только после того, как будут согласованы новые рамки целей и задач экономической политики, а также будут осуществлены на практике оговоренные предварительные меры. После отставки Шохина работа с международными финансовыми организациями была поручена непосредственно Маслюкову.

Диалог с МВФ и Всемирным банком продолжился в начале октября в Вашингтоне, в рамках ежегодного собрания Советов управляющих. 3 октября российская делегация во главе с Задорновым и Герашенко встретилась с Камдессю. Контакты продолжились затем в конце октя-

* В те 10 дней, что Шохин пробыл в правительстве, он успел предложить, чтобы российские долги Парижскому клубу были зачтены в счет номинальных 100 млрд долларов, в которые оценивались долги бывших государств-сателлитов Советского Союза, таких как Никарагуа, Ангола, Северная Корея и Ирак. Шохин утверждал, что вступление в Парижский клуб было ошибкой, и предлагал договориться с клубом о проведении взаимозачетов таким образом, чтобы в счет погашения российских долгов засчитали долги перед Россией тех стран, с которыми клуб вел переговоры о реструктуризации их долгов — имелось в виду, что в конечном итоге должен получиться «нулевой» вариант.

бря и во второй половине ноября. 28 октября прошло обсуждение различных планов, в том числе антикризисной программы Маслюкова. Но у собеседников к тому моменту было уже очень мало общего — стороны говорили на совершенно разных языках, причем настолько, что даже прекрасные переводчики, работавшие в московском офисе МВФ, были бессильны чем-либо помочь.

Стремясь лучше понять политический контекст стоявших перед Россией задач, МВФ провел 30 ноября в Вашингтоне научный семинар с участием самых разных экспертов. В то время подобное желание послушать мнения со стороны было не совсем обычно для МВФ, и потому это событие лишней раз свидетельствовало о том, насколько трудно было фонду при всех имеющихся рисках спланировать собственные действия. Фишер сообщил, что состоялось «откровенное обсуждение очень широкого круга вопросов, касающихся причин нынешнего кризиса, возможных политических решений и той роли, которую МВФ и другие международные учреждения могли бы сыграть с целью помочь России преодолеть трудности». С российской стороны были приглашены лишь несколько человек, сумевших, несмотря ни на что, сохранить объективный взгляд на вещи, в том числе Немцов, который в первую очередь говорил о проблемах, связанных с коррупцией.

В работе с Маслюковым, человеком общительным и доброжелательным, главная трудность заключалась в том, что в экономике он не разбирался и ему приходилось всему учиться на ходу. Имея за плечами опыт советского хозяйственника и руководителя, он привык выработать на основе некой выбранной концептуальной схемы план и затем осуществлять его под строгим контролем правительства. Он не чувствовал рынка и тем более рыночной экономики. Он вовсе не понимал финансовый мир, роль которого в советской экономике ограничивалась обычным бухгалтерским учетом. Поэтому роль МВФ он понимал и того меньше (ничем, кстати, в этом не отличаясь от Примакова и других высших руководителей страны). На протяжении всей осени Маслюков и его коллеги

периодически предлагали МВФ выделить России остаток «обещанных» в июле денег, а сотрудники фонда всякий раз пытались им в очередной раз втолковать, что выплаты зависят от удовлетворительного исполнения согласованной экономической программы, призванной в первую очередь обеспечить заемщику устойчивое финансовое положение в среднесрочном плане.

Параллельно правительство проводило многочисленные консультации со специалистами советской школы, в том числе с думскими депутатами-коммунистами, и тон всех сопутствовавших публичных заявлений был таков, словно грядет принятие очередного государственного плана. Однако в результате правительство, как ни странно, проявило немало прагматизма. Правда, не исключено, что его к этому просто принудили обстоятельства.

Маслюков как-то с удивительной откровенностью признался Маркесу-Руарте: «Когда я раньше был министром (в Госплане), если что-то нужно было сделать, мне достаточно было нажать кнопку или снять телефонную трубку. А теперь я то же самое делаю, но никто меня даже не слушает...»

Правительство, боясь навредить еще больше, практически никаких решений не принимало. Исключением стала объявленная в ноябре программа реструктуризации долга по ГКО, которую Примаков подписал 15 декабря. Касьянов тем временем мужественно пытался спасти российскую репутацию в Парижском клубе*. С некими планами выступил и ЦБ, продемонстрировав намерение решать проблему с развалом банковской системы — было, в частности, создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), проведшее в 1999 году несколько операций. К счастью, Татьяна Парамонова тем временем

* Парижский клуб даже рассматривал вариант отстранения России от участия в его работе в качестве государства-кредитора или применения статьи о дефолте из Соглашения 1996 г. Основанием служило то, что исполнение программы МВФ полностью прекратилось. Касьянов, несмотря на полное отсутствие понимания в правительстве и проблемы с платежами, пытался все-таки как-то совладать с этой ситуацией.

продолжала пристально следить за состоянием ликвидности и держала под строжайшим контролем кредитные ресурсы. Одновременно ее экономически менее продвинутые коллеги из числа новых руководителей ЦБ повысили подлежащую обязательной продаже долю валютной выручки до 75% и ужесточили валютный контроль (обе эти меры оказались малоэффективными и экономически невыгодными).

Бездействие правительства, хотело оно того или нет, вылилось на практике в жесткую макроэкономическую политику. Не имея в своем распоряжении источников финансирования, правительство могло тратить только то, что собирало в виде доходов в бюджет. Минфин твердо отклонял все предложения, предполагавшие эмиссию, и таким образом сыграл ведущую роль в стабилизации положения.

Ввиду скорого начала следующего финансового года правительство сосредоточилось на подготовке сводных показателей проекта бюджета на 1999 год. Он стал символом политической позиции правительства Примакова, хотя МВФ и многие объективные наблюдатели сомневались, что запланированный дефицит удастся профинансировать, что план доходов осуществим и что получится сократить расходы настолько, насколько предполагалось в проекте.

Так как миссия МВФ настойчиво высказывала свои мнения российской стороне, Примакову в какой-то момент доложили, что фонд просто ищет повод не платить «обещанные» деньги, и тогда он решил вмешаться в переговоры лично. Встреча с Маркесом-Руарте состоялась 21 ноября. Беседа была нелицеприятной и вряд ли способствовала улучшению взаимопонимания.

Правительство Примакова продержалось чуть больше 8 месяцев, и все это время продолжались всевозможные недоразумения, а потому стоит напомнить суть позиции, которую Маркес-Руарте изложил на встрече с Примаковым. Он говорил мне, что благодаря этой беседе смог лучше понять те важные социальные и политические соображения, которые правительство обязано было учитывать

в своих планах по выходу из кризиса. На вопрос Примакова, можно ли рассчитывать на оставшуюся невыплаченной часть кредита МВФ, Маркес-Руарте ответил, что согласованную под кредит программу уже давно прекратили осуществлять, и что поэтому ее цели и задачи перестали быть достижимыми. Он предложил сосредоточиться на подготовке новой программы на 1999 год, приняв за главную задачу немедленную макроэкономическую стабилизацию и одновременно возобновление структурных реформ, необходимых для обеспечения экономического роста. Он отметил, что предложения Маслюкова на этот счет были неудовлетворительными. Он так же критически отозвался о запоздалом чрезвычайном экономическом плане правительства от 31 октября, поскольку его внедрение лишь ухудшило бы ситуацию в налогово-бюджетной сфере и обозначило отход от политики, без которой невозможно добиться экономического роста в России.

Наконец, упомянув о срочных мерах в отношении банковского сектора, Маркес-Руарте высказал пожелание, чтобы стратегия обслуживания внешнего долга стала прозрачной, чтобы с внешними кредиторами велся доброжелательный диалог и чтобы кризисное бремя справедливо распределялось между различными группами кредиторов.

Примаков придерживался совершенно иной точки зрения. Его логика была такой. МВФ в качестве финансового механизма «Большой семерки» пообещал выделить России значительную сумму. Поскольку текущее положение еще хуже, чем то, что было на момент заключения договоренности в июле, деньги эти России были крайне нужны. Новое правительство не могло нести ответственности за оставшийся после кризиса хаос, и потому наказывать его за прегрешения предшественников несправедливо. С учетом взрывоопасной социальной и политической напряженности очевидно, что Россия сделала все, чего в подобной ситуации можно было бы ожидать от любого другого члена МВФ. И следовательно, отказ выделить оставшиеся средства является политически мотивированным решением главных акционеров МВФ. Эти же соображения При-

маков подробно изложил в своей книге, посвященной тому периоду, когда он возглавлял российское правительство*.

Примаков задействовал свои старые связи и обзвонил бывших коллег, все еще являвшихся министрами иностранных дел своих стран, а также позвонил двум главам государств. Например, 24 ноября он пригласил на аудиенцию посла США Джеймса Коллинза и указал на то, что МВФ выдвигает требования, несовместимые с тем, о чем писал ему вице-президент Альберт Гор в послании по линии комиссии Примаков — Гор. Коллинз ответил, что при его понимании позиции фонда никаких расхождений с содержанием письма Гора он не видел. Мой осведомленный источник в «Большой семерке» по этому поводу предполагал, что премьер-министр просто пытался посеять сомнения, чтобы добиться тактического преимущества. Действуя в том же ключе, Примаков накануне звонил Шираку и жаловался ему по поводу МВФ и обещанного транша. Ширак, в свою очередь, затронул этот вопрос во время состоявшейся тогда же очередной встречи со Шредером.

Поскольку отсутствие взаимопонимания становилось практически полным, и к тому же в споры оказались вовлечены акционеры фонда, Камдессю 1 декабря вылетел в Москву для переговоров с Примаковым и членами его правительства. Позиция директора-распорядителя была той же, что и у Маркеса-Руарте, но излагал он ее более дипломатично, оставляя надежду собеседнику, что, конечно, будет разработана программа, которую МВФ обязательно поддержит. Для этого нужно только прояснить и согласовать некоторые технические моменты. Один такой момент касался нового руководителя налоговой службы Георгия Бооса, близкого к московскому мэру Лужкову, и его настойчивого желания снизить НДС и урегулировать долги всех крупных налогоплательщиков путем переговоров (Боос утверждал, что практика эта существовала и раньше,

* Примаков, 2001 г.

а он лишь предлагал сделать ее более прозрачной). Камдесю высказался категорически против и той и другой меры.

Тем временем во многих областях отмечалось движение вспять. Например, распущенная поначалу Кириенко служба валютно-экспортного контроля, функции которой перераспределили между другими ведомствами, вдруг возобновилась вновь. Ее новые руководители утверждали, что для предотвращения вывоза капиталов крайне необходимо контролировать цены и качество экспортно-импортных товаров*. Другой пример: на заседании правительства, состоявшемся под председательством Маслюкова в конце ноября, было принято «важное политическое решение» возобновить привлечение иностранных кредитов под правительственные гарантии. Речь шла о той самой практике, которую прекратили в начале 1998 года во исполнение условия, выдвинутого МВФ при утверждении в 1996 году трехлетней экономической программы**.

* Несмотря на общеизвестный факт, что главным источником масштабного оттока капиталов было злоупотребление в остальном вполне легальным «офшорным» ценообразованием.

** На практике предприятия, получавшие импортные товары за счет гарантированных правительством иностранных кредитов, эти займы не погашали, и обязательства по ним переходили к государству (то есть осуществлялось внебюджетное субсидирование предприятий). В этом плане особенно трудно было выдержать давление со стороны так называемых дружественных правительств, которые пытались продвигать экспорт продукции своих фирм и были более чем рады готовности российских властей выдавать гарантии. В результате этот источник фискальной безответственности использовался вовсю.

Глава 11

САМОЕ ТЯЖЕЛОЕ ВРЕМЯ

Воспоминания о 1999 годе вызывают у меня ощущение, которое должен испытывать водитель, чей автомобиль на высокой скорости неожиданно влетает на голый лед: машина перестает слушаться руля, начинает кружиться сама по себе, и водитель превращается в беспомощного пассажира. Именно таким пассажиром казались в тот год российские власти. Казалось, для них все кончилось и катаклизм смены тысячелетий вот-вот наступит.

ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Год начинался безрадостно. Казалось очевидным, что экономическая реформа и попытка интеграции России в международную систему потерпели провал. Сделанное Чубайсом в 1997 году заявление о том, что переход к рыночной экономике необратим, стало выглядеть, мягко говоря, не бесспорным. Напротив, правительство Примакова, пользуясь солидной поддержкой в Думе, в любой момент могло приступить к демонтажу реформ. Пресса процитировала слова Гайдара, задававшего вопрос, сколько времени «правительству коммунистов» потребуется на то, чтобы «уничтожить элементы рыночной экономики в России».

В политической сфере Ельцин и его администрация, казалось, окончательно выпустили контроль из рук. Победа Примакова на предстоящих президентских выборах выглядела неизбежной. Правда, 30 сентября, участвуя в конференции партии лейбористов в Блэмпле, Лужков заявил, что при отсутствии других достойных претендентов он тоже может выставить свою кандидатуру на пост президента. Все это не вселяло радужных надежд.

Экономические перспективы России в МВФ оценивали пессимистично. В начале года считалось, что экономика

в лучшем случае может вырасти в реальном выражении на 3%, да и то лишь при том условии, что власти по некоторым направлениям примут на вооружение политику, рекомендованную МВФ. В противном случае ожидалось сокращение экономической активности на 2%, причем в расчет не принимались возможные осложнения ситуации.

В правительстве же среди прочего рассматривали введение запрета на использование доллара во взаиморасчетах внутри страны. Экономике в ее тогдашнем состоянии это причинило бы огромный ущерб, но, к счастью, у правительства возникли более срочные дела (а потом неожиданно для него самого и вовсе истек отпущенный ему срок). С не менее опасной идеей выступал руководитель налоговой службы Георгий Боос — он предлагал вести индивидуальные переговоры с крупнейшими налогоплательщиками и договариваться с каждым в отдельности, сколько тот может и будет фактически платить налогов! Но все обошлось и в этом случае: власти просто не успели предпринять действий, которые свели бы на нет результаты нескольких лет упорного труда по выстраиванию эффективного налогового аппарата*.

Тем временем Юрий Маслюков раскритиковал сотрудников МВФ, которые считали, что его подход к бюджету строится на чрезмерном сокращении реальных расходов. Маслюков считал эти возражения необоснованными. Премьер-министр, в свою очередь, был уверен, что претензии к бюджету — лишь отговорки, прикрывающие нежелание фонда выделять деньги. От этого недоверия со стороны Примакова избавиться так и не удалось. Впрочем, впоследствии оказалось, что МВФ, как и все остальные, просчитался относительно возможного подъема в экономике и последующего роста поступлений в бюджет.

Возобновлению роста способствовали: удивительная способность к выживанию, проявленная частным секто-

* Боос, конечно, заверял, что понимает эту озабоченность, но в то же время считал, что лишь его подход в сложившихся условиях позволял на практике собирать деньги в бюджет.

ром, эффект девальвации и, как ни парадоксально, потеря всяких иллюзий в отношении России в связи с разразившимися скандалами*.

В 1999 году отовсюду звучали обвинения в том, что деньги МВФ были разворованы, что фонду лгали относительно использования валютных резервов ЦБ, наконец, что крупные суммы отмывались через Bank of New York. Многие СМИ в России и за рубежом сыграли в этом плане весьма пагубную роль, поскольку, сильно преувеличив масштаб нарушений, создали в общественном мнении образ России как криминального государства. Не способствовало улучшению российской репутации и то, что всего за год в стране три раза сменился премьер-министр (Примаков, Степашин и Путин).

Несмотря на все это, МВФ в конце июля утвердил новое соглашение stand-by с Россией и выделил ей очередной транш, который в результате оказался последним.

То, что случилось следом, с трудом поддается объяснению. Предсказания всех ясновидцев (МВФ в том числе) относительно будущего российской экономики оказались не просто неверными, а совсем неверными: экономика резко пошла в рост, причем еще до прихода Путина к власти. Способствовало этому сочетание нескольких факторов. Изменились приоритеты российского бизнеса: поскольку спекуляции на валютном и фондовом рынках прекратились, пришлось наконец использовать капиталы в реальном секторе. Удешевление рубля предоставило российским производителям защиту от иностранных конкурентов и их товаров. Значительно выросли цены на нефть (чего МВФ, кстати, в своих прогнозах не предполагал.) Наконец, начали сказываться в повседневной практике

* Судя по имевшимся данным, за пределами Москвы и нескольких других крупных городов кризис имел весьма ограниченный экономический эффект. Пострадали банки в крупных городах, но вне финансового сектора последствия были гораздо менее заметны. Поскольку и экономических достижений провинции к тому времени еще как следует не ощутила, то она и не почувствовала всерьез ни кризиса, ни даже последовавшего сокращения госрасходов.

первые долгосрочные результаты предпринятых ранее мер по улучшению управления в экономической, монетарной и бюджетной областях.

ПЛОДЫ ОБУЧЕНИЯ

Примаков и его союзники в правительстве, несомненно, были убеждены, что внешний мир плетет против них заговор, что их страну наказывают по указке банкиров с Уолл-стрит, поскольку политику и правительства США, и «Большой семерки» определяют именно там. То, что пост министра финансов США занимал именно типичный уолл-стритовский магнат Роберт Рубин, только укрепляло хозяев московского Белого дома в этой уверенности.

Кроме того, ощущалось, что НАТО навязывает всем остальным свою позицию по бывшей Югославии; при том, что сербы, как и русские, — православные славяне, Кремль на это реагировал крайне болезненно.

В силу этих и других обстоятельств, в отношениях России с другими странами и с МВФ становилось все меньше взаимопонимания. Примаков был убежден, что позиция, занятая фондом, наверняка являлась частью какой-то политической тактики (сколько бы Камдессю ни утверждал обратное).

Через два дня после состоявшейся 12 января 1999 года телефонной беседы Примакова с Камдессю в Вашингтон по поручению премьер-министра вылетел Маслюков в сопровождении Парамоновой и Вьюгина. Им была поставлена задача урегулировать все вопросы и вернуться домой с деньгами. И хотя МВФ не горел желанием раздавать деньги, озабоченность по поводу возможного дрейфа в российской экономической политике росла, и потому фонд был готов искать компромиссы. Маслюков вернулся в Москву с пустыми руками, но все же обнадеженный. Затем он подготовил собственный проект меморандума об экономической политике и обсудил его с сотрудниками МВФ. Приняв к сведению их замечания по поводу того,

что в предложенном виде политика сформулирована недостаточно конкретно, он 10 февраля представил и перечень конкретных мер.

Тем временем закулисные телефонные звонки Москвы дружественным правительствам продолжались, и в МВФ пару месяцев пытались понять, что же на самом деле происходит.

Высказывалось, например, предположение, что Примаков, будучи умным дипломатом и располагая всей необходимой информацией, прекрасно понимал реальное положение вещей и просто играл в свою игру, чтобы добиться желаемого (денег и поддержки МВФ) с минимальными затратами. Кроме того, в правительстве были Задорнов, Вьюгин и другие люди, прекрасно разбирающиеся в политике и процедурах МВФ, так что трудно было поверить, что премьер-министр не имеет об этом никакого представления. Но и полной уверенности все-таки не было, поскольку создавалось устойчивое впечатление, что он действительно не понимает; в противном случае он должен был бы обладать совершенно выдающимися актерскими способностями.

Как оказалось, тем, кто мог бы внятно объяснить все премьер-министру, не доверяли его ближайшие советники. В конце концов, решив окончательно, что Примаков действительно неверно представляет происходящее, посол США в России Джеймс Коллинз пригласил на неофициальный обед доверенного советника Примакова, заместителя министра иностранных дел Георгия Мамедова и только что назначенного первым заместителем министра финансов Касьянова*. К концу обеда ситуация, кажется, в значительной степени прояснилась**.

* Позднее, в 2000 г., когда Касьянов стал премьер-министром, в прессе его аттестовали как ставленника Березовского. По-моему, тут имело место явное нарушение логики: нелюбовь Примакова к Березовскому общеизвестна, при этом он вполне доверял Касьянову; и как в этом случае можно было всерьез утверждать, что Касьянов кому-то «принадлежал»?..

** Это был необычный шаг со стороны американского посольства, которое до тех пор не было непосредственно вовлечено в сотрудничество России и МВФ. Однако это показывает, насколько посол был обеспокоен происходящим.

Беседа получилась откровенной. Я изложил свое мнение относительно того, почему нынешние отношения между Россией и МВФ зашли в тупик и как такого рода ситуаций избегают в других странах, каким образом необходимо согласовать общую для обеих сторон техническую оценку текущего момента и каковы возможные варианты действий. Ничего нового я не сказал, но большим преимуществом было то, что я обращался напрямую к одному из главных лиц из ближайшего окружения премьера, в доброжелательной обстановке и что Касьянов при этом, в целом, подтверждал сказанное мной. Мамедов мои доводы воспринял и позднее подтвердил это в адресованной мне записке.

Камдессю и Примаков тут же обменялись посланиями, и в Москву через несколько дней вылетела миссия, которую теперь уже возглавлял немногословный канадец Жерар Беланже. Воспользовавшись подвижками во взаимопонимании, миссия добилась определенного прогресса в разработке программы конкретных мер.

Тем временем в Косово началась война. Примаков вылетел 23 марта 1999 года с запланированным визитом в Вашингтон, но, получив в пути сообщение о начале натовских бомбардировок Сербии, приказал пилоту развернуться и возвращаться в Москву. В России этот его поступок оценили по-разному. Так, скандал вызвал выпуск ведущей газеты «Коммерсант», которая озаглавила передовую статью 24 марта «15 000 000 000 долларов» — столько, по подсчетам журналистов, «потеряла Россия благодаря Примакову». В статье содержались чрезвычайно жесткие оценки, а в конце был, следующий вывод: «Примаков больше не может называть себя премьер-министром России, страны, интересы которой он продал». Ходили слухи, будто и Ельцин был крайне возмущен поступком премьера^{*}.

* Впрочем, в своей книге «Президентский марафон» Ельцин представляет дело так, что возвращение Примакова было его инициативой. Ельцин вспоминает, что в телефонном разговоре с Клинтоном сказал американскому президенту: «Отзыв Примакова — это только первый шаг. Будет много и других шагов!»

Сам Примаков, вне всяких сомнений, воспринимал «придирчивость» МВФ как прикрытие и продолжение жесткой линии главного акционера фонда. Он так и писал в своей книге: «...бомбардировки Югославии, осуществленные под американским руководством Североатлантическим союзом, были во время пребывания правительства у власти. Это создало не лучший международный климат для деятельности кабинета. Мало оптимизма вызывали и затянувшиеся переговоры с МВФ, за спиной которого незримо стояли те же Соединенные Штаты».

И все же Примаков позвонил Камдессю, чтобы объяснить, почему он решил отменить свой визит в США, и настоял на срочном обсуждении проблем. Камдессю совершил решительный поступок и немедленно, уже 27 марта, прилетел в Москву. По итогам его визита было объявлено о достижении договоренности между Россией и МВФ. Впрочем, технических вопросов для доработки соглашения в рабочем порядке оставалось больше, чем обычно.

Во время визита шло довольно бурное обсуждение бюджетной политики, причем Камдессю упорно возражал против сокращения реальных зарплат и расходов в тех размерах, которые предлагало правительство*. При всем своем отношении к МВФ, Примаков жаловался, что против него зашли с левого фланга. А на одной из встреч с Маслюковым Беланже вообще записали в социалисты**.

Переговоры продолжились в апреле — встречи прошли и в Москве, и в Вашингтоне. На российской стороне наблюдался определенный раскол: ощущалось сильное напряжение между Маслюковым и Задорновым, которому все больше надоедало играть вторую скрипку при дружелюбном, но бестолковом начальнике. Мешало и то, что советник Маслюкова Михаил Делягин, которому было трудно скорректи-

* Камдессю настаивал на том, что резкие сокращения зарплат и пенсий в долгосрочном плане шансов на успех не имели и потому не могли рассматриваться как серьезная основа бюджетной политики.

** Судя по всему, Примакова переговоры с МВФ сильно задевали за живое: в книге «Восемь месяцев плюс» он подробнейшим образом описывает детали переговоров с Камдессю и Беланже.

ровать свои убеждения в силу того, что он не располагал необходимой для этого информацией, мнение свое тем не менее высказывал публично и весьма безапелляционно.

Перед началом длинных майских праздников закон о бюджете на текущий год был наконец принят. Привлечение финансирования в нем не предусматривалось, и заложенные расходы равнялись доходам, за исключением обслуживания внешнего долга, финансирование которого было возложено на ЦБ.

Бюджет, однако, на деле был не так хорош, как могло показаться на вид. Во-первых, была изменена формула раздела НДС между федеральным и местными бюджетами: в центр стало уходить гораздо больше, а регионам пришлось приспособливаться к новой ситуации. Помимо этого, Задорнов ловко навел глянец, исключив погашение процентов по долгам правительства, в том числе и Центральному банку, и предусмотрев лишь минимальные суммы для обслуживания нового внешнего долга. Как мы еще увидим, это лишило ЦБ доходов и подорвало эффективность проводимой им денежной политики.

Окончательное соглашение с правительством Примакова так и не было достигнуто. Кроме того, все больше и больше времени уходило на попытки разобраться, что правда, а что нет в непрекращавшихся скандалах по поводу якобы имевших место в России финансовых махинаций, в том числе с деньгами МВФ.

ОЧЕРЕДНАЯ СМЕНА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Ельцин молчал. Казалось, он уже смирился со своей политической судьбой и практически не показывался из своей подмосковной резиденции. Примаков же, объединившись с Лужковым, возглавил вместе с ним избирательный блок «Отечество — Вся Россия» и превратился в такую мощную политическую фигуру, что его, казалось, уже ничто не может остановить на пути в Кремль. Однако в Кремле Примакова не ждали.

После ряда перестановок в марте 1999 главой администрации президента был назначен Александр Волошин. Благодаря своему уму, взвешенному подходу, трудолюбию и организованности он быстро превратился в ключевого менеджера страны и придал осуществлению задач, стоявших перед президентом, давно необходимую в этом деле стабильность и организацию.

В конце апреля Вадим Густов был уволен с должности вице-премьера, и вместо него первым заместителем премьер-министра стал Сергей Степашин*.

А затем Ельцин отправил Примакова в отставку и назначил Степашина на его место**. Правда, не все прошло гладко. «Ляп» был допущен прямо во время пленарного заседания в Думе. На утреннем заседании 12 мая председатель палаты Геннадий Селезнев сообщил депутатам, что у него состоялся телефонный разговор с Ельциным, который хотел обсудить своего нового кандидата на пост премьер-министра, и что вскоре, в этот же день, в Думу поступит официальное представление. Сразу же стало «известно», что избранником Ельцина был Николай Аксененко, министр путей сообщения; выступая в Думе, Селезнев его не упомянул, но журналистам и своим помощникам назвал.

* Важное значение этой перестановки получило довольно неуклюжее подтверждение, когда 5 мая на заседании Комитета по встрече третьего тысячелетия Ельцин в самом начале прервал работу и ждал до тех пор, пока Степашину не освободили полагавшееся ему в его новом статусе место за столом. Слова «Не так сели!» стали одной из «крылатых» ельцинских фраз.

** Ельцин так описывает свои размышления того времени: «Еще в январе и феврале в администрации начались ожесточенные споры: пойдет ли Примаков на президентские выборы? Да, Примаков сумеет консолидировать вокруг себя ту часть элиты, которая продолжает мечтать о политическом реванше, о возврате к старым порядкам. И пожалуй, это не только и не столько коммунисты, хотя и они тоже. Это и «пятая колонна» коммунистов в спецслужбах, и часть губернаторов, и те, кого принято называть «крепкими хозяйственниками». Для широких слоев населения России Примаков — также довольно обнадеживающая фигура. Он обещает порядок, стабильность, отсутствие любых перемен и реформ, которые после осеннего кризиса 98-го воспринимаются в обществе только как угроза, как негатив.

Чуть позже в Думу из Кремля доставили официальное письмо, в котором фигурировала фамилия Степашина. Селезнев квалифицировал случившееся как пример непоследовательности Ельцина и его неспособности ясно мыслить. Другие (особенно, правые депутаты) посчитали это признаком острой борьбы в кремлевской администрации между «разумной» группой и агрессивным кланом коррумпированных чиновников и олигархов. Ельцин в своей книге довольно рационально объясняет, что к тому моменту уже видел своим преемником Путина, но не хотел выпускать его на сцену слишком рано. А в конкретной ситуации президент якобы просто хотел нарочно запутать парламентариев. Однако, что же на самом деле тогда произошло, так и остается неясным.

Дума, несколько неожиданно, против смены премьер-министра возражать не стала. Степашин, хотя и был выходцем из «силовых» министерств, отличался налетом интеллигентности и намеком на склонность к реформам, что вселяло некоторую надежду. Дума его утвердила сразу, и тут началась путаница с формированием правительства, в первую очередь экономического блока.

Маслюков и Боос в новое правительство не вошли. Много спорили, кто станет первым вице-премьером по экономике, ожидая назначения председателя думского ко-

И я начал чувствовать всю опасность сложившейся ситуации. Я понял: близкий, по-человечески понятный Евгений Максимович объективно, почти помимо своей воли, становится тяжелой политической альтернативой моему курсу, моему плану развития страны.

Косовский кризис усилил в обществе антизападные настроения, и Примаков был вполне способен объединить ту часть политиков, которые мечтали о новой изоляции России, о новой «холодной войне». Дальнейшее пребывание Примакова у власти грозило поляризацией общества. Разделением его на два активно враждующих лагеря. Это была тяжелая тенденция.

Затягивание этого процесса, сползание к прежним, советским, методам руководства могли превратить его отставку в настоящий гражданский конфликт.

Стало понятно, что ждать до осени, тем более до 2000 года, как я запланировал раньше, просто нельзя. Невозможно.

...Вольно или невольно, но Примаков в свой политический спектр собирал слишком много красного цвета».

митета по бюджету Александра Жукова. Однако 25 мая назначение получил Задорнов. А уже через три дня, убедившись, что сохранить одновременно портфель министра финансов ему не удастся, он подал в отставку. В конце концов министром финансов стал Касьянов, а на должность вице-преьера, отвечающего за экономику, вернулся Христенко. Задорнов же согласился стать специальным представителем президента по связям с международными финансовыми организациями.

Как глава правительства Степашин особого впечатления не произвел. Его стилем были вежливость и внимание, но, видимо, ему не хватало сильной политической поддержки, и потому в его действиях недоставало решимости добиваться своего. Когда Камдессю поехал в Санкт-Петербург по случаю проводившегося там 15—16 июня экономического форума, Степашин поспешил воспользоваться случаем для личной встречи (отчасти, конечно, чтобы поправить испортившиеся отношения с МВФ, но и в надежде повысить свой престиж тоже; сказался, возможно, и просто патриотизм петербуржца). Переговоры прошли хорошо, Степашин добился продвижения в диалоге по экономической программе правительства и даже заручился предварительной поддержкой по поводу соглашения stand-by с МВФ. Камдессю поделился с премьером мыслями о том, как можно было бы свести воедино все разнообразные элементы программы, а также имел во время визита откровенный разговор с Герашенко по поводу FIMACO и проблем с предоставлявшейся фонду неверной информацией.

Тем временем бездействие по целому ряду вопросов начало давать о себе знать.

Выяснилось, что даже заместители Задорнова не владели во всей полноте ситуацией с не отраженными в бюджете расходами по обслуживанию долга перед ЦБ. Уже будучи министром, Касьянов как-то признался, что открывшаяся перед ним картина его отнюдь не порадовала. Причем сокрытие обслуживания долга в бюджете было только одним из аспектов проблемы.

По-прежнему оставался нерешенным целый ряд вопросов в отношении банковской системы. МВФ и Всемирный банк уже какое-то время координировали на международном уровне крупномасштабные усилия по оказанию технической помощи, но в результате лишь росли горы бумаги и множились никем не исполнявшиеся рекомендации. (Причем целый ряд российских чиновников сетовали на то, что эту техническую помощь нередко навязывали, а не предоставляли по просьбе властей.)

В таких условиях завершалась работа над экономической программой на 1999 год. Она несла на себе отпечаток планов Маслюкова, особенно по части структурных реформ, поскольку Всемирный банк согласился на сильно ограниченный комплекс только тех мер, которые казались осуществимыми. В программу входил и ряд мер, касавшихся банковского сектора, по отношению к которым ЦБ явно не проявлял никакого энтузиазма, и так же меры, призванные прояснить ситуацию с FIMACO.

Оставался открытым вопрос о дополнительных мерах, необходимых ввиду нереалистичного плана доходов в бюджете 1999 года. Эту тему миссия Беланже обсудила во время ужина, состоявшегося в июне на подмосковной даче Минфина в Барвихе. Вопросы были успешно решены, и после нескольких тостов Можин в присутствии Касьянова и Задорнова задал мне провокационный вопрос: «Кто лучший министр финансов России?» К счастью, дипломатического инцидента удалось избежать, поскольку мне хватило присутствия духа и я быстро нашелся, ответив: «Витте».

Между тем программе в определенном смысле не хватало четкости построения. Некоторые ее элементы, особенно в структурной сфере, за которую отвечал Всемирный банк, нуждались в более полном определении. Многочисленные детали должны были быть урегулированы на заключительном этапе переговоров, но их в конце концов и «спрятали под ковер». Сотрудники МВФ вынуждены были отвлечься на навязанные российской стороной чисто технические вопросы о сроках выделения траншей.

Страсти в этом споре разгорелись настолько, что состоялось несколько телефонных разговоров Задорнова с Фишером, а 2 июля по этому поводу беседовали между собой даже Степашин с Камдессю.

Совет директоров МВФ собрался 28 июля. Программа EFF была официально прекращена, и был утвержден новый механизм кредитования на 17 месяцев. Задорнов прилетел в Вашингтон «забирать деньги». В последний момент возникла проблема по поводу того, что Сбербанк не давал согласия на проведение внешнего аудита (который дипломатично называли стратегическим обзором), и Задорнов лично пообещал Фишеру, что сразу после его возвращения в Москву все оставшиеся вопросы в отношении Сбербанка будут решены. На самом деле решены они были только год спустя*.

Транш в 640 млн долларов был выделен 30 июля, и он стал последним кредитным траншем, который Россия получила от МВФ.

Выделение следующего транша предполагалось по результатам удовлетворительного исполнения согласованной программы по состоянию на конец сентября. Но этот транш так и не был выделен, хотя целевые макроэкономические показатели были достигнуты. Дополнительным условием для выделения второго транша было выяснение оставшихся вопросов относительно ситуации с FIMA-SO. Необходимо было понять, имелись ли какие-то еще невыявленные операции с этой фирмой. На момент завершения очередного обзора должен был быть представлен отчет о дополнительном аудите, проведенном фирмой PricewaterhouseCoopers, но Герашенко сделал вид, что произошло недопонимание (хотя сам в письме Камдессю согласился на дальнейшее изучение вопроса, которое, кстати, впоследствии показало, что других связанных с FIMA-

* Тревога некоторых сотрудников Всемирного банка и МВФ относительно Сбербанка была сильно преувеличена. Это стало очевидно, когда со временем был проведен необходимый аудит. Но разговоры о более долгосрочных аспектах эффективности монетарных инструментов и о прозрачности ЦБ, тем не менее, не прекратились.

СО операций не было). В результате выделение транша было отложено до представления следующего отчета PricewaterhouseCoopers, а когда такой отчет появился, возникли другие непредвиденные проблемы.

И ОПЯТЬ СМЕНА ПРАВИТЕЛЬСТВА

В августе все разъехались в отпуск. Дела в экономике шли чуть лучше, чем ожидалось (в согласованную в середине года программу МВФ заложил уже пересмотренный показатель реального роста в 3%), то, что считалось банковской системой, как-то обеспечивало взаиморасчеты (хотя потенциала для превращения сбережений в инвестиции по-прежнему практически не было), а проблемы с бартером и неплатежами, по крайней мере, не усугублялись. Но было чувство, что все это не надолго.

На политическом фронте Степашин предстал доброжелательным, но слабым главой правительства. Он пытался ни с кем не ссориться и просто избегал трудных решений. В кандидаты на пост президента он явно не годился, и это подтверждали результаты опросов общественного мнения: на выборах Примаков обошел бы его со значительным преимуществом. Политическое влияние тандема Примаков — Лужков неуклонно росло и казалось уже непреодолимым. За 10 месяцев до выборов складывалось представление, что при них перспективы у российской экономики в лучшем случае посредственные, не говоря уже о роли страны в мировых делах.

И снова Ельцин всех удивил. Всего через 82 дня после назначения, 9 августа Степашин был отстранен от должности, и на его место Ельцин назначил пребывавшего до тех пор в тени Владимира Путина. Он стал четвертым по счету главой правительства в течение года с небольшим, и сообщение о его назначении было встречено поэтому без особого интереса. Все больше поговаривали, что Ельцин может пойти в обход Конституции и при отсутствии надежной альтернативной кандидатуры переизбраться сам на третий срок.

