

ВЛАДИМИР МАУ



ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА РОССИИ

ГОД ЗА ГОДОМ
(1991–1999)



|ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ДЕЛО|

ВЛАДИМИР МАУ

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА РОССИИ

ГОД ЗА ГОДОМ
(1991–1999)



| ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ДЕЛО

| Москва | 2018



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 338
ББК 65.9(2Рос)
М12

May, В. А.

М12 Экономика и политика России: год за годом (1991–1999) / В. А. Май. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 440 с.

ISBN 978-5-7749-1238-4

В книге представлены статьи по экономике и экономической политике России за 1991–1999 гг., издававшиеся в 1991–2000 гг. в Институте экономики переходного периода (с 2010 г. — Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара). Публикуемые работы дают картину многообразия подходов к реформированию отечественной экономики, а также их осмысления, что позволяет лучше ориентироваться в современной борьбе экономических концепций и программ развития. Тексты соответствуют первой публикации. К некоторым событиям и фактам, которые в настоящее время уже забылись, в сносках даются пояснения.

ISBN 978-5-7749-1238-4

УДК 338
ББК 65.9(2Рос)

© В. А. Май, 2018

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
-----------------------	---

1991

Экономика и политика в эпоху, предшествующую диктатуре (политические события истекших месяцев и экономика в первые месяцы 1991 года)	9
Политические события весной — летом 1991 года и экономика	19
Политические тенденции осени 1991 года	33
Социально-политические предпосылки и последствия экономического кризиса	39

1992

Политические события весны 1992 года	57
Социально-политические предпосылки и последствия радикального экономического курса в России в 1992 году	61

1993

Социальные и политические проблемы экономических реформ в России в 1993 году	93
---	----

1994

Экономико-политические процессы в 1994 году	117
---	-----

1995

Экономика и политика в первой половине 1995 года	129
Политические процессы и экономика в 1995 году	139

1996

Экономико-политические итоги первого полугодия 1996 года	151
Политические процессы и макроэкономика в 1996 году . .	167

1997

Основные факторы развития экономической ситуации в первой половине 1997 года	267
Экономика и политика в 1997 году	310

1998

Природа и основные факторы развития финансового кризиса	325
Кризис 1998 года в России: основные факторы, экономическая политика и первые итоги	345

1999

Социально-политические последствия экономической стабилизации 1999 года	393
--	-----

Приложение. Значения основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации в 1992–1999 годах	410
--	-----

Именной указатель	419
-----------------------------	-----

Contents	436
--------------------	-----

Summary	438
-------------------	-----

ПРЕДИСЛОВИЕ

ОСЕНЬЮ 1990 г. по инициативе А. Г. Аганбегяна в структуре Академии народного хозяйства при Совете Министров СССР был создан Институт экономической политики, который возглавил Е. Т. Гайдар. С 1993 г. институт стал независимой негосударственной организацией — Институтом экономических проблем переходного периода, затем — Институтом экономики переходного периода, а с 2010 г. — Институтом экономической политики имени Е. Т. Гайдара.

Формируя институт, его директор предложил своим коллегам и единомышленникам сосредоточиться на анализе реальных трендов и закономерностей развития советской/российской экономики. Многие, наверное, не помнят, но это было время, когда в стране все писали программы выхода из кризиса, программы экономического развития, но никто всерьез не обсуждал реальное экономическое состояние страны. Жанр экономического обзора был хорошо развит в России до конца 1920-х гг. и возрожден к середине 1990-х, т. е. с возрождением рыночной экономики. В советской же системе этого жанра не было и быть не могло: игра рыночных сил была подавлена, а потому экономический анализ состоял в разработке народно-хозяйственных планов (пожеланий и прогнозов) и в сравнении результатов развития с плановыми показателями.

Е. Т. Гайдар тогда сказал: «На рынке программ у нас переполнение предложением. Но никто не анализирует реальное положение дел». Поэтому в основу работы института была положена подготовка обзоров социально-экономического развития страны.

Это была удачная находка, и с тех пор институт регулярно публикует обзоры «Развитие российской экономики: тенденции и перспективы». На основе этих работ вышли три

1991

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В ЭПОХУ, ПРЕДШЕСТВУЮЩУЮ ДИКТАТУРЕ (ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ИСТЕКШИХ МЕСЯЦЕВ И ЭКОНОМИКА В ПЕРВЫЕ МЕСЯЦЫ 1991 ГОДА)

Период января — апреля 1991 г. имеет выраженные качественные границы. Начало года ознаменовалось усилением консервативно-стабилизационной идеологии в высших эшелонах союзных органов власти. Конец апреля — начало мая позволяют говорить об отходе от январского курса. Наметился отказ от жестко конфронтационного стиля взаимоотношений между основными политическими соперницами, позиции ключевых фигур советского политического процесса становятся более прагматическими и реалистическими.

В 1991 год страна вступила в тревожной атмосфере. Доминирующим настроением было ожидание грозových событий. Политическую тональность определили отсутствие согласованного бюджета, обострение противоречий между центром и республиками, кадровые изменения в высшем эшелоне власти, кульминационным моментом которых стали отставка Э.А. Шеварднадзе с поста министра иностранных дел СССР и его предупреждение о надвигающейся диктатуре. На передний план выходили деятели, известные своей борьбой с альтернативными хозяйственными структурами, жесткой позицией в отношении демократических процессов в республиках.

Политическая жизнь года началась с формирования нового союзного правительства — Кабинета Министров¹, не-

¹ В конце 1990 г. было принято решение о замене Совета Министров СССР Кабинетом Министров — органом, формально подотчетным Президенту СССР. Премьер-министром в сформированном Кабинете стал В.С. Павлов, до этого бывший первым заместителем Председателя Совета Министров СССР и министром финансов СССР. Состав Кабинета свидетельствовал о некотором сдвиге в сторону консерваторов.

объемных исследования «Экономика переходного периода»¹, которые дают наиболее полную картину социально-экономического развития страны в 90-е годы, включая логику экономической политики, макроэкономические и микроэкономические проблемы, институциональное развитие.

Автор этих строк неизменно вел раздел, содержащий анализ взаимодействия экономических и политических процессов, тенденций и логики экономической политики. Большая часть этих материалов публиковалась также в виде статей в журнале «Вопросы экономики» за соответствующие годы. Собранные воедино, статьи дают представление о характере и направлении развития России в первые 10 лет, прошедшие после краха СССР и лежавшей в его основе коммунистической системы.

При подготовке настоящего издания автор не менял ничего в тексте. В некоторых случаях, когда в статьях упоминаются события, по мнению автора непонятные современному читателю или забытые им, даются соответствующие пояснения в примечаниях.

Автор выражает признательность Г.И. Гумеровой и О.В. Кочетковой за помощь при подготовке настоящей книги.

¹ Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России (1991–1997) / гл. ред. Е. Т. Гайдар. М.: ИЭППП, 1998; Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России (1998–2002) / гл. ред. Е. Т. Гайдар. М.: Дело, 2003; Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России (2000–2008) / гл. ред. Е. Т. Гайдар. М.: Дело, 2008.

посредственно подчиненного президенту. Существенных изменений персональный состав правительства не претерпел. Многие ключевые позиции вновь заняли деятели, тесно связанные с военно-промышленным комплексом.

Курс, взятый В. С. Павловым, подтверждал сильное влияние ВПК, склонного к силовым методам решения хозяйственных и политических проблем, более других секторов заинтересованного в укреплении госсобственности в противовес альтернативной экономике, слабо зависящей в своей производственной деятельности от внешнеэкономических связей. В программном интервью газете «Труд» (12 февраля 1991 г.) в качестве первоочередных задач правительства выдвигались усиление центральной власти, развитие тяжелой промышленности, ее форсированная модернизация самим государством, проведение малой приватизации на основе единой общегосударственной собственности, сохранение в основном коллективного землепользования в сельском хозяйстве. Одновременно премьер-министр обвинил ряд частных банков Швейцарии, Австрии и Канады в стремлении дестабилизировать политическую ситуацию в СССР, еще более снизить курс рубля и затем скупить по низким ценам значительную часть отечественных средств производства¹.

В официальных заявлениях вновь появились рассуждения о необходимости защиты страны от происков международного капитала. Президент М. С. Горбачев своим указом санкционировал прямое вмешательство органов МВД и КГБ в хозяйственную деятельность предприятий (включая совместные) на территории СССР. Как наглядное свидетельство торжества нового курса были восприняты события в Прибалтике². Все это резко ограничило интерес западных партнеров не только к инвестиционной, но и к торговой деятельности в Советском Союзе.

¹ На каком основании выдвигались подобные обвинения в адрес западных банков, так и осталось неясным. При том развале, в котором находилась советская экономика, и при очевидном коллапсе рубля скупка западными банками средств производства не могла иметь никаких рациональных экономических объяснений.

² Советские руководители предприняли попытки силового подавления массовых выступлений с требованием выхода республик Прибалтики из СССР. Соответствующие решения в 1990 г. были приняты избранными в результате свободных выборов Верховными Советами Литвы, Латвии и Эстонии.

Одним из первых по времени признаков склонности Кабинета к силовым методам решения проблем стал обмен денежных купюр пятидесяти- и сторублевого достоинства, проведенный 23–25 января¹. Данная акция позволила оценить «реактивную способность» населения и, кроме того, должна была отвлечь внимание от событий в Прибалтике.

Суть нового курса в экономической политике состояла в поддержке и укреплении традиционных государственных хозяйственных структур, сосредоточении в руках государства финансовых и материальных ресурсов, чтобы, используя характерные для советской системы инструменты, обеспечить преодоление кризиса и, возможно, технологический прорыв в некоторых ведущих отраслях народного хозяйства. Альтернативные экономические структуры (рыночные институты) здесь остаются на второстепенных ролях, и их активное включение в хозяйственный процесс в лучшем случае переносится в будущее.

Однако этот подход не остался доминирующим, а тем более единственным. Союзным органам была свойственна дихотомия: Верховный Совет СССР работал над рядом законодательных актов, призванных создать правовую базу для активного формирования рыночных структур (рыночных институтов), — над законами о приватизации, о предпринимательстве, основами гражданского законодательства и т. д. В этом же направлении еще более решительно действовали многие союзные республики. Здесь была принята принципиально иная концепция — первостепенная роль отводилась формированию новых рыночных структур, новых социальных сил, способных активно включаться в решение задач вывода экономики из кризиса. Именно этот подход доминировал в апрельской программе Совета Министров РСФСР, призванной, по замыслу российского руководства, стать политической альтернативой курсу союзного правительства².

¹ Наличные купюры могли быть обменены только в течение 3 дней и только до определенной суммы. Суммы, превышающие установленный для наличного обмена лимит, могли меняться только со счета в Сбербанке. Предполагалось, что эта акция аннулирует средства, нажитые теневым путем, и тем самым ослабит «денежный навес» — избыточную денежную массу, приводившую к тотальному товарному дефициту. Естественно, серьезного экономического эффекта эта мера не дала, зато обернулась дискредитацией власти: на протяжении нескольких дней граждане были вырваны из нормальной жизни и должны были заниматься обменом купюр.

² Российское правительство, сформированное Президентом РСФСР Б. Н. Ельциным, занимало прорыночные позиции и в этом отношении противостояло более консервативному союзному Кабинету Министров.

В этих условиях нарастала и поляризация политических сил в обществе. Реформаторски настроенные деятели интеллигенции и рабочего движения сделали решительный шаг в сторону Б. Н. Ельцина¹, который в соответствии с логикой политической борьбы оказался ключевой фигурой радикальной оппозиции Центру вообще и М. С. Горбачеву в частности. И хотя популярность обоих руководителей падала, рейтинг российского руководителя явно опережал соответствующий показатель Президента СССР. Формирование Высшего консультативно-координационного совета, в который вошли многие видные интеллектуалы, еще недавно активно поддерживавшие М. С. Горбачева, явная однонаправленность позиции Б. Н. Ельцина с требованиями шахтеров Кузбасса перед несостоявшейся политической забастовкой 18 января позволяли перейти к решительным действиям. Резкое выступление Председателя Верховного Совета РСФСР по телевидению 19 февраля и ответ М. С. Горбачева в Минске окончательно оформили размежевание. Начало шахтерских забастовок было естественным образом связано с этими политическими событиями.

Шахтерские забастовки — одно из наиболее ярких и существенных событий истекшего периода. Правительство СССР первоначально пошло на переговоры по экономическим вопросам, попытавшись расколоть забастовочное движение, однако убедительных результатов ему достичь не удалось. Необходимость политических решений для снятия напряженности становилась очевидной. Обещание переизбрания союзных органов в обозримом будущем и переход шахт в юрисдикцию союзных республик способствовали выходу из сложившейся ситуации. Последнее, впрочем, чревато новыми конфликтами — теперь уже с республиканскими правительствами, если они не предпримут энергичных шагов по изменению социально-экономического статуса шахт. Особенно сложная ситуация на Украине: из-за высокой себестоимости добываемого в Донбассе угля социальные перспективы бассейна не внушают оптимизма.

Помимо шахтерских забастовок работники многих отраслей и предприятий находились в состоянии забастовочной готовности. Особенно это относится к топливно-энергетическим отраслям, металлургии, транспорту, а также к таким отраслям социальной сферы, как здравоохранение и просвещение.

¹ Б. Н. Ельцин являлся Председателем Верховного Совета РСФСР до июня 1991 г., когда он был избран Президентом РСФСР.

Динамика цен и их предстоящее повышение оставались, как и в 1990 г., постоянным фоном всех хозяйственно-политических дискуссий и одновременно полем политической борьбы. Борьба велась, впрочем, не только вокруг допустимого уровня повышения цен и даже не вокруг механизма их либерализации. Предметом острой полемики стал вопрос: *кто возьмет на себя ответственность за подобный шаг и кто будет компенсировать потери населению?* В итоге был принят совместный документ Союза и республик.

Резкий всплеск политической активности в Белоруссии при всей его неожиданности был вполне объясним — ситуация на потребительском рынке, лучшая, чем в других европейских республиках СССР и России, позволила населению сразу осознать масштаб повышения цен, и это вызвало шок. Несмотря на стандартный набор политических требований, забастовки в Белоруссии в основной массе имели экономический характер¹.

Повышение цен стало точкой легализации уже начавшегося процесса проедания производственных фондов. Кабинет Министров разрешил использовать часть средств «фондов развития предприятия» на компенсацию роста цен, а ряд предприятий Минска добился права использовать для этих целей часть амортизационных отчислений. Это *явный признак перехода экономического кризиса в стадию распада хозяйственной системы*.

Наконец, хотя само решение о повышении цен и было единообразным и централизованным (этого хотели сами союзные республики, желая снять с себя ответственность за непопулярные решения), оно стало и моментом существенного расширения компетенции республик (а в ряде случаев и местных органов власти) в осуществлении ценовой политики, особенно в сфере потребительских товаров.

Постоянным фоном хозяйственно-политической жизни в 1991 г. было продолжавшееся ухудшение продовольственной ситуации. Усилилось и давление представителей колхозно-совхозного сектора на органы государственной власти с целью не допустить демонтажа традиционных аграрных структур

¹ Пытаясь сбалансировать товарный рынок, советское правительство после длительных колебаний объявило о существенном повышении цен с 1 апреля 1991 г. В основном это повышение было воспринято спокойно, поскольку товаров в магазинах уже практически не было и от повышения цен ожидалось некоторое облегчение ситуации. Однако в Белоруссии в начале апреля прошли митинги и забастовки.

и ограничить возможности конкуренции со стороны частника. Аграрные регионы резко сократили поставки продовольствия в индустриальные центры (в Москву, Ленинград, Свердловск, Кузбасс). Одновременно все чаще стали раздаваться угрозы, что в отсутствие привлеченных из города рабочих рук и техники колхозы и совхозы посеют лишь столько, сколько сами смогут убрать¹. В обстановке тотального дефицита на промышленные изделия следует ждать резкого снижения товарности аграрного производства: общий объем сельскохозяйственной продукции будет при этом ориентироваться на собственное потребление (личное и производственное), уплату налога, обменный фонд и, скорее всего, небольшие резервы. Частные хозяйства фермерского типа также не смогут помочь делу — их мотивация в условиях отсутствия необходимых промышленных товаров мало чем отличается от позиции коллективных производителей. В этих условиях как союзное, так и республиканское руководство склоняется к активному использованию натуральных налогов.

В начале 1991 г. республики продолжали поиск своего места в экономическом и политическом пространстве Союза ССР. Законотворческая деятельность республиканских парламентов концентрировалась на принятии законов о приватизации государственного имущества, земельной реформе и создании собственных банковских систем. Темпы и направления этого процесса варьировали. Латвия и Литва проводят приватизацию с учетом интересов бывших собственников и стремятся к разукрупнению государственных монополий. Если Прибалтика делает ставку на частную собственность, то Казахстан, намеревающийся провести масштабное разгосударствление, ориентируется на приоритет коллективной собственности. Пример Таджикистана, где за основу приватизации взят союзный курс и исключается приватизация земли, а будущими собственниками в основном станут трудовые коллективы, ука-

¹ В этой угрозе проявились тенденции к натурализации советской экономики. В условиях развала денежной системы и тотального товарного дефицита предприятия (прежде всего сельскохозяйственные) интересовались не максимизацией своего дохода (сколько они могут продать), а минимизацией усилий (сколько они могут убрать). Объем производства, как и на завершающей фазе «военного коммунизма» (в 1920 г.), ориентировался тем самым на удовлетворение собственного потребления, а не на производство товарной продукции. Такая ситуация прямо вела к тяжелому продовольственному кризису.

