

**Российские экономические реформы  
во второй половине девяностых годов:  
политические и финансово-экономические проблемы**

**Abstract**

Экономические реформы в России во второй половине 90х годов развивались непоследовательно. В результате отсутствия необходимого политического обеспечения реформ два открывшихся окна возможного (1992 и 1997 гг.) были использованы не в полной мере. Особенно это относится к окну 1997 года. В результате в России сложилась специфическая ситуация недореформированной экономики, вовсе не реформированной социальной сферы, имитационной демократии, неразвитого гражданского общества.

Недореформированность экономики и социальной сферы провоцирует кризис государственных финансов, недореформированность политической сферы препятствует принятию антикризисных мер. Следствием этого становятся периодические обострения кризиса государственных финансов. В его основе лежат такие фундаментальные факторы как институционально заложенный разрыв между объемом государственных обязательств и способностью мобилизовать средства, необходимые для их финансирования, мягкие бюджетные ограничения деятельности предприятий, порождающие взаимные неплатежи и денежные субституты, неререформированность социальной и других сфер, вызывающая высокие бюджетные расходы, неспособность властей противодействовать отраслевым и региональным лоббистам, непрозрачность системы государственных финансов, рисковая политика пассивов и активов, проводимой коммерческими банками.

В 1997 – 98 гг. возник дополнительный фактор обострения кризиса государственных финансов – расхождение между жесткостью денежной политики и мягкостью бюджетной политики, в основе которой мощное противодействие влиятельных лоббистских групп попыткам рационализировать бюджетную политику, зависимость системы принятия политических решений от этих лоббистов. Противоречие состояло прежде всего в том, что жесткость денежной политики в краткосрочном плане препятствовала увеличению

налогооблагаемой базы, а мягкость бюджетных обязательств требовала роста налоговых усилий, которые наткнулись на ограниченность налогооблагаемой базы. В отсутствие политической воли осуществить необходимые глубокие преобразования власти использовали в качестве паллиативного средства временного разрешения указанного противоречия финансирование текущих государственных обязательств за счет заимствований на финансовых рынках, то есть наращивания государственного долга.

Однако в ситуации политической нестабильности инвесторы оценивали риски инвестирования в российскую экономику и государственные ценные бумаги как чрезмерно высокие. В результате этого стоимость обслуживания государственного долга возрастала чрезвычайно быстро, и в первой половине 1998 г. нетто-бюджетные поступления от эмиссии государственных ценных бумаг стали отрицательными. Это на фоне ухудшения состояния торгового и платежного балансов, переоценности рубля в рамках чрезмерно жесткой политики валютного коридора, рискованной политики пассивов коммерческих банков и спровоцировало резкое обострение кризиса в августе 1998 года, четырехкратную девальвацию национальной валюты, вспышку высокой инфляции, банковский кризис, отказ от обслуживания значительной части государственных долговых обязательств.

В период с сентября 1998 по май 1999 гг. российская экономика прошла период адаптации к послекризисной, последевальвационной ситуации. Для него характерны три особенности: пассивная экономическая политика правительства, обусловленное улучшением условий экспорта и импортозамещения оживление ряда секторов экономики, возможность проведения популярным премьером относительно жесткой денежной и бюджетной политики за счет невыполнения государственных социальных обязательств.

С мая 1999 г. перед новым правительством Степашина в отсутствие политических возможностей до президентских выборов проводить глубокие реформы стоят задачи активизации текущей экономической политики по основным проблемам: урегулирование ситуации с обслуживанием внешнего долга, достижение договоренности с международными финансовыми

организациями, выполнение текущего бюджета, реструктуризация банковской системы.

### **Экономические реформы и «окно возможного».**

Опыт посткоммунистической трансформации 90-х годов не только России, но и более чем 20 стран бывшего восточного блока свидетельствует, что имеется два основных варианта создания условий реализации либеральных экономических реформ. Это суть краткосрочный и среднесрочный варианты. Их можно назвать периодами революционным и эволюционным, системной трансформацией и собственно реформами, периодами особой политики и обычной политики. Суть дела от этого не меняется. Важно то, что в краткосрочный период "особой политики" раскрывается "окно политически возможного", позволяющее произвести максимально радикальные преобразования, необходимые для выхода из тупиковой ситуации.

На пути реформ существует барьер легитимности прошлого. Преодоление этого барьера во многом связано, как отмечают Т. Эгер и П. Вайс (Т. Eger, P. Weis, *Economic Transformation Processes*, 1993), с соотношением сил между конформизмом (его представляют те общественные группы, которые выигрывают от сохранения старого строя) и антиконформизмом (его представляют те общественные группы, которые проигрывают от сохранения старого строя).

К началу 90-х годов в России, как и во всех других постсоциалистических странах сложилась ситуация явно преобладающего антиконформизма, в которой к числу проигрывающих от сохранения социализма относилось подавляющее большинство социальных страт, а немногие выигрывающие (часть бюрократической элиты, но отнюдь не вся она) были настолько ослаблены и дискредитированы ситуацией системного кризиса и "проигранной войны" (имеется в виду поражение в "холодной войне"), что оказать серьезного сопротивления переменам не могли.

Такого рода ситуации являются в истории далеко не исключительными. Это системные трансформации во Франции с 1789 года (после поражений в войнах с Австрией и Пруссией), в Пруссии с 1807 года (после поражений от наполеоновской Франции), в России с 1861 года (после поражения в Крымской войне) еще раз с 1906 года (после поражения в русско-японской войне), и с

1917 года (после поражения в первой мировой войне) - правда в особом варианте социалистической трансформации.

