

Егор Гайдар ✓

## Проталкивание реформ

*Почему в России в отличие, скажем, от Польши экономические реформы постоянно пробуксовывают? В чем состояли ошибки правительства Черномырдина? Была ли альтернатива у команды Кирьенко? Почему так опасно "второе пришествие" коммунистов в России и что сейчас могут сделать демократы? На эти и другие вопросы отвечает директор Института экономических проблем переходного периода Егор Тимурович Гайдар.*

**Статья первая**

### **Проблемы «особенной стати» России**

Стратегическое отличие большинства государств, входивших ранее в состав советской империи, от других постсоциалистических государств, оказавшихся способными провести энергичные рыночные реформы, в том, что там удалось создать достаточно широкое согласие в элитах в отношении стратегии развития и основополагающих целей этих стран, наложить табу на особенно опасные экономическо-политические эксперименты.

Возьмем Польшу как пример страны, в которой реформы оказались успешными. В Польше все последние годы шла ожесточенная политическая борьба, проходили выборы, менялись правительства. Тем не менее на протяжении всего этого времени польская элита была твердо убеждена, что Польша должна стать европейской страной, войти в состав Европейского союза.

Окончание на стр.6

Начало см. стр.1

Егор Гайдар

## ПРОТАЛКИВАНИЕ РЕФОРМ

Статья первая

## Проблемы «особенной стати» России

Чтобы это было возможно, у нее должна быть устойчивая конвертируемая национальная валюта, стабильные финансы, открытая экономика, надежные гарантии частной собственности. При всех колебаниях в экономической политике варианты развития событий, которые были бы прямо направлены на подрыв этих ключевых элементов польской трансформации, никогда не стояли всерьез на политической повестке дня. Кто бы что ни говорил в ходе избирательной кампании — придя в парламент или правительство, никто не мог да и не хотел подрывать стабильность национальной валюты, гарантии частной собственности и т.д. Да, это привносило в польскую политику своеобразные элементы, когда партии шли на выборы под одними лозунгами, а потом правительства, которых они формировали, проводили иную политику. Но тем не менее за сравнительно короткое время в Польше удалось сформировать базовые элементы работающей рыночной экономики и обеспечить экономический рост.

Для всех постсоциалистических стран, в том числе Польши, Чехии, Венгрии, Эстонии, Латвии, — всегда в социально-политическом отношении переход от социализма к капитализму был тяжелым. Всегда и везде, как бы хорошо ни шел переход, есть те, кто теряет, и те, кто выигрывает. И те, кто теряет, думают, что они теряют из-за реформ, а те, кто выигрывает, уверены, что выигрывают, потому что они умные, работающие и везучие. Везде возникает мощная антиреформаторская волна.

В этой связи нормальный политический цикл постсоциалистического периода в странах, где политическая элита была ориентирована на реформы, развивается так: первые выборы приводят к власти антикоммунистов и демократов. Они начинают реформы, идет тяжелый переход, порождающий новые проблемы: взвившиеся цены, расслоение общества, неравенство, безработица, растущее недовольство... На следующих парламентских выборах это недовольство выливается в приход к власти «как бы реакции». Но эта реакция в подавляющем большинстве — мягкая реакция, псевдореакция, она, эксплуатируя лозунги и стереотипы недовольства, на самом деле стратегически ориентирована на достижение тех же самых результатов, что и демократы-антикоммунисты.

А.Квасьневский точно так же хочет, чтобы Польша вошла в Европейский союз, хочет считаться по-европейски демократическим лидером, он категорически не хочет, чтобы в Польше были финансовая катастрофа, развал, нестабильность. В этих странах иногда реформы замедляются, меняется словесная упаковка, но подрыв реформ не происходит: быстрее или медленнее, но развитие событий идет в том же направлении, что и при реформаторах первой волны.

Видя отсутствие обещанных результатов, население разочаровывается в политике посткоммунистов, которые обманули электоральные ожидания, не построили всеобщего счастья, где снова все будут равными. В результате третьи выборы выигрывают, как правило, антикоммунистические силы, те же реформаторы первой волны, как это было в Польше. Так накаляются и откатываются политические волны. Но эти волны слабы, не сокрушительны, они не останавливают тяжелого движения мощного потока трансформации от состояния развалившегося социализма к состоянию работающего эффективного рынка.

## Почему же в России произошел откат назад?

Да, реформы идут тяжело, и вы не найдете ни одной страны, где бы население было довольно при-

ватизацией, где можно было бы сказать, что приватизация проведена экономически эффективно и социально справедливо. В ходе приватизации почти повсеместно существенную роль играют инсайдерские группы, как правило, связанные с хозяйственным руководством прежнего режима. При этом продолжает формироваться рыночная экономика с устойчивой валютой, с понятными правилами игры, с разумными процентными ставками, с гарантиями прав собственности, с экономическим ростом. Как и в какой степени удастся решать проблемы второго этапа реформ, сделать государственную машину более экономичной, социальную поддержку более адресной, а налоговую систему в максимальной степени эффективной — это отдельная история, но первый этап в странах, где есть консенсус, как правило, проходит успешно.