WHO IS MR. PUTIN?

Первое впечатление о новом премьер-министре было положительное, хотя к нему и продолжали присматриваться очень внимательно. Больших изменений в составе кабинета не произошло, сохранилось прежнее руководство ЦБ, и Касьянов оставался министром финансов. Починка, взявшего на себя нелегкое бремя министра труда, во главе ГНС сменил хорошо себя проявивший еще в Башкортостане профессионал налоговой службы Геннадий Букаев. В конце августа Путин выступил с неожиданной инициативой и предложил Герману Грефу провести анализ экономических проблем страны и составить подробный план на десятилетнюю перспективу, а также программу действий на ближайшее будущее.

В определенном смысле эта инициатива ничем не отличалась от обычной практики российских лидеров, которые имели склонность составлять всяческие планы и программы; этим же, годом ранее, занималось, например, правительство Примакова. Новым было то, что Греф получил указание привлечь к работе лучшие умы внутри страны и за рубежом, невзирая на их идеологические предпочтения, а также выработать и предложить конкретные шаги по достижению тех целей, в отношении которых будет достигнут консенсус экспертов. Необычным было и то, что эта работа велась вне рамок правительства. Греф получил необходимый мандат и полномочия, в заместители ему назначили Эльвиру Набиуллину (призвав ее опять на госслужбу из частного сектора, где у нее была прекрасная работа директора Евроазиатской рейтинговой службы), и специально созданный для разработки программы Центр стратегических разработок разместили в роскошном бывшем офисе обанкротившегося СБС-Агро почти напротив Кремля.

В начале ноября Одлинг-Сми прилетел в Москву. 3 ноября он встретился с Путиным. Чубайс справедливо заметил, что Путин выглядел более собранным и решительным, чем его предшественник на премьерском посту, но, возможно, и менее обаятельным — именно недостаток

обаяния, предположительно, заставил ранее Кремль принять решение в пользу Степашина, а не Путина.

В отличие от своих предшественников, новый премьер-министр к беседе хорошо подготовился и был в курсе проблематики и состояния отношений с МВФ. У него имелось четкое и ясное представление о роли фонда и о том, как он мог облегчить России доступ на рынки капиталов и официального финансирования, включая урегулирование долгов.

Свою политическую линию Путин изложил просто и понятно. Он сказал, что дальнейшие реформы его правительство намеревалось осуществлять в определенной последовательности. Он подчеркнул, что неудачи в прошлом происходили из-за желания начинать широкомащтабные реформы сразу в нескольких областях, в результате чего формировались целые коалиции противников. Они могли объединяться и выступать единым фронтом против все еще очень слабого правительства. На первых порах такой подход, возможно, и был оправдан, но на ошибках нужно учиться, и потому в будущем его необходимо избегать. Теперь следовало браться последовательно за каждую конкретную реформу и держать таким образом всех потенциальных оппонентов по остальным направлениям в неведении относительно своих дальнейших намерений. Путин, например, сказал, что «Газпром» конечно же будет реформирован, но — только когда наступит подходящий момент.

ПЕРЕМНЫ В ОТНОШЕНИЯХ С МВФ

Сегодня можно сказать, что серьезно меняться отношения между Россией и МВФ начали именно осенью 1999 года. До того все внимание и совместные усилия сторон были сосредоточены в первую очередь на экономических программах, призванных устранить макроэкономический дисбаланс и одновременно заложить основы для будущего роста. Теперь же работа приобретала скорее консультатив-

ный характер, и фонд в основном просто давал свои рекомендации касательно возможных вариантов действий, в том числе в области предотвращения кризисов. На профессиональном жаргоне сотрудников фонда это называлось переходом от «программного» режима к «наблюдательному» и являлось обычной и даже желательной практикой в отношениях между фондом и его членами.

В те дни, однако, эти перемены еще практически никак не ощущались. ЦБ, Минфин и сотрудники фонда по-прежнему работали вместе в рамках заключенного в июле соглашения stand-by и готовили к выделению следующий транш. Но в Министерстве экономики и в некоторых других ведомствах уже делались первые шаги на пути к переосмыслению приоритетов. И стабильно высокие цены на нефть только способствовали таким размышлениям.

То, что эти перемены начались именно после назначения Путина премьер-министром, — простое совпадение. Хотя впоследствии история, возможно, покажет, что эти независимые друг от друга события отражают созревание российского общества и национальной элиты — по крайней мере, по сравнению с первыми постсоветскими годами.

Циники, конечно, скажут, что отношения между Россией и фондом не могли не измениться, поскольку «морковки» в виде новых кредитов у МВФ больше не было. В чем-то они будут правы, но были и причины иного порядка.

Важнейшим фактором являлось то, что экономика начинала позитивно реагировать на примаковскую «шоковую терапию» (которую он совершенно не собирался проводить, но нечаянно успешно провел) в сочетании с заниженным курсом рубля и повышением цен на нефть. В первой половине года экономика выросла на 0,6% из расчета на год, а во второй половине — уже на 11,7%. Поступления в бюджет увеличивались и того быстрее, благодаря чему Минфин оказался в состоянии исполнять все текущие платежи и одновременно ликвидировать задолженности хотя бы на федеральном уровне.

Продержавшись больше года со всего лишь одним траншем от МВФ, власти начали понимать, что они впол-

не могут и дальше жить без периодических вливаний денег фонда. Хотя, конечно, правительство по-прежнему платило по минимуму в счет погашения реструктурированных внутренних долгов, практически ничего не платило в счет погашения кредитов Центрального банка и пользовалось передышкой, полученной в результате реструктуризации долгов Парижскому клубу.

Еще одним фактором, влиявшим на отношения России с МВФ, было то, что с российской стороны за эти отношения отвечали уже совсем другие люди. Задорнов 2 сентября подал в отставку с должности ответственного за связи с международными финансовыми организациями и ушел работать советником президента Сбербанка (в МВФ откровенность его поступка не осталась незамеченной)*. Всего месяц спустя, 8 октября, Вьюгин тоже объявил об отставке и занял должность главного экономиста московского инвестиционного банка «Тройка Диалог»**. С их уходом в правительстве не осталось людей, обладавших таким же серьезным опытом работы с МВФ. Определенный опыт имелся у Игнатьева: он на протяжении ряда лет принимал участие в работе по целому ряду технических вопросов (однако к отработке всего комплекса стратегических вопросов его раньше не привлекали), и ему-то, сверх его и без того многочисленных функций, и поручили связи с МВФ. Он от появления новых обязанностей явно не был в восторге.

Со стороны МВФ в отношениях с Россией тоже появилась большая, чем раньше, осторожность, возобладали консерватизм, сторонники которого считали, что к России не стоит применять какого-то особого подхода. Сказались и последствия августовского кризиса, и связанная с ними жесткая критика, и всевозможные скандалы. Одновременно усиливалась роль Всемирного банка. Этому способствовало динамичное руководство президента ВБ Джеймса

* Назначение это оказалось временным, поскольку в декабре 1999 г. Задорнов был переизбран в Думу и стал председателем подкомитета по банковскому сектору в бюджетном комитете.

** В апреле 2002 г. Вьюгин был назначен первым заместителем председателя Центрального банка.

Вулфенсона и его желание наладить рабочий контакт с Путиным, а отчасти и то, что в банке выделили для работы с Россией дополнительные средства и кадры.

На отношения между фондом и Россией бросало также тень растущее возмущение общественного мнения в ведущих западных странах. Каждый скандал вызывал разгромные редакционные публикации. В результате даже дружелюбно настроенные правительства вынуждены были демонстрировать, что безусловно осуждают незаконные и коррупционные в России, описываемые в газетах.

В августе 1999 года авторитетная New York Times спровоцировала скандал по поводу Bank of New York, который особенно сильно задел администрацию президента Клинтона. Вслед за отставкой Роберта Рубина на должность министра финансов Клинтон назначил Лоуренса Саммерса. В самом министерстве опасались, что на предстоящих в сентябре слушаниях в Конгрессе его кандидатуру могли не утвердить именно из-за вопросов, связанных с Россией. Поэтому там выработали ряд предназначенных для Москвы условий, сославшись на которые Саммерс смог бы продемонстрировать конгрессменам, что их тревога по поводу «нарушений» в России полностью учтена. Во время слушаний Россию не удостоили особого внимания, хотя несколько трудных вопросов Саммерсу все же задали. В ответ он ознакомил конгрессменов с этими условиями и заверил их, что будет настаивать на включении этих требований в программу и что до тех пор, пока это не случится, США не поддержат выделение России следующего транша кредита МВФ*. В конце сентября на встрече министров финансов «Большой семер-

* Эти условия в основном касались мер по повышению прозрачности. Выступая в Конгрессе, Саммерс сказал, что администрация не намерена участвовать в предоставлении России очередного транша кредита МВФ до тех пор, пока расследование по фактам отмывания средств российской мафии не будет доведено до конца. При этом он признал, что «отчета Центрального Банка России о путях использования кредитов МВФ может оказаться недостаточно, и в этом случае администрация США обратится к руководству России с просьбой предоставить дополнительную информацию» (см. «Коммерсант», 2 сентября 1999 г.)

ки» американцы официально внесли эти условия на рассмотрение и потребовали, чтобы российская сторона согласилась с их включением в перечень обязательных условий, ранее согласованных с МВФ в рамках экономической программы. По этому поводу случился нелицеприятный разговор сначала внутри самого МВФ и «Большой семерки», а затем, естественно, и с российской стороной.

В конечном итоге 25 сентября 1999 года российская делегация, прибывшая в Вашингтон на ежегодную сессию МВФ, вопреки своей воле пошла на чрезвычайное дополнение условий программы. МВФ пришлось использовать в качестве аргумента тот довод, что новые условия являются логическим продолжением мер, которые Россия и так обязалась принять до конца сентября. Очевидно, однако, что после столь грубого вмешательства ведущих акционеров МВФ в дело соблюдения условий кредитования в рамках уже действующего соглашения репутация фонда как сугубо технического института оказалась сильно подорвана. Хотя с точки зрения россиян ничего экстраординарного не случилось: лишь подтвердилось то, что они всегда и подозревали, а именно — что МВФ всего-навсего политический инструмент в руках его главных акционеров.

Все перечисленные факторы, несомненно, сыграли каждый свою роль в формировании нового отношения к взаимодействию МВФ с Россией. Но все-таки самым сильным и последним ударом стала реакция на Западе на вторую чеченскую войну.

ЧЕЧНЯ — «ПОСЛЕДНЯЯ КАПЛЯ»

События «второй чеченской» хорошо известны. В конце августа отряды чеченских боевиков вошли в Дагестан. Сразу вслед за этим, начиная с 9 сентября, произошла серия взрывов в жилых домах в Москве и в нескольких других городах. Ответом стала крупномасштабная операция, призванная восстановить контроль России над Чечней,

причем, судя по всему, невзирая на людские и материальные потери.

Как минимум вплоть до трагических событий, разыгравшихся 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке, СМИ в подавляющем большинстве публиковали только возмущенные материалы о «жестокости и бесчеловечности» российских военных. Западное общественное мнение было в ужасе. Политические лидеры на Западе, в первую очередь во Франции и в других европейских странах, ужесточили свою критику вообще всей политики России, и в сфере экономики в том числе.

В конце ноября на переговорах с миссией Беланже было достигнуто соглашение, благодаря которому становилось возможным выделение следующего транша. Как бы то ни было, Россия выполнила поставленные перед ней требования: последний необходимый отчет об аудите, проведенном PricewaterhouseCoopers, был представлен 13 октября, а 26 октября Дума в первом чтении одобрила проект бюджета на 2000 год. А самое главное — достигнутое соглашение stand-by более или менее соответствовало тому заданию, которое перед отъездом миссии на переговоры в Россию утвердило для нее руководство МВФ. Беланже доложил ему об успешном завершении переговоров, когда американцы собирались отмечать День благодарения.

Дальше случилось непредвиденное. 27 ноября Камдессю выступил с комментарием, в котором вроде бы привязал завершение надзора к ситуации в Чечне*. Российские власти запросили разъяснений. Тогдашний представитель президента по связям с «Большой семеркой» Александр Лившиц вылетел в Вашингтон, где 3 декабря встретился с Камдессю (Фишер впоследствии говорил, что директор-распорядитель проявил на ней завидное хладнокровие). Камдессю отметил, что условия для рассмотрения отчета

* В частности, цитировалось его высказывание о том, что фонд при решении вопроса о транше «будет руководствоваться выполнением экономической программы, согласованной в этом году, а также вынужден учитывать негативный имидж, сложившийся у России в связи с чеченской кампанией».

на Совете директоров и выпроса об очередном транше неудовлетворительные, и посоветовал российским властям не политизировать ситуацию. На следующий день он выступил с публичным заявлением касательно неисполнения обязательных условий. Их список в буквальном прочтении выглядел вполне резонным, но на самом деле представлял собой едва ли что-нибудь большее, чем попытку обеспечить себе алиби, и вряд ли соответствовал нормальной практике МВФ.

В плане оказания политического давления на МВФ то, что случилось в ноябре 1999 года, резко отличается от событий лета 1998 года*. В 1998 году правительства G7 с охотой ставили себе в заслугу выделение июльского кредита МВФ, а теперь, когда поменялся политический вектор, те же самые правительства устранялись от происходящего и совсем не возражали против того, что вся ответственность за отказ выплачивать кредит ложится целиком на МВФ.

Фишер признался мне, что за те 7 лет, что он проработал в руководстве фонда, это был самый очевидный случай политического вмешательства в процесс принятия решения в МВФ.

В разговоре, состоявшемся у нас во время написания этой книги, Камдессю высказал мнение, что дело было не в политическом вмешательстве как таковом, а скорее в мировоззрении. Российская сторона, несомненно, должна была понимать, что при сложившемся в мире отношении к текущей ситуации выделение транша могло состояться

* Довольно популярно мнение, что летом 1998 г. на МВФ оказывали сильнейшее политическое давление, понуждая его оказать России крупномасштабную финансовую помощь. И действительно, некоторым высокопоставленным сотрудникам правительств G7 очень хотелось, чтобы в России считали, будто именно они обеспечили щедрость МВФ. И Камдессю, и Фишер в беседах со мной подтвердили, независимо друг от друга, что такие попытки приписать себе какие-то заслуги были вполне понятны. Но все-таки, поскольку фонд и сам намеревался принять соответствующие меры просто ввиду их обоснованности, то говорить о политическом давлении нет особого смысла.

только в том случае, если бы Москва выполнила все обязательные условия программы не просто хорошо, а образцово-показательно.

Камдессю утверждал, что именно такие инструкции были недвусмысленно даны миссии Беланже и что российская сторона в ответ предъявила лишь в целом удовлетворительные (а никак не образцовые) показатели, особенно если учитывать ее прошлые нарушения и недоверие международного сообщества. В то же время Камдессю признал, что чисто по-человечески, зная о том, что творилось в Чечне, он был рад, что появился повод приостановить выделение помощи МВФ. Он отметил также, что, после того как он официально объявил о своем предстоящем уходе из МВФ, на активную деятельность по финансовой поддержке России больше рассчитывать не стоит.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ СЮРПРИЗЫ

Парадоксально, что, пока на Западе складывалось устойчивое представление об отчаянно безнадежном положении в России, ситуация внутри страны к концу года начала развиваться в более позитивном направлении. На выборах 19 декабря был избран новый состав Думы. За два месяца до того была создана новая проправительственная партия «Единство». Ее политическая платформа ограничивалась одним обещанием поддерживать правительство, но, тем не менее, она очень скоро стала пользоваться широкой поддержкой. Коммунисты и их союзники упустили контроль из своих рук, и в Думе сформировалось работоспособное большинство, поддерживающее политику правительства. Да и вообще, хотя Дума все еще оставалась крайне незрелым в политическом плане институтом, в новом составе она казалась более дееспособной, чем раньше. Так что перемены были хотя и не эпохальные, но явно к лучшему.

Приятным сюрпризом стали и положительные экономические показатели. По результатам 1999 года реальный

рост составил 6,3%. И МВФ, и другие аналитики очень сильно просчитались в своих прогнозах. Никто, в том числе и в России, не ожидал, что сразу после кризиса случится такой впечатляющий подъем. Конечно, стартовая расчетная база была на очень низком уровне, но достигнутые темпы роста все равно оказались самыми высокими в истории российской экономики со времен сталинской индустриализации (хотя советские статистические данные и не вызывают доверия). Инфляция снижалась, курс рубля в реальном выражении медленно рос, а валютные резервы ЦБ на конец года составили 20 млрд долларов. Все это было крайне неожиданно, хотя, как я уже отмечал, не ожидал никто и удвоения цен на нефть.

Наконец, 31 декабря состоялась ошарашившая всех отставка Ельцина и назначение Путина исполняющим обязанности президента. Никто в мире этого не ожидал. Политологи на Западе стали пугать публику тем, что власть в Кремле окончательно захватили выходцы из спецслужб, что теперь уже успешно повторилась провалившаяся в 1994 году попытка захвата власти «партией войны» и что Россия окончательно и бесповоротно превращается в международного изгоя.

Глава 12

КОНЕЦ ЭПОХИ ЕЛЬЦИНА

БЛАГОПРИЯТНЫЙ КОНТЕКСТ

Трудно сказать, как сложилась бы ситуация, если бы в момент передачи власти от Ельцина к Путину экономическое положение было бы менее благоприятным. Возможно, России просто очень повезло, что в тот момент экономика, невзирая на политический паралич, начала бурно расти. Причем повезло так сильно, что, если сравнивать с ситуацией в предыдущие полтора года, то невозможно даже и вообразить более благоприятное стечение экономических обстоятельств, чем в начале 2000 года.

Экономика оживала буквально на глазах. Цены на российскую нефть марки Urals к январю 2000 года выросли до 25 долларов за баррель. Одновременно быстро росли потребление и инвестиции. Как отмечалось в предыдущей главе, этому способствовал, среди прочего, изначально сильно завышенный курс национальной валюты, благодаря чему рубль теперь мог безболезненно дешеветь и тем самым резко увеличивать прибыльность отечественных товаров по сравнению с импортом*.

Поскольку рост зарплат был ограничен, рост прибыли в отношении к ВВП по меркам современной России был впечатляющим: прибыль равнялась 4% ВВП в 1995 году, 8% в 1999-м и 12% в 2000-м. К тому же подъем наблюдался не только в Москве и других больших городах; производство оживало по всей стране. Наконец, в этот период российская экономика развивалась без участия внутренних и зарубеж-

* Было удивительно, почему объём импорта сохранился на таком низком уровне. И МВФ, и многие другие эксперты предсказывали, исходя из опыта других стран, что импорт по мере восстановления упавшего курса рубля должен начать быстро возвращаться к докризисному уровню, поскольку высокий темп инфляции сводил на нет преимущества номинальной девальвации.

ных финансовых рынков и потому не была подвержена воздействию неблагоприятных внешних факторов.

Прогнозы МВФ (как, впрочем, и почти всех остальных) в очередной раз оказались ошибочными. Фонд изначально прогнозировал на 1999 год спад экономики на уровне 2% ВВП, а затем в середине года пересмотрел этот показатель, повысив его до роста на уровне 3%. На практике, как известно, рост составил 6,4% ВВП. В прогнозе на 2000 год МВФ ошибся примерно так же: в начале года фонд вместе с большинством остальных экспертов прогнозировал рост ВВП на уровне примерно 3%, а он составил 10%. И пусть базовые расчетные показатели по-прежнему были низкими, в том году это все равно был один из лучших показателей в мире.

Все то же самое повторилось и в 2001 году. Экспертов МВФ, как и экономического советника президента Андрея Илларионова, беспокоило тогда в первую очередь явное противоречие между мягкой денежной политикой и фактически фиксированным номинальным валютным курсом. Такое сочетание грозило резким увеличением реальной стоимости рубля, что, в свою очередь, привело бы к прекращению инвестиций и роста". Так что и в 2001 году реальный рост ожидался на уровне не более 3%. А он составил 5,1% — при том, что в остальном мире было отмечено замедление темпов роста. В глобальном контексте российские показатели опять оказались одними из лучших. И об этом еще будет отдельный разговор.

* В очередной раз сотрудники МВФ вынуждены были строить свои первоначальные прогнозы на основе подготовленного Исследовательским департаментом фонда доклада World Economic Outlook, а там прогнозировался не дальнейший рост цены на нефть, а ее снижение.

** По крайней мере, в отличие от диалога на протяжении всех 1990-х годов, в дискуссиях начали уделять внимание не одной только налогово-бюджетной политике.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ СТУПОР

Путину и его администрации действительно повезло. Когда Путин в полдень 31 декабря 1999 года стал исполняющим обязанности президента, ему даже в отдаленной перспективе не грозили никакие крупные экономические потрясения. И все же в тот момент ни МВФ, ни большинство других наблюдателей еще не осознали, что начала меняться сама парадигма движения России, что страна вступала в совершенно новую фазу развития.

Все, думаю, помнят главный вопрос начала 2000 года: Who is Mister Putin? И действительно, Путин был почти что живым воплощением знаменитого высказывания Черчилля, который сказал про Россию, что это «загадка, в которой скрыта окутанная тайной головоломка». Правда, зимой 2000 года Путин в качестве кандидата на пост президента проявил себя как человек компетентный, энергичный, имеющий серьезный подход и к стратегии, и к тактике и к тому же великолепно умеющий подстраиваться под обстоятельства. Самым разным группам избирателей он одинаково давал почувствовать, что их заботы ему близки. Реформаторы увидели в нем сторонника реформ; олигархам он показался гарантом их положения; для спецслужб он был своим человеком; в глазах рядовых людей он выглядел таким же простым отцом семейства, как и они сами.

По мере того как Россия и международное сообщество начали узнавать Путина получше, проявлялись его характерные качества: реализм, прагматизм и патриотизм. Еще ни один российский лидер не позволял себе говорить с соотечественниками так же прямо и откровенно, как он. В этом плане прекрасным примером может служить его статья «Россия на рубеже тысячелетий», опубликованная за несколько дней до нового 2000 года и, следовательно, за несколько дней до начала исполнения им обязанностей президента страны. Он не стал потчевать сограждан бодрими обещаниями или рассуждать о достижениях нации по меркам США. Вместо этого он дал реальные ориентиры: «Для того чтобы достичь душевого производства ВВП на уровне современных Португа-

лии или Испании — стран, не относящихся к лидерам мировой экономики, — нам понадобится примерно 15 лет при темпах прироста ВВП не менее 8% в год. Если сумеем в течение этих же 15 лет выдерживать темпы прироста ВВП на уровне 10% в год, то достигнем нынешнего уровня душевого производства ВВП Великобритании или Франции».

О проблемах своей страны Путин говорил жестче, чем даже самые ярые критики России на Западе. Он заявлял, что на карту поставлено само существование России и что в случае распространения чеченского сепаратизма на всю Россию угроза дезинтеграции станет вполне реальной*. Он практически не скрывал своего презрительного отношения к растерявшим и власть, и доверие руководителям государства. Он признавал, что в стране царит бедность, и отмечал, что по душевому ВВП Россия находится среди беднейшей половины стран мира.

Для преодоления всех этих бед Путин предлагал простой рецепт: России необходимо укрепить государство и тем самым обеспечить выживание страны, а также восстановить способность правительства добиваться соблюдения законов и исполнения принятых решений. Главная же задача следующего поколения россиян — восстановление экономики. Путин и его советники считали, что потребуется именно столько времени, что на решение этой задачи уйдет жизнь как минимум одного поколения.

Путин утверждал, что Россия сможет преодолеть бедность и экономический спад только за счет интеграции в глобальную экономику и связанные с ней учреждения, в том числе МВФ, ВТО, а также за счет выхода на глобальные ранки капиталов. Он писал: «...мы вышли на магистральный путь, которым идет все человечество. Только этот путь, как убедительно свидетельствует мировой опыт, открывает реальную перспективу динамичного роста экономики и повышения уровня жизни народа. Альтернативы

* Даже злой гений российских властей — ЦРУ уже в апреле 2004 г. в своем прогнозе на ближайшее десятилетие не исключало, что Россия может распасться на несколько государств.

ему нет». Наконец, Путин откровенно заявлял, что для вхождения в глобальную экономику и привлечения иностранных инвестиций России необходимо идти на сотрудничество с Соединенными Штатами и с западными странами, но не жертвуя, конечно, при этом своими жизненными интересами. Причем говорил Путин все это более чем за полтора года до трагических событий 11 сентября 2001 года.

Однако с точки зрения конкретных политических шагов получить убедительное впечатление о Путине было еще трудно. За исключением решения о создании Центра стратегических разработок во главе с Германом Грефом и нашедшего указ о защите Ельцина и членов его семьи от любых преследований, связанных с его деятельностью в должности президента, Путин на первых порах не предпринимал никаких серьезных мер и вообще старался избегать жестких решений. Этот своеобразный политический застой продолжался до лета 2000 года.

При благополучном состоянии экономики и в неясных политических условиях переходного периода бывшие министры (большинство из которых вошли в новое правительство и были в мае утверждены) всю первую половину года в основном ничего не делали, просто ждали. Пары примеров будет достаточно, чтобы проиллюстрировать ситуацию и заодно показать изменения, которые тогда происходили в отношениях между МВФ и Россией и о перспективе которых тогда еще вряд ли кто имел ясное представление (это сегодня очевидно, что оброненные Чубайсом в 1997 году в Гонконге слова о «полюбовном разводе» между Россией и МВФ начали с некоторым запозданием сбываться).

10 января 2000 года Касьянов вышел из кабинета Путина в Доме правительства в должности единственного первого заместителя премьер-министра, то есть фактического главы правительства. И для него самого, и для большинства наблюдателей это решение стало полностью неожиданным. Так случилось, что когда Касьянов вернулся от Путина к себе в Минфин, первый, с кем у него была назначена встреча, был я. Он попросил, чтобы МВФ, не афишируя, помог ему и дал предложения относительно приоритетов,

которые следует обозначить в экономической программе нового правительства.

Как и многие другие, Касьянов много раз видел, как выдвигались и умирали скорой смертью разные грандиозные планы, и потому не очень верил, что комиссия Грефа сможет предложить конкретные, согласованные между собой меры для решения важнейших текущих задач. Через несколько недель, уже в начале марта, Касьянов вернулся к своей просьбе, поскольку вроде бы получил подтверждение, что именно он будет руководить правительством после выборов. На этот раз он просил практических советов МВФ по реструктуризации банковской системы, валютному контролю и управлению государственным долгом (в этом контексте возникал и вопрос о том, что делать с ВЭБом). Касьянов, естественно, обращался за советами и к другим экспертам внутри страны, например к Институту экономики переходного периода Егора Гайдара, а также за рубежом, в том числе ко Всемирному банку. Активно консультировалась с этими и другими экспертами и рабочая группа Грефа, реорганизованная в Центр стратегических разработок.

По мере приближения президентских выборов и происходивших в Чечне событий отношение к России во всем мире становилось все хуже и хуже. Усугубило ситуацию исчезновение корреспондента радио «Свобода» Андрея Бабицкого, произошедшее 26 января. Запад был убежден, что его за прочеченскую позицию убили российские военные. К тому моменту, когда Бабицкий при непонятных обстоятельствах все-таки объявился 25 февраля в Дагестане, очередной серьезный удар по репутации России уже был нанесен. В международном общественном мнении остался образ опасной страны, в которой спецслужбы захватили контроль и командуют государством, не признающим ничью критику. Ни у кого не было сомнений, что имела место организованная Кремлем попытка отомстить неудобному журналисту.

На деле же, судя по всему, произошла обычная история, когда у российских властей возникают проблемы с осуществлением заявленной политики и собственных полномо-

чий. Потому что, как ни трудно в это поверить, Кремль сам на первых порах не знал, что случилось с Бабицким, и к тому же федеральные силы не сразу вышли на связь с вроде бы замешанным в событиях местным полевым командиром.

В результате оказалась выставленной напоказ слабость дисциплины в системе военного командования, да к тому же в армии, имевшей почти 6 000 ядерных боеголовок, и это было, конечно, крайне унижительно. Но, по сути, в тех событиях отразилось намного более глубокое явление: в постсоветской России вообще вся центральная власть была слабой. Если это учесть, то станет понятно, насколько трудно было руководителям в центре добиваться практического осуществления заявленной ими политики.

Путин победил на выборах в первом туре и вступил в должность 7 мая*, а 17 мая Касьянов был утвержден в должности премьер-министра. Неожиданных назначений в новом правительстве практически не было. Кудрин 18 мая получил портфель министра финансов и одновременно должность вице-премьера. Обсуждали, наградят ли Грефа за работу влиятельным постом в кабинете министров; он в конце концов получил под свое начало объединенные под крышей одного министерства экономику, торговлю и промышленность". И в России, и, особенно, на Западе много и в скептическом ключе говорили о том, заберут ли реальную власть в свои руки выходцы из родного для Путина Санкт-Петербурга, в первую очередь доверенные назначенцы из спецслужб, или же остатки ельцинской команды выдержат напор и сохранят свою монополию на власть. Поговаривали о напряженности в отношениях между Касьяно-

* Результаты выборов вызвали сомнения. Некоторые утверждали, что минимальный перевес, необходимый для победы в первом туре, не был «случайностью».

** До самого последнего момента считалось, что министром экономики будет назначен предложенный Касьяновым Андрей Бугров, который тогда был директором от России во Всемирном банке. Бугров даже вылетел уже в Москву, готовясь получить новое назначение; но по прилете ему сообщили, что Путин отдал этот портфель Грефу.

вым, Кудриным и Грефом. Сегодня, однако, представляется, что, хотя управленческий потенциал у правительства и не был идеальным, слухи о трениях в нем в те дни были все-таки значительно преувеличены.

Несмотря на политическое затишье, некоторые вопросы экономической политики на переговорах с МВФ все-таки обсуждались, хотя и ограничивались в основном техническими аспектами желательной макроэкономической структуры. Помимо этого, в начале апреля в Высшей школе экономики Евгений Ясин организовал конференцию, посвященную 10-летней перспективе развития российской экономики, и занимавшиеся Россией сотрудники МВФ активно готовили для нее доклады. Причем состав российской миссии фонда в значительной степени поменялся, и поэтому был как бы заново проделан тот же анализ и сформулированы те же рекомендации, что и в 1995 году, когда готовилась программа, легшая затем в основу заявки России на финансирование программы EFF.

Тем временем суровый и принципиальный друг и сторонник России Камдессю 15 февраля покинул МВФ (о намерении выйти в отставку он объявил еще в декабре). По поводу его преемника разгорелись страсти между европейцами и остальными акционерами фонда, а также и внутри самого ЕС, и назначение нового директора-распорядителя затянулось.

Стэнли Фишер временно стал исполняющим обязанности главы фонда. В этом качестве он 6 апреля открыл конференцию в ГУ-ВШЭ и затем встретился с Путиным и другими российскими руководителями. Их мнения Фишер воспринял как обнадеживающие, но при этом его по-прежнему заботило то, как много еще предстояло сделать в процессе экономических реформ.

Именно ввиду масштабности оставшихся нерешенными проблем МВФ в течение первых шести месяцев 2000 года направил в Россию в общей сложности четыре мис-

* Кандидатуру Хорста Келера утвердили в марте, но в должность он вступил только 1 мая 2000 г.

сии. Делалось это, однако, в отсутствие работающего в полную силу правительства, и потому много времени тратилось не самым продуктивным образом. Особенно это чувствовалось во время бесконечных и безрезультатных бесед с пришедшим на смену Геращенко Сергеем Игнатьевым и оставшейся в ЦБ Татьяной Парамоновой о финансовой политике. К тому же, команда МВФ по-прежнему обращала особое внимание на вопросы структурной политики, которые так и остались нерешенными после «похорон» программы 1999 года. Но зато завязалось весьма полезное обсуждение вопросов вне рамок работы с программами*.

ОКНО ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Тем, кто внимательно следил за развитием российской экономики и хорошо помнил трудности, с которыми приходилось сталкиваться в прошлом, казалось очевидным, что новому правительству нельзя терять ни минуты. С точки зрения МВФ и поддерживавших российские реформы западных правительств, чуть ли не главный урок беспокойной истории 1990-х годов заключался в том, что политическая воля может исчезнуть в любой момент и что поэтому любым благоприятным моментом нужно пользоваться без промедления. Новое российское правительство приступало к работе в относительно благополучных внешних экономических условиях; внутри страны по-прежнему положительно сказывались выгодный курс рубля и высокие цены на нефть. Можно было также рассчитывать на обычный для любого нового правительства «медовый месяц» в отношениях с законодателями. В общем, случай провести непростые и масштабные реформы представился правительству не надолго — именно в этом смысле формулировал свои рекомендации на апрельской встрече с Пу-

* 26 апреля во время работы одной из тех миссий в нашей семье случилось пополнение: родилась дочь Агата.

тиным Фишер, и об этом же говорил Одлинг-Сми на состоявшейся 19 мая встрече с Касьяновым и другими членами нового правительства.

Новые российские власти на это давление, оказываемое на них из добрых побуждений, но «со стороны», ответили вежливым, но решительным отпором. Вне всякого сомнения, при таких благоприятных внешних условиях российские власти имели время остановиться и подумать над новыми подходами. Тем более, что поступления в бюджет постоянно увеличивались, а бюджет на текущий год был принят очень жесткий. И действительно, после многочисленных консультаций с большим числом специалистов Греф и его коллеги сформулировали первую за всю историю постсоветской России экономическую стратегию «отечественного производства» (вклад иностранцев в ее разработку был очень ограниченным)*.

Путин повторил то же, что говорил Фишеру и будучи премьер-министром: нужно учиться на ошибках, допущенных при проведении реформ предыдущими правительствами. Он выступил за последовательный подход, поскольку считал, что такой подход дает больше шансов на успех. Фишер пытался убедить его, что следует воспользоваться «медовым месяцем» и еще до ухода Думы на летние каникулы в конце июня провести — а скорее даже решительно протолкнуть — наиболее важные законопроекты, причем единым пакетом. Путин в ответ, на удивление откровенно, высказал свой взгляд на то, как в России осуществляется политический процесс.

Он отметил, что, к сожалению, репутация у правительства и у парламента в целом в стране отнюдь не лучшая. Если при этом начать давить на Думу, то ее репутацию это никак не улучшит, да и вряд ли поможет привлечь на следующие выборы более подходящих кандидатов, от кото-

* Некоторые зарубежные наблюдатели, особенно в Европе, убежденные, что от России ничего хорошего ждать не приходится, восприняли эту новость как еще одно доказательство обособления России от внешнего мира и вообще ее «неблагодарности» после предоставленной ей иностранной помощи.

рых будет зависеть будущее российской демократии. В качестве вновь избранного президента он не хотел бы, чтобы одним из его первых шагов в новом качестве стало выкручивание рук депутатам и формирование отношения к Думе как к послушной голосовательной машине. А если учесть широко распространенное на Западе скептическое отношение к намерениям его администрации, то можно смело предположить, что многие западные критики предлагаемый МВФ подход выдадут за пример, подтверждающий их правоту.

Фишер и его коллеги оценили проницательность замечаний президента, но все же остались при том мнении, что рассчитывать на сохранение благоприятной внешней конъюнктуры на протяжении целого ряда лет крайне рискованно; опыт показывал, что лучше на это не рассчитывать. Хотя сегодня мы, конечно, знаем, что в течение всего последнего десятилетия благоприятные внешние условия не просто сохранились, а существенно улучшились.

Немного позднее, в августе, у нас состоялась беседа с руководителем администрации президента Александром Волошиным, во время которой новая расстановка приоритетов была подтверждена в более практическом ракурсе. Конкретно разговор шел о том, что в банковском секторе, очевидно, имеются серьезные проблемы, способные пагубно сказаться на перспективах экономической активности, и задавался вопрос, почему же в таком случае реформа этого сектора не является одним из главных приоритетов проводимой правительством политики.

Волошин терпеливо объяснил, что все, начиная с самого Путина и включая Геращенко, прекрасно понимали, в чем состоят проблемы и что требуется предпринять. Так что все эти навязчивые советы иностранцев по большей части излишни.

Далее Волошин отметил, что на данный момент росту способствовали увеличение производительности труда и развитие бизнеса за счет собственных средств предприятий. Но при этом понятно, что в дальнейшем России потребуется, как и другим странам, наладить финансиру-

ние инвестиций за счет перераспределения внутренних сбережений через банковскую систему и финансовые рынки — с этим никто не спорит. Вопрос только в том, когда именно браться за это дело.

В нынешней ситуации, объяснял Волошин, неоправданно было бы тратить на эти цели значительный политический капитал, поскольку курс рубля и так стабилен, валютные резервы увеличивались, инфляция замедлялась и личные сбережения граждан таким образом были (наконец-то) защищены. Поэтому на данный момент президент считал главным для себя решение ряда серьезных проблем, связанных с военной реформой, с регионами и с судебной системой. Волошин предположил, что ни один лидер «Большой семерки» не станет всерьез утверждать, будто эти вопросы не являются действительно первостепенными, определяющими все остальное. Наконец, он сказал, что дело президента заниматься вопросами функционирования государства, а экономикой должно заниматься правительство. И именно с таким пониманием Путин намеревался осуществлять свое руководство.

