

СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА РЕФОРМ

*А. ИЛЛАРИОНОВ,
экономист*

НАШИ РАЗНОГЛАСИЯ

С начала 1994 г. разногласия по вопросам экономической политики между представителями формально единой до того времени правительственной команды стали публичными и политическими. Е. Гайдар, Б. Федоров и некоторые другие члены команды реформаторов покинули правительство, возглавляемое В. Черномырдиным, и заняли позиции его конструктивных оппонентов в Государственной думе. У оставшихся членов правительства и у его либеральных оппонентов при наличии среди них известных оттенков в мнениях налицо два достаточно четко сформировавшихся подхода к экономической политике, две позиции по большинству общественно значимых проблем, два различных понимания будущего российской экономики и всего российского общества.

Сегодня с большой уверенностью можно утверждать, что это два основных, два главных подхода, существующие ныне в обществе. Значимость иных направлений в экономической политике в настоящее время практически невелика, что показала, кстати, и февральская дискуссия по докладу Отделения экономики РАН и Международного фонда "Реформа".

Выяснилось, что за прошедшие два года реформ произошли поистине тектонические сдвиги в сознании широчайших слоев российского общества, в восприятии ими базовых основ рыночной экономики. Дискуссия отчетливо продемонстрировала, что к началу 1994 г. серьезных политических сил, выступающих за возврат к прежней административной экономической системе, в российском обществе нет. Понимание если не желательности, то необходимости или в крайнем случае неизбежности перехода к рыночным отношениям стало подавляющим. Даже непримиримая оппозиция во главе с А. Руцким в экономической политике не выдвигает практически ничего принципиально отличающегося от того, что уже либо провозглашено, либо реально осуществляется (хотя, может быть, и не очень откровенно) нынешним правительством. Вместе с тем единство взглядов относительно выбора рыночного пути развития на этом и заканчивается. По всем остальным вопросам экономической политики - промежуточным и конечным целям, средствам и методам их достижения, теоретическим построениям и практической реализации - существуют столь же принципиальные разногласия.

Различия в двух основных позициях и являются предметом настоящей статьи. Первая позиция - так называемая центристская, государственная - наиболее отчетливо представлена в деятельности премьера российского правительства В. Черномырдина и председателя Центробанка РФ В. Герасченко. Вторая позиция - либерально-демократическая (в первоначальном понимании этого термина) - представлена лидерами парламентских фракций "Выбор России" и "Союз 12 декабря" Е. Гайдаром и Б. Федоровым.

Цели и принципы среднесрочной политики

Экономический рост. Главной целью обоих направлений в российской экономической политике выступает восстановление экономического роста и его максимальное ускорение. Однако для государственников - это экономический рост уже существующих субъектов, оставшихся от предыдущего социально-экономического уклада, экономический рост как таковой, качественные характеристики которого большого значения не имеют. Для либералов важность экономического роста никогда не закрывала приоритетности проблем эффективности. Экономический рост с понижающейся экономической эффективностью нелеп, он означает лишь ускоряющееся уничтожение ресурсов и потому немедленно должен быть прекращен. Очевидная дилемма - либо экономический рост с понижающейся эффективностью, либо растущая эффективность при стабильных или даже снижающихся объемах производства - либералами, безусловно, решается в пользу эффективности и в пользу подчас неизбежной за это платы в виде падения производства. Одновременно исключительное значение придается структурным характеристикам производства, в том числе увеличению доли негосударственных экономических субъектов в общем объеме производства.

Отношение к инфляции. Значение и природа инфляции как, впрочем, и значение и природа порождающей ее финансовой и денежной системы государственниками не вполне осознается. В силу традиционного приоритета, отдаваемого сфере материального производства, инфляция воспринимается государственниками как немонетарное явление, как результат сокращения объемов производства. Поэтому их традиционные рекомендации по снижению инфляции сводятся к стимулированию производства с помощью дополнительных бюджетных ассигнований и кредитной эмиссии. (Нет необходимости напоминать, что очевидный результат таких действий - неизбежное ускорение инфляции - прямо противоположен ожидаемым.) В течение двух лет государственники утверждали, что 20%-ная месячная инфляция - это некий "естественный" российский уровень. Теперь они выступают адвокатами за 10% в месяц, полагая, что стабилизации уже довольно.

