

**НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ДИАЛОГ: РЕКОМЕНДАЦИИ
РОССИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФОРУМА И
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КУРС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ
В 1996–1998 гг.**

Процесс социально-экономических преобразований в России в 90-е гг. XX в. и становления в нашей стране частнокапиталистических отношений характеризовался исключительным драматизмом и усилением общего кризиса российской экономики, в первую очередь, ее «реального», производственного сектора. Проблема выхода российской экономики из системного кризиса глубоко волновала национально ориентированную политическую и деловую элиту, прежде всего, региональную, которая стремилась сформулировать свое видение перспектив социально-экономического развития страны, а также донести его до федеральной власти и, тем самым, повлиять на принятие важнейших общегосударственных решений. Одной из наиболее значимых попыток такого соучастия национального промышленного капитала в определении будущего России стала деятельность Национально экономического совета и проводившегося под его эгидой Российского экономического форума.

Одним из главных инициаторов создания Национального экономического совета (НЭС) и проведения под его эгидой Российского экономического форума (РЭФ) стал губернатор Свердловской области Эдуард Россель, а сам форум ежегодно с 1996 г. проводится в Екатеринбурге. В то же время РЭФ с самого начала перешагнул рамки сугубо регионального общественного мероприятия – как по составу участников (в его работе принимали и принимают участие руководители многих крупных компаний, предприятий и банков, общероссийских деловых ассоциаций, а также такие видные отечественные экономисты – Л.Абалкин, В.Ивантер, Н.Шмелев, С.Глазьев и др.), так и по концептуальному уровню выработывавшихся его участниками рекомендаций.

Для того, чтобы наиболее полно охарактеризовать содержательную сторону рекомендаций РЭФ, необходимо выявить причины, приведшие к долговременному спаду в реальном секторе российской экономики. Кризису отечественной промышленности способствовал целый ряд факторов, связанных с радикальными политическими и экономическими

ми трансформациями в стране начала 1990-х гг. и спецификой проводившейся государством экономической политики. Разрыв устоявшихся экономических связей вследствие распада СССР, гиперинфляция, обесценившая вклады на счетах предприятий, непродуманная и политически ангажированная приватизация нанесли российской промышленности тяжелейший удар. В то же время, осуществлявшийся российским Правительством в последующие годы экономический курс в реальности не способствовал преодолению нанесенного российским предприятиям ущерба, а лишь стимулировал развитие кризисных явлений.

В основу экономического курса, посредством которого российские реформаторы намеревались создать в стране развитую рыночную экономику, были положены принципы так называемого «Вашингтонского консенсуса». В целом, содержание этой доктрины сводилось к трем основным постулатам: либерализации, приватизации и финансовой стабилизации через жесткое формальное планирование денежной массы. В рамках данной идеологической парадигмы основной задачей государства Правительству РФ виделась борьба с инфляцией: с этой целью в первой половине 90-х гг. был осуществлен целый комплекс мер, направленных на сдерживание инфляционных процессов и удержание обменного курса рубля.

К 1996 г. данные меры позволили существенно снизить темпы инфляции, однако обратной стороной правительственного курса стал острейший дефицит платежных средств в реальном секторе экономики. Искусственное удержание высокого курса национальной валюты вело к массивному притоку на внутренний рынок дешевой импортной продукции, с которой лишенные необходимого финансирования отечественные товаропроизводители были не способны конкурировать, и стимулированию процесса «бегства капиталов».

Данные обстоятельства способствовали углублению кризиса в промышленности и дальнейшему экономическому спаду, что в свою очередь вело к снижению налоговых поступлений в российский бюджет. С целью компенсировать нехватку средств в федеральном бюджете Правительство с 1995 г. запускает в действие механизм размещения на финансовом рынке государственных краткосрочных обязательств (ГКО). Высокая доходность ГКО делала их исключительно привлекательными объектом для денежных вложений, в результате чего средства российских банков и других финансовых институтов не инвестировались в рис-

кованную производственную сферу, а использовались для игры на рынке гособязательств. Правительство, обеспокоенное стремительным увеличением долговых обязательств по ГКО, сохраняло высокий уровень налогообложения предприятий и удерживало на высоком уровне ставку рефинансирования ЦБ, чем наносило удар не по финансовым спекулянтам, а по промышленным предприятиям.