В период окна возможного прошлый строй и прошлая политика, их легитимность настолько девальвированы, что общество готово нести значительные социально-экономические жертвы в ходе радикальных преобразований, конституирующих новый строй и новую политику.

Ход дальнейших преобразований определяется преимущественно двумя параметрами. Во-первых, насколько далеко продвинулись реформы в период открытого окна возможного (достигнутые пределы жесткости бюджетной и денежно-кредитной политики, защиты прав собственности, либерализма внешнеторговой и курсовой политики и т. п. затем становится довольно трудно подвергать переоценке). Во-вторых, каков характер складывающегося в итоге периода особой политики общенационального консенсуса относительно области допустимых значений экономической политики, характера реформ на период "обычной политики".

В ходе распада идеологической и политической системы социализма в 80-е годы на основе соединения идей демократии (политический либерализм) и капитализма (экономический либерализм) такой консенсус сложился в бывших социалистических странах. Он стал не только движущей силой политической революции ("бархатные революции" 1989 года в странах Восточной Европы, август 1991 года в бывшем СССР и др.), но и движущей силой формирования "Вышеградского консенсуса" (а также его варианта - "Балтийского консенсуса") относительно ориентиров и инструментов экономической политики, открывшей путь довольно эффективной модернизации экономики в этих странах.

В России же такой консенсус оказался чрезвычайно неустойчивым, поскольку не скреплялся ценностной установкой на достижение национально-государственной независимости. Для большинства населения России и других бывших советских республик, кроме прибалтийских, национальная независимость была не столько ценностью, за которую готовы платить терпением относительно жесткости реформ, сколько жертвой, за которую требуют компенсации.

Вышеградский же (а также Балтийский) консенсус не только не разрушился в первые годы после краха коммунизма, но и стал основой долгосрочного прагматического общенационального консенсуса относительно необходимости проведения глубоких либеральных реформ и жесткой финансово-экономической политики. Важным его следствием оказалось то, что смена правительств, переход правящих партий в оппозицию и наоборот не опровергали принципы реформистской экономической политики, а развивали их.

Объяснение этого феномена требует отдельного исследования. Здесь можно указать на такие моменты как гомогенность общества в указанных странах, наличие традиций “буржуазной демократии”, неискорененность частной собственности и предпринимательской инициативы даже в период социализма, ориентация общества на западные ценности, в том числе и в сфере экономической политики.

Однако "Вышеградский консенсус" не только продвигает реформы, но и ставит социально-политические пределы их радикальности. Перенос в экономики с уровнем ВВП на душу населения в 2 - 4 тысячи долларов (от Литвы до Венгрии), тех политико-экономических параметров и механизмов, которые характерны для стран с годовым ВВП на душу населения на порядок большим (от 20 до 40 тысяч долларов - от Великобритании до Швейцарии) создает стопорящую серьезные дальнейшие преобразования и препятствующую долгосрочному устойчивому экономическому росту политико-экономическую конструкцию "относительно богатого государства".<sup>1</sup> Так, в Польше, имевшей 2790 долларов ВВП на душу населения в 1996 г., отчисления в распределительную пенсионную систему составляют 15,4 % ВВП, что превышает уровни многих развитых стран и создает труднопреодолимые препятствия долгосрочному экономическому росту.

Перейдя к политико-экономическому развитию пореформенной России, отметим, что здесь по окончании периода «особой политики» (охватывавшего период с августа 1991 по декабрь 1992 года) не сложилось общенационального консенсуса относительно экономической политики. С одной стороны,

---

<sup>1</sup> Подробнее об «относительно богатых государствах» см. А. Улюкаев. Демократия, либерализм и экономический рост, Вопросы экономики, 1997, 11.

идеологический консенсус 1990 - 1991 годов, соединивший сориентированную на ценности демократии традиционную интеллигенцию и сориентированный на ценности капитализма новый средний класс, к концу 1992 года распался. С другой стороны, общество оказалось расколото примерно надвое между политико-экономическими реформистами и реваншистами. Поэтому экономическая политика оказалась заложницей сложных внутринаменклатурных маневров, приводивших попеременно то к поддержке курса либеральных реформаторов, то к его ревизии.

Кроме того, в российской социально-экономической структуре роль и влияние лоббистских групп, «партий интересов» оказались на порядок сильнее, чем в восточноевропейских постсоциалистических странах. Поэтому место отсутствующего общенационального баланса интересов и ценностей, создающих социально-политическую основу преобразований, заняло достижение разного рода временных балансов внутри политико-деловой элиты, между разными ее отрядами, создающих основу отнюдь не реформ, но некоего смещения реформированности и unreformированности, позволяющего указанным элитам извлекать максимальную политическую ренту.

Принципиально важным для судьбы российских реформ является вопрос о втором (после 1991-92 гг.) «окне политически возможного», сроках его открытия, предпосылках, особенностях. Прежде всего, необходимо задать набор критериев, по которым можно судить, о том, действительно ли распаивается второе "окно политически возможного" или нет. Можно предложить 4 таковых критерия, во всяком случае, для России:

1. «Окно» должен конституировать не кризис системы, а кризис в системе. Поэтому любые намеки на открытие «окна» до середины 1996 года, когда капиталистическая системная трансформация стала необратимой, не могли получить условий реализации. Прореформистские силы должны были вступать в антиреваншистские коалиции с отнюдь не реформистами ради сохранения наиболее общих условий продвижения реформ хотя бы и в сколь угодно урезанном виде. Платой за сохранение возможности проведения реформ зачастую становилось их непроведение по факту.