НАЧАЛО СМЕНЫ ПАРАДИГМ

Формирование нового правительства, казалось, никогда не закончится. В июле в Москву приехала уже пятая миссия МВФ за год, и имелось в виду, что она приступит к работе с новым правительством, а оказалось, что в суперминистерстве Грефа назначены всего только три руководителя высшего звена. Наконец 26 июля российские власти утвердили свою программу первоочередных задач на период до конца 2001 года*. Несмотря на сильное сопротивление некоторых ведомств, она оказалась достаточно близкой к изначальному варианту, подготовленному ЦСР, и предусматривала масштабную структурную перестройку.

* Она была утверждена распоряжением правительства №1072-р от 26 июля за подписью Касьянова.

Тем временем Кремль свою программу действий осуществлял гораздо более энергично. Уже в начале июня министр обороны Сергеев объявил о радикальной реструктуризации и сокращении вооруженных сил. Стало известно о трениях между министерством и генштабом, и в сентябре на место Сергеева был назначен Сергей Иванов, первый гражданский человек на посту министра обороны в истории страны*.

Путин обнародовал план, призванный обеспечить справедливое применение законов по всей стране (от регионов требовалось привести свое законодательство в соответствие с федеральным), и предложил обширную реформу верхней палаты Федерального собрания. В мае он назначил своих полномочных представителей и разместил их в семи вновь созданных административных округах, соответствующих уже существовавшим военным округам, на которые поделена вся страна. Задача представителей президента заключалась в том, чтобы обеспечивать соответствие местных законов федеральному законодательству и рассматривать жалобы на действия представителей правительства и госучреждений на вверенной им территории. Наконец, в начале сентября он удалил губернаторов из Совета Федерации, создав для них новый орган — Государственный совет.

Получил Путин и первое напоминание о том, насколько трудно, даже при наличии политической воли, добиться практического осуществления своей политики. Яркий пример, имевший место в начале его первого срока, проиллюстрировал одну из главных мыслей данной книги — о том, что власть в государстве была недееспособна и федеральный центр часто не мог осуществлять контроль даже за теми процессами, которые считал приоритетными.

После победы на выборах Путину необходимо было решительно продемонстрировать стране свои намерения, дать определенные политические сигналы. Было ясно, что в остававшееся до начала летних каникул время провести

* Впрочем, он был отставным генералом ФСБ.

через Думу совершенно новые законопроекты нереально. Поэтому Путин выбрал уже находившееся на рассмотрении земельное законодательство. В Думе работали над несколькими вариантами Земельного кодекса, лишь один из которых являлся либеральным, и президент дал правительству поручение в приоритетном порядке заняться принятием именно этого документа. Но за его указанием так ничего и не последовало. А выбранный им закон был в конце концов принят Думой только год спустя, да и то после его личного вмешательства. Процесс дачи указаний, идущих вразрез с интересами влиятельных группировок, да к тому же адресованных некомпетентным бюрократам, Путин сравнил с литьем воды на песок.

Другим, уже более тревожным примером слабости государства стал арест предпринимателя Владимира Гусинского. 13 июня 2000 года его пригласили для дачи показаний в Генеральную прокуратуру и задержали. Некоторые детали ареста Гусинского до сих пор остаются не до конца ясными, но по-прежнему считается, что Путина и, по крайней мере, часть высшего руководства страны этот арест застал врасплох. Вопрос о нем Путин услышал от иностранного журналиста во время посещения музея Прадо в Мадриде. В ответ он попытался отшутиться и сказал, что тот, кто отдал этот приказ, оказал ему плохую услугу; сегодня ясно, что он тогда очень, очень мягко выразился. Естественно, и в России, и, особенно, за рубежом за Путиным еще больше укрепился образ циничного и авторитарного правителя. Причем разговоры об удушении свободной прессы, спровоцированные судебным преследованием телекомпаний НТВ и ТВ6, были еще впереди.

Через три дня после задержания Гусинского выпустили, и вскоре после этого он покинул страну. Рассказ о судьбе Гусинского (и остальных олигархов) не входит в задачи данной книги, и этот эпизод я привел лишь с целью проиллюстрировать проблему, с которой Кремль сталкивался при исполнении его указаний подчиненными всех уровней.

Но не все новости были такими плохими. Кудрин и Минфин занимались проектом Налогового кодекса, и Ду-

ма уже рассмотрела большую часть текстов. Оставалось разбраться с многочисленными поправками, и до завершения продленной весенней сессии в результате авральной работы удалось провести текст Части II, которая определяет структуру налогов и их ставки. Успеть было важно для того, чтобы привести проект бюджета на следующий год в соответствие с новым законодательством. Если бы закон не был принят вовремя, то еще один год был бы упущен.

А так в результате введения с 1 января 2001 года единой ставки подоходного налога на уровне 13% Россия превратилась в некотором роде в налоговый рай*. Правда, сохранялись высокие налоги на фонд оплаты труда, на прибыль и на добавленную стоимость, а также высокие акцизы и некоторые другие налоги.

РАБОТА С НОВЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Правительство, повторяюсь, очень долго раскачивалось, и это было неожиданно. Ведь Путин еще прошлым летом был премьер-министром, а с января и вовсе стал исполняющим обязанности президента. К тому же, его победа на предстоявших выборах ни у кого не вызывала сомнений. Касьянов получил назначение на должность исполняющего обязанности председателя правительства в январе, и можно было предположить, что оставшееся до выборов время и он, и Путин потратят в первую очередь на выработку стратегии и подбор кадров, чтобы сразу после выборов быстро расставить людей по местам и без лишних проволочек приняться за решение первоочередных задач. Но на деле вплоть до конца августа Белый дом лишь «пробил» через парламент Налоговый кодекс, и только ближе к сентябрю новое правительство обозначилось наконец в своем окончательном виде.

* Может показаться, что единая ставка налога по природе своей регрессивна. Но на деле все не совсем так. До того существовали очень высокие налоги по прогрессивной шкале, однако их никто не платил, и на деле собирали в среднем 12% заявленных доходов.

Было очевидно, что, в отличие от предыдущих правительств, Минфин в разработке экономической политики ведущую роль больше не играл. Ему по-прежнему отводилась главная контрольная функция, а в подготовке и исполнении бюджета его роль даже возросла (особенно в связи с тем, что Казначейство под руководством грозной Татьяны Нестеренко начало работать в полную силу), но в решении стратегических вопросов влияние министерства явно уменьшилось. Отчасти это отражало опыт работы с финансами самого Касьянова и работников его секретариата. Отчасти это произошло потому, что из Минфина ушли некоторые ведущие сотрудники: Любовь Куделина получила назначение в Министерство обороны, Аркадий Дворкович перешел в Министерство экономического развития, Вьюгин и вовсе к тому времени уволился. К тому же, Сергей Игнатъев и некоторые другие высокопоставленные руководители предпочитали работать с техническими вопросами, а политических старались избегать. Наконец, Кудрин, руководитель знающий и добросовестный, занимался в первую очередь бюджетом, а в более общих делах финансовой политики чувствовал себя не совсем уютно. Правда, он, как и Касьянов и многие другие, со временем, по мере накопления опыта, овладел и этим искусством.

Вот лишь одна иллюстрация. Во время одной из наших с ним бесед в июле 2000 года обсуждался вопрос о создании агентства по управлению госдолгом и возможные кандидаты на должность его начальника, а также более широкие вопросы, касавшиеся разблокирования счетов типа «С» в Центральном банке, отмены обязательной продажи валютной выручки и некоторых других устаревших нормативных требований. Кудрин тогда согласился, что все эти меры в административном плане несложные, логичные и своевременные. Но в то же время он считал долговое агентство чисто касьяновским проектом и не относил его к числу своих приоритетов, и полагал, что к остальным вопросам надо было подходить очень осторожно, особенно в связи с тем, что Дума пыталась тогда ограничить независимость ЦБ.

Центр стратегической мысли со всей очевидностью переместился в Министерство экономического развития, где под руководством Грефа его заместители Набиуллина и Дворкович приступили к практическому осуществлению и дальнейшему развитию рекомендаций, ранее выработанных в ЦСР. В оперативном плане министерство особо важной роли не играло, но в выработке экономической политики оно заняло ведущую позицию.

Когда в конце июля новое правительство начало постепенно функционировать, МВФ приступил к обсуждению с ним программы, которую фонд мог бы поддержать. Возродить уже согласованный ранее пакет было очень трудно, поскольку оставалось много нерешенных спорных вопросов, в первую очередь добавленные «Большой семеркой» к программе 1999 года условия усиления прозрачности (во многом это касалось работы Центрального банка). И в любом случае обсуждения в основном велись вокруг того, что делать с грядущим из-за столь сильного платежного баланса макроэкономическим дисбалансом. Цены на нефть продолжали расти, хотя импорт по-прежнему не рос. О состоянии платежного баланса велась долгая дискуссия с Игнатьевым, который старательно отстаивал ту точку зрения, что долго нынешнее состояние баланса сохраняться не может*.

Спор между членами правительства по поводу платежного баланса страны был непривычно бурным. Причиной тому — его политическая подоплека. В результате попыток предотвратить номинальный рост обменного курса должно было произойти быстрое увеличение валютных резервов, что, в свою очередь, сказалось бы на денежном предложении и инфляции. И потому возникал вопрос, какому учреждению — Минфину или Центральному банку — надлежало обеспечить необходимую частичную стерилизацию чистого притока денег. В какой-то момент договоренность по новой программе, казалось, была наконец дос-

* Фактический результат 2000 г. оказался еще более сильным, чем июльские проектировки команды МВФ.

тигнута, но тут Парамонова безапелляционно заявила, что ЦБ больше ничего не может сделать в направлении стерилизации, поскольку под угрозой оказывается его доходная позиция, и тем самым свела все на нет.

Подобные аргументы представляются довольно странными в устах руководителя центрального банка. Но в российском контексте основания для беспокойства у Парамоновой действительно были. Стоит напомнить, что после августовского дефолта у ЦБ остался большой пакет гособлигаций (причем он составлял основную часть его активов), и что в лучшем случае он был абсолютно неликвидным, а то и вовсе не имел никакой цены. При определенном учете стоимости этих облигаций ЦБ можно было считать банкротом. Несостоятельность грозила ЦБ и из-за условий, которые Задорнов заложил осенью 1998 года в порядок выплаты Центральному банку дохода по облигациям. Этого дохода не хватало даже на покрытие текущих расходов банка, уж не говоря о проведении операций на открытом рынке по действующим процентным ставкам. К тому же еще и другой источник дохода банка — процент на выделяемые ВЭБу новые кредиты для обслуживания суверенного внешнего долга — Задорнов тоже свел до минимума, установив ставку значительно ниже рыночной, на уровне всего 1%. В силу всех этих соображений ЦБ оказался вынужден отказываться от проведения необходимой политики, чтобы суметь свести свой баланс.

Любой центральный банк должен в первую очередь заниматься монетарной политикой. Если в силу политики правительства у него в балансе появляется дыра, то бюджет обязан рано или поздно ее ликвидировать. Однако в России не все так просто. Например, свои претензии к ЦБ были у Думы: депутаты, среди прочего, считали, что банк роскошествует, а его операции и бухгалтерия недостаточно прозрачны*. Одна из претензий заключалась в том, что имев-

* Эта репутация подтвердилась после того, как в середине 2000 г. главное здание банка — и без того весьма элегантный особняк XIX в. — отремонтировали с особой роскошью.

шийся в распоряжении ЦБ и являющийся государственной тайной запас драгметаллов (за исключением золота) мог обеспечить банку отнюдь не безбедное существование на годы вперед — Дума хотела, как минимум, получить полную информацию об этих операциях. Были и те, кто требовал вообще ограничить независимость ЦБ. Тем временем общему уровню профессионализма в ЦБ был нанесен серьезный урон, когда с приходом команды Геращенко с руководящих должностей в банке ушли Константин Корищенко* и Андрей Черепанов.

Как я уже отмечал, утвержденная в конце июля правительственная программа стала самым проработанным, всеобъемлющим и практическим планом модернизации экономики из всех, что когда-либо вырабатывали в России**. Несомненно, в немалой степени этому способствовало то, что многие из ее авторов уже имели опыт работы над программами под эгидой МВФ. Благодаря этой работе они, в частности, имели практическое представление о том, что необходимо и что реально возможно осуществить в нелегких российских условиях. Все российские высокопоставленные чиновники сходились во мнении, что часто мешавшая в прошлом нехватка политической воли больше не является препятствием, главная же трудность состоит в недостаточном административном потенциале.

Относительно первоочередных задач в экономической области у МВФ и российских властей начали появляться расхождения во взглядах. В целом, обе стороны имели одинаковое представление о том, какую конкретно макроэкономическую политику необходимо проводить, тут расхождений во взглядах фактически не было. Разногласия возникали из-за того, что члены Совета директоров МВФ категорически настаивали на решении в первую очередь давно «зависших» вопросов, связанных с прозрачностью

* Корищенко вернулся в ЦБ в 2002 г. уже при новом руководстве, после ухода Геращенко.

** Как минимум двое высокопоставленных руководителей выразили большое удивление, что при объявлении программы МВФ не сделал никаких публичных одобрительных заявлений.

Центрального банка, управлением резервами и выходом ЦБ из капитала коммерческих банков.

Я как-то спросил Набиуллину, бывшую в то время первым заместителем министра экономического развития и отвечавшую за структурные реформы, что она по этому поводу думает. Она ответила, что те меры по обеспечению прозрачности в работе ЦБ, которые сочтут разумными, несомненно, будут приняты и потому нет необходимости включать их в правительственную программу. В отношении налогово-бюджетных вопросов ключевыми, с ее точки зрения, были Налоговый кодекс и проект бюджета на 2001 год; она ожидала, что результаты работы по этим направлениям МВФ оценит удовлетворительно*.

Более сложной ей представлялась ситуация в банковском секторе и в отношении неплатежей. Что касается банков, то сами сотрудники МВФ стали уделять больше внимания не реструктуризации сектора, а оперативным вопросам, без решения которых мог случиться очередной банковский кризис (в частности, темпам перехода на МСФО, установлению требований к минимальному размеру капитала). Набиуллина отметила, что в центре дискуссии теперь иные вопросы. Вьюгин тоже говорил мне тогда, что серьезно рассматривалась возможность принятия дополнительных мер, призванных ускорить банковскую реформу. Обсуждалась идея разрешить ЦБ закрывать банки без права апелляции в суде, отменить обязательную продажу валютной выручки и ослабить регулирование рынка капиталов**.

Что же касается неплатежей, то, по словам Набиуллиной, ситуация изменилась (это признавал и Всемирный банк): снизилась острота самой проблемы. К тому же на тот момент уже было признано, что неплатежи являлись

* Дело обстояло не совсем так, поскольку вопреки рекомендациям МВФ в проекте бюджета не предусматривалось ничего, что могло бы упорядочить финансовые отношения между Минфином и ЦБ.

** Вьюгин соглашался, что реализация такой смелой программы потребует смены руководства ЦБ; с его точки зрения, это был лишь вопрос времени.

следствием ошибок в исполнении бюджета и недостаточной бюджетной дисциплины и что для исправления положения требовался ряд микроэкономических мер (в том числе, как настаивал Всемирный банк, выработка конкретной программы реструктуризации «Газпрома»).

Набиуллина, посоветовавшись с Грефом, спросила, как сотрудники фонда оценивают содержащиеся в правительственной программе структурные вопросы и могут ли они быть поддержаны фондом в таком виде*. Она предположила, что если эти планы удовлетворительны, то МВФ мог бы взглянуть на заботящие его вопросы в новом свете, с учетом устойчиво положительных макроэкономических результатов. Греф и Набиуллина также интересовались, каким образом инициированная новым директором-распорядителем Хорстом Келером дискуссия внутри МВФ об усилении внимания к структурным реформам могла сказаться на отношении фонда к подготовке новой программы. Но главное, Набиуллина призывала к тому, чтобы сотрудники МВФ серьезно отнеслись к собственной программе правительства и попытались взять ее за основу в своей работе — тем более, что и Фишер говорил Путину о пользе появления у российской стороны самостоятельно разработанного плана действий.

Тесное взаимодействие с фондом продолжалось, причем Всемирный банк, как и полагается, полностью взял на себя координацию в сфере структурных реформ. Но прогресс все равно давался с трудом. Причиной тому была растущая озабоченность в МВФ по поводу назревавших макроэкономических проблем, а также различия в отношении российских властей и фонда (а также Всемирного банка) к выбору приоритетов в структурной политике. МВФ хотел закрыть уже давно обсуждавшиеся вопросы, касавшиеся банковского сектора, естественных монопо-

* В переговорах с миссиями МВФ в мае и июне структурным вопросам (помимо налогово-бюджетной области) внимания было уделено крайне мало, поскольку разговор в первую очередь шел о макроэкономической политике, да и российская сторона по этим вопросам не была подготовлена.

лий, прозрачности в самом широком смысле. Власти же считали, что при последовательном подходе в первую очередь необходимо было заняться дерегулированием предпринимательства, налоговой и административной реформами. Так что в сфере структурных реформ вести обсуждение, а уж тем более договариваться можно было лишь по очень ограниченному кругу вопросов.

Наконец 25 августа, более чем через год после дефолта Лондонский клуб кредиторов завершил конвертацию долга по ГКО/ОФЗ на общую сумму 32 млрд долларов в новые еврооблигации на сумму 21 млрд долларов.

Август 2000 года стал не лучшим временем для России. Хорошие новости о достижениях в экономике целиком заслоняли следовавшие одна за другой трагедии. Сначала 8 августа в подземном переходе на Пушкинской площади, в скоплении людей, взорвалась бомба. Всего через несколько дней, 12 августа, в Баренцевом море затонула подводная лодка «Курск», весь ее экипаж погиб. Наконец, 27 августа случился пожар на Останкинской телебашне — самом высоком сооружении в России, откуда осуществляется вещание всех основных телеканалов. Помимо жертв и разрушений, столица к тому же осталась без телевидения. Витало какое-то ощущение обреченности. Разговорам по поводу обветшавшей инфраструктуры и безнадежности перспектив не было конца.

ВОДА УХОДИТ В ПЕСОК

Путину, безусловно, не всегда удавалось добиться осуществления его политики или адекватной работы его подчиненных. Впрочем, знающие люди ничего особенного в этом не видели: аналогичная ситуация привела к падению КПСС и наблюдалась в центральной власти России в течение всего постсоветского периода. Новая власть отличалась хотя бы тем, что попыталась привнести в работу правительства больше организованности, а также более четко обозначила права и обязанности государственных

служащих. Начиная с 2000 года кадровая чехарда практически прекратилась.

Однако внятного ответа на вопрос, почему в России так трудно найти людей, способных разрабатывать и осуществлять разумную политику на благо общества, так и нет.

Не осознав этой особенности, нелегко объяснить все то, что в последние годы происходило в России, и предсказать, что произойдет в будущем. Осуществлению экономических программ и уж тем более каких-то более смелых и масштабных мер в первую очередь мешает именно нехватка управленческого потенциала. Волошин как-то очень откровенно об этом высказался. Он подчеркнул, что на всех уровнях госаппарата ощущалась нехватка компетентных профессионалов. Когда, например, весной 2001 года ходили слухи о крупных перестановках в правительстве, ему было смешно: какой смысл менять команду, если более эффективную все равно не соберешь? А положение на нижнем уровне власти, где принимаются и осуществляются повседневные решения, вызывало у него чувство полного отчаяния. Он говорил, что любые свежие идеи о возможном совершенствовании госслужбы можно только приветствовать, но ни одна из них в краткосрочном плане эффекта все равно не даст. Он привел в пример мою критику в адрес правительства, которое в сентябре 2001 года отступилось и не стало настаивать на своем по вопросу о заниженных тарифах в энергетике (их предлагалось заменить на целевые субсидии из бюджета), и сказал, что это как раз тот случай, когда объявленная политика так и осталась неосуществленной. И случилось так именно потому, что качественных кадров не хватало, а те, что имелись, тонули в рутине.

Касьянов тоже признавался, что в бытность свою премьер-министром постоянно сталкивался с кадровой проблемой. Он говорил, что из-за нехватки компетентных чиновников страдала работа с МВФ, подрывалось доверие рынков и кредиторов. Но у него не было ни времени, ни возможности заниматься назначениями на уровне ниже министра; в противном случае ему пришлось бы ис-

полнять самому работу своих подчиненных'. С особой остротой эта проблема проявилась, когда в начале 2001 года случился полный провал в урегулировании платежей Парижскому клубу.

Кадровая проблема ощущалась давно. Еще во время визита в Москву в 1997 году Фишеру сообщили о дискуссии по поводу того, надо ли менять экономический блок в правительстве. Большинство его собеседников считали, что назначение Алексашенко главой ГНС скажется позитивно на сборе налогов. Черномырдин даже предлагал ему эту должность, но Алексашенко отказался, сославшись на необходимость его присутствия в ЦБ. Другим не менее жестким и перспективным кандидатом был Федоров, причем он вроде бы даже был согласен. Но Черномырдин сильно обиделся на его резкости во время выборной кампании в Думу (движение Федорова выпустило брошюру «Достижения правительства Черномырдина» с абсолютно пустыми страницами) и пригласить его не захотел, хотя говорили, что Федоров был готов принести извинения.

В Центре стратегических разработок Грефа в начале 2000 года на решение проблемы кадров и эффективности госаппарата был нацелен блок административных реформ, но реализовать их не удалось и восемь лет спустя. В предложенной Грефом программе был намечен целый ряд фундаментальных реформ, в том числе реформа межбюджетных отношений, судебная реформа, дерегулирование. Исходя из того, что в прошлом осуществление реформ шло с трудом, Греф пришел к выводу, что достижение желаемых результатов в экономической и социальных областях невозможно без одновременного глубокого реформирования государственных институтов. Впоследствии верность его оценки подтвердилась в полной мере.

* В качестве примера он рассказал о своем разочаровании, когда во время работы миссии в ноябре 2000 г. он узнал, что прогресса в переговорах нет, и хотел каким-либо образом попытаться помочь. Касьянов созвал совещание российской делегации, но и оно, похоже, ничего не дало.

Почему же тогда об этой конкретной реформе ничего не слышно, в то время как много внимания справедливо уделяется, скажем, судебной реформе и преобразованиям в других смежных областях? Самое оптимистичное из возможных объяснений примерно таково: команда реформаторов, научившись на ошибках своих предшественников, теперь продвигает реформы очень осторожно и в стратегическом, и в тактическом плане. За время пребывания Путина на посту президента немало усилий было потрачено на то, чтобы достичь внутри правительства и президентской администрации относительного согласия по поводу стратегических целей и приоритетов в реформе гражданской службы и затем выстроить современную меритократическую и не поддающуюся коррупции систему. Однако очевидно, что при этом были задеты слишком многие интересы внутри правящего класса, и потому к 2008 году из достигнутого пока достойно упоминания только состоявшееся повышение зарплат чиновников.

Перед лицом этой проблемы оказался и президент Медведев. В июле, через два с половиной месяца после своей инаугурации, он вынужден был признать, что советская система подготовки кадров для госслужбы уже не действует, а «ничего нового за 15 лет не создано». Даже с его слов положение в этой сфере удручающее: «Решения о замещении должности порой принимаются по знакомству, по принципу личной преданности или, что наиболее отвратительно, за деньги, то есть должности продаются».

Медведев сетовал, что имеющихся у власти кадровых резервов не хватает даже для замещения губернаторских должностей, не говоря уж о более низких этажах исполнительной власти, и полностью отсутствует система перетока кадров между госслужбой и негосударственным сектором. Медведев сказал, что требуется создать систему резерва управленческих кадров национального масштаба, сформировав в ее рамках «президентскую квоту». При этом он пообещал лично оценивать профессиональные достижения этих людей.

Глава 13

«ПОЛЮБОВНЫЙ РАЗВОД»

ПОСЛЕДНИЙ ШАНС?

Насколько действительно была нужна российским властям экономическая программа под эгидой МВФ? Во-первых, у Москвы теперь была своя собственная программа, «отечественного производства». А во-вторых, осенью 2000 года цены на нефть выросли еще больше, экономические показатели улучшились (и, что еще важнее, появились первые признаки улучшения уровня жизни в некоторых регионах за пределами больших городов), страна достигла финансовой независимости. Стимулов к скорейшему достижению договоренности с фондом становилось все меньше. Это уже явно не было первоочередной задачей для правительства, хотя и имело определенную целесообразность. Эта целесообразность заключалась в том, чтобы обеспечить финансирование бюджета на 2001 год, поскольку при его составлении было учтено не только финансирование от МВФ, но и реструктуризация долгов по линии Парижского клуба, о чем еще предстояло достичь договоренности.

В июле 2000 года миссия МВФ спрогнозировала в платежном балансе России на 2001 год разрыв в 3 млрд долларов в случае отсутствия реструктуризации или иной формы финансирования, соответствующей финансовым потребностям бюджета. Расчет строился на том, что резкое повышение цен на нефть долго не продлится (такую же оценку давал и ежегодный World Economic Outlook) и что объем импорта начнет увеличиваться и может достичь уровня 1998 года, при том что экономический рост будет ускоряться, а реальный курс рубля по-прежнему расти. Сотрудники фонда в своем докладе подчеркнули необычно высокую степень неуверенности при прогнозировании (за последние 10 лет эта оговорка стала неотъемлемой частью каждого прогноза, касающегося платежного баланса России).

По умолчанию подразумевалось, что согласие кредиторов на реструктуризацию долга станет возможно лишь после достижения договоренности о программе под эгидой МВФ. Строго говоря, по правилам Парижского клуба заявка какой-либо страны на облегчение долгового бремени даже не принимают к рассмотрению, если она не привязана к программе МВФ. Переговоры в июле проводились как ежегодная консультация в соответствии со Статьей IV Устава МВФ (такие консультации проводятся в обязательном порядке со всеми странами-членами), и отчет о них Совет директоров фонда рассмотрел 15 сентября. Вывод сотрудников фонда о том, что в 2001 году России потребуется 3 млрд долларов для облегчения долгового бремени, директорам показался необоснованным, в первую очередь из-за продолжавшегося роста цен на нефть, но в целом выводы, содержащиеся в отчете, они все-таки поддержали.

Спустя три долгих года, прошедших со времени бурных заседаний в Гонконге, МВФ вновь провел свое годовое собрание вне Вашингтона, на сей раз в Праге. Российскую делегацию возглавлял Алексей Кудрин. После беспорядков во время конференции ВТО в Сиэтле в декабре 1999 года ажиотаж в прессе по поводу крупных международных экономических совещаний, проведение демонстраций и попытки помешать их нормальной работе были уже обычным делом, и Прага в этом смысле не стала исключением. Демонстранты едва ли не контролировали город, но главной их целью был штурм Конгресс-центра, где проходили совещания МВФ и Всемирного банка. Под конец члены российской делегации (среди них были Кудрин, Игнатьев, Илларионов и другие), спешившие на московский рейс, не стали дожидаться организованной эвакуации и решили покинуть Конгресс-центр самостоятельно. Они вышли за охраняемый периметр без сопровождения полиции и очень быстро об этом пожалели, оставшись наедине с мощной толпой вооруженных чем попало антиглобалистов. Протестанты в черных масках, скрывающих лица, первым набросились на Кудрина, как будто угадав в нем главу делегации. Но больше всех досталось его верному

пресс-секретарю Геннадию Ежову, которому разбили голову брошенной бутылкой. Так или иначе, российским делегатам пришлось срочно ретироваться за спины полиции.

До зимы продолжалось вялое и в основном безрезультатное обсуждение денежно-кредитной политики и эффективной стерилизации валютных притоков. Россия тем временем вполне неплохо справлялась с давлением сильного платежного баланса. Сотрудники МВФ правильно прогнозировали, что такое давление будет не ослабевать, а усиливаться, но правы были и Игнатьев с Парамоновой в том, что бюджетный профицит гораздо выше ожидаемого и возросший спрос на наличные рубли это давление помогали снижать. Однако больше всего изначальный прогноз правительства (которому весьма нравился и прогноз фонда о разрыве в 3 млрд долларов) спасало то, что отток частных капиталов из страны не только продолжился (вот и вся цена российскому валютному контролю), но и значительно превзошел ожидания. То есть реальную стерилизацию осуществляли не ЦБ с Минфином, а вывозивший свои деньги за границу российский частный сектор.

Нерешенным на переговорах с фондом оставался также вопрос о реструктуризации банковской системы. Как справедливо отмечали российские власти, со времен августовского краха 1998 года и звучавших тогда мрачных прогнозов о долгосрочном ущербе для системы расчетов и даже о жизнеспособности Сбербанка акценты в этой сфере сильно сместились. Сегодня очевидно, что тогда слишком много внимания уделялось небольшому кругу крупных московских банков, словно они отражали состояние всех остальных банков в стране. К тому же, следует признать, что, исходя из опыта некоторых других стран Азии, Латинской Америки и Восточной Европы, имелась тенденция вообще сильно преувеличивать значение российской банковской системы.

Собственно банковской системы в обычном смысле в России по-настоящему не было. Еще до кризиса, в середине 1998 года, денежная масса (агрегат М2) за вычетом наличных на руках у населения и вкладов в Сбербанке со-

ставляла всего 3% ВВП. Вряд ли она могла хоть сколько-нибудь значимо влиять на макроэкономические показатели. Так что в кризисных условиях серьезная проблема российской экономики — отсутствие у населения доверия к национальной валюте — спасла, как это ни странно, положение, поскольку большинство населения, особенно вне Москвы, от прямых последствий экономического кризиса никак не пострадало*.

В качестве иллюстрации того, о чем идет речь, я часто привожу следующую историю. Как-то главный редактор одного российского еженедельника спросил меня, каких именно действий добивался от России МВФ. Я ему ответил: «Понимаете, вы ведь относитесь к российскому среднему классу и хотите, чтобы ваша страна была безопасной и процветающей, таким местом, где вам с вашей семьей было бы хорошо жить. Скажите мне, какую политику должны проводить ваше правительство и центральный банк, чтобы вы согласились получать зарплату в рублях (а не в долларах, как тогда было повсеместно принято), хранить ваши деньги в российском банке и вкладывать ваши сбережения в российские активы? Если вы мне объясните, что это за политика, то она, скорее всего, окажется очень близка к той, за которую выступает МВФ». Скептический, как и все русские, Сергей ответил вполне типично: «Что бы они ни делали, я им все равно не верю. Это вас, доверчивых иностранцев, можно легко убедить...»

Именно поэтому я считал и считаю, что поворотный момент в трансформации российской экономики наступит лишь тогда, когда граждане станут держать рубли не только на повседневные расходы, но и для крупных покупок и сбережений, и когда соотношение спроса на деньги в России (измеренного как рублевая денежная масса M2) достигнет уровня центральноевропейских стран со средним доходом, то есть порядка 40% ВВП. В 2000 году, на

* Недоверие к собственной валюте было настолько велико, что, по некоторым оценкам, общее количество наличных долларов в стране превышало всю рублевую денежную массу.

мой взгляд, этот показатель (15,7% ВВП) все еще был слишком низким. Но с тех пор, за исключением 2004 года, когда чуть было не случился банковский кризис, он стабильно рос, параллельно происходила постепенная дедолларизация экономики, и к концу 2007 года показатель был уже на уровне примерно 37% ВВП. Само по себе это достижение впечатляет. Но все-таки стабильный средний европейский уровень еще не достигнут, и я считаю, что, пока это так, какой бы впечатляющей ни была проводимая правительством политика, низкий спрос на деньги будет означать отсутствие у россиян твердой уверенности в будущем национальной экономики. Сделанный в июле 2008 года прогноз «Ренессанс Капитала», обещавший, что спрос на деньги в целом за год вырастет на 45%, выглядел обнадеживающе.

Тем временем надежд на достижение договоренности с МВФ с каждым днем оставалось все меньше. Цены на нефть осенью держались на высоком уровне, платежный баланс России стабильно улучшался. Обосновать необходимость такой договоренности становилось все труднее, ведь финансирование фонда предоставляется на поддержание слабого платежного баланса, а не наоборот. Из-за этого становилось непонятно также, как быть с заложенной в бюджет 2001 года реструктуризацией долга Парижскому клубу. Более того, в условиях укрепления платежного баланса и при отсутствии достаточно крупного оттока капитала возникала необходимость в дополнительной корректировке путем стерилизации. Это, в свою очередь, требовало согласованности между ЦБ и Минфином, которые раньше, как уже отмечалось, и по гораздо менее важным вопросам не могли договориться между собой.

28 октября в кафе «Пушкин» мы встретились с Олегом Вьюгиным, чтобы по просьбе премьер-министра обсудить ситуацию*. Вьюгин хотел выяснить, насколько реально

* Вьюгин тогда занимал пост главного экономиста инвестиционного банка «Тройка-Диалог», но оставался полуофициальным советником премьер-министра.

достичь договоренности с МВФ и как может развиваться ситуация с Парижским клубом. Я высказал мнение, что вероятность заключения договоренности крайне мала. Российским властям пора было это понять. Причем они могли бы выглядеть победителями, если бы заявили, что в помощи МВФ больше не нуждаются и что долги Парижскому клубу будут погашены в срок. В то время большинство моих коллег в МВФ не разделяли мою точку зрения.

Скорее всего, уже просто по инерции в середине ноября прошел еще один раунд переговоров. Конкретных результатов он не дал, и разговор в очередной раз шел в основном о макроэкономическом дисбалансе и о желательной налогово-бюджетной и денежно-кредитной политике на 2001 год. Власти вполне разумно предполагали умеренный рост валютных резервов, и потому неоправданно много времени ушло на обсуждение с Игнатьевым предполагаемой динамики платежного баланса. Тем временем истек срок действия предыдущего соглашения с МВФ (заключенного в июле 1999 года), а в принятом бюджете на 2001 год, тем не менее, так и осталась учтена реструктуризация долга Парижскому клубу.

ВСЕ НЕ ТАК, КАК НАДО

Неразбериха, которая царилa в начале 2001 года среди чиновников, ответственных за финансовую политику, лишний раз подтвердила, что в течение всего постсоветского периода разработка экономической политики в России страдала из-за недостаточно компетентного руководства и отсутствия оперативного взаимодействия.

Итак, российские власти рассчитали очередной бюджет исходя из того, что получат определенное финансирование в размере 3 млрд долларов (за счет отсрочки погашения долгов и возможности использовать освободившиеся средства на другие цели), и на подготовительном этапе даже заручились предварительным согласием кредиторов. Они заложили в бюджет реструктуризацию долга Париж-

скому клубу, тем более что прежде такая реструктуризация осуществлялась ежегодно начиная с 1992 года. Правда, в защиту российских властей следует признать, что на финальном этапе принятия закона о бюджете изменить какие-либо позиции, изначально заложенные в его основу, примерно так же трудно, как развернуть на 180 градусов современный супертанкер. А ведь работа над проектом бюджета была закончена еще в августе, и он уже давно был представлен на рассмотрение в Думу.

Принципиальным, с точки зрения российских властей, было то, что в свете итогового коммюнике кельнского саммита «Большой семерки» 1999 года помощь, о которой шла речь, была весьма скромной. Касьянов, бывший во время саммита министром финансов, гордился включенной в коммюнике формулировкой, которая гласила: «Мы призываем Парижский клуб к тому, чтобы сразу после вступления в силу соглашения с Международным валютным фондом он незамедлительно провел переговоры по заключению соглашения с Россией о реструктуризации долгов. Для того, чтобы поддержать усилия России по обеспечению макроэкономической стабильности и устойчивого роста, мы будем содействовать тому, чтобы Парижский клуб продолжил заниматься проблемой российской задолженности, возникшей на основе долговых обязательств советского периода, с целью ее всеобъемлющего решения на последующей стадии, когда в России будут созданы условия, позволяющие осуществить программу более глубоких экономических реформ». Теперь же, признавая, что при сложившемся международном отношении к России рассчитывать на «всеобъемлющее» решение преждевременно, российские власти, как им казалось, выступали с весьма скромной просьбой всего лишь перенести сроки текущих платежей.

Миссия МВФ исходила из понимания, что долговой вопрос в 2001 году требует решения, и включила прогноз о 3-миллиардном разрыве в доклад, который в сентябре утвердил и Совет директоров. Никто не ставил это понимание под вопрос ни на двухсторонних переговорах в Пра-

ге, ни во время других контактов осенью 2000 года. Напротив, в начале ноября, после состоявшейся в Москве встречи с немецкой делегацией, заместитель министра финансов Сергей Колотухин сообщил, что единственная оговорка немцев по поводу российской просьбы о помощи заключалась в том, что речь не должна идти ни о каком возможном сокращении или списании долга.