С точки зрения экономистов либерального направления, инфляция - главный враг экономики. Инфляция уничтожает сбережения, не позволяет предприятиям осуществлять инвестиции, лишает их какой бы то ни было перспективы, является наиболее эффективным средством перераспределения национального богатства от более бедных к более богатым. Инфляция - это гарантия социальной нестабильности. Мировой опыт на примере десятков стран однозначно показал, что "хорошая" инфляция - это отсутствие инфляции. В крайнем случае приемлемым уровнем может быть однозначная инфляция, то есть менее 10% в год. Поскольку инфляция - это исключительно монетарное явление, она может быть подавлена только монетарными методами. Именно реальное подавление инфляции, получившее название финансовой стабилизации, открывает в дальнейшем путь для любой осмысленной экономической политики.

Роль государства. Государственники полагают, что вмешательство государства в экономическую жизнь должно быть крупномасштабным и всеобъемлющим, а само государство - могущественным и потому весьма дорогим. При этом нередко ссылаются на особые российские условия и, в частности, на историческое и географическое наследие России. Беспорядок в общественной жизни зачастую воспринимается как результат недостаточности государственного регулирования, "самоустранения" государства, тогда как на самом деле причинами его выступают, как правило, излишняя бюрократическая регламентация, зарегулированность общественных отношений.

Либеральные экономисты убеждены, что в большинстве сфер экономической жизни государственная деятельность менее эффективна, причем существенно, чем частная. Поэтому повышение народнохозяйственной эффективности возможно при условии, если государство уйдет из всех тех сфер, где его может заменить частник, если оно станет небольшим и дешевым, а его доля в перераспределении национального дохода будет значительно сокращена.

Особое историческое наследие России заключается не столько в гигантской территории и традициях мощного бюрократического государства, сколько в невероятно высоком уровне коррумпированности государственного аппарата, в результате чего реализация им даже элементарных общественных функций оказывается фактически парализованной. В силу этого Россия обречена на гораздо более высокую степень неизбежной либерализации, чем любая другая страна. Вместе с тем некоторые экономические функции, как, например, регулирование денежно-кредитной сферы, не могут не находиться в исключительной компетентности государства в лице независимого Центрального банка. Важнейшие экономические сигналы как производителю, так и потребителю подает не государство, а рынок.

Политические интересы. В политической сфере интересы центристов-государственников концентрируются на обеспечении интересов старой политической и экономической элиты в условиях формирующегося рынка. В этих целях все более эффективно используются как административные, так и экономические методы государственного регулирования: налоговые, кредитные, таможенные, предоставление большого числа льгот “собственным” отраслевым и региональным элитам, а также и другим лобби.

Либеральный подход базируется на принципиальной защите демократических институтов, гарантирующих представителям любых политических партий, движений и элит равное право на участие в политической жизни. Только равные возможности для конкуренции всех политических и социальных группировок обеспечивают наиболее эффективные результаты как в экономической, так и в политической областях.

Взаимоотношения с ближним зарубежьем. Крах Советского Союза и его распад на отдельные государства были восприняты многими государственниками не только как национальная, но и как личная трагедия, а Беловежские соглашения - как национальное предательство. Поэтому важнейшими целями для них, естественно, стали военно-политическая реинтеграция государств ближнего зарубежья, различные формы их объединения с Россией. С этой точки зрения понятно, почему государственники, регулярно напоминая об ущемлении прав русскоязычного населения в республиках бывшего СССР, в то же время решительно выступают за сдерживание его иммиграции в Россию. В планах военно-политической реинтеграции им уготована роль уже “десантированной” пятой колонны.

С либеральной точки зрения распад СССР был неизбежным историческим актом разделения последней мировой империи на национальные государства. Благодаря благоприятному течению целого ряда обстоятельств это произошло относительно мирно и не вызвало большой крови. Многие бывшие союзные республики еще накануне распада страны в целом были готовы к самостоятельной экономической и политической жизни, которая сейчас уже стала историческим фактом. Поэтому любые попытки восстановления в той или иной форме российского контроля или присутствия в независимых государствах - соседях России чреватые тяжелейшими политическими, а, возможно, и военными последствиями.