2. "Окно возможного" открывается в том случае, если кризис очень глубок и затрагивает отношения не только внутри политико-финансовых элит, но и вне их. Поэтому даже серьезный валютный кризис осени 1994 года не мог означать открытия "окна", так как затронул преимущественно внутриэлитные отношения по линии коммерческие банки - денежные власти, в отличие от фискального кризиса конца 1996 - начала 1997 годов, который спровоцировал массовые неплатежи по зарплатам и пенсиям и тем вывел проблему кризиса за пределы интересов элит.

3. "Окно" открывается в том случае, если в краткосрочной политической перспективе (по крайней мере в два ближайших года) нет парламентских или президентских выборов. Иначе провести разумные и комплексные преобразования не удастся. Они будут принесены в жертву очередному приступу предвыборного популизма, как это произошло, например, осенью 1993 года, когда в целом ситуация казалась благоприятной для проведения политики реформ, но декабрьские выборы в Государственную Думу принципиально изменили политическую картину в пользу популизма.

4. Для эффективной реализации "окна возможного" необходимо наличие работоспособной команды, вооруженной заделом концептуальных, программных, методических и нормативных материалов и опирающейся на поддержку политического руководства страны.

Набор этих условий сложился в России к началу 1997 года и частично был реализован в деятельности так называемого «правительства молодых реформаторов».

Недореформированная экономика (прежде всего на уровне предприятия, где сохранилась ситуация мягких бюджетных ограничений) и особенно недореформированная социальная сфера гарантировали устойчивый избыток государственных обязательств по сравнению с бюджетной возможностью их профинансировать. Этот разрыв некоторое время маскировали наращиванием государственных заимствований на финансовых рынках. Однако заимствования отличаются одной неприятной особенностью: их надо обслуживать. Начиная с 1996 г. на обслуживание внутреннего долга стало уходить около половины текущих налоговых поступлений бюджета. При этом собираемость налогов не только не увеличивалась, но снижалась. Одних

(налога на прибыль) - по объективным обстоятельствам (сокращение инфляционной составляющей). Других (акцизы) – вследствие коррупции и распространения индивидуальных налоговых схем для влиятельных налогоплательщиков. К тому же налоговые льготы (даже если считать только законодательно оформленные) составляют около трети от объема начисляемых налогов.

Результат - переход бюджетного кризиса из вялотекущего в открытое состояние. В первом квартале 1997 года собираемость налогов была меньше 60 % совершенно безосновательно запланированных доходов. Текущие денежные поступления бюджета распределялись с такой же чрезвычайностью как в начале 1992 года поступавшее по импорту зерно. Экономика стала денежной, в качестве критически важного ресурса распределяются деньги, но степень зависимости жизнедеятельности общества от оперативного распределения примерно такая же.

Правительство мечется, суетится, пытается робко объявить о пенсионной реформе, затем дезавуирует это, сваливая мнимую вину на чиновников пенсионного фонда. Подобным же образом развиваются события и в области жилищно-коммунальной реформы. При этом берутся дополнительные социальные обязательства вдобавок к уже имеющимся и без того невыполнимым обязательствам.

На этом фоне в 1997 г. и приоткрылось окно политических возможностей для проведения решительных и жизненно необходимых обществу преобразований. Снова сложилась ситуация, когда “верхи не могут, а низы не хотят”. И хотя и верхи, и низы не очень-то жаловали либеральных реформаторов, и те, и другие знали - в кризисных обстоятельствах кроме них положиться не на кого.

Одна из основных проблем второго "окна" политически возможного состоит в том, что сопротивление противников “конкретных” реформ второй стадии (та или иная корпорация, естественная монополия с отрядом занятых на ней) гораздо более организовано и динамично, чем сопротивление противников “общих” реформ на их первой стадии (население в целом, вкладчики в банковские учреждения в целом, пенсионеры в целом и т. п.). Это



видно хотя бы на примере взаимодействия правительства с Газпромом и РАО ЕЭС.

Это вообще острейшая дилемма проведения либеральной экономической политики: выигрыши от нее равномерно получают все, поэтому каждый не чувствует себя выигрывающим относительно других, это психологически малозаметные выигрыши, проигрыши же четко связаны с определенными корпоративными, социальными, ведомственными, региональными группами. Так, отмена налоговых льгот несет вполне конкретный финансовый ущерб определенным весьма политически влиятельным корпорациям, что мобилизует сильное политическое сопротивление. В результате же этой отмены может быть облегчено финансовое бремя для всех налогоплательщиков, что очень полезно для экономики, но не мобилизует адекватной политической поддержки. Соответственно, решить эти задачи без решения проблем государственной бюрократии, ее качества и готовности содействовать реформам невозможно.

Принцип команды, хорошо себя зарекомендовавший в условиях первого "окна возможного" (героический период российских реформ), наталкивается в условиях второго "окна" на три труднопреодолимых препятствия:

низкое качество государственной бюрократии, неспособной даже к простому тиражированию реформаторского потенциала,

ненадежность, временность поддержки политического руководства страны, избыточно подверженного лоббистским влиянием, его постоянную предрасположенность к мутированию в фаворитизм и клановость,

деструктивная позиция федеральной законодательной власти в условиях, когда законодательное обеспечение реформ является обязательным условием их эффективности.

