

Экономические реформы: взгляд из Министерства экономики¹

Я.М. УРИНСОН

Автор статьи, один из участников и инициаторов программ реформирования экономики, поднимает вопросы экономической реформы начала 1990-х годов, структурной и инвестиционной политики, реформирования промышленности, конверсии производства, развития предпринимательства, внешнеэкономических связей и военно-технического сотрудничества и т.д.

Ключевые слова: конверсия ВПК, программа реформ, переходный период, Министерство экономики, структурные реформы, угольная промышленность

Более пятьдесят лет назад состоялся XX съезд партии. В многочисленных публикациях, посвященных этому событию, обсуждались самые разные вопросы и проблемы, впервые прозвучавшие на этом съезде. И лишь одной темы, которая тогда, в феврале 1956 г., также прозвучала впервые, я не нашел ни в одной из публикаций: это необходимость ограничения военных расходов. Именно тогда, в 1956 г., впервые было сказано, что страна не может до бесконечности наращивать и без того огромные затраты на армию и ВПК. Кроме того, на XX съезде произошло и еще одно важное событие, которое сегодня также почти не упоминается: я имею в виду реальное раскрепощение крестьянства – переход к денежной оплате труда колхозников, возврат им паспортов и т. д.

Конечно, на этом съезде были приняты и другие важные решения, определившие дальнейшее развитие страны, но я вернусь к теме военных расходов. Хотя задача их ограничения на съезде и обсуждалась, решена она так и не была. И это, как известно, стало одним из наиболее существенных факторов деградации советской экономики и начала радикальных экономических реформ 1990-х гг.

Прежде чем перейти к их обсуждению, хотелось бы еще раз подчеркнуть – Н.С. Хрущев был первым, кто задумался о том, в состоянии ли страна позволить себе безграничные, по существу, военные расходы. Я знаю это наверняка, поскольку в 1992–1998 гг. в правительстве Российской Федерации так или иначе реально отвечал за развитие военно-промышленного комплекса, знакомился с большим количеством документов, в том числе и с материалами 1950-х гг. Нередко можно слышать мнение: «Хрущев был, так сказать, человек специфический, странный, решил почему-то не развивать надводный флот, заниматься только подводным флотом, не строить авианесущие корабли». Или: «Хрущев почему-то перестал развивать авиацию, решил, что все проблемы могут

¹ Статья подготовлена на основе препринтной публикации
https://www.hse.ru/data/2010/05/06/1216458188/WP11_2006_03.pdf

быть решены ракетами». На самом деле делал он это, конечно, не по глупости, а потому что уже тогда, в 1950-е гг., отдавал себе отчет в том, что невозможно было тратить огромные средства за счет всех прочих источников – в том числе занижения оплаты труда рабочих и особенно крестьян – на военные расходы.

Именно в то время, в середине 1960-х гг., профессионал и прагматик А.Н. Косыгин инициировал экономическую реформу, направленную на развитие самостоятельности предприятий. Тогда слово «рыночная» не то что произносить вслух или писать было непозволительно, но в таких терминах никто даже не мыслил. Я в 1964 г. учился в институте, и максимум, что тогда могли себе позволить наиболее продвинутые и отважные люди, это утверждать: при господстве материально-вещественных пропорций и директивного распределения ресурсов необходимо усилить роль товарно-денежных отношений в управлении экономикой. Думаю, нет смысла рассказывать о реформах А.Н. Косыгина, их, наверное, все знают, они прекрасно описаны в массе хороших книг, в том числе у Петракова, Ясина, Гайдара, и у других авторов. Благодаря этим реформам стало возможным обсуждение путей развития нашей экономики. В то время в Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ) началась разработка системы оптимального функционирования экономики (СОФЭ) – я пришел в этот институт еще студентом в 1965 г., формально ушел – в 1968 г., но до 1980-х гг. продолжал участвовать во многих его разработках.

Доклад Н.П. Федоренко и первые попытки реформ

В 1967 г. впервые готовился серьезный доклад, посвященный состоянию советской экономики; писали его С.С. Шаталин и другие ученые института, в их числе Б.Н. Михалевский, в лаборатории которого я как раз работал. Это был тот самый знаменитый доклад под редакцией Н.П. Федоренко, который теперь часто вспоминают как первый серьезный документ, положивший начало обсуждению рыночных реформ в России или сбалансированного использования монетарно-денежных и материально-вещественных рычагов в экономике. Доклад был представлен председателю Госплана СССР Н.К. Байбакову с расчетом на то, что документ попадет в Политбюро и правительство и на его основе будут приняты важные государственные решения. Но доклад получил черную метку антисоветчины: академика Н.П. Федоренко только пожурили, а вот С.С. Шаталина и Б.Н. Михалевского понизили в должностях. Ну а мы, те, кто работали в лаборатории Б.Н. Михалевского днями и ночами – а доклад этот всерьез обсчитывался с использованием разного рода эконометрических методов и моделей межотраслевого баланса не только на ЭВМ, но и на арифмометрах «Феликс» – столкнулись с первым профессиональным разочарованием.

В подготовке доклада косвенно принимали участие многие, в моем представлении выдающиеся ученые: А.Л. Вайнштейн (работа которого «Народный доход России и СССР» до сих пор считается классической [Вайнштейн 1969]), С. Вишнев и немало других умных людей. Тогда была некоторая эйфория, считалось, что после косыгинской реформы начнется более или менее содержательное обсуждение экономических проблем, которые необходимо решать.