В результате к 1996 г. в России сложилась парадоксальная экономическая система, характеризующаяся распадом экономики на две слабо связанные между собой сферы. Фактически параллельно, не соприкасаясь между собой, в отечественной экономике существовали высокодоходный финансовый сектор, паразитирующий на операциях с ценными бумагами и торговых сделках, и переживающий глубокий кризис производственный сектор экономики. Бедственное положение российской промышленности самым негативным образом отражалось и на социальном положении российских граждан – не только промышленных рабочих, но и многомиллионной армии бюджетных служащих, обеспечить достойную жизнь которым российская власть в условиях хронического бюджетного дефицита была не в состоянии.

В подобных условиях неудивительно, что в ходе работы РЭФ его организаторы и участники основное внимание уделяли именно разработке мер, призванных дать толчок развитию отечественного промышленного комплекса, что и нашло свое отражение в рекомендациях форума, направленных в адрес федеральной исполнительной власти в 1996–1998 гг. Концепция экономической политики, изложенная в рекомендациях форума, включала в себя несколько важнейших стратегических аспектов.

Во-первых, рекомендации РЭФ содержали предложения по разработке государственной промышленной политики, содержание которой было наиболее четко сформулировано в рекомендациях 1998 г. По мнению разработчиков рекомендаций, «активная промышленная, структурная и научно-техническая политика» должна включать в себя «определение приоритетов долгосрочного технико-экономического развития, льготное кредитование их реализации за счет использования государственных гарантий, осуществление государственных инвестиционных и научно-технических программ, выращивание национальных лидеров – локомотивов экономического роста, в том числе, путем создания благоприятных условий для интеграции финансового капитала и промышлен-

ленных предприятий». Обращает на себя внимание то, что одной из важнейших составляющих промышленной политики в рекомендациях форума являлось государственное содействие формированию «локомотивов промышленного роста» – интегрированных финансово-промышленных групп, т.е. преодоление разрыва между финансовым и производственным секторами экономики. Однако более важное место в рекомендациях РЭФ занимали предложения, направленные на создание общих благоприятных макроэкономических условий хозяйственной деятельности. Предлагаемые меры были весьма разнообразны и затрагивали различные аспекты экономической политики.

В частности, для решения проблемы неплатежей предлагалось понизить ставку рефинансирования Центробанка РФ «и в дальнейшем поддерживать ее в соответствии с реальным уровнем инфляции», провести реструктуризацию задолженности крупных предприятий и «оздоровить их финансово-экономическое положение за счет существенной корректировки применяемой системы штрафов и пени», упорядочить вексельное обращение, создать региональные расчетные палаты, «которые могли бы взять на себя клиринговые расчеты между предприятиями, регулирование денежных суррогатов». В вопросе налоговой политики авторы рекомендаций настаивали на необходимости облегчения налогового бремени для промышленных предприятий за счет смещения акцентов в налогообложении на «имущество, рентные платежи и доходы граждан», а также на «экономически и социально вредные виды деятельности».

Основным направлением тарифно-ценовой политики авторы рекомендаций считали ужесточение контроля над ценообразованием в естественных монополиях, для чего предлагалось устранить большое число посреднических структур, паразитирующих на поставках продукции и услуг естественных монополий, а также ввести в действие противозатратный порядок формирования себестоимости продукции и услуг предприятий-монополистов.

Рекомендации РЭФ 1996–1998 гг. содержали целый набор предложений, призванных стимулировать инвестиционную деятельность в производственной сфере, разработать систему государственных гарантий банкам, кредитуящим промышленность, внести изменения в законодательство с целью усиления защиты иностранных и отечественных инвестиций, ввести в действие механизм ускоренной амортизации, позволяющий финансировать обновление производственных фондов.