Выступая за укрепление российской национальной государственности, за экономический характер интеграции с республиками бывшего

СССР, за соблюдение в странах ближнего зарубежья прав человека, в том числе и русскоязычного, либералы вместе с тем совершенно четко отдают себе отчет в том, что родиной для большинства русскоязычных является Россия. Признавая за каждым человеком безусловное право жить по его собственному выбору и желанию, либералы в то же время выступают за возвращение русскоязычного населения в Россию.

Отношения с Западом. Для государственников расширяющиеся контакты с Западом на нынешнем этапе экономического кризиса в России выглядят вынужденными, временными и представляют интерес преимущественно в качестве канала получения более передовой технологии и дополнительных финансовых ресурсов. По мере преодоления наиболее тяжелого периода в современной истории России контакты с Западом, с их точки зрения, должны быть сокращены. В качестве альтернативы растущему западному влиянию должна быть противопоставлена идея “державности”.

Для либералов расширение контактов с Западом выступает не как самоцель, а как наиболее быстрый и наиболее эффективный способ интеграции российской экономики в мировую. Одновременно Запад - это не только мощный источник информации, технологий, инвестиций, но в известной степени и гарант демократического развития самой России. Ее искусственная изоляция в течение десятилетий от мирового рынка привела к огромному отставанию страны от передовых государств практически во всех областях общественной жизни. Россия должна вернуться в семью цивилизованных народов.

Будущая экономическая система. Для государственников целевым ориентиром является создание высокомонополизированного капитализма, основными элементами которого станут крупные концерны, компании, финансово-промышленные группы при всеобъемлющем вмешательстве бюрократического государства, мощном протекционизме и ограниченной конкуренции. Главный приоритет такого государства - интересы национальных производителей.

Для либералов целевым ориентиром является наиболее эффективная экономическая система, наилучшей гарантией чего выступают устранение бюрократических регламентаций, внутренняя и внешняя открытость, жесткая конкуренция национальных и зарубежных товаров и производителей. Поэтому государственное регулирование экономической жизни должно быть незначительным, само государство - небольшим, а его главным приоритетом становятся интересы национальных потребителей.

Средства экономической политики и ее результаты

Финансовая и денежно-кредитная политика. С точки зрения государственников, поддержка (теперь очень модно “селективная поддержка”) национальных производителей требует льготного кредитования промышленности и сельского хозяйства, массивных государственных инвестиций в “приоритетные” сектора экономики за счет денежной эмиссии. Такая политика чревата разрастанием дефицита государственного бюджета, ростом кредитной эмиссии Центробанка, ускорением инфляции, падением валютного курса.

С точки зрения либералов, важнейшими задачами являются радикальное сокращение бюджетного дефицита, переход к его финансированию из неинфляционных источников. Льготное кредитование как средство усиления экономической неэффективности и социальной несправедливости надо немедленно прекратить. Государственные инвестиции ограничиваются исключительно экономической и социальной инфраструктурой. Поэтому дефицит бюджета удерживается на относи-

тельно невысоком уровне, происходит замедление темпов инфляции и падения валютного курса.

Промышленная политика. Государственники настаивают на массовом предоставлении льгот отдельным предприятиям, отраслям, регионам. В результате их деятельности усиливается бюрократическое вмешательство в хозяйственную жизнь предприятий, расширяются объемы лицензирования и квотирования, возможны рецидивы регулирования рентабельности и цен. Поскольку предприятия ориентируются на выбивание льгот, а не на получение прибыли, происходит снижение эффективности производства, усиливается бегство капиталов. Отсутствие частных сбережений и инвестиций означает отсутствие важнейших условий и источников для экономического роста.

Либералы настаивают на резком сокращении масштабов адресных льгот, ограничении размеров государственного вмешательства в хозяйственную деятельность, предоставлении предприятиям полной экономической свободы. Усиление ориентации предприятий на получение прибыли, на повышение эффективности производства способствует началу интенсивного процесса роста частных сбережений и инвестиций и создает необходимые условия для экономического роста в 1995 г.

Институциональные изменения. Государственники выступают за расширение и закрепление контроля отраслевых ведомств над приватизируемыми предприятиями, за создание и укрепление крупнейших монополий - финансово-промышленных групп. В результате их деятельности происходит формализация антимонопольной политики, замедляется и фактически прекращается аграрная реформа, на смену которой приходит массивная финансовая поддержка крупных сельскохозяйственных предприятий. Появляется угроза практического прекращения процесса приватизации, резкого усиления монополизма и коррупции.