Суть доклада Федоренко в том и состояла, что, если не предпринять решительных шагов, то к 1980 г. страна придет в тупик. Это было расписано в докладе черным по белому, с цифрами. Напомню, что КПСС заявила тогда, что к 1980 г. страна построит основы коммунизма, и мы все будем жить по потребностям²,

² Даже попытки этого были сделаны – скажем, когда я учился, мы два года (в 1962 и 1963 гг.) в институтской столовой могли питаться по потребностям – хлеб, квашеная капуста и квас предлагались в любом количестве бесплатно, хотя за первое и второе блюда надо было платить.

и вдруг доклад – серьезный, фундаментальный, подписанный академиком и еще какими-то учеными – где говорится, что в 1980 г. страна может оказаться в безвыходном положении.

Почему я об этом напоминаю? На мое экономическое мировоззрение участие в работе над докладом (конечно, сугубо техническое – я под руководством Б.Н. Михалевского выполнял расчеты, не более того) оказало достаточно серьезное влияние. На мои политические взгляды столь же сильное влияние и примерно в то же время, в 1968 г., оказал ввод наших войск в Чехословакию. В 1956 г., когда подобное случилось в Венгрии, я был еще совсем маленьким и не понимал, что происходит. А в 1968 г. мы были уже взрослыми и между собой обсуждали все достаточно активно. Это с одной стороны. А с другой стороны, в отечественной науке появились уже серьезные работы по теории экономического равновесия, и первые мысли в наши головы уже начинали западать: а вдруг оптимальный план – это вообще не идеал того, что можно себе представить, есть и другие механизмы, которые позволяют экономике решать самые сложные проблемы на основах саморегулирования?!

Сейчас это звучит абсолютно тривиально, однако было время, когда я вполне серьезно думал, что оптимальное планирование (независимо от политического устройства нашей страны) решит все экономические проблемы. Мне не так давно один мой студент процитировал вступление к моей докторской диссертации (1980 г.): в ней я абсолютно серьезно утверждал, что планомерность – это вообще высшая форма управления экономикой. Диссертацию я защищал в ЦЭМИ, оппонентами у меня были нобелевский лауреат Л.В. Канторович и другие умные люди, и они на этот тезис не обратили внимания. Тогда это было привычным общим местом, и многие совершенно искренне верили (если не в 1980-е гг., то уж в 1960–1970-е гг. – точно), что можно построить оптимальный план, в соответствии с которым, используя двойственные оценки Канторовича, можно создать экономический механизм, который будет стимулировать всех сверху донизу на выполнение этого оптимального плана. Особенно, когда появились модели Данцига–Вульфа, Корнаи–Липтака с многоступенчатыми системами оптимизации. Сегодня мне, конечно, стыдно за те вступительные слова к моей докторской диссертации.

Напомню и об эйфории по поводу вычислительных машин – тогда в Академии наук заработал первый БЭСМ. Шла большая творческая дискуссия, высказывались разные, противоположные точки зрения, но в целом считалось: да, все правильно, оптимальному плану быть. Только вот академик Лаврентьев заявлял, помню, что реализовать этот оптимальный план можно будет, если под вымя каждой коровы поставить электронный датчик. Ведь тогда думалось, что все будет мгновенно просчитываться, вся информация будет поступать в Госплан чуть ли не ежеминутно. Академик Глушков, когда представлял свой проект оптимального планирования Байбакову, говорил: «Вот Вы, Николай Константинович, будете по громкой связи объявлять, что в стране не хватает сегодня столько-то литров молока. Тут же будут оптимальным образом пересчитываться все отраслевые планы, и к вечеру все будет в порядке».

Вот почему я говорю и о косыгинской реформе, и о докладе Федоренко-Шаталина-Михалевского. Еще в 1960-е гг. люди стали понимать – далеко не все у нас в стране, в социалистическом хозяйстве устроено правильно. А уж после ввода войск в Чехословакию многие убедились – не все в этой стране в порядке, если танками решаем свои проблемы. Но, к сожалению, после отстранения Косыгина от реальной власти (с победой брежневского крыла в партии) все экономические рассуждения и исследования не получили дальнейшего развития.

Еще одна попытка что-то поменять была сделана уже по инициативе Госплана СССР и ГКНТ (Н.К. Байбакова, В.Н. Новикова и В.А. Кириллина). Готовился тогда знаменитый пленум ЦК КПСС по производительности труда и научно-техническому прогрессу, поскольку всем было ясно, что в науке и технике мы точ-

но отстаем: мы можем сделать лучшую в мире ракету или лучший в мире танк, или подводную лодку, но массовую продукцию на базе НТП производить не можем. Поэтому сначала Новиков и Кириллин, а потом вместе с ними Байбаков, Гвишиани и другие попытались под лозунгом научно-технического прогресса вернуться к козыгинским реформам. Но все это вылилось в так называемый широкомасштабный экономический эксперимент и реформу 1979 г., которая в отличие от реформы 1964 г. была уже абсолютно бессмысленна, поскольку не предполагала никаких сколько-нибудь серьезных изменений в реальной экономике.

