

Задачи антикризисного управления

Российское общество, все ветви и органы государственной власти Российской Федерации должны извлечь серьезные уроки из событий 1998 года. Это был не досадный сбой (как это хочется представить заинтересованным лицам, на пути «строительства новой России»), вызванный внешними обстоятельствами (финансовым кризисом в АТР, падением цен на нефть и т. п.), а естественное завершение периода псевдолиберальных экономических реформ 1992–98 гг., закономерное крушение долговой экономики.

Краткая характеристика ситуации, сложившейся к лету 1998 года

Анализ кратко- и среднесрочных тенденций развития ситуации в России в конце 1990-х годов выявил принципиальную ограниченность нынешних стратегий государственных и корпоративных структур, их недопустимо сильную зависимость от изменения текущей мировой и внутренней политической и экономической конъюнктуры.

Проведенный нами анализ кратко- и среднесрочных тенденций развития экономической и социально-политической ситуации в России в конце 1990-х годов (Аналитический доклад РТФС «Среднесрочные стратегии государственной и корпоративной политики в условиях са-

Кульминацией («моментом истины») 1998 года стали события 17 августа. Анализ их подготовки и последствий показал не просто неэффективность и рассогласованность основных звеньев государственной власти, безответственность ряда высокопоставленных чиновников по отношению к собственной стране, но и бесперспективность всей экономической стратегии по превращению бывшей «второй сверхдержавы» в стандартную развивающуюся страну третьего (уже — четвертого) мира, навязанной извне и подержанной отечественными эпигонами.

мору разрушения финансовой системы страны и возврата к мобилизационной модели развития», Москва, апрель 1998 г., — далее Доклад) выявил принципиальную ограниченность нынешних стратегий государственных и корпоративных структур, их недопустимо сильную зависимость от изменения текущей мировой и внутренней политической и экономической конъюнктуры. Исследование показало, что именно в результате семилетней политики несбалансированного «открытия страны» (либерализации финансовой системы в отрыве от реальной экономики, которая почти полностью нейтрализовалась или «ушла в тень») в России началась открытая фаза долгового кризиса. Непосредственной причиной ускоренного «вползания» страны в полномасштабный политический, экономический и социальный кризис явилась политика Правительства РФ и Центробанка РФ, которые попытались решить проблему обслуживания госдолга

в первом квартале 1998 года за счет полной остановки бюджетного финансирования регионов и отраслей.

Первая половина мая 1998 г. Начинается новый виток кризиса в Азии (Япония, Индонезия). Аналитики прогнозируют продолжение падения цен на нефть, никель, алюминий.

Катастрофическое положение с бюджетом и госдолгом признано Правительством России, ЦБ РФ и Администрацией Президента, которые продолжали свою извечную конкуренцию за «ухо Президента». За признанием серьезности положения новым премьером С. Кириенко не следует формулирования столь же серьезных антикризисных мер (принятые меры носили во многом декорационный характер и находились в русле старой «либеральной парадигмы»).

Приход к власти в Красноярске генерала Лебеда открыл новую волну дестабилизации элит и поставил под вопрос целостность, по крайней мере, налоговой системы России (а в перспективе и силовых систем страны, включая сферу обороны). Об «одноканальной налоговой системе» (сбор всех налогов регионами и перечисление ими Центру фиксированной суммы по «остаточному принципу») говорили все новые губернаторы (включая мэра Москвы). Следует напомнить, что именно этот механизм, в свое время, явился катализатором распада СССР.

Переход Европы с 01.01.99 на единую валюту (евро) заставил власти и корпорации США интенсифицировать усилия по обеспечению конкурентных преимуществ доллара над евро за счет экспорта дестабилизации из России.

Стагнация в России происходила на фоне длительного рекордного роста американских и европейских фондовых рынков, которые гарантировали инвесторам безрисковую доходность, вполне сравнимую с доходностью русских ГКО. Объявленный переход Европы с 01.01.99 на единую валюту (евро) заставил власти и корпорации США интенсифицировать

усилия по обеспечению конкурентных преимуществ доллара над евро за счет экспорта дестабилизации из России (срыв газовых поставок, обеспечение финансового контроля над «Газпромом»).

Как итог всех этих факторов последовал микроэкономический вывод «крупных спекулянтов» на Западе (в основном это банки и фонды США): добавочные инвестиции (в том числе реинвестирование прибыли от ГКО) в Россию были нецелесообразны.

Следствие этих «неожиданных» для ЦБ РФ и Минфина решений: непоступление на очередной аукцион 13.05.98 (вывод с рынка) необходимых для рефинансирования госдолга 500-700 млн. долл. привело к резкому росту доходности ГКО. Минфин вынужден был погасить из бюджетных средств ГКО на сумму 3,5 млрд. руб.

Немедленно дестабилизировался фондовый рынок: акции упали на 20-30%, торги неоднократно останавливались. Ликвидность рынка даже крупнейших эмитентов разрушалась.

Начался очередной (последний) цикл оттока средств нерезидентов с фондового рынка (до 5 млрд. долл.) и с рынка ГКО (20-22 млрд. долл.).