Либералы в целом выступают за расширение платной приватизации, усиление антимонопольной политики, за проведение настоящей аграрной реформы, поддержку мелких сельскохозяйственных производителей. Благодаря этому развивается конкурентная среда, ускоряются структурные сдвиги.

Внешнеэкономическая политика “в исполнении” государственников приводит к постепенному закрытию внутреннего рынка, усилению протекционизма, расширению квотирования экспорта, увеличению импортных пошлин с их резкой дифференциацией, искусственно ограничивающей влияние мирового рынка на отдельные сегменты национальной экономики. Вполне очевидные результаты такой политики - уменьшение объемов российского экспорта, дальнейшее снижение качества российских товаров, падение их конкурентоспособности на мировых рынках.

Позиция либералов противоположна - российской экономике абсолютно необходимо открытие внутреннего рынка, то есть отмена экспортных квот, установление невысоких, равных для всех импортных пошлин. Только мировой рынок способен эффективно покончить с монополизмом национальных производителей, вылечить национальную экономику от застарелых язв полномасштабного протекционизма. Это будет способствовать быстрому росту экспортного потенциала российской обрабатывающей промышленности, повышению качества и конкурентоспособности ее продукции.

Политика в отношении государств бывшего СССР. Государственники предпринимали и продолжают предпринимать постоянные попытки по форсированному созданию рублевой зоны на территории ближнего зарубежья. С их точки зрения, необходимо продолжение за счет России массивной финансовой помощи идеологически родственным режимам в ближнем зарубежье, а также поддержание сепаратистских

движений в пограничных с Россией районах. Это неизбежно приведет к сокращению товарного импорта из стран СНГ, ослаблению позиций рубля в ближнем зарубежье и укреплению в этих странах консервативных режимов.

Либералы принципиально выступают за отказ от немедленного денежного союза с государствами СНГ, за последовательное осуществление экономической интеграции на базе взаимной отмены тарифных и нетарифных ограничений в межреспубликанской торговле, фактического сближения экономических параметров объединяющихся стран и, безусловно, не за счет России. Наиболее эффективным экономическим средством защиты российских финансовых интересов является установление плавающего курса рубля по отношению к валютам стран ближнего зарубежья, что приведет к росту товарного импорта из СНГ, укреплению позиций рубля как базы для экономической интеграции. В области финансовых взаимоотношений с республиками бывшего СССР необходимы замена и переоформление безвозмездного субсидирования возвратными кредитами на рыночных условиях.

В социальной сфере мягкая финансовая и денежная политика государственников может спровоцировать ускорение инфляции, привести к быстрому обесценению доходов и сбережений населения, ускорению роста социальной дифференциации в обществе, снижению реальной заработной платы.

Либералы убеждены, что государство может и обязано поддерживать лишь наиболее слабых, нуждающихся. Сильные помогут себе сами. Осуществление либеральной экономической политики способствует стабилизации социальной ситуации в стране, обеспечению роста реальных доходов и сбережений населения.

Политика привлечения внешних инвестиций. Государственники поддерживают крупные инвестиционные проекты, осуществляемые совместно с ведущими зарубежными корпорациями при заинтересованном личном участии крупных чиновников. Это чревато ввозом в Россию при помощи иностранных инвесторов морально устаревшего оборудования и технологий, углублением технологической зависимости от транснациональных корпораций.

Либералы убеждены, что для всех иностранных инвесторов должны быть созданы равные стартовые условия. Реализация крупных проектов должна проводиться исключительно на конкурсной основе, результатом чего станут усиление притока частных иностранных инвестиций, увеличение числа совместных и полностью иностранных частных предприятий, начало реального экономического роста.

Была ли экономическая политика 1992-1993 гг. либеральной?

Реформы, осуществлявшиеся в 1992-1993 гг., подвергаются острой критике не только с точки зрения консервативных и центристско-государственных позиций, но и со стороны сторонников либеральных экономических и политических взглядов. Основной пафос их критики связан с тем, что реформы были нелиберальными, бюрократическими, отягощенными гипертрофированным государственным регулированием.

Объективно говоря, со многим в этой критике можно согласиться. Да, действительно государственное регулирование оставалось невероятно громоздким, неэффективным, коррумпированным. Да, действительно либерализм на словах далеко не всегда соответствовал либерализму на деле. Да, действительно объявленная поначалу жесткая денежная и финансовая политика в силу целого ряда обстоятельств обернулась через восемь месяцев инфляционным взрывом. Да, действительно реализуемая

программа приватизации наверняка не является оптимальной с точки зрения экономической эффективности.