Рекомендации в области социальной политики были тесно увязаны с решением общей задачи обеспечения экономического роста. В наиболее законченной форме эта взаимосвязь отражена в рекомендациях 1998 г., где одним из важнейших условий для оживления отечественной промышленности названо «стимулирование совокупного спроса» на продукцию российских производителей. Помимо активизации государственных закупок, это понятие включало в себя также стимулирование потребительского спроса через повышение заработной платы трудящихся и восстановление банковских сбережений граждан, обесценившихся в результате гиперинфляции начала 90-х гг.

Обращаясь к Правительству РФ, участники РЭФ не только предлагали осуществить на практике те или иные мероприятия, но и достаточно жесткие требовали корректировки тех аспектов правительственного экономического курса, которые, по их мнению, крайне негативно сказывались на социально-экономическом развитии России. В заочной полемике между участниками РЭФ и Правительством главное принципиальное расхождение касалось проводившейся Правительством с целью снижения инфляции и укрепления курса рубля политики сжатия денежной массы, которая, в сущности, и породила пресловутый кризис неплатежей. Требование о необходимости «нормализации денежного обращения» и «увеличения денежной массы» отчетливо звучит в рекомендациях РЭФ 1997 г. В предложениях форума, состоявшегося в мае 1998 г., эта мысль сформулирована уже в форме концептуального подхода, предусматривающего «переход от примитивной политики формального планирования приростов денежной массы к комплексной политике, ориентированной на поддержание приемлемой для производственных инвестиций и восстановления оборотных средств предприятий ставки процента, нормального для обеспечения платежей уровня предложения денег, на вытеснение иностранной валюты и денежных суррогатов из внутреннего платежного оборота». Для этого предлагалось планировать динамику денежной массы не как целевую, а как расчетную величину, в соответствии с реально складывающимся спросом на денежные ресурсы не только на финансовых рынках, но и в производственной сфере.

В рекомендациях экономического форума 1996–1998 гг. был сформулирован широкий комплекс предложений по развитию отечественной экономики, содержащих в себе развернутый набор мер по различным направлениям макроэкономической по-

литики и характеризующихся очевидным концептуальным единством.

Формально федеральная власть одобряла деятельность РЭФ – в частности, в адрес участников I Российского экономического форума, состоявшегося в мае 1996 г., было даже направлено приветственное письмо Президента России Б.Н.Ельцина. В то же время, анализ программных документов российского Правительства и конкретных мероприятий, осуществлявшихся им в период 1996–1998 гг., показывает, что правительственная политика кардинальным образом расходилась с той экономической стратегией, которая предлагалась в рекомендациях РЭФ.

Что касается осознания факта острейшего кризиса, в котором находилась российская промышленность, то здесь программные документы российского Правительства, во многом, были созвучны с оценками РЭФ. В частности, в тексте Концепции среднесрочной программы Правительства РФ на 1997–2000 гг. «Структурная перестройка и экономический рост», утвержденной 13 декабря 1996 г., отмечалось, что «финансовое состояние большинства предприятий не нормализовано. Недостаток оборотных средств и недоступность кредита толкают многие из них к неплатежам и сокращению производства». Многие положения программных документов Правительства совпадали с рекомендациями РЭФ – это касалось контроля над ростом тарифов естественных монополий, введения норм ускоренной амортизации, снижения налогового бремени и т.д.

Однако в реальности заявленные в правительственных программах цели экономической политики и, более того, идеология правительственного курса существенным образом отличалась от предложений РЭФ. В тактическом плане первостепенной задачей своей политики в 1996–1998 гг. Правительство считало преодоление бюджетного дефицита: другие положения правительственной стратегии должны были реализовываться в зависимости от достижения этой цели. В упомянутой выше концепции «Структурная перестройка и экономический рост» об этом было сказано совершенно четко: «Первоочередные шаги по формированию условий для структурной перестройки и возобновления экономического роста должны быть предприняты в области стабилизации бюджета и сбора налогов...». Увеличение доходов бюджета и соответственное снижение расходов, по мнению Правительства, позволило бы снизить доходность ГКО и общий уровень реальных процентных ставок, что привело бы к удешевлению кредита и, следовательно, к преодолению кризиса неплатежей и стабилизации финансового положения

предприятий. Снижение же налогового бремени «станет возможным лишь тогда, когда вследствие подъема производства начнет расти налогооблагаемая база». Таким образом, бюджетная проблематика в правительственной программе являлась ключевой и наиболее детально проработанной, в то время как положения, посвященные промышленной и инвестиционной политике, были весьма расплывчаты и неконкретны.

В предложениях РЭФ всегда декларировалась необходимость преодоления бюджетного кризиса – прежде всего за счет оптимизации бюджетных расходов. Однако система приоритетов в них все же была принципиально иной – во главу угла ставилось именно создание условий для преодоления кризиса в промышленности и обеспечения устойчивого экономического роста, который закономерно привел бы к увеличению бюджетных доходов. Данное различие в приоритетах было четко заявлено в рекомендациях экономического форума, состоявшегося в мае 1997 г. В них отмечалось, что значительная часть предложений предыдущего форума не нашла реализации ни в практической деятельности правительства и не учтена в среднесрочной программе «Структурная перестройка и экономический рост», в которой «основное содержание экономической политики практически сводится к дальнейшему снижению инфляции и мерам по сокращению бюджетного дефицита».

Подобная разница в приоритетах объяснялась не только насущной заинтересованностью Правительства в решении бюджетной проблемы. Расхождения имели глубокий идеологический характер. Правительство, не смотря на осознание кризисности ситуации, продолжало в своих действиях придерживаться либеральной парадигмы «Вашингтонского консенсуса», в соответствии с которой старалось воздерживаться от регулирования экономической деятельности в целях поддержки отечественной промышленности, уповая на благотворное влияние «невидимой руки рынка».

Умозрительная логика, которой руководствовалось Правительство, наглядно отражена в Концепции среднесрочной программы Правительства РФ на 1997–2000 гг. «Структурная перестройка и экономический рост». В ней в качестве главного рычага правительственной макроэкономической политики назван контроль «над объемами и структурой денежной массы» с целью формирования «низкоинфляционной среды». Правительство оптимистично полагало, что «относительное сокращение дефицита консолидированного бюджета, стабилизация валютного

курса и общее улучшение экономической конъюнктуры в России должны привести к радикальным изменениям в структуре накапливаемых инвесторами активов», после чего на первый план выйдут вложения в реальный сектор «в силу их большей доходности и окупаемости». Для создания благоприятных инвестиционных условий, укрепления доверия к национальной валюте, недопущения оттока капитала и вытеснения инвестиций Правительство намеревалось придерживаться политики, «направленной на реальное удорожание рубля».

В реальности же экономическая ситуация в 1996 – первой половине 1998 г. развивалась по совсем иному сценарию. «Финансовая стабилизация», достигнутая за счет сжатия денежной массы и удержания завышенного курса рубля, не только не смогла обеспечить перераспределение инвестиционных потоков в реальный сектор экономики, но, наоборот, лишь усугубляла положение в промышленности, провоцируя дальнейшее обострение кризиса неплатежей и делая ослабленные российские предприятия заведомо неконкурентоспособными в борьбе с дешевым импортом. В то же время, средства иностранных инвесторов и российских финансовых институтов, в лучшем случае, направлялись в ограниченное число компаний сырьевого профиля, в худшем – использовались для игры на рынке ГКО. Разумеется, в подобных условиях хронический недобор налогов в бюджет был явлением неизбежным. Ситуация еще более обострилась осенью 1997 г. в связи с совпадением двух неблагоприятных внешних факторов – резким падением цен на нефть и «азиатским фондовым кризисом», приведшим к бегству инвесторов с развивающихся рынков. В этих условиях Правительству становилось все труднее не только финансировать бюджетные статьи, но и обслуживать свои обязательства.

Правительство оказалось заложником своей собственной экономической стратегии – рынок ГКО, задумывавшийся первоначально как временное средство наполнения государственного бюджета, в условиях деградации основного источника налоговых поступлений – промышленности и отказа от эмиссионного финансирования казны с конца 1997 г. сам превратился в мощнейший двигатель российского финансового кризиса. Напутанные разразившимся в конце октября 1997 г. азиатским кризисом, зарубежные инвесторы начали выводить средства с рынка государственных ценных бумаг – приток новых финансовых вливаний на рынок ГКО резко упал, а доходность по ним значительно возросла.

С рынка ГКО также начали уходить и отечественные банки, переводя средства в валюту. В подобных условиях обслуживание государственных краткосрочных обязательств вело к лавинообразному наращиванию внутреннего и внешнего долга. Если в 1996 г. удельный вес расходов по обслуживанию государственного долга составлял 26,7 % расходов бюджета, а в 1997 г. – 27,1 %, то с начала 1998 г. наблюдался стремительный рост процентных расходов, который в июле 1998 г. достиг 50 %.

Вышедшая в июне 1998 г. правительственная «Программа стабилизации экономики и финансов», призванная, по мнению ее разработчиков, предотвратить крах российской финансовой системы, не содержала никаких свидетельств того, что Правительство осознало пагубность проводившегося им ранее макроэкономического курса. О базисных причинах кризиса – падении промышленного производства и структурной деформации экономики – авторы документа не упоминали, соответственно не была признана и несостоятельность политики «финансовой стабилизации». Правительство не снимало с себя вину, но основную причину сложившегося положения видело лишь в «неготовности пойти на решительные меры по оздоровлению бюджета», выражавшейся в отсутствии «систематической работы по улучшению сбора налогов и сокращению государственных расходов». Исходя из этого тезиса, и меры по преодолению кризисных явлений предлагались соответствующие, а именно – повсеместное сокращение государственных расходов и ужесточение фискальной политики. (В частности, в данном документе Правительство предусматривало резкое снижение расходов на фундаментальные научные исследования, сокращение количества объектов, финансирующихся из средств бюджета, и поэтапную передачу «в ведение субъектов Российской Федерации учреждений начального, среднего и высшего образования, ориентированных преимущественно на региональные рынки труда, а также организаций здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта»). Никакого позитивного влияния на экономическую ситуацию в стране этот документ не оказал – предотвратить крах российской финансовой системы было уже невозможно.

Оценивая итоги деятельности Российского экономического форума в предкризисные годы, можно прийти к выводу, что теоретические разработки и практический опыт отечественных промышленников, экономистов и поддерживавшей их региональной исполнительной власти оказались невостребованными федеральной властью. Отсутствие взаимо-

понимания и даже реального диалога между сторонами было обусловлено тем, что реализация концептуальных положений, содержащихся в рекомендациях РЭФ, была практически невозможна без смены идеологической парадигмы проводившегося федеральным Правительством макроэкономического курса – расхождения во взглядах на суть и методы экономической политики были фактически непреодолимы. Только августовский кризис, знаменовавший собой отказ от вульгарной монетаристской политики, создал основу для сближения позиций между организаторами Российского экономического форума и федеральным Правительством и перехода дискуссии в русло практического диалога.

*Иванченко А.В.
(Екатеринбург)*

ПОЛИТИКО-СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ КОНЦЕССИЙ В СОВЕТСКОЙ РОССИИ

Новая экономическая политика (НЭП), проводившаяся советским правительством с начала 1920-х гг. с целью решения насущных проблем экономического строительства России, предусматривала активное привлечение в экономику страны иностранного капитала, прежде всего, в форме концессий. Эта практика имела несомненное позитивное значение для восстановления и развития отечественной промышленности, так как способствовала привлечению в промышленный комплекс Советской России средств иностранных инвесторов, стимулировала производственный рост и технологическое переоснащение многих предприятий. В то же время, советская концессионная политика представляет исключительный научный интерес еще и потому, что она являет собой уникальный пример тесного взаимодействия двух антагонистических по своей сути социально-экономических укладов, так как концессии, являвшиеся по своей форме и организации частнокапиталистическими предприятиями, действовали в рамках советской политико-хозяйственной системы. Политические, экономические и социальные условия, в которых функционировали концессионные предприятия, неизбежно оказывали значительное влияние на характер и результаты их деятельности, наиболее ярким подтверждением чему служит недолгая история английской концессии «Лена Голдфилдс».