Однако платежный баланс России продолжал укрепляться. С июня по декабрь 2000 года, несмотря на значительно возросший отток капитала из страны, валютные резервы ЦБ увеличились на 6 млрд долларов. После того как в ноябре миссия МВФ на основе свежих данных пересчитала показатели российской экономики и поделилась ими с кредиторами из Парижского клуба, стало ясно, что при таких условиях уже даже чисто технически невозможно считать предоставление чрезвычайной финансовой помощи России обоснованным. Конечно, определенную роль сыграло и то, что Россия в тот момент не пользовалась в международном общественном мнении ни уважением, ни доверием и что любое выделение средств было бы воспринято как поддержка Западом российских действий в Чечне. В начале декабря о возникших у Парижского клуба сомнениях неофициально уведомили российскую сторону.

Москве было трудно поверить в такой поворот событий. 29 декабря министр финансов Кудрин направил Парижскому клубу письмо с просьбой в предварительном порядке начать рассмотрение реструктуризации на следующий год. Однако его просьба была отвергнута. Кредиторы потребовали погашения долга в полном объеме по установленному графику. В России с возмущением заговорили о лицемерии Запада и о неисполнении им своих обещаний. Кто-то предлагал сказать кредиторам, что уже поздно и технически невозможно включить платежи в бюджет, кто-то указывал, что бюджет уже стал законом и нарушать его нельзя, а кто-то и вовсе призывал не поддаваться «давлению Запада». Ставки в споре были высоки: в конце января наступал срок погашения крупных сумм, а отказ пла-

тить означал бы дефолт, за которым неизбежно должен был последовать кризис.

По мнению Запада, сомнений быть не могло: в 2001 году Россия ни в какой реструктуризации долга не нуждалась. В случае же возникновения каких-то проблем к вопросу о ней всегда можно было вернуться снова. И, в любом случае, не было заключено соглашение с МВФ, так что и говорить было не о чем.

В Москве тем временем раздавались воинственные призывы не сдаваться, поскольку в прошлом, когда Москва проявляла достаточно неуступчивости в финансовой политике, Запад всегда в конце концов шел на попятную. Но все-таки главным занятием тогда стал поиск виновных в случившемся национальном унижении. Ошибок было допущено, конечно, достаточно. Некий анонимный правительственный чиновник непринужденно обмолвился о якобы принятом «решении» не погашать долги Парижскому клубу в первом квартале до завершения переговоров с кредиторами. Многие ждали чего-то от Касьянова, поскольку традиционно считалось, что он главный специалист по отношениям с Парижским клубом, а он, тем не менее, давал понять, что дело целиком в руках Кудрина. Но и внутри самого Минфина чиновники, ответственные за работу с долгом, были явно не согласны с мнением их коллег, занимавшихся бюджетом.

В конце концов Касьянов публично объявил, что поручил министру финансов Кудрину «немедленно начать консультации с Парижским клубом и руководством Международного валютного фонда» об отсрочке платежей (в бюджет было заложено 1,24 млрд долларов при необходимости выплатить по оригинальному графику 3,5 млрд долларов). Премьер-министр сказал, что у правительства растет неуверенность в дополнительных доходах бюджета, а без них незапланированные расходы по обслуживанию долга не могут быть осуществлены.

На следующий день Касьянову вновь пришлось комментировать ситуацию, и он неосторожно произнес слова, за которые в результате получил еще больше критики:

«В январе мы не сможем полностью осуществлять платежи Парижскому клубу, часть платежей будет нами оплачена, а часть нет. Мы вынуждены в некоторой степени жертвовать своей репутацией, но сохранить базисные основы для движения вперед всей экономики России. Мы говорим, что не можем подвергать социальную ситуацию в стране рискам».

Реакция главы Европейского банка реконструкции и развития Жана Лемьера, сказавшего, что желание России реструктурировать советский долг «с точки зрения платежного баланса трудно оправдать», была еще весьма дипломатичной по сравнению с другими комментариями на Западе.

Но и в России действия правительства одобряли далеко не все. 17 января экономический советник Путина Андрей Илларионов собрал пресс-конференцию, на которой раскритиковал официальную позицию правительства и заявил, что Россия может и должна платить, как всякая нормальная страна, а позиция правительства недопустима и унижительна. А на вопрос о том, выступает ли он от своего имени или от имени президента, он сказал: «Это не мои взгляды. Это взгляды президента. Президент сказал после встречи с канцлером Шредером*, что Россия будет выполнять свои финансовые обязательства. Я думаю, так и будет в конечном итоге»**.

* Канцлер ФРГ Герхард Шредер с супругой гостил у Путина на православное Рождество.

** Илларионов не скупился на резкие эпитеты. «По содержанию принятое решение соответствует известному выражению “больше чем преступление — это ошибка”, а по форме это театр, это цирк, это балаган». Он назвал «дурным сном» предшествовавшие две недели, когда правительство пыталось публично отстаивать свою позицию. «Аргументы о том, что эти платежи не заложены в бюджет, не выдерживают критики и в приличном обществе не могут быть произнесены», — сказал Илларионов. По поводу высказывания Касьянова о готовности пожертвовать репутацией он заявил: «Шокирующее непонимание того, что долг — это обратная сторона кредита доверия. Репутация — это и есть доверие». См. также: «Богатые и негордые» («Время новостей», 22 января 2001 г.).

В конечном итоге Кудрин получил новое поручение — решить проблему выплат, Россия отказалась от просьбы о реструктуризации и пообещала все суммы погасить в срок, оставив за собой право вернуться к этому вопросу позднее.

Что касается Илларионова, то он, как мне кажется, чаще выступал не генератором политических решений, а как бы критиком власти изнутри самой власти. Так случилось, например, в нашумевшей истории с планом реструктуризации энергетической монополии РАО «ЕЭС России». В конце 2000 года Чубайс разработал радикальную программу реорганизации своего сектора. Она предусматривала либерализацию рынка электроэнергии и масштабную приватизацию активов, призванную обеспечить конкуренцию и привлечение около 135 млрд долларов инвестиций в настоятельно необходимую модернизацию всей отрасли. План Чубайса в полном соответствии со стандартной тогда международной практикой был направлен на развитие конкурентных оптовых рынков электроэнергии за счет создания независимых генерирующих компаний на базе крупных электростанций, входивших в состав РАО, а также дочерних региональных подразделений РАО, при сохранении смешанной государственно-частной распределительно-сетевой монополии. План у Чубайса был, бесспорно, очень приблизительный, но смысл в том и заключался, что требовалось действовать без промедлений, а детали отрабатывать уже по ходу практического осуществления программы.

Чубайс, как всегда, безошибочно почувствовал благоприятный для реформы момент. Он понимал, что если не осуществить немедленно главные преобразования, то позднее, когда политическая атмосфера в преддверии парламентских выборов 2003 года в очередной раз накалится, могут возникнуть непреодолимые трудности. А с учетом роста спроса на электроэнергию нехватка инвестиций ближе к концу десятилетия неизбежно привела бы к серьезным проблемам. Момент, когда требуется решительно действовать, Чубайс почувствовал правильно, но с тактикой ошибся.

Миноритарные акционеры РАО из числа иностранных инвесторов посчитали, что план Чубайса нанесет им ущерб*, и Кремль счел их вопросы правомерными. Илларионов вступил в острую публичную полемику с Чубайсом, и в конце концов весь проект был отправлен на новое рассмотрение, уже в рамках недавно созданного Государственного совета. В конечном виде план был принят только в начале 2002 года, а его осуществление началось еще два года спустя, уже после президентских выборов**.

ПОДЪЕМ В ЭКОНОМИКЕ

Еще один вопрос, по которому российские власти и МВФ разошлись во мнениях, — введение единой ставки налога на доходы физических лиц. Когда эту идею летом 2000 года заложили в проект бюджета на 2001 год, сотрудники МВФ отнеслись к ней откровенно скептически, ожидая резкого снижения доходов. Тем не менее, реформу провели, и в январе 2001 года Россия первой среди крупных экономик ввела у себя единую ставку подоходного налога на уровне 13%. В течение следующих двенадцати месяцев российская экономика в реальном выражении выросла немногим более чем на 5%, а вот сборы подоходного налога выросли более чем на 25%. Сторонники этой реформы утверждали, что помимо увеличения налоговых поступлений она позволила сократить теневой сектор экономики. Эксперимент в России получился настолько успешным, что многие страны уже последовали ее примеру,

* Возможно, озабоченность миноритарных акционеров была отчасти оправданна. Однако основная проблема заключается в том, что в интересах многих владельцев акций РАО «ЕЭС», и особенно нерезидентов, было сохранить монополию и ее монопольные прибыли, а это, естественно, противоречит долгосрочным интересам страны.

** Ликвидация монополии РАО «ЕЭС» завершилась только 1 июля 2008 г.

и число тех, кто собирается поступить так же, продолжает расти'.

Но все-таки самым неожиданным результатом 2000 года стали поразительные экономические показатели. Реальный рост экономики составил 10%; Россия заняла по этому показателю второе место в мире. А МВФ изначально прогнозировал рост на уровне 3% ВВП и затем повысил свой прогноз всего до 4%.

Сработали все те же факторы. Не был полностью учтен положительный эффект того, что рубль оставался недооцененным. Кроме того, производительность могла быть еще повышена за счет лучшей организации труда и управления, а не только за счет крупных новых инвестиций. Это выводы подробно изложены в исследовании фирмы McKinsey, опубликованной в ноябре 2000 года интересный анализ 17 секторов российской экономики.

Несмотря на впечатляющие результаты 2000 года, прогноз на следующий год был менее радужный. Ожидалось замедление темпов роста, и МВФ в очередной раз прогнозировал показатель на уровне 3%. У Илларионова прогноз был куда более экстремальный. Когда поступили данные за первые два месяца, он заявил, что в экономике начался спад, и объяснил его завышенным реальным курсом рубля, который якобы мешал росту экономики и инвестиций. Со временем стало очевидно, что ничего подобного не было и в помине, а Илларионов просто совершил довольно распространенную ошибку, сделав из сугубо промежуточных данных слишком далеко идущие выводы. Я беседовал

* См.: Yury Gorodnichenko, Jorge Martinez-Vazquez and Klara Sabirianova Peter, 2008. "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia," NBER WP 13719. В этой работе авторы приходят к выводу, что введение единого подоходного налога способствовало сокращению уклонений от налогов и что увеличение доходов бюджета начиная с 2001г. и на протяжении нескольких последующих лет было в определенной степени обусловлено возросшим добровольным декларированием. Авторы также считают, что эффект роста производительности в реальном секторе был положительным, хотя и меньшим, чем эффект уклонения от налогов.

с ним в марте, пытался объяснить это, но особого успеха не добился.

Правда, рост реального курса рубля в целом беспокоил и МВФ, и потому фонд настойчиво предлагал применить существенную стерилизацию. Но, как известно, результаты вновь превзошли все ожидания, и даже при неблагоприятных международных условиях экономический рост составил за год 5,3% ВВП, в очередной раз позволив России занять одно из первых мест в мире по этому показателю.

РОССИЯ И МВФ — ПО-ПРЕЖНЕМУ ДРУЗЬЯ

Парадигма менялась, а вместе с ней и представления мирового сообщества о происходящем. Началась переоценка взглядов в отношении путинской России и попытка разобраться в том, что она из себя представляет теперь, после девяти лет не вполне удачных постсоветских реформ. Стало ясно, что в стране происходят реальные позитивные сдвиги. В МВФ, возможно, предпочли бы несколько иную расстановку приоритетов, но в целом Россия все-таки двигалась в правильном направлении.

В конце ноября в Москве побывала очередная миссия фонда. Она столкнулась с тем, что российские власти посылали довольно противоречивые сигналы. Касьянов прямо сказал мне и косвенно дал понять миссии, что в новой договоренности с МВФ нет необходимости. Помощи от Парижского клуба уже не ожидалось, и потому пропал этот прикладной смысл в заключении договоренности с фондом; в определенном смысле России даже было выгодно показать всему миру, что она отныне может обходиться и без помощи МВФ. Любая поддержанная МВФ программа, если необходимости в ее финансировании со стороны фонда не имелось, получала статус «кредита предосторожности». Для фонда это означает, что деньги не выделяются, кроме как в случае серьезного ухудшения обстоятельств, на которые правительство заведомо не может повлиять. Однако, поскольку руководил сотрудничеством

с МВФ Кудрин, Касьянов не стал дезавуировать его действия открыто перед членами миссии, ограничившись намеками. Кудрину же он сказал, что заключать договоренность с МВФ стоит только в том случае, если она не будет увязана ни с какими реальными обязательствами. Иными словами, ничего сверх того, что правительство и так уже наметило в рамках собственной программы, в договоренности с фондом не должно было быть.

Кудрин попытался согласовать с фондом именно такую программу, и МВФ пошел ему навстречу в ее разработке. Переговоры продолжались еще какое-то время, пока не было наконец решено, что никакой программы не будет. Все это получилось довольно путано, поскольку сам Кудрин по каким-то своим соображениям явно хотел принятия программы, и точно так же хотели этого и задействованные в работе с ним сотрудники фонда. Они даже представили Совету директоров доклад о результатах переговоров с Кудриным, сообщив, что работа над проектом программы близка к завершению и вскоре он будет представлен на рассмотрение Совета. И только когда Кудрин попытался утвердить в правительстве подготовленный проект, из негативной реакции Касьянова стало понятно, что идея новой договоренности с фондом была обречена на провал с самого начала*.

Касьянов был прав. В программах фонда Россия больше не нуждалась, отныне ей достаточно было отношений дружбы и сотрудничества с МВФ. Предстояло выстроить отношения по-новому, и никаких обязательных для исполнения согласованных рамок уже быть не могло. Фонд превращался в доверительного советника и помощника, а Россия теперь сама решала судьбу своей экономики. Впервые за всю постсоветскую историю страны появилось понимание, что Россия больше не нуждается в финансовой помощи со стороны, что она ни от кого не зависит. Поэтому советы иностранцев, да и быстро набирающих си-

* Интересные подробности тех событий описал Андрей Денисов («Россия и МВФ не распишутся», «Время новостей», 26 марта 2001 г.).

лу отечественных экспертов, власти могли отныне воспринимать разве что с доброжелательным интересом.

Эта перемена произошла настолько быстро и незаметно, что сотрудники МВФ еще довольно долго продолжали работать с прежним, «программным», отношением к делу. В январе 2001 года к команде МВФ, занимавшейся Россией, присоединился опытный сотрудник фонда Сиддхартх Тивари. В середине 1990-х гг. он представлял МВФ в России, и именно он начал работу по переориентации с обычных программ помощи на углубленные исследования и выработку рекомендаций. На этой основе в Москве продолжил работать пришедший мне на смену Пол Томсен.

В остальном в течение года сохранялись благоприятные условия, экономический рост продолжался, а отношения между правительством и частным сектором начали становиться более прозрачными. Несмотря на резонанс дел Гусинского и Березовского, экономическую ситуацию в России воспринимали уже как гораздо более нормальную. Внутренние финансовые рынки снова заработали, фондовый рынок резко пошел в гору, а золотовалютные резервы росли как на дрожжах.

РОССИЯ СТАНОВИТСЯ НОРМАЛЬНОЙ СТРАНОЙ

В 2001 году появилось ощущение, что жизнь в России начинает становиться похожей на нормальную. Конечно, никуда не делись бедность, чиновничий произвол и некомпетентность бюрократов, и все еще слишком часто вспыхивали различные скандалы. Но при этом тогда не покидало чувство, что жизнь потихоньку становилась лучше. Даже в отношении злоупотреблений милиции, преступности и коррупции среди руководства страны, казалось, появилось больше прозрачности, а публичные дискуссии на эти темы уже мало чем отличались от тех, что шли в других странах. К сожалению, эта относительно оптимистическая перспектива исчезла еще во время первого путинского срока.

Стабильность администрации Путина и правительства Касьянова выгодно отличала их от предшественников. Возможность того, что государственные институты и их руководители могут в России быть и надолго, уже сама по себе вселяла надежду.

Камдессю, даже будучи пенсионером, продолжал вести активную жизнь — уже в качестве уважаемого ветерана — среди международных государственных деятелей. В апреле он посетил Москву по случаю организованной Ясиным конференции, посвященной модернизации российской экономики. Он поделился впечатлением, что его российские собеседники, включая Касьянова, сильно изменились, обрели уверенность в себе и мало чем отличаются от своих европейских коллег.

Состоялось наконец-то знакомство Путина с президентом Бушем. Они встретились 16 июня в Словении, и неожиданно между ними завязались хорошие отношения, тут же сказавшиеся и на западных представлениях о России. К тому же Путин уже имел тесные и откровенные отношения с Блэром и Шредером*. Вскоре он встретился с ними снова на саммите «Большой восьмерки» в Генуе (21—22 июля).

18—19 июня побывал в Москве Фишер. Это был его прощальный визит в качестве руководителя МВФ. Путин пригласил Фишера вновь посетить Россию и даже в шутку предложил ему работу в Москве**. Впоследствии Россия досрочно погасила часть полученных от МВФ кредитов, в результате чего оставшаяся непогашенной сумма опустилась ниже того уровня, начиная с которого МВФ вводит обязательный постпрограммный мониторинг.

* Хотя у Путина и сложились хорошие отношения с отдельными европейскими лидерами, с ЕС в целом у него это не получилось. Похоже, что европейские руководители предпочитали выстраивать отношения с ним именно таким образом.

** Фишер покинул МВФ в феврале 2002 года и занял должность вице-председателя Citigroup в Нью-Йорке. В настоящее время он руководит Центральным банком Израиля.

ПЕРЕМНЫ В ОТНОШЕНИЯХ

К лету 2003 года стали ощущаться перемены в представлениях внешнего мира о России. Маятник международного общественного мнения в очередной раз качнулся от мрачного настроения к эйфории (правда, всего через год он опять начал двигаться в обратном направлении). Перемена к лучшему началась еще летом 2001 года, но особую силу ей придали события, последовавшие за трагедией 11 сентября. Изменение в отношении к России до и после этого события было разительным. До него западная пресса клеймила Буша и остальных западных лидеров за то якобы наивность, с которой они вели дела с Путиным. А 11 сентября все сразу и резко изменилось. Буш сообщил, что первый иностранный руководитель, который позвонил ему, был Путин и что он пообещал не повышать в ответ состояние боеготовности российских войск, несмотря на введение полной боевой готовности в вооруженных силах США, а также отменить во избежание недоразумений начинавшиеся крупные военные учения. Через две недели после трагедии Путин решительно поддержал созданную США антитеррористическую коалицию, предоставил возможность использовать коридоры в российском воздушном пространстве, объявил о готовности делиться разведанными и снял все возражения против размещения баз США в Средней Азии. Еще через несколько недель Путин сделал следующий шаг и объявил о закрытии военных баз, остававшихся еще с советских времен во Вьетнаме и на Кубе.

За этими инициативами угадывались и тревога самой России по поводу беспокойной обстановки на ее длинных южных границах, и желание добиться более теплых отношений с Западом. Другим, не менее важным фактором, было то, что испытывавшие десять лет лишений вооруженные силы страны находились на пределе и потому любой конфликт на границах был крайне нежелателен.

В октябре 2001 года свой первый визит в Москву в качестве руководителя МВФ совершил Хорст Келер, а его

первый заместитель Энн Крюгер посетила Россию в марте 2002 года. Оба визита отразили новый подход к сотрудничеству с Россией как с уважаемым членом МВФ и важным участником глобальной и региональной экономики, ответственность которого распространяется далеко за пределами его границ. Ежегодные консультации состоялись в декабре 2001 года. Поскольку о возможной финансовой помощи со стороны МВФ речь не шла, стороны впервые смогли сосредоточиться на некоторых аналитических вопросах и рассмотреть разнообразные сценарии политики в ряде областей. Отчет о переговорах Совет директоров рассмотрел 15 марта 2002 года*.

В последующий период в России, как и во всех странах, имеющих непогашенные кредиты, дважды в год осуществлялся постпрограммный мониторинг. Цель такого мониторинга состоит в том, чтобы убедиться, что проводимая в стране политика обеспечивает доходы, достаточные для погашения кредитов. Затем 31 января 2005 года Россия погасила все оставшиеся кредиты МВФ (на это было потрачено 3,3 млрд долларов из Стабилизационного фонда). Министр финансов Кудрин тогда подчеркнул, что Россия таким образом сэкономила на процентах 204 млн долларов. В 2005 году Россия также дала свое согласие на использование рубля в качестве одной из валют в целях кредитования нуждающихся стран и стала, таким образом, одним из кредиторов МВФ. А ведь всего шестью годами раньше, во времена Примакова, разговор шел о том, объявит ли Россия дефолт по своим долгам фонду.

В последующие годы МВФ постепенно утрачивал свое значение для России. Фонд несколько раз направлял в страну свои миссии и подготовил ряд высококачественных аналитических отчетов о состоянии российской экономики". Небольшое представительство фонда в Москве по-прежнему существует и продолжает предоставлять тех-

* См.: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0240.htm>.

** Полный перечень докладов, имеющих в свободном доступе, можно найти на Интернет-сайте МВФ: www.imf.org.

нические консультации правительству. Благодаря влиянию и длительному пребыванию на своих постах министра финансов Кудрина и исполнительного директора МВФ Можина, а также, несомненно, ввиду возросших размеров экономики и темпов ее развития, Россия к началу 2008 года достигла такого статуса в фонде, который задним числом оправдал ее членство в «Восьмерке». Пример тому можно было наблюдать летом 2007 года, когда Россия по собственной инициативе выдвинула кандидатуру бывшего премьер-министра Чехии Йозефа Тошовского на пост директора-распорядителя МВФ, попытавшись сделать процесс выборов состязательным*. Однако после августовских событий 2008 года на Кавказе даже продолжение ее членства в «Восьмерке» подверглось сомнению.

К лету 2008 года, несмотря на сложные глобальные экономические условия, российская экономика по-прежнему растет и расширяет свою базу. В последнем обзоре World Economic Outlook МВФ прогнозирует рост ВВП на 2008 год на уровне 6,8%, а в 2009 году — 6,3%**. Похоже, что специалисты фонда опять чересчур осторожничают.

* На пост главы МВФ был избран бывший министр финансов Франции Доминик Стросс-Кан, но набирающие вес и влияние члены МВФ из развивающихся стран тем не менее, по достоинству оценили российскую инициативу.

** IMF, World Economic Outlook. April 2008. Tabl. A4.

Глава 14

РОССИЙСКИЕ СКАНДАЛЫ И РОЛЬ ПРЕССЫ

Наверное, нигде не встретишь такого колоссального разрыва между реальным положением вещей в конкретной стране и тем, что думают о ней в мире, как в случае с Россией. Тема эта заслуживает того, чтобы остановиться на ней подробнее.

СКАНДАЛЬНЫЙ ГОД

Только вспомните: в 1999 году казалось, что России грозит катастрофа, что возвращается авторитарный режим. Российская пресса, под непосредственным влиянием враждующих кланов, раздувала разнообразные скандалы. Мировые СМИ тоже не страдали сдержанностью при освещении российских реалий, остро интересуясь тем, кто же все-таки проиграл — или проигрывал — Россию.

Скандалы, выдуманные и раздутые тогда российской и международной прессой, надолго закрепили для Запада негативный образ России. Десять лет спустя они все еще дают о себе знать, хотя уже давно выяснилось, что, по крайней мере, два крупнейших скандала вообще не имели под собой никаких оснований. Но никто так и не выступил с извинениями.

Не буду подробно пересказывать суть всех звучавших «разоблачений» — их уже разобрали по косточкам и журналисты, и авторы целого ряда книг*. Но хочу обратить внимание на то, что все эти скандалы начинались в основном с подлога, раз-

* Исчерпывающие комментарии по целому ряду историй, связанных с якобы «пропажей» или нецелевым использованием денег МВФ, дал Алексей Можин в интервью газете «Время новостей», опубликованном 19 апреля 2004 г. (См.: <http://www.vremya.ru/2004/67/13/96662.html>)

дутого безответственной прессой, и причинили огромный ущерб репутации и интересам России. О скандалах легко и выгодно кричать с первых полос газет и делать сенсационные репортажи на телеэкране. Опровержения же, напротив, скучны (да и кому вообще охота признавать свои ошибки), и печатают их уже не на первых полосах; а на телевидении о них и вовсе не упоминают. В результате у читателей и телезрителей, даже у тех из них, кто пытается разобраться в происходящем, оседает в памяти только первая, непроверенная информация и остается вызванное ею чувство возмущения.

Первым, вооружившись самыми невероятными обвинениями, пошел в наступление депутат-коммунист, бывший прокурор Виктор Илюхин. В феврале 1999 года он заявил, что 4,8 млрд долларов, которые МВФ в качестве очередного транша выделил России в июле 1998-го, были разворованы. В доказательство он предоставил документы с банковскими счетами и платежными поручениями. Из прозвучавших обвинений следовало, что деньги должны были осесть на счетах Черномырдина, Чубайса, Кириенко, дочери Ельцина Татьяны и других лиц.

Поначалу обнародованной информации поверили, тем более что «налицо» были документальные доказательства. В Конгрессе США начали собственное расследование. Американская пресса и противники Клинтона были в восторге и смаковали эту историю от души.

Но оказалось, что речь шла о фантастическом, изощренном подлоге. Ни платежных поручений, ни банковских счетов, ни даже некоторых из поименованных Илюхиным банков просто не существовало*. Чтобы не осталось никаких сомнений, ЦБ по требованию фонда поручил аудиторской фирме PricewaterhouseCoopers тщательно проанализировать использование транша, и в результате она подтвердила то, что и так было давно известно: деньги были

* Лишь один очевидный пример: среди прочего в качестве «доказательства» приводилось платежное поручение, которое якобы оформил в адрес других банков за границей Федеральный резервный банк Нью-Йорка с указанием его реквизита SWIFT. Все бы хорошо, но только банки ФРС не пользовались системой SWIFT.

использованы для поддержания обменного курса рубля в последние недели перед кризисом. Но репутационный ущерб к тому времени уже был причинен. Он сказывается до сих пор, отчасти потому, что и попытки выдать те обвинения за чистую монету не прекращались. Уже в 2000—2001 гг. честолобивый следователь женевской прокуратуры, не имея никаких доказательств, пытался расследовать дело о «пропавшем» транше и прекратил следствие только после вмешательства своего начальства и неудачной попытки раздуть по этому поводу политический скандал.

Еще более шумным стало «дело Bank of New York». К нему отнеслись тем более серьезно, что замешанным якобы оказался крупный американский банк. В номере газеты New York Times за 19 августа 1999 года на первой странице была напечатана статья Тимоти О'Брайена, в которой автор выступил с невероятным разоблачением: до 10 млрд долларов, включая и деньги МВФ, были отмыты через BONY в результате крупной махинации, организованной русской мафией*. О'Брайен писал: «За прошедший год через Bank of New York были пропущены миллиарды долларов, и предполагается, что сделано это было в ходе крупной операции русской организованной преступности по отмыванию денег». После появления этой статьи пресса и политики начали проявлять небывалый интерес к операциям, которые «русская мафия» якобы проводила на территории США.

Разразившийся скандал причинил серьезный ущерб многим лицам и организациям.

И еще более невероятным, чем сами разоблачения, стал тот факт, что 17 января 2000 года New York Times опубликовала еще одну статью О'Брайена (но уже отнюдь не на первой полосе), в которой он опроверг собственные изначальные обвинения и предположил, что и его, и другие органы печати ввел в заблуждение источник, не заслуживавший доверия". Еще через три месяца О'Брайена вынудили уйти из New York Times.

* См.: Activity at Bank Raises Suspicions of Russian Mob Tie // New York Times. 19.08.1999.

** См.: Doubts Raised About Source in Bank of New York Inquiry // New York Times. 17.01.2000.

Однако федеральное расследование возможных противоправных действий BONY было закончено лишь в 2004 году, и на следующий год банк достиг взаимного согласия с министерством юстиции США. Банк признал, что действительно имели место случаи, когда информация о подозрительных операциях не сообщалась в установленном порядке, и выплатил в общей сложности 38 млн долларов штрафа за нарушения в работе с некоторыми подозрительными российскими счетами. BONY также согласился с обязательным в дальнейшем применении целого ряда превентивных мер, которые он, по его заверениям, и так уже использовал, и предоставил возможность независимому контролеру осуществлять в течение определенного срока надзор за его операциями. Но по гораздо более серьезным статьям, касающимся отмывания денег в определении Закона о контроле за отмыванием денег 1986 года, дело против банка в суде возбуждено не было. Некоторые служащие BONY, впрочем, были осуждены за пособничество в создании и использовании незаконной схемы движения средств*.

Известный журналист Джек Келли в газете USA Today писал о том, что следователи якобы подозревали присутствие денег Международного валютного фонда в расследуемой схеме «отмывания» через BONY. В 1999 году газета провела внутреннее расследование, в рамках которого, насколько известно, высокопоставленный сотрудник министерства финансов США указал одному из ответственных редакторов газеты на ненадежность информации Келли, на использование им в своих предположениях сильно завышенных сумм и на то, что газета может в результате оказаться в крайне неловком положении. Однако никаких дальнейших шагов со стороны газеты не последовало**.

* См.: «Bank Settles U.S. Inquiry Into Money Laundering», New York Times, 9 ноября 2005 г. Люси Эдвардс (сотрудница BONY) и ее муж Питер Берлин признали себя виновными в сговоре с целью отмывания денег и в нарушении правил отчетности, но не в отмывании денег как таковом.

** Лишь несколько лет спустя выяснилось, что более полусотни статей Келли были сфабрикованы! 19 марта 2004 г. USA Today сообщила,

Скандал получился «что надо»: ФБР рассылало своих агентов по всему свету, в том числе в Москву, звучали угрозы о возбуждении многочисленных дел в суде, в Конгрессе приступили к собственному расследованию.

До сих пор так и не ясно до конца, что же на самом деле произошло в этом деле с BONY. По публикациям прессы судить трудно: в погоне за сенсацией журналисты, как минимум, явно все преувеличивали, но не исключено, что и вовсе были жертвами манипуляций. С технической точки зрения, похоже, что по большей части клиенты BONY не отмывали «грязные деньги», а пользовались счетами банка для ухода от налогов, что тогда в России было повсеместной практикой. Повторюсь, никаких доказательств и серьезных обвинений против банка по поводу его участия в отмывании денег предъявлено не было.

Видимо, не в меру увлекшиеся журналисты попались в ловушку. На самом деле, кроме подозрений в незначительных злоупотреблениях, касавшихся нескольких миллионов долларов и, к тому же, происходивших в рамках совершенно других банковских операций, проводившихся другими подразделениями банка, никаких серьезных обвинений или свидетельств отмывания денег не было. Похоже, история была такова: адвокат, эмигрировавший когда-то из СССР с полученным еще в Кишиневе дипломом юриста, обратился в ФБР с недостоверными сведениями, имея целью отомстить бывшему партнеру по бизнесу из России. Говорят, что когда ФБР не смогло найти никаких улик в связи с его обращением, оно устроило утечку в прессу в надежде, что предполагаемые преступники сами проявят себя. Один из высокопоставленных сотрудников министерства финансов США говорил мне, что следователи явно не имели достаточного представления о банковской отчетности и, похоже, не были способны отличить

что провела расследование, в результате которого обнаружила: не менее 56 статей Келли со ссылками на свидетелей или его личное присутствие сфабрикованы. А ведь этот «журналист» проработал в USA Today 21 год.

обычные операции на корреспондентских счетах от операций, связанных с отмыванием денег*.

В самом банке сначала отстранили от работы, а затем вынудили уволиться вице-президента Наташу Гурфинкель, хотя никаких дел против нее в процессе следствия так и не было возбуждено. Она, впрочем, получила щедрое вознаграждение, заключив со временем мировое соглашение с банком и отказавшись от иска против него за незаконное увольнение.

Другой громкий скандал случился, когда швейцарская прокуратура возбудила дело против Павла Бородина, который до начала 1999 года возглавлял управление делами президента России. Бородина обвинили в незаконном использовании средств через фирму «Мабетекс», но позднее обвинения были сняты за отсутствием доказательств. В начале 2001 года, когда Бородин уже занимал пост госсекретаря Союза России и Белоруссии, его взяли под стражу в нью-йоркском аэропорту по подозрению в получении взятки от «Мабетекс». Три месяца спустя он был отпущен под залог, а еще через год американская Фемида закрыла дело.

Наконец, на более техническом (но гораздо более интересующем МВФ) уровне было сделано «открытие», будто в период президентских выборов 1996 года российская сторона предоставила фонду искаженные данные, и соответственно один или более траншей были выделены на основе ложной информации. Механизм, о котором шла речь, подразумевал размещение резервов Центрального банка на счетах офшорной фирмы FIMACO Ltd. (о. Джерси). Эта фирма являлась дочерним предприятием парижского Eurobank, который, в свою очередь, на 100% принад-

* Историю эту все никак не хотят забыть. 17 мая 2007 г. в Московский арбитражный суд от имени российской Федеральной таможенной службы был подан иск к BONY о том, что в 1990-х гг. банк незаконно способствовал вывозу из страны 7 млрд долларов. ФТС потребовала возмещения ущерба в тройном размере — 22,5 млрд долларов. Летом 2008 г. этот иск все еще не был отклонен. В июле 2007 г. Bank of New York слился с банком Mellon, и теперь уже он выступает ответчиком.

лежал российскому ЦБ. Никакого запрета на размещение резервов в офшорах не существовало — напротив, это была стандартная общемировая практика. Однако у МВФ возникло беспокойство в отношении ликвидности резервов, размещавшихся в связанных с ЦБ банках*.

Хуже всего было то, что некоторые активы, отражавшиеся в качестве резервов на балансе ЦБ и размещенные в FIMACO, не могли быть использованы вовсе, так как они выступали обеспечением по обязательствам Eurobank, а в одном случае была зафиксирована явно фиктивная операция, целью которой было представление резервной позиции в более выгодном свете по сравнению с реальностью. Фирма PricewaterhouseCoopers провела тщательное расследование этих фактов, и по его результатам были приняты некоторые меры, включая взятое ЦБ обязательство вывести резервы из дочерних структур и обеспечить большую прозрачность в управлении ими**.

Любой из этих скандалов уже сам по себе мог испортить международную репутацию России, особенно в условиях, когда и так не было ясности, в каком все-таки направлении будут развиваться ее политическая система и внешняя политика. Все вместе, невероятно раздутые и выданные западной прессой за чистую монету, они полностью и безоговорочно заглушили какие бы то ни было позитивные известия из России. Подозрительное отношение к стране, посеянное этими скандалами, не исчезло и по сей день. Я уверен, что ответственность за это — по крайней мере, частично — лежит на западных СМИ.

* МВФ даже выдвигал в качестве одного из условий продолжения финансовой помощи требование, чтобы ЦБ при исчислении своих валютных запасов исключал все средства, размещенные на счетах аффилированных банков.

** Дочерние банки ЦБ были окончательно проданы Внешторгбанку в 2006 г.

ВЛИЯНИЕ СМИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ВЗГЛЯДОВ
ЗА РУБЕЖОМ

О влиянии западных СМИ на мировое общественное мнение о России можно было бы написать отдельную книгу. Я же хочу лишь подчеркнуть, что СМИ с их подчас местечковым взглядом на мир, наивностью и лицемерием, несомненно, сыграли определенную роль в восприятии отношений между МВФ и Россией.

Западная пресса, конечно, нередко подхватывала сообщения, появившиеся в российских СМИ. Касьянов в одной из наших бесед в начале 2001 года сетовал, что позитивные шаги правительства пресса, как правило, оставляет без внимания. Отчасти так получалось из-за недостаточного профессионализма журналистов, отчасти — по вине самого правительства. Работать с прессой оно еще как следует не умело, надлежащей дисциплины при общении с журналистами не было, а в результате правительство вредило само себе. Но при этом Касьянов все равно считал, что при сильно ограниченном кадровом ресурсе на руководящем уровне отвлекаться на связи с общественностью было непозволительно, что необходимо было все силы посвящать существу работы и надеяться, что результаты со временем оценят по достоинству и так. Думаю, что в этом он был прав, особенно если учесть, что разговор наш на эту тему состоялся после неприятной истории, связанной с фактическим отказом погашать долги Парижскому клубу.

Зимой 2000—2001 гг. российские СМИ явно не из благородных побуждений на протяжении нескольких месяцев настойчиво муссировали ни на чем не основанные слухи о предстоящей смене правительства*. Ссылались они при этом исключительно на анонимные источники или разного рода политологов.

* При этом после предвыборных кампаний 1999—2000 гг., при тогдашней чехарде с министрами и премьер-министрами, практически любой слух о грядущих изменениях неизбежно имел общественный резонанс.

Крепко досталось и самому Касьянову. Его рисовали представителем Березовского или «Семьи», и в конце концов навесили на него ярлык «Миша — два процента». Я как-то спросил его, насколько все это мешало его работе, например, когда ему приходилось встречаться с другими главами правительств; ведь должен же он был представлять себе, что наверняка содержалось в справках о нем, подготовленных их референтами. Касьянов ответил, что были, очевидно, те, кому подрыв авторитета власти шел на пользу. К сожалению, создающиеся таким образом представления имеют вполне реальные последствия, поскольку влияют на занимаемые правительствами позиции и на отношение рынков. Именно из-за них процесс восстановления российской экономики сталкивался с ненужными дополнительными трудностями.