Аукцион 20.05.98 проходил также с недобором средств, и Минфину приходилось затрачивать (выдирать «живьем») из бюджета 1,2 млрд. руб. Следующий аукцион (27.05.98) проходил с еще более значительным дефицитом (Минфин вынужден был заплатить 2,4 млрд. руб., которые пришлось «добирать» на дополнительных торгах за счет роста доходности до 85%). К концу мая западные рейтинговые агентства объявили о возможности скорого снижения рейтинга РФ (S&P — 28.05.98, Moody's — 29.05.98). Заканчивался май, и руководству РФ хотелось думать, что пик кризиса позади.

Но «дно» кризиса еще не было достигнуто, поскольку на июнь-июль 1998 года пришелся пик погашения старых, взятых в долг в период прошлого (январского) кризиса, выпусков ГКО-ОФЗ: всего около 12 млрд. долл. США, из которых 7 млрд. долл. погашались в период с 03.06.98 по 01.07.98 (в рублях по те-

кущему курсу), что в 2-3 раза превышало текущие доходы бюджета (1,5-2 млрд. долл. в месяц налогов и около 1 млрд. долл. доходов ГТК).

Общий дефицит средств на обслуживание рынка ГКО-ОФЗ в указанный период (учитывая, что Центробанк и Сбербанк держали около 65% рыночной капитализации ГКО-ОФЗ) составил около 4 млрд. долл., из них уже в первую декаду июня — 1,5 млрд. долл. Рассмотрим возможные источники покрытия данного кассового разрыва.

1. Срочное взыскание налоговых недоимок. Единственно реальные кандидаты на быстрое «раскулачивание» — естественные монополии, и прежде всего «Газпром» (4,5 млрд. руб. — само РАО и свыше 15 млрд. руб. — дочерние предприятия). Таких средств на счетах РАО, «Газэкспорта», «Межрегионгаза», трансгазов и предприятий газодобычи в тот момент не было. Нефтяные компании также не смогли быстро погасить свои многомиллиардные задолженности.

2. Получение очередного транша МВФ (670 млн. долл.), а также срочного стабилизационного займа. Ближайший Совет директоров МВФ был запланирован на середину июня, технически транш мог поступить в Минфин только в июле. МВФ ни разу не выдавал стабилизационный кредит (SRF) до масштабной девальвации национальной валюты страны-заемщика.

3. Запланированная приватизация (до конца 1998 года — 15 млрд. руб.), прежде всего «Роснефти», «Связьинвеста» и госпакета «Лукойла», технически не смогла состояться в июне-июле, поэтому приватизационные доходы не смогли быть получены до августа и покрыть кассовый разрыв Минфина РФ. Рассматривался вариант получения на Западе кредита под будущие приватизационные сделки. Однако западный кредит под пакет «Роснефти» не мог закрыть дефицит необходимых средств, поскольку реальная продажная цена (с учетом текущих цен на нефть и по методике официального оценщика «Роснефти») составила всего около 570 млн. долл. Таким образом, реальными выглядели лишь два источника — «Газпром» и связанные с его поставками газа в Европу политические кредиты (прежде всего в Германии).

Если Правительство заставило бы «Газпром» провести экстренную продажу своих акций для получения необходимых средств для покрытия налоговой задолженности, то такое разовое размещение могло бы обрушить курс ADS «Газпрома» и негативно сказаться на кредитном рейтинге России. Канцлер ФРГ вряд ли бы решился предоставить экстренный значительный кредит «другу Борису» перед выборами в ФРГ.

Учитывая жесткий прессинг со стороны бюджетополучателей (шахтеры, учителя, военные и др.), бюджет не мог отдавать все деньги на поддержку ГКО. Поэтому реальная «дыра» на июнь-июль была бы, вероятно, значительно больше, чем 4 млрд. долл.

В летние недели нерезиденты максимально быстро продолжали вывод своих средств с рынков в России, изымая их из всех сегментов финансового рынка.

Таким образом, необходимое рефинансирование госдолга, т. е. прирост пирамиды ГКО-ОФЗ, а также поддержание валютных резервов становились уже в те летние недели в принципе невозможными: нерезиденты максимально быстро (через рынок спот и через открытый для них Центробанком с апреля 1998 года рынок фьючерсов) продолжали вывод своих средств с рынков в России, изымая их из всех сегментов финансового рынка.

Центробанк до конца мая сдерживал падение запредельной ставкой рефинансирования (150% годовых), однако «замораживание» вторичных торгов путем создания искусственного дефицита рублей никак не решало проблемы погашения основной суммы госдолга (каждую среду бюджет должен был «выкладывать наличными» от 2 до 5 млрд. руб.). Возврат же доверия и приток нерезидентов при такой ставке был невозможен. Ситуацию не удалось переломить по типу январской стабилизации за счет чистых расходов бюджета на погашение ГКО (достаточных средств у Минфина нет) и за счет валютных интервенций Центробанка, т. к. большая часть валютных резервов ЦБ (через западные банки,

росзагранбанки, ВТБ и ВЭБ) уже была инвестирована в ГКО.

01.06.98 прекратила торги срочными контрактами на российские акции Российская биржа, будучи не в силах выполнять платежные поручения брокеров (биржа вложила часть средств залогового фонда брокеров в ГКО, которые обесценились). Серьезные трудности испытывали многие банки и ММВБ (вероятно, Российская биржа также вложила средства в ГКО).

Следующие аукционы (3, 10 и 17.06.98) не могли быть закрыты спросом участников рынка, тем более что Минфин продолжил весьма рискованную тактику предложения длинных ГКО: так, на аукцион 03.06.98 были вынесены четырехмесячные ГКО (на сумму 5 млрд. руб.) и почти годовые ГКО (на сумму 9 млрд. руб.), спрос на которые практически отсутствовал.

Котировки ММВБ и межбанковского рынка на первой неделе июня 1998 года вышли за рамки объявленного курса продажи валюты Центробанком. В ко-

нечном счете, ЦБ РФ был, к сожалению, вынужден либо отказаться от продаж по объявленному курсу, включая свои обязательства по форвардным контрактам, и объявить «техническую» девальвацию рубля (20-30%), либо смириться с неконтролируемой девальвацией, задаваемой темпом бегства оставшегося иностранного капитала.

Увеличив внешний долг РФ почти на 10 млрд. долларов путем обмена ГКО на евробонды, Правительство РФ лишь отсрочило на месяц крах пирамиды ГКО, позволив ряду американских банков вытащить свои деньги.

Увеличив внешний долг РФ почти на 10 млрд. долларов путем обмена ГКО на евробонды, Правительство РФ лишь отсрочило на месяц крах пирамиды ГКО, позволив ряду американских банков вытащить свои деньги.

Последствия и уроки 17 августа 1998 года для выработки экономической стратегии России в 1999-2000 гг.

Рассматривая события 17 августа системно, мы можем сформулировать следующие практические уроки негативного (чего нельзя делать) и позитивного свойства.

1. Негативные уроки 17 августа

1.1. Экстремальный политический выбор 1991 г. («капитализм или смерть»), последовавшее за ним ускоренное и несбалансированное «открытие» (формальная либерализация) экономики — наиболее фундаментальная причина краха 17 августа.

Неизбежность этого выбора была предопределена историей, «эйфорией освобождения» после 70-летнего режима и достаточно бездарных последних лет его кончины. Но эйфория — плохой советчик: вместо трезвого осознания национальных интересов происходит потеря исторических ориентиров, и вчерашние враги мгновенно становятся лучшими друзьями.

В результате — полное технологическое и финансовое «разоружение» перед «побе-

дителями холодной войны», отсутствие собственной экономической стратегии, попытки «встраивания» в чужой фарватер столь же деструктивны и бессмысленны, как и любой другой вид неоправданной капитуляции в надежде на «милость победителя».

Современная глобальная экономика признает исключительно силу. Стратегическое оружие на этом поле битвы находится совсем не в наших руках: рынки капитала и информации формируются и управляются в немногих мировых столицах и мировых корпорациях.

Значение этого урока для нынешней ситуации следующее: Россия не должна вновь делать экстремальный политический выбор, несмотря на тяжесть ситуации, нельзя впадать в своего рода «эйфорию отчаяния», подменять эмоциями трезвый анализ ситуации, национальных интересов.

1.2. Степень либерализации («открытости») финансовых рынков не может существенно долго превышать степень от-

крытости (либерализации) других, более фундаментальных, рынков — товарных, производственных ресурсов, рынков труда. В противном случае финансовый рынок становится ареной игры зарубежных и отечественных спекулянтов, и, чтобы обеспечивать его «привлекательность», относительно равновесие, государству приходится держать повышенную, не обеспеченную ростом экономики доходность.

Урок для выработки экономической стратегии ближайших лет состоит здесь в том, что без преодоления новых мифов, без деидеологизации не построить разумной социально-экономической политики.

Можно утверждать, что ускоренный, навязанный зарубежными и доморощенными финансовыми спекулянтами переход на полную конвертируемость рубля по текущим операциям, присоединение России к VIII статье Устава МВФ предопределили разрушение сначала всех рынков реального сектора экономики страны, а затем и финансовых рынков, краткосрочное равновесие на которых было достигнуто за счет перекачки ресурсов из производственной сферы. В результате «свобода капитала» (фактически — свобода его вывоза) была осуществлена за счет закрепощения труда, попадания в долговую яму государства предприятий и банков.

Урок для выработки экономической стратегии ближайших лет состоит здесь в том, что без преодоления новых мифов, без деидеологизации не построить разумной социально-экономической политики. Правительство Российской Федерации, палаты Федерального Собрания, Центробанк страны, руководители регионов должны активно и в полной мере отражать интересы отечественных производителей и потребителей, не склоняясь, как это было до последнего времени, перед сиюминутными и весьма узкокорыстными интересами финансовых игроков. Вместо этого нам говорят «герои 17 августа»: в России не было либерализма.

1.3. Понятие «экономического суверенитета» не есть абстракция и химера, как

пытались до 17 августа утверждать адепты «глобализации» из МВФ, российского Минфина и Центробанка. Как еще более цинично утверждает и сегодня.