Однако вместе с тем нельзя закрывать глаза на то, откуда, из какого общества мы вышли, каким политическим, экономическим, идеологическим, профессиональным, психологическим грузом мы все отягощены, какое сопротивление было оказано реформам, какую политическую “поддержку” реформаторскому правительству оказывал бывший Верховный Совет, что вообще можно было сделать в реальных условиях ожесточенной политической борьбы. Политических деятелей оценивают не только и не столько по тому, что они могли бы сделать и не сделали, а главным образом по тому, что они на самом деле сделали.

И как бы критически мы ни относились к Е.Гайдару и Б.Федорову, нельзя не видеть, что Россия благодаря именно реформам всего через два с небольшим года радикально изменилась.

Это либерал Е.Гайдар после шести лет бесплодных разговоров о реформах наконец-то их действительно начал.

Это либералы спасли страну от реальной угрозы голода в столицах и крупнейших индустриальных центрах страны зимой 1991-1992 гг.

Это либеральная экономическая политика “ввела” в России рынок, освободив цены и хозяйственные связи предприятий, дав им возможность и заставив их начать процесс настоящей адаптации к рыночным условиям.

Это благодаря либерализму Россия за короткий срок превратилась из тотального финансового банкрота в страну, только официальные резервы которой достигли нескольких миллиардов долларов.

Это благодаря либеральным реформам вместо чудовищно запутанной и коррумпированной системы из тысяч дифференцированных валютных коэффициентов мы имеем, наконец, цивилизованную систему внешних экономических связей, базирующихся на едином валютном курсе. И именно поэтому Россия начала эффективно интегрироваться в мировой рынок, вновь открывшийся через шесть десятилетий “железного занавеса” для миллионов наших соотечественников.

Это благодаря либеральным реформам Е.Гайдара и Б.Федорова с 1993 г. начинает постепенно восстанавливаться уровень жизни населения, резкое падение которого в январе 1992 г. было обусловлено “страусиной” политикой предыдущих правительств.

Это благодаря либеральным реформам сознание нашего народа все быстрее и энергичнее расстается с наследием сталинизма и развитого социализма и все больше открывается мировой цивилизации. Мы станем гражданами мира, и это тоже заслуга либерализма.

Конечно, следует признать, что российские реформы не были вполне радикальными, вполне либеральными, до конца последовательными. Да, они оказались во многом половинчатыми, компромиссными, популистскими. Да, у нас не было шоковой терапии. Да, денежная политика не была жесткой. Да, внутренняя и внешняя либерализация не была доведена до конца. Да, первое реформистское правительство пошло на слишком большие компромиссы с промышленным и аграрным лобби. Да, были совершены крупные кадровые ошибки. И, очевидно, именно эти компромиссы и эти ошибки в конечном счете стали главными причинами ухода реформаторской команды из правительства.

Но, наверное, в этом и состоит личная драма Е.Гайдара и национальная трагедия России. Страна даже в лице своих лучших представителей еще только дозревает до последовательного либерализма. Да и довольно трудно было ожидать по-настоящему либеральной политики в стране, экономика которой 70 лет была скована административными путами, а национальное сознание отравлено ядом социалистической идеологии.

Российских либералов надо оценивать по тому, что было до них и что стало после них. Можно критиковать Е.Гайдара и Б.Федорова за излишне медленные темпы и постепенность проведения реформ. Но тогда каких

оценок должны быть удостоены предыдущие правительства, даже их не начинавшие, и последующее, то есть нынешнее правительство, приступившее по сути дела к полномасштабной бюрократической реставрации, к откровенному массивному лоббизму? Безусловно, необходимо различать медленные и быстрые реформы, более либеральные и менее либеральные. Но тогда тем более не следует путать реформы, пусть медленные и непоследовательные, и отсутствие реформ, контрреформы, административно-бюрократический реванш.

Необходимо извлечь все уроки из двух уникальных лет российских реформ, понять и осознать достигнутые успехи и совершенные ошибки и, объединяя усилия всех реформаторов, использовать будущий шанс, чтобы сделать следующий этап либеральных реформ более результативным.