Специфика России, как, кстати говоря, и целого ряда постсоциалистических стран (Болгария и Румыния — классический пример аналогичной ситуации в Восточной Европе), состоит в том, что здесь политическая элита не была столь единой. Здесь сохранялись принципиальные разно-

ны и было твердое желание идти в первый мир, а в России были и есть принципиальные разногласия по поводу того, в какой мир мы хотим.

Специфика России состояла в том, что у нас иная, имперская традиция. Для восточноевропейских стран или для стран Прибалтики анестезией к социальной травме реформ была обретенная ими независимость. Для России тяготы реформ усугублялись утратой империи и ностальгией по ней. Коммунистическая партия у нас была не вассальной, а имперской. Поэтому когда она начала эволюционировать после развала социализма, то двигалась не в сторону социал-демократии, как в большинстве восточноевропейских стран, а в сторону национал-социализма, в сторону использования имперских традиций.

Именно поэтому я и мои единомышленники считали крайне опасным развитие событий, при котором на первой возвратной волне коммунисты могут прийти к власти. Связанная с ними угроза была куда больше, чем опасность возврата посткоммунистов восточноевропейских стран. Собственно, эти обстоятельства, связанные со спецификой страны, с ее традициями, привели к своеобразному ответу на вызов кра-

ха социализма и тяжелых реформ в российской политике. Ответом оказалась сильная президентская власть — конституционно сильная, слабый парламент — конституционно слабый. Эти рамки и определяют

Есть тяжелый, но возможный путь в мир развитых, обеспеченных западных демократий. И еще один путь — в третий мир, мир бедных, нестабильных, коррумпированных авторитарных режимов.

главствующую, основополагающую роль президента, формирующего правительство, отвечающего за то, что происходит, президента, который вынужден принимать тяжелые решения, если они необходимы, даже если краткосрочно они будут непопулярны, потому что за результаты реформ ему придется отвечать завтра и послезавтра.

В этой ситуации президент становится главным проводником трансформации, проводником реформ, в парламенте достаточно серьезную роль играют партии, не приверженные рыночной, демократической модернизации России. У сторонников рыночной трансформации (сторонников — в самом широком смысле слова), собственно, никогда не было большинства в российском парламенте, Верховном совете, Государственной Думе. Можно было принять те или иные рыночные законы до того, как какие-то реальные реформы начались. Был период, когда Дума была более или менее «приличной» — в 1993-1995 годах, когда мы смогли провести важные рыночные законы, когда «Выбор России» был самой большой фракцией в Думе, но все равно это была не та Дума, где существовало реформаторское большинство. Именно эта ситуация, когда за все 7 лет тяжелого перехода у нас не было реформаторского большинства в парламенте, имеет фундаментальное значение для всего хода трансформации в России, как и для возникновения политического и экономического кризиса 1998 года.

## Почему второе пришествие коммунистов опасно для России?

Иначе говоря, разглагольствуя о некой «русской идее», эта часть общества предлагала для страны особый, третий путь. Как в свое время точно сказал Вацлав Клаус, «третий путь существует — это путь в третий мир». Из второго мира, социалистического, который развалился, действительно было открыто два пути. Вот, собственно, и весь стратегический выбор. Суть в том, что в Польше элиты были консолидирова-

деленностью общества, состоит в том, что вы получаете сильного президента, тогда не удивляйтесь, что изменение позиций президента существенно влияет на весь ход трансформации. Между тем, конституционно сильный президент находится не в вакууме: в любой создавшейся ситуации он оказывается точкой приложения всего набора давлений — общественных, лоббистских и т.д.

Сейчас очень много говорят о Пиночете — это модно. Говорят о том, какие замечательные либеральные реформы он провел. Конечно, диктатор-либерал мог бы избавить Россию от таких конвульсий. Но никто не может гарантировать, что диктатор будет либералом. Почему-то даже те, кто готов полностью расстаться с демократическими свободами, из сотен возможных вариантов коррумпированных диктатур, начиная от Багисты и кончая Иди Амином, которые приводили к крови и развалу, выбирают только одну, оказавшуюся экономически эффективной диктатуру. Почему-то считается, что Россия из всех неудавшихся авторитарных экспериментов обречена на экономический успех, смысле получить самый удачный. Странная гипотеза, вряд ли имеющая какие-нибудь корни в истории России.