Безответственное поведение СМИ прослеживалось не только в материалах о России. Возможно, еще важнее для рассматриваемого в этой книге предмета то, как даже самые уважаемые международные издания подхватывали ни на чем не основанные истории и преподносили их как реальные факты. Иногда казалось, что в любой новости, касавшейся одновременно России и МВФ, пресса неизбежно найдет повод для скандальной сенсации. У меня, во всяком случае, сложилось тогда именно такое ощущение.

Таков итог скандалов, гремевших в 1999 году. По-прежнему время от времени появляются сообщения о «пропавшем» транше в 4,8 млрд долларов, хотя все обвинения уже давно убедительно опровергнуты по всем пунктам.

Автор скандала вокруг BONY Тим О'Брайен со временем опроверг многое из того, что написал ранее. Сделал он это, правда, при достаточно странных обстоятельствах,

* Понять, откуда именно все это исходило, было трудно, но ясно, что тогдашним оппонентам политики Путина было намного проще очернить его правительство, нежели его самого.

** На мой взгляд, только Financial Times серьезно пыталась перепроверять свои источники и сообщать максимально точную информацию.

хотя международная пресса обратить внимание на его опровержение не захотела. Ни разу ни перед кем не извинились за оставшиеся недоказанными обвинения ни ФБР, ни министерство юстиции. Никто не хотел признавать, что миллионы долларов из карманов налогоплательщиков уходили на расследование истории, опровергнутой самим ее автором. Представители Конгресса США, поспешившие присоединиться к громкому хору обвинителей, так никогда и не признали ошибочность своей позиции. И даже BONY не выступил с официальными извинениями за то, что беспричинно испортил карьеру одного из главных «действующих лиц» скандала — Наташи Гурфинкель.

Эти сенсационные, но безосновательные истории, как правило, производили впечатление на людей и оседали у них в памяти. Более того, по всему миру их перепечатавали со ссылкой на уважаемые европейские и американские СМИ, и они начинали жить самостоятельной жизнью. В Россию эти истории возвращались уже как западные материалы, а здесь сообщения иностранной прессы считаются правдой по определению. Для меня самым ярким примером такого плохо информированного и даже злопахательского журнализма стали статьи во французской газете *Le Monde*. Уже в 2003 году в них по-прежнему переплетались воедино «разворовывание» кредитов МВФ, отмывание денег через BONY, использование безналогового режима в Науру и других офшорных зонах, предоставление МВФ ложных сведений, давление на прессу, жестокость по отношению к населению Чечни. Корреспондент *Le Monde* Софи Шихаб, к которой я раньше относился с уважением, такого рода журнализм вообще превратила почти что в искусство.

А самый позорный случай откровенной лжи на моей памяти был спровоцирован тогда уже мало кому известной «Литературной газетой». В ноябре 1999 года она напечатала статью, автор которой, ссылаясь на некий анонимный источник в Кремле, обвинил Камдессю лично в получении крупной взятки за выделенное России фи-

нансирование. В Кремле, естественно, это обвинение решительно опровергли, заверили, что никто ничего подобного сказать не мог, и принесли свои извинения за случившееся, а газета напечатала опровержение. И тем не менее, невзирая на все это, вполне уважаемая итальянская газета *Corriere della Sera* перепечатала материал без изменений и, конечно, даже не упомянула о его официальном опровержении.

Глава 15

ЧТО МОЖЕТ ПОСЛЕДОВАТЬ ЗА ЭПОХОЙ ПУТИНА

До сих пор речь шла о причинах и непосредственных последствиях финансового кризиса 1998 года. Теперь настало время оценить его более долгосрочный эффект и поразмышлять, может ли нечто подобное случиться вновь. Попытаюсь оценить в широком смысле и роль МВФ. Наконец, после кавказской войны августа 2008-го мне представляется более важным, чем когда-либо прежде, рассмотреть ситуацию в исторической перспективе.

РОССИЯ ПРИ ПУТИНЕ

Со времени кризиса 1998 года Россия, вне всяких сомнений, изменилась коренным образом. Сегодня ее экономика успешно развивается, и в политическом плане она крепко стоит на ногах. Объясняют эти неожиданные российские успехи по-разному. Можно, например, задаться вопросом о том, какую роль сыграл Владимир Путин — человек, который на протяжении всего десятилетия был либо премьер-министром, либо президентом страны.

Андерс Аслунд в своей книге утверждает, что нынешние экономические достижения стали возможны благодаря дерегулированию, приватизации, финансовой стабилизации и другим экономическим реформам, которые к концу 1990-х достигли необходимой критической массы. Он пишет, что в историческом плане поразительно, как всего за семь лет в России была выстроена динамичная рыночная экономика. В некотором смысле России нужно было пройти через горнило финансового краха 1998 года, чтобы осознать значимость ответственной налогово-бюджетной политики. Аслунд считает, что Путин не генерировал нынешний успех российской экономики, а получил его в на-

следство и стал его попечителем. Причем высокие мировые цены на нефть немало облегчили ему задачу.

В главе 2 говорилось о том, как Борис Ельцин вынужден был постоянно идти на компромиссы, чтобы удержать в своей власти то немногое, что еще оставалось ему подконтрольно, удержать страну от экономического и социального краха. Ему пришлось предоставить широкие полномочия региональным лидерам, хотя те нередко исполняли волю коммунистической оппозиции. В ряде случаев Ельцин шел на поводу у деловых кругов, поскольку остро нуждался в их финансовой помощи и в поддержке принадлежавших им медийных империй. Путину удалось в значительной степени вернуть Кремлю утраченную в тот период исполнительную власть. Он превратил ее в самый сильный элемент российской государственной системы, хотя одновременно вроде бы ущемил независимость законодательной и судебной ветвей власти, а также и СМИ.

Во время первого срока на посту президента очевидно и большого успеха Путин добился в экономике. Она росла быстрыми темпами, страна постепенно погашала свои внешние долги, на смену бегству капитала пришел устойчивый приток частных инвестиций, принимались меры по искоренению бедности и безработицы. И Путин не просто унаследовал уже начавшие работать и давать эффект реформы; он активно развил некоторые из них, в том числе коренным образом обновив Налоговый кодекс (с его единой 13-процентной ставкой подоходного налога), обеспечив принятие Земельного кодекса и проявив осторожный и последовательный подход при формировании бюджета.

Влияние олигархов серьезно уменьшилось уже начиная с 2000—2001 годов^{*}. Целью новой администрации было ограничение их независимости и лишение их политического ресурса, которыми они располагали в 1990-е^{***}, хотя

* Aslund, 2007.

** См.: Sakwa R. Putin: Russia's Choice. London: Routledge, 2004.

*** См.: Зудин А. Режим Владимира Путина: контуры новой политической системы. Carnegie Moscow Center White Paper. April 2002.

методы достижения этого, видимо, вырабатывались по ходу развития событий. К тем, кто не адаптировался к новым правилам игры, применялась сила. Общий фон определился с эмиграцией Гусинского и Березовского. Большинство остальных олигархов входили в состав нового бюро правления РСПП — этот механизм, как казалось, должен был измениться методы, которыми они действовали. Теперь им предоставлялась возможность коллективного, прозрачного и системного лоббирования в пользу тех или иных изменений в экономической политике. В элите утвердилась новая иерархия. Лидеры государства теперь играли ведущую роль, а крупный бизнес — роль младшего партнера*.

Конечно, большинство российских наблюдателей считают водоразделом, определившим переход от одной модели взаимоотношений государства и бизнеса к другой, дело ЮКОСа, начавшееся с ареста главных акционеров компании Платона Лебедева и Михаила Ходорковского (соответственно в июне и октябре 2003 года)**. В то время ЮКОС был крупнейшей компанией в России и ведущим производителем нефти. После арестов власть постепенно расчленила ЮКОС и распродала компаниям, находившимся под госконтролем. Ходорковского и Лебедева осудили и приговорили к длительным срокам заключения за уклонение от налогов и мошенничество.

Скромнее получились во время второго срока и результаты экономической политики Путина. Его главной инициативой в этой области стала, пожалуй, монетизация социальных льгот, но при проведении этой реформы в январе 2005-го было допущено много ошибок. Разочарование вызывало и неудовлетворительное исполнение правитель-

* См.: Зудин А. Государство и бизнес в России: эволюция модели взаимоотношений // Неприкосновенный запас. 2006. №6; Podplatinik. Big Business and the State in Putin's Russia.; Yakovlev A. The Evolution of Business — State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? Europe-Asia Studies 58: 7 (2006).

** Перегудов С. Новый этап в отношениях бизнеса и власти. <http://www.politcom.ru/2005/analit200.php>.

ством национальных проектов по жилью и здравоохранению; в конце концов Путин поручил их специально созданной комиссии во главе с Медведевым, который был тогда главой его администрации (а с ноября 2005-го — первым вице-премьером). Не сработали как следует реформы юридической и административной систем, а также армии. Правда, во многих других странах вторые президентские сроки тоже часто получались менее продуктивными, чем первые.

В плане внутренней политики Путину за восемь лет удалось добиться гораздо большей консолидации, и хочется надеяться, что самые болезненные вопросы — в том числе Чечня и политическая нестабильность — теперь уже навсегда остались в прошлом. Накануне президентских выборов в марте 2008 года россияне были вполне довольны жизнью и, вопреки букве Конституции, похоже, несколько не хотели, чтобы Путин уходил со своего поста.

ЧТО СЛУЧИЛОСЬ С ПРЕМЬЕР-МИНИСТРОМ КАСЬЯНОВЫМ?

Возможно, с точки зрения практической реализации экономической политики второй срок Путина оказался бы более продуктивным, если бы на посту премьер-министра остался Михаил Касьянов. Несмотря на разногласия и соперничество между министрами его кабинета, многие важные начинания были осуществлены именно в период его премьерства. Касьянов умел принимать правильные решения, и его опыт работы в экономическом блоке, несомненно, шел ему на пользу как главе правительства и был на пользу делу.

В 2002 году у нас с Касьяновым состоялся довольно откровенный разговор о трудностях, с которыми сталкивалось его правительство. Он в целом дал осторожную оценку достигнутому к тому моменту. Он со всей очевидностью понимал, сколько еще предстояло сделать, особенно в областях административной, судебной, политической ре-

форм и в части структурной реформы экономики, и насколько велико влияние политических обстоятельств. Стабильность в финансовом секторе, например, хотя и была достигнута, но оставалась в то время непрочной, а реальная трансформация экономики все еще в очень значительной степени ограничивалась Москвой и Санкт-Петербургом. Касьянов подробно говорил о тяжелом положении в большей части страны, сравнивая его с миной замедленного действия. Его правительству необходимо было действовать быстро и одновременно осторожно. При этом в госаппарате ощущалась острая нехватка преданных делу, честных и компетентных руководящих кадров. Но в то же время Касьянов отметил, что стремительно рос профессионализм среди руководителей предприятий и одновременно менялось отношение деловых кругов к правительству*.

Я обратил его внимание на то, что в мире к России сложилось скептическое отношение, что ей больше не готовы ничего прощать. Причем в последнее время этот скептицизм только укреплялся, поскольку положение дел по сравнению, например, с 1999 годом значительно улучшилось. По мнению Касьянова, такое отношение было несправедливым, ведь имелись реальные достижения: не только макроэкономическая стабильность, но и новый Налоговый кодекс, реформа естественных монополий, меры по упорядочению рынка труда. Все это создавало основу для структурной трансформации.

Проблема заключалась в том, что в наследство правительству досталась огромная неповоротливая система, а сделано было для ее коренной перестройки очень мало. Касьянову каждый день приходилось принимать массу трудных решений. Естественно, случались ошибки, да и на исполнительском уровне качество реализации поли-

* С его точки зрения, в прошлом запросы бизнеса в основном ограничивались просто деньгами или эксклюзивными «делками», а теперь, как и в других странах, предприниматели лоббировали в пользу изменений в политике.

тики правительства оставляло желать лучшего. В какой-то момент количество действительно нужных решений должно было дать в экономике качественный эффект. Но все «простые» масштабные меры (в частности, законодательные) уже были приняты предшественниками; правительству достались вопросы гораздо более рутинные. В этой связи Касьянов с большим удовлетворением говорил о своих хороших рабочих отношениях с президентом. Путин не всегда со всем соглашался, но зато внимательно слушал, задавал вопросы по делу и поддерживал начинания правительства. Как теперь известно, этому тесному сотрудничеству суждено было вскоре прекратиться.

24 февраля 2004 года президент Путин пригласил Касьянова и предложил ему написать заявление об отставке. Касьянов позднее вспоминал, что не сразу понял смысл происходящего. По времени получалось, что до инаугурации оставалось немногим более двух месяцев, и будущая отставка правительства представлялась Касьянову вполне естественной. Но, к его великому удивлению, Путин покачал головой и объяснил, что правительство должно уйти в отставку немедленно*.

На место Касьянова был назначен бывший министр внешней торговли Михаил Фрадков. Дума без проблем утвердила его кандидатуру 5 марта. Изменений в составе правительства практически не произошло. Экс-премьер Степашин, под началом которого когда-то работал новый глава правительства, сказал о нем: «Фрадков не принадлежит ни одной фракции, ни одной политической партии».

* Касьянов, по его собственному признанию, со временем понял, что какая-то из близких к президенту группировок внушила ему, что премьер недостаточно лоялен и даже подумывает о выдвижении собственной кандидатуры на президентских выборах. Хотя стоило ли удивляться, если он сам, как минимум дважды, публично выступил в защиту арестованного в октябре 2003 года Ходорковского. И хотя сам Касьянов тогда решительно отрицал наличие у него каких бы то ни было президентских амбиций, прямо объясниться с Путиным, не имея с ним доверительных отношений, он не смог.

Я заметил такую интересную особенность. В нынешние времена — практически во всем мире — министры почти никогда не уходят в отставку из-за разногласий по какому-нибудь принципиальному или политическому вопросу. Даже в Азии, где отставки высших чиновников не редкость, они все же случаются только тогда, когда кто-то попадает в неловкое положение. Россия в этом смысле исключением не является. Хотя в описываемый период у работавших в правительстве людей нередко случались трудные моменты, вряд ли можно себе представить, чтобы, скажем, Чубайс подал в отставку из-за того, что ВЧК в 1997 году не удалось проявить жесткость к нефтяным компаниям. Или что Задорнов ушел бы в знак протеста против того, что Боос при поддержке Примакова в начале 1999 года принялся обсуждать с крупными налогоплательщиками индивидуальные соглашения о суммах их налоговых платежей в бюджет. Или что Кириенко уволился бы после того, как в июле 1998 года Дума не поддержала предложенные им экстренные меры, благодаря которым еще можно было предотвратить наступавший дефолт. Почему они все остались на своих постах? Наверное, у всех свои причины, но зачастую чиновники просто честно стремились выполнять свои обязанности и, возможно, исправлять ошибки.

В России исключением, подтверждающим правило, стала отставка руководителя администрации президента Александра Волошина. Этот влиятельнейший чиновник проработал на своем посту более четырех лет и добровольно ушел в конце октября 2003 года, вскоре после ареста Ходорковского*. Конечно, Андрей Илларионов тоже добровольно ушел с поста советника президента по экономическим вопросам, но он все же не был одним из руководителей страны, да и уход свой, состоявшийся 27 декабря

* И в публичных выступлениях, и в частных беседах Волошин всегда отрицал, что между этими событиями существовала какая-то связь или что вообще были какие-либо принципиальные расхождения с президентом. Однако, мне кажется, он просто не хочет ставить Путина в неловкое положение.

2005 года, обставил вполне в своем духе, заявив, что «одно дело — работать в частично свободной стране, какой Россия была шесть лет назад, другое дело — когда страна перестала быть политически свободной». «Я на работу в такое государство не поступал, контракт с ним не заключал и присягу ему не давал», — заключил Илларионов*.

ОЧЕРЕДНОЙ ПРЕМЬЕР-МИНИСТР

Правительство Фрадкова ушло в отставку 12 сентября 2007 года. Путин назначил на его место Виктора Зубкова, кандидатуру которого Дума утвердила уже 14 сентября.

Уходя, Фрадков, как ни удивительно, точнее всех объяснил причину своей отставки: он обосновал свою просьбу предстоящими «крупными политическими событиями в стране и своим желанием предоставить президенту России полную свободу выбора решений, включая кадровые». Назначив Зубкова, Путин нисколько не раскрыл планов по поводу предстоящих выборов, а напротив, сохранил интригу в вопросе выбора «преемника». Публично он заявил, что посчитал необходимым встряхнуть правительство и тем самым обеспечить его эффективность в предвыборный период. Он сказал, что некоторые министры слишком много думают о своем будущем и работа правительства стала из-за этого неэффективной. При этом он даже не намекнул, имелись ли в виду те, кто остался в кабинете, или те немногие, кто ушли.

* Илларионов никогда не избегал прессы и охотно пользовался своим положением в Кремле для публичного озвучивания своих взглядов. Так, например, журнал *The Economist* опубликовал в номере 25 января 2001 г. статью, в которой обильно цитировались его предсказания о том, что в России грядет экономический спад, в подтверждение чему приводились предоставленные самим Илларионовым данные. Дело, однако, в том, что и эти данные, и основанные на них выводы были неверными — ведь мои сотрудники и обеспечили Илларионова информацией, в которой он то ли не разобрался, то ли решил исказить в соответствии со своими идеями.

Итак, состав правительства изменился мало, но те замены, которые произошли, способствовали скорее повышению общего уровня компетентности кабинета. Министр финансов Алексей Кудрин получил одновременно должность заместителя премьер-министра. Главу Минэкономразвития Германа Грефа, уже какое-то время просившегося в отставку, заменила Эльвира Набиуллина, которая и в первый срок президентства Путина, в 2002—2003 гг., будучи тогда первым заместителем Грефа, считалась ключевым игроком в команде реформаторов. Набиуллина обладает более острым умом, более сосредоточенна и дисциплинирована в работе, чем Греф, и потому представляется, что решение о ее назначении было крайне удачным. На пост министра регионального развития был назначен Дмитрий Козак, занимавший к этому моменту должность президентского полпреда в Южном федеральном округе, включающем в себя регион Северного Кавказа. В отличие от своего предшественника Владимира Яковлева, Козак известен как человек умный и придерживающийся либеральных взглядов. Вызывавшего много критики Михаила Зурабова на посту министра здравоохранения и социального развития сменила бывшая до того заместителем министра финансов Татьяна Голикова, которая пользуется репутацией очень компетентного руководителя. Эти министры продолжают работать при президенте Медведеве и премьере Путине.

СУДЬБА РЕФОРМ

Осенью 2008-го Всемирный банк поставил Россию на 120-е место из 181 страны в рейтинге Doing Business, оценивающем, насколько легко или сложно вести в них бизнес (в предыдущем году Россия заняла 106-е место из 178)*.

Административная реформа, похоже, до сих пор буксует и на уровне правительства, и в госсекторе в целом. А ведь именно ее осуществление настоятельно необходимо для

* Doing Business 2009, World Bank.

успешной борьбы с коррупцией и совершенствования институтов управления. Ректор ГУ-ВШЭ Ярослав Кузьминов в интервью, опубликованном в «Независимой газете» 4 апреля 2006 года, сказал: «В 2003—2004 годах Греф и Козак подготовили концепцию административной реформы, идеи которой были приняты президентом. Но она стала ареной подковерной политической борьбы. В результате концепцию приняли, но реализовали с очень многими компромиссами. Из-за них административная реформа пожрала самое себя». Более чем два года спустя признаков прогресса в этой области по-прежнему не наблюдается.

С реформой судебной системы получилось не намного лучше. В 2001 году Козак, бывший тогда заместителем руководителя администрации президента, подготовил ряд основополагающих преобразований в этой сфере, предусматривавших в том числе введение суда присяжных, изменение порядка избрания судей, введение возрастного ценза для них и увеличение оплаты их труда. Одним из ключевых элементов реформы была попытка ограничить влияние всесильной прокуратуры за счет ограничения ее участия в рассмотрении уголовных дел и практически полного отстранения от участия в гражданском судопроизводстве. За прокурорами осталось право расследовать уголовные преступления, возбуждать дела в суде и наблюдать за соблюдением законности в процессе следствия.

Группы интересов воспользовались этими шагами, чтобы усилить свой контроль над судами и органами правопорядка. Авторы реформы хотели обеспечить независимость судов, но они находятся теперь под еще более жестким контролем исполнительной власти.

Бесспорно, что по сравнению с концом 1990-х гг. российские суды гораздо реже используются в качестве одного из средств ведения коммерческих войн*. Но в то же время они все больше отходят от роли независимых арбитров

* Хотя использование судов в конфликте среди акционеров нефтяной компании ТНК-ВР, судя по публикациям в прессе в мае-июле 2008 г., демонстрирует, что эта эра не закончена.

и, что в уголовных делах, что в коммерческих спорах, предпочитают занимать сторону государства. Это явление получило название «Басманное правосудие» — россияне понимают под этим судебную систему, защищающую исключительно, невзирая на букву закона, интересы государства. Принято считать, что дело ЮКОСа стало самой яркой иллюстрацией этого нового статуса российских судов.

ГОСУДАРСТВО ЗАВОЕВЫВАЕТ КОМАНДНЫЕ ВЫСОТЫ

Одной из примет правления Путина стал призрак возможного пересмотра результатов приватизации (что фактически произошло в случае с конфискацией ЮКОСа якобы за долги по налогам) и восстановление государственного контроля в экономике в широком смысле. Все, что связано с госконтролем, вызывает в России особую озабоченность по целому ряду причин. Самая очевидная из них заключается в том, что нередко правительство предпринимало некие действия, не озвучив при этом четко свою политику (как это случилось в конце 2003 года в деле ЮКОСа), в результате чего у инвесторов возникали серьезные трудности при оценке инвестиционного климата в стране. Хотя, правда, в апреле 2008 года был наконец принят закон, определяющий стратегические отрасли экономики и правила инвестирования в них. Но в любом случае, чтобы оценить его эффект, должно пройти какое-то время.

Кто в России действительно поддерживает идею госкапитализма (кроме имеющей свой интерес группы экономически безграмотных людей, обладающих, к сожалению, хорошими связями во властной вертикали)? Насколько вероятно, что государство возьмет экономику под свой контроль? Может ли из-за этого затормозиться экономическое развитие страны?

Прежде всего, следует понять, что концепция государственного контроля не так проста. В международной практике она включает в себя много различных аспектов, ряд

из них применимы к нынешней России и далеко не сводятся к государственному участию во владении предприятиями.

Эта концепция может, например, подразумевать партнерство правительства и крупного бизнеса, при котором государство предпринимает шаги в интересах крупных компаний, и в этом одно из ее отличий от политики невмешательства, не предполагающей никакой защиты крупного бизнеса от рыночных сил. Она может также означать тесную связь между правительством и частным сектором в тех случаях, когда компании поставляют свою продукцию на гарантированный им рынок. Ярким примером в этом случае может служить военно-промышленный комплекс: фирмы работают под госзаказ и ограждены от дисциплинирующего влияния свободной рыночной конкуренции. Другим примером могут служить дешевые государственные кредиты и гарантии, дающие преимущества отечественным экспортерам.

Идея госконтроля имеет богатое прошлое и применялась в разные периоды в той или иной форме во многих странах. Возникает она либо как реакция на экономический крах или спад в отдельных секторах, либо при необходимости наладить управление конкретной естественной монополией. Иногда, как в случаях «экономического чуда» в Японии или Корее, она имела в своей основе тезис о защите «зарождающихся производств».

Один из вариантов этого тезиса, используемый в России сторонниками расширения госконтроля, предполагает формирование отечественных лидеров («национальных чемпионов») в различных секторах экономики с целью успешного противостояния глобальной конкуренции. В свое время такой подход бытовал в западноевропейских странах, но при этом следует, естественно, иметь в виду, что национализация в послевоенной Великобритании или во Франции времен Миттерана имела в своей основе социалистическую идеологию.

В той или иной степени госконтроль существует везде. И неудивительно, что в России многие выступают за ак-

тивную роль государства в экономике — в конце концов, страна таким образом лишь фактически присоединилась к многочисленным игрокам на поле, где передача «командных высот» в госсобственность в правилах игры.

Однако мода на политику в пользу госконтроля приходит и уходит. После падения Берлинской стены и воплощения идей Милтона Фридмана правительствами Тэтчер и Рейгана многие страны отказались от прямого участия государства во владении предприятиями и предпочли ограничиться регулированием частного сектора и партнерскими отношениями с ним. С этой точки зрения развитие России в последние годы скорее противоположно нынешней глобальной тенденции к приватизации. Но нельзя упускать из виду и то, что в мире отмечается «ползучее» расширение участия правительств в экономике за счет принятия все новых и новых нормативных требований, а смешанные государственно-частные проекты и во все стали в последнее время излюбленной формой взаимодействия.

В теории в некоторых случаях введение госконтроля кажется предпочтительным, но на практике результаты реализации этого принципа все равно не радуют. Нерациональное использование ресурсов, коррупция, раздутые штаты, низкие производственные показатели — все это характерные черты, свойственные, за очень редкими исключениями, всем госпредприятиям в большинстве стран; очевидно, что они ложатся тяжким бременем на национальную экономику. В России, в первую очередь в госсекторе, проблема усугубляется острой нехваткой квалифицированных, компетентных и честных менеджеров, и потому дальнейшее распространение госконтроля в экономике ни к чему хорошему не приведет. Наоборот, оно наверняка лишь увеличит базу для коррупции. В то же время, по данным ЕБРР за 2006 год, в России доля госсектора в ВВП составила около 35%, то есть значительно меньше, чем в среднем по Западной Европе, и лишь не намного больше, чем в Соединенных Штатах, хотя эта доля и выше, чем была до конфискации активов ЮКОСа.

Можно ли однозначно утверждать, что ведущая роль государства вредна российской экономике? В некоторых отраслях, например в ТЭК, такая роль оправданна, невзирая на неизбежные издержки, связанные с высокой долей государственного участия. Государство занимает ведущие позиции в банковском секторе, авиастроении, судостроении, в развитии нанотехнологий. Создана госкорпорация «Российские технологии», призванная развивать тяжелую промышленность. От отраслевых министерств звучали предложения о создании госпредприятий в таких областях, как рыболовство, дорожное строительство и фармацевтика.

Налицо определенная тенденция, но спешить с ее безусловным осуждением все-таки не стоит, ведь у каждой страны свой собственный опыт. Например, поначалу, несколько лет назад, МВФ рекомендовал России воздержаться от создания Стабилизационного фонда и указывал на строгие требования, соблюдение которых, исходя из международного опыта, необходимо для эффективного управления таким фондом, а по сути, опасаясь нецелевого использования накопленных средств. Тем не менее сегодня вряд ли кто-то станет спорить с тем, что создание российского Стабфонда оказалось весьма успешным начинанием и позволило избежать «голландской болезни». По аналогии с этим примером в более общем плане можно предположить, что при всей обоснованности сомнений в эффективности госконтроля некоторый шанс на успех у этой стратегии все-таки есть.

Можно допустить, что рост госсектора в России явление временное, вызванное слабым пока развитием рыночной экономики и институтов. К сожалению, и это допуще-

* «Голландская болезнь» действительно опасна, поскольку цены внутри страны в валютном эквиваленте растут, а соответствующего роста производительности при этом нет. Но в России эта проблема не так заметна просто ввиду огромных масштабов экономики. В отличие от малых открытых экономик таких стран, как Нидерланды или восточноевропейские государства, Россия имеет обширный нерыночный сектор товаров и услуг.

ние никак не влияет на тот факт, что инвестиционный климат в стране от стратегии усиления госконтроля явно страдает. Главная опасность здесь в том, что негативные настроения инвесторов дадут о себе знать через два-три года (в зависимости отчасти от динамики цен на нефть), когда сальдо платежного баланса рано или поздно станет отрицательным, а потенциал существующих капитальных средств для повышения производительности будет исчерпан. Тогда станут действительно необходимы новые капиталовложения, и без существенного участия частного сектора, в том числе и прямых иностранных инвестиций, могут возникнуть реальные среднесрочные риски. Да и на нынешнем этапе, когда госкорпорации только начинают функционировать, Россия теряет в плане упущенного роста, несозданных рабочих мест, недобранных навыков и потери конкурентоспособности.

Следует также отметить и еще один существенный фактор, который отличает происходящее в России от опыта других стран. К распространению госконтроля в России подталкивают не идеологические убеждения, а обыкновенная жажда наживы, которую маскируют под патристический императив или, что еще хуже, под экономически обоснованную необходимость. И главная проблема в том, что получающие за счет госконтроля личную выгоду группировки нашли крайне удобное для достижения своей цели средство. Учреждение госкорпораций оформляется законодательно в каждом отдельном случае и обеспечивает им значительную автономию, поскольку предусмотренная степень контроля за ними со стороны исполнительной и законодательной власти значительно ниже, чем в остальном мире.

При том, что сторонники расширения госконтроля руководствуются в первую очередь личными (групповыми) интересами, можно ожидать, что они не пожалеют сил на защиту своих «завоеваний». В результате экспериментирование в этой сфере может довольно быстро закончиться. Назначенные от имени государства менеджеры, обеспечив себе за счет контроля над государственными активами вы-

сокий уровень жизни, захотят, естественно, сохранить его навсегда. Раньше они проделывали это за счет «вывода активов» — передачи активов госпредприятий на баланс частных фирм, но со временем проводить такие операции в крупных масштабах становится все труднее и труднее. Поэтому единственный способ в их распоряжении — приватизация в свою пользу значительных долей подконтрольных им предприятий. Вполне возможно, что по мере улучшения условий на финансовом рынке мы станем свидетелями череды первичных размещений акций.

Удивляться этой борьбе за перераспределение активов не стоит. Она была вполне предсказуема и началась уже в начале второго срока президентства Путина, но была завуалирована высокопарными рассуждениями о необходимости введения госконтроля в целях успешного развития экономики.

Дмитрий Медведев, судя по всему, прекрасно понимает суть происходящего и потенциальные угрозы. Остается надеяться, что ему и премьер-министру Путину удастся совладать с алчностью их сподвижников.

ГРУППИРОВКИ В КРЕМЛЕ

Что за группировки захватили столько власти в Кремле? На самом деле внутренние слабости властной вертикали вполне очевидны. В этом плане со времен дефолта 1998 года мало что изменилось. Ирония в том, что главное впечатление, которое производил президент Путин, в отличие от Ельцина, — это способность держать все под контролем. Признаками того, что это только видимость, можно считать и торможение реформ, и скандалы вокруг нераскрытых убийств. Проблема заключалась, по-видимому, в том, что весь правящий класс знал о предстоящей в 2008 году перетряске верхушки властной пирамиды.

Вопрос о будущем имел огромное значение не просто для чиновников, а для людей из ближайшего окружения Путина. Все они — каждый по-своему — были обязаны

лично президенту и своим положением, и своими немалыми доходами, и потому им во что бы то ни стало требовалось сохранить status quo. Ведь даже перемещение Путина в кресло премьер-министра могло означать неблагоприятное для них перераспределение ролей и властных полномочий.

Практически все высокие руководители в стране были подобраны по принципу их личной лояльности Путину. Примерно таким же образом назначались люди и на ключевые посты в ведущих государственных компаниях. И поэтому достигнутая было в последние годы политическая стабильность к концу 2007 года вдруг снова оказалась под вопросом. Одно за другим посыпались события, немыслимые в действительно стабильной политической системе.

Путина не могла не беспокоить начавшаяся осенью 2007 года открытая борьба за власть внутри правящей элиты. Ему нужно было решить традиционную в России проблему наследника, и похоже, что, чрезмерно сосредоточив президентскую и силовую власть, он сам себе усложнил задачу. В результате бесконечных интриг своего окружения Путин словно бы попал в ловушку. Именно этим, по-видимому, и объясняются предпринятые им осенью шаги. Ему необходимо было навести хоть какой-то порядок и подать сигнал, что и он сам, и его соратники в обозримом будущем так или иначе останутся у власти.

Стороннему наблюдателю такое объяснение происшедшего может показаться сильным преувеличением, но оно, тем не менее, вполне правдоподобно. Подтверждением тому служат неожиданно преданные осенью 2007 года огласке раздоры между ФСБ, Генпрокуратурой и Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. Руководитель ФСКН Виктор Черкесов опубликовал 9 октября в газете «Коммерсант» открытое письмо и обвинил ФСБ и ГП в провокации, якобы могущей поставить под угрозу национальную безопасность. Причиной послужил арест офицеров ФСКН сотрудниками ФСБ. Известный как давний соратник Путина, Черкесов заявил, что внутри «чекистов» начинается «война всех против всех».

Путин осудил Черкесова за то, что тот якобы вынес сор из избы, заявил, что само его письмо не читал, и отрицал, что между спецслужбами имеют место какие-то междоусобицы. Я, однако, думаю, что он о них был прекрасно осведомлен. В конце концов, даже до распада старого советского КГБ в нем были две основные соперничающие группировки — ПГУ (Первое главное управление), занимавшееся внешней разведкой, и те, кто был «внутренней полицией». Практически в той же степени враждующие, что и их коллеги в вашингтонском разведывательном сообществе, они не доверяли друг другу, по доброй воле не сотрудничали, и служившие в противоборствующих группировках офицеры даже на человеческом уровне редко имели дружеские отношения.

Растущая вражда и соперничество между различными властными группировками могут дестабилизировать политическую обстановку при новом президенте, хотя, надо полагать, Медведев и Путин примут меры к сдерживанию этих процессов.

И Путин, и Медведев, и все остальное руководство страны должны прекрасно понимать, что такие вещи, как политическое убийство Анны Политковской или мутная история с отравлением в Лондоне бывшего агента ФСБ Александра Литвиненко, а более всего, возможно, расстрел первого зампреда ЦБ Андрея Козлова наносят серьезный ущерб не только их репутации, но и самой государственной власти в России. Мы, возможно, никогда не узнаем, кто действительно виновен в большинстве этих преступлений. Однако даже подозрение в том, что к ним причастны структуры, связанные с государственными органами, может поставить вопрос о том, насколько верховная власть контролирует ситуацию в стране.

НАСЛЕДИЕ ПУТИНА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ

Решительность Путина во внешней политике была по достоинству оценена внутри России, в особенности после операции в Южной Осетии и Абхазии. Но на Западе у Рос-

сии друзей сегодня, похоже, куда меньше, чем было при Ельцине. При этом, правда, Россия постепенно восстанавливает свое влияние в других частях мира.

Если верить СМИ, которые все на свете стремятся изобразить в упрощенном черно-белом варианте, то Россия выглядит в лучшем случае как страна проблемная. Даже серьезный и уважаемый журнал *The Economist* в октябре 2006 года глубокомысленно замечал: «Фашизма в России пока нет, но иногда кажется, что она в него скатывается».

Полярные суждения будут звучать всегда, потому что Россия большая и богатая ресурсами страна, потому что она обладает большим ядерным потенциалом и стремится взять на себя некую новую роль в мире. При этом угрозы какой-то новой «холодной войны» нет: идеологическая база у России та же, что и у остального мира, хотя она и будет продолжать бороться с гегемонией США. На своей ежегодной пресс-конференции 14 февраля 2008 года Путин сказал, что в отношениях с другими странами он занимал в первую очередь прагматичную позицию, и отметил, что за любой попыткой защитить национальные интересы часто следует критика из-за рубежа.

Одной из своих главных задач Ельцин считал вступление России в «Большую восьмерку» и другие международные организации (чего он и добился, за исключением ВТО). К концу его пребывания на посту президента на него смотрели, конечно, как на несколько экзотичного и экстравагантного лидера, но в то же время признавали, что в целом он придерживался прозападных взглядов. В первую очередь Ельцин стремился убедить международное сообщество, что ядерная угроза из России больше не исходит и что период «холодной войны» окончательно ушел в прошлое. Его политика в отношении бывших советских республик основывалась на желании свести к минимуму ответственность России в экономических и военных вопросах и потому неизбежно предполагала обретение бывшими партнерами по СССР весьма существенной доли суверенитета.

Десять лет спустя ситуация коренным образом изменилась. Путинская Россия, «вооруженная» политической ста-

бильностью, сильной централизованной властью и экономическими успехами, на международной арене заговорила гораздо более решительным и независимым, иногда даже настойчивым голосом. Отмечается это на всех направлениях российской внешней политики, и поскольку возрождение чувства национального достоинства (и менее приятного для внешнего мира национализма) было одной из заявленных Путиным главных задач, эта перемена стала важной отличительной чертой его пребывания на посту президента. При этом твердое отстаивание Путиным своей позиции за рубежом, вне всяких сомнений, сильно способствовало росту его популярности внутри России.