Следующий этап – это 1982 г., когда по существу еще в доперестроечные времена в ЦЭМИ АН СССР с участием Шаталина, Петракова, Федоренко, Майминаса, Кацеленбогена, Ясина и еще нескольких людей была сформирована концепция, которую в сегодняшних терминах можно было бы назвать «осторожно рыночной». Вышли очередные тома «СОФЭ» – системы оптимального функционирования экономики, за которые консервативно настроенные советские экономисты и ученые очень ругали ЦЭМИ, а в ЦК КПСС эту концепцию оценивали как прямую антисоветчину – но так или иначе подобные идеи постепенно стали проникать наверх. Ну а потом наступил 1985 г., перестройка, июньский пленум 1987 г., решения которого готовили Яковлев и все те же Шаталин, Анчишкин, Петраков, Яременко, Абалкин, Ясин и другие, где черным по белому уже было написано о том, что реально необходимо делать. Но, к сожалению, вот так в жизни бывает: сразу после завершения этого пленума один из тех людей, который хорошо понимал, что и как надо делать, и при этом пользовался большим доверием у партийного руководства, – Анчишкин – скоропостижно скончался. У нас в ЦЭМИ в те годы каждый четверг проходил семинар – на этом семинаре Анчишкин сказал: «Всё, пленум прошел удачно, теперь беремся за дело, будем реализовывать то, о чем вроде бы договорились со всеми: Горбачев – “за”, Рыжков – “за”, все – “за”, ура, вперед!» – и вот, возвращаясь домой с этого самого семинара, он умер, причем мгновенно. К сожалению, у товарищей-соратников Анчишкина – у Шаталина с его боевым характером, у Петракова и других – не хватило методичности и удачи эти идеи претворить во что-то более или менее конструктивное. Естественно, мешала политика, поскольку, кроме А. Яковлева, эту линию ни в Политбюро, ни в других руководящих инстанциях никто до конца не понимал и не поддерживал. Так что все это, в общем, не выросло в какие-то серьезные государственные документы.

Главные события переходного периода.

Программа радикальной экономической реформы Е.Т. Гайдара

Все программы, которые готовились и в которых я так или иначе принимал участие, за исключением программы «400 дней»³, обсчитывались в Вычислительном центре Госплана, где был доступ к реальной информации, достаточно мощная по тем временам техника и весьма толковый коллектив людей: В. Коссов, Е. Гавриленков, И. Матеров, а также Ю. Юрков, В. Соколин, А. Суриков, И. Горячева, Е. Ищенко и др. Консультировались мы у Э. Ершова, Е. Ясина, Е. Иванова, Н. Барышникова. Программы Маслюкова, Абалкина, Шаталина, программу Рыжкова, потом Щербакова мы обсчитывали на базе межотраслевых моделей с уравнениями финансового равновесия в различных имитационных режимах, с различными эвристическими блоками. В те годы это было передовое слово в советской экономической науке, упомянутые модели и расчеты активно обсуждались в нашей стране и за ее пределами.

³ Программа «400 дней» – теперь ее доработанный вариант знают под названием «500 дней».

Уже тогда лично у меня было понимание, что расчеты эти нужны или для того, чтобы напугать начальство (показать, что по-другому жить нельзя), либо для того, чтобы самим понять, в какой последовательности и как надо действовать. Сама идеология – что следует делать – уже к тому времени (я имею в виду начало 1990-х гг.) была в принципе ясна и понятна. Все ошибки, допускаемые в целом в масштабе страны, тем, кто участвовал в этих реформах в 1980-е гг., были очевидны. Уже тогда стало ясно, что вся работа Комиссии по радикальной экономической реформе во главе с зампредом Совмина Абалкиным не даст практического результата, поскольку ни в той политической системе, ни на той идеологии построить то, что Абалкин, Петраков и другие называли «планово-рыночной экономикой», в принципе невозможно: нет такой экономики в природе и существовать она не может (при том, что я с огромным уважением отношусь к Абалкину, я учился когда-то у него в институте⁴, очень его люблю и ценю).

Правда, я и сейчас наблюдаю рецидивы той болезни, когда слышу о частно-государственном партнерстве – этот термин для меня такой же нонсенс, как планово-рыночная экономика в 1990 г. Государство есть государство, оно устанавливает правила игры. И трудно себе представить, чтобы оно одновременно устанавливало эти правила (и, кстати, меняло их по ходу игры, и судило за их нарушение!) и являлось одной из сторон в этой игре.

Первая действительно радикальная и конструктивная программа в то время – это программа, которая была написана командой во главе с Гайдаром. Вот эта программа была действительно рыночная. Я не участвовал в ее разработке, но по поручениям Гайдара и Ясина выполнял отдельные расчеты. В основном моя задача заключалась в том, чтобы спрогнозировать, что будет, как теперь говорят, в условиях шоковой терапии, т.е. при одновременном отпуске цен. Этого, как известно, в реальности не произошло по разным причинам – политическим и экономическим.

Позже в правительстве Гайдара существовал Рабочий центр экономических реформ во главе с С. Васильевым. На самом деле на всем протяжении первого этапа реформ через этот центр пропускались все идеи и превращались либо в какой-то законопроект, либо в постановление правительства, либо еще во что-то вполне конкретное, либо Васильев говорил: «Нет, это не проходит».