## Президент как гарант и проводник реформ

Собственно, предложить программу либеральных реформ, в рамках которой можно получить эффективную экономическую систему, несложно. Одна проблема — подобного рода реформы всегда противоречат интересам мощных лоббистских групп. В условиях демократии эти группы объединяются и отстаивают свои интересы — через конгрессменов, сенаторов, общественные комитеты и т.д. Если вы исключаете демократический процесс защиты частных интересов, те же лоббистские интересы прорастают у вас через диктатуру, но уже по-другому: скажем, военно-воздушные силы становятся объектом лоббирования одной группы интересов, а военно-морские — другой. В Чили был уникальный случай, когда диктатура оказалась способной противостоять лоббистам.

Сильный президент оказывается в точке, где на него со всех сторон оказывается давление. Есть часть общества, которая хочет от него, чтобы он проводил реформы, поддерживая реформаторов, а есть часть общества, которая говорит: ну зачем так радикально, ни в коем случае, надо осторожно, медленно... И эта часть общества указывает ему на то, что она лучше первой да еще имеет серьезную поддержку в Думе... Отсюда равный ритм преобразований в России, когда реформы начинаются в условиях экстремального кризиса, лотом, как только этот экстремальный кризис проходит, они останавливаются. Но реформы — это ведь как езда на велосипеде: долго не простоишь, надо двигаться, чтобы удержаться. Именно в условиях обострения кризиса, порожденного пробуксовкой реформ, возникает новый импульс к тому, чтобы их продвинуть. Однако в ситуации, когда вы имеете оппозиционное большинство в парламенте, проводить структурные реформы не просто. Можно решить важные тактические проблемы, например, на время остановить инфляцию, а вот заложить долгосрочные основы финансовой стабильности, нормальной бюджетной и налоговой системы, добиться, чтобы государство не обещало

больше того, что оно может дать, — для этого нужны законы, нужна парламентская поддержка.

## Реформы в условиях отсутствия парламентской поддержки

Отсюда ряд существенных следствий. Первое: когда нет единства в том, нужна ли стабильная валюта, то период высокой инфляции оказывается растянутым. Следствие длинного периода высокой инфляции — падение доверия к национальной валюте. Нынешняя долларизация экономики — естественный результат периода длинной инфляции. Низкое доверие к рублю, низкие сбережения в национальной валюте, низкая доля денег в ВВП — это неизбежный результат колеблющейся, нерешитель-

Отсутствие парламентской поддержки привело к тому, что реформы в России были крайне непоследовательны, шли с серьезными отступлениями, оказались растянутыми.

ной политики, отсутствия того, что называют «шоковой терапией».

Второй социально-экономический результат — это постоянно сохраняющийся и нарастающий бюджетный кризис. Суть бюджетного кризиса предельно проста: в рамках данной социально-экономической среды есть верхний предел налогообложения и есть набор обязательств государства. В России фундаментальная проблема заключалась в том, что государственные органы никак не могли договориться о том, что обещать можно только то, что можешь заплатить. Иными словами, органы власти могут разбираться как угодно с тем, что и как они хотят потратить, но они должны понимать: если ты обещаешь больше, чем можешь дать, — ты обманываешь людей. Если ты обманываешь людей — это значит, что ты сам подрываешь основу собственного государства. Когда армия не платит за электроэнергию, коммунальное хозяйство не платит за потребляемый газ, сельское хозяйство, которому предоставлены гарантированные кредиты, не платит за купленную нефть, государство само дает мощнейший аргумент промышленно-финансовым структурам, почему они могут не платить нало-

Пока государство не соотносит свои расходные обязательства со своими доходами, проблемы нарастают, усугубляются, идет эрозия налоговой базы. Создается предпосылка для развития взвизомочетов, бартера, неплатежей. Из этого положения только три выхода. Первый из них: делать вид, что ничего не происходит. Тогда накапливаются неплатежи по зарплате, по пенсиям, сокращаются бюджетные доходы. Правительство, закрыв глаза, ждет, когда же это все взорвется. Второй: правительство в какой-то момент решает начать печатать деньги, чтобы ликвидировать неплатежи. И получает высокоинфляционную экономику, падение спроса на деньги, дальнейшую эрозию реальных налоговых поступлений государства и затем торжественное инфляционное повышение уровня бюджетных доходов. И третий — это проведение либеральных реформ, которые нужны для того, чтобы подвести надежно основания под стабильность рубля, когда государство обещает только то, что может заплатить, когда это подкреплено эффективной системой бюджетного контроля, налоговой системой, системой социальной защиты. Только на этой основе можно обеспечить не хрупкую и краткосрочную, а надежную и устойчивую стабильность рубля.

В следующем номере: Статья вторая «Как реформы забуксовали»