зывает общий вектор движения Среднеазиатских республик. В области финансов наиболее радикальные шаги к обособлению предприняли Эстония и Украина. В Таллине создан Комитет по денежной реформе, который будет руководить работами по созданию собственной валюты, в Киеве принят закон, по которому банки, не прошедшие перерегистрацию до 1 октября, не смогут функционировать на территории республики.

Экономические отношения с Центром строились на основе прокламируемого принципа экономической самостоятельности республик, принимающего гипертрофированные формы. В ответ на решение М. С. Горбачева о чрезвычайных мерах по обеспечению материальными ресурсами Верховный Совет Украины 16 апреля приостановил на территории республики действие соответствующего Указа Президента, тем самым фиксируя монополию республиканской власти на природные ресурсы и продовольствие. Президиум Верховного Совета Казахстана принял решение о переходе ряда месторождений нефти в собственность республики, лояльный федеральному центру Кыргызстан отказался подписать Союзный договор. Большинство республик явочным порядком скорректировали реформу цен в направлении стабилизации стоимости основных продуктов питания и полной компенсации роста цен на продовольствие. 10 апреля в Грузии была объявлена «экономическая блокада» Союза ССР.

Продолжился процесс подписания двусторонних экономических соглашений между республиками. Однако все в большей степени акцент переносится на заключение политических договоров, как, например, соглашение Украины и Казахстана, России и Прибалтийских республик. В начале 1991 г. отчетливо проявилась тенденция к попыткам решения межнациональных конфликтов на республиканском уровне, минуя центр. Об этом свидетельствуют поездка в марте Б. Н. Ельцина на Северный Кавказ и его встреча с З. Гамсахурдиа с целью урегулирования южноосетинского конфликта и встреча А. Акаева и И. Каримова¹, оттенившая трагедию ошских событий² и закончившаяся подписанием договора между Кыргызстаном и Узбекистаном.

¹ Руководители Грузии (З. Гамсахурдиа), Киргизии (А. Акаев) и Узбекистана (И. Каримов).

² В г. Ош (Киргизия) в июне 1990 г. произошли кровопролитные столкновения между киргизами и узбеками.

Неудачей закончилась попытка Молдовы заключить межреспубликанское соглашение в противовес центру и создать союз «сепаратистов»: Прибалтика отказалась в нем участвовать. Основная причина — сохраняющаяся политическая дифференциация отношения республик к Москве.

Наглядной иллюстрацией могут служить итоги Всесоюзного референдума по сохранению СССР¹. В то время как в Среднеазиатских республиках за сохранение Союза ССР высказалось 93–96% избирателей, в Прибалтийских республиках поддержку выразило не более 20% электората, в основном из русскоязычного населения, а в Армении референдум не проводился вообще. Референдум выявил и критическую позицию Украины и Белоруссии (58,3 и 68,8%).

Начало 1991 г. показало, что нарастают противоречия между теми республиками, которые прежде выступали единым фронтом. Это наглядно проявилось на прошедшем 13 апреля совещании Прибалтийских республик, подводившем итоги нового раунда переговоров с Центром, в которых со стороны Прибалтики участвовала практически одна Латвия. Эта встреча выявила значительные разногласия в позициях трех сторон. Формально расхождения в позициях объясняются разными политическими требованиями к Центру — Латвия и Эстония выступают за возврат к 1940 г., Литва — за признание Декларации о суверенитете от 11 марта 1990 г. В случае поддержки Литвой позиции двух других республик ей придется идти на значительные территориальные уступки². Данный конфликт позволяет предположить, что прочность «балтийского единства» сегодня во многом определяется противостоянием Центру. Но и этот фактор, по всей видимости, перестанет играть роль объединяющего. На первое место выходят соображения экономического порядка. В условиях перехода на рыночные от-

¹ По решению IV Съезда народных депутатов СССР и на основании постановления Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. на всенародное голосование (референдум) был вынесен вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?» В референдуме, состоявшемся 17 марта 1991 г., из 185,6 млн граждан СССР с правом голоса приняли участие 148,5 млн (79,5%); из них 113,5 млн (76,43%) высказались за сохранение обновленного СССР.

² После присоединения к СССР территория Литвы существенно расширилась за счет территорий, относившихся ранее к Польше (включая литовскую столицу Вильнюс).

ношения между вчерашними Прибалтийскими республиками будут неизбежно возникать серьезные разногласия в силу явно различных уровней развития промышленности и инфраструктуры. В этих условиях может сформироваться новое качество отношений Центра с отдельно Эстонией, Латвией и Литвой.

Несмотря на внешнюю однородность, имеются существенные различия и в экономических позициях Среднеазиатских республик. Большинство из них находится сейчас в неустанном поиске оптимальных для местных условий рецептов экономического развития. Инерционность во многом объясняется сохранившейся устойчивой политической культурой этого региона, она же может стать дополнительным стимулом экономического развития. Поддерживая социалистический курс, о чем свидетельствуют выступления их лидеров, республики по-разному реализуют идеи «обновленного Союза и социализма». Узбекистан явно тяготеет к авторитарной модели экономического развития, характерной для Южной Кореи и Таиланда. И. Каримов не скрывает своих симпатий к такого рода развитию событий, этим и объясняются некоторые жесткие внутриполитические меры (в частности, запрещение митингов и демонстраций в столице). Кыргызстан пригласил консультантов из Индии, но законодательно закрепил право постоянного владения землей за колхозами и совхозами. Туркмения пока не торопится с экономическими реформами, а Таджикистан намеревается провести «малую приватизацию» — торговли и сферы услуг. И в связи с этим можно предположить, что итоги Всесоюзного референдума в Средней Азии не столько выражают доверие населению Центру, сколько представляют собой своеобразный восторг доверия местным центрам власти.

В январе — апреле 1991 г. происходило ухудшение внешнеэкономического положения Советского Союза, что было непосредственно связано с внутриполитическими проблемами. Ускорила распад связей с восточноевропейскими странами, входившими в Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). Попытки создания новой экономической организации на месте СЭВ терпят неудачу. Учитывая основные позиции советского импорта, подобный ход событий сказывается на состоянии как потребительского рынка, так и ряда машиностроительных отраслей, зависящих от поставок комплектующих изделий и оборудования.

Осложнились отношения и с развитыми государствами, ограничившими программы помощи прежде всего по политическим соображениям. Демонстративно пренебрежительное

отношение к западной помощи, свойственное ряду советских руководителей в январе — феврале, сменилось позднее активным поиском кредитов. Однако пока реакция на Западе остается крайне осторожной. Политическая нестабильность в совокупности с неплатежеспособностью СССР существенно тормозят развитие экономических связей с Западом (прежде всего с «большой семеркой»), хотя определенные сдвиги в последнее время происходят и, скорее всего, будут происходить как в целях поддержания политического курса и личных позиций М. С. Горбачева, так и ради сохранения рынков сбыта для национальных производителей (особенно по продуктам питания). Вообще же среди политиков Запада все более широкое понимание находит позиция о целесообразности предоставления СССР кредитов под строгим контролем за использованием выделяемых средств (связанных кредитов).

С точки зрения влияния внешних связей на развитие внутренней ситуации в СССР существенное значение имела апрельская серия зарубежных поездок советских руководителей. Практически безрезультатно окончились переговоры по экономическим вопросам М. С. Горбачева в Токио, В. С. Павлова в Лондоне и Брюсселе, визиты Б. Н. Ельцина во Францию и российского премьера И. С. Силаева в США также не дали политически значимых результатов, на которые рассчитывали российские руководители. Все это подталкивало основные противоборствующие стороны сделать шаги навстречу друг другу.

Апрель — начало мая ознаменовались новым поворотом в развитии политической ситуации. Правительство СССР выступило с программой выхода из кризиса, в которой обращали на себя внимание идеологическая нейтральность и отступление от наиболее одиозных идей января — февраля.

Девять союзных республик и Центр заключили соглашение о совместных действиях по выводу страны из кризиса. Эффективность и устойчивость этого соглашения пока трудно оценить. Но принципиальны само признание Президентом СССР практической возможности выхода ряда республик из Союза, отказ от социалистической фразеологии при решении политических и экономических проблем. Первые результаты достигнутого соглашения — прекращение забастовки шахтеров и переход угольной промышленности под республиканскую юрисдикцию, ослабление политического противостояния России с Центром — дают основание надеяться на то, что в ближайшее время прямое деструктивное влияние политической конфронтации на экономические процессы будет менее выраженным.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ВЕСНОЙ — ЛЕТОМ 1991 ГОДА И ЭКОНОМИКА¹

Социально-политическая ситуация в 1991 г. характеризовалась развитием ряда тенденций, определяющих перспективы экономической жизни страны: дальнейшим распадом Союза ССР, обособлением республиканских и региональных интересов, падением престижа законодательной власти и ростом авторитаризма, ухудшением социального положения большинства населения, углублением противоречий между городом и деревней. Перспективы экономической реформы все в большей степени определялись развитием политической ситуации. Попытка государственного переворота 19–21 августа² внесла новые элементы в расстановку политических и экономических интересов и одновременно способствовала интенсификации ряда сложившихся ранее процессов.

1. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РЕСПУБЛИКАМИ

Лето 1991 г. охарактеризовалось активизацией политических процессов по осям Центр — республики и республики — республики. Важным событием данного периода стало завершение ново-огаревских консультаций, создавших основу для подписания 20 августа Союзного договора по формуле «9+1»³. В ходе консультаций от проекта к проекту все более усиливались

¹ См.: Советская экономика осенью 1991 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1991.

² 19 августа 1991 г. группа высших руководителей СССР попыталась отстранить от власти М. С. Горбачева и перейти к режиму чрезвычайного управления, сформировав Государственный комитет по чрезвычайной политике (ГКЧП). Переворот провалился благодаря активному противостоянию демократических сил и позиции российских властей во главе с Б. Н. Ельциным.

³ Формат «9+1» означал переговоры девяти союзных республик и федерального центра — РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали — Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. в резиденции

гарантии экономической самостоятельности республик и суживалась сфера компетенции союзных экономических органов. При этом роль политического координатора отводилась союзному Центру. Попытка государственного переворота 19–21 августа обернулась резким ускорением движения союзных республик к экономической независимости и одновременно свела к минимуму возможности Центра по политическому контролю взаимоотношений участников договора. «Парад суверенитетов» подходит к завершению на уровне союзных республик, которые одна за другой заявляют о политической независимости от союзного правительства. Возникли предпосылки для образования политической конфедерации.

Путч привел к перегруппировке сил среди самих республик. Усилились разногласия внутри «девятки» (участников новоогаревского процесса) по политической повестке, что может привести к образованию новых альянсов, игнорирующих ставшее за первое полугодие привычным деление «9 и 6». Одновременно усиливается значение многосторонних экономических соглашений.

Данная тенденция, зародившаяся в конце 1990 г., летом 1991 г. стала лейтмотивом экономической и политической жизни Союза: еще до августа был заключен ряд межреспубликанских соглашений, среди которых наиболее всеобъемлющими были договоры между Россией и Литвой, Россией и Украиной.

Процесс формирования межреспубликанских связей нового качества все более отчетливо приобретает черты создания альянсов в основном на региональной основе. Вслед за Прибалтикой к формированию такого альянса приступили Среднеазиатские республики, рассматривающие в перспективе создание единого Туркестана.

Наиболее значимым для формирования единого экономического пространства нового качества становится взаимопонимание России, Украины и Казахстана. Если будущему союзу предстоит принять форму, близкую к Общему рынку, то им будет отведена роль локомотивов. Однако внутри данного альянса отношения складываются не так просто. Если в начале 1991 г. пристальное внимание приковывала к себе Алма-Ата, а затем на особую роль стал претендовать Киев, то после победы демократических сил стало несомненным доминирующее

Президента СССР Ново-Огарево и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе.

положение России. Укрепление этого альянса, с одной стороны, создает основу для сохранения союзного конфедеративного государства, а с другой — чревато возникновением новых противоречий между республиками.

Параллельно усиливается вероятность развития прямых экономических и политических соглашений республик с соседними странами и формирования на этой основе многосторонних интеграционных структур (восточноевропейской, азиатской, балтийской).

Одним из результатов августовского путча и дискредитации союзных органов стало принятие на себя российскими властями функций центральных (союзных) структур, что чревато целым рядом отрицательных последствий для стабильности экономико-политического процесса. Во-первых, Россия оказалась объективно противопоставлена другим республикам, которые увидели в этом замену одного чуждого им Центра другим, тем более что ряд неудачных шагов российского руководства до и после путча подтверждает небезосновательность этих опасений. Во-вторых, заполнение российскими властями административно-управленческих ниш прежнего союзного аппарата (пусть даже и после некоторой его модернизации, и с участием представителей других республик) чревато усилением некомпетентности в принятии хозяйственных и политических решений, отсутствием необходимого практического опыта руководства экономикой. Высказывавшиеся в течение августа идеи о переходе на мировые цены в межреспубликанской торговле нефтью, территориальные претензии России к другим республикам лишь порождали излишнюю напряженность в межреспубликанской политической жизни и не учитывали серьезных для самой России негативных последствий не только практических шагов в этих направлениях, но и публичных заявлений такого рода.

2. ПАРТИКУЛЯРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

В течение 1991 г. происходили усиление центробежных сил и дальнейшая партикуляризация экономической и социальной жизни не только между республиками, но и внутри наиболее крупных из них. В основе этих процессов лежат не только национально-этнические мотивы. Резкое ухудшение экономической ситуации подталкивало компактные территории (области, автономии) образовывать замкнутые хозяйственные пространства, способные хоть как-то удовлетворять первичные потребно-

сти населения в условиях надвигающейся катастрофы. Свою роль сыграла здесь и политическая система, основанная на Советах, каждый из которых снизу доверху провозглашается полновластным хозяином на своей территории. Союзные республики, для которых стали характерны эти процессы, к середине 1991 г. активизировали усилия по их нейтрализации, чему способствовала и некоторая стабилизация экономической ситуации к началу лета. Они стали искать поддержку у Центра. Так, одной из предпосылок участия России в разработке Союзного договора стало обещание М. С. Горбачева занять позицию республики в противостоянии сепаратистским настроениям российских автономий.

Пытаясь воспрепятствовать процессу партикуляризации, руководство России выбрало довольно оригинальный, но очень рискованный путь — предупреждающее дробление российского экономического пространства поверх национально-территориальных образований на структуры, непосредственно зависящие от Москвы. В течение лета было образовано несколько такого рода крупных формирований — «Большой Урал», «Сибирское соглашение», в Центральном и Центральном-Черноземном регионах, на Северном Кавказе и вариант российской «долины реки Теннесси» — Тюменский экономический совет. По замыслу организаторов подобного рода структур, как и десяти российских экономических зон, они смогут более эффективно реализовать программы развития рынка — в пределах общероссийского, уводя на второй план вопрос о самостоятельности республиканско-автономных образований. Так, например, создание «Тюменской Теннесси» подразумевает включение в нее находящихся на территории области двух автономных округов.

В августе ситуация изменилась — возросшая популярность российских лидеров и двусмысленное (или выжидательное) отношение к путчу многих местных властей создали возможность пресечения сепаратистских настроений на территории республики.

Однако не учитывается такая черта современной политической культуры новых государственных образований, как реактивность. Так, легитимизированный сепаратистскими настроениями Президент Татарстана М. Ш. Шаймиев полностью повторил аргументы Б. Н. Ельцина в его борьбе с союзным Центром, но уже против самого Б. Н. Ельцина: руководство республики заявило о своем отказе подписать российский федеративный договор, потребовало паритетного участия в подписании Союзного договора, перевело предприятия союзного и россий-

ского подчинения под юрисдикцию Татарстана, обвинило Москву в возрождении монархических настроений.

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Развернувшиеся процессы повышения роли республик в осуществлении экономических и политических процессов в 1991 г. все отчетливее сопровождались усилением авторитарных начал. Можно говорить о своеобразной персонификации суверенитетов. В основе этого кроме личностных моментов лежат очевидные экономические факторы — вывод страны из кризиса требует сильной исполнительной власти. О необходимости последней в рамках Союза стали настойчиво говорить уже в 1990 г., а в текущем году эта идея стала находить реальное воплощение, но уже в рамках суверенных республик. В течение первого полугодия осуществлялся процесс усиления исполнительной власти при явном падении авторитета власти законодательной: исполнительная власть в лице президента, избранного прямым голосованием, имеет в глазах народа гораздо более высокую степень легитимности, чем депутатский корпус. И практически все республики идут к президентской форме правления. Усиление исполнительной власти происходит и на локальном уровне, о чем свидетельствуют выборы мэров ряда крупных городов и их непростые взаимоотношения с местными Советами.