Параллельно с центром Васильева в Центре экономической конъюнктуры, который в декабре 1992 г. был создан на базе ГВЦ Госплана (тогда Министерства экономики и прогнозирования), выполнялись прогнозно-аналитические расчеты по тем проблемам, которые решало правительство Гайдара. Так, например, при подготовке к отпуску цен с января 1992 г. в декабре 1991 г. мы провели серию расчетов, позволявшую оценить, как изменятся цены на топливо и другие ресурсы, как поведет себя продовольственный рынок. Хорошо помню, что наш с Гавриленковым и Юрковым доклад Гайдару на эту тему мы закончили за 10–15 минут до полуночи 31 декабря 1991 г.

Итак, первая реальная рыночная программа – программа Гайдара – была сделана, по существу, за два месяца, хотя идеи рыночной реформы в России Гайдар,

⁴ Л.И. Абалкин читал у нас политэкономии социализма, а политэкономии капитализма до него читала Е.И. Соллертинская – чрезвычайно самобытная, с дореволюционным университетским образованием женщина. Она преподавала нам классическую политэкономии: Рикардо, Смита – пожалуйста, но ни разу не упомянула вслух Маркса, Энгельса, Ленина, Сталина. Мы, естественно, очень скептически относились после ее лекций к тому, что нам рассказывал Л.И. Абалкин, пытались у него всерьез спрашивать (а у нас в основном математики учились на этом потоке): «Леонид Иванович, а вот как же так, Вы говорите “закон планомерного пропорционального развития”, а как же тогда коэффициент пропорциональности посчитать?» Или, например, закон преимущественного роста производства средств производства. Мы его спрашиваем: «Давайте простой предел нарисуем. Если производство средств производства все время обгоняет производство предметов потребления, то рано или поздно – что мы есть-то будем, если только одни средства производства будут производиться?» В политэкономии социализма много было всяких нелепостей, но люди привыкли так мыслить. Вот и появилась планово-рыночная экономика, знаменитые программы Маслокова, Абалкина, хотя Маслоков – я под его началом работал в Госплане СССР – был весьма прогрессивный для того времени человек.

Чубайс, Васильев и их единомышленники обдумывали еще в 1980-е гг. И именно эта программа (хотя и не в полном объеме, прежде всего из-за противодействия тогдашнего парламента – Верховного Совета РФ) была в нашей стране претворена в жизнь.

С декабря 1991 г. я возглавил упомянутый Центр экономической конъюнктуры при правительстве Гайдара – некоторый аналог аналитического центра и Госкомстата «в одном флаконе», поскольку Комитет по статистике гайдаровского правительства только формировался и был совсем слабенький, как и все российские ведомства в отличие от мощных союзных. Приходилось дублировать работу Госкомстата, с одной стороны, осуществлять переход от баланса народного хозяйства – был такой главный макроэкономический инструмент – к системе национального счетоводства, налаживать мониторинг розничных цен, вводить реестр учета промышленности и т. д. – это одна работа, которой занимался Центр экономической конъюнктуры.

С другой стороны, как я уже говорил, мы делали краткосрочные прогнозы для оценки последствий тех решений, которые готовило правительство России в ходе реализации программы Гайдара.

В этой работе на нас тогда лежала особая ответственность. В аппарате правительства, в котором оказалось много сотрудников бывшего ЦК КПСС и Совмина СССР, не хватало специалистов, преданных идее либерализации экономики. Гайдар и его люди работали чуть ли не круглосуточно, а многие бывшие ответственные работники всячески препятствовали инициативам нового правительства.

Мы это так или иначе понимали, но Г.Э. Бурбулис, который был тогда вторым человеком в администрации Б.Н. Ельцина, нас успокаивал и рассуждал примерно так: «Давайте работать и когда эти старые аппаратчики увидят, насколько мы честно и добросовестно днем и ночью работаем на благо Родины, они перестанут нам мешать и начнут помогать. Тут-то нам их опыт и знания очень пригодятся». Бурбулиса, уж так сложилось, многие недолюбливали и считали вредным занудой. На самом же деле, я думаю, в тогдашнем окружении Ельцина, среди его ближайших советников и помощников он был, может быть, самым идейным и романтичным приверженцем демократизации страны и либерализации экономики, выстраивания новых отношений между людьми, работающими в аппарате. Именно Бурбулис ввел в практику работы правительства вечерние чаепития, на которых в режиме «без галстуков» и «без субординации» обсуждались самые разные насущные проблемы. Он также в начале 1992 г. организовал из членов гайдаровского правительства футбольную команду. С тех пор сменилось много правительств, а команда продолжает существовать. Что касается чаепитий, то их после Бурбулиса уже никто не практиковал.

Вернемся, однако, в 1991–1992 гг. Саботаж чиновников – явление неприятное, но не самое страшное. Куда страшнее было то, что администрации Ельцина и правительству Гайдара в управление досталась, фактически, страна-банкрот. В «закромах Родины» действительно не было ничего – ни денег, ни товарных запасов. Первым, кажется, об этом открыто заявил Явлинский, когда работал в правительстве Силаева в 1991 г. Зимой же 1992 г. страна реально оказалась перед угрозой голода. Нам не только не давали новых кредитов, но и не выпускали наши корабли с хлебом из канадских портов, так как мы не расплачивались по старым долгам. Грозил не только голод, но и холод – шахтеры перестали добывать уголь, так как им не платили зарплату, а мазут все в больших объемах уходил за границу, его стоимость за рубежом была значительно выше, чем внутри страны.