Наконец, принципиальной проблемой остается сохраняющаяся неразделенность политической и экономической власти. Поэтому под лозунгом общественной консолидации на самом деле происходит консолидация политико-деловых кланов и элит, заинтересованных в извлечении политической ренты из недореформированности российской экономики и социальной сферы, в сохранении ситуации большого и слабого

государства, которое они готовы представлять на стадии присвоения и за которое готовы маскироваться на стадии инвестирования.

Совокупность указанных социально-политических проблем и определил невысокую эффективность использования второго «окна возможного» в 1997 году. Расплатой за это оказалось погружение в острейший финансовый кризис 1998 года, который опрокинул наметившуюся было в 1997 году тенденцию социальной и экономической стабилизации с характерными для нее признаками некоторого экономического роста, бурным ростом капитализации фондового рынка, повышением реальных доходов населения.

### **Кризис государственных финансов**

Финансовый кризис в России развивался в течение практически всего постсоветского периода. В его основе лежат такие фундаментальные факторы как институционально заложенный разрыв между объемом государственных обязательств и способностью мобилизовать средства, необходимые для их финансирования, мягкие бюджетные ограничения деятельности предприятий, порождающие взаимные неплатежи и денежные субституты, неререформированность социальной и других сфер, вызывающая высокие бюджетные расходы, неспособность властей противодействовать отраслевым и региональным лоббистам, непрозрачность системы государственных финансов, рискованная политика пассивов и активов, проводимой коммерческими банками.

Кумулятивный эффект указанных ниже факторов выразился в хроническом бюджетном дисбалансе. Это хорошо видно в бюджетной динамике, представленной в данных таблицы 1.

Таблица 1.

Динамика бюджета расширенного правительства (консолидированный бюджет плюс государственные внебюджетные фонды) России в 1992 – 1998 гг. (в % ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Доходы	40,4	40,6	36,3	35,8	36,7	36,5	35,0
Расходы	65,1	48,6	47,5	41,1	43,0	43,1	38,2
Дефицит	-24,7	-8,0	-11,2	-5,3	-6,3	-6,6	-3,2
Внутреннее финансирован	13,7	6,1	10,3	3,8	4,8	4,5	0,4

ие							
Внешнее финансирован ие	11,0	1,9	0,9	1,5	1,5	2,1	2,8

Источник: Минфин РФ

Фискальный кризис является проявлением слабости сменявших друг друга российских правительств, которые оказались не в состоянии рационализировать структуру государственных расходов и обеспечить выполнение налогового законодательства налогоплательщиками.

В 1997 – 98 гг. возник дополнительный фактор ускорения кризисных процессов в государственных финансах – это расхождение между денежной политикой, которая, действительно, была жесткой, и бюджетной политикой, которая, как видно из данных таблицы 1, оставалась мягкой. Объяснение этого дуализма - политическое: ограничения денежного предложения безадресны, они равным образом затрагивают всех участников рынка, поэтому они не встречают организованного лоббистского сопротивления. К тому же они не требуют законодательного обеспечения и осуществляются решениями денежных властей. Сокращение бюджетных расходов и ужесточение налогового администрирования, напротив, адресны, затрагивают определенные группы бюджетополучателей и налогоплательщиков, и поэтому вызывают мощное противодействие групп давления, требуют законодательного обеспечения, и поэтому более уязвимы с точки зрения электорального цикла. Денежная жесткость создавала проблемы для возможностей увеличения налогооблагаемой базы, мягкость бюджетных обязательств требовала роста налоговых усилий, которые натыкались на ограниченность налогооблагаемой базы.

Многолетняя нерешаемость бюджетных проблем, в свою очередь, привела к накоплению государственного долга, высокая стоимость обслуживания которого усугубляла остроту бюджетной ситуации.

Таблица 2

Динамика государственного долга России (в % ВВП).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Государственный внутренний долг, в т. ч.	21,7	14,5	11,5	16,2	18,7	28,0
Задолженность по ценным бумагам	0,2	3,1	5,2	11,0	16,8	17,9
Задолженность Центробанку	18,0	9,6	3,7	2,6	0	0
Обслуживание внутреннего долга	0,6	2,6	2,3	4,7	3,6	4,0
Государственный внешний долг, в т. ч.	18,5	19,3	25,0	26,2	30,4	83
Долг бывшего СССР	16,7	16,5	20,1	19,6	19,3	50
Долг РФ	1,8	2,8	4,9	6,6	11,1	33
Обслуживание внешнего долга	0,5	0,9	0,9	0,7	1,2	
Всего государственный долг РФ	40,2	33,8	36,5	42,4	49,1	111
Всего обслуживание государственного долга РФ	1,1	3,5	3,2	5,4	4,8	

Источник: Минфин РФ, Госкомстат РФ

Казалось бы, отношение государственного долга к ВВП не является в России критическим (формально до выхода в августе 1998 г. из валютного коридора и девальвации рубля оно вписывалось в маастрихтские критерии). Однако если принять во внимание крайне низкий уровень монетизации российской экономики (14 % в 1998 г., примерно в 5 - 6 раз ниже, чем в странах ЕС), становится понятно, почему так разрушительны были последствия накопления государственного долга в России с точки зрения привлечения для

его обслуживания непропорционально высокой доли ликвидных внутренних сбережений.

Так, если до середины 1996 года совокупная величина банковских депозитов населения (рублевых и валютных) была меньше, чем величина краткосрочного (ГКО) государственного внутреннего долга, то с этого момента стала устойчиво превышать ее. В том числе с ноября 1997 по август 1998 гг. – превышала в 1,8 раза.

Кризис государственных финансов приводил к наращиванию государственного долга, снижению вследствие оттягивания ликвидных финансовых ресурсов на обслуживание государственного долга нормы национальных сбережений (что снижало возможность экономического роста и увеличения налогооблагаемой базы).

В ситуации такой динамики долга и при неспособности властей на решительные реформистские действия, прежде всего на бюджетное урегулирование, либерализация допуска нерезидентов на рынок государственных обязательств была предопределена (фактически она осуществлялась в несколько этапов, окончательно ограничения были сняты с 1.01.98, когда были отменены гарантированный уровень доходности по операциям с ГКО для нерезидентов и ограничения на срок репатриации прибыли). Иных возможностей получить ликвидные средства для финансирования бюджетного дефицита не было. Это способствовало уменьшению сальдо платежного баланса по счету текущих операций.

Тем самым был предопределен и кризис лета 1998 года, когда нерезиденты-держатели коротких (средняя дюрация государственных ценных бумаг составляла в августе 1998 года 330 дней), номинированных в рублях государственных обязательств, полностью утратившие доверие к политике российских денежных властей, стали в массовом масштабе избавляться от них, снижая таким образом их котировки и одновременно оказывая давление на золотовалютные резервы ЦБР.

Другой острой проблемой оказалась неспособность российской банковской системы к эффективной работе в отсутствие постоянных вливаний в той или иной форме бюджетных денег, что на практике вылилось в плохое состояние балансов большинства российских коммерческих банков. Дело в том,

что в период достижения денежной стабилизации и роста реального курса рубля в 1995 – 1997 гг. банкам стало выгодно наращивать валютные пассивы, а кредиты предоставлять в рублях. С первого квартала 1997 г. совокупные валютные пассивы банковской системы устойчиво превышали валютные активы и продолжали быстро расти, то есть чистые валютные активы приняли отрицательное значение. В марте 1997 г. совокупные валютные пассивы составляли 9,5 миллиарда долларов, а к июлю 1998 года достигли 20,5 миллиардов, превысив валютные активы, величина которых к этому времени достигла 12 миллиардов долларов уже на 70 %. Причем в основном валютные кредиты привлекались под залог российских государственных ценных бумаг, кризисное снижение котировок которых вызвали рост требований к немедленному погашению части кредитов или пополнению залога (margin calls).

Возникший таким образом экстремально высокий уровень рисков в банковской системе, главным образом рисков, связанных с переоцененностью рубля, надо было уравновешивать наращиванием валютных активов, уменьшением открытой валютной позиции банков. Это стимулировало рост спроса на твердую валюту на валютном рынке и давление на золотовалютные резервы Центробанка.

В результате денежные власти неоднократно оказывались перед выбором: что поддерживать своими резервами – национальную валюту, рынок государственных ценных бумаг или банковскую систему. Осенью 1997 года, во время первой волны кризиса это был выбор между поддержкой рубля, его валютного курса или поддержкой рынка ГКО и он был сделан, хотя и с существенным опозданием, обошедшимся в 6 миллиардов долларов растраченных золотовалютных резервов, в пользу поддержки рубля. Летом 1998 года это был выбор между поддержкой валютного курса рубля, что требовало ограничения спроса банковской системы на твердую валюту, и поддержкой банковской системы, которая без пополнения валютных активов несла чрезмерные риски. В целом денежные власти склонялись к поддержке рубля. Однако общая противоречивость финансово-экономической ситуации провоцировала и противоречивость принимаемых мер, включая оказание финансовой поддержки ряду избранных банков.

Это кризисогенное развитие ситуации в банковском секторе стало возможным в условиях отсутствия должной транспарентности банковских операций, неэффективности системы регулирования и пруденциального надзора банковской деятельности.

В бюджетной сфере не только не было начато урегулирование, но был предопределен дальнейший размыв доходной части бюджета. Правительство восстановило практику заключения индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками (прежде всего, с Газпромом), что существенно снизило объем бюджетных доходов в реальных значениях и укрепило уверенность налогоплательщиков, что единой государственной налоговой политики не существует. Были восстановлены и бюджетные взаимозачеты (в рамках так называемого целевого финансирования). В результате денежные формы сбора налогов в консолидированном бюджете Российской Федерации сократились в четвертом квартале 1998 г. до 70 %, а в декабре 1998г. составили уже менее 60 % от общего объема налоговых поступлений. Правительство отказалось от применения процедуры ускоренных банкротств относительно злостных неплательщиков налогов (был, например, остановлено дело по банкротству «УралАЗ», начатое предыдущей администрацией), что стимулировало дальнейшее наращивание налоговой недоимки. Были отменены решения предыдущего правительства относительно уплаты НДС по методу начислений и о сокращении перечня товаров, облагаемых НДС по льготной ставке в 10 %. В результате сбор НДС в федеральный бюджет в четвертом квартале 1998 года упал относительно уровня первого полугодия на 1 % ВВП. Были снижены также импортные пошлины на ряд товаров. Правительство разрешило реструктурировать на 5 лет задолженность бюджету сельхозпроизводителей. Была восстановлена практика предоставления государственных гарантий отдельным предприятиям и видам хозяйственной деятельности.