Поначалу казалось, что Путину хотелось вписаться в сообщество западных лидеров, причем даже в большей степени, чем его предшественнику. Ведь он был гораздо моложе, энергичнее, свободно говорил по-немецки и, несомненно, выглядел тогда на Западе гораздо более естественно, нежели Ельцин. Многие наблюдатели думали, что цель Путина во внешней политике — превратить Россию в европейскую страну, и считали, что сам он хотел бы выглядеть как вполне современный лидер, борющийся за укрепление демократии в России.

С тех пор многое изменилось. Теперь Россия даже готова к определенной конфронтации с некоторыми крупнейшими западными странами. При Путине страна отказалась от приблизительного копирования политической системы западных демократий; вместо этого Кремль взялся отстаивать концепцию «суверенной демократии», утверждая одновременно, что не все в порядке с демократией и в самих европейских странах. Президент Медведев, хотя и откrestился от «суверенной демократии», похоже, не готов менять тональность взаимоотношений с Западом, особенно после крайне негативной реакции западных стран на действия России на Кавказе.

После первой встречи Путина с Джорджем Бушем в Любляне казалось, что благодаря сложившимся между ними личным отношениям скоро наступит новая эпоха российско-американского сотрудничества. Еще больше об

этом заговорили после терактов 11 сентября 2001 года, когда Путин первым из мировых лидеров предложил США свою помощь. Но с тех пор отношения между двумя странами охладели. Открытый конфликт начался, пожалуй, в ноябре 2006 года, когда во время визита в Вильнюс вице-президент США Дик Чейни выступил с резкой критикой России. Ответом стала «мюнхенская речь» Путина в феврале 2007 года — на международной конференции по безопасности в столице Баварии российский лидер осудил «одностороннюю» внешнюю политику США. В тот же период началось противостояние между Россией и США по поводу планируемой американской системы ПРО, независимости Косово и позиции по отношению к Ирану. Правда, несмотря на отделявшую их друг от друга политическую пропасть, Путин и Буш смогли сохранить неплохие личные отношения.

Отношения с Европейским союзом у России заметно испортились с тех пор, как она превратилась в твердо вставшего на ноги, экономически сильного восточного соседа европейцев. Споры в первую очередь возникли по вопросам энергетической безопасности и защиты прав европейских компаний в России. Постоянную напряженность вызывает и постепенное приближение НАТО и ЕС к российской границе. Первоначально, будучи сама в процессе переговоров о партнерстве с Европейским союзом, Россия не возражала против его распространения на восток. Но в последние несколько лет она начала с озабоченностью относиться к растущему влиянию США и ЕС в соседних странах, в котором, как считают в России, не учитываются российские интересы. Договор о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС истек в декабре 2007 года, и переговоры по его возобновлению долго не удавалось даже начать.

Резко изменились после кризиса 1998 года отношения России с ее ближайшими соседями (что в значительной степени способствовало ухудшению отношений и с западными странами). После распада СССР Россия была слишком занята внутренними проблемами, и у нее не было воз-

возможности предотвратить быструю утрату влияния на партнеров по бывшему соцлагерю. Фактически она лишь пыталась поддерживать дружеские отношения с бывшими советскими республиками и сохранить старые экономические связи. Однако по мере наращивания экономической и политической мощи Россия с разной степенью успеха предпринимала попытки как-то упорядочить свои отношения с соседями. Пережив цветные революции, Украина и Грузия обратили свои взоры к НАТО и ЕС, что вызвало трения в отношениях с Москвой, нарушения в торговых связях, а в случае с Грузией — открытый конфликт по поводу Абхазии и Южной Осетии. Мне, судившему о развитии событий из Москвы, казалось, что обострение противостояния происходило из-за каких-то спонтанных провокаций, последствия которых усугублялись некомпетентностью, корыстью или излишним рвением российской стороны. А соседи России зачастую пользовались этим ради одобрения американцев. Прибалтийские республики и Польша, в свою очередь, возглавили внутри ЕС антироссийское движение, которое часто вызывало ответные экономические санкции Москвы.

Другим аспектом ухудшения отношений между Россией и основными западными державами является желание Москвы взять на себя роль лидера некой коалиции стран, интересы которых расходятся со взглядами и подходами стран НАТО. Например, при рассмотрении в Совете безопасности ООН таких вопросов, как ядерная программа Ирана, ситуация вокруг Северной Кореи или приход к власти в Палестине движения ХАМАС, Россия, хотя и не причастная никоим образом в возникновению этих проблем, упорно сводила на нет попытки США и их сторонников добиться одобрения предлагаемых ими жестких решений. При том, что с некоторыми из проблемных режимов у России имеются достаточно близкие отношения, и при том, что сама она занимает сугубо прагматичную позицию, США и их партнеры по НАТО оказываются в затруднительном положении в плане достижения своих, в значительной степени идеологически окрашенных, целей. С од-

ной стороны, Россия часто препятствует достижению этих целей в отношении «враждебных» режимов, а с другой — именно ее посредничество является основным способом ведения переговоров с такими режимами.

Сказанное выше не является исчерпывающим обзором ситуации. Это лишь несколько примеров того, из-за чего сейчас, к концу 2008 года, наблюдаются столь сильные расхождения. Существует вполне реальная угроза, что в ближайшие месяцы и годы это взаимное непонимание только еще более усугубится. Причем я полагаю, что многое здесь будет зависеть от США, от того, какую внешнюю политику предпочтет новая администрация. Если она начнет искать по всему свету «виноватых» и «злодеев», на которых можно списать ошибки администрации, то Россия исключением не станет и недоброжелательное отношение к ней (в числе прочих) лишь усилится.

Парадоксально, но в отличие от отношений в политической сфере экономические связи России с остальным миром постепенно крепнут. Даже при напряженности в отношениях с международными партнерами, работающими в российском энергетическом секторе, прямые иностранные инвестиции все равно растут. В расчете на душу населения в России они уже больше, чем в Китае. Причем рост инвестиций происходит в таких традиционных отраслях экономики, как розничные торговые сети, производство и торговля автомобилями, пищевая промышленность. Внутренний российский рынок выглядит все привлекательнее для портфельных инвесторов, и поэтому можно предположить, что в какой-то момент противоречие между политической изоляцией страны и ее растущей интеграцией в мировую экономику разрешится в пользу экономики. Вот только случится это нескоро.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ ПУТИНА

Важным фактором, определившим выход России на мировую арену, стала ее новая роль глобальной экономи-

ческой державы. Не имея еще развитой экономики, Россия тем не менее уже сегодня является энергетической сверхдержавой. В своих поисках энергетической безопасности Запад все чаще рассчитывает на огромные запасы природных богатств России. При этом в России устойчиво сохраняются темпы роста, превышающие показатели развитых стран. Кроме того, Россия находится в окружении стран, в которых также наблюдаются высокие темпы роста (это относится ко всем бывшим советским республикам).

Благодаря сильно возросшим поступлениям от экспорта нефти российское правительство смогло погасить свои внешние долги. Тем самым многие западные страны, до кризиса 1998 года кредитовавшие Россию, утратили один из инструментов давления на нее. Россия теперь — третья в мире страна, после Китая и Японии, по размеру валютных резервов. Другими важными факторами являются прекрасные возможности, которые открываются перед продавцами западных товаров в связи с появлением в России нормального среднего класса, а также тот мощный импульс, который дал международным рынкам капитала выход на них российских компаний-эмитентов и инвесторов. Все это способствует постепенному превращению России в экономическую державу глобального масштаба и придает общей уверенности ее внешнеполитическим инициативам.

При оценке эффективности экономической политики Путина, а теперь Медведева в первую очередь необходимо ответить на вопрос, насколько развитие экономики за последние 8—9 лет пошло на пользу населению.

Путин был назначен премьер-министром всего через 12 месяцев после августовского дефолта 1998 года, ознаменовавшего собой самый тяжелый экономический кризис в новейшей истории страны. За счет эффекта от девальвации рубля в экономике тогда отмечался некоторый подъем, но стабильным он еще не был. Сегодня же экономическая обстановка в России разительно отличается от тогдашней. В 1999 году Россия по размеру экономики занимала 23-е

место в мире; в 2006 году она поднялась на 11-е место, а по итогам 2008 года, как ожидается, займет уже 8-е место*. Объем ВВП в долларовом выражении составил в 2007 году 1,3 трлн долларов, что в 6,5 раз больше показателя 1999 года. Средняя зарплата выросла до 570 долларов по состоянию на март 2008 года; в августе 1999 года она равнялась 65 долларам в месяц.

В 1999 году Россия вела переговоры с иностранными кредиторами о реструктуризации своего долга, который тогда превышал 70% ВВП. В августе 1999 года она договорилась с Парижским клубом о реструктуризации долга на сумму 8,3 млрд долларов и в 2000 году подписала договор о реструктуризации с Лондонским клубом. Затем на протяжении нескольких лет было много разговоров о «проблеме 2003 года», поскольку именно на этот год приходился пик платежей по долгу. Она была успешно преодолена, и в 2005—2006 гг. Россия досрочно погасила долги Парижскому клубу на общую сумму 37 млрд долларов. Достигнутое таким образом резкое сокращение долгового бремени отразилось на спреде российских облигаций, который в соответствии с составляемым J P Morgan индексом долговых обязательств развивающихся рынков к маю 2008 года лишь немного превышал 100 базисных пунктов, тогда как в августе 1999 года он составлял более 3000 базисных пунктов.

В 2004 году был создан Стабилизационный фонд, который формировался за счет отчислений от экспортной пошлины и налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)". В конце января 2008 г. он был разделен на два фонда: Резервный и Фонд национального благосостояния. Оба находятся в управлении Министерства финансов, и на 1 ию-

* По номинальному обменному курсу.

** Кроме того, фонд призван служить важным инструментом, позволяющим поглощать избытки ликвидности, уменьшать инфляционное давление и ограждать экономику от волатильности доходов, получаемых за счет экспорта сырья (что послужило одной из причин кризиса 1998 года). Во избежание инфляционных рисков средства фонда размещались исключительно за границей.

ня 2008 года составили в общей сложности более 160 млрд долларов, оставаясь примерно на том же уровне, что и к моменту разделения^{*}. Создание фонда стало большим достижением министра финансов Кудрина и позволило в значительной степени стерилизовать избыточную долларовую массу. Прозрачность процесса накопления средств и управления фондами наглядно демонстрирует, что Россия переходит к осторожной фискальной политике и долгосрочному финансовому планированию^{**}, а накопленные резервы и фонды позволяют судить о реальном потенциале российской экономики.

Важнейшим достижением в эпоху Путина стало полное искоренение бюджетного дефицита. По состоянию на 2008 год федеральный бюджет имеет профицит на уровне более 5% (в 1999 году дефицит составлял 1,2%). В июле 2007 года был впервые принят трехлетний бюджет, которому в плане рациональности налогово-бюджетного управления могут позавидовать многие страны. Кроме того, процедура зачисления в стабилизационные фонды налоговых доходов от экспорта нефти сверх определенного лимита изменилась таким образом, что зависимость бюджета от динамики цен на нефть сократилась. При этом, несмотря на огромный приток средств от экспорта нефти, бюджет по-прежнему достаточно скромный и доходы федерального бюджета остаются на уровне 21–22% ВВП. Только с 2007 года власти начали наконец выделять сред-

* Отсутствие роста фондов объясняется особой бюджетной процедурой их формирования. Все налоговые поступления от экспорта нефти и газа накапливаются сначала на специальном счете Минфина, и только когда накопленная на этом счете сумма превышает определенный размер, избыточные средства начинают перечислять в фонды. По состоянию на 1 июля 2008 г. очередная сумма, накопленная на счете, как раз была близка к предельной.

** В МВФ, кстати, сначала мало верили, что российские власти сумеют по норвежскому примеру распорядиться таким фондом с необходимой осторожностью. Опасаясь худшего, МВФ рекомендовал фонд не создавать, и только по прошествии времени, когда сомнений в его практическом успехе уже не оставалось, признал полезность принятых шагов.

ства из сверхприбылей на развитие национальной инфраструктуры и решение первоочередных задач в социальной сфере.

Экономическая политика при Путине отличалась последовательным укреплением налоговой дисциплины и борьбой с уклонением от налогов. Принятый в 2000 году Налоговый кодекс позволил коренным образом реформировать управление в налогово-бюджетной сфере, сократить налоговое бремя и создать гораздо более упорядоченную систему исполнения бюджета. После принятия кодекса не было больше ни одного случая пересмотра налогов на физических и юридических лиц (за исключением налогов в нефтяном секторе), и это, безусловно, создало гораздо более безопасные условия для отечественных и иностранных инвесторов и способствовало привлечению капиталов в Россию. А единая ставка налога на доходы физических лиц в 13% по-прежнему одна из самых низких в мире.

Благодаря стабильному профициту бюджета правительство смогло запустить национальные проекты, призванные обеспечить максимальный долгосрочный эффект в экономике и улучшить благосостояние граждан страны. Эти проекты осуществляются в четырех областях: здравоохранении, образовании, жилищном хозяйстве и агропромышленном комплексе. Финансирование нацпроектов на 2008 год было установлено на уровне почти 9 млрд долларов и распространяется, в частности, на помощь молодым матерям при рождении ребенка, строительство новых высокотехнологичных больниц, увеличение зарплат многим категориям врачей и медсестер, стимулирование спроса и предложения на рынке жилья (в том числе за счет развития ипотеки), инвестирование в обновление инфраструктуры жилого фонда, создание двух новых государственных университетов, стипендии лучшим студентам.

Когда Путин стал президентом, ключевую роль в экономике и, что еще важнее, в политике страны играли олигархи. Те из них, кто был близок к семье Ельцина, как считается, и организовали приход Путина к власти. Однако

вскоре после вступления в должность Путин провозгласил принцип «равноудаленности» крупного бизнеса от власти, и в результате развернутой затем кампании три влиятельнейшие фигуры — Березовский, Гусинский и Ходорковский — потеряли свои империи и были полностью исключены из экономической и политической жизни. Остальным пришлось платить налоги, забыть об участии в политике и сотрудничать в осуществлении крупных правительственных программ (например, зимние Олимпийские игры 2014 в Сочи будут частично профинансированы за счет крупнейших компаний, есть и масса других, менее звучных примеров). При Путине власти существенно улучшили правительственный контроль, финансовую и хозяйственную дисциплину в принадлежащих ему компаниях, в том числе в «Газпроме» и «Роснефти», а также обеспечили их значительный рост по сравнению с 1999 годом*. Одновременно в других отраслях правительство осуществляло реформы и приватизацию ключевых активов, в том числе путем реорганизации и ликвидации энергетической монополии РАО «ЕЭС России» и проведения первичных размещений акций Сбербанка, Внешторгбанка и «Роснефти».

Начиная с 1 июля 2006 года Россия полностью либерализовала операции с капиталом и таким образом, с учетом проведенной несколькими годами раньше либерализации операций с текущими счетами, в полной мере включилась в международные потоки капиталов, заняв достойное место среди наиболее открытых и быстро растущих экономик мира. Думаю, либерализация валютного контроля способствовала и тому, что при Путине приток капиталов стал значительно превосходить их отток из страны.

Россия все еще не является членом ВТО, но по сравнению с 1998 годом ее экономика гораздо более открыта.

* Хотя, если роль госкорпораций будут расти, неизбежно будет расти озабоченность по поводу госконтроля, недостатка прозрачности, проблем с управлением и связанных с этим долгосрочных негативных факторов в экономике.

В плане потребления после десятилетий практически полного отсутствия импортных товаров в СССР и последовавшего некоторого улучшения положения при Горбачеве и, особенно, при Ельцине, сегодня в России покупателям предлагается богатый ассортимент импортных товаров любого вида и типа, как в любой нормальной стране. Либерализация потребления стала исключительно важной составляющей произошедшей при Путине экономической революции, поскольку она сделала возможной и реструктуризацию экономики. Например, правительство прилагает немало усилий для поддержания автопрома, но россияне все равно отдают предпочтение иномаркам (произведенным как за рубежом, так и в самой России), что, естественно, оказывает сильное давление на российских производителей. С другой стороны, российские компании постепенно выходят со своей продукцией на международные рынки и активно стремятся развивать свой бизнес за пределами страны.

Инфляция, составлявшая в конце 1999 года 36%, значительно уменьшилась, но, как уже подчеркивалось, она по-прежнему является источником серьезной озабоченности финансовых властей. Министерство экономического развития прогнозирует снижение инфляции к 2020 году до 3% в год, но пока еще эта цель видится труднодостижимой. Если учесть, что ожидается повышение тарифов в ЖКХ, возобновление мощного притока капитала, а власти не склонны вводить режим таргетирования инфляции, администрации нового президента придется и дальше искать инструменты решения этой сложной задачи.

За время правления Путина России удалось добиться значительного прогресса в борьбе с бедностью. В 1999 году за чертой прожиточного минимума находилось 30% населения, а в 2007 году уже только 13,4%. В некоторых регионах, в первую очередь, судя по всему, в Москве, местные власти в значительной степени способствовали повышению уровня жизни пенсионеров и других категорий лиц с низкими доходами. Так что и с помощью федерального центра, и без нее бедность в России постепенно искореняется.

Администрация Путина начала важнейшую реформу по монетизации льгот. Существовавшая до того система была унаследована от СССР и только усложняла и запутывала большую часть работы госаппарата, создавая к тому же предпосылки для коррупции. Проведенная в 2005 году реформа вызвала серьезную критику, поскольку денежной компенсации часто не хватало для приобретения достававшихся до того даром товаров и услуг и платежи нередко делались с запозданием. Но как бы там ни было, реформа позволила в значительной степени упростить структуру социальных расходов правительства.

Правительство пыталось реформировать также пенсионную систему и ввести триединую форму выплат (за счет сочетания базовой, накопительной и страховой частей). Реформа была начата в 2002 году, но успешной ее назвать трудно. Большинство населения отказалось выбирать управляющих для работы с их накопительными счетами. Но это никак не умаляет значимость начатой реформы, и крайне важно, чтобы правительство довело дело до конца и внедрило полностью обеспеченную индивидуальными накоплениями систему.

В 1999 году в России было 8,6 млн безработных, то есть 13,2% трудоспособного населения. Широко распространена была неполная занятость (неполный рабочий день, принудительные отпуска и т. п.). На конец 2007 года количество безработных сократилось практически до 4 млн человек, а по итогам 2008 года безработица, по оценкам, составит менее 6%. Россия сегодня уже является крупным импортером рабочей силы, в первую очередь из стран СНГ, и эта тенденция в будущем сохранится. Она вызывает внутри страны определенные политические проблемы из-за националистических настроений среди местного населения, но в среднесрочном плане России без иностранной рабочей силы не обойтись, поскольку в противном случае она не сможет поддерживать высокие темпы роста. Кроме того, за счет присутствия более дешевых рабочих-иммигрантов будет обеспечиваться большая гибкость и конкурентность на рынке рабочей силы.

Путин был назначен на пост премьер-министра после длительного периода серьезных политических катаклизмов внутри страны. В течение предыдущих 12-ти месяцев Россия пережила тяжелейший финансовый кризис, сменила трех председателей правительства, и это при президенте, состояние здоровья которого вряд ли позволяло ему полноценно исполнять свои обязанности. Девять лет спустя все в России выглядит совершенно иначе.

Пребывание Путина на посту президента было успешным по российским меркам, и Медведеву теперь предстоит решить трудную задачу — стать таким же популярным, как его предшественник. Путин оставил ему страну, которая гораздо более богата и уверена в себе. На международном уровне ее репутация стала гораздо менее однозначной. Хотя конфликт в Чечне разрешен, последствия действий России в Закавказье остаются непредсказуемыми. Очевидно, что ее в гораздо большей степени, чем 8—10 лет назад, признают сегодня серьезным действующим лицом на международной арене, но ее отношения со странами СНГ полны проблем и недоговоренностей. Связи с ключевыми странами Запада должны быть восстановлены, и новому президенту нужно будет направить развитие экономики таким образом, чтобы в среднесрочном плане нефть и газ перестали быть ее главными двигателями.

ПРЕЗИДЕНТ МЕДВЕДЕВ

Путин не поддавался давлению с самых разных сторон и пообещал в соответствии с требованием Конституции уйти с должности главы государства, как и положено, по окончании второго срока. Некоторые попытки помешать нормальному процессу передачи власти имели место и вызывали реальную тревогу. Но Путину все-таки удалось преодолеть эти трудности и решить, по крайней мере на этот раз, проблему легитимности в российской политической жизни. Ведь Россия по-прежнему, несмотря на наличие конституционных атрибутов, находится в переходном

состоянии, и легитимность в ее формирующейся демократической системе до сих пор не закрепились институционально. Она все еще сильно зависит от конкретной личности, и только через одно или два поколения сможет эволюционировать настолько, что передача власти в России станет происходить так же естественно, как и в более развитых демократиях.

В этих условиях, столкнувшись с принимавшими опасный оборот распрями в своем окружении, Путину потребовалось найти способ продемонстрировать, что он не уходит, но и не остается, и при этом обеспечить абсолютную легитимность своему преемнику. Время еще покажет, но, судя по всему, объявленный в декабре 2007 года вариант, по которому Путин становился премьер-министром при президенте Медведеве, позволил этой цели достичь. С высоты нынешнего времени представляется, что предпринятые маневры в виде продвижения Сергея Иванова и намеков на возможную кандидатуру Виктора Зубкова были со стороны Путина хорошо продуманным блефом, позволившим не дать соперникам причинить Медведеву ущерб накануне выборов.

Однако одного избрания на пост президента — пусть даже и при поддержке Путина — было недостаточно для того, чтобы преемник имел возможности успешно противостоять мощным силам, которые могли воспринять его приход как угрозу своим интересам. Согласие (или продуманный план) Путина занять пост премьер-министра продемонстрировало, что он не только не утрачивает власть накануне выборов, но и сохранит ее после них, обеспечив в то же время легитимность Медведева в качестве нового главы государства.

С учетом российских реалий смена главы государства произошла, похоже, оптимально — и для самой России, и для всего остального мира. Политический тандем Медведев-Путин лучше всего приспособлен для сохранения сложившейся системы сдержек и противовесов. Сам Медведев, похоже, придерживается умеренных прорыночных взглядов и будет способствовать более положительному

инвестиционному климату. Из всех возможных кандидатов, приемлемых для Кремля, он, несомненно, был самый либерально настроенный и наиболее понятный иностранным правительствам и инвесторам. Примерно такие же люди были отобраны и в правительство под руководством Путина.

От Медведева стоит ждать поддержки жесткой налоговой-бюджетной политики и продолжения реализации национальных проектов, развития инфраструктуры. У него есть хорошие шансы наладить крепкие личные связи со многими международными лидерами, а опыт работы в «Газпроме» и хорошее понимание проблем нефтегазовой отрасли должны помочь ему принять верные решения по многим трудным вопросам, ожидающим его в ближайшие годы. К тому же, он еще очень молод: когда началась перестройка, ему едва-едва исполнилось двадцать лет. Его приход на президентскую должность знаменует собой смену поколений в руководстве страны и появление в России на ближайшие четыре года, а возможно, и на восемь лет, лидера, который практически всю свою взрослую жизнь прожил уже в постсоветское время.

Мне кажется, что у Медведева есть все необходимое для того, чтобы вырасти в сильного главу государства. Пока правительством руководит такой сильный премьер-министр, как Путин, полной свободы действий у администрации Медведева, скорее всего, не будет, но в то же время в силу своего положения президент всегда на виду — и внутри страны, и за рубежом. Так что Медведев, как и Путин когда-то, будет обретать влияние постепенно. Остается только надеяться, что накал борьбы за власть между различными группами интересов теперь снизится и благодаря этому полностью стабилизируется политическое положение внутри страны.

Свое видение будущего развития страны Медведев впервые изложил в обращении к участникам проходившего в Москве Второго общероссийского гражданского форума 22 января 2008 года, когда был еще кандидатом на пост президента

Он особо подчеркнул, что «структурированное гражданское общество... должно стать итогом нашего стабильного и цивилизованного развития». Он сказал: «Необходимы просто десятилетия стабильного развития — то, чего наша страна была лишена в двадцатом столетии». Говоря о главных принципах, на которых должно основываться будущее общество в России, он назвал «свободу и справедливость», а в развитии демократии в стране особое значение придал необходимости «сделать так, чтобы наши национальные традиции совместились с фундаментальным набором демократических ценностей». Медведев заявил, что Россия должна ясно обозначить свои внешнеполитические цели и что это поможет ей привлечь на свою сторону больше союзников на международной арене. Он указал, что одной из проблем российской внешней политики является отсутствие понимания ее целей и задач на Западе.

При этом Путин на посту премьер-министра может, не пресекая плюрализм, воспользоваться парламентским большинством «Единой России» для принятия необходимых ему законов и ограничить возможности Медведева самостоятельно определять политические приоритеты страны. В таком случае политическая ситуация в России может стать непредсказуемой или даже зайти в тупик. Но большинство россиян, как ни странно, это особенно не волнует. По результатам опроса о протестных настроениях россиян, проведенного Левада-Центром в марте 2008 года, 62% респондентов заявили, что не приняли бы участия в массовых выступлениях населения против падения уровня жизни и в защиту своих прав, если бы такие выступления состоялись.

Глава 16

ПОДЪЕМ В РОССИИ И ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Когда разговор заходит о впечатляющих результатах, неожиданно достигнутых российской экономикой после кризиса 1998 года, их обычно несколько упрощенно объясняют высокими ценами на нефть, считая очевидной причинно-следственную связь там, где, возможно, имеет место стечение обстоятельств. Поговорим об этом подробнее.

ВСЕ ЗА СЧЕТ НЕФТИ И ГАЗА?

Российская экономика демонстрирует высокие темпы роста вот уже девять лет подряд — и даже в последние два года, прошедшие на фоне ухудшения ситуации в глобальной экономике. Так что скоро можно будет с полным основанием говорить об очередном экономическом «чуде». Китай, Ирландия и Южная Корея показали: экономическое чудо нередко базируется на том, что в предыдущий период развития потенциал страны не использовался в полной мере. Неожиданно быстрый рост возникает тогда, когда раздробленные элементы экономики начинают интегрироваться. Другая причина экономического чуда — подключение своего рода «неочевидного» резерва: производства выходят из теневого сектора, впервые появляется приток капиталов и рабочей силы из-за рубежа.

В России, как и в других странах, процесс интеграции экономики немало способствовал росту, и потому списывать все только на высокие цены на нефть было бы неверно.

* Это особенно примечательно, потому что речь идет о большой стране. Есть некоторые практические основания считать, что темпы роста в больших странах уступают темпам роста в странах маленьких — как раз за счет эффекта от роста их крупного партнера. Впрочем, Китай, например, и здесь стоит особняком.

Прежде всего, следует признать, что, в отличие от многих других стран, экономика которых чрезмерно зависела от экспорта природных ресурсов, России удалось в целом избежать так называемого ресурсного проклятия. Власти, создав в 2004 году стабилизационный фонд, смогли обеспечить крепкую налогово-бюджетную дисциплину и не поддаются на соблазн воспользоваться фондом для финансирования популистских социальных программ. Все это стало возможно благодаря широкой поддержке экономического курса правительства, иными словами — благодаря тому, что в стране успешно пошел процесс социальной и политической интеграции. При этом очевидно, что максимальный эффект может быть достигнут только в условиях макроэкономической стабильности, структурной оптимизации и возможной благодаря им дальнейшей экономической интеграции.

В первой половине 1990-х гг. российский ВВП резко сократился, что объяснялось, среди прочего, полным разрывом существовавших прежде нерыночных производственных связей между предприятиями^{*}. Дезорганизованная таким образом экономика получила название «виртуальной» — ее характерными чертами были бартер, неплатежи и полный разлад предложения^{**}.

Восстановление связей, уже на рыночной основе, между независимыми предприятиями — то есть экономическая интеграция — началось именно после кризиса 1998 года. Происходило оно и на микроуровне отдельных компаний, и на уровне регионов, которые до этого в течение нескольких лет выстраивали протекционистские торговые барьеры. Образовалось единое экономическое пространство. На макроуровне интеграционным процессам способствовал выход из теневого сектора немалых объемов производства, а также возврат вывезенных ранее капиталов и мигрировавшей за рубеж рабочей силы.

Именно возвратом капиталов, вывезенных из страны в 1990-е годы, объясняется в значительной степени резкое

* См.: Blanchard, 1997.

** См.: Gaddy, Ickes 1998.

увеличение прямых иностранных инвестиций. Считается, что основная часть вывозимых капиталов оседала на Кипре, Виргинских островах и в Люксембурге; прямые иностранные инвестиции именно из этих стран составили до 40% от общего объема инвестированных в России иностранных капиталов. Менее заметна другая тенденция: возвращается покинувший страну в 90-х гг. «человеческий капитал». Это особенно важно для дальнейшего развития и роста производительности в сфере услуг, в первую очередь в области информационных технологий и финансовых услуг. Кроме того, Россия на сегодня занимает второе место в мире (после США) по количеству принимаемых рабочих-мигрантов. Большинство из них приезжают из стран СНГ, что свидетельствует об экономической интеграции между Россией и СНГ — по крайней мере, в этой области.

Обновление налоговой системы, наведение порядка в администрировании, а также введение плоской шкалы подоходного налога на физических лиц, несомненно, создали благоприятные условия для активного выхода производств из «теневого» сектора. За десять лет в этом плане был достигнут ощутимый прогресс. Наконец, если судить, например, по значительно возросшему соотношению прямых иностранных инвестиций к ВВП (в 2007 году оно достигло 3% — то есть около 47 млрд долларов), интеграция России в мировую экономику за последние годы шла по нарастающей. Неиспользованный потенциал глобальной экономической интеграции по-прежнему велик и может быть использован в первую очередь за счет вступления России в ВТО — хотя политические причины вновь заставляют отложить достижение этой желаемой цели на будущее (Россия остается единственной страной с крупной экономикой, которая все еще не является членом этой организации).

Главный экономический приоритет в сегодняшней России состоит в том, чтобы сохранить достигнутые темпы роста. Задача эта решаема, и есть основания считать, что, несмотря на новые потрясения на глобальном финан-

совом рынке, быстрый рост российской экономики продолжится. Упомянутые мной факторы интеграционных процессов в экономике, возврата капиталов и рабочей силы из-за рубежа, сокращения теневого сектора и возрастающей роли России в глобальной экономике уже дали ощутимый эффект. Конечно, нельзя рассчитывать, что они и дальше будут неизменно обеспечивать рост производительности. Именно поэтому увеличение внутренних инвестиций, начавшееся в 2007 году, можно только приветствовать. Но в любом случае важно, что устойчивый рост российской экономики объясняется отнюдь не только высокими ценами на нефть.

ДИЛЕММА НА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОМ УРОВНЕ

Необходимо подчеркнуть, что налогово-бюджетная политика при президенте Путине была на удивление благоразумной. Путин продемонстрировал, что и он, и его команда извлекли уроки из печального опыта финансового кризиса 1998 года и не желают истощать национальное достояние безответственными бюджетными щедротами. Вместо этого они намерены использовать богатые национальные ресурсы для обеспечения стабильной экономики и финансовой системы и позволить рынкам капитала самим выбирать направления инвестиций, хотя бы и по подсказке госсектора (особенно во второй срок президентства Путина). Примерно такой же подход использовали Япония, Корея, Германия и ряд других стран, и все они сумели обеспечить рост и успешное развитие своих экономик.

Ирония заключается в том, что в советский период, когда страна находилась в изоляции, именно благодаря этому она была защищена от любых экономических неурядиц в остальном мире. Даже Великая депрессия никак не сказалась на Советском Союзе. Но с тех пор как Россия почти полностью интегрировалась в глобальную экономику, она больше не имеет этой «изоляционной» защиты и те-

перь, как и все остальные, испытывает на себе последствия финансового спада и глобального ценового шока 2007—2008 годов.

К счастью, в России глобальный финансовый спад по состоянию на середину лета 2008 года имел ограниченный и поддающийся контролю эффект (даже если учитывать рост нестабильности, последовавший за обострением отношений с Западом в результате реакции России на нападение Грузии на Южную Осетию) — отчасти благодаря тому, что сложные инструменты с кредитным обеспечением на ее российском финансовом рынке пока не получили широкого распространения. Весной 2008 года, когда для некоторых российских банков сезон налоговых платежей совпал со сроками погашения иностранных кредитов (а рефинансировать их на хороших условиях при тогдашнем состоянии глобального рынка не представлялось возможным), на рынке случился некоторый переполох, вызванный тревогой по поводу ликвидности банковской системы. Тогда все успокоилось довольно быстро.

Чего отнюдь нельзя сказать о вторичном инфляционном эффекте, возникшем из-за роста глобальной инфляции. Справиться с ним только собственными силами России, конечно, не в состоянии. Более того, любые действия, предпринимаемые странами в одиночку, могут только еще больше усугубить хрупкость и уязвимость в глобализированной экономике. На товарных рынках, включая нефтяной, цены достигли пика летом 2008-го. В какой-то момент баррель нефти стоил 146 долларов. Даже к середине сентября 2008-го нефть стоила на 55% больше, чем год назад.

Ценовые шоки 2007—2008 гг. отражают в первую очередь быстрое падение доллара, в евро или в рублях скачки цен не были такими резкими. Относительный рост доллара, отмеченный с августа 2008 года, сопровождается относительным падением цен на сырьевых рынках. Если эти, пусть и более низкие, уровни цен удержатся, то тогда, вопреки всеобщим прогнозам и даже при росте импорта, положительный платежный баланс России может сохранить-

ся еще некоторое время, возможно, до 2011—2012 гг. Если исходить из того, что номинального повышения курса рубля не будет, то следует ожидать дальнейшего увеличения резервов, при котором удержать инфляцию внутри страны под контролем станет весьма сложно: слишком быстрый рост резервов напрямую вызывает быстрое распространение рублевой ликвидности в экономике. Делать конкретные выводы пока рано, но я не исключаю того, что даже быстро растущая экономика переварить приток денег в таких масштабах не в состоянии. И в этом случае, судя по текущим показателям, инфляция может вырасти. Тогда реальный курс рубля будет повышаться, и ЦБ в таких условиях будет труднее этому помешать.

Правительство уже пересмотрело свой прогноз уровня инфляции в 2008 году и повысило его с менее 8% до 10,5%. Однако и этот показатель может оказаться заниженным, причем остановить эту тенденцию на данном этапе вряд ли возможно.

Впрочем, некоторые показатели указывают на то, что спрос на рубли тоже растет (даже несмотря на отрицательные реальные депозитные ставки) и показатель отношения денежной массы М2 к ВВП может даже превысить по результатам 2007 года те 37%, что прогнозировал МВФ. Однако при сохранении номинального обменного курса этого роста все равно не хватит, чтобы сдерживать инфляцию. Обеспеченный депозитами рост денежной массы М2 отражает состояние резкого подъема в российской экономике. Вряд ли можно ожидать серьезного снижения темпа роста реального ВВП; при увеличении внутреннего спроса он, скорее, может все-таки достичь прироста в 7,5% за 2008 год.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Осенью 2008 года экономика США и многих стран — членов ОЭСР переживала спад, и потому в финансовых и аналитических кругах стало модным рассуждать о том, насколько страны БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Ки-

тай) сумели обособиться от них, чтобы избежать серьезных негативных последствий для своего развития*. Такая постановка вопроса была и остается нонсенсом что в экономическом, что в практическом плане. Все, кто изучал экономику, понимают, что сокращение совокупного спроса в любой отдельной стране затронет всех ее торговых или финансовых партнеров. Но даже не это главное. Важнее то, что экономические системы некоторых стран обособлены просто потому, что они еще не успели как следует интегрироваться в мировую экономику, «подключиться» к ней. Таково в значительной степени положение Китая и Индии, и уж тем более России**. Россия вступила в 1990-е годы полностью обособленной, пережив 70 лет полной автаркии, и потому было бы странно ожидать, чтобы она сразу «подключилась» к глобализованной мировой экономике.

Вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) было для России неизменной приоритетной целью с того момента, как Ельцин впервые публично заявил об этом. Какое-то время после развала СССР, несмотря на протесты некоторых российских крупных предпринимателей, этим стремлением России злоупотребляли и использовали перспективу членства в ВТО как «морковку». В 1999 году Путин подтвердил, что вступление в ВТО остается политическим приоритетом. Процесс вступления всегда шел медленно, но в последнее время ощущается еще и отсутствие политической воли. Когда Грузия приостановила двустороннее торговое соглашение с Россией, в переговорах вообще был сделан фактически шаг назад. Драматические августовские события в Южной Осетии, похоже, еще сильнее отдалили вступление России в ВТО. Многие политики на Западе проявили желание «наказать» Россию, преградив ей путь в эту организацию. Москва уже

* См.: *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs (2003).

** В России, как и в Китае, рост ВВП в первую очередь обусловлен ростом внутреннего спроса. Ни экспортный сектор в целом, ни тем более экспорт только в США просто не могут сами по себе генерировать такой рост.