Россия как огромная и объективно относительно замкнутая историческая и территориальная общность («страна-континент») в принципе не может отказаться от финансовых границ, от собственной системы экономических оценок (внутренних цен), поскольку, как показал опыт последних 7 лет, практически мгновенный по историческим меркам переход на мировые цены разрушает единство социально-экономического, энергетического и транспортного пространства страны, превращая ее в механическую сумму спекулятивного (импортированного) центра и сырьевых анклавов, в своего рода геополитическую «черную дыру».

Этот урок российское Правительство заучивает сегодня заново: в переговорах с МВФ России преподносят его даже еще более открыто и цинично, чем при правительствах В. Черномырдина и С. Кириленко. Россию воспринимают и хотят представить всему миру и собственным гражданам как несерьезного нашкодившего школяра, который теперь обязан сотни раз повторять старую, не выученную в срок молитву. Как только руководители нового Правительства позволили себе повторить эту молитву, они попали в незавидное положение: их воспринимают естественными преемниками «героев 17 августа», с которыми можно и нужно вести себя соответственно.

Пока Россия признает свою одностороннюю ответственность за результаты «великого либерального эксперимента», признает все долги режима 1992-98 гг. и не стремится взыскать с создателей режима не только моральный долг, но и вывезенные богатства. Это — путь к катастрофе.

Урок 17 августа в части ведения переговоров по проблеме долгов страны состоит как раз в том, что при сохранении общего валютно-финансового режима любая уступка, любое признание вины используются государствами-кредиторами и «прожженными» финансовыми игроками с единственной целью: выбить ранее предоставленные кредиты.

Признав в бюджете 1999 года то обстоятельство, что Россия не может оплатить все ранее взятые обязательства, Правительство Е. Примакова осталось в рамках политического выбора 1991 года: долги «новой России» более «правильные», значимые, чем долги СССР.

В рамках такого подхода, как показал опыт 17 августа, долговая проблема не решается: если долги СССР были, по крайней мере, «проедены» его гражданами или пущены на инвестиционные проекты (например, создание империи «Газпрома») и имеют частичное покрытие в виде зарубежной собственности Союза и его промышленных активов, то «новорусские долги» были почти целиком распределены и вывезены финансовыми спекулянтами, политиками и «олигархами», что делает их возврат за счет налогообла- тельщиков не только несправедливым, но и невозможным. Хотя реструктуризация долгов СССР с исторической точки зрения — разумная плата за демонтаж второй мировой сверхдержавы, плата, которая была «прощена» в свое время новым российским руководством (при вступлении России в Парижский и Лондонский клубы). Парадокс истории состоит в том, что взятие этой платы сегодня — уже непозволительная роскошь.

Единственный источник взыскания кредиторами новых долгов России (если они вообще останутся после подведения общего баланса ввоза-вывоза капитала из России в 1992-98 гг.) — зарубежные счета и активы частных лиц и учрежденных ими оффшорных компаний. Опыт такого взыскания в мировой практике имеется.

Без усвоения негативных уроков 1998 года, без отказа от подходов и приоритетов «героев 17 августа» Правительство и Центробанк РФ не смогут заложить основы самостоятельной экономической стратегии России, под угрозой будет находиться само существование страны.

У событий 17 августа есть, как это ни странно, ряд позитивных последствий, связанных с объективным завершением 10-летнего периода растущей «нарковисимости» государства и экономики России от поверхностной интеграции страны в мировой рынок капитала. Есть и ряд позитивных уроков, связанных с «выздоровлением» общественного соз-

нания от импортированных миражей и иллюзий.

2. Позитивные последствия и уроки 17 августа

2.1. Заявлением 17 августа 1998 года был сломан самый эффективный механизм разрушения экономики Российской Федерации — пирамида ГКО, — механизм, который обеспечивал в течение почти 5 лет перекачку 10-15% ВВП из реального сектора экономики в карманы отечественных и зарубежных финансовых спекулянтов и казнокрадов.

Реальная экономика получила передышку и первый за 10 лет реальный шанс на реструктуризацию в соответствии с внутренними приоритетами, а не интересами внешних конкурентов.

Позитивным уроком является то обстоятельство, что сломать этот «пылесос» были вынуждены его создатели — Е. Гайдар, А. Чубайс, С. Дубинин и другие. Хотя этими господами были предприняты попытки вменения вины за 17 августа «реакционной Госдуме», которая-де несколько лет утверждала нереальный бюджет, эти попытки не смогли снять авторства решений о дефолте с «пирамидостроителей», которые во все бюджеты исправно закладывали растущие операции по сверхкраткому и сверхдорогому госдолгу, а потом бесконтрольно делили всяческие «связанные кредиты», зачеты, да и проценты по ГКО.

2.2. Реальная экономика получила передышку и первый за 10 лет реальный шанс на реструктуризацию в соответствии с внутренними приоритетами, а не интересами внешних конкурентов. Несмотря на целевое выбивание построенной в «годы реформ» системой вывоза капитала наиболее технологических звеньев экономики, несмотря на примитивизацию ее структуры за счет роста доли сырьевого сектора, 10 лет «экономики миражей» не смогли окончательно вытравить научно-технический и образовательный потенциал поверженной империи. Некоторые заделы, созданные 10-15 лет назад, еще остаются лидирующими,

рынки сбыта не до конца потеряны (не все в мире безоговорочно признают лидерство США).

2.3. Поскольку в принятии решений 17 августа участвовали высокопоставленные представители МВФ и американской администрации, 17 августа 1998 года явилось началом демонтажа пирамиды внешнего долга России. Это обстоятельство должно быть зафиксировано высшими государственными органами России и использоваться в переговорах с МВФ и США: нет односторонней ответственности России за срыв обслуживания госдолга.

Если Правительство РФ, опираясь на заключение комиссии Совета Федерации, Генпрокуратуры, Счетной палаты, других организаций, расследовавших ход принятия решений 17 августа, не использует этот аргумент в качестве краеугольного камня переговоров о долгосрочной реструктуризации (включая списание) долгов перед МВФ, Парижским и Лондонским

клубами, оно сразу попадет в ситуацию своих предшественников, которые пытались решить свои сиюминутные проблемы за счет долгосрочных интересов страны, все мельче разменивая экономический суверенитет на «отсрочку приговора».

2.4. «Революция ожиданий» начала 90-х годов закончена. Общественное сознание (и это показала обкатка после 17 августа идеи «currency board») больше не воспринимает заморских «чудодейственных рецептов», требуя объяснения фокусов. Крайне завышенный уровень властных и потребительских ожиданий российской элиты, возникший в 1992-98 гг. и основанный на бесконтрольности высших чиновников и банкиров, эйфория «выхода в свет» (Гарвард, Давос и т. п.) сменилась трезвым пониманием своего места в мире. Тем самым, у России появился шанс выработки экономической стратегии, отвечающей собственным интересам и реалиям.

О значении административного аппарата в период кризиса

Основной стратегический вывод исследования (см. часть 2 Доклада) состоял в том, что Россия как образование, уникальное по географическим, геополитическим и историческим размерам, способна, в принципе, выжить в быстро меняющемся мире только на основе активных (кооперационных), а не пассивных (адаптационных) воспроизводственных контуров. Говоря более простым языком: единственное спасение России, единственный ее шанс выжить в жестком конкурентном мире, где наша страна представляет собой последний крупный и еще не до конца поделенный резервуар стратегических ресурсов, — возродиться в качестве единой корпорации, сцементированной государством.

Ключевую роль при переходе к мобилизационному развитию играет административный аппарат как регулирующий механизм мобилизации стратегических ресурсов отечественными корпорациями и их «встраивания» в мировую систему разделения труда.

Основной тактический вывод: в настоящий момент перед Россией стоит проблема выживания, а не экономического роста,

вхождения в «восьмерку» и тому подобных прекраснотных «маниловских» проектов. Эта задача требует, прежде всего, восстановления ресурсов государства как основного мобилизующего ядра страны.

Поэтому ключевую роль при переходе к мобилизационному развитию играет административный аппарат как регулирующий механизм мобилизации стратегических ресурсов отечественными корпорациями и их «встраивания» в мировую систему разделения труда. При этом административный аппарат представляет собой двухуровневую систему, включая звенья как государственного, так и корпоративного управления.

Именно в крупных корпорациях в настоящее время сосредоточены наиболее квалифицированные кадры, рекрутированные, в том числе, и из госаппарата. Крупные корпорации и сегодня выполняют государственные функции, содержат целые регионы и борясь на мировых рынках за место России, потерянное государством.

Вместе с тем, тотальная приватизация государственных и общественных функций, разрушение дееспособного

административного аппарата, произошедшие вследствие демонтажа партийно-советской системы и ультралиберализации страны, не являются сами по себе гарантией превращения страны в единую корпорацию, управляемую победившей группировкой властно-финансовой элиты (как очень хочется некоторым «олигархам»).

Вполне мыслим вариант, при котором побеждает политико-экономический клан, согласный на полную реализацию («распродажу») на мировом рынке не только стратегических ресурсов, но и их источников — стратегических запасов: земли, недр, интеллектуальной собственности, ядерного комплекса.

В этом случае сильный собственный административный аппарат стране не нужен, эту роль будут выполнять представители западных политических и экономических властей. Подобная распродажа из-за своей военной и социальной опасности для «остального мира» будет проведена максимально быстро, под контролем западных покупателей и, следовательно, по бросовым ценам. После ее окончания рассмотрение каких-либо вариантов выживания России будет лишено смысла: вместо единого политического субъекта будет существовать система анклавов (Москва плюс несколько сырьевых провинций — Тюмень, Ямал, Норильск и др.).

Президент РФ, очевидно, не желая превращаться в президента несуществующего государства («а ля Горбачев» в 1991 году), вероятно, использует все ресурсы конструкции ультралиберальной республики, чтобы не допустить подобного сценария.

Построение административного аппарата мобилизационного выживания с учетом конструкции существующей ультрапрезидентской республики означает формирование работоспособной вертикали единой президентской власти (по «партийно-советскому» типу, в которой были интегрированы законодательные, исполнительные и судебные функции), способной решать следующие задачи.

1. Пресечение широкомасштабного вывоза капитала (не менее 20 млрд. долл. в год) и скрытого присвоения управляющими компаниями части фондов потребе-

ния и амортизации предприятий, многочисленных схем ухода от налогов.

2. Сохранение финансовой системы государства, начало дедолларизации экономики и укрепления рубля во внутреннем платежном обороте.

3. Мобилизация доходов в бюджет, в том числе конвертация налоговых долгов предприятий в ликвидную собственность (рениационализация и продажа).

4. Обеспечение первоочередных (критических) расходов государства.

5. Пресечение работы государственных органов на коммерческие и криминальные структуры, обеспечение боеспособности систем правоохраны, безопасности и обороны.

6. Обеспечение единства и работоспособности «естественных монополий» и региональных систем жизнеобеспечения (включая энергетику, транспорт и связь).

7. Собственно реформа административного аппарата: обеспечение единства согласовательных, кадровых и нормотворческих процедур во всех звеньях государственного аппарата, «информационной прозрачности» вертикали управления.

Выделение семи главных оперативных задач административного аппарата в период кризиса позволит сформировать пакет рекомендаций (структуры, ресурсы, кадры).

Выделение семи главных оперативных задач административного аппарата в период кризиса позволит сформировать пакет рекомендаций (структуры, ресурсы, кадры). Очевидно, что структуры, ресурсы и кадры аппарата, решающего указанные выше задачи мобилизационной экономики, не могут не отличаться коренным образом от таковых аппарата периода либерализации, когда от него требовалось быстрое решение единственной задачи: организации «бегства» государства из экономики (либерализация цен, приватизация предприятий,

открытие финансовых и товарных рынков).

Решение задачи 1.

Несмотря на декларирование необходимости борьбы с нелегальным вывозом капитала (а он почти весь в 1992-98 гг. был нелегальным — ЦБ РФ выдал лицензий на вывоз капитала российскими резидентами на несколько сот миллионов долларов, а вывезено более 200 млрд. долл.), существующая система контроля (ВЭК, ЦБ, комбанки) не способна противодействовать вывозу капитала, который осуществляется по реальным или (чаще всего) фиктивным экспортно-импортным контрактам.

Существующая система контроля не способна противодействовать вывозу капитала.

Упразднение статуса «участник ВЭД» привело к тому, что для «отмывки» средств, их конвертации и отправки за рубеж стали применяться многочисленные фирмы-однодневки (на жаргоне участников «бизнеса» — «помойки»). Более того, полная либерализация финансовых рынков позволяет вообще уходить от нарушения валютного законодательства, перечисляя средства в рублях на рублевый корсчет какого-нибудь «левого» оффшорного банка, открытый в российском комбанке. Другая схема — открытие российским банком корсчета в западном банке-партнере или открытие филиала на Западе и легальное размещение там средств и ценных бумаг, которые на самом деле принадлежат не банку, а клиентам (владельцам) банка, используются ими за границей и в Россию уже больше не возвращаются.

Это лишь две схемы из сотен, которые, в принципе, невозможно перекрыть в режиме либерализации, принятом Россией при присоединении к VIII статье Устава МВФ. Результат: инвестируя десятки миллиардов долларов в год в западные экономики, мы потом с огромным трудом выпрашиваем у МВФ и у МБ 10-15% «ушедшей» суммы, а также размещаем под 10% годовых свои еврооблигации, наращивая госдолг и стратегическую зависимость от стран-кредиторов. Аппарат органов регулирования ВЭД сможет рабо-

тать эффективно только тогда, когда под контролем государства окажется вся цепочка экспорта капитала: начиная от образования капитала в реальном и финансовом секторах через инфраструктуру ВЭД (банки и внешнеторговые компании) до конечных получателей средств (западные, прежде всего оффшорные, посредники). Элементы решения задачи таковы: а) доказательство владельцем легальности происхождения капитала; б) восстановление статуса «участник ВЭД» и наделение им ограниченного числа внешнеторговых объединений (несколько десятков вместо тысяч фирм-однодневок); в) запрет на открытие и ведение корреспондентских счетов оффшорных банков в российских комбанках и лишение генеральных лицензий большей части банков, использующих механизмы свободного оборота капиталов для «отмывки» нелегально полученных средств; г) концентрация валютной выручки на счетах в нескольких банках-агентах (в перспективе — государственных) сразу после заключения контрактов и поставки товаров (без легальной задержки), а также переход на оплату импорта на условиях «CIF Москва».

Эти очевидные технические меры способны закрыть наиболее явные «зияющие бреши» в нынешней системе обескровливания экономики, в которой миллиарды долларов — легально (на рынке ГКО), полулегально или нелегально (без уплаты налогов) — заработаны в России и инвестируются на Западе, где и платятся налоги.

Решение задачи 2.

Сохранение независимой финансовой системы страны, либеральный вариант которой саморазрушился в результате краха рынка ГКО, — абсолютно необходимая предпосылка последующей реализации мобилизационной модели.

Окончательная долларизация внутреннего платежного оборота, полная утеря страной золотовалютных резервов, неконтролируемое падение национальной валюты поставили под вопрос не только внутреннюю платежеспособность, но и выплаты по внешнему долгу, т. е. суверенитет страны.

Чтобы избежать «сербского варианта» (ареста активов России за рубежом),

требуется принять ряд мер превентивного характера, включая: перевод основной части валютных резервов ЦБ и Минфина из долларовых депозитов и казначейских обязательств США в европейские ценные бумаги и банки; обеспечение физического хранения этих резервов на территории РФ (например, на счетах в ВТБ), перевод в золото.

Наиболее масштабной и действенной мерой увеличения валютных резервов страны и обеспечения основы дедолларизации является принудительная конвертация всех валютных счетов предприятий и банков (по рыночному курсу) в рубли.

Эта мера полностью противоречит господствующей «либеральной парадигме», и ее проведение означает подведение черты под прежним политическим режимом (на такую меру пошел в мае 1998 года, не дожидаясь бегства нерезидентов и валюты из страны, например, Пакистан, стремясь не допустить полной потери валюты в результате санкций США).

Только эта мера способна остановить девальвацию рубля на желаемом уровне, не допустив его неконтролируемого падения и последующей привязки к доллару США (эта привязка — стандартная часть пакета «экстренной помощи» МВФ). Укрепление рубля во внутреннем платежном обороте означает последовательность следующих технических мероприятий:

- а) разовой эмиссии рублей в размере конвертируемых валютных средств банков и предприятий (оформляется как операция ЦБ по пополнению своих золотовалютных резервов);
- б) перехода к казначейскому методу исполнения бюджетов крупнейших предприятий (открытие единого расчетного счета предприятия, на который зачисляется вся, в том числе валютная, выручка, ответственность банка за работу с картотекой предприятия, открытие инвестиционных субсчетов для зачисления и целевого расходования амортизации и фонда накопления, открытие бронированных субсчетов по фонду потребления предприятия и т. д.);
- в) ужесточения административной и уголовной ответственности за крупные наличные расчеты и за валютные операции, перехода на безналичные рас-

четы по крупным инвестиционным и потребительским покупкам с декларированием источника происхождения средств.

В рамках политики укрепления рубля долгосрочные кредиты ЦБ правительству (необеспеченная эмиссия) должны быть ограничены (покрыты) приростом золотовалютных резервов или приростом реальной налогооблагаемой товарной массы (за счет сокращения сферы теневого обращения).

Решение задачи 3.

Частичный возврат вывезенного капитала (в форме погашения налоговой задолженности) будет тогда реален, когда владельцы предприятий-источников доходов почувствуют, что могут их потерять через процедуры административной или налоговой проверки источников средств на покупку предприятий (уплачены ли налоги с тех пакетов акций, которыми владеют физические и юридические лица, в том числе иностранные). В этом случае не понадобятся и длительные судебные разбирательства: учитывая теневое происхождение всех «первоначальных капиталов», будет быстро достигнуто «мировое соглашение» с неплательщиками. Один из вариантов такого соглашения, находящийся полностью в рамках действующего законодательства, — выплата в бюджет положенных налогов — 30% (для физического лица) или 35% (для юридического лица) рыночной стоимости контролируемого пакета акций.

Принимая во внимание рыночную капитализацию 100 крупнейших компаний России, данная мера позволит мобилизовать в бюджет в течение достаточно короткого периода до 10-15 млрд. долл. или же вернуть — если владельцы откажутся легализовать первоначальные капиталы — ключевые и прибыльные промышленные активы в собственность государства.

Существует известное препятствие: значительная часть акций оформлена на номинальных или оффшорных владельцев. Но и в этом случае можно легальным путем добиться раскрытия информации о происхождении средств, пользуясь международным и российским законодательством о борьбе с нелегальными доходами.

Тот же механизм платной «налоговой амнистии» собственности (с внесением ее владельцем 30-35% рыночной стоимости имущества в бюджет) следует отнести и к потребительской недвижимости — другому крупному имуществу на территории РФ.

Таким образом, ключевыми звеньями действенного валютного контроля, частичной репатриации вывезенного капитала и наполнения бюджета становятся, наряду с фискальными и контрольными органами (ГНС, ФСНП, ВЭК), силовые органы — УЭП МВД, ФСБ, Прокуратура.

Однако, как показывает опыт последних лет, даже очевидные и сверхкрупные операции по хищению госсредств расследуются в условиях нынешнего либерального режима месяцами или годами, при этом Генеральный прокурор регулярно ходит к Президенту за санкцией на следственные действия в отношении «неприкасаемых». Поэтому без мощной политической воли эта единственно реальная схема наполнения казны и возврата капиталов работать не будет: вместо тихой кропотливой работы по сотням предприятий и тысячам физических лиц прогремят два-три показушных процесса, направленных одними «олигархами» против других.

Решение задачи 4.

Обеспечение бесперебойного и быстрого финансирования первоочередных расходов государства в условиях коллапса финансовой (в том числе банковской) системы — вопрос выживания не только населения («бюджетополучателей»), но и федерального Центра, который сможет самосохраниться только тогда, когда он обеспечит независимое от банков и региональных властей финансирование расходов федерального бюджета (оборона, правопорядок, пенсии, образование, медицина и др.). Должен быть форсирован перевод в Федеральное казначейство всех государственных внебюджетных фондов и всех бюджетов регионов РФ. Только данная мера позволит (в годовом исчислении) получить мобилизацию дополнительных средств размером до 60 млрд. руб. (величина остатков бюджетных и внебюджетных средств на счетах в коммерческих банках) и предотвратить их утерю в процессе банкротства банков, которая неизбежна.

Состав критических расходов государства не может формироваться ни по регионально-отраслевому (лоббистскому), ни по нынешнему минфиновско-лимитному (распределительному) принципам, иначе неизбежно вымирание целых отраслей и регионов, не имеющих достаточных «пробивных» сил.

Финансирование критических расходов должно осуществляться Казначейством непосредственно на лицевые счета бюджетополучателей всех уровней исходя из единственного принципа: обеспечения равного (минимально допустимого) уровня, который должен быть равен дифференцированному по 2-3 зонам прожиточному уровню. И только, когда и если размер средств, собранных в консолидированный бюджет (включая внебюджетные фонды), превысит этот уровень выживания, конечные «изжидивенцы» (пенсионеры, военные, учителя, врачи, чиновники, шахтеры и проч.) получают «заработанное» — опять-таки, пропорционально имеющимся средствам, но уже с учетом тарифных ставок, размеров задолженности и т. п.

Регламент чрезвычайного мобилизационного бюджета есть констатация базовой ответственности государства за жизнь всех своих граждан.

Такой регламент чрезвычайного мобилизационного бюджета, по сути дела грубо-уравнилительный подход, есть не просто вынужденная мера в результате разрушения системы госфинансов, но и констатация базовой ответственности государства за жизнь всех своих граждан. Подобный подход использовался в Америке во времена Великой депрессии 30-х годов, когда практиковалась натуральная выдача продуктов питания и участие в общественных работах за равный «пак».

Решение задачи 5.

Силовые ведомства, уже сегодня формально подчиненные Президенту РФ, смогут эффективно работать в мобилизационном режиме только после определенной «чистки» от многочисленных элементов и целых подразделений, работающих на конкретные финансовые группировки. Проблема федерального единства и боеготовности силовых

структур (прежде всего МВД и ФСБ, на которые ложатся основные задачи по делиберализации экономики) может быть частично решена рядом кадровых мер:

- переориентацией на внутреннюю работу специалистов СВР и ГРУ,
- «спецнабором» интеллектуалов из элитных университетов и системы РАН,
- переводом офицеров из наиболее подготовленных к оперативной работе частей ВС и др.

Эта проблема не может быть решена быстро, поэтому в неготовности силовых структур к мобилизационным мероприятиям лежат существенные угрозы эффективности и последовательности всего комплекса необходимых действий властей.

Решение задачи 6.

Работа естественных монополий остается единственным базовым фактором, стабилизирующим народнохозяйственное и социальное единство страны периода «финансовой стабилизации». «Газпром» и РАО «ЕЭС» являются, как это легко показать, конечными донорами и экономики, и государства, и населения России, «проев» за годы реформ потенциал, созданный за прошлые десятилетия.

Тарифная политика, оставаясь единственным легальным инструментом регулирования естественных монополий, на деле не играет существенной роли в условиях тотальных неплатежей. Вместо мер тарифной политики основными инструментами регулирования естественных монополий мобилизационного периода станут натуральные лимиты и задания. Подкрепление госзаказа финансами, почти полностью отсутствующее сегодня, будет осуществляться за счет прямых расчетов в рамках Казначейства и расчетно-банковской системы. Из нынешней системы перекрестного субсидирования внутреннего потребления продукции и услуг естественных монополий исчезнут многочисленные посредники и банки, которые «снимают» в свою пользу монопольную ренту, по праву принадлежащую государству.

Такой режим регулирования базовых структур экономики означает превращение Антимонопольного комитета и отраслевых органов госрегулирования монополий в силовые ведомства с «комен-

датурами» на местах (железных дорогах, газомаршрутах, энергоузлах).

Решение задачи 7.

Собственно реформа административного аппарата, делающая его адекватным мобилизационному периоду, должна включать в себя:

- а) построение быстрых и эффективных согласовательных процедур в области хозяйственного управления за счет перехода к партийной модели формирования исполнительной власти (варианты: «советская» модель с совмещением функций представительного, исполнительного и арбитражного органа в одном — партийном — органе; «американская» модель кабинета, согласованного Сенатом; «европейская» модель правительства парламентского большинства; «азиатская» модель декорационного парламента);
- б) построение партийно-кадровых процедур («социальных лифтов»): отбор, резервирование и продвижение руководящих кадров в госаппарате по одной-двум «номенклатурам» (с точки зрения желательности сохранения политической конкуренции предпочтительно формирование из нынешней «полуторпартийной» системы двухпартийной);
- в) использование современных технологий управляемости и «прозрачности» вертикали управления для руководства страны, обеспечение предварительной экспертизы ведомственных и региональных нормативных актов по кругу принципиальных вопросов.

Варианты административной реформы должны разрабатываться не «абстрактно» для любой ситуации, а с учетом наличных ресурсов и кадров, способных обеспечить проведение необходимых мероприятий в области государственного строительства.

В любом случае реформа госаппарата — не самоцель, а средство мобилизации (но не растративания) весьма ограниченных ресурсов переходного периода.

Изложенная логическая последовательность мер не есть некоторый закрытый перечень, это, скорее, — исходный предмет для дискуссии и дальнейшей проработки проблематики перехода к принципам выживания страны.