В первом полугодии Верховный Совет СССР принял свыше 50 законов, среди которых наиболее прогрессивными можно считать «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР», «О защите прав потребителей», «Основы законодательства об иностранных инвестициях в СССР», «Об ограничении монополистической деятельности в СССР», «Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик». Представляющаяся на первый взгляд очень продуктивной, нормотворческая деятельность высшего законодательного органа власти Союза тем не менее содержит явный признак глубокого внутреннего кризиса: свыше трети законов, принятых в первом полугодии, представляют собой законы об изменениях и дополнениях в тех или иных нормативных документах. Инерционность, присущая законодательной власти, препятствует быстрому реагированию на изменения в социальных, экономических и политических условиях реформ. Шестая часть законов, принятых в первом полугодии Верховным Советом РСФСР, посвящена изменению статуса автономных областей и созданию

республик. Наиболее ярко кризис законодательной власти проявился в процессе подготовки Союзного договора, когда Верховный Совет СССР оказался фактически в роли наблюдателя. Попытки же повлиять на этот процесс приводили к проявлению групповых амбиций, выражавшихся в обвинениях участников ново-огаревских встреч в антиконституционных действиях. А заняв позицию стороннего наблюдателя в ходе антиконституционного переворота, Верховный Совет СССР оказался на грани полной дискредитации.

Попытка государственного переворота не только подчеркнула значимость президентской власти по сравнению с законодательной, но и резко усилила роль личностного фактора в ущерб институциональному. Так, несмотря на совпадение программных заявлений путчистов с экономическими интересами широких слоев трудящихся, отсутствие в ГКЧП популярных фигур во многом предопределило его поражение. По данным опросов общественного мнения, проведенных в июле 1991 г., рейтинг популярности В.С. Павлова равнялся 4%, Г.И. Янаева — 0,7, Б.К. Пуго — 0,6, В.А. Крючкова — 0,4%¹. Вместе с тем доминирование личностного фактора, сыгравшего решающую роль в победе 21 августа, представляет опасность для демократических процессов, рост которых неотделим от становления рациональных государственных институтов. Последствия такой ситуации для осуществления рыночных реформ неоднозначны: очень многое будет зависеть от позиции лидера (президента) по принципиальным вопросам экономической политики. При этом возрастает вероятность принятия неконтролируемых и непредсказуемых решений.

Усиление исполнительной власти в условиях ее высокой легитимности может стать важным фактором в развитии экономической реформы. Ее углубление неотделимо от целого ряда непопулярных мер, связанных с сокращением реальных доходов и падением жизненного уровня значительной части населения, с ограничением социальных программ, с отказом от психологических установок на стабильность своего материального и социального положения. Словом, характер социальной политики в современных условиях является во многом свидетельством серьезности намерений политического руководства относительно движения к рынку. Однако здесь встает ключевой

¹ Руководители переворота 19 августа 1991 г.: В.С. Павлов — премьер-министр СССР, Г.И. Янаев — вице-президент СССР, Б.К. Пуго — министр внутренних дел СССР, В.А. Крючков — председатель КГБ СССР.

вопрос, острота которого неуклонно нарастала на протяжении 1990–1991 гг.: как осуществить эти шаги с минимальными социально-политическими издержками? На это может решиться лишь власть, опирающаяся на военную силу или же пользующаяся исключительно широкой поддержкой народа. В обоих случаях политическое руководство концентрирует в своих руках чрезвычайные, фактически диктаторские полномочия. Мировая практика свидетельствует, что спектр возможных сценариев развития событий в нашей стране чрезвычайно широк именно по средствам реализации этих полномочий — от политики Аугусто Пиночета до политики Шарля де Голля. Эти полярные тенденции уже обнаружили свой потенциал и в экономико-политической жизни нашей страны.

Реальная ситуация весны и лета оставалась противоречивой. Одной из первых крупных непопулярных мер стало апрельское повышение цен. Сняв остроту «денежного навеса» и на время стабилизировав ситуацию на потребительском рынке, этот шаг, однако, ограничивался решением проблемы «запасов», но не «потоков». Накачивание платежных средств в экономику после этого лишь усилилось. Кампания компенсаций, начатая в конце марта, продолжалась фактически до середины лета и привела к росту на 50% средств, направляемых на потребление, при том что производство товаров народного потребления сократилось в первом полугодии на 4,5%. Одновременно в январе — июне примерно 33 млрд руб. поглотили социальные программы.

Шаги, предпринятые в этом направлении в ряде мест, также не способствовали стабилизации. Подобные действия наиболее активны там, где местная и республиканская власть не отличается легитимностью и ощущает неустойчивость своего положения. Очевиден политический характер практики компенсаций. Аналогичный подход замечен и в вопросах о минимальном потребительском бюджете: при проекте союзного показателя 210 руб. в Белоруссии был установлен уровень 265 руб., тогда как в Эстонии с ее более высокими ценами — 250 руб.

Весьма отчетливо стала проявляться тенденция к усилению популизма экономической политики. Показательными в этом отношении стали позиция Кабинета Министров СССР, отвергнувшего требования рабочих о решающем праве голоса трудового коллектива при приватизации и о повышении гарантий коллективов предприятий-банкротов, и позиция российско-го руководства, установившего более жесткие, чем в союзном

варианте, нормы индексации доходов населения и более жесткие нормы прав трудовых коллективов в ходе приватизации.

Кредит доверия, полученный российским руководством в результате победы 21 августа, расширяет возможности проведения радикальных экономических реформ. Однако здесь возникает вопрос: хватит ли этого кредита для реализации жестких рыночных решений? Среди социальных слоев, поддержавших российское руководство в критические дни августа 1991-го, доминировали представители интеллигенции, молодежи, предпринимателей и рабочих наиболее политизированных крупных городов. Основная масса населения оставалась пассивной. Российское руководство не могло не учитывать это при выработке дальнейшей экономической политики. Жесткий рыночный курс чреват падением популярности, усилением вероятности рецидива государственного переворота во главе с крайне популистским лидером, опирающимся на широкие уже активные массы трудящихся, ожидающих «экономического чуда» и не готовых заплатить за переход к рынку высокую социальную цену¹. В этих условиях наиболее вероятной для российского руководства становится политика социального лавирования, сочетающая рыночные меры с популистскими жестами.

4. СОЦИАЛЬНАЯ НАПРЯЖЕННОСТЬ

Рост социальной напряженности в обозримой перспективе представляется естественным, хотя между первым полугодием 1991 г. и будущим имеется ряд различий.

Основной формой социальной борьбы в первом полугодии текущего года были забастовки. В них приняли участие 0,4 млн человек при потерях 4 млн человеко-дней. Пик пришелся на март — апрель — 3,9 млн человеко-дней, когда бастовали шахтеры крупнейших угольных бассейнов. В остальных регионах и отраслях забастовки не имели таких масштабов. В целом шахтерские забастовки приняли политический характер. Что касается других отраслей, то забастовки в них не выходили в основном за рамки экономических требований. Важным следствием забастовочного движения стало распространение в массовом сознании факта обыденности забастовок, что, с одной стороны, создает возможность частого использования этого средства, а с другой — принижает их политический тонус. В мае — июне накал забастовочной борьбы спал, что было вызвано отчасти не-

¹ См. с. 30–32 настоящего издания.

которой гибкостью весенних политических решений руководства республик и приростом денежных доходов, сопровождавшимся определенной стабилизацией потребительского рынка.

Среди факторов, способных влиять на социально-политическую ситуацию в ближайшем будущем, можно выделить прежде всего рост цен. Приглушенное звучание ценового фактора в социальной ситуации вслед за апрельским повышением цен не должно служить критерием для социальных прогнозов. Здесь имеет смысл обратиться к опыту Прибалтийских республик, опережающих остальные регионы страны в реализации нового экономического курса. Скачок цен стал причиной правительственного кризиса в Литве. Эстония также столкнулась с дестабилизирующим социальную ситуацию фактором роста цен. Однако противодействующей силой служит высокая легитимность руководства Прибалтийских республик, чего может явно не оказаться в других республиках, прежде всего в Белоруссии и Украине. Опросы общественного мнения показывают, что около двух третей населения ожидают в ближайшем будущем дальнейшего роста цен. Весьма условно оценивая эти данные как психологическую готовность населения к дальнейшему ухудшению положения, ни в коей мере нельзя сказать даже приблизительно то же самое о реальном материальном положении трудящихся. Материальная готовность к углублению кризиса гораздо ниже, о чем свидетельствует исчерпание домашних запасов продуктов основной массой населения, и лишь у его трети наличия таких запасов не более чем на полмесяца. Тем самым фактор запасов, сыгравший весомую роль в сглаживании апрельского повышения цен, в будущем должен быть исключен из прогнозов социально-экономической ситуации.

Помимо инфляции на ситуацию в обществе до конца 1991 г. будут влиять и другие явления, в частности проблема безработицы. Учитывая тот факт, что значительная часть населения вообще считает безработицу у нас недопустимой, можно сказать, что эта проблема будет оказывать всевозрастающее психологическое давление на поведение трудящихся, тем более что большинство республик не готовы к безработице ни юридически, ни материально. К этому может добавиться и цепь банкротств, которая охватит и те предприятия, которые внешне считаются благополучными, что также усилит проблему безработицы. Потенциал забастовочного движения, растущий по мере усугубления данных проблем, будет приобретать все большее политическое звучание. Многое будет зависеть от того, как станут реализовываться крупномасштабные решения, как, например, приватизация.

Быстрая и массовая приватизация может лишь на первых порах затормозить рост социального недовольства, которое в дальнейшем усилится по мере углубления имущественного расслоения, объективно сопровождающего процесс приватизации.

5. АГРАРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

В условиях углубляющегося кризиса поддержание устойчивости товарообменных связей между городом и деревней, промышленностью и сельским хозяйством становится одним из ключевых политических вопросов.

К началу 1991 г. сформировалось и начало активно действовать лобби традиционных аграрных производителей — колхозов и совхозов. В Центре и на местах в течение зимы и весны представители этих структур оказывали сильный нажим на органы власти, требуя увеличения инвестиций, гарантий обеспечения полевых работ трудом горожан, недопущения роста цен на поставляемые селу промышленные товары. Аграрное лобби продемонстрировало наступательную тактику, угрожая сокращением посевов, недопоставками сельхозпродукции.

В отношениях между промышленностью и сельским хозяйством все большую роль играет биржевая торговля. Тенденции, проявившиеся весной — летом на биржах, позволяют предположить развитие факторов, ухудшающих продовольственную проблему, — резкий рост цен на нефтепродукты не может не сказаться на проведении осенних уборочных работ, а возрастающее стремление аграрников реализовывать свою продукцию также через биржу приведет к увеличению недопоставок. Потенциал бартерного обмена сельхозпродукции на промышленные товары и его стимулирующее воздействие на увеличение производства в сельском хозяйстве могут оказаться недостаточными для создания альтернативной и эффективной системы перераспределения сельхозпродукции прежде всего в силу возрастающего дефицита промышленных товаров и как следствие сокращения предложений к бартеру на биржах.

6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ДВИЖЕНИЯ

Одним из побудительных мотивов усиления исполнительной власти за истекший период стали дробление политических сил и поляризация политических платформ. В настоящее время спектр политических партий и движений очень широк, что

сохранить ответственность государства за решение социальных проблем» и лишь около 17% — «желание передать решение жилищных и других социальных проблем частному сектору». А выдержит ли общество реформу либерального типа, во многом зависит от единства демократических сил. Призывы к такому единству, зазвучавшие особенно громко в июле, вряд ли, впрочем, сами по себе способны дать существенный результат.

Инструментом консолидации реформаторских сил в наших условиях могут стать не партии и движения в чистом виде, а объединения в сфере производства и обмена (союзы производителей, биржевые союзы и т. п.), которые будут выходить за рамки собственно хозяйственной деятельности и все активнее включаться в политические процессы. Показательна в этом отношении деятельность Научно-промышленного союза (во главе с А. И. Вольским), осуществляющего связь крупных предприятий, радикальных экономистов и демократических политиков. Удачное противостояние попытке переворота продемонстрировало эффективность таких политических «зонтиков». Несмотря на явную политическую дискредитацию лидеров консервативных «зонтиков» (типа Крестьянского союза, Ассоциации госпредприятий¹) и временную консолидацию демократических сил, нарастание раскола среди последних представляется неизбежным.

*Отношение населения к проблемам экономической реформы
(по данным ВЦИОМа)*

Социальная ситуация в истекшем периоде характеризовалась дальнейшим имущественным расслоением. Увеличение выплат, компенсаций и заработной платы не приостановило тенденцию к относительному ухудшению экономического положения трудящихся. Анализ социологических исследований показывает, что, по оценкам трудящихся, за последние два года на 16 процентных пунктов возросла доля населения, считающего, что его положение значительно ухудшилось, оценка незначительного ухудшения возросла на 14 пунктов, оценка значительного улучшения увеличилась на 1 пункт, в то время как на 11 пунктов

¹ Руководители Крестьянского союза (В. А. Стародубцев) и Ассоциации государственных предприятий (А. И. Тизяков) были включены руководителями переворота 19 августа в состав ГКЧП.

понятным отношение населения к политике цен, которую, по их мнению, должно проводить государство: большинство выступает за контроль цен со стороны государства, причем пятая часть опрошенных объясняет эту необходимость требованием, чтобы в нашем обществе не было миллионеров.

Более двух третей граждан считают, что в ближайшее время рост цен остановить не удастся. Фактор цен играет значительную роль и в восприятии будущего развития рынка. Свыше 50% населения связывают свое восприятие рынка именно с ростом цен, полагая, что переход к рынку будет означать ухудшение их материального положения. Граждан беспокоит и возможный рост безработицы, причем 41% российских жителей высказываются категорически против безработицы как необходимой социальной меры, в то время как население Прибалтийских республик относится к идее безработицы гораздо более терпимо. Оценивая потенциал найма рабочей силы частным сектором, в том числе и для решения проблемы безработицы, необходимо обратить внимание на терпимое отношение населения к использованию частным сектором наемного труда. Около трети российского населения считает это недопустимым, однако в основном эта группа характеризуется низким образовательным уровнем и предпенсионным и пенсионным возрастом. Вполне естественным выглядит мнение жителей Прибалтийских республик, две трети которого считают приемлемым разрешить применение наемной рабочей силы без каких-либо ограничений.

Что касается самой проблемы развития частной собственности, то наиболее характерными чертами ее восприятия населением являются, с одной стороны, положительное отношение к ее развитию в стране (особенно в малых формах) примерно половины граждан (противники частной собственности являются самой высоковозрастной и малообразованной группой, однако их число возрастает в оценках развития иностранной собственности на территории Союза) и явная неготовность самих людей стать частными собственниками — с другой. Однако основной причиной такого отношения выступает, впрочем, не столько опасение непоследовательности политики государства, сколько отсутствие начального капитала и необходимых навыков. Отсюда следует вывод, что идея развития предпринимательства требует значительной поддержки не столько фискальными и политическими мерами, сколько созданием эффективных возможностей кредитования малого бизнеса.

уменьшилась оценка незначительного улучшения. Еще более рельефно демонстрируют ухудшение материального положения большинства с одновременным усилением поляризации доходов исследования субъективных восприятий положения семей относительно уровня бедности. Число семей, оценивающих свой уровень доходов как жизнь за чертой бедности, возросло в 3 раза. Восприятие сложившейся экономической ситуации населением явно отражает возрастающее недоверие к проводимому курсу, с одной стороны, и резкое неприятие имущественного расслоения — с другой. В целом по Союзу ССР в качестве главной причины падения уровня жизни называют ошибки нынешнего руководства страны. Если в Прибалтийских республиках основной причиной называют саму природу социализма, то в России эта причина, как и ошибки прежнего руководства страны, не оценивается в качестве основной. Следует также заметить, что обвинение нынешнего курса прямо пропорционально возрасту опрошенных и обратно пропорционально их образовательному уровню, в то время как обвинение социализма в целом по Союзу обратно пропорционально возрасту и прямо пропорционально образованию.

Что же касается конкретных проявлений ухудшения экономического положения, в частности причин исчезновения товаров народного потребления, то здесь главными виновниками называют чиновников и бюрократию, работников торговли, кооператоров. Если в Прибалтике обвиняют также приезжих, то в России в качестве одной из основных причин называют действия новой власти. При этом большинство склоняется к необходимости ввести нормированное распределение товаров (59%), а не пытаться урегулировать товарный дефицит повышением цен (по России сторонников «талонной» системы еще больше — 67%). Весьма показательными являются и объяснения гражданами имущественного расслоения и прежде всего появления в нашем обществе богатых людей. В целом по Союзу в качестве главного объяснения явно доминирует нечестный путь наживы (36,7%). В качестве других причин называют присущую нашему обществу несправедливость в распределении доходов (18,6%) и помощь богатых родителей и родственников (15,8%). Этим причинам уступают такие объяснения, как наличие деловой хватки и трудолюбие. При этом большинство считает, что настоящая экономическая ситуация опять-таки в наибольшей степени благоприятствует кооператорам, дельцам теневой экономики и работникам торговли. В связи с этим становится

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ ОСЕНИ 1991 ГОДА¹

Августовские события² резко изменили социально-политическую ситуацию в стране и расстановку сил на политической арене. Фактически мы имеем дело с концентрированным выражением революционного процесса, начавшегося в нашей стране задолго до лета 1991 г.³

1. РЕСПУБЛИКИ

Нарастание противоречий внутри СССР как федерации привело к открытому столкновению между центральным руководством КПСС и руководством республиканских организаций. Партия прекратила существование как единая общесоюзная политическая сила. В результате распада партии, которая обеспечивала идеологическое, политическое и административное единство советского общества, усилились дезинтеграционные процессы в стране, возросла угроза целостности государства. Логическим завершением процесса распада стало падение КПСС в результате провала путча, которое лишило страну важнейшей интегрирующей силы и явилось катализатором обвального распада Союза.