давно реагирует на подобные призывы в том духе, что вступление России в ВТО прежде всего в интересах самой этой организации и торговых партнеров России. И на этот раз Кремль меньше чем когда-либо готов двигаться навстречу — напротив, отраслевые лоббисты немедленно ухватились за политическую возможность ввести протекционистские меры. В результате, хотя ко времени ухода Путина с поста президента вступление в ВТО виделось гораздо более реальной целью, чем восемью годами раньше, достижение ее по-прежнему весьма проблематично.

Тем временем, повторюсь, российская экономика переживает небывалый подъем. В период 2000—2007 гг. ВВП в долларовом выражении вырос в пять раз. В январе 2007 года Россия пересекла психологически значимую границу: ее ВВП превысил уровень 1990 года. При благоприятном сценарии Россия через пару лет сможет обогнать Великобританию по показателю ВВП, рассчитанному по паритету покупательной способности, заняв шестое место в мире. Ожидается, что рубль станет одной из мировых резервных валют (депозитарно-клиринговые системы Euroclear и Clearstream весной 2007 года объявили, что рубль будет принят в качестве валюты для полных расчетов). Россия, как и остальные страны БРИК, станет крупной экономической державой и будет иметь большее влияние, чем имел когда-то Советский Союз и, хочется надеяться, более конструктивное.

Однако гарантии, что сработает именно этот сценарий, нет. Не только потому, что новый подъем глобальной экономики может начаться с запозданием, или из-за того, что Россия не сможет быстро выйти из политической изоляции после событий августа 2008-го. Достаточно вспомнить, что многие россияне все еще живут за чертой прожиточного минимума, а средний класс не имеет доступа к таким экономическим благам, как, например, долгосрочные и недорогие ипотечные кредиты. Правомерно ли при этом говорить об экономическом «чуде»? Тем более что российский ВВП на душу населения по паритету покупательной способности равняется примерно 14 600 долларов и сопо-

ставим с аналогичным показателем Чили. Он выше, чем у всех остальных стран СНГ, но по-прежнему значительно ниже, чем в государствах Балтии, не говоря уже о Западной Европе.

Настоящим «чудом» экономическое развитие России выглядит при сравнении с состоянием ее экономики 15 лет назад, и ее главное достижение — динамично растущий рынок. Доказательством служит тот факт, что ОЭСР в сентябре 2007 года повысила кредитный рейтинг России и перевела ее в своей классификации рисков, связанных с экспортными кредитами, из четвертой группы в третью.

Вопрос в том, насколько все это будет сопровождаться ростом доверия иностранных инвесторов и самих россиян. Если оставить в стороне чисто политические аспекты, перед властями в этом плане стоит целый ряд сложных задач. Они прекрасно отдают себе отчет в имеющихся структурных проблемах, понимают, что нефть и газ по-прежнему имеют слишком большой удельный вес в ВВП, и согласны с тем, что средняя месячная зарплата меньше 600 долларов явно недостаточна. В то же время, руководство страны искренне верит, что в скором времени набранный темп и достигнутый масштаб макроэкономического роста должны привести к качественному изменению экономического климата в стране. В проекте стратегии развития до 2020 года, который власти обсуждали с самого начала 2008 года, запланирован решительный переход от экономики, основанной на сырьевых отраслях, к наукоемкой экономике, и заложены крупные капиталовложения для достижения этой цели. Отнюдь не очевидно, правда, что такой подход действительно может увеличить производительность, и поэтому создание условий для ее роста потребует особого внимания,

ОЦЕНКА МВФ

Остановимся подробнее на том, как сегодня МВФ оценивает российскую экономику. Последний посвященный России доклад Совет директоров фонда рассматривал в августе 2008 года. В нем очерчена поразительная траектория развития, заставляющая вспомнить о послевоенном экономическом возрождении Германии и Японии.

В выпущенном весной 2008 года докладе «Обзор мировой экономики» МВФ отмечает: «Мировая экономика вступила в потенциально сложный период, отмеченный неуверенностью... Радует при этом то, что развивающиеся рынки и страны пережили недавние финансовые неурядицы и обеспечивают основу для уверенного глобального роста в 2008 году». В обзоре высказывается мнение, что вклад России в мировой показатель роста ВВП, рассчитанного по паритету покупательной способности, будет равняться примерно половине совокупного показателя Европейского союза и значительно превысит показатели, например, Японии и Бразилии. Наряду с растущей ролью России как «двигателя» мировой экономики МВФ уже в докладе по России за 2008 год отмечает тот факт, что растущие цены на нефть, большой приток капитала и бурный рост кредитования «обеспечивают стимул для благоприятного цикла роста в области инвестиций, производительности, реальных доходов населения и потребления». Подчеркивается, что потрясения на глобальных финансовых рынках существенно не затронули российскую экономику.

Далее МВФ отмечает: «Увеличение инвестиций и связанное с ним перераспределение трудовых ресурсов в более производительные отрасли открывают возможности для наверстывания отставания в производительности. Это способствует еще большему росту реальных доходов и потребления, которые и до этого увеличивались быстрыми темпами на протяжении некоторого времени благодаря существенному улучшению условий торговли. Углубление финансового рынка дополнительно стимулирует этот процесс, создавая условия, в которых население, воспользо-

вавшись низким уровнем задолженности, может привлекать займы под ожидаемый будущий прирост своих доходов».

МВФ указывает на то, что рост ВВП стал более стабильным и сбалансированным. При этом фонд по-прежнему считает, что укрепление рубля является неизбежным и желательным, хотя валютный курс остается конкурентоспособным, а производство продолжает расти отличными темпами. Фонд хвалит российские власти за благоразумную политику в этой области, замечая, что «крайне важным стал процесс сбережения большей части нефтяных доходов в стабилизационном фонде, позволивший предотвратить чрезмерное укрепление национальной валюты. Эта политика также сыграла ключевую роль в укреплении доверия к экономике инвесторов — как внутренних, так и внешних»^{*}.

МВФ подтверждает, что по большинству параметров внешняя уязвимость России низка. Такое впечатление, что, усвоив уроки финансового кризиса 1998 года, министр финансов Кудрин и председатель ЦБ РФ Игнатьев задались целью выполнить в России самые жесткие пруденциальные нормативы. Золотовалютные резервы России (более 550 млрд долларов) в четыре раза больше совокупного краткосрочного долга, и по этому показателю Россия среди стран с развивающейся экономикой уступает только Китаю и Индии. А по отношению к денежной

* Как отмечается в докладе МВФ от 11 июля 2008 года, «Россия на данный момент, после разделения в начале 2008 г. нефтяного стабилизационного фонда на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния располагает двумя суверенными фондами благосостояния (SWF). Резервный фонд ограничен размерами, эквивалентными 10% ВВП и инвестируется (как и бывший Стабфонд) в ликвидные суверенные или квазисуверенные бумаги с рейтингом AAA. Фонд национального благосостояния в итоге будет инвестировать в несколько более рискованные и долгосрочные инструменты, чем те, в которые вкладывается Резервный фонд. Стратегия инвестирования и политика в отношении рисков для Фонда национального благосостояния еще находится в стадии рассмотрения, а пока его ресурсы вкладываются в более ликвидные инструменты».

массе М2 валютный резерв России составляет около 80%, и тут она вообще занимает 1-е место среди развивающихся рынков (в Китае и Индии этот показатель на уровне 25%).

Конечно, у МВФ остаются некоторые опасения. В основном они касаются рисков перегрева экономики на фоне резкого роста внутреннего спроса, стимулируемого, как пишет фонд, проциклической налоговой политикой, а также денежной политикой властей, над которой довлеет цель стабилизации курса рубля к бивалютной корзине «евро — доллар». Как отмечается в докладе фонда за 2008 год, «...учитывая хорошее состояние российской экономики по сравнению с экономиками США и Европейского союза, существующая привязка рубля к бивалютной корзине будет становиться все менее жизнеспособной и, таким образом, властям в срочном порядке следует ослабить эту привязку с тем, чтобы быть в состоянии проводить денежную политику независимо, учитывая условия, способствующие инфляции в России. В более общем плане сотрудники фонда заботятся тем, что при нынешней политике инфляционные тенденции в России по-прежнему будут определяться внешними факторами, которые Центральный банк не может контролировать».

Больше всего, однако, фонд беспокоит инфляция. Она в России постепенно снизилась с 20% в 2000 году до 7,5% в марте 2007 года (к марту 2006 года). Но потом динамика изменилась. Осенью 2007 года инфляция опять начала расти, в целом за год составила почти 12% и продолжала нарастать, достигнув пика в июне 2008 года, составив 15,1% в годовом исчислении. Ко времени завершения работы над этой книгой она постепенно снижалась, но все еще превышала 10%.

Следуя примеру других стран, российские руководители поспешили списать всплеск инфляции на резкое повышение мировых цен на продукты питания. Что и понятно: в этом они не виноваты, и к тому этот фактор действительно сказывается во всем мире. ЦБ РФ конечно же было бы проще жить, если бы во всем было виновато мировое сель-

ское хозяйство. Но нельзя забывать мудрое замечание Милтона Фридмана о том, что «инфляция всегда и везде явление монетарное». В самом общем смысле это означает, что общий уровень цен, а не просто цены на отдельные товары, не может расти, если этому не способствует соответствующая кредитно-денежная политика.

В этом плане политику, проводившуюся в России, отнюдь не назовешь жесткой. Реальная процентная ставка была отрицательной, и имелся колоссальный приток наличности: по состоянию на март 2008 года денежная масса М2 за 12 месяцев выросла на 45% (с тех пор, правда, отмечалось резкое замедление роста этого показателя).

В МВФ выражают обеспокоенность в связи с тем, что, если российские власти не модифицируют текущую экономическую политику, инфляция может продолжать расти. Планы властей по замедлению роста цен в основном базируются на ожиданиях благоприятных внешнеэкономических изменений, а вовсе не на намерении кардинально менять текущий курс, считают в фонде. Между тем ускорение инфляции является реальной угрозой для роста ВВП. Экономисты МВФ отмечают «уже проявившиеся признаки того, что рост инфляции замедляет темпы реновации экономики, а также растущие опасения банков в связи с тем, что нехватка долгосрочных рублевых ресурсов будет все больше препятствовать долгосрочному кредитованию, которое необходимо для поддержания роста экономики. На фоне неконтролируемой инфляции резко повышается риск принятия жестких (но вынужденных) мер по ограничению роста денежной массы со стороны ЦБ, что может резко снизить потенциал роста ВВП. Но если инфляционным ожиданиям дать расти и дальше, то период замедленного роста экономики может оказаться затяжным. Именно этот риск, а не возможное падение цен на нефть является главной угрозой ближайших лет».

Сотрудники МВФ считают, что основной способ борьбы с инфляцией — это быстрое повышение курса номинального рубля. Хотя теоретически существует связь между осуществлением независимого контроля над поступлени-

ем денег в экономику и относительно стабильным валютным курсом, действительность не так проста. Проблема в том, что ожидания укрепления рубля будут стимулировать приток капиталов, в том числе за счет внешних заимствований, а это, в свою очередь, приведет к увеличению денежного предложения. Причем в отличие от нефтяных сверхдоходов этот приток стерилизовать через стабилизационный фонд нельзя.

Именно это и случилось, когда ЦБ невольно спровоцировал серьезное увеличение притока капиталов (в особенности в начале 2007 года), озвучив свое мнение относительно необходимости укрепления рубля. В результате валютные спекулянты стали делать ставки «в одном направлении», и капиталы потекли в страну. Это, несомненно, создало инфляционный потенциал, который в конце 2007 года закономерно вылился в ускорение роста инфляции.

Таким образом, в очередной раз сработал закон непредвиденных последствий, и политика ЦБ, направленная как раз на рекомендованное МВФ повышение курса рубля, неожиданно способствовала «организации» очередного витка инфляции.

Рекомендуя проводить более мягкую курсовую политику ради снижения инфляции, МВФ при этом не может предложить эффективные способы защиты рубля от атак спекулянтов, ожидающих укрепления национальной валюты России.

При этом, однако, МВФ и другие наблюдатели, несомненно, правы в том, что в долгосрочном плане курс рубля неизбежно будет расти, как минимум в реальном выражении. Вопрос в том, как быстро он будет расти и насколько рост номинального курса желателен с учетом проблемы спекулятивных ставок «в одном направлении». После застоя в притоке капитала в начале 2008 года ввиду напряженности на глобальных финансовых рынках, а в конце лета — из-за новых политических рисков — он, скорее всего, возобновится, провоцируя рост валютных резервов и осложняя ведение денежной политики.

В целом же МВФ оценивает Россию, может быть, даже чересчур позитивно и придает слишком большое значение внутренним факторам. Конечно, как показывают события конца лета 2008 года, могут возникнуть сложности. В ближайшие пару лет серьезное влияние скорее могут оказать внешние события. Как бы ни старалось правительство обеспечить рост национальной экономики в контексте финансовой стабильности, оно все равно окажется бессильным при столкновении с отрицательной динамикой волатильной глобальной экономики.

ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

Россия — крупнейшая страна в мире по занимаемой территории и седьмая по количеству населения. Ее экономика стремительно растет. К сожалению, все это не спасает страну от нарастающих в мировой экономике финансовых потрясений.

Естественно, внезапное бегство капиталов, вызванное ухудшением мирового финансового климата и усиленное в то же время переоценкой политических рисков в отношениях с Россией в августе-сентябре 2008-го, усложнило задачу проведения в стране макроэкономической политики. Однако, как отмечалось выше, более серьезным предметом для озабоченности остается возвращение высокой инфляции. Оно обескураживает. Терпение населения, несущего груз инфляционного налога, истощается, правительство движется к отчаянным действиям в попытке продемонстрировать свою решимость остановить рост цен. Может показаться: что бы ни пытались предпринять власти, инфляция вряд ли в обозримом будущем вернется на уровень менее 10%.

К сожалению, дело выглядит так, что российская инфляция — это часть глобальной проблемы. В Китае в 2007 году инфляция достигла рекордного за последние 11 лет уровня в 4,8% и в апреле дала пиковое значение в 8,5%, опустившись затем до 6,7% в июле 2008 года. В Индии так-

же отмечен непредвиденный скачок инфляции, в июне давший 6,8—8,8%, последовавший за ростом цен на продукты питания. По этой же причине выросла в 2007 году до 4,5% инфляция в Бразилии, где до того в течение пяти лет наблюдалось замедление темпов инфляции. Наконец, в еврозоне инфляция в июле 2008 года достигла самого высокого за последние 16 лет уровня в 4%, что вдвое выше целевых показателей Европейского центрбанка.

В этом контексте возможен — хотя и крайне нежелателен — сценарий, при котором Соединенные Штаты, пытаясь поддержать национальную экономику, откажутся от своей роли хранителя главной резервной валюты. По сути, американские власти могут попытаться решить проблему своего долга путем его монетизации (то есть тем самым способом, который какое-то время в начале августа 1998 года рассматривали и российские власти). Если это произойдет, США, будучи крупнейшим должником в мире, быстро утратят роль мирового финансового гегемона. А это, в свою очередь, ускорит уже начавшийся в XXI веке процесс смещения экономических центров тяжести на восток и на юг. При благоприятном стечении обстоятельств на переходном этапе все может ограничиться общей нестабильностью и временным образованием нескольких центров экономической силы. Однако трудно себе представить, чтобы США по доброй воле согласились с ослаблением своей роли или даже хотя бы просто осознали сам этот факт.

В мирное время экономические отношения в значительной степени инерционны. Если какую-то конкретную валюту начинают использовать во всем мире для официальных и частных взаиморасчетов, если ей начинают пользоваться как резервной, то это, как правило, надолго. Но совсем не обязательно навсегда. Если центральный банк не сумеет поддержать веру в долгосрочную стабильность своей «международной» валюты, то участники глобального рынка в конце концов найдут ей более надежную замену. Потому что, с тех пор как началась глобализация, при сокращении покупательной способности какой-нибудь

одной валюты всегда можно переключиться на другую, и это касается всех валют без исключения.

И все же, как показывает исторический опыт, быстро такие изменения не происходят — так, фунт стерлингов исполнял функцию важной международной валюты и после того, как в начале XX века Великобритания утратила свой статус экономической сверхдержавы. Но, с другой стороны, прямая экстраполяция на сегодняшнюю ситуацию с долларом может быть и некорректной: Великобритания по-прежнему оставалась одним из ведущих международных кредиторов, а США сегодня — крупнейший международный должник. Так что если будущая стабильность доллара начнет вызывать серьезные сомнения, его верховенству в мировых финансах может очень скоро наступить конец.

Тем временем, чтобы поддержать привязку своих национальных валют к американской, многие центральные банки были вынуждены печатать все больше и больше денег для покупки тех долларов, что зарабатывают их экспортеры. Из-за этого цены на их внутренних рынках достигли тревожных уровней. Благодушное безразличие по отношению к курсу доллара, которое демонстрирует ФРС во главе с Беном Бернанке, может обострить инфляционное давление в этих странах.

Россия, как и многие другие страны, в значительной степени импортировала американскую инфляцию в 2007—2008 гг. При этом в России о вреде инфляции знают очень хорошо: и Кудрин, и Игнатьев были непосредственными свидетелями кризиса 1998 года и повторения этих событий не желают ни в коем случае. Так почему же тогда в стране, где все знают, как трудно остановить рост цен, и, несомненно, хотят его избежать, все-таки идут инфляционные процессы? Как нужно действовать в этой ситуации?

Увы, правительство и Центральный банк, похоже, не в состоянии взять инфляцию под контроль. Ведь если по-настоящему независимая кредитно-денежная политика невозможна, остается лишь сокращать планируемые бюджетные расходы. А при том, что бюджет у правительства

и так профицитный, применение этой меры способно вызвать нежелательные трудности в социальной сфере.

Других вариантов совсем немного, и все они сопровождаются различными издержками. Например, и в Азии, и в Южной Америке, и в Африке в той или иной степени используют ограничение цен. Доказательств, что это средство борьбы более эффективно, чем инструменты макроэкономической политики, пока нет, скорее оно просто ведет к искажению рыночных цен. Но при том, какие тяготы и угрозы социальной стабильности вызывают растущие цены на продовольствие, правительствам в любом случае крайне трудно отказываться от ограничения цен. В России в начале 2008 года пытались использовать «добровольные» ограничения, в некоторых других странах отложили на неопределенный срок планы по сокращению государственных субсидий.

В идеале, поскольку проблема зарождается в первую очередь в Америке, логично было бы попытаться там ее и решить.

Относительно сильным доллар является, несомненно, в силу ряда все еще действующих положительных факторов — политической стабильности в США, их военной мощи, их крупнейшей в мире экономики (13 трлн долларов, или 27% глобального ВВП) и их глубокого и ликвидного финансового рынка.

При этом американская экономика нуждается в ежедневном чистом внешнем финансировании в размере 2 млрд долларов и поглощает таким образом почти 2/3 глобальных чистых сбережений. Если бы центральные банки вдруг решили просто воздержаться от дальнейшей покупки долларовых активов, последствия для США были бы катастрофическими. И потому ФРС жизненно заинтересована в поддержании сильного доллара.

Из-за того, что США являются должником, в ближайшие пару десятилетий может произойти постепенная ликвидация долларовых позиций по всему миру, причем даже независимо от того, будут или нет США по-прежнему подпитывать глобальную инфляцию.

Постепенный отказ от доллара в качестве резервной валюты неизбежен. Этот процесс может оказаться крайне болезненным. Необходимость погашать долларские долги иностранцам может лечь тяжелым бременем на экономическую деятельность в США и ограничит потребление внутри страны настолько, что станут неизбежными нарастающее социальное давление, или инфляция, или и то и другое вместе. Вряд ли США согласятся по собственной воле пройти этот трудный путь, и потому можно ожидать, что они попытаются его избежать — или хотя бы оттянуть за счет различных экономических, финансовых, политических и, может быть, даже военных мер.

Центральные банки развитых стран, в том числе и ФРС США, в каком-то смысле утратили контроль над ростом денежной массы. Благодаря глобализации частный сектор может производить заимствования в тех странах, где процентная ставка ниже (например, в Японии или в Швейцарии), и затем переводить заемные средства в любую точку планеты. Из-за этого возрастает волатильность на валютных рынках, а у центральных банков сегодня гораздо меньше возможностей, чем раньше, влиять на макроэкономическую ситуацию в мире. Поэтому теперь для осуществления макроэкономических корректировок в идеале нужно было бы активнее использовать налогово-бюджетную политику.

Если Соединенные Штаты не вернуться к осмотрительной фискальной политике, они рискуют подорвать былую веру иностранцев в их способность обеспечить стабильность доллара. Пропадет уверенность в том, что они способны удержать инфляцию на низком уровне и не прибегать при этом к тем губительным для экономического роста повышениям процентной ставки, которые они используют, чтобы привлекать жизненно необходимые им крупные иностранные капиталы.

Принято считать, что в качестве альтернативы доллару как глобальной валюте может быть использован евро, но твердой уверенности в его будущей стабильности тоже пока нет.

Утрата США статуса «хозяина» главной глобальной валюты будет сопряжена с определенными издержками для всего остального мира. Возможность использования доллара в качестве всеобщей валюты давала очевидные преимущества и укрепляла стабильность международных отношений. Если глобальная финансовая система лишится такой валюты, вероятность кризиса станет очень высокой.

Устранить последствия даже незначительного всплеска глобальной инфляции крайне непросто, любой неверный шаг чреват самыми серьезными последствиями. Между тем политические классы в ведущих странах заботятся исключительно о внутренних проблемах, и никто не выказывает желания выступить инициатором проведения необходимых экономических корректировок. Скорее всего это будут не США, в которых экономическая реальность такова: необеспеченный дефицит бюджета, низкий уровень сбережений и высокий уровень задолженности по балансу текущих операций.

Глава 17

МОЖНО ЛИ ИЗБЕЖАТЬ ПОВТОРЕНИЯ ПРОШЛОГО?

УРОКИ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА 1998 ГОДА

Как отмечалось в главе 1, август 1998 года как бы обозначил водораздел в новейшей экономической истории России. Этот кризис стал намного более значимым событием, чем даже знаменитый «черный вторник» 19 октября 1994 года. Случившийся тогда обвал рубля послужил последним предупреждением Кремлю, что откладывать макроэкономическую стабилизацию больше нельзя. Однако принятые затем меры оказались слишком робкими и сами по себе не могли дать нужного эффекта. К тому же, совпавшие по времени благоприятные внешние условия породили у властей определенную беспечность. Так что август 1998 года стал своего рода катарсисом, и хочется надеяться, что его уроки запомнятся надолго.

В главе 5 я постарался объяснить, почему этот кризис не был неизбежным. Начавшееся в конце 1997 года вслед за азиатским кризисом снижение цен на нефть коренным образом нарушило налогово-бюджетный баланс, и правительству пришлось в авральном порядке искать, чем заткнуть финансовые дыры.

Но в то же время следует признать, что у властей неоднократно возникала возможность отойти от края пропасти*. К сожалению, воспользоваться ею так и не удалось из-за вечных внутривластных распрей. С учетом всего, что мы знаем сегодня, даже назначение правительства Ки-

* Такой случай представился, например, в ноябре 1997 г., когда было принято поспешное решение объявить о новом валютном коридоре, вероятно; из этого же ряда – решения о смене министра финансов в ноябре 1997 г. и отставке правительства в марте 1998 г.

риенко в апреле 1998 года случилось слишком поздно, когда уже ничего нельзя было изменить.

С сегодняшней точки зрения российский кризис 1998 года можно рассматривать как прообраз беспокоящей всех угрозы массового бегства с рынков в ситуации, когда обычные затруднения с ликвидностью вдруг перерастают в полную неплатежеспособность.

Как не было тогда, так нет и по сей день международно признанного механизма, который позволял бы смягчать негативные эффекты, сопровождающие кризис доверия, и одновременно в установленном порядке решать все вытекающие финансовые вопросы. Тем не менее очевидно, что подобный механизм требуется. В свое время МВФ предлагал в качестве первого шага в этом направлении создать Механизм решений по суверенным долгам^{*}, и это предложение поддержали 70 государств — членов фонда, но в апреле 2003 года оно было отложено из-за возражений США.

На примере кризиса 1998 года также хорошо видно, каким образом МВФ превратился в одно из главных действующих лиц в российской экономической политике. В тот момент взаимодействие России с фондом было самым интенсивным, и, даже когда выделение средств уже больше не планировалось, российские власти продолжали обращаться к фонду за советами и моральной поддержкой.

Вьюгин правильно отмечал, что, в принципе, более подходящим учреждением для оказания России помощи в ее переходе к рыночной экономике был бы Всемирный банк. Хотя в то же время, поскольку для ВБ как банка

* Sovereign Debt Resolution Mechanism (SDRM) был предназначен для решения проблем, возникающих при урегулировании долговых обязательств, когда в наличии имеется большое количество кредиторов, обладающих различными мотивами, разной политикой оценки рисков и различными представлениями о графике платежей. Администрация Буша-младшего считала, что предложенный подход, который должен был стать юридически обязывающим, идет вразрез с исповедуемым ею принципом добровольности. Она, к тому же, безусловно верила, что время крупных международных долговых кризисов миновало, и подобный подход уже неактуален.

в первую очередь важны его рейтинг и качество кредитного портфеля, МВФ, с точки зрения Вьюгина, был все-таки больше приспособлен для работы в политически напряженных условиях. И хотя на фонд легла ведущая роль в деле оказания помощи России в процессе ее экономической трансформации, реальный эффект от его участия получился только побочный (хотя кумулятивно, возможно, и не такой уж незначительный). Объясняется это кажущееся противоречие слабой и неэффективной правительственной политикой. Опять же, как правильно подчеркивал Вьюгин, МВФ может быть эффективным ровно настолько, насколько эффективно правительство, осуществляющее на практике рекомендованную фондом экономическую программу.

В отличие от опыта работы в большинстве других стран, в России при подготовке совместных с МВФ программ крупных разногласий по поводу политики почти не возникало. А вот на практике программы исполнялись очень редко. Почему же при таком очевидном пренебрежении России к исполнению принятых на себя обязательств фонд, тем не менее, упорно принимал одну программу за другой? Этот факт нельзя объяснить только политическим давлением со стороны «Большой семерки», тем более что и Совет директоров, и руководство, и сотрудники фонда без всякого давления были полны решимости добиваться в России изменений к лучшему. И можно только благодарить судьбу за то, что попробовать альтернативные варианты в 1996—1998 гг. не довелось. Руководители фонда опасались, что, если бросить Россию на произвол судьбы, возможны негативные последствия для мировой финансовой системы, и отдавали себе отчет в том, что в любом случае государства — члены МВФ такое решение осудят. За это МВФ заслуживает одновременно и критики, и понимания.

Между Москвой и Вашингтоном тогда постоянно курсировали миссии фонда, и могло сложиться поверхностное впечатление, что согласия между МВФ и Россией слишком часто не хватает. На самом деле это не так. Между фондом и российскими властями шел постоянный диа-

лог, МВФ предлагал технические и политические рекомендации по широкому кругу экономических вопросов. И, несмотря на изменчивые экономические и даже политические обстоятельства, этот диалог продолжается по сей день.

Фонд действительно нередко имел критическое мнение о действиях российских властей (причем бесспорно то, что упущенных возможностей у них всегда было с избытком), но в то же время признавал, что Россия многого добилась в деле интеграции в глобальную экономику. Конечно, задача оказалась гораздо труднее, чем казалось вначале. Но в то же время впечатляет, насколько уверенно победили сторонники низкой инфляции и свободной рыночной экономики в споре о том, как обеспечить устойчивый рост и развитие.

Может быть, это прозвучит банально, но я считаю, что самоотверженная работа сотрудников МВФ и их российских коллег в правительстве позволила поставить на службу интересам российского народа весь необходимый комплекс применимого международного опыта.

У меня нет сомнений, что проделанная фондом в России работа пошла на пользу и миру в целом. И Стэн Фишер не слишком преувеличил, когда однажды сказал мне (как, не сомневаюсь, говорил и многим другим), что когда лет через пятьдесят станут писать историю XX века и поднимут вопрос о роли МВФ в этой истории, оценивать ее будут не по азиатскому, мексиканскому или бразильскому кризисам, а по вкладу фонда в перестройку России.

По этому поводу ставшая в 2008-м министром экономики Эльвира Набиуллина как-то заметила, что МВФ внес существенный вклад как минимум в одной области, причем абсолютно безотносительно к предоставлению денег и даже к рекомендациям, основанным на лучшем международном опыте. С ее точки зрения, МВФ оказал по-настоящему серьезное влияние на культуру управленческой работы. Он продемонстрировал новый подход к анализу проблем и поиску практических решений, и российский правящий класс не замедлил освоить эту новую культуру.

ПОЧЕМУ ВСЕ В РОССИИ ДАВАЛОСЬ С ТРУДОМ

Если учесть, что в 1992 году Россия приступила к реформам, имея пустую казну, рухнувшую экономику и полностью нарушенные экономические связи, то не удивительно, что первые попытки добиться стабилизации и роста не удались. Стартовые условия в России были, пожалуй, еще хуже, чем в вышедших недавно из-за «железного занавеса» странах Центральной и Восточной Европы. Расчет тогда был на то, что после снятия денежного навеса и исправления структурных деформаций, свойственных советской плановой экономике, удастся обеспечить устойчивый подъем. Не удалось.

После нескольких первых лет, полных безуспешных попыток и разочарований, в начале 1997 года в правительство была назначена новая динамичная команда (из предыдущего состава остался практически один Черномырдин). У Чубайса было ясное представление о том, каким должно стать российское общество и как этого добиться, и ему удалось привести с собой в правительство многих единомышленников для реализации этих планов. Но, как и в случае с первым либеральным правительством Гайдара в 1992 году, времени на эту попытку было отведено совсем немного: уже через полгода после прихода команды Чубайса в правительство представившаяся было возможность действовать исчезла. «Младореформаторы» чего-то смогли добиться (например, в деле ликвидации неплатежей и введения контроля в бюджетной сфере), но главные их цели остались все так же безнадежно далеки.

В главе 2 я подробно остановился на причинах, по которым Россия так обескураживающе медленно двигалась к своей цели построения правового государства с рыночной экономикой, способного занять достойное место в сообществе наций. В первую очередь дело было не столько в экономическом и политическом развале, сколько в распаде КПСС, в результате которого образовался колоссальный властный вакуум. Центральная власть фактически перестала существовать, хотя ее формальные признаки и со-

хранились. Не восстановилась она полностью и до сих пор, несмотря на усилия соратников Путина, иногда, впрочем, довольно неуклюжие. Причем даже и это объяснение не является до конца исчерпывающим.

Возможно, все дело в том, что задача, перед которой оказалась страна, была просто слишком велика. В России наверняка найдутся фаталисты, которые скажут, что на их стране лежит проклятие исторических масштабов и что наследие советской эпохи всего лишь звено в цепи «проклятий». Более объективные наблюдатели, видимо, с пониманием отнесутся к уникальному характеру всех многообразных задач, стоявших и стоящих перед страной, и посчитают, что с таким объемом работы не справиться никакому, даже самому просвещенному, руководству, не говоря уж о неопытном российском.

ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ

Нынешнюю ситуацию в России и варианты будущего развития, из которых ей предстоит выбрать наилучший, можно охарактеризовать как «парадокс полосы удач». Экономика страны со времени кризиса 1998 года успешно развивается. Но достигается этот успех в значительной степени благодаря таким факторам, как конкурентоспособность рубля, высокие цены на сырьевые товары и углубление интеграции в глобальную экономику. Все эти факторы отнюдь не вечны. И более того, их потенциал по большей части уже исчерпан.

Международный опыт показывает, что необходимые, но потенциально болезненные реформы проще всего проводить тогда, когда дела идут хорошо, поскольку есть возможность сгладить негативный побочный эффект. Проблема в том, что, когда дела идут хорошо, болезненные меры начинают казаться не столь уж настоятельно необходимыми. И потому чем благоприятнее условия для проведения реформ, тем менее вероятно, что они будут предприняты. В нынешних экономических условиях

у России есть выбор: воспользоваться моментом и провести реформы или, наоборот, дать шуршанию нефтедолларов себя убаюкать. Какая из этих двух тенденций возобладает — и есть сегодня главный вопрос для развития страны.

Чтобы в ближайшем будущем поменять нынешнее восприятие вопроса о необходимости реформ, требуются поистине революционные изменения в том, как сегодня организованы российское государство и общество, — а это может поставить под угрозу социальный покой, благодаря которому сначала Путин, а теперь Медведев пользуются такой большой популярностью. Требуемые решения задачи столь огромны, а имеющиеся в наличии средства столь ограничены, что руководители страны, возможно, заведомо уверены в неосуществимости таких преобразований и потому предпочитают их вовсе не начинать. По такой логике проще по-прежнему обеспечивать постепенную эволюцию за счет доходов от природных богатств, даже если государство при этом будет менее либеральным и более авторитарным, чем могло бы быть, невзирая на возрастающий в таком случае риск в плане свободы и экономической безопасности будущих поколений россиян.

При этом российские руководители понимают, что реформы необходимы. Скажем, для того, чтобы Россия стала конкурентоспособным участником глобальных рынков, необходимы глубокие преобразования в регулировании предпринимательства, на рынке труда, в госаппарате и госслужбе, в вопросах собственности на землю, в финансовом секторе и ряде других областей. Во времена Ельцина главным препятствием была оппозиционная Дума, блокировавшая необходимые стране законы. Теперь дело совсем не в Думе.

Теперь основные проблемы лежат в сфере реализации планов. Скажем, с принятием нового Трудового кодекса были отменены действовавшие еще с советских времен ограничения в сфере найма и увольнения работников. Реформа ЖКХ должна позволить устранить остатки старой советской системы, при которой услуги гражданам предо-

ставлялись бесплатно госпредприятиями. Новый Земельный кодекс упорядочил правила купли и продажи земель (по-прежнему за исключением земель сельскохозяйственного назначения), благодаря чему инвесторы избавились наконец от бесконечных дорогостоящих имущественных споров. Вслед за реорганизацией налоговой и внешнеторговой областей были проведены реформы, призванные упростить регулирование предпринимательства и банковской системы. И во всех перечисленных случаях ключевой вопрос заключается в том, насколько все эти реформы будут осуществляться последовательно, справедливо, прозрачно и, буквально, в ежедневном режиме.

Все эти реформы пользуются безусловной поддержкой западных деловых кругов, но во многих случаях непопулярны среди населения. Скажем, объективно необходимая реформа ЖКХ привела к тому, что расходы рядовой семьи на коммунальные услуги и электричество, по оценкам, в 2006 году выросли в четыре раза, и в результате многие семьи с низкими доходами оказались за чертой бедности. Очевидно, что проводить такую реформу нужно было параллельно с реформой системы социальной защиты, где, в свою очередь, возникло еще больше проблем. В соответствии с новым Трудовым кодексом у работодателей появились невиданные ранее права в определении условий труда и соответственно потенциальные возможности для самых разных злоупотреблений. А проект нового Земельного кодекса столкнулся с таким решительным сопротивлением в Думе со стороны коммунистов и аграриев, что пришлось пойти на исключения в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Сталкивается с политическим и социальным противодействием и финансовая реформа, поскольку регулируемая современными нормативными требованиями капиталистическая банковская система не поддается произвольному использованию ее для подпитки нерентабельных, но социально значимых в местных условиях промышленных и сельскохозяйственных предприятий. И даже знаменитый единый подоходный

налог в 13% обернулся повышением для лиц с самыми низкими доходами, которые ранее платили 12%.

Медведев, Путин и их советники хорошо понимали и понимают, какого масштаба социальное сопротивление могут вызвать предлагаемые ими реформы. Пережив период полного экономического разлада при Ельцине, россияне вряд ли воспримут какие-либо доводы в пользу очередного ущемления их уровня жизни во имя «рыночных реформ». Если же власти тем не менее попытаются настоять на своем, доверие к ним окажется под угрозой, в результате чего у них неизбежно пропадет готовность добиваться необходимых перемен и в других областях, например в корпоративной культуре, проблемы которой мешают развитию бизнеса.

ЧТО ЖДЕТ ВПЕРЕДИ

По состоянию на конец 2008 года представляется, что перед страной стоят три основные экономические проблемы, каждая из которых имеет свой временной горизонт.

В ближайшей перспективе наибольшую озабоченность вызывает начавшееся в первой половине 2008 года ускорение инфляции. Оно тем более пагубно, что инфляция в России и так была на довольно высоком уровне, а в оставшейся без руля и ветрил мировой экономике она, как глобальное явление, становится откровенно опасной. Проблема в том, что США, как эмитент главной международной валюты, на практике положили эти свои обязанности на алтарь внутренней политики и краткосрочных интересов. В Америке, крупнейшей в мире стране-заемщике, переоценка рисков катастрофически сказывается на стоимости и так уже переоцененных активов, что, в свою очередь, влечет почти паническую реакцию американских властей, ищущих способы предотвратить начало полного краха. Из-за принимаемых ими мер появляется дополнительная ликвидность, оказывающая инфляционное давление уже во всем мире. Понятно, что в одиночку России с этим давлением не совладать.

В среднесрочном плане многое будет зависеть от того, удастся ли России обособиться от замедления экономической активности в странах — членах ОЭСР. Наиболее болезненным для российской экономики стало бы существенное снижение цен на энергоносители. Но резкое падение до опасных уровней — например, продолжительный период с ценами ниже 55 долларов за баррель, который прогнозировала «Тройка Диалог» в начале 2008 года, — выглядит нереалистичным даже в случае полномасштабной рецессии в США.

Наконец, в самом долгосрочном плане важнейшим экономическим вопросом является выбор модели развития и способа поддержания темпов роста. Почти все, что говорит президент Медведев на тему экономической политики, весьма здраво. Но можно ли рассчитывать на что-то большее, чем просто слова? В благоприятном варианте руководители страны действительно имеют в виду то, о чем говорят, и со временем, пусть и, как обычно, немного путано, реализуют свои идеи. Это вполне вероятный вариант развития событий, но он не гарантирован.

В качестве альтернативы я вижу некую «японскую политическую модель». В стране у власти долгое время будет находиться одна и та же партия, внутри которой мощные группы интересов делят между собой министерства, контракты и даже целые отрасли. Такой была ситуация в Японии в 1960-х и 1970-х годах при ЛДП, а также в Австрии или в Мексике вплоть до конца прошлого столетия. Этот сценарий, очевидно, не так хорош.

ДОСТИЖЕНИЯ

Темпы роста российской экономики держатся на высоком уровне уже девятый год подряд. Более того, похоже, 2008 год станет очередным годом с ростом выше 7%. Внешние условия становятся менее предсказуемыми, но остаются по-прежнему благоприятными для России. Никаких макроэкономических проблем в ближайшем буду-

щем не предвидится. Конечно, определенные риски просматриваются и в краткосрочном, и в долгосрочном плане, но их вполне возможно избежать или, по крайней мере, удержать под контролем. В любом случае забывать о них нельзя.

Международный финансовый кризис 2008 года затронул в основном развитые страны, поскольку в них экономический рост напрямую зависит от стабильности финансовой системы. В странах с низким доходом и развивающейся экономикой финансовая система, при всей ее важности для инвесторов, а в особенности для нерезидентов, еще не так глубоко пустила корни, реальный сектор в большой степени финансирует себя сам, и, таким образом, бури на финансовом рынке меньше сказываются на его деятельности. Это с особой очевидностью проявилось во время кризиса 1998 года в России: тогда множество финансовых учреждений обанкротились, а нефинансовый сектор как-то пережил эти события и сразу после девальвации показал рост.

В стратегии развития до 2020 года правительство прогнозирует исчезновение бюджетного профицита. Оно предполагает, что расходы будут расти, а доходы, наоборот, сокращаться. Ожидается, что цены на нефть будут снижаться, хотя и останутся высокими (правительство исходит из цены 60 долларов за баррель к 2015 году), и по мере их снижения планируется сокращение доходов бюджета по отношению к ВВП.

Представляется, что в долгосрочном плане риски в России связаны с относительно низкой производительностью. Она просматривается в выбранной модели роста, которая в первую очередь предполагает крупные капиталовложения, в том числе в госсекторе (в России они, к сожалению, всегда порождали больше растрат и коррупции, чем роста производительности), и дальнейшее увеличение экспорта энергоресурсов. Добывающие отрасли остаются в России наиболее капиталоемкими (наряду с сектором недвижимости с его сильно завышенными ценами, по-прежнему субсидируемыми коммунальными услугами, со-

циальной сферой и транспортом). Если стремиться к увеличению экспорта энергоносителей и продолжать делать крупные капиталовложения в добычу нефти и газа, то в долгосрочном плане общие темпы роста могут начать снижаться. Именно так развивалась ситуация в 1970-х и 1980-х годах, когда Советский Союз начал вкладывать средства в развитие сибирских залежей нефти и газа и одновременно наращивать продажу энергоносителей за границу.

Хочется надеяться, что президент Медведев сумеет найти правильные политические решения для этих важнейших задач. В мае 2003 года Владимир Путин определил ставшую с тех пор знаменитой цель удвоить ВВП за десять лет. Чтобы ее достигнуть, требуется средний ежегодный рост порядка 7%. Если Россия действительно хочет достичь этих целей, то ей, конечно, следует меньше фокусироваться на расширении экспорта энергоносителей. Хотя бы просто потому, что потребность в них будет расти на внутреннем рынке. В более общем плане инвестиции должны в первую очередь направляться в те отрасли, где прогнозируется более высокая производительность и возможна большая добавленная стоимость.

Добиться изменения структуры инвестиций возможно только после того, как будут устранены относительные искажения цен (цены на энергоносители внутри страны по-прежнему значительно ниже, чем на мировых рынках), а правительство откажется от подчас политизированного подхода к вопросу экспорта энергоносителей. По планам правительства равнодоходные цены на газ должны были быть установлены к 2011 году, но после резкого скачка мировых цен все откладывается на более поздний срок. Правда, к тому времени вполне могут исчезнуть и положительное сальдо платежного баланса, и профицит бюджета, и возникнет необходимость в существенном пересмотре экономической политики на среднесрочную перспективу.

В 1990-х гг. перспективы российских экономических реформ и в самой России, и за ее пределами воспринимались, мягко выражаясь, со скептицизмом. Это отношение

широко распространено по сей день. И действительно, прошедшие 15 лет были в России очень непростыми. Но были и важные достижения. В стране, исторически лишенной демократических традиций, поразительно быстро закрепились демократические устремления (хотя до уровня зрелой демократии России еще, конечно, предстоит долгий путь). Точно так же в отношении экономики в российском истеблишменте сложился наконец консенсус по поводу того, что переходный процесс необратим.

Внедрение новых законов и нормативных требований часто было непоследовательным и не завершено до сих пор. Но нельзя отрицать и то, что многие институциональные основы рыночной экономики в стране уже заложены. По сравнению с началом переходного периода, нынешний новый этап реформ стартует в совершенно иных условиях.

СТАКАН НАПОЛОВИНУ ПОЛОН ИЛИ НАПОЛОВИНУ ПУСТ?

Если вспомнить, с чего все начиналось, перечень достигнутого после окончания советской эпохи выглядит впечатляющим. Но не менее, а может быть, и более впечатляющим представляется то, что еще предстоит сделать.

Прежде всего, верховенства закона в России по-прежнему нет. Мало того, что многие законы по-прежнему противоречивы — правоохранительные органы имеют возможность толковать их по своему усмотрению. Отправление правосудия непрозрачно, понимание презумпции невиновности часто анекдотично.

По сравнению с советскими временами появление основных свобод выглядит огромным шагом вперед, но они по-прежнему не обеспечены в достаточной мере всем законопослушным гражданам. Российские государственные деятели, похоже, с непоправимой легкостью забыли слова американского президента Теодора Рузвельта: «Наша страна не станет подходящим местом для жизни любого из нас, если она не будет хоть как-то годиться для всех нас вместе».

Административный аппарат нуждается в реформировании на всех уровнях. В тех сферах деятельности, из которых уходит государство, требуются усилия честных мотивированных служащих, на которых должна лечь задача экономического регулирования в новых условиях. Нужно срочно избавляться от чиновничьего произвола и коррупции на всех уровнях. Работу госаппарата должны определять прозрачные правила, а не начальничий произвол.

Наконец, Россия все еще слишком зависит от того, кто занимает пост главы государства. По сравнению с тем, что наблюдалось в некоторых осколках бывшей Югославии или в Беларуси, Путин выглядит образцовым лидером и активным поборником реформ. Но как повернется ситуация, если лидеры, придущие ему на смену, выберут худший вариант поведения? Российская система все еще слишком хрупка для того, чтобы гарантировать устойчивый прогресс демократизации. Она нуждается в развитии институтов гражданского общества и альтернативных источниках мнений и информации. Известные потрясения на рынке СМИ, возможно, действительно были по сути финансовыми конфликтами. В конце концов, и на Западе мало кто в состоянии создать и содержать качественное телевидение или печатную прессу. Но обязанности властей постоянно содействовать развитию здоровых независимых СМИ это никак не отменяет.

Правительство России — любое, не только нынешнее — вынуждено решать все эти задачи одновременно. Если у него в распоряжении будут только плохо подготовленные и немотивированные исполнители, а во главе — слишком далекие от идеала лидеры, то вряд ли ему удастся верно определить приоритеты политики. К тому же, пережив неожиданную утрату имперских владений, исчезновение привычных границ страны и нарушение всех устоявшихся торговых и финансовых связей, россияне как нация пока еще находятся в состоянии растерянности, что, естественно, приводит к политической поляризации. Со всем этим российским лидерам надо как-то справляться, ни на минуту не прекращая борьбу с бедностью и растущим не-

равенством в стране с большим населением и такими же большими ожиданиями — которые, кстати, вполне могут представлять из себя опасность.

Указание на объективные трудности вовсе не предназначено для того, чтобы заранее снять ответственность с российского руководства. Россия получила тяжелейшее, возможно, уникальное для западной цивилизации наследие. Но ни одна нация, ни один народ не обречены на провал.

РОССИЯ МЕДВЕДЕВА

При высоких ценах на энергоносители и с учетом нынешних экономических достижений, России представилась уникальная возможность, выбрав правильную долгосрочную политику и подкрепив ее надежными государственными институтами, добиться гораздо большего, на пользу и себе самой, и всему миру. Если Россия не воспользуется этой возможностью, если власть пойдет по пути излишней централизации, если время и деньги окажутся растрочены впустую, упущенный шанс станет большой потерей и для России, и для ее удивительно талантливого народа. Мудрые лидеры и образованные граждане знают и всегда помнят, что история имеет дурную привычку предоставлять шансы и тут же безо всякой жалости забирать их обратно.

Кризис 1998 года преподнес очень важный урок: внутренняя политическая борьба, мешая принятию верных экономических решений, может привести страну к коллапсу. В этом плане ситуация в России по-прежнему очень непростая. Направление дальнейшего развития страны может поменяться в любой момент. Если вдобавок случится так, что мировая экономика сильно захромает, везение и России, и многих других стран может на этом закончиться.

Это отнюдь не абстрактные академические рассуждения отошедшего от дел специалиста по политической экономике. Это в первую и главную очередь вопросы, которые должны задать себе сами россияне.

Чтобы стать правовым государством, России необходимо создать прочные государственные институты. Как показывает опыт других стран, это задача трудная, требующая времени. От того, как ее станут решать президент Медведев и новое поколение российских руководителей, будет зависеть будущее российской экономики не только до 2020 года, но и в гораздо более дальней перспективе. Вполне возможно, что в ближайшие десять лет Россия подтвердит правильность некоторых прогнозов и станет пятой крупнейшей экономикой в мире. Вполне возможно, что она сумеет выйти далеко за рамки нефтегазовой отрасли и занять достойное место в других областях, особенно в секторе высоких технологий. Но точно так же вполне можно и упустить момент, не воспользоваться представившейся возможностью. Выбор — за Россией.

Риски остаются, в этом нужно отдавать себе отчет. Необходимо помнить, что опасное для России скептическое, даже циничное отношение к стране имеется в первую очередь у самих россиян. Пусть какие-то капиталы и возвращаются, и спрос на рубль растет, большинство обеспеченных россиян по-прежнему предпочитают хранить крупные активы за границей. Если иностранцы, похоже, уже забыли августовский кризис 1998 года, то у россиян память гораздо более длинная. Они пережили десятилетия социального экспериментирования над собой. Для очень многих эти годы стали временем унижения человеческого достоинства. А источником подсознательного недоверия к власти они стали практически для всех. Ни за одно, ни за два десятилетия это глубоко укоренившееся недоверие не побороть. И потому, возможно, самая трудная задача властей в ближайшем будущем состоит в том, чтобы преодолеть недоверие российского народа к своему собственному будущему.

ПРИЛОЖЕНИЕ

РОЛЬ МВФ В РОССИИ

ЧТО ТАКОЕ МВФ

Международный валютный фонд — совместное учреждение 184-х государств-членов. Все они представлены в Исполнительном совете 24-мя Исполнительными директорами, каждый из которых представляет в Совете интересы группы стран. Один из них представляет Российскую Федерацию и назначается Правительством РФ. Количество голосов при принятии решений в Исполнительном совете зависит от размеров и некоторых иных параметров экономики каждой отдельной страны-члена. По ним же определяется и квота каждой страны, от которой зависят ее права заимствования (доступа) в фонде. Квоты подлежат периодическому пересмотру и корректировке. Крупные промышленно-развитые страны, несомненно, пользуются большим влиянием при выработке политических решений фонда, но обладают им и развивающиеся страны, поскольку совокупно у них есть достаточное количество голосов, чтобы в случае несогласия заблокировать решения по многим важным вопросам. В последнее время вопрос представительства в фонде и количества голосов каждого отдельного участника приобрел особое значение. Примером тому может служить процесс избрания в сентябре 2007 года нового директора-распорядителя: Россия выступила отдельно от «Большой восьмерки» и предложила своего кандидата от Европейского союза. С учетом того, что «Большая восьмерка» постепенно теряет свой экономический вес в мире, данный вопрос со временем потребует серьезного рассмотрения и решения.

Однако по большинству вопросов решения в Исполнительном совете на голосование не ставятся, а достигаются путем консенсуса. Фонд также стремится к тому, чтобы в его персонале были представители максимального числа

стран-членов, в том числе за счет приглашения большего числа сотрудников из России и других новых государств-членов.

Поскольку каждое государство-член имеет своего представителя в Исполнительном совете, необоснованными являются предположения, что фонд или его наиболее влиятельные члены могут пытаться каким-то образом ущемить интересы кого-либо из его членов. Цель работы фонда с каждой отдельной страной заключается в улучшении ее экономического благосостояния и потому полностью соответствует ее интересам. Достижение этой цели вполне возможно во всех странах одновременно, поскольку экономический рост в одной отдельной стране идет на пользу другим странам за счет международных инвестиционных потоков, торговли и финансирования. То есть экономический рост одних не причиняет ущерба другим; наоборот, выигрывают все участники.

Экономические проблемы у каждого государства-члена МВФ свои, и потому фонд в каждом отдельном случае формулирует свои рекомендации, исходя из особенностей данной страны. Фонд не использует одни и те же решения для всех, и потому неверно предположение, что выработанная, скажем, для Бразилии политика просто автоматически переносится, например, на Россию. В этом смысле для стран, осуществлявших переход от плановой экономики к рыночной, потребовалось выработать подходы, которые коренным образом отличались от обычных рекомендаций фонда другим государствам-членам. И фонд такие новые подходы выработал, в том числе механизм временного кредитования и механизм финансирования системных преобразований для начальных этапов переходного периода.

Кроме того, МВФ никогда никому свою политику не навязывает. Фонд делится своим накопленным в других странах опытом и на его основе предлагает свои рекомендации, но ту или иную политику правительства государств-членов в конечном итоге выбирают сами. Начиная с 1992 года, правительства в России разделяли взгляды МВФ и проводили в целом правильную, с точки зрения

фонда, политику. Невзирая на трудности на этапе практического осуществления, особенно в первые годы сотрудничества с Россией, фонд неизменно поддерживал политику российских властей.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СТРУКТУРНЫЕ ВОПРОСЫ

Крах экономической системы бывшего СССР был обусловлен ее низкой производительностью, отсутствием гибкости в реагировании на динамику спроса, общей неспособностью обеспечить устойчивый экономический рост и очевидными политическими факторами. Случившееся после распада Союза резкое сокращение производства и доходов было вызвано не реформами как таковыми, а развалом старой системы и трудностями, которые неизбежно сопутствуют переходу к новой рыночной экономике.

С самого начала переходного периода в России рекомендации МВФ были направлены на устранение дисбаланса, возникшего в результате государственного планирования, а также на обеспечение макроэкономической стабилизации и осуществление структурных реформ, необходимых для построения динамичной рыночной экономики. Эти рекомендации основывались на опыте, накопленном в других странах, и в частности на том, что рыночная экономика формируется не за счет прямого вмешательства правительства, а за счет самостоятельной активности частных агентов экономики. Чтобы стимулировать экономический рост, политика правительства должна в первую очередь способствовать созданию благоприятной среды, в которой частный сектор сможет инвестировать капиталы и наращивать экономическую активность.

Программы фонда не предполагают обязательное сокращение внутреннего потребления; они лишь обозначают дисбалансы в экономике страны и способы их устранения. В России главная рекомендация заключалась в том, чтобы ограничить и пересмотреть роль правительства в

экономической жизни страны. И потому фонд придерживался мнения, что бюджетная политика должна быть в первую очередь нацелена на устранение хронического перерасхода средств правительством. Достижение этой цели необходимо потому, что большие правительственные расходы не обеспечивают рост, а, наоборот, могут ему мешать, поскольку требуют введения высоких налогов или влекут за собой инфляцию.

В то же время фонд соглашался, что многие важные реформы, как, например, либерализация цен, будут иметь разные последствия для различных групп и отраслей, и поэтому активно содействовал совершенствованию системы социального страхования, призванной защитить наиболее уязвимых членов общества. Аналогичные реформы в странах с переходной экономикой предусматривали уточнение адресности пособий и их выплаты наиболее нуждающимся, продление сроков выплаты пособий по безработице и реформу пенсионной системы с целью обеспечения ее дееспособности в долгосрочном плане.

Точно так же рекомендуемые МВФ решения не направлены в обязательном порядке на ограничение роста наличности. В России в вопросах кредитно-денежной политики фонд в первую очередь стремился ограничить объемы кредитования Центробанком, поскольку в рыночной экономике кредитованием должны заниматься в основном коммерческие банки. МВФ, в принципе, был бы только рад, если бы наличность в России наращивалась за счет возврата вывезенных ранее капиталов в банковскую систему страны. Фонд утверждал, что необходимо проводить такую политику, которая побуждала бы частных лиц и предприятия держать больше денег в рублях на счетах в российских банках. В случае с предприятиями для достижения этой цели требовалось поощрять использование не бартера, а взаиморасчетов путем банковских переводов средств. Правительство со своей стороны должно было подавать пример, собирать налоги, производить свои платежи только через банки и не допускать в своих расчетах никаких неденежных схем.

МВФ поощряет либеральный режим торговли. Когда экспортеры и импортеры в какой-нибудь стране имеют свободный доступ на мировые рынки, это всегда идет на пользу ее экономике. И потому рекомендации фонда по этому вопросу неизменно предполагали устранение барьеров, препятствующих продаже российской продукции за рубежом и закупке российскими компаниями и потребителями импортных товаров. Так как платежный баланс России имеет стабильное положительное сальдо, можно предположить, что эти рекомендации интересы российских производителей не ущемили.

Поскольку МВФ выделяет своим государствам-членам кредиты, его, естественно, волнует уровень внешней задолженности его заемщиков. В случае с Россией, даже при том, что она унаследовала весьма существенные долги Советского Союза, нынешняя и прогнозируемая задолженность остается на очень благоразумном уровне.

Одним из базовых элементов рыночной экономики является частная собственность. Соответственно МВФ выступал и выступает за приватизацию путем прозрачно организованных продаж находящихся в государственной собственности активов либо за счет раздачи населению ваучеров, используя которые оно может выступить совладельцем активов, созданных ранее государством. В тех странах, где приватизация проводилась быстро, возобновление экономического роста обычно наступало раньше, потому что частные предприниматели, как правило, более эффективны, чем госсектор.

Ранее случались разговоры о том, что МВФ выступал за ликвидацию крупных российских монополий. Но это не так. Фонд предлагал приватизировать их конкурентоспособные подразделения, а в оставшихся естественных монополиях обеспечить большую эффективность и необходимое регулирование. Эта рекомендация основывалась на опыте работы в других странах, в том числе и схожих с Россией по многим параметрам. В более общем плане большие масштабы и климатические особенности России еще не означают, что государство неизбежно должно играть

особую роль в экономике. И США (большая страна), и Канада (северная страна) достигли процветания без какого-либо серьезного вмешательства их правительств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

МВФ уже более 60 лет консультирует правительства по вопросам экономической политики и имеет опыт работы в более чем 30 странах с переходной экономикой. Со временем стало очевидно, что некоторые конкретные политические решения дают желаемые результаты, а некоторые, как правило, не срабатывают. Роль Исполнительного совета и сотрудников фонда заключается в том, чтобы помочь государствам — членам МВФ воспользоваться этим накопленным опытом при решении возникающих у них проблем.

Хочется надеяться, что МВФ сумел в какой-то мере помочь и России тоже выбрать правильную политику и что она сумеет сдержать инфляцию и обеспечить относительную стабильность курса рубля. Ее экономика продолжает развиваться, и темп ее роста по международным стандартам весьма высок, невзирая на нынешние непростые глобальные условия. А если Россия будет и дальше проводить правильную политику, темпы роста ее экономики могут возрасти даже еще больше. И тогда от ее развития и дальнейшей интеграции в мировую экономику выиграет не только она сама, но и весь мир.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексащенко С.* Битва за рубль. М.: Альма Матер, 1999.
2. Бюро экономического анализа: Обзор экономической политики в России за 1997 год. М., 1998.
3. Бюро экономического анализа: Обзор экономической политики в России за 1998 год. М., 1999.
4. Бюро экономического анализа: Обзор экономической политики в России за 1999 год. М., 2000.
5. *Гайдар Е.* Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. Англ. перевод: University of Washington Press, 1999.
6. *Гайдар Е.* Гибель империи: уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2007. Англ. перевод: The Brookings Institution, 2007.
7. *Ельцин Б.* Президентский марафон. М.: АСТ, 2000.
8. Институт экономики переходного периода: Russian Economy in 1999. Trends and Outlook (issue 21), Moscow, March 2000.
9. *Мау В., Стародубровская И.* Великие революции: от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001. Англ. перевод: The challenge of revolution: contemporary Russia in historical perspective. Oxford University Press, 2001.
10. *Примаков Е.* Восемь месяцев плюс... М.: Мысль, 2001.
11. *Aron L.* Yeltsin: A Revolutionary Life. New York: St. Martin's Press, 2000.
12. *Aron Leon.* Russia's Revolution: 1989—2006. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2007.
13. *Aslund A.* Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reform Succeeded and Democracy Failed. Washington D.C.: Peterson Institute, 2007.
14. *Aslund A.* How Russia became a market economy. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995.
15. *Aslund Anders, Boone Peter, Johnson Simon.* How to stabilize: Lessons from post-communist countries // Brookings Papers on Economic Activity, 1996, vol. 1, pp. 217—313.

16. *Aslund Andres*. Building capitalism: the Transformation of the Former Soviet block. Cambridge University Press, 2002.
17. *Aslund Anders*. We Did Too Little // *The Moscow Times*, February 5, 2001.
18. *Baker Peter and Glasser Susan*. Kremlin Rising. Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution. New York: A Lisa Drew Book/Scribner, 2005.
19. *Billington, James H*. Russia in Search of Itself. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.
20. *Blanchard Olivier*. The Economics of Post-Communist Transition. Oxford: Clarendon Press, 1997.
21. *Blustein Paul*. The Chastening: the Crisis that Rocked the Global Financial System and Humbled the IMF. New York: Public Affairs, 2001.
22. *Boughton James*. Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979—1989. Washington D.C.: IMF, 2001.
23. *Boycko M., Shleifer A., and Vishny R*. Privatizing Russia. Cambridge, Massachusetts, and London: The MIT Press, 1997.
24. *Brady R*. Kapitalizm: Russia's Struggle to Free its Economy. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
25. *Braguinsky S., Yavlinsky G*. Incentives and Institutions: the Transition to a Market Economy in Russia. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000.
26. *Cohen S.F*. Failed Crusade: America and the Tragedy of Post-Communist Russia. New York and London: W.W. Norton & Company, 2000.
27. *Colton Timothy J. and McFaul Michael*. Popular Choice and Managed Democracy. The Russian Elections of 1999 and 2000. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
28. *Council on Foreign Relations*. Russia's Wrong Direction: What the United States Can Do and Should Do / Stephen Sestanovich, Project Director, Independent Task Force, No. 57, 2006.

29. *Dabrowski M. Gomulka S. and Rostowski J.* Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective, EconPapers, London School of Economics – Centre for Economic Performance, 2000.
30. *Daniels R.V.* The Anti-Communist Revolutions in the Soviet Union and Eastern Europe. New York: Routledge, 2000.
31. *Desai Padma.* Conversations on Russia. Reform from Yeltsin to Putin. Oxford University Press, 2006.
32. Doing Business 2009. Washington DC: World Bank, September 2008.
33. Economic Survey: Russian Federation 1999–2000 // OECD, Paris, March 2000, pp. 33–81.
34. *Finch David.* IMF: The Record and the Prospect. Princeton University International Economics, September 1989.
35. *Fish, Steven M.* Democracy Derailed in Russia. The Failure of Open Politics. Cambridge University Press, 2005.
36. *Freeland Chrystia.* Sale of the century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism, Crown Publishers, 2000.
37. *Gaddy C. G., Ickes B. W.* Russia's virtual economy // Foreign Affairs, September–october, 1998.
38. *Goldman, Marshall I.* Petrostate: Putin, Power, and the New Russia, Oxford University Press, Oxford, April 2008.
49. *Goldman, Marshall I.* The Privatization of Russia. Russian Reform Go Awry. New York: Routledge, 2003.
40. *Graham Thomas.* Russia's Decline and Uncertain Recovery, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
41. *Hedlund Stefan.* Russia's Market Economy: A Bad Case of Predatory Capitalism. London: UCL Press, 1999.
42. *Hedlund Stefan.* Russia and the IMF: A Sordid Tale of Moral Hazard // Demokratizatsiya, Winter 2001.
43. *Herspring, Dale R.* Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain. Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
44. *Hoffman, David E.* The Oligarchs. Wealth and Power in the New Russia. New York: Public Affairs, 2003.

45. IMF, WB, OECD, EBRD. A study of the Soviet economy, volume 1—3, 1991.
46. IMF, Russia rebounds, 2003.
47. IMF World Economic Outlook, October 1997.
48. Institute for the Economy in Transition, Russian Economy in 1999. Trends and Outlook (issue 21), Moscow, March 2000.
49. *Jack Andrew*. Inside Putin's Russia: Can There Be Reform Without Democracy? Oxford: Oxford University Press, 2004.
50. *Johnson J.* A Fistful of Rubles: The Rise and Fall of the Russian Banking System. Ithaca and London: Cornell University Press, 2000.
51. *Kaletsy Anatole*. It's the West that's starting this new Cold War — Russia's belligerence is hardly surprising // The Times, June 7, 2007.
52. *Klebnikov Paul*. Godfather of the Kremlin: The Decline of Russia in the age of Gangster Capitalism. New York and London: Harcourt, 2000.
53. Russian Crisis and its Effects / *Komulainen T., Korhonen I.* (ed.). Helsinki: Kikimora Publications, 2000.
54. *Kotkin Stephen*. Armageddon averted: Who lost the Soviet Union? New York: Oxford University Press, 2001.
55. *Kotkin Stephen*. Myth of the New Cold War // Prospect, April 2008.
56. *Layard Richard, Parker John*. The Coming Russian Boom: A Guide to New Markets and Politics. New York: The Free Press, 1996.
57. *Lucas Edward*. The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West. London: Palgrave Macmillan, 2008.
58. *MacKinnon Mark A.* The New Cold War: Revolutions, Rigged Elections, and Pipeline Politics in the Former Soviet Union. Random House Canada, 2007.
59. *Mau V.* Russian economic reforms as seen by an insider: success or failure? London: The Royal Institute of International Affairs, 2000.

60. *McFaul Michael*. Russia's unfinished revolution: political change from Gorbachev to Putin. New York and Ithaca: Cornell University Press, 2001.
61. *McFaul, Michael, Petrov Nikolay, Ryabov Andrey*. Between Dictatorship and Democracy: Russia Post-Communist Political Reform. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C., 2004.
62. *Nagy P.M.* The meltdown of the Russian state, Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
63. *Odling-Smee, John*. The IMF and Russia in the 1990s, IMF Working Paper (WP/04/155), August 2004.
64. OECD Economic Surveys – 1997 Russian Federation, OECD, Paris.
65. *Pagé J.-P.* Peut-on aider la Russie? Une économie entre déconstruction et renouveau // Les études du CERI, № 64, 2000.
66. Peach G., Moscow and the financial crisis // The Moscow Times, 8 December 1998, pp. 15-17.
67. *Procaccia Uriel*. Russian culture, property rights, and the market economy Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
68. PWC: Report on relations between the Central Bank of Russia and the Financial Management Company Ltd (FIMACO), Pricewaterhouse Coopers, August 5, 1999.
69. PWC: Report on the funds transferred to the Central Bank of Russia by the IMF in July 1998, and the use, by the Central Bank of Russia, of those funds between July 1 and September 1, 1998, PricewaterhouseCoopers, August 17, 1999.
70. PWC: Report on the statistics compiled by the Central Bank of Russia for the IMF in the period from January 1, 1996 to September 1, 1998, PricewaterhouseCoopers, August 17, 1999.
71. *Rao S.* Hot new banks are same old oligarchs // The Moscow Times, 20 February 1999, p. 1–2.
72. *Reddaway P. and Glinski D.* The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy.

- Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2001.
73. *Sachs J., Pistor K.* The rule of law and economic reform in Russia. New York: Westview Press, 1997.
 74. *Sgard J., Zlotowski Y.* Economie politique du desastre, le choc d'aout 1998 en Russie, Critique Internationale, № 3, printemps, 1999.
 75. *Shevtsova L.* Yeltsin's Russia: myths and reality. Washington, D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, 1998.
 76. *Shevtsova L.* Putin's Russia, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2003.
 77. *Shevtsova Lilia.* Russia — Lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
 78. *Shleifer A., Treisman D.* Without a map: tactics and economics reform in Russia. Cambridge, Massachusetts and London: the MIT Press, 2000.
 79. *Shleifer Andrei.* A Normal Country: Russia after Communism. Oxford: Harvard University Press, 2005.
 80. *Solnick S.L.* Stealing the state: control and collapse in Soviet institutions. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1998.
 81. *Stiglitz, Joseph.* Globalization and Its Discontents. New York: W.W. Norton & Company, June 2002.
 82. *Sutela P.* The road to the Russian market economy: selected essays, 1993—1998. Kikimora Publications, 1998.
 83. *Talbott S.* The Russian Hand. New York: Random House, 2002.
 84. *Tenembaum Ernesto.* Enemigos: Argentina y et FMI. Buenos Aires: Norma, 2004.
 85. *Trenin, Dmitri V.* Getting Russia Right. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.
 86. *Wedel J.R.* Collision and Collusion: the Strange Case of Western Aid to Eastern Europe. Palgrave for St. Martin's Griffin, 2001.
 87. *Westin P.* The wild East: negotiating the Russian financial frontier // Pearson Education, London, 2001.

88. *Woodruff D.* Money unmade: barter and the fate of Russian capitalism. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999.
89. *Zadornov M., Lopez-Carlos A.* Report On The Changes That Have Taken Place And Assessment // Europe Intelligence Wire, October 1, 2002.
90. *Zlotowsky Y.* L'économie et la société russes après le choc d'août 1998: rupture ou enlissement? // Les études du CERI № 51, 1999.

Публицистическое издание

Мартин Гилман

ДЕФОЛТ,

КОТОРОГО МОГЛО НЕ БЫТЬ

Перевод с английского
Александр Багаев

Редактор
Наталья Рагозина

Художественный редактор
Юрий Васильков

Подписано в печать 29.10.2008.

Формат 84×108¹/₃₂.

Бумага писчая.

Усл. печ. л. 25,2.

Тираж 2000 экз.

Заказ № 837.

«Время»

115326 Москва, ул. Пятницкая, 25.

Телефон (495) 951 5568

<http://books.vremya.ru>

e-mail: letter@books.vremya.ru

Отпечатано в соответствии с качеством

предоставленного оригинал-макета

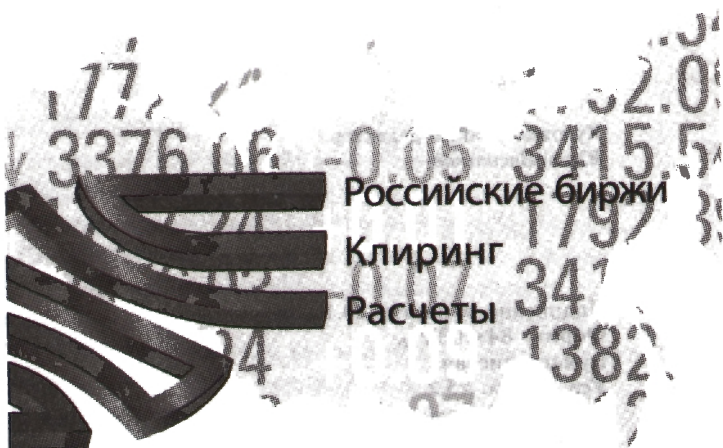
в ОАО «ИПП «Уральский рабочий»

620041, ГСП-148, г. Екатеринбург, ул. Тургенева, 13.

<http://www.uralprint.ru> e-mail: book@uralprint.ru

ММВБ  **МІСЕХ**

группа компаний



Российские биржи

Клиринг

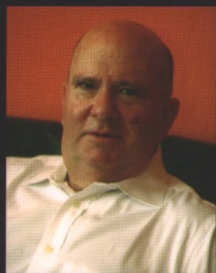
Расчеты

www.micex.ru

Для серьезного обсуждения того, как финансировались реформы в России, важно осознавать, сколько именно и каких средств было выделено. На Западе по этому поводу многие сильно заблуждаются, полагая, что денег России дали очень много, но все они были разворованы или пущены на ветер.

У Запада в делах с Россией все получилось крайне выгодно и совсем недорого. Полученные внешние займы Российская Федерация полностью и в срок погашала и погашает, причем делала она это даже во время кризиса 1998-го года. То же происходит и с унаследованными долгами СССР, к которым к тому же после реструктуризации добавился дополнительный процент на отсроченные платежи. И если все это учесть, то в чистом остатке получится, что из официальных источников России в 1990-х гг. в виде помощи предоставили меньше 10 млрд долларов. Для сравнения: эта сумма меньше, чем гранты, которые в США за тот же срок выделили отдельным штатам в виде компенсации за закрытие военных баз.

Что же Запад получил в результате? Заплатив неизмеримую цену в плане человеческих страданий, пережив полную неразбериху первых лет, Россия сумела выбраться из этого омута страной, которая, очевидно, больше не угрожает Западу. Она, наоборот, является членом «Большой восьмерки», взаимодействует с ЕС и НАТО, имеет успешно развивающуюся экономику, зарождающееся гражданское общество и видимые зачатки демократии. Может, это и не идеальный для Запада результат, но если учесть его собственные реальные затраты, то сделка для него вышла — выгоднее некуда.



Мартин Г. Гилман — профессор Высшей школы экономики, директор Института фундаментальных междисциплинарных исследований при ВШЭ.

Родился в Мемфисе, штат Теннесси, США. Окончил университет Пенсильвании (степени бакалавра по экономике и политическим наукам, 1970 г.), школу международных исследований университета Джона Хопкинса (1971 г.), получил степени магистра (1972 г.) и Ph.D. (1981 г.) по экономике в Лондонской школе экономики.

В 1975—81 гг. — экономист в Организации Экономического сотрудничества и развития в Париже, работал над кодексами либерализации, вопросами функционирования международных финансовых рынков, прямых инвестиций. Одновременно (в 1978-81 гг.) был приглашенным лектором в Сорбонне.

Свою 24-летнюю карьеру в Международном валютном фонде Мартин Гилман начал в 1981 году с работы в Департаменте стран Африки, занимаясь вопросами надзора за реализацией экономических программ и соблюдением режима валютных курсов. В 1988 году перешел в Департамент разработки и анализа политики, где в круг его функций входили надзор за реализацией экономических программ в странах-членах фонда и координация в рамках «Большой семерки». В эти годы входил в состав миссий фонда, работавших в Алжире, Армении, Болгарии, Габоне, Грузии, Кении, Китае, Коморских островах, Кот-д'Ивуаре, Маврикии, Марокко, Мадагаскаре, Румынии, Судане, Уганде, Чехии и Югославии.

Российский этап работы Мартина Гилмана в МВФ начался в 1993 году, когда он в качестве советника Департамента разработки и анализа политики стал одним из ведущих специалистов в «российской команде» фонда. В ноябре 1996 года переехал в Россию, став директором представительства МВФ в Москве. Здесь в 1998 году женился на журналистке Татьяне Малкиной, вскоре у них родились сын Марк и дочь Агата.

После истечения двух 3-летних сроков работы в Москве вернулся в вашингтонскую штаб-квартиру МВФ, где с июля 2002 года работал помощником директора Департамента разработки и анализа политики, ответственным за вопросы официального финансирования, включая вопросы суверенных долгов. В этом качестве был представителем МВФ в Парижском клубе стран-кредиторов, осуществляя политику фонда по долговой устойчивости в контексте различных международных механизмов, в том числе инициативы по облегчению бремени беднейших стран (HIPC Initiative).

В 2005 году Мартин Гилман покинул МВФ и перешел в