В этой ситуации спасительным для федерального бюджета оказалось предопределенное дефолтом по внутреннему государственному долгу резкое сокращение расходов на обслуживание государственного долга (с 5.4 % ВВП в январе - июле до 2 % ВВП в августе – декабре 1998 г.).

Таблица

Исполнение федерального бюджета РФ в 1997 – 1998 гг. (в % ВВП).

	1997	1998
налог на прибыль	1,3	1,3
налоги на товары и услуги (НДС и акцизы)	6,4	6,0
налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,1	1,4
прочие налоги	0,3	0,2
итого налогов и платежей	9,1	8,9
неналоговые доходы	3,0	2,4
всего доходов	12,1	11,3
расходы:		
государственное управление	0,4	0,4
национальная оборона	3,0	2,1
правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,6	1,2
международная деятельность	0,3	0,3
наука	0,4	0,2
государственные услуги народному хозяйству	2,0	0,9
социальные услуги	1,8	2,2
обслуживание государственного долга	1,55	4,0
прочие расходы	3,7	2,7



итого расходов	14,6	14,3
расходы и ссуды за вычетом погашений	15,3	14,7
дефицит	-3,2	-3,3
внутреннее финансирование	1,2	-0,1
внешнее финансирование	2,0	3,4

Источник: Минфин РФ

Если обратиться к бюджету расширенного правительства (совокупность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, то окажется, что он распадается на три почти равные части – кроме федерального бюджета это совокупность бюджетов субъектов федерации (13,2 % ВВП налоговых и неналоговых поступлений без трансфертов из федерального бюджета) и бюджетов государственных внебюджетных фондов (доходы составили 11,1 % ВВП).

Таблица

Исполнение бюджета расширенного правительства в 1998 г. (в % ВВП).

	федеральный бюджет	консолидированные бюджеты субъектов федерации	внебюджетные фонды	бюджет расширенного правительства
налог на прибыль	1,3	2,3		3,6
подоходный налог	0,0	2,7		2,7
налоги на товары и услуги	5,9	2,7		8,6
налоги на	0,0	1,7		1,7

имущество				
платежи за использовани е природных ресурсов	0,1	0,7		0,8
налоги на внешнюю торговлю и внешнеэконо мические операции	1,4	0,0		1,4
отчисления во внебюджетны е фонды			9,6	9,6
доходы целевых бюджетных фондов	0,9	0,7		1,6
итого налогов и платежей	9,7	12,1	9,7	31,5
неналоговые доходы	1,6	0,6	1,4	3,6
всего доходов	11,3	12,7	11,1	35,1
государственн ое управление	0,4	0,8		1,2
национальная оборона	2,1			2,1
международн ая деятельность	0,3			0,3
правоохранит ельная	1,1	0,4		1,5

деятельность				
государственные услуги народному хозяйству	0,9	5,3	1,2	7,4
социальные услуги, в т. ч.	2,0	6,7	8,1	16,7
образование	0,5	3,1		3,6
здравоохранение	0,2	2,2	1,4	3,8
социальная политика	1,4	1,0	6,3	8,7
обслуживание государственного долга	4,0			4,0
расходы целевых бюджетных фондов	0,9	0,6		1,5
прочие расходы				
итого расходов	14,1	12,9	11,2	38,2
расходы и ссуды за вычетом погашений	14,5	12,9	11,2	38,6
дефицит	-3,2	-0,3	-0,1	-3,7
внутреннее финансирование	-0,1	0,3	0,1	0,3
внешнее	3,3			3,3

финансирован ие				
--------------------	--	--	--	--

Источник: Минфин РФ

### **Платежный баланс**

В 1997 –1998 гг. резко ухудшилось состояние торгового и платежного баланса России. Основными факторами здесь стали ухудшение мировой конъюнктуры для основных товаров российского экспорта, прежде всего нефти и нефтепродуктов, сократившее предложение валюты (в силу высокой зависимости российского экспорта от этой конъюнктуры динамика сальдо торгового баланса страны точно следует за динамикой мировых цен на нефть), приток ее, а также изменение инвесторами оценок инвестиционных рисков в российской экономике, вызвавшее рост объема выплат процентных доходов нерезидентам (в 1997 г. нетто выплаченные доходы по услугам капитала составило 8 миллиардов долларов), а следовательно рост спроса на валюту, ее отток из России.

Изменение конъюнктуры спровоцировало у участников рынка понимание переоцененности рубля относительно твердых валют, девальвационные ожидания, которые они страховали посредством вывода капиталов из России либо заключения форвардных контрактов на поставку валюты с российскими банками, тем самым переводя девальвационные риски на них. Снижение же уровня переоцененности рубля посредством ограниченной девальвации (безотносительно ее формы – в нашем случае это технически мог бы быть отказ от валютного коридора, либерализация курса рубля при его ограниченной поддержке Центробанком) была чрезвычайно затруднительна, так как провоцировала массовый пересмотр инвестиционных портфелей в сторону валютных активов, увеличение спроса на валюту, снижение валютных резервов, дополнительное ухудшение состояния платежного баланса, то есть лишь обострил бы действие тех факторов, которые привели в конечном итоге к 17 августа.

Поэтому во втором и третьем кварталах 1997 г. и в первом и втором кварталах 1998 года сальдо по счету текущих операций платежного баланса было отрицательным (хотя отрицательное значение торгового баланса было зафиксировано лишь однажды – во втором квартале 1998 года). В целом по

итогах 1998 г. дефицит по счету текущих операций составил около 0,8 миллиарда долларов (с учетом девальвации). Это обусловило снижение величины золотовалютных резервов ЦБ РФ и поставило окончательную точку в кризисном развитии ситуации. При этом сальдо по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами оставалось положительным, что определялось масштабным получением кредитов. На платежный баланс негативное влияние оказал отток иностранных портфельных инвестиций, которые в 1998 г. перестали быть фактором балансирования текущего платежного баланса.

Таблица

Платежный баланс РФ в январе-сентябре 1998 г. (млн. долл.)

	1 квартал	2 квартал	3 квартал
счет текущих операций	-1612	-4213	217
торговый баланс	1170	1121	4354
нефакторные услуги	-1143	-1439	-745
баланс услуг труда и капитала	-1261	-3771	-3358
текущие трансферты	-378	-142	-34
счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	172	2592	-10083
чистые пропуски и ошибки	-2241	-1359	-1729
общее сальдо платежного баланса	-3663	-2999	-11588
исключительное финансирование	1745	1444	7699
использование	669	666	4798

новых кредитов МВФ			
просрочено платежей	606	308	2301
перенесено платежей	470	470	600
использование новых займов кроме кредитов МВФ	1026	787	1293

Источник: ЦБ РФ

Финансирование дефицита текущего платежного баланса осуществлялось за счет кредитов международных финансовых организаций и за счет снижения золотовалютных резервов Центробанка. Динамика золотовалютных резервов отражена в таблице 3.

Таблица 3.

Динамика золотовалютных резервов ЦБ РФ в 1997 – 98 гг.

	денежная база (млрд. руб.)	золотовалютные резервы (млрд. долл.)	в т. ч. валютные резервы (млрд. долл.)
1997 – июнь	167,0	20,0	15,6
июль	171,4	24,5	20,2
август	174,7	23,9	19,6
сентябрь	169,8	23,1	18,7
октябрь	170,6	22,9	18,4
ноябрь	163,8	16,8	12,2
декабрь	164,5	17,8	12,9
1998 – январь	150,5	15,4	10,5
февраль	152,4	15,0	10,2
март	152,9	16,9	11,9
апрель	161,2	16,0	11,0
май	163,2	14,6	9,6

июнь	163,2	16,2	11,2
июль	161,3	18,4	13,8
август	161,7	12,5	8,2
сентябрь	175,2	12,7	8,8
октябрь	187,2	13,6	9,7
ноябрь	191,3	12,5	8,2
декабрь	207,3	12,2	7,8

Источник: ЦБ РФ

Если на протяжении июня – октября 1997 года (деятельность «правительства молодых реформаторов») отношение денежной базы к золотовалютным резервам составляло от 7 до 8, что является свидетельством некоторой переоцененности рубля (официальный курс тогда составлял 6), то уже к началу 1998 г. оно увеличилось до 10, к августу – до 13, к декабрю – до 17. Другой важный показатель – отношение краткосрочного государственного долга к золотовалютным резервам. Оно колебалось в июне – октябре 1997 года между 1,5 и 2, а в январе – июне 1998 года – между 2,5 и 3,5, что также явилось важнейшим свидетельством переоцененности рубля относительно твердых валют – факт, который должен был быть признан в формальном акте девальвации рубля.

Последовавшие затем девальвация рубля и переход к его плавающему курсу, дефолт по государственному внутреннему долгу, банковский кризис и инфляционный скачок поставили перед экономической политикой страны вопрос о переходе к решительному осуществлению необходимых реформ, бюджетному оздоровлению и урегулированию на этой основе проблемы взаимоотношения с кредиторами либо. Это, однако, сделано не было. Основные фундаментальные проблемы, породившие финансовый кризис, в период правительства Примакова (сентябрь 1998 – май 1999 гг.) были лишь законсервированы.

#### **Денежная политика и динамика реального курса рубля в кризисный и послекризисный период**

Глубокая девальвация национальной валюты (в номинальных значениях в 4 раза) привела в период августа 1998 – января 1999 гг. к значительному снижению реального курса рубля относительно твердых валют. Он фактически

вернулся на уровень начала 1994 года, снизившись практически вдвое относительно докризисного уровня (см. таблицу). С февраля 1999 г. началась стабилизация, а затем с апреля - и укрепления реального курса рубля. В результате в период апреля – июня 1999 г. реальный курс рубля к доллару вырос на 6,9 %. Это уже показатель, соответствующий значениям конца 1994 г.

Таблица 7.

Дата	Инфляция (индекс потребительских цен)	Накопленная инфляция (с августа 1998)	Курс, рубль/доллар	Девальвация рубля относительно доллара, %	Накопленная девальвация, % (с августа 1998)	Реальный курс рубля, 100=1.01.1994
Июль 1998	0,2%		6,24	4,7%		197,36
Август	3,7%	3,7%	9,33	49,5%	49,5%	136,9
Сентябрь	38,4%	43,52%	15,91	70,5%	154,9%	111,14
Октябрь	4,5%	49,98%	15,82	-0,5%	153,5%	116,77
Ноябрь	5,7%	58,53%	17,88	13,0%	186,5%	109,21
Декабрь	11,6%	76,92%	20,65	15,5%	230,9%	105,53
Январь 1999	8,5%	91,96%	22,77	10,3%	264,8%	103,84
Февраль	4,1%	99,83%	22,89	0,5%	266,8%	107,53
Март	2,8%	105,42%	24,16	5,5%	287,1%	104,73
Апрель	3,0%	111,58%	24,16	0,0%	287,1%	107,87
Май	2,2%	116,24%	24,44	1,2%	291,6%	108,98
Июнь	1,9%	120,3%	24,22	-0,9%	288,1%	112,1

Источник: Госкомстат РФ, ЦБР.

И тенденция к снижению реального курса рубля, и противоположная ей тенденция к его росту имеют как позитивные, так и негативные последствия.

**Позитивные последствия снижения реального курса рубля:**

Улучшение торгового и платежного балансов, принятие ими устойчиво положительных значений,

Снижение давления на золотовалютные резервы Центрального банка,

Снижение издержек отечественных производителей, повышение их конкурентоспособности,

Оживление промышленного производства,

Рост таможенных доходов бюджета.



**Негативные** последствия снижения реального курса рубля:

Рост инфляции и инфляционных ожиданий,

Снижение спроса домашних хозяйств и агентов рынка на рубли,

Снижение реальных доходов населения,

Удорожание обслуживания внешнего долга.

**К числу позитивных** последствий повышения реального курса рубля относятся:

Гашение девальвационных ожиданий и рост спроса домашних хозяйств и рыночных структур на рубли,

Удешевление обслуживания внешнего долга.

**К негативным** последствиям относятся:

Прекращение девальвационного сокращения издержек производителей, лежащего в основе промышленного оживления,

Относительное сокращение таможенных доходов бюджета.

В целом логика в том, что после периода резкого снижения реального курса национальной валюты начинается период его постепенного укрепления, безусловно, есть. И это подтверждается данными по всем странам, прошедшим в последнее время испытание финансовым кризисом. Она определяется прежде всего ростом позитивного сальдо торгового и платежного баланса. По итогам 1999 года сальдо торгового баланса составит по имеющимся прогнозам около 25 – 30 млрд. долл., сальдо платежного баланса – около 18 – 20 млрд. долл. Это создает объективный рост предложения валюты на рынке. Длительный период относительной курсовой стабильности сокращает спрос на валюту. Фактически единственным (кроме импортеров) покупателем становится ЦБ. Увеличивается объем предложения рублей. Но в последние месяцы рос и спрос на рубли – населения на наличные рубли, определяемый снижением девальвационных ожиданий, и предприятий, определяемый потребностью в оборотных средствах на фоне промышленного оживления, а также сезонным спросом (весенне-полевые работы и пр.).

**К основным проблемам сложившейся в денежном секторе экономики ситуации относятся:**

1. У ЦБ после августовского кризиса нет инструментов стерилизации дополнительного денежного (рублевого) предложения, которое он и создает,

скупая валюту. Этим определяется рост рублевых остатков на корсчетах банков (несколько десятков миллиардов рублей). Проблема состоит в том, что эта ликвидность может в спекулятивных целях выходить на валютный рынок, как только появляются те или иные негативные сигналы: неполучение кредита МВФ, политическая дестабилизация, свидетельства изменения ЦБ курсовой политики в сторону возобновления некоторой девальвации. Последний фактор всегда провоцирует передержку периода укрепления рубля (как это было в 1997 – 1998 гг.), когда свидетельства перемены курсовой политики агенты рынка воспринимают как сигнал к изменению своего инвестиционного портфеля в пользу долларовых инструментов и тем провоцируют спрос на валюту, а то и валютный кризис.

2. Задержка с санированием банковского сектора (в том числе связанная и с неурегулированностью по форвардным контрактам) препятствовала реанимации межбанковского рынка. Это создавало препятствия перетоку денег в реальный сектор, задерживая ликвидность на корсчетах.

3. В отсутствие договоренностей с внешними кредиторами, прежде всего, международными финансовыми организациями на протяжении второй половины 1998 – первой половины 1999 гг. и на фоне тяжелой бюджетной ситуации ЦБР тратил валютные резервы на обслуживание внешнего долга (2.4 млрд. долл. за январь-июнь). Трата резервов на обслуживание долга равнозначна в политэкономическом смысле фальсификации ценности рубля. Держатель долларов продавал их, рассчитывая, что в резервах ЦБ они сохранятся, и он сможет без потерь совершить обратную операцию. После же траты части резервов на обслуживания долга баланс рубль-доллар сильно искажается. Нормально рубли эмитируются в меру роста внешних резервов (мягкий, неформальный вариант системы валютного управления) при покупке ЦБ валюты. При расходовании, как в 1999 г., значительной части прироста внешних резервов на обслуживание долга эмитируются необеспеченные рубли. Это чревато значительными проблемами на валютном рынке осенью, если эмитированные деньги не будут связаны в кредитовании реального сектора или в инструментах денежного рынка.

Между тем денежная ситуация 1999 г., когда установился фактически фиксированный курс рубля к твердым валютам, существенно отличается

от предыдущего периода формально фиксированного (валютный коридор) курса рубля 1996-1998 гг.

А) торговый и платежный балансы и их прогнозы на перспективу значительно лучше,

Б) нет такой зависимости от «коротких» денег портфельных инвесторов (между тем как, например, в 1997 г. – валютные обязательства российских участников рынков выросли на 40 млрд. долл.),

В) в 1999 г. курс фиксировался неофициально, ЦБР не брал формальных обязательств его поддерживать.

В некотором смысле восстановление покупательной способности национальной валюты в последевальвационных обстоятельствах неизбежна. В социальном же смысле оно даже желательно. Поскольку определяет уровень жизни наиболее социально незащищенных слоев населения, живущих как правило, на фиксированные рублевые доходы.