Ново-огаревский процесс⁴, который преследовал цель сохранить союзные структуры управления и бюрократию, потер-

¹ См.: Российская экономика в 1991 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1992.

² Под августовскими событиями имеются в виду попытка государственного переворота 19 августа 1991 г. и формирование Государственного комитета по чрезвычайной политике (ГКЧП).

³ Анализ перестроечных процессов как начальной фазы революции был к тому времени проанализирован в статье: *Мау В., Стародубровская И.* Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // Коммунист. 1990. № 10. Развернутый анализ проблем революции содержится в книге тех же авторов «Великие революции: от Кромвеля до Путина» (М.: Вагриус, 2001), опубликованной также в: *Мау В. А.* Соч. Т. 3. М., 2010.

⁴ Имеются в виду переговоры девяти союзных республик и союзного Центра — РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербай-

пел фиаско. Были подорваны позиции центральной номенклатуры, обеспечивавшей политическую поддержку и субвенции бывшим республикам, что незамедлительно сказалось на расстановке политических сил внутри них и соответственно на отношении к Союзному договору.

Республиканская номенклатура, стремясь остаться у власти, пошла на альянс с националистическими кругами. При слабости демократических сил это ведет к созданию своего рода мини-империй с диктаторскими режимами, характерной чертой которых является пренебрежительное отношение к международно признанным правам человека и подавление компактно проживающих этнических групп на территории отделяющихся республик.

Дальнейшие отношения между республиками бывшего Союза будут зависеть от расстановки политических сил внутри каждой из них и от политической стабильности, так как республикам с политической стабильностью легче договориться друг с другом.

Стабильность и соответственно переговорный процесс, в свою очередь, будут определяться резко усилившейся после путча консолидацией новых и старых элитных групп, новой демократической бюрократии; части старой номенклатуры, способной адаптироваться в условиях рынка; среднего звена управления (директора предприятий); национал-радикалов; фундаменталистов в республиках Средней Азии. Вопреки предсказаниям Центра о хаосе в результате распада Союза республиканские лидеры сумели добиться определенных успехов и даже упрочить свои позиции. Это ослабило их стимулы к заключению Союзного договора и создало возможность заключения Минских соглашений¹, которые стали логическим завершением перераспределения власти между Центром и республиками в пользу последних, исключив возможность реанимации старого Союза.

На переговорный процесс также будет влиять изменение геополитической ситуации, обусловившей сближение Средне-

жана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали — Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе 1991 г.

¹ Соглашения, подписанные 8 декабря и 25 декабря 1991 г. в Минске, предусматривали роспуск СССР и создание Содружества Независимых Государств (СНГ).

азиатских республик с мусульманскими государствами, Молдовы с Румынией, тяготение славянских республик к интеграции с Европой.

Взаимоотношения республик будут зависеть от того, какую цель станут преследовать новые элиты — построение цивилизованного общества или новый альянс. Если первое — то процесс распада бывшего Союза завершится с минимумом конфликтов и на правовой основе. Если второе — то неизбежны борьба за превосходство, сколачивание блоков и национальные конфликты.

2. РОССИЯ

В течение осени продолжали нарастать процессы локализации социально-экономического пространства России. К обособлению ряда национальных республик добавляется социально-экономическое, а порой и политическое обособление собственно российских (русских) регионов. Это касается Кузбасса и Дальнего Востока. Урал ставит вопрос о выпуске собственной валюты («частных денег»)¹, основываясь на своеобразной интерпретации соответствующей неолиберальной доктрины. Локализация в условиях глубокого экономического кризиса практически неизбежна.

Постоянно муссируемые противоречия в высших эшелонах руководства подрывают авторитет власти. В ближайшее время еще более опасной для правительства станет позиция местных органов. Речь идет даже не о прямой оппозиции, а о противоречивости, несогласованности шагов муниципалитетов и мэров, которые лишь подрывают доверие к власти вообще и прежде всего к центральной. Кабинет реформ постоянно сталкивается с противодействием старых центров власти: парламента, части бывшего Совмина, администрации президента.

Начало декабря стало условным рубежом первого периода деятельности нового правительства². Три недели — период очень короткий, но вполне естественно, что в условиях

¹ Эти деньги даже напечатали, хотя они и не были использованы. Примером могут служить «уральские франки», которые собирались внедрять в Свердловской области.

² Имеется в виду правительство реформ, сформированное Б.Н. Ельциным в ноябре 1991 г., ключевые посты в котором занимали Г.Э. Бурбулис и Е. Т. Гайдар.

ускоряющегося кризиса всей системы общество желало бы за это время получить ответ на вопрос: является ли это правительство очередным (и, возможно, последним) бессильным придатком гибнущей системы или же это качественно новый организм, способный активно влиять на протекание хозяйственно-политических процессов?

Общие итоги трех недель малоутешительны. Имидж правительства по крайней мере не стал для него более благоприятным. Во всех слоях общества растет уверенность в неустойчивости кабинета реформ. Между тем в современной ситуации общий имидж правительства и отдельных его членов особенно важен для осуществления намеченного курса, поскольку последний в краткосрочной перспективе влечет значительное снижение уровня жизни основных слоев населения.

Благоприятным моментом с этой точки зрения является личная популярность Б. Н. Ельцина и сохраняющееся пока доверие к нему со стороны значительных слоев населения. Ноябрьские опросы ВЦИОМа свидетельствуют, что более 40% населения приветствуют сосредоточение власти в руках Президента России. Хотя заметно и некоторое снижение его популярности, возрастает число людей, констатирующих понижение его авторитета (более драматичными эти показатели были лишь в феврале текущего года).

В настоящее время ситуация осложняется тем, что правительство не имеет своей четко обозначенной социальной базы. Пока не видно ни одного слоя в обществе, на который можно было бы безусловно опереться. Речь может идти о директорах госпредприятий, которые правительственная программа реформ делает фактическими собственниками своих предприятий.

Особая проблема — взаимоотношения с предпринимательскими кругами. Как и руководители госпредприятий, люди частного бизнеса не представляют единого социального слоя. Деятели, тесно связанные с предыдущими администрациями и руководителями ряда крупных регионов (типа Москвы), встают в открытую оппозицию к Правительству России, находя общий язык с руководителями традиционных профсоюзных структур. В средствах массовой информации это подается как союз предпринимателей с независимыми профсоюзами, тогда как на деле речь идет о части предпринимателей и старых профсоюзов, лишь называющих себя независимыми. Учи-

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА ¹

Функционирование народного хозяйства в обстановке углубляющегося кризиса детерминировано тесным переплетением как собственно экономических, так и политических факторов. В целом хозяйственный процесс подчинялся логике начавшегося в 1990 г. спада, который в 1991 г. приобрел уже некоторую инерционность. И хотя экономический кризис, вызванный глубокими социально-экономическими и структурными деформациями, сложившимися ранее в советском обществе, нельзя было преодолеть за год, его конкретные формы, направления и темпы разворачивания предопределялись политической ситуацией в стране и в отдельных ее регионах, борьбой различных общественных сил за влияние и власть. Можно сказать, что спад и растущая вместе с ним социальная напряженность накладывались на противоречия политического процесса, одновременно становясь его заложниками.

Главной чертой политической жизни с этой точки зрения стала резкая поляризация общественных сил в России и СССР. Это предопределило ожесточенную борьбу вокруг ключевых проблем жизни страны, и в первую очередь ее народного хозяйства. Начало противостоянию было положено в середине 1990 г. и сразу охватило экономическую сферу. Проявлялось это в различных формах. Первым и наиболее наглядным было противостояние концепции «Пятьсот дней»² программе реформ союзного правительства³, в результате чего появился чи-

¹ См.: Российская экономика в 1991 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭП. Статья написана в соавторстве с И. В. Стародубровской, И. П. Васильевой, В. В. Ступиним.

² «Пятьсот дней» — программа, подготовленная под руководством Г. А. Явлинского и Е. Г. Ясина, она была продекларирована как основа деятельности Правительства России под руководством И. С. Силаева в 1990 г.

³ Программа реформ Союзного правительства разрабатывалась под руководством Л. И. Абалкина, являвшегося в 1989–1990 гг. заместителем Председателя Совета Министров СССР, председателем Комиссии по экономической реформе.

сто декларативный компромиссный президентский проект. Несколько менее нагляден (но с далеко идущими последствиями) ряд решений союзных и российских властей (Указ об оптовых ценах, резкое повышение закупочных цен на продукцию сельского хозяйства), которые были приняты на стыке рыночной и антирыночной идеологий (точнее, идеологии, рыночной по форме и антирыночной по существу). История с программой «Пятьсот дней» имела следствием значительное ослабление политических позиций центральной власти. Второе противостояние — борьба за то, кто будет устанавливать (или либерализовывать) цены, — привело к потере контроля за оптовыми ценами и сельскохозяйственным производством, что сделало процесс хозяйственного распада необратимым.

1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ПОЛЯРИЗАЦИЯ

Важным фактором хозяйственно-политической жизни страны, который вполне оформился к началу 1991 г., стало практически полное сохранение возможностей центристского курса, основанного на балансировании между противоборствующими консервативными и радикально-реформаторскими силами. Политический центр оказался размытым и лишился социальной поддержки¹. Это делало неизбежной острую борьбу между противостоящими силами, маятник которой склонялся то в одну, то в другую сторону.

События между январем и августом 1991 г. наглядно демонстрируют сказанное. Первые четыре месяца прошли под знаком очевидного преобладания консервативных сил. В новом Правительстве СССР (Кабинете Министров) ведущие позиции заняли представители военно-промышленного комплекса и консервативного крыла в КПСС. В.С. Павловым² были сформулированы задачи укрепления госсобственности в противовес альтернативной экономике, упор делался на развитие тяжелой промышленности, на сохранение в основном традиционных (коллективных) форм землепользования в сельском хозяйстве. Ужесточился тон по отношению к зарубежным экономическим партнерам. Силовые действия в Вильнюсе и Риге, последовав-

¹ Тема размывания политического центра и радикализации реформ подробно обсуждается в книге: *Стародубровская И. В., Май В. А. Великие революции: от Кромвеля до Путина* // Май В. А. Соч. Т. 3. М., 2010. Гл. 4 и 5.

² В.С. Павлов — премьер-министр с декабря 1990 по август 1991 г.

ший за этим обмен денежных купюр должны были продемонстрировать жесткость и решительность нового правительства¹.

В марте стали нарастать противоположные тенденции. Оппозиционные союзному правительству силы в российском руководстве и в рабочем движении активизировались. Наиболее яркое событие весны — шахтерские забастовки — проходило при абсолютном доминировании политических требований (прежде всего отставки союзного руководства). Потери от забастовок составили 3,7 млн человеко-дней, прямые потери добычи угля — 15 млн т. Однако главный их итог состоял не в непосредственных экономических потерях, а в изменении общей политической ситуации.

К маю вновь наметилось усиление позиций реформаторских сил, а в действиях высшего руководства СССР и большинства республик возобладал прагматизм. Начало ново-огаревского процесса² и президентские выборы в России, состоявшиеся 12 июня, стали важными вехами второй трети года. Июньская попытка В. С. Павлова сконцентрировать в своих руках максимум экономической и политической власти успеха не имела.

В хозяйственно-политическом развитии за восемь месяцев истекшего года ключевым был сам ход борьбы между двумя полюсами общественных сил. Именно логика этой борьбы доминировала при принятии всех важных решений в экономической и социальной сферах. Соображения экономической целесообразности оказывались подчиненными задачам политического противостояния. Именно политические факторы доминировали в решениях об обмене купюр и санкционировании прямого вмешательства органов МВД и КГБ в хозяйственную деятельность предприятий (включая совместные). То же можно сказать о демонстративном снижении налогов в российском законодательстве (для стимулирования выхода предприятий из союзного подчинения), дискуссии о частной собственности на землю. И наконец, политический фактор вызвал появление в 1991 г.

¹ См. пояснения в статье «Экономика и политика в эпоху, предшествующую диктатуре (политические события истекших месяцев и экономика в первые месяцы 1991 г.)». См. с. 9 настоящего издания.

² Переговоры девяти союзных республик и союзного Центра — РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Киргизии, Туркмении. Шесть союзных республик эти переговоры игнорировали — Латвия, Литва, Эстония, Молдавия, Грузия, Армения. Переговоры начались в апреле 1991 г. и продолжались вплоть до попытки государственного переворота в августе 1991 г.

различных антикризисных программ (прежде всего В. С. Павлова, Г. А. Явлинского, Е. Ф. Сабурова): в принципиальном отношении они существенно друг от друга не отличались, в них предлагался в целом очевидный набор стабилизационных мер, хотя акцент делался на разных моментах (финансы, приватизация, западная помощь, сильный Центр).

Особое место занимает повышение цен 2 апреля. Этот шаг, снявший на какое-то время «денежный навес» и несколько стабилизировавший ситуацию на потребительском рынке, не мог дать сколько-нибудь длительного экономического эффекта, поскольку решал проблему «запасов», а не «потоков». Однако он имел серьезные социально-психологические последствия, выведя важнейшую сферу советской экономики — ценообразование — из привычного состояния неподвижности.

2. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ И ЛИБЕРАЛЬНЫЙ ВЫБОР РОССИИ

Если общая ситуация в народном хозяйстве страны определялась противоборством политических полюсов, то в основе конкретных экономических и политических решений лежало соотношение власти между различными социально-политическими группами и регионами некогда единого Союза ССР. Этот фактор нельзя недооценивать, поскольку его влияние на экономику в 1991 г. было значительным, а то и решающим. С одной стороны, многие и среди реформаторов, и среди консерваторов увидели на рубеже 1990–1991 гг. реальную возможность укрепления своих политических позиций и реализации экономической доктрины через разрушение колеблющейся центральной власти. С другой стороны, ослабление центра оказалось естественной закономерностью рушащегося хозяйственного организма. В условиях нарастающего кризиса, когда проблема элементарного выживания становится критически важной, на первый план выходят внеэкономические ценности и связи (национальные, культурные, территориальные и т. д.), которые начинают доминировать в организации общественного процесса. Локализация экономического пространства оказывается в таком случае неизбежной, а ее мера в конечном счете определяется совокупностью различных факторов (национально-этнических, географических, политических, культурно-исторических). Именно этот процесс активно развивался на территории СССР в истекшем году, при-

Первоначально предпринятая попытка договориться в рамках единого межреспубликанского экономического соглашения была обречена на провал. Действительно, руководители республик СССР, вступая в переговоры, имели совершенно разные и даже противоположные намерения относительно концепции будущего хозяйственного устройства своих республик — от сохранения неокommунистического строя и статус-кво в межреспубликанских связях до либеральной рыночной реформы и перехода на цены мирового рынка в отношениях между республиками. Поскольку переговоры затягивались, а фактор времени работал против руководителей-реформаторов, Россия в конце октября 1991 г. официально объявила о самостоятельном начале глубоких рыночных реформ. Вскоре эта программа была поддержана и всеми другими партнерами по межреспубликанским переговорам.

Практическая реализация этого курса тем не менее будет сталкиваться (для России) с рядом трудностей экономико-политического характера.

Во-первых, сохраняется размытость политического пространства. Формальная поддержка российского курса другими республиками будет сопровождаться попытками выгадать экономические преимущества для себя за счет интересов России. Образование Содружества Независимых Государств (СНГ) дает для этого легальные политические формы. Спектр действий контрагентов здесь будет чрезвычайно велик — от требования субвенций партнерам до прямого нарушения достигнутых договоренностей.

Во-вторых, серьезные проблемы будет создавать локализация российского пространства, распад его не только на национальные, но и на географически и экономически замкнутые собственно экономические образования. Этот процесс, начавшийся уже в первом полугодии и замедлившийся в августе — сентябре, получил толчок в конце года. Открытый сепаратизм Чечни и Татарии¹ дополняется двусмысленной позицией ряда других национальных республик, идущих по пути явного повышения своего юридического статуса. В российских краях

¹ Здесь стоит обратить внимание, что на рубеже 1991–1992 гг. проблемы сепаратизма Чечни и Татарии выглядели как равноположенные. Дальнейшее развитие событий пошло в этих регионах в диаметрально противоположных направлениях. Чеченская элита встала на путь вооруженного сепаратизма. Руководство Татарии смогло обеспечить динамичное развитие своей республики, вступив в экономический и политический торг с Москвой.

сводит к минимуму потенциал любой законодательной власти, избранной по платформам или партийным спискам. (Данный вариант чреват еще одним осложнением: может произойти веселое отчуждение представителей деревни от реальной политической власти. Искусственно установленная в доперестроечный период квота представителей деревни сейчас неуклонно уменьшается, а учитывая опережающую политизацию города с его опережающей маркетизацией можно предположить следующее: создание представительных органов по платформам неминуемо даст толчок обострению отношений города и деревни, которое, наслоившись на процесс натурализации сельского хозяйства и партикуляризации экономического пространства, неминуемо приведет к обострению социальной ситуации.)

Главная особенность ситуации мая — июля состояла в ускорении поляризации политических сил и более четком их оформлении. Наиболее наглядно это отразили почти совпавшие по времени призывы видных деятелей перестройки к созданию сильного Движения за демократические реформы, с одной стороны, и традиционалистов-консерваторов («Слово к народу»¹) — с другой. Попытка государственного переворота явилась логическим итогом процесса поляризации. Появился ряд новых положительных явлений: лидеры демократов находят общий язык с представителями военно-промышленного комплекса в лице руководства крупных предприятий и объединений.

Уже перед путчем отчетливо проявился раскол в демократическом лагере на социал-демократические и либеральные направления, которые имеют и личностный характер. В условиях углубляющегося экономического кризиса, неуклонно сжимающего поле возможного маневрирования в экономической области, выбор между либеральными и социал-демократическими решениями становится все более однозначным: проведение достаточно жесткого либерального курса под социал-демократическими лозунгами. При этом опросы общественного мнения свидетельствуют о неготовности населения разделить либеральную идеологию: примерно 50% опрошенных выражают «желание

¹ «Слово к народу» — обращение группы политиков и деятелей культуры, опубликованное в газете «Советская Россия» 23 июля 1991 г. Среди подписавших обращение были Юрий Бондарев, Валентин Варенников, Геннадий Зюганов, Александр Проханов, Валентин Распутин, Василий Стародубцев. Авторы обращения к жителям страны, выступая с критикой политики Бориса Ельцина и Михаила Горбачева, призывали предотвратить распад СССР и создавать оппозиционные движения.

СССР был начат процесс усиления исполнительной власти в ущерб законодательной по широкому кругу вопросов, и прежде всего экономических. Явным показателем этого является повсеместный переход к президентской форме правления (среди республик бывшего СССР исключение составляют лишь Беларусь и Прибалтийские государства), а также неуклонное расширение полномочий президента, вторжение его в сферу законодательной деятельности. Происходит усиление роли руководителей исполнительной власти на местах, причем в России, Казахстане и ряде других республик реализуется тенденция к замене института выбранных руководителей местных администраций назначаемыми президентом. Более того, в 1991 г. наметились явные тенденции к «деинституционализации» президентской власти, к ее персонификации. Личные качества, имидж политика играли чрезвычайно значительную роль. Власть концентрировалась не просто в руках президента, но именно данного президента. В ходе президентских выборов происходило соперничество не программ, а личностей. (На выборах 12 июля в России, по данным опросов общественного мнения, не более 15% населения опиралось на программы кандидатов.) А отсутствие популярных фигур в составе ГКЧП стало существенной причиной поражения августовского путча.

Сдвиги в пользу сильной исполнительной, а затем и авторитарной власти вполне естественны с общеисторической и конкретно-экономической точек зрения: выход из глубокого экономического кризиса требует принятия многих жестких и непопулярных мер, болезненно отражающихся на текущем материальном положении широких слоев населения.

Поэтому встающие тут задачи не могут быть решены посредством обычного парламентского механизма, который изначально призван согласовывать интересы различных социальных слоев, ориентируясь в идеале на достижение консенсуса между ними, т. е. в условиях рыночных реформ демократически избранный и зависящий от настроений избирателей Верховный Совет становится носителем популистской идеологии, что и показали дебаты в российском парламенте в ноябре — декабре. Неизбежен острый конфликт между парламентом и правительством радикальных реформ, который будет развиваться по наиболее болезненному типу «кто кого». Компромиссы здесь вряд ли будут возможны, и конфликт разрешится падением одной из сторон или обеих (последнее — в случае социального взрыва или военного переворота).

чем он сопровождался настойчивыми и, как правило, успешными попытками локальных (территориальных) общностей поставить под контроль важнейшие ресурсы своего региона, игнорируя общехозяйственные задачи и потребности. А в обстановке распада финансовой системы такая ситуация ведет к всеобщей бартеризации хозяйственных связей, дифференциации регионов и производителей. Потенциально в преимущественном положении оказываются обладатели топливно-энергетических и продовольственных ресурсов, а труднее всего приходится промышленным центрам с преобладанием передовых в научно-техническом отношении отраслей. Все эти тенденции вполне явственно обозначились в первой половине 1991 г. В наибольшей мере они проявились в отношении союзных республик, а в крупнейших из них пошли вглубь.

Августовский путч стал, безусловно, переломным моментом в социально-политической жизни страны. Главными его итогами стали фактическая ликвидация союзного Центра (а вскоре и Союза ССР), разрушение коммунистических структур власти, дискредитация (на время) консервативных политических сил и поддерживающих их организаций (прежде всего колхозно-совхозного и военно-промышленного лобби). Победа над путчистами способствовала некоторому замедлению тенденции к локализации внутриреспубликанских пространств, а в ряде республик подобная опасность была почти полностью ликвидирована. Перед республиками, провозгласившими в течение короткого времени свою независимость, открылись перспективы самостоятельной экономической политики, а перед их руководителями — перспектива персональной ответственности перед своим народом за результативность осуществляемых мер.

Складывавшиеся обстоятельства требовали, следовательно, резкой динамизации рыночных реформ. В особенно сложном положении оказалось руководство России: экономическое положение республики было тяжелым, социальное напряжение росло, а популярность Президента Б.Н. Ельцина, основывавшаяся ранее в основном на критике действий союзного руководства, срочно нуждалась в решительных и эффективных шагах в экономической сфере. Было ясно, что шаги эти — из области непопулярных мер. Но, даже решаясь на радикальные экономические мероприятия, руководство России оказывалось в политическом тупике — реформа требует четко очерченного и в основном контролируемого политического пространства, а его-то как раз и не было.

Аналогичные в общем-то процессы происходили и на локальном уровне, причем интересным стало в 1991 г. формирование феномена «районного лидера», обладающего нередко высокой легитимностью и апеллирующего, в отличие от обычного популизма, не столько к интересам малоимущих, сколько к носителям традиционных для данной общности (народа) ценностям. Этот феномен, по-видимому, еще будет развиваться в национальных (нерусских) регионах России, представляя источник постоянной опасности для деятельности правительства.

Вместе с тем процессы персонификации на общероссийском уровне, активно развивавшиеся в течение 1991 г., к концу его проявили тенденцию к спаду. Личность вождя вызывает ныне все меньший интерес: в народе явно растет безразличие к лидеру. Сказывается общая усталость и стремление к стабилизации ситуации, от кого бы она ни исходила.

3. РЫНОЧНАЯ РЕФОРМА И СОЦИАЛЬНАЯ НАПРЯЖЕННОСТЬ

В 1991 г. происходил постепенный отказ руководителей СССР и России от явного или скрытого популизма (включая заявления о возможности выхода из кризиса без снижения жизненного уровня людей). Весной союзное руководство, а осенью российское встают на путь выработки непопулярных мер. Оценивая ситуацию по республикам бывшего СССР, можно сделать вывод, что готовность идти на непопулярные меры была прямо связана с легитимностью существующих режимов. Социальная демагогия была в наибольшей мере присуща консервативным, коммунистическим или неокommунистическим властям.

В общем можно сказать, что народ был готов к подобному развитию событий. В течение 1991 г. нарастали скептические настроения у основной массы населения и одновременно происходило постепенное внедрение в общественное сознание понимания невозможности выхода из глубокого кризиса без значительных социальных жертв. Как весной, так и осенью более половины населения (по данным опросов) ожидало в будущем ухудшения экономической ситуации, и прежде всего дальнейшего роста цен. Две трети населения России в декабре не верили в возможность преодоления кризиса без временного ухудшения условий жизни, что свидетельствует как о невысокой распространенности надежд на «экономическое чудо», так и об отсутствии явных признаков «революции ожиданий».

Важным фактором является и сохраняющийся высокий уровень доверия к Президенту России, хотя здесь надо отметить ряд моментов. Доверие 50–60% населения к Б.Н. Ельцину (столь же высокие показатели демонстрируют руководители Украины, Казахстана и Армении) во многом результат его политической активности. Это подтверждает правильность принятого в начале ноября 1991 г. решения президента возглавить правительство, так как его общая популярность несколько сдерживает негативное отношение населения к проводящему жесткий курс Кабинету.

Общедемократические лозунги одержали победу в дни августовского путча, когда против ГКЧП активно выступили интеллигенция, предприниматели, рабочие высокополитизированных центров и молодежь. Они не составляли большинства населения, но это была наиболее активная его часть при пассивной позиции большинства, нейтрализовавшего по сути дела возможность активного выступления люмпенизированных слоев городского населения — оплота тоталитарной (у нас — неокommунистической) идеологии.

На рубеже 1991–1992 гг. ситуация стала гораздо более сложной. С одной стороны, опросами общественного мнения фиксируется стойкое негативное отношение к программным идеям ГКЧП (60% против 13%), но с другой — курс на либеральные рыночные реформы не только не имеет широкой социальной базы, но и укрепляет враждебные себе силы. Высокие налоги объективно отталкивают предпринимателей, а осторожная приватизация, оправданная в обстановке широкого развития мафиозных структур, не способствует расширению слоя собственников — опоры рыночной экономики. Настороженное отношение проявляют руководители госпредприятий, многим из которых грозит банкротство. Накапливается социальная усталость в среде интеллигенции. В то же время неизбежная структурная перестройка экономики, сопровождаемая передвижением работников в значительных масштабах, лишь стимулирует рост люмпенских настроений в обществе.

Весь 1991 год, и особенно его вторая половина, прошел под знаком ожидания социальных катаклизмов национального масштаба. В 1992 г. страна вступила в напряженном ожидании социальных потрясений. Такая возможность действительно существует.

Около 60% населения России ожидало в течение зимы массовых акций протеста и около 40% было готово лично принять

в них участие. Однако не только и даже не столько либерализация цен может стать причиной социального взрыва. Не менее важны такие проблемы, как обеспечение населения основными продуктами питания, энергией и транспортом. К значительным перебоям в этой сфере готовились в декабре 80% россиян.

Среди проблем, вызывающих наибольшую озабоченность населения, на цены указывают 87%, на плохое обеспечение продуктами питания — 82, промышленными товарами — 80%. Впрочем, сопоставимость приведенных цифр означает, что улучшение по крайней мере каких-то из этих моментов (например, появление товаров в результате либерализации цен) может снизить социальную температуру в обществе.

Наконец, дестабилизирующими факторами могут стать резкий рост безработицы и миграция населения. В настоящее время общая численность безработного населения, по официальным данным, оценивается в 2 млн человек. Если до сих пор основными районами безработицы были Северный Кавказ, юг Казахстана, Средняя Азия и Азербайджан, то в наступающем году из-за структурных сдвигов и отсутствия сырьевых поставок эта проблема может перекинуться и на центральные районы России. Особенно чувствительны в этом отношении оборонная и легкая промышленность (прежде всего в местах ее наибольшей концентрации), некоторые отрасли машиностроения и химии.

Миграция в условиях структурной перестройки могла бы быть позитивным фактором, поскольку, несмотря на рост безработицы, к концу 1991 г. в стране оставалось порядка 3 млн незанятых рабочих мест. Однако сложности социально-бытового и транспортного характера сводят на нет возможности территориального перераспределения рабочей силы.

Ситуация усугубляется возрастающим потоком беженцев, численность которого к сентябрю 1991 г., по официальным данным, составила 710 тыс. человек, а общая численность миграции — 10 млн человек.

Основными принимающими население районами в последнее время были Россия и Украина, тогда как во всех других республиках бывшего СССР, кроме Армении, наблюдался миграционный отток населения.

Опасными в социальном отношении становятся в этой ситуации небольшие города, особенно с моноотраслевым производственным профилем. Именно здесь опросы общественного мнения фиксируют наибольшее недовольство, вполне объяснимое и снабжением товарами, и минимальными возможностями

бартерного обмена, и отсутствием достаточной сферы для получения дополнительных доходов.

Другой опасной точкой с позиции политической стабильности становится Москва, где реальные доходы сократились за год почти на $\frac{1}{3}$ (в среднем по стране примерно на $\frac{1}{5}$).

Из всего сказанного, однако, нельзя пока сделать однозначного вывода о неизбежности социального взрыва. С одной стороны, общество находится у опасной черты, за которую легко перескочить. В какой-то мере радикальная реформа может послужить здесь катализатором (хотя и никак не причиной взрыва), ведь для успеха подобных реформ более предпочтительной является ситуация социальной усталости населения, которая обычно возникает после крупных потрясений.

С другой стороны, уже сейчас в народе накопились немалая усталость и, главное, крайне скептическое отношение ко всему тому, что ассоциируется с насилием, войной, классовой борьбой. Да и отсутствие массового популярного движения (типа польской «Солидарности») также является положительным фактором в ситуации, когда у власти уже стоит правительство радикальных реформаторов.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ДВИЖЕНИЯ

Многочисленность и разнообразие российских политических формирований — партий, движений, блоков, однако, не являются адекватными их реальному влиянию на ход общественно-политического процесса.

К концу года российский политический спектр стал гораздо более структурированным. Сформировались основные блоки, организационно оформились некоторые течения, особенно коммунистической и социалистической ориентации.

На сегодняшний день существуют следующие организационно оформленные партийно-политические блоки: «Дем. Россия», «Народное согласие», Движение демократических реформ, «Трудовая Россия», «Левая демократия». В процессе становления находится Движение левых демократических сил социалистической ориентации.

Среди группы партий левой ориентации можно выделить формирования «фундаменталистского» толка: прежде всего Объединенный фронт трудящихся (ОФТ) и образованную на его основе Российскую коммунистическую рабочую партию (РКРП) (лидеры А.М. Макашов, А.А. Сергеев, Р.И. Ко-

солапов); Марксистскую рабочую партию (МРП); ВКПб (лидер Н.А. Андреева). Чуть «правее», но почти неотличима от них партия «Союз коммунистов» (учреждена в октябре 1991 г., лидер А.А. Пригарин).

Эта группа составляет крайний левый фланг (в классическом понимании) политического спектра.

Ближе к центру среди формирований социалистической направленности оказалась Социалистическая партия трудящихся (СПТ) (лидеры А.А. Денисов, Р.А. Медведев). На роль неокommунистической претендует РПК — Российская партия коммунистов (образовалась в декабре 1991 г., лидер А.В. Крючков).

СК, РПК, в определенной степени СПТ вышли из «марксистской платформы» в КПСС. Каждая из них в отдельности вряд ли будет иметь перспективу, но в случае объединения в блок левых сил, к созданию которого уже призвала РПК, они могут претендовать на заметную роль в политическом процессе, тем более если пойдут на контакт с организациями «патриотической» направленности. Так, СПТ в своем программном документе заявила, что будет поддерживать последние во всем, что касается государственного единства России, Союза ССР.

Что касается партий и движений неосоциалистической ориентации, то блок «Левая демократия» («Народное самоуправление») стал попыткой (правда, малоуспешной) объединения партий и организаций, стоящих на позициях народного самоуправления и защиты интересов наемных работников. Для членов блока характерно резко отрицательное отношение к политике российского руководства и поддерживающей его «Дем. России». Блок находится на периферии левого спектра: достаточно удален от популистских группировок типа ОФТ и в то же время от своего, казалось бы, ближайшего союзника — Социал-демократической партии России (СДПР).

По инициативе Социалистической партии (СП), Конфедерации анархо-синдикалистов (КАС), Московской федерации профсоюзов создается Партия труда (лидеры А.В. Бузгалин, А.И. Колганов), также вышедшая из недр «марксистской платформы» в КПСС как самостоятельная политическая партия, ориентирующаяся на рабочее и профсоюзное движение. Партия труда призвала к созданию блока левых демократических сил социалистической ориентации.

Характерна эволюция Социалистической партии (лидер Б.Ю. Кагарлицкий). Первоначально партия ориентировалась

на «трудящихся, живущих за счет своего труда, а не дохода». Приоритет отдавался квалифицированным рабочим и интеллигенции, ориентированным на постиндустрию. В период шахтерских забастовок лета 1989 г. СП установила контакты с рядом стачкомов и пр., но закрепиться в рабочем движении ей не удалось, что привело к отказу от первоначального проекта создания партии как гегемона внутри массового движения трудящихся. Сегодня СП становится исключительно партией политического менеджмента.

За 1991 г. значительного количественного и качественного роста рядов партии не произошло: 3-й съезд СП привел к расколу — левая часть поддерживает Московскую инициативную группу за создание Партии труда, правая выступает за создание широкого лейбористско-либерального движения «Трудовая Россия».

Внеочередной съезд СП в декабре 1991 г. переименовал СП в Партию новых левых.

На конец 1991 г. спектр левой демократии таков: Инициативная группа за создание Партии труда — самая крупная организация, Социалистическая партия, Конфедерация анархо-синдикалистов (КАС), Партия «зеленых», левое крыло СДПР, Товарищество социалистов-народников.

Самый крупный блок из ныне существующих — «Дем. Россия» (ДР) на сегодня имеет филиалы во всех регионах России. Численность ДР на момент 2-го съезда ДР (ноябрь 1991 г.), по данным лидеров, около 0,5 млн. Рейтинг «Дем. России», по разным социологическим опросам, еще в июне 1991 г. был достаточно высок — на уровне 50% избирателей. К концу года наметился явный спад влияния, чему в немалой степени способствовали противоречия и разногласия внутри самой «Дем. России». Так, на последнем съезде в ноябре 1991 г. из ДР вышел блок «Народное согласие» главным образом из-за разногласий по национально-государственному вопросу.

В правоцентристский блок «Народное согласие» входит наиболее массовая политическая партия России — Демократическая партия России (ДПР), лидер — Н. И. Травкин. С момента ее 2-го съезда (апрель 1991 г.) ее численность возросла от 30 тыс. до 50 тыс. к концу 1991 г. (по данным 3-го съезда ДПР). ДПР объявила о своей либерально-консервативной направленности. Сегодня она уже не делает ставку на тотальный охват популистских движений, а заявляет о себе как конструктивная оппозиция «новой» номенклатуре, пришедшей к вла-

сти в России. После путча усилилась оппозиция ДПР власти Б. Н. Ельцина, чьей опорой, в отличие от «Дем. России», ДПР не является. Какого-либо заметного влияния на представительные органы власти ДПР сейчас не оказывает, часто не имея собственных депутатских групп.

Становление Движения демократических реформ стало важным событием в российской партийно-политической жизни. ДДР отличается четкая социальная ориентация на предпринимателей. Число индивидуальных членов блока — 2 тыс. Идет процесс создания Российского ДДР, роль межреспубликанского ДДР пока неясна.

Появилась Партия свободного труда, численность которой растет. Учреждается Российская партия свободного труда.

Внутри демократического движения просматриваются две основные ориентации: либеральная и социал-демократическая.

Несомненная либеральная ориентация — у блоков ДДР, «Народное согласие», Партии свободного труда, у правого крыла Социал-демократической партии России (СДПР); социал-демократическая — у центристского течения СДПР, Народной партии России.

Одновременно в 1991 г. на политической сцене все активнее заявляли о себе новые организации, способные институционализировать экономические и политические интересы соответствующих социальных сил и более тесно, чем партии, связанные с реальными хозяйственными процессами. Ассоциация государственных предприятий, Крестьянский союз СССР и т. п., с одной стороны, и Научно-промышленный союз, Ассоциация крестьянских хозяйств и кооперативов¹ и т. п. — с другой, не только выражали принципиально различные курсы экономической политики, но и обладали ощутимым влиянием на непосредственных производителей и структуры власти в центре и на местах. Активное участие их лидеров в августовских событиях (по обе стороны баррикад) наглядно продемонстрировало политический характер организаций.

¹ Руководители Ассоциации государственных предприятий и объединений промышленности, строительства, транспорта и связи СССР (А. И. Тизяков) и Крестьянского союза (В. А. Стародубцев) поддержали переворот 19 августа 1991 г. и вошли в состав ГКЧП. Напротив, руководители Научно-промышленного союза (А. И. Вольский) и Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов (А. М. Емельянов) выступили за развитие рыночных реформ в СССР. На базе Научно-промышленного союза позднее был образован Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП).

Наконец, в 1991 г. происходила явная политизация профсоюзного движения. В недалеком будущем можно ожидать смыкания его лидеров с политическими организациями как правого, так и левого спектров.

5. ПРОГНОЗ

Начало 1992 г. ознаменовалось запуском в России и ряде других республик бывшего СССР экономической политики по типу «шоковой терапии». Этот курс всегда сопряжен с политическим риском и чреват серьезными социальными конфликтами, особенно в российских условиях.

В 1-м полугодии 1992 г. наибольшую остроту будут иметь:

- 1) конфликты правительства с парламентом, особенно по проблемам социальной защищенности населения, а также политики Центрального банка (который находится в подчинении Верховного Совета России); стремление правительства к проведению жесткой монетарной политики будет наталкиваться на популистские настроения и непрофессионализм народных депутатов;
- 2) конфликты правительства с профсоюзами и другими организациями рабочих различных отраслей промышленности в связи со снижением жизненного уровня населения, что может вызвать массовые забастовки и даже более острые формы неповиновения властям;
- 3) конфликты правительства с руководством автономных республик и крупных регионов в связи с нарастанием сепаратистских тенденций, стремлением различных регионов к проведению собственной экономической политики, а также с вероятными проблемами в выполнении своих финансовых обязательств перед госбюджетом;
- 4) конфликты с бывшими республиками, входившими в состав СССР, причем наиболее непредсказуемо могут развиваться отношения с Украиной и Средней Азией.

В 1-м полугодии 1992 г. вероятны два критических момента, наиболее опасных с точки зрения перспектив реформы.

Во-первых, конец января — начало февраля. В этот момент станет ясно, оправдались ли надежды, согласно которым либерализация цен должна привести к смягчению дефицита и остановить развал потребительского рынка. Если полки магазинов не наполнятся товарами, социально-политическая обстановка

и областях заметна тяга к формированию особых политических и экономических структур, характерных как раз для государственных образований. Обсуждаются вопросы создания Дальневосточной Республики, Красноярской и Уральской республик, региональных объединений в центре России. Фактически с аналогичными требованиями выступает руководство Московской мэрии. В значительной части областей вводятся ограничения на вывоз сельскохозяйственной и других видов продукции (например, в Ленинградской, Волгоградской, Воронежской областях, в Якутии). Заметно стремление усилить местный контроль за денежно-кредитной сферой (проработка вопросов введения купонной системы в Поволжье, «уральских франков» в Екатеринбурге, своей валюты в Приморье, минфина в Чите), а также непосредственно влиять на политику цен. Именно экономическая дезинтеграция российских регионов будет, очевидно, в ближайшее время представлять повышенную опасность для осуществления политики стабилизации. Противопоставить этому процессу можно было бы упреждающую реформу административно-территориального устройства России и процесс превращения в реальную федерацию равноправных субъектов (земель) с четко обозначенными широкими политическими и экономическими правами.

Отсутствие ясного экономико-политического и правового пространства будет препятствовать и решению ряда конкретных и чрезвычайно важных задач при реализации стабилизационной программы: нет гарантии соблюдения на местах российского экономического законодательства, вызывают сомнение возможности предусмотренных налоговых поступлений в государственный бюджет (их будут задерживать местные власти, особенно в бывших автономиях), реализации государственной программы приватизации (во всяком случае в том виде, в котором она задумывается правительством) и т. д. Практически неизбежными становятся в этих условиях конфликты по вертикали — между российскими и местными властями, особенно по линии исполнительной власти. Жесткие и унифицированные экономические подходы «правительства реформ» придут в острое столкновение с областными (краевыми) руководителями, даже если последние будут лояльны к демократическим лозунгам и лично к Б. Н. Ельцину.

По мере углубления экономического кризиса и распада единого Союза ССР происходят важные изменения в системе политической власти и механизме ее реализации. Уже в рамках

1992

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ ВЕСНЫ 1992 ГОДА¹

1. ПРАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТ

Логика политических событий весенних месяцев определялась открытой борьбой между парламентом и правительством. Наметилась возможность соединения крайних полюсов оппозиции. Активизировали свою деятельность профсоюзы. Становилось очевидным, что на VI съезде народных депутатов России (апрель 1992 г.) должна решиться судьба реформ.

В борьбе с правительством руководство Верховного Совета РСФСР опирается:

- во-первых, на представителей автономий, требования которых сводятся к выбиванию налоговых и бюджетных льгот, расширению прав местных властей в распоряжении природными ресурсами;
- во-вторых, на патриотическое движение, апеллирующее к невозможности применения рецептов МВФ в условиях России;
- в-третьих, на группировки аграрного и промышленного лобби, добивающиеся дешевых кредитов, дотаций и налоговых льгот.

В конце марта 1992 г. председатель Верховного Совета России Р.И. Хасбулатов представил депутатам документ «О дальнейшем развитии экономической реформы в России». Он содержал следующие идеи:

- усиление государственного вмешательства в экономику;

¹ См.: Российская экономика (весна 1992 г.): тенденции и перспективы. М.: ИЭП, 1992. Статья написана в соавторстве с И.П. Васильевой, В.В. Ступиным.

дивидуальные льготы для отдельных предприятий, усиливается индексация доходов населения и т. п.). Маловероятно, чтобы такой вариант осуществляло нынешнее правительство. Скорее всего, в этом случае произойдет смена одного правительства реформ другим правительством реформ (место Е. Т. Гайдара займет, скорее всего, Г. А. Явлинский) при сохранении поста премьер-министра за Б. Н. Ельциным. В этом случае общее направление реформ вряд ли претерпит серьезные изменения. Возможны ускорение приватизации, а также большая готовность идти на уступки различным группам давления и популистским настроениям. В экономике в этом случае вероятен достаточно длительный период сочетания открытого роста цен (инфляция, возможно, гиперинфляция) и скрытого роста цен (дефицит).

3. Происходит переворот, имеющий неокommунистическую направленность и эксплуатирующий патриотические лозунги. Базой подобного резкого изменения политического курса могут быть как военные, так и люмпенские элементы. Соответственно он может произойти в форме как военного переворота, так и стихийного бунта. В этом случае можно ожидать политической и экономической реакции, стремления к возвращению тоталитарной системы, использования внеэкономического принуждения к труду, замораживания цен, введения карточной системы распределения, ужесточения валютного и таможенного режима. В народном хозяйстве это повлечет усиление развала и хаоса, вряд ли такими методами удастся стабилизировать экономику даже на короткое время.
4. Происходит резкое ослабление центральной российской власти и усиление роли местных, региональных властей, что означает качественное усиление процесса дезинтеграции России. В этом случае экономическая политика в различных регионах может варьировать в достаточно широких пределах. Усилится закрытость региональных рынков и распад межрегиональных связей. Политические и экономические условия проведения рыночных реформ резко ухудшатся.

Можно предположить, что если политические изменения произойдут на рубеже января — февраля, то они будут носить более мягкий характер, чем кризис марта — апреля, который чреват резкими политическими сдвигами.

в стране может значительно обостриться. Опыт восточноевропейских стран свидетельствует, что либерализация цен является действенным средством преодоления дефицита. Однако ситуация в России имеет существенные отличия: 1) огромная территория страны с неразвитой инфраструктурой; 2) не столь сильное, как в Восточной Европе, влияние притока западных товаров; 3) значительное влияние теневых, фактически мафиозных структур, сложившихся в торговле и системе распределения и получавших гигантские доходы в условиях товарного дефицита. Перспективы насыщения рынка будут зависеть в первую очередь от позиции этих структур (пойдут ли в открытую продажу запасы дефицитных товаров, оставшихся в торговой сети), а также новых предпринимательских слоев, уже контролирующих значительную часть сферы обращения. Серьезную опасность представляет в этот период также сброс рублей в Россию из других республик бывшего СССР, где вводится своя валюта.

Во-вторых, критическим периодом будет примерно рубеж марта — апреля. В это время возникнет реальная угроза исчерпания запасов продовольствия и сельскохозяйственного сырья от прошлого урожая, что может вызвать новый резкий скачок цен. Одновременно к этому моменту уже в полной мере выявятся негативные последствия политики стабилизации: снижение уровня жизни, резкий рост социальной дифференциации и т. п. В результате социальная напряженность может резко обостриться.

Если правительство успешно пройдет через эти две критические точки, то его положение на 1-е полугодие 1992 г. можно считать устойчивым. Особенно оно укрепится в том случае, если весной России будет предоставлена западная помощь, в частности создан Стабилизационный фонд для обеспечения конвертируемости рубля по текущим операциям.

Если же социально-политическая ситуация резко дестабилизируется, возможны следующие варианты изменения политического курса:

1. Правительство сохраняется, но для проведения радикальных реформ идет на ужесточение политического режима, ограничение демократических свобод, снижение роли парламента. Фактически этот вариант возможен только в том случае, если армия поддержит курс правительства.
2. Сохраняется курс на реформы, однако они проводятся менее последовательно и комплексно (допускаются ин-

- дефицитное финансирование «социально значимых и технически прогрессивных отраслей»;
- усиление контроля над ценами путем ограничения уровня рентабельности;
- прогноз ухудшения политико-экономического положения страны в результате выполнения требований МВФ.

В первую неделю VI съезда народных депутатов его участникам удалось добиться от правительства ряда уступок:

- смягчения во II квартале финансовой политики;
- временного сохранения фиксированных цен на энергоносители;
- упрощения порядка выкупа предприятий их работниками;
- освобождения отдельных предприятий (по усмотрению правительства) от обязательной продажи части валютной выручки;
- изменения структуры и персонального состава Кабинета;
- обещания президента оставить пост главы правительства через три месяца.

Тем самым были достигнуты компромиссы с различными политическими группировками на Съезде народных депутатов в апреле 1992 г.

Еще одним результатом съезда является осознание его нефункциональности: поставлен вопрос о его дальнейшем существовании.

Неопределенной остается ситуация с подписанием федерального договора. Основные трудности существуют по вопросу о федеральных налогах. Если не удастся найти компромисс по этому вопросу и центральная власть потеряет налоговые рычаги, остановить распад будет очень сложно. По оценкам экспертов, в результате льгот, предоставленных регионам, бюджет может потерять около 100 млрд руб. в самое ближайшее время.

В качестве рычага воздействия на сепаратистов правительство может использовать противоречия, существующие в самих регионах, которые, как правило, делятся на регионы, богатые сырьем (а именно они занимают крайнюю позицию), и регионы, которые не могут существовать без дотаций из центра. Вторым позитивным моментом в этой ситуации является федеральная собственность на предприятия ВПК.

Из-за отсутствия структурированного гражданского общества константой политической ситуации остается «партийная

слабость»: неспособность какой-либо из политических партий реально влиять на экономическое и политическое положение. Это обуславливает постоянное создание блоков, коалиций, движений, как правило недолговечных. Очередная попытка объединения демократических сил в поддержку курса реформ и правительства была предпринята 5 апреля в виде Собрания граждан Российской Федерации. Оформится ли на этой основе «президентская партия», пока сказать трудно, так как в результате разногласий собрание покинули его инициаторы.

Продолжается консолидация неокommунистических и национал-имперских сил, проявившаяся, в частности, в создании парламентского блока «Российское единство», коалиции «Российское народное собрание» и т. п.

Сегодня основными «конфликтными линиями» в обществе являются отношение к правительству и отношение к социально-экономическим реформам. С этой точки зрения рассмотрим существующие основные политические блоки и движения.

1. Блок «Дем. Россия», переживающий ныне серьезный кризис. Официально он включает следующие партии: СДПР (Социал-демократическая партия России), РПР (Республиканская партия России), НПР (Народная партия России), КПР (Крестьянская партия России), СВДПР (Свободно-демократическая партия России), РХДП (Российская христианско-демократическая партия), ПСТ (Партия свободного труда), КДП (Конституционно-демократическая партия).

Ориентация: поддержка рынка и курса правительства.

2. Блок ДДР (Демократическое движение России), включающий партии НПСР (Народная партия свободной России), РПДП (Российская партия демократических преобразований), а также предпринимательские структуры типа Российского союза предпринимателей и промышленников (А. И. Вольский).

Ориентация: на рынок; в целом поддержка правительства.

3. Блок «Народное согласие», включающий РХДД (Российское христианско-демократическое движение), КДП — ПНС (Конституционно-демократическая партия — Партия народной свободы, лидер М. Г. Астафьев) и до недавнего времени ДПР (Демократическая партия России, лидер Н. И. Травкин). Последняя приостановила свое членство в блоке впрямь до решения очередного съезда ДПР из-за явного крена лидеров РХДД и КДП — ПНС в сторону национал-шовинизма.

тывая резкие расхождения оппозиционного правительству Конгресса российских деловых кругов со значительной частью бизнеса, а также весьма двусмысленное положение Федерации независимых профсоюзов России, следовало бы быстро противопоставить этому союзу позицию иных предпринимательских и профсоюзных структур.

3. ПАРТИИ

В осенний период происходили важные перегруппировки в партийной и межпартийной жизни. На крайнем левом фланге активизировались коммунистические группировки. Сформировалась партия, которая может стать наиболее крупной среди крайне левых, — Российская коммунистическая рабочая партия (создана идеологами Объединенного фронта трудящихся — ОФТ)¹.

Демократическое движение перестало быть организационно единым. Основными силами на партийно-политической арене России сегодня являются два движения — «Демократическая Россия» (ДР) и «Движение демократических реформ» (ДДР). Выделение ДДР в самостоятельную, отличную от ДР структуру было продиктовано двумя обстоятельствами. С одной стороны, необходимостью межреспубликанской координации демократических сил на территории бывшего СССР, с другой — различием социально-политической ориентации движений — «социальная» (социал-демократическая) у ДР и «предпринимательская» (либерально-демократическая) у ДДР. Отсюда различие их социальной базы и возможностей стать опорой для российского правительства.

Отношения ДР и ДДР характеризуются напряженностью, так как ДР считает, что ДДР является пристанищем бывшей номенклатуры. Наряду с этими двумя силами набирает темп и вес Демократическая партия России (ДПР). На 2-м съезде «Демократической России» ДПР в составе блока «Народное

¹ ОФТ — «Объединенный фронт трудящихся» — организация, сформированная в противовес демократическому (антикоммунистическому) движению и выступавшая с крайне левых позиций, претендуя на возрождение «революционного ленинизма» и «власти трудящихся». На выборах Президента России активно поддерживала А. М. Макашова, а ее лидер А. А. Сергеев баллотировался в паре с ним на пост вице-президента.

Ориентация: на рыночную экономику; исключая ДПР, крайне жесткая оппозиция правительству с требованием его отставки.

4. Движение «Трудовая Россия», основу которого составляют коммунистические организации фундаменталистского толка, такие как РКРП (Российская коммунистическая рабочая партия).

Ориентация: антирыночная направленность; жесткая оппозиция правительству, требование его отставки.

5. Российское народное собрание (РНС), возникшее по инициативе Конгресса гражданских и патриотических сил 7–8 февраля 1992 г. с целью создания коалиции в противовес ДДР и «Дем. России». РНС объединяет РХДД, ПКД (ПНС), НРПР (Национально-республиканская партия России).

Ориентация: на рыночную экономику; непримиримая оппозиция правительству — требования отставки «правительства национального унижения», подконтрольности его Верховного Совета, лишения президента чрезвычайных полномочий и поста главы Кабинета.

6. Собрание граждан Российской Федерации, состоявшееся 5 апреля 1992 г., в котором приняли участие демократические, рыночно-ориентированные партии и движения: ДДР, НПСР, ДПР, РПР, «Дем. Россия» и др.

Ориентация: на рынок; в целом поддержка правительства.

7. Блок «Новая Россия» — левоцентристский блок, объединивший СДПР, НПР (Народная партия России, лидер Т. Х. Гдлян), КПР, Либерально-социальную партию (Филин), союз «Молодая Россия».

Ориентация: на рынок, на радикальные реформы; поддержка правительства, но не безоговорочная.

8. Русский национальный собор. Требования — немедленная отставка президента и правительства. Патриотическая направленность, лидеры В. Г. Распутин, В. А. Ампилов, А. Н. Стерлигов.

9. Гражданский союз, включающий ВСО (Всероссийский союз обновления), НПСР (Народная партия свободной России), ДПР (Демократическая партия России), парламентские фракции «Смена» и «Новая политика», Промышленный союз.

Ориентация: рыночная; конструктивная, лояльная оппозиция правительству.

Перед съездом правительство поддерживало около трети населения. Наибольшую поддержку исполнительная власть находит среди молодежи до 25 лет, лиц с высшим образованием, москвичей и жителей других крупных городов.

согласие» (куда входят помимо ДПР РХДД и КДП/ПНС¹) вышла из ДР. Вопрос государственности явился, по выражению Н.И. Травкина, «главной развилкой, на которой мы разошлись с “Дем. Россией”, после того как последняя приняла лозунг политического доклада Ю.Н. Афанасьева “Россия едина, но делима”», т. е., по мнению «Народного согласия», взяла курс на развал государственности и Союза, и России. Тем не менее лидеры блока «Народное согласие» заявили, что отмежевываются от идеологов ДР, но не от движения ДР. В последней их также не устраивает претензия ДР стать суперпартией.

Давно существующий блок коммунистов и национал-патриотов находит общий язык с партиями государственников-демократов (типа ДПР). Наметилась опасность возникновения коалиции национал-патриотических, государственно-союзных и неокommунистических сил, которая будет поддержана значительной частью армии, ВПК, организациями «афганцев».

¹ РХДД — Российское христианско-демократическое движение, КДП/ПНС — Конституционно-демократическая партия/Партия народной свободы. Изначально эти партии были частью демократического движения, будучи объединены с ним на платформе борьбы с монополией КПСС на власть. Однако после провала государственного переворота в августе 1991 г. быстро пошли процессы размежевания между партиями некогда демократического блока. В условиях вооруженного противостояния октября 1993 г. они окажутся по разные стороны баррикад в буквальном смысле этого слова.

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ
И ПОСЛЕДСТВИЯ РАДИКАЛЬНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА В РОССИИ
В 1992 ГОДУ¹

Исторические и логические рамки 1992 г. не совпадали со строгими календарными датами его начала и завершения. Коренные изменения во всем комплексе процессов экономической и политической жизни постсоветской России делают необходимым выделение в качестве самостоятельного и практически нерасчленимого периода примерно 14 месяцев, старт которому был дан в ноябре 1991 г.

1. ИСХОДНАЯ СИТУАЦИЯ НАКАНУНЕ РАДИКАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Осенью 1991 г. страна оказалась в двойственной ситуации. Советская система по существу рухнула. Ее основные экономические и политические устои (твердые, государственно устанавливаемые цены, абсолютное доминирование государственной собственности, монополия компартии на идеологию и власть, Союз ССР как форма осуществления этой власти) оказались размытыми и окончательно подорванными.

Но формально система продолжала существовать, осложняя и запутывая политическую среду давно созревших экономических реформ.

Союзные структуры власти, уже будучи бессильными, продолжали оттягивать на себя значительную долю ответственности за неосуществление решительных реформаторских действий. Это сковывало политическую активность республиканских структур (в первую очередь российских), привыкших за прошедшие годы к пассивному следованию в фарватере союзного курса, безоговорочно принимая или (с 1990 г.) ожесточенно критикуя его.

Формальное сохранение Союза ССР поддерживало иллюзию возможности единой (или хотя бы тесно согласованной)

¹ См.: Вопросы экономики. 1993. № 6.

экономической политики в вопросах как организации производства, так и проведения рыночных реформ субъектами советской Федерации. Многие политические лидеры и экономисты полагали, что аргументы экономической целесообразности (поддержания сложившихся производственных связей) обеспечат согласованность действий республик. На самом деле глубина расхождения политических и социальных интересов укрепившихся у власти местных элит, соединенная с быстро давшими о себе знать различиями национально-культурных традиций, разводила советские республики в стороны, зачастую противоположные друг другу. В едином государстве, в едином экономико-политическом пространстве не могли оставаться субъекты, ориентированные на ценности западной демократии, на практическое воплощение опыта авторитарных режимов новых индустриальных стран Восточной Азии, на ценности исламского фундаментализма или, наконец, на сохранение политического статус-кво с приданием тоталитарному режиму национально-коммунистической окраски.

Последние надежды были рассеяны в сентябре 1991 г., когда провалилась попытка подписания экономического соглашения между республиками (без Прибалтийских) в Алма-Ате.

Официальное прекращение существования Советского Союза имело два важных последствия для экономических реформ в России.

Во-первых, политическое пространство этих реформ становилось достаточно четко фиксируемым. Разумеется, ситуация осложнялась неурегулированностью комплекса политико-правовых вопросов взаимоотношений с бывшими союзными республиками, абсолютной прозрачностью границ, неразделенностью денежно-кредитной системы и т. д., но во всяком случае были заданы определенные рамки и направление решения межреспубликанских проблем. Руководство России, равно как и других ставших суверенными государств, отныне могло четко фиксировать реальные границы своей компетенции в деле экономических и политических реформ.

Во-вторых, завершилась борьба суверенитетов, центр тяжести которой находился во взаимоотношениях государственных органов СССР и России. Это привело к качественным сдвигам в соотношении экономических и политических проблем в общественной жизни. Практически все годы перестройки, и особенно 1989–1991 гг., характеризовались безусловным

доминированием политических задач, когда экономика оказывалась лишь полем борьбы за власть (примерами могут служить антиалкогольная кампания, полемика вокруг кооперативов, налоговая война между Россией и СССР, соревнование по повышению закупочных цен, война экономических программ). С ликвидацией СССР ситуация в экономике становилась решающим критерием поддержания устойчивости системы российской власти, которая наконец-то лишилась своего основного политического конкурента. Правда, политическая борьба внутри самой России отнюдь не утихла и всплески ее продолжали и продолжают сказываться на экономическом положении страны.

Изменения в соотношении экономических и политических факторов вызывались к концу 1991 г. и самим характером материально-производственной и макроэкономической динамики. К этому времени кризисные явления в экономике не только стали устойчивыми, но и набрали инерционную силу. Углубление экономического кризиса, спад производства все меньше определялись событиями в политической сфере, напротив, они начинали активно влиять на политическую жизнь.

В этой ситуации общая макроэкономическая несбалансированность определяла как политические решения, так и их шоковый характер. Выбор состоял лишь в форме шокового воздействия на хозяйство: или попытка жесткого антирыночного регулирования через контроль за распределением продуктов быстро сжимающегося производства, или немедленный перевод ситуации в стандартную систему рыночных ценностей со свободой цен и товаропотоков.

Решение о либерализации цен, принятое осенью 1991 г., по силе своего звучания было равноценно решению о роспуске СССР: ликвидировалась фундаментальная основа тоталитарного строя.

Однако эти, безусловно, самые радикальные за последние 70 лет российской истории меры не только призваны были разрушить старую систему, но и являлись первыми шагами к построению новой системы общественных отношений.

Словом, на рубеже 1991–1992 гг. в экономико-политической жизни России оказались тесно переплетенными задачи как разрушения, так и созидания нового строя. Опыт революционного преобразования общественных отношений свидетельствует, что для решения деструктивных задач наиболее благоприятными общественно-политическими условиями являются:

Страх перед открытой инфляцией переплетался в общественном сознании с безысходностью ситуации тотального дефицита, отсутствием в магазинах практически всех товаров, многочасовыми очередями за предметами первой необходимости, усилившимися перебоями в торговле хлебом.

Пессимизм подстегивался резко возросшей в этих условиях активностью неокommунистических группировок, стремившихся воспользоваться переходной ситуацией (угрозой гиперинфляции при пустых магазинах) для дестабилизации политического процесса и блокирования продвижения к рыночной демократии. Попытка организации массовых акций протеста в середине декабря под общим лозунгом «марш голодных очередей» стала наиболее показательной в этом отношении.

Однако большинство исследований общественного мнения не подтверждали многочисленные мрачные прогнозы. Политическая активность людей после августовского путча явно пошла на спад. Хотя более половины граждан не исключали возможности в ближайшее время массовых антиправительственных акций, менее трети выражали готовность принять участие в них.

В общественном сознании наблюдался очень важный сдвиг от патерналистских ожиданий и иждивенчества. От $\frac{2}{3}$ до $\frac{3}{4}$ россиян не связывали личное благосостояние ни с какими государственными или общественными организациями.

Наконец, в обществе отсутствовали явно выраженные черты «революции ожиданий», или «туннельного эффекта», когда первые признаки улучшения в отдельных сферах (отраслях, регионах) формируют надежды на скорые сдвиги к лучшему, а разочарование в этих чувствах ведет к резкому обострению социальной ситуации. Напротив, в России конца 1991 г. практически полностью испарились надежды на «экономическое чудо»: почти $\frac{2}{3}$ граждан не верили в возможность преодоления кризиса без «временного снижения уровня жизни людей». Осознание неизбежности тягот в ходе грядущих реформ свидетельствовало о наличии важных стабилизирующих установок в сознании основной массы населения.

Снижение политической активности населения наглядно отражалось в численности митингов и демонстраций как в поддержку реформ, так и антиправительственных, причем их массовость и степень эмоционального воздействия на институты власти в течение года неуклонно снижались.

Показательна социальная структура участников митингов (табл. 1). Выборочные исследования, проведенные в декабре 1991 г., феврале, июле и октябре — ноябре 1992 г., свидетельствуют об устойчивом доминировании среди участников как национал-коммунистических, так и демократических мероприятий пенсионеров (30–40%) и служащих — работников бюджетной сферы (30–40%). Доля рабочих никогда не превышала 9–12%, доля молодежи была примерно 10%. Подчеркнем, что состав участников митингов обоих полюсов политического спектра был практически идентичен.

Положительную роль в осуществлении комплекса болезненных мер экономической реформы играло и отсутствие в России массовых популярных рабочих организаций (типа польской «Солидарности»), тяготеющих к популистским лозунгам и требованиям. Официальные профсоюзы, объединенные в ФНПР, оставались в основном чуждыми трудящимся, хотя всячески стремились утвердить себя в этой роли и выступать от имени народа не только в сфере трудовых отношений, но и по политическим вопросам.

Из альтернативных профсоюзов наиболее политически активный Независимый профсоюз горняков занимал в основном проправительственные реформаторские позиции, активно участвовал в политическом противостоянии консерваторов и радикалов. Другие профсоюзы существенного влияния на ход экономических реформ оказывать не стремились, да и не могли.

Это отразилось на динамике забастовочного движения. С осени 1991 г. в России наблюдается его существенный спад. Практически прекращаются политические забастовки. Центр тяжести забастовок смещается из материального производства в бюджетные отрасли (учителя, врачи), на которые в 1992 г. приходится более 90% потерь от забастовок (табл. 2).

Таким образом, не подтвердились опасения одних и надежды других на антирыночный (или прокоммунистический) социальный взрыв в результате скачка цен при либерализации или из-за их дальнейшего роста.

Социальную ситуацию смогут дестабилизировать скорее чересчур активные попытки вмешательства государства в экономический процесс, ведущие к восстановлению тотального дефицита при неспособности власти организовать прямое распределение необходимых товаров.

Таблица 1. Социальный состав участников митингов в Москве в 1992 г., %
(по материалам выборочных опросов)

	9 февраля		Лето		24 октября
	«Трудовая Россия», около 10 тыс. участников		29 июня		6 июля
Группа населения	«Дем. Россия», около 50 тыс. участников	«Дем. Россия», 3-4 тыс. участников	«Трудовая Россия», коммунисты, 1-1,5 тыс. участников	«Трудовая Россия», коммунисты, 6 тыс. участников	«Трудовая Россия», ФНПР, 6 тыс. участников
Рабочие	9	11	6	5	7
Инженерно-технические работники, врачи, учителя, научные работники	32	34	58	37	40
Функционеры профсоюзных, партийных, советских органов	3	1	2	2	2
Депутаты (освобожденные)	1	2	1		1
Военные	2	1	2	2	1
Студенты и аспиранты	3	4	3	2	3
Школьники и учащиеся ПТУ, техникумов	4	6	3	7	6
Пенсионеры	44	36	23	32	33
Безработные (включая лиц, находящихся в вынужденном отпуске)	2	4	1	3	6
Другие (домохозяйки, предприниматели)	1	1	1	—	1

Таблица 2. Забастовочное движение в 1991-1992 гг.

Период	Численность работников, участвовавших в забастовках, тыс. человек		Потери рабочего времени из-за забастовок, тыс. человеко-дней		Средняя вовлеченность работника в забастовку, дни	
	Всего	В том числе в непроизводительной сфере*	Всего	В том числе в непроизводительной сфере**	Всего	В том числе в непроизводительной сфере
Январь						
1991 г.	2,6	2,6/100,0	6,7	6,7/100,0	2,6	2,6
1992 г.	22,9	21,1/92,1	67,9	60,2/88,7	3,0	2,9
Февраль						
1991 г.	—	— / —	—	—	—	—
1992 г.	14,1	8,9/63,1	84,0	64,4/76,7	0,6	7,2
Март						
1991 г.	68,1	10,6/15,6	570,8	16,2/2,8	8,4	1,5
1992 г.	11,8	6,9/58,5	116,3	72,6/62,4	9,9	10,5
Апрель						
1991 г.	62,8	0,1/0,2	1141,0	0,6/0,05	16,8	6,0
1992 г.	120,4	107,2/89,0	782,4	686,9/87,8	6,5	6,4
Май						
1991 г.	29,5	0,1/0,3	294,4	0,5/0,17	10,0	5,0
1992 г.	132,2	119,3/90,2	477,1	349,7/73,3	3,6	2,9
Июнь						
1991 г.	0,1	— / —	0,9	— / —	9,0	—
1992 г.	32,8	27,0/82,3	132,6	100,8/76,0	4,0	3,7

Июль						
1991 г.	2,0	0,6/30,0	2,5	1,1/44,0	1,3	1,8
1992 г.	2,2	— / —	23,1	— / —	10,5	—
Август						
1991 г.	11,0	0,1/0,9	25,8	0,1/0,4	2,3	1,0
1992 г.	0,1	— / —	0,1	— / —	1,0	—
Сентябрь						
1991 г.	3,6	2,2/61,6	38,8	16,7/43,0	10,8	8,0
1992 г.	0,7	0,6/85,7	10,2	10,1/99,0	14,6	16,8
Октябрь						
1991 г.	6,8	6,3/92,6	40,2	39,0/97,0	3,4	6,2
1992 г.	6,8	6,4/94,1	103,1	102,3/99,2	15,2	16,0
Ноябрь						
1991 г.	24,8	22,4/90,3	84,5	75,4/89,2	3,4	3,4
1992 г.	13,0	13,0/100,0	83,9	83,9/100,0	6,5	6,5
Декабрь						
1991 г.	26,3	24,2/92,0	108,5	90,2/83,1	4,1	3,7
1992 г.	0,8	— / —	12,8	— / —	16,0	—

* Тис. человек /% к общей численности работников.

** Отношение потерь рабочего времени к численности работников, участвовавших в забастовке.

Источники: Госкомстат, расчеты авторов.

Однако сохраняется и пока не проявил себя еще один потенциальный фактор политической нестабильности. Переведя в открытую форму инфляцию, правительство Е. Т. Гайдара так и не смогло решить вторую часть этой задачи — перевести в открытую форму безработицу как неизбежный спутник глубокой структурной перестройки. В принципе на протяжении 1992 г. происходили определенные сдвиги в этом направлении: неуклонно увеличивалось количество безработных, причем число не имеющих работу превысило официально объявляемые предприятиями данные об имеющихся вакансиях (табл. 3). Но до массовых увольнений пока дело не дошло. В основном безработица остается скрытой — в виде длительных неоплачиваемых отпусков коллективов ряда предприятий, работы неполный рабочий день и неполную рабочую неделю.

Остается пока неясным, какую реакцию населения вызовет появление массовой безработицы. Даже по оптимистическим правительственным оценкам, она могла охватить 6 млн человек к концу 1992 г., а по другим расчетам — 10–12 млн. (Правда, аналогичные цифры ожидалась и к концу 1991 г.) По-видимому, эти параметры все-таки будут достигнуты, хотя и с существенным опозданием против прогнозов. Это станет еще одним моментом испытания на прочность российского курса в направлении рыночной демократии. Хотя здесь, наверное, не произойдет явного скачка, аналогичного ценовому. Безработица будет плавно нарастать (по-видимому, с некоторым ускорением), и одновременно общественное сознание будет адаптироваться к новой ситуации на рынке труда. Смягчающую роль может играть вовлеченность работников в процесс приватизации своих предприятий (во всяком случае, пока они не окажутся банкротами), а со временем и укрепление реального частного сектора.

Значительный рост социальной напряженности из-за ухудшения условий на рынке труда будет иметь в 1993 г. скорее всего локальный характер, концентрируясь в основном в потенциальных районах застойной безработицы (особенно в районах моноотраслевого профиля). В этом отношении опасны крупные индустриальные центры, но в них напряженность будет смягчаться диверсификацией производственного комплекса и оттоком высвобождаемых рабочих в частный сектор. Могут обостриться конфликты между различными группами занятых. Практически неизбежной представляется люмпенизация части рабочих и служащих низкой и средней квалификации.

ТАБЛИЦА 3. ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЗРАБОТНЫХ В РОССИИ, ТЫС. ЧЕЛОВЕК

	Обратилось по вопросам трудоустройства	Численность не занятых трудовой деятельностью граждан	Зарегистрировано безработных	Из них получают пособие	Потребность предприятий в работниках, заявленная в службу занятости
1991: Июль	114,0	310,8	16,1	1,9	707,6
Август	111,8	399,5	25,3	4,3	837,5
Сентябрь	112,3	418,6	46,5	6,2	916,1
Октябрь	109,2	457,5	51,4	7,8	898,0
Ноябрь	104,6	502,5	63,7	9,5	858,5
Декабрь	94,3	472,0	61,9	11,9	841,0
1992: Январь	166,1	484,4	69,9	18,1	576,3
Февраль	182,9	552,6	93,1	32,8	489,6
Март	201,7	617,7	118,4	52,4	450,6
Апрель	212,1	695,4	151,0	73,6	408,4
Май	159,6	742,3	176,5	89,3	400,2
Июнь	179,7	779,9	202,9	107,8	397,9
Июль	179,7	842,7	248,0	139,9	376,7
Август	179,7	904,3	294,2	174,1	363,7
Сентябрь	203,8	921,3	367,5	219,7	345,4
Октябрь	209,2	982,2	442,4	266,9	315,9
Ноябрь	193,6	1014,0	517,9	317,2	294,6

Источник: Госкомстат.

3. СООТНОШЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ

Ситуация осени 1991 г. характеризовалась отсутствием сколько-нибудь влиятельных социальных сил, в достаточной мере организованных, чтобы быть способными четко формулировать свои интересы, отстаивать и тем более навязывать их обществу.

Наиболее мощные лобби военно-промышленного комплекса и аграрное (колхозно-совхозное) были деморализованы после поражения августовского путча, в который некоторые авторитетные лидеры лоббистов оказались непосредственно втянуты на стороне консервативных сил. Хозяйственные руководители, тяготевшие к сохранению и воспроизводству старой системы экономической жизни (отношений собственности) и согласные в лучшем случае на постепенное реформирование этих отношений, оказались дезориентированы политически и дезорганизованы.

Одновременно еще не успели сложиться и сколько-нибудь влиятельные группировки новых хозяйственных структур.

Образовался своеобразный политический вакуум, в котором доминирующей оказалась личность Президента России Б. Н. Ельцина. Его популярность достигла тогда пика, превысив 70%. Соответственно за ним оставалось и решающее слово в выборе курса экономической политики. Тем самым возможности для первых шагов реформы были практически безграничны и определялись почти исключительно политической волей президента.

Политика либерализации была в тот момент по сути дела безальтернативной: ослабленное государство не имело ни административных, ни идеологических рычагов установления жесткого и хоть в какой-то мере эффективного контроля за товарно-материальными потоками. Однако сам либеральный курс, переводящий инфляцию из скрыто-подавленной в открытую форму, оставлял поле для выбора между двумя вариантами экономической политики.

Во-первых, возможен инфляционный путь, когда благодаря непрекращающейся эмиссии (прежде всего кредитной) обеспечивается поддержка основных отраслей производственной и непроизводственной сфер. Эта политика обычно имеет вполне определенную социальную базу в виде тех отраслей, которые получают первичные кредиты и могут больше других воспользоваться динамикой цен, получая даже своеобразный инфляцион-

ный доход. Недаром инфляционистская политика, как правило, имеет в обществе сильных, хотя и немногочисленных сторонников. Однако здесь постоянно сохраняется опасность гиперинфляции с ее тяжелыми последствиями для экономики страны, социальной стабильности и условий жизни народа.

Во-вторых, антиинфляционная политика, сопровождаемая банкротством многих предприятий и глубокими структурными сдвигами в народном хозяйстве. Основанная на требованиях «жестких денег», эта политика в лучшем случае индифферентна к различным группам давления и зачастую не имеет четко выраженной социальной базы. Ясно, что остановка инфляции в общем выгодна всем, но опасность потери своего положения (статуса, производства, доходов) в краткосрочной перспективе делает практически все производственные группировки резкими противниками подобного курса.

Разумеется, любое правительство может лишь стремиться к осуществлению той или иной альтернативы. Практическая деятельность располагается между ними при острой борьбе сторонников обеих линий.

Сформированное в ноябре 1991 г. правительство не имело явных и устойчивых связей ни с какими группами интересов производственно-хозяйственной сферы, а поэтому смогло однозначно заявить о своей приверженности антиинфляционному курсу. Либерализация цен на основную массу товаров и услуг, сопровождаемая ценовым скачком (шоком) в совокупности с ужесточением финансовой, кредитной и денежной политики, должна была привести к результатам, которые могли бы рассматриваться в качестве критериальных. Это быстрое (в течение нескольких месяцев) замедление роста цен и выход на «ценовое плато», появление товаров в магазинах и преодоление ситуации товарного дефицита; постепенная стабилизация валютного курса и отказ от множественности курсов; активизация процессов структурной перестройки, начиная с банкротства неэффективных предприятий и заметного роста безработицы.

Правительство на первом этапе было вынуждено действовать при отсутствии явной социальной опоры своему курсу. Тем самым оно развязывало себе руки в проведении непопулярных, но необходимых мер, оставаясь максимально нейтральным по отношению к различным «группам давления». Хотя быть невосприимчивым к их настойчивому лоббированию на практике оказалось нереальным.

Технически решение названных выше задач явилось вполне возможным. Главным, если не единственным, препятствием к проведению антиинфляционного курса были его социальная цена и политическое сопротивление реципиентов государственной помощи (в виде субсидий, льготных цен, дотаций и т. д.), круг которых по мере падения эффективности советской экономики все более расширялся. Тем самым уровень инфляции после либерализации цен становился не столько экономическим, сколько интегральным политическим показателем, характеризующим устойчивость позиций правительственной команды радикальных реформаторов, состояние политического климата в России и перспективы реализации данного типа рыночных реформ.

Уже первые шаги правительства вызвали резкое сопротивление, которое поначалу приняло чисто политические формы. Против либерализации цен решительно высказались вице-президент А. В. Руцкой (в декабре) и Председатель Верховного Совета Р. И. Хасбулатов (в январе). При всей серьезности таких заявлений за ними пока стояла не сколько-нибудь внушительная общественная сила, а политические комбинации в институтах власти (в парламенте и администрации президента) и склонность политических деятелей к популизму.

Однако уже весной появились явные признаки сплочения социальных групп в оппозицию решительному антиинфляционному курсу правительства, к этому времени уже отождествляемого с именем Е. Т. Гайдара.

Нарастание кризиса неплатежей стало общей основой формирования оппозиционного блока, основу которого составил директорский корпус госпредприятий. Взаимная задолженность как бы уравнивала различные предприятия, отодвигала на задний план более глубинные различия по возможностям адаптации к рыночным условиям. И потенциальные банкроты, и потенциальные лидеры оказались в одинаковой ситуации отсутствия финансовых ресурсов, запутанности взаиморасчетов с поставщиками и потребителями. Социальное единство разнородных производителей было в какой-то мере закреплено июньским Указом Президента РФ о банкротстве, в соответствии с которым практически любое предприятие подпадало под формальные признаки банкрота.

Другой причиной, побудившей различные слои производителей к быстрой политической самоорганизации, стала дискуссия вокруг либерализации цен по энергоносителям. Соответствующ-

кратств и роста безработицы. Лидеры ФНПР и Московской федерации профсоюзов уже в марте недвусмысленно давали понять, что, с их точки зрения, инфляция является для трудящихся меньшим злом, чем безработица (хотя вопрос об уровне приемлемой инфляции в этом контексте не обсуждался и не ставился).

Словом, к началу лета 1992 г. сложился мощный проинфляционный блок, включавший разнообразные группы интересов, — блок, имевший сильные позиции и в производственной сфере, и в среде законодателей (о чем наглядно свидетельствовали решения VI съезда народных депутатов России), и в средствах массовой информации. Политическое оформление этот блок получил в конце мая — начале июня, когда была создана партийная надстройка РСПП — Всероссийский союз «Обновление», а вскоре сформировался и «Гражданский союз», включивший ряд партий и организаций центристской и левоцентристской ориентации. Все это убедительно свидетельствовало о преодолении послепутчевых дезорганизации и деморализации в среде постсоветских «партий интересов».

Летом 1992 г. проинфляционный блок оказался лучше организованным и политически более мощным. Правительство Е. Т. Гайдара не могло с этим не считаться, и одной из основных партийно-политических задач июня — августа стало позиционное маневрирование с целью ослабления инфляционистов. Во-первых, это требовало усиления внимания правительства к формированию (и расширению) собственной социальной базы. Во-вторых, неизбежными становились компромиссы и лавирование ради раскола оппозиции. И то и другое означало известное отступление от первоначально заявленных целей быстрой стабилизации, замедления инфляции, сведения к минимуму бюджетного дефицита. Впрочем, отступление не могло явиться чем-то неожиданным, его неизбежность была предопределена радикальностью реформаторского курса первых месяцев 1992 г.

Радикальные реформаторы должны были вступить в союз с частью промышленников — директорами госпредприятий, и прежде всего с теми из них, кто видел для себя приемлемые перспективы вхождения в рыночную экономику и функционирования в новых условиях. Подобный союз обеспечивал поддержку или по крайней мере нейтральность немалой части инженерно-технических работников и рабочих соответствующих предприятий.

Компромисс был достигнут ценой ряда уступок в денежно-кредитной и внешнеэкономической сферах, а внешне оформлен путем введения в состав правительства ряда видных представителей директорского корпуса, связанных с военно-промышленным (В. Ф. Шумейко и Г. С. Хижа) и топливно-энергетическим (В. С. Черномырдин) комплексами. Ценой компромисса стало резкое ускорение роста цен в сентябре — ноябре (до 5% в неделю) и обвальное падение курса рубля (в 3 раза за 2 месяца). Не состоялся и ожидавшийся перевод безработицы из скрытой формы в открытую.

Однако этот курс позволил достичь ряда важных политических целей. Во-первых, в рядах промышленно-аграрной оппозиции уже к осени наметился раскол. Он стал заметен уже в августе на учредительном съезде товаропроизводителей. Значительная часть промышленников дистанцировалась от резкой антиправительственной и проинфляционной позиции организаторов этого съезда, в качестве которых выступили лидеры парламентской фракции «Промышленный союз» и часть руководства Верховного Совета (Р. И. Хасбулатов, Ю. М. Воронин, Ю. Г. Гехт). В дальнейшем, в течение осени, происходила явная поляризация директорского корпуса, одна часть которого все более явственно занимала сторону правительства, а другая склонялась к позициям Ю. Г. Гехта и его фракции. Встреча Е. Т. Гайдара с промышленниками в Тольятти (октябрь), съезд РСПП, на котором состоялся взаимопользительный диалог радикальных реформаторов с директорами госпредприятий (ноябрь), и, наконец, резко антиправительственный съезд товаропроизводителей незадолго до открытия декабрьского съезда народных депутатов не только наглядно продемонстрировали, но и формально закрепили этот раскол.

Во-вторых, резкое ухудшение экономической конъюнктуры осенью стало важным практическим подтверждением правоты правительства, сопротивлявшегося ослаблению денежно-кредитной политики и отступившего летом под напором объединенных сил хозяйственных руководителей. Демонстрационный эффект прямой связи между кредитной экспансией и инфляцией может в дальнейшем стать важным социальным опытом для последующих решений макроэкономического характера. Тем самым позиции инфляционистов были довольно сильно подорваны в глазах общественного мнения.

Одновременно благодаря начавшейся приватизации (точнее, условиям обращения и использования ваучеров) стали

происходить важные подвижки в социальном облике директорского корпуса. Приватизация дает части директората очевидный шанс стать фактическими, а затем по мере перераспределения ваучеров и реальными собственниками своих предприятий. Это ведет к радикализации позиций менеджеров, особенно наиболее сильных и активных из них. Их экономические и политические воззрения все более смыкаются с позицией радикальных реформаторов, а последние все более овладевают языком организаторов производства и все глубже проникают в систему интересов и ценностей последних. Учитывая печальный экономический опыт второй половины 1992 г., часть директорского корпуса стала явно отказываться от своих прежних воззрений и склоняться в пользу жесткой антиинфляционной политики.

Как следствие все более заметными становятся процессы размывания социальной базы умеренного центристского блока, политическим воплощением которого стремился быть «Гражданский союз». Поляризация в среде директоров государственных предприятий, по-видимому, сохранится и даже укрепитя в 1993 г., следствием чего может стать дальнейшая поляризация российского политического спектра.

4. ПРАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТ

Постоянная напряженность в отношениях между институтами власти, то и дело приводящая к конфликтам и поставившая страну на грань затяжного политического кризиса, — такова одна из наиболее характерных черт общественно-политической жизни России. Практически повсеместно, снизу доверху в стране идет борьба между представительной и исполнительной ветвями власти — борьба, достигшая наивысшего накала на федеральном уровне как противостояние основной массы депутатского корпуса, с одной стороны, и президента и его правительства — с другой.

Существуют две причины этой борьбы, которая имеет, разумеется, далеко не личностную природу. Одна объясняет социально-экономические корни конфликта между депутатским корпусом и администрациями разных уровней. Другая подводит к ряду важных выводов относительно конституционно-правовых перспектив осуществления экономических преобразований.

Первая связана с характером интересов членов посткоммунистического общества. В краткосрочном плане существует стрем-

ление людей минимизировать приходящееся на долю каждого «бремя перемен», сохранить статус-кво своего дореформенного материального благополучия, обеспечить сохранение своих предприятий и организаций, даже если они являются абсолютно бесперспективными с рыночной точки зрения. Вместе с тем существует общее понимание необходимости глубокого реформирования всего комплекса экономических отношений.

Двойственность интересов находит институциональное оформление в позициях депутатского корпуса и исполнительной власти. Депутаты, непосредственно связанные со своими избирателями, не могут не иметь популистскую доминанту в своей деятельности. Даже понимая неизбежность социальных тягот и экономического спада, они должны остро реагировать на сложности повседневной жизни своих граждан.

Иное положение занимает правительство во главе с президентом. Всенародно избранный глава государства должен обеспечивать реализацию стратегических целей. Именно президент может позволить себе идти на принятие мер столь же необходимых, сколь и непопулярных.

Это противоречие возникло и оформилось лишь в конце 1991 г., когда вопросы «перетягивания» власти с союзными структурами практически завершились и в России новое правительство начало предпринимать шаги по быстрому разрушению коммунистической экономической системы. А по мере развертывания реформ противостояние властей все более обострялось.

Второй причиной названной борьбы является слабость конституционного механизма в России. Система государственных институтов продолжает базироваться на всевластии Советов (представительных органов), а не на разделении властей. Принцип баланса высшей власти практически полностью отсутствует. Предпринятая осенью 1991 г. попытка исправить эту ситуацию предоставлением президенту некоторых особых полномочий и использование их Б. Н. Ельциным для ускорения экономических реформ привели к зеркальному усилению оппозиционных парламентских сил, которые повели ожесточенную борьбу за ограничение президентских prerogatives.

Отсутствие нового, демократического и целостного Основного закона создает условия для постоянных попыток законодательной власти вмешиваться в компетенцию исполнительной власти или даже поставить последнюю в полную зависимость от себя.

В 1992 г. это многократно проявлялось в сфере экономической политики. Народные депутаты настойчиво стремились усилить свой контроль за деятельностью Центрального банка; пытались напрямую подчинить себе Госкомитет по антимонопольной политике; создавали мощные и фактически многопрофильные финансовые институты (Пенсионный фонд, Фонд социальной поддержки), подчеркнуто выведенные из сферы влияния правительства, и т. д. Все это было наглядным проявлением политической борьбы, переносимой на экономическую почву.

Ситуация осложнилась тем, что в депутатском корпусе в 1992 г. оформились лоббистские группировки, которые в слабоструктурированном в политическом (партийном) отношении парламенте сразу стали играть заметную роль. Особенно выделялись в этом отношении такие фракции, как Промышленный союз и Аграрный союз.

Российское парламентское лобби образца 1992 г. имело ряд специфических черт, отличающих его от зарубежных аналогов. Во-первых, лоббирование практически полностью ограничивалось сферой материального производства. В среде российских депутатов отсутствует столь характерное для современных развитых стран организованное давление со стороны социальной сферы, женских и ветеранских организаций, потребителей, экологов и т. п. Во-вторых, российские лоббисты выступают по сути дела с позиции крупных монополистических образований, настаивая на сохранении и воспроизводстве традиционной системы государственных монополий, тесно связанных с государственным сектором народного хозяйства. Наконец, в-третьих, парламентские лоббисты демонстрируют довольно узкое понимание интересов государственных предприятий. