

НЕСОСТОЯВШАЯСЯ ПОПЫТКА СОЗДАНИЯ АМЕРИКАНСКИХ БИЗНЕС-ЦЕНТРОВ В РОССИИ В 1992 Г.

THE UNSUCCESSFUL ATTEMPT TO CREATE AMERICAN BUSINESS CENTERS IN RUSSIA IN 1992



А.В. ЮРЧЕНКО

директор Института проблем безопасности, профессор кафедры проблем безопасности Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», генерал-майор

A.V. YURCHENKO

director of the Institute of Security Studies, Professor of the department of Security Studies of the National research University «Higher school of Economics», Major General

Аннотация

Автор впервые представляет на рассмотрение научной общественности кейс-систематизированное описание одного из эпизодов недавней экономической истории нашей страны. На примере не прошедшего ратификацию в российском парламенте межправительственного соглашения России и США в 1992 г. автор убедительно показывает, что в период макроэкономических трансформаций некоторые зарубежные партнеры могут преследовать только собственные цели. Эти цели не всегда совпадают с национальными интересами страны-реципиента внешней помощи, а в отдельных случаях преследуют прямо противоположные цели. Автор стремился максимально подробно описать международный контекст эпизода, особенности социально-экономической ситуации в стране и детали самого события. Следует отметить, что ав-

тор также рассказывает об участии в событиях академика РАН, д.э.н., профессора Л.И. Абалкина, что является еще одним свидетельством активной гражданской позиции, патриотизма и личного мужества известного ученого.

Abstract

First introduced in this article for consideration of the broad scientific society are the case studies, displaying systematized description of the episode, taken from the recent home economy's history. With a clear example of the intergovernmental agreement between Russia and the USA, unratified in Russian Parliament in 1992, the author is convincingly demonstrating some oversea partners' ability to pursue exceptionally their own purposes. The last are not always consistent with the national interests of the country, receiving foreign aid, as directly contradictory to them in some specific cases. The author aimed to provide maximum details, describing the international context of the given episode, the particular aspects of home social and economic situation, thus taking a closer look at the event itself. Academician of RAS Professor L.I. Abalkin, Doctor of economics was mentioned as the participant of the events, which once more implied a strong social position and patriotism of the renowned scientist.

Ключевые слова: экономическая реформа, переходный период, межправительственное соглашение, американские бизнес-центры, легальная экономическая разведка, экономическая безопасность государства, институциональная экономика и экономическая история.

Keywords: economic reform, the conversion period, the intergovernmental agreement, American business centers, legal economic intelligence, economic state security, institutional economics and economic history.

Российско-американский диалог

Прошло уже более 25 лет с момента развала Советского Союза и начала переходного этапа в экономике нашей страны. Без со-

мнений, этот период еще долгое время будет предметом глубокого изучения, споров и дискуссий политиков, политологов, представителей различных отраслей знаний. Не последнее место в их перечне занимают сейчас и будут занимать в будущем исследования переходного этапа с позиций институциональной экономики и экономической истории. В настоящее время одной из важнейших задач не только участников, но и современников этих драматических событий является поиск, научное описание и анализ обширного фактографического материала. Это в значительной степени связано еще и с тем естественным фактом, что по прошествии определенного времени остается все меньше физических носителей живой информации, утрачиваются важные документальные материалы. Достоянием не только широкой аудитории, но и научной общественности становятся сформировавшиеся за истекшие годы социальные легенды, зачастую поляризованные сторонниками и противниками проводившихся в тот период социально-экономических реформ в нашей стране.

При этом в контексте описываемых событий необходимо также учитывать, что на развитие структурной реформы в Российской Федерации оказывали значительное влияние не только риски, связанные с острыми внутренними конфликтами того периода между институтами государственной власти, сторонниками и противниками радикальных рыночных реформ, представителями различных экономических школ [1], [2]. Далеко не последнюю роль играли и внешние факторы, которые в зависимости от интересов зарубежных акторов могли нести в себе как благоприятные факторы, так и серьезные угрозы. Одним из таких определяющих внешних факторов была позиция США, государства, являвшегося основным оппонентом СССР в ходе «холодной войны». По этой причине не случайно, что практически сразу после «Беловежского соглашения» (26.12.1991 г.) состоялся официальный визит Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в США (31.01–01.02.1992 г.) и прошли его первые прямые переговоры с Президентом Соединенных Штатов Дж. Бушем-старшим. Принципиально важно, что в ходе этого визита стороны констатировали, что после распада СССР, расформирования СЭВ и Варшавского

договора устранены причины для дальнейшего противостояния между нашими государствами.

Следующим шагом в развитии двусторонних отношений стал государственный визит Б.Н. Ельцина в США (15–19.06.1992 г.), его встречи с Дж. Бушем-старшим. В ходе визита президентами была подписана Хартия российско-американского партнерства и дружбы (далее, Хартия) [3], а также был заключен ряд экономических соглашений. По сообщению информационных агентств [4], стороны согласились снять ограничения на количество сотрудников дипломатических миссий, аккредитованных в обоих государствах. Американские волонтеры из «Корпуса мира» (Peace Corps) получили право работы на территории нашей страны. Все эти меры по расширению сферы доверия между США и Российской Федерацией были восприняты позитивно, они свидетельствовали о том, что новая Россия, выбравшая путь создания демократического правового государства и экономики рыночного типа, получила значимую международную поддержку.

В частности в экономическом разделе Хартии [3] было указано, что США поддерживают действия нашей страны по интеграции в глобальную экономику, продолжение курса реформ в направлении свободного рынка, намерения ускорить процессы приватизации и демонополизации, проведение структурных секторальных реформ, а также выработку политики, направленной на содействие конкуренции и обеспечение эффективных имущественно-контрактных прав. Стороны признали важнейшую роль, которую должен сыграть частный сектор в экономическом возрождении России и ее интеграции в глобальную экономику. При этом Российская Федерация отмечала, что создание благоприятного инвестиционного климата в стране является абсолютно необходимым условием. С этой целью Россия констатировала свои намерения по совершенствованию законодательства в области налогообложения, собственности и контрактного права, а также в сфере интеллектуальной собственности. В интересах содействия торговле и инвестициям, а также облегчения деятельности своих бизнесменов на территориях друг друга Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки провозгласили о намерениях сни-

зять барьеры на пути деятельности своих деловых кругов и корпораций, а также снять ограничения времен «холодной войны» на деловую активность.

В развитие экономических положений Хартии сторонами также были подписаны договоры «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал», «О поощрении и взаимной защите капиталовложений» и др. Весь пакет указанных выше двусторонних соглашений был представлен на ратификацию в Верховный Совет Российской Федерации и был рассмотрен в течение октября 1992 г. Основное внимание российских парламентариев, естественно, было сосредоточено на углубленном изучении текстов Хартии и вытекающих из нее межгосударственных договоров. На этом фоне, как свидетельствуют факты, депутаты с несколько меньшим вниманием отнеслись к документам следующего уровня – межправительственным соглашениям, в которых прописывались технические механизмы реализации договоров. Как известно, в мелочах всегда кроется правда (The Truth in the Details). Недаром, Е.Т. Гайдар в своих воспоминаниях [1, стр. 146–147] отмечал: «Когда в правительстве ставишь подпись под документами, возникает ощущение прогулки по минному полю. Ни при каких обстоятельствах нельзя всецело полагаться на аппарат. Ведь окончательную ответственность несешь ты... Большинство из представляемых на рассмотрение бумаг тривиальны, малозначимы. Но есть очень важные, даже как я уже говорил, взрывоопасные. Первый вывод, к которому пришел, начав работать в правительстве: как бы ты ни устал, как бы ни торопился, сколько бы помощники тебе ни говорили, что документ нормальный и безобидный, никогда не подписывай ничего наспех, не прочитав и не разобравшись. Подставка может ожидать тебя в самый неожиданный момент». Не все так серьезно относятся к работе с документами.

История рассмотрения собственно соглашения

Как это ни парадоксально, но абсолютно правильная позиция Е.Т. Гаидара в полной мере (только с обратным вектором) отно-

сится к межправительственному соглашению Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки «О создании американских бизнес-центров на территории Российской Федерации». Оно было подписано сторонами в целях выработки механизмов реализации договора о создании условий для взаимных капиталовложений бизнесменов России и США. До настоящей публикации упоминаний об этом документе в научной литературе не встречается. Данное соглашение рассматривалось в Верховном Совете в едином пакете с Хартией и другими двусторонними документами. На этот сухой и краткий текст почти никто не обратил внимания. Почти, кроме одного депутата, который с удивлением ознакомился с соглашением, проанализировал его и попытался поделиться сомнениями со своими коллегами, но не нашел понимания. Ситуация приближалась к цейтноту – 21 октября 1992 года этот документ прошел в Верховном Совете первые слушания, на следующий день должны были состояться вторые и третьи слушания, которые предполагали автоматическую последующую ратификацию соглашения. Время шло фактически на часы, если не на минуты. Тогда депутат, который и сейчас пожелал остаться неназванным, попросил о срочной встрече своего бывшего одноклассника – подполковника Коровина А.Ф., в то время начальника 1 направления 7 отдела 2 службы Управления по борьбе с контрабандой и коррупцией (УБКК) Министерства безопасности Российской Федерации. Данный отдел был создан за два месяца до описываемых событий (в августе 1992 г.) с целью организации борьбы с коррупцией в федеральных органах управления приватизацией, находился на этапе формирования и построения подходов к решению своих основных задач.

Коровин А.Ф. немедленно доложил о ситуации своему руководителю (автору этой статьи). В подразделении был проведен экспресс-анализ полученного документа. Из него следовало, что правительства США и Российской Федерации согласились, что наиболее эффективным способом поддержки «взаимных капиталовложений» (фактически, американских инвестиций в российскую экономику) будет создание инфраструктурного проекта – американских бизнес-центров на территории нашей страны. Соглашение предусматривало учреждение 17 таких региональных

центров, которые должны были охватить все субъекты Российской Федерации. Численность персонала одного типового центра была согласована в объеме 280 человек, причем каждый из сотрудников наделялся правовым статусом дипломата. Таким образом, численность американского дипломатического корпуса в России должна была возрасти на 4760 человек. Центры наделялись полномочиями запрашивать у российской стороны «любую необходимую им информацию», а российские должностные лица обязаны были предоставлять требуемую информацию и оказывать необходимое содействие в работе центров по организации взаимодействия бизнеса обеих стран.

Экспресс-анализ, проведенный сотрудниками российской спецслужбы, показал, что в данном межправительственном соглашении заложены серьезные риски, при реализации которых может быть нанесен ущерб экономической безопасности страны. Прежде всего, было очевидно, что описанный механизм содействия инвестиционному процессу создавал беспрецедентные условия для проведения американскими спецслужбами мероприятий экономической и промышленной разведки с легальных позиций. Документ не предусматривал никаких ограничений при сборе информации, связанных с авторским правом и коммерческой тайной. В соглашении также не оговаривались возможные ограничения при сборе информации американцами о российских предприятиях, относящихся к оборонно-промышленному комплексу страны. Стороны соглашения подробно описали полномочия американских центров, но, в духе лучших командно-административных традиций, оставили без какого-либо внимания интересы самих российских предприятий, их менеджмента и трудовых коллективов, а также их исторически сложившихся поставщиков и потребителей. По-существу речь шла о создании эффективного одностороннего механизма сбора всеобъемлющей информации, создания базы данных российских предприятий, использования ее США и заинтересованными американскими бизнесменами в процессе акционирования и приватизации, а также оказания прямого воздействия на процессы в разрезе отдельных хозяйствующих субъектов, регионов страны и отраслей российской экономики. Без сомнения, подобный рычаг создавал

эксклюзивные условия для влияния и на макроэкономические процессы. На основе этого анализа была составлена аналитическая записка руководству Министерства безопасности.

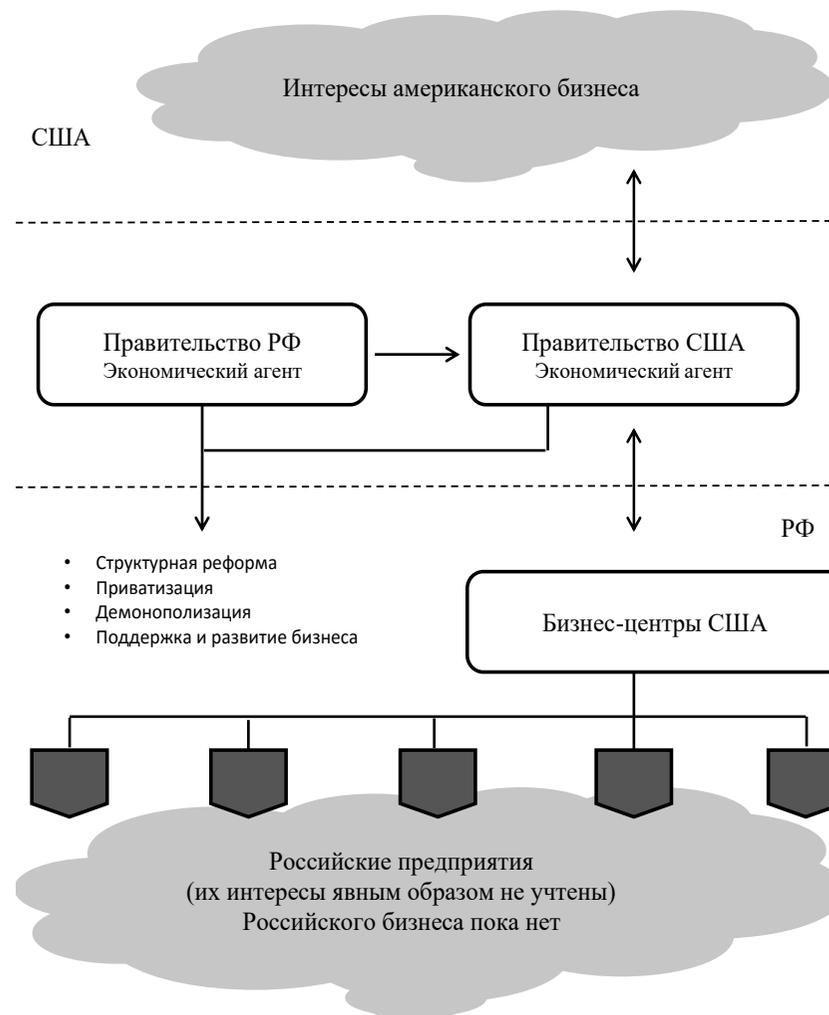


Рис. 1. Предполагавшаяся схема контракта по передаче полномочий неявным образом от одного экономического агента другому

Необходимость в реагировании была в тот период обоснована не только тем, что выполнение соглашения могло привести к реализованным рискам. Характерно, что в течение всего 1992 года в российскую спецслужбу не поступило из правительства ни одного проекта документа с целью его проработки в рамках компетенции, подготовки экспертного заключения. Складывалось впечатление, что некоторых из правительственных чиновников либо не интересовала экспертная оценка спецслужбы, либо они прогнозировали ее примерный характер (в силу исторических связей персонала спецслужбы с предыдущим режимом) и не желали получать заключения, противоречащие собственным взглядам и намерениям. Достойно сожаления, что эти люди не понимали, что функция безопасности, защиты интересов личности, общества и государства существует объективно в любой стране, но для ее реализации в практической работе исполнительной власти необходимо обладать соответствующими профессиональными компетенциями.

Институциональный анализ предложений партнеров (рис. 1) позволил бы уже тогда предположить, что на переходном этапе в процессе трансформации российской экономики, правительство России согласилось делегировать правительству США полномочия по изучению и структурированию российских предприятий в интересах Соединенных Штатов и американского бизнеса. Субординация полномочий участников была выстроена таким образом, что российская сторона при содействии США взяла на себя обязательства провести структурную реформу с заданными конечными целями (приватизация, демонополизация, поддержка и развитие предпринимательства). Американская сторона, в свою очередь, получала полномочия по созданию собственной иерархической структуры на территории другого государства, формированию собственных каналов сбора, обработки и передачи экономической информации без каких-либо конкретных обязательств. При этом, предусматривая передачу прав другому экономическому агенту, российское правительство не приняло мер для формирования действенного механизма контроля действий партнера. Вместе с тем, следовало также обратить внимание и на то, что американская сторона была готова пойти на значительные тран-

сакционные издержки при создании инфраструктуры бизнес-центров и системы обеспечения их деятельности. Следовательно, можно было предположить, что правительством США и деловым истеблишментом этой страны от запланированных затрат предполагалась существенная отдача [5, стр. 113].

К сожалению, рассматриваемый документ также не учитывал экономические интересы российских предприятий, их положение на мировых рынках, особенности конкуренции в отдельных отраслях с американскими производителями. Российские соавторы соглашения также проявили готовность пожертвовать существовавшей средой каждого российского предприятия, включая как существенные элементы внешней среды задач компаний, так и интересы внутренней среды. По-существу, экономические задачи оказались полностью подчиненными задачам политическим – слову не только командно-административной системы управления экономикой, но и разрушению субъектов предпринимательской деятельности и существовавших связей на уровне объектов микроэкономики. При этом нельзя было не понимать, что создавая условия максимальной полноты информации для американских партнеров, соавторы соглашения создавали (по умолчанию) несомненные приоритеты для бизнеса США в решении вопроса о собственности на бизнес при проведении акционирования и приватизации российских предприятий.

Автор доложил подготовленную аналитическую записку начальнику УБКК генерал-лейтенанту Трофимову А.В., который разделил профессиональную позицию своих подчиненных, но высказал сомнения в готовности руководства Министерства безопасности вступить в конфликт с «реформаторами» в руководстве правительства. Тем не менее начальник управления обещал незамедлительно довести документ до сведения руководства. Оценив ситуацию, автор вновь собрал рабочую группу и передал мнение начальника управления. Участвовавший в совещании подполковник Барабанов В.Н. предложил организовать встречу с директором Института экономики РАН академиком Абалкиным Л.И., с которым был знаком лично. Автором было принято решение самостоятельно (без доклада руководству) использовать данный канал в целях недопущения ратификации рассматриваемого соглашения. Дальнейшие со-

бытия показали, что это решение (хотя оно противоречило служебной субординации) было единственно правильным. Леонид Иванович сразу согласился на встречу и принял офицеров контрразведки в 14.00 21.10.1992 г. Он внимательно их выслушал, ознакомился с текстом соглашения и его предварительным анализом, заметил, что ряд вопросов поставлены справедливо, однако документ нуждается в дополнительном научном анализе. Л.И. Абалкин пригласил к себе руководителей трех подразделений института, передал им текст соглашения и поручил в течение полутора часов провести его анализ в рамках научной компетенции каждого из отделов, а также подготовить сводный аналитический документ. К 16.00 ученые представили сводный анализ, который содержал выводы об угрозах экономике страны в случае ратификации соглашения и его последующей реализации. Леонид Иванович внимательно выслушал своих коллег, задал уточняющие вопросы и поблагодарил их за квалифицированное выполнение поручения. Оставшись наедине с офицерами контрразведки, он сказал, что у него есть конкретный план действий. Попросил автора возвратиться на службу и ждать его звонка по аппарату правительственной связи.

Автор сразу обратил внимание на то, что известный ученый ни слова не сказал о возможных личных репутационных рисках, конфликте с руководством и «молодыми реформаторами» и о том, что личный конфликт между Б.Н. Ельциным и Председателем Верховного Совета Р.И. Хасбулатовым не позволит найти компромисс в данном вопросе. Он правильно и быстро оценил ситуацию, увидел угрозу своей стране и принял решение действовать. На память пришли известные слова академика Королева С.П. о том, что в своих коллегах он ценит, прежде всего, готовность искать способы решения поставленных задач, а не причины, мешающие эти задания выполнить. В данном случае никто не давал академику ответственного поручения, такое поручение было сформировано временем, переживаемым страной, и логикой развития событий. Поздно ночью (уже 22.10.1992 г.) Л.И. Абалкин позвонил автору и сообщил, что он сумел встретиться с Б.Н. Ельциным и Р.И. Хасбулатовым. Обоих государственных деятелей удалось аргументированно убедить в явной ошибочности и

односторонней привлекательности проекта. Соглашение уже было отозвано из парламента и не будет рассматриваться. Одновременно была достигнута договоренность о том, что данный факт не будет публично использоваться в полемике между исполнительной и представительной ветвями власти, противостояние которых уже стало важным конфликтным фактором во внутренней жизни страны.

Промежуточный ответ в стиле асимметрии

Справедливость требует также отметить два эпизода, последовавшие за описанными событиями. Спустя неделю автору позвонил заместитель министра безопасности генерал-лейтенант Сафронов А.Е., курировавший Управление по борьбе с контрабандой и коррупцией (естественно, ничего не знавший о принятых через Л.И. Абалкина мерах), и сказал: «Вы знаете, коллега, не только мы с Вами являемся патриотами своей страны. Депутаты не ратифицировали соглашение, по поводу которого Вы так волновались. Вы удовлетворены?» Автор ответил положительно и заметил, что никогда не сомневался в компетенции и доброй воле отечественного депутатского корпуса.

Следующий эпизод показал, что жизнь намного сложнее, чем мы о ней иногда предполагаем, и никогда не следует успокаиваться на достигнутом. Месяц спустя, 23 ноября 1992 г., Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал распоряжение [6], которым разрешил Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Государственному комитету Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур и Российскому фонду федерального имущества учредить, совместно с иностранными юридическими и физическими лицами, Общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации». Еще через неделю выяснилось, что иностранными соучредителями фонда стали Агентство по международному развитию США (US AID) и Гарвардский университет (Harvard University). В этом случае уже не возникло необходимости в ратификации документа в парламенте, согласования проекта распоряжения в про-

фильных министерствах и ведомствах. Цель оправдывала средства! Началось активное создание региональных филиалов фонда, сбор информации через органы управления приватизацией и ее передача американским партнерам. Но в этом уже не участвовали несколько тысяч «экономистов в штатском», готовых прибыть в Россию под защитой дипломатического иммунитета.

Безусловно, данный эпизод из недавней экономической истории нашей страны, равно как и иные факты, свидетельствующие о возможных попытках оказать внешнее влияние на ход экономической реформы в Российской Федерации, нуждаются в детальном изучении и творческом осмыслении. Уроки истории должны предостеречь нас, а возможно и другие страны, ставшие на путь развития, от повторения ошибок. Сложно удержаться от того, чтобы не процитировать в заключение Эрика Райнерта [7, стр. 235–236]: «Аруша, Танзания, май 2003 г. Пока я рассеянно перелистывал тезисы предстоящей лекции, к кафедре подошел танзанийский генерал, член парламента. «Я прочел ваш доклад, и у меня только один вопрос, – сказал он серьезно, – Они нарочно не дают нам развиваться?» Я как раз собирался рассказать о своем видении глобализации и свободной торговли членам парламента Восточной Африки, представляющим страны, где глобализация привела скорее к примитивизации, чем к модернизации... «Кажется, есть только два варианта, – ответил я генералу, – Либо они делают это по невежеству, либо по злему умыслу. Возможно, конечно, что по обеим причинам. Наверное, можно сказать, что система их заставляет так поступать». «Спасибо, – ответил он. – Мне просто было интересно».

Библиографический список

1. Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: Альпина, 2014.
2. Мау В.А. Экономика и власть: политическая история экономической реформы в России (1985–1994). Собрание сочинений. Том. 2. М.: Дело, 2010.
3. Хартия российско-американского партнерства и дружбы. Государственный архив Российской Федерации. Фонд 10026. Описание 4. Дело 2796.

4. РИА Новости. Официальный сайт. Электронный ресурс: http://ria.ru/history_spravki/20110404/360851191.html#ixzz40bgP83ZK (02.02.2016 г.);

5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

6. Распоряжение Президента Российской Федерации от 23.11.1992 г. № 716-рп «Об общественно-государственном фонде «Российский центр приватизации».

7. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными. М: ИД ВШЭ, 2014.

Bibliographical list

1. Gaidar E.T. Dni porazhenii i pobed. M.: Al'pina, 2014.
2. Mau V.A. Ekonomika i vlast': politicheskaya istoriya ekonomicheskoi reformy v Rossii (1985–1994). Sbornie sochinenii. Tom. 2. M.: Delo, 2010.
3. Khartiya rossiisko-amerikanskogo partnerstva i druzhby. Gosudarstvennyi arkhiv Rossiiskoi Federatsii. Fond 10026. Opis' 4. Delo 2796;
4. RIA Novosti. Ofitsial'nyi sait. Elektronnyi resurs: http://ria.ru/history_spravki/20110404/360851191.html#ixzz40bgP83ZK (02.02.2016 g.);
5. Nort D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1996.
6. Rasporyazhenie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 23.11.1992 g. № 716-rp «Ob obshchestvenno-gosudarstvennom fonde «Rossiiskii tsentr privatizatsii».
7. Reinert E.S. How Rich Countries Got Rich... And Why Poor Countries Stay Poor. London: Constable, 2007.

Контактная информация

Александр Васильевич Юрченко

E-mail: ayurchenko@hse.ru

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики», Институт проблем безопасности
101000, г. Москва, Мясницкая ул., д. 20

www.security.hse.ru