В общем ситуация была тяжелейшая. Я хочу добавить ко всему сказанному и написанному только один штрих, непосредственно связанный с моей тогдашней работой. Мне предстояли переговоры с представителями Всемирного банка по продовольственному займу, о котором удалось договориться Гайдару. Мы четко

и ясно понимали, что если эти деньги не получим, то в стране действительно случится голод. Английский язык я никогда специально не учил, знал только потому, что занимался когда-то экономико-математическим моделированием и вынужден был читать разные книги и статьи на английском языке – на русском их просто не было – ну и программировал на алголе, фортране и т.д. – там тоже английские слова попадались. И вот мне предстояло вести переговоры по этому первому займу на английском языке во Всемирном банке, причем цена вопроса была несколько десятков миллионов долларов. И вместо помощи от многих МИДовских чиновников я получал только палки в колеса и вынужден был после того, как что-то такое парафировал днем, ночью сидеть со словарем с некоторыми энтузиастами, которые в это время оказались там, в Штатах – проверять, что же я наподписывал и не ошибся ли я в английских терминах, когда соглашался на те или иные условия. Это только один пример, а реальность складывалась из миллиона подобных ситуаций.

Вспомню еще об одной истории: хотя денег у нас катастрофически не хватало, тем не менее Гайдар делал все, чтобы как можно меньше «включать станок» – он прекрасно осознавал разрушительную силу инфляции. Он, например, именно поэтому пошел на сокращение в 1992 г. государственного оборонного заказа в 5 с лишним (!) раз. В то же самое время наши бывшие союзные республики (Украина, Грузия и другие), которые тогда еще оставались в рублевой зоне, активно занимались эмиссионным кредитованием своих предприятий: печатать деньги они не могли – станок (фабрики Гознака) был только в Москве, Питере и Перми, а вот изготовить кредитный документ очень даже могли, а потому налево и направо раздавали правительственные кредиты своим предприятиям. И бороться с этим было практически невозможно, пока эти страны оставались в рублевой зоне. А когда они ее покинули, Ельцина и Гайдара многие стали обвинять в том, что они их оттуда выкинули, и лить «крокодиловы слезы» о «дружбе народов» по советскому образцу.

Так или иначе, но уже к весне 1992 г. стало ясно, что инфляции и даже гиперинфляции избежать не удастся. А значит, нужна программа финансового оздоровления экономики. Над этой программой по заданию Гайдара работала на даче в Волынском команда во главе с Ясиным. Участником этой команды был и я. Программа (она получила название «Программа углубления реформ») была подготовлена, подписана Гайдаром и обнародована, но формально принята не была. При ее обсуждении в Верховном Совете РСФСР звучали отдельные здравые замечания, но в основном – политически мотивированная ругань в адрес Гайдара и его команды. Примерно тогда, насколько я помню, в парламенте прозвучали известные высказывания о мальчиках в розовых штанишках, о том, что правительство Гайдара виновато в снижении рождаемости в стране. Последний тезис довольно нелепо прозвучал примерно в марте 1992 г., когда это правительство успело отработать не более полугода.

Программы правительств В.С. Черномырдина и С.В. Кириенко

Многие идеи «Программы углубления реформ» вошли и в следующую программу, которую создавала примерно та же команда на той же даче в Волынском, но уже для правительства В.С. Черномырдина.

Эту программу теперь часто вспоминают в связи с дефолтом 1998 г., поскольку многие считают, что основа дефолта была заложена ею. На самом деле, я уверен, это далеко не так. Суть кредитно-финансовой политики, заявленной в этой программе, состояла в абсолютно необходимых тогда ограничении расходов бюджета и отказе от эмиссионного финансирования бюджетного дефицита, жестком

контроле динамики денежной массы и переходе к цивилизованным формам заимствования. Предполагалось, что в результате будет снижаться инфляция и удастся вовремя вернуть (либо реструктурировать) долги отечественным и иностранным кредиторам. В других разделах программы содержались весьма разумные, как показало время, направления и меры социальной и структурной политики.

На завершающем этапе работы над этой программой Черномырдин почти каждый вечер в будни, по субботам и воскресеньям приезжал в Волынское и очень тщательно прорабатывал с министрами и командой Ясина все основные положения проекта. Доклад же его на заседании правительства с участием президента, депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, которое состоялось в Кремле, готовили его помощники – Н. Масленников и С. Колесников.

При подготовке программы и представлявшего ее доклада мы сделали все, чтобы раньше времени они не попали в чужие руки. Мы хорошо понимали, что не только в администрации президента, но и в правительстве (я уж не говорю о Думе) были весьма влиятельные люди, которые очень хотели изменить вектор развития экономики, заданный в 1992 г. правительством Гайдара. О возврате к «идеалам социализма» никто при Ельцине говорить открыто (кроме лидеров КПРФ) не рисковал, но идеи мобилизационной экономики и дирижизма вновь набирали силу. Некоторые из этих людей надеялись, что «крепкий хозяйственник» Черномырдин в отличие от «завлаба» Гайдара повернет в нужную им сторону. Говорил же Черномырдин, приступая к исполнению обязанностей премьер-министра, что он «за рынок, но против базара». Эти люди помнили, что самое первое экономическое постановление, которое он подписал, когда стал премьером, было постановление о государственном регулировании цен. Но они забыли, что он же его буквально через три или четыре дня отменил (после весьма жестких комментариев, которые услышал от Ясина, Масленникова и меня в Волынском на ближайшей после выхода этого постановления встрече)⁵.

Возвращаясь к докладу, скажу, что выступил тогда Черномырдин блестяще. Он не просто читал подготовленный для него текст, но и очень содержательно и эмоционально его комментировал. Ни у кого не осталось сомнений, что премьер – горячий сторонник предлагаемой рыночной программы. После большой дискуссии, которая завершилась выступлением Ельцина с одобрением программы, она была несколько доработана и принята. Однако и этой программе не суждено было сколько-нибудь полно воплотиться в жизнь. Началась чеченская война, обострилось противостояние с Государственной Думой, после вторых выборов Ельцина появились противоречия и в команде президента.

Резко ухудшилась и экономическая конъюнктура. Напомню, что уже в 1997 г., когда так называемому правительству младореформаторов (Чубайс тогда был первым заместителем Черномырдина и министром финансов) удалось подавить инфляцию (достигнутый тогда ее уровень в годовом исчислении до сих пор остается рекордно низким), цены на наши основные экспортные ресурсы стали снижаться. В августе 1998 г. нефть на мировом рынке стоила 7,8 доллара за баррель. Я уверен, что в нормальной политической обстановке эта программа вполне могла быть реализована и принесла бы стране большую пользу. И уж точно – не в ней следует искать причину дефолта 1998 г.

Следующая правительственная программа, в подготовке которой я принимал участие – программа правительства С. Кириенко. Создавалась она опять же в Волынском обновленной рабочей группой во главе с незаменимым Ясиным (таковым он стал потому, что был и остается очень авторитетным ученым и уважаемым человеком, а главное – умеет не только отстаивать свою точку зрения,

⁵ Все знают знаменитые шутки-прибаутки Черномырдина. Могут засвидетельствовать, что при желании он вполне грамотно и внятно формулировал свои мысли. А эти шутки-прибаутки появлялись тогда, когда он хотел уйти от прямой формулировки или как-то разрядить обстановку.

но и учитывать содержательные идеи других специалистов независимо от того, к какому политическому лагерю они относятся). На предложения, которые готовились этой рабочей группой, пытались оказывать влияние и некоторые олигархи. Во время ее работы в Волынском часто появлялись Березовский, Потанин, Смоленский, Алекперов, Федун, Ходорковский, Авен и другие влиятельные предприниматели. Кириенко делал все возможное, чтобы находить допустимые компромиссы (ясно, что взгляды на некоторые проблемы рабочей группы и олигархов сильно различались), но, в конечном счете, принимал только такие решения, которые не противоречили общей логике программы.

Так или иначе, программа была разработана, принята правительством Российской Федерации, но не была поддержана Государственной Думой, которая заблокировала почти все программные решения, которые от нее зависели. Хотя этой программе не суждено было стать реальным инструментом практической работы правительства, целый ряд ее идей (так называемый «социальный пакет» Сысуева, меры по реформированию естественных монополий, приведение бюджетных обязательств в соответствие с ресурсными возможностями страны и другие) был использован в программе правительства М. Касьянова.

Антикризисная программа 1998 г.

Наконец, скажу еще об одной программе, в написании которой я принимал участие. Это – антикризисная программа, которая была подготовлена осенью 1998 г. группой независимых экономистов во главе с Гайдаром. В эту группу входили Ясин, Дмитриев, Синельников, Улюкаев и я. Программа была опубликована в газете «Время» и изданиях Института переходной экономики в ноябре 1998 г. Ее появление в значительной мере было обусловлено тем, что тогдашнее правительство Примакова, в котором экономический блок возглавлял Маслоков, попыталось подготовить программу вывода страны из кризиса на основе, мягко говоря, дирижистских идей. Однако как только проект программы был опубликован в «Коммерсанте», он вызвал такую критику специалистов и такой ужас у рядовых граждан, что Примаков поспешил от нее откеститься.

Мы же в своем проекте постарались показать, что выход надо искать на пути дальнейшего развития и ускорения, а не сворачивания либеральных реформ. Многими тогда такая антикризисная программа воспринималась, мягко говоря, скептически. Были и такие, кто гневно призывал пресечь, наконец, антинародную деятельность всех этих гайдаров и иже с ним.

Что же произошло в жизни? А в жизни экономика благодаря тем механизмам, которые были заложены еще в 1992 г., очень быстро вышла из кризиса. Ее параметры уже в 2000–2002 гг. оказались лучше тех, которые мы в антикризисной программе ноября 1998 г. обосновали в качестве целевых на более отдаленную перспективу.

Структурные реформы 1993–1998 гг.

Работая в Министерстве экономики в 1993–1998 гг., я наряду с общими вопросами радикальной экономической реформы занимался, конечно, и вполне конкретными проблемами – функциональными и отраслевыми. Ежегодно Министерство разрабатывало, вносило в правительство и обсуждало с Государственной Думой прогнозы ВВП, его отраслевой и территориальной структуры. Вокруг соответствующих

цифр кипели большие страсти, так как они служили исходной точкой формирования федерального и региональных бюджетов. С учетом бюджетных ограничений вместе с другими министерствами и ведомствами мы формировали гособоронзаказ, инвестиционную программу страны, занимались отдельными крупными отраслевыми проектами – такими, как конверсия оборонной промышленности и развитие ВПК, реформа естественных монополий, реструктуризация угольной промышленности, регулирование алкогольного рынка и т. д. О некоторых из этих направлений моей работы в Министерстве экономики я расскажу подробнее.

Военно-промышленный комплекс

Начну, пожалуй, с ВПК. Здесь мы уже в 1992 г. столкнулись с чрезвычайно тяжелой ситуацией: в СССР в течение многих послевоенных лет формировался мощный оборонный комплекс, который обеспечивал вооружением и военной техникой армии СССР и стран Варшавского блока в объемах, достаточных для противостояния в глобальных конфликтах (с использованием ядерного оружия) со странами НАТО. С одной стороны, в этом комплексе был сосредоточен гигантский производственный и интеллектуальный потенциал, созданный многими поколениями советских людей, с другой – он был явно избыточным для новой России. К тому же его предприятия в советское время функционировали в планово-распределительной системе (без каких-либо элементов экономического регулирования, которые после 1965 г. допускались в других секторах экономики) и имели приоритет при выделении любых ресурсов. В 1980-е гг. оборонная промышленность в ходе так называемой конверсии весьма серьезно пострадала от непродуманных решений, когда чиновники в Москве определяли, какой военный завод должен переключиться на производство лопат и сковородок, а какой – на производство телевизоров и швейных машинок.

В 1992–1993 гг., формируя гособоронзаказ, мобилизационные задания и конверсионные программы, мы очень конкретно и до отчаяния ясно убедились, что попытки сохранить избыточные мощности в оборонной промышленности при очевидных бюджетных ограничениях могут очень быстро привести к ее полной деградации. После этого наше Министерство вступило в очень жаркие и жесткие споры со специалистами Минобороны, «военспецами» из Думы и некоторыми политиками. Если сейчас начать анализировать все высказывавшиеся тогда мнения, то на это уйдет очень много времени. Скажу только, что в результате всех споров и дискуссий при неопределимой поддержке таких высоких профессионалов в данной области как М. Колесников (тогда – начальник Генштаба), А. Ситнов (в те годы начальник вооружений РА), В. Мозгалева (замминистра экономики) сформировался новый подход к развитию ВПК в рыночных условиях. Попробую кратко его сформулировать.

Мы определили в долях ВВП верхнюю границу, т.е. предельно возможный из макроэкономических соображений уровень военных расходов для нашей страны на перспективу в 10 лет – до 2005 г. Эта доля колебалась по годам периода, причем сначала по необходимости была более высокой (насколько я помню – 3,3–3,5% ВВП в 1996–2000 гг.), а потом снижалась (до 3,0–3,2% в 2001–2005 гг.). Был также принят очень важный ориентир в расходовании соответствующих средств: в общем объеме военных расходов должна сокращаться доля текущих затрат (кроме затрат на боевую подготовку) и расти доля расходов на военные НИОКР и закупку вооружения и военной техники.

В соответствии с полученными финансовыми ограничениями, с одной стороны, и задачами военной реформы и программой вооружений, с другой, был

подготовлен и внесен в правительство план развития ВПК. Более детально он был проработан на первый переходный период до 2000 г., когда необходимо было провести структурную перестройку предприятий отрасли в соответствии с новыми условиями хозяйствования и в то же время обеспечить нормальное материально-техническое снабжение армии, поставку ей необходимой техники. В 2001–2005 гг. планировалось приступить к модернизации действующих образцов вооружений и военной техники и созданию научно-технического задела для производства их нового поколения.

Конечно, это не означало, что все это мы расписали вплоть до каждого завода и каждой военной части. Определив главные ориентиры и основные показатели, свои усилия мы сосредоточили на проработке механизмов, которые способствовали бы их достижению в новой экономической среде. Это касалось и акционирования тех предприятий ВПК, которые не включались в особый список подлежащих приватизации объектов. Это также касалось конкурсного размещения гособоронзаказа и распределения средств, выделяемых на реализацию программы конверсии, либерализации военно-технического сотрудничества. Существенно пересмотрены были принципы формирования и организации исполнения заданий плана мобилизационной подготовки.

Завершая эту тему, скажу, что эта программа преобразования и развития ВПК тогда не была полностью реализована. Конечно, в ней были определенные просчеты и недостатки, но главная причина не в них, а в финансово-экономических трудностях и политических ограничениях того времени. Однако многие ее элементы позже получили практическое воплощение, а некоторые до сих пор, по-моему, остаются актуальными и ждут своей реализации.

Угольная промышленность

Среди секторальных реформ того времени особое место занимает реформирование угольной промышленности. Особое – и в силу места этой отрасли в российской экономике, и в силу высокой политической активности шахтеров. Люди постарше помнят, что первой мощной политической акцией в новейшей истории страны была забастовка в Кузбассе летом 1989 г. Шахтерские профсоюзы затем стали реально и активно воздействовать на советское, а потом российское правительство. Тяжесть шахтерского труда усугублялась бессмысленностью экономических отношений, сложившихся в отрасли в советское время. Труд шахтера в течение многих десятилетий был не просто тяжелым, но и опасным для жизни: в СССР была такая трагическая статистика – на каждый миллион тонн добытого угля приходился в среднем один погибший на работе шахтер. Экономика же отрасли сводилась к тому, что значительная ее часть дотировалась из бюджета. В начале 1990-х гг. эта сумма достигала 2,5 млрд долл. в год, что составляло до 10% расходов бюджета. Наряду с технически оснащенными и рентабельными шахтами продолжали существовать допотопные с инженерной точки зрения и убыточные предприятия с ужасающими условиями труда. В этом я сам убедился, когда в 1993 г. побывал на шахтах Ростова и Воркуты.

В Воркуту я прилетел на шахтерскую забастовку в качестве первого заместителя председателя Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов (кратко ее тогда называли – «угольная МВК»). Она была создана в конце 1993 г. по инициативе Гайдара⁶ для

⁶ Гайдар тогда был первым вице-премьером и министром экономики, а я – заместителем министра экономики в ранге министра.

системного реформирования угольной промышленности. Постановлением правительства (его подписал Черномырдин) МВК наделялась чрезвычайно широкими полномочиями, ее решения были обязательны для всех министерств и ведомств, для субъектов Федерации. Первым председателем МВК был Гайдар, а затем ее возглавляли первые вице-премьеры Чубайс, Шохин, Потанин, Каданников, Немцов. Я же вместе с Кожуховским, который с 1993 г. работал начальником отдела угольной промышленности и был ответственным секретарем МВК, трудился в ней с момента ее образования до августа 1998 г.

Если Гайдар был идеологом, то Кожуховский – двигателем угольной реформы. Потомственный шахтер Кожуховский (до того как с ним познакомился в Кузбассе и позвал на работу в Москву Гайдар) успел поработать электриком, сменным мастером и начальником участка на шахте «Абашевская», поучаствовать в профсоюзном движении, в защите Белого Дома в августе 1992 г. Для меня и в МВК, и в Министерстве экономики он стал главной опорой во всей работе по реформированию угольной промышленности. Вместе с нами все эти годы в МВК работали руководители «Росугля» Ю. Малышев, первый заместитель министра топливно-энергетической промышленности А. Евтушенко, председатель «Росуглепрофа» В. Будько, представители регионов А. Окатов, Г. Тушнолобов и другие. Надо сказать, что поначалу наше взаимодействие с руководителями отрасли Малышевым, Евтушенко складывались очень непросто. Но когда мы поняли, что эти люди – истинные профессионалы, искренне переживающие все беды своей отрасли, что без их знаний и поддержки мы не сумеем быстро продвинуться вперед, а они в свою очередь смогли убедиться, что мы намного лучше старожилов отрасли понимаем пути и механизмы вывода угольной промышленности из кризиса в условиях перехода к рыночной экономике, – вот тогда МВК заработала как единая команда.

Однако вернусь к моей командировке в Воркуту в 1993 г. В аэропорту меня встретили Окатов и мэр города А. Сегаль. От них я узнал, что после нескольких голодных обмороков, которые случились в школах города (шахтерская забастовка сопровождалась голодовкой), в целом обстановка складывалась весьма напряженная. Обсудив с Кожуховским, Малышевым и Евтушенко эту информацию, мы решили сразу встретиться с голодающими шахтерами, понять, на каких условиях они готовы прекратить голодовку, а потом уже ехать в шахтоуправление для встречи с представителями администрации и профсоюзов.

Разговор с голодающими шахтерами поразил меня тем, что они не просто требовали погасить долги по зарплате и улучшить условия труда, но очень четко, экономически грамотно и содержательно сформулировали проблемы Печорского угольного бассейна, да и всей угольной промышленности. Я от имени правительства взял обязательства сразу погасить примерно половину накопившегося долга бюджета угольным предприятиям Республики Коми, а другую половину выплатить в течение ближайших трех месяцев. Я также дал поручение разработать программу финансового оздоровления и развития Печорского угольного бассейна, которую обязался рассмотреть ровно через три месяца на выездном заседании МВК в Воркуте. Только тогда, именно на этих условиях голодовка была прекращена. Решение о прекращении забастовки затем принял и забастовочный комитет. В ходе этой поездки я твердо убедился в острой необходимости реструктуризации и реформирования угольной отрасли.

На заседаниях МВК с участием представителей ключевых министерств и ведомств угледобывающих регионов, руководителей профсоюзов, директоров шахт и разрезов мы практически ежемесячно рассматривали вопросы реформирования отрасли, принимали решения о ликвидации убыточных угольных предприятий, о распределении средств государственной поддержки, о мерах по социальной защите высвобождаемых в ходе реструктуризации отрасли работников, о приватизации угольных предприятий и т.д. Сегодня с уверенностью можно утверждать,

что вся эта работа дала безусловно положительный результат. За 1994–2004 гг. ликвидировано более 180 нерентабельных шахт, численность работников в отрасли сократилась, а производительность труда выросла более чем в 2 раза. Доля господдержки в доходах отрасли сократилась с 70% до менее 10%. Более 90% угля в стране добывается теперь частными угольными компаниями, причем добыча ежегодно растет. Если до реформы от угольных предприятий все бежали как черт от ладана, то сегодня за акции угольных компаний борются наши самые знатные олигархи. И это, может быть, самый убедительный индикатор успеха угольной реформы.

Литература

Вайнштейн А.Л. (1969) Народный доход России и СССР. История, методология, исчисления, динамика. М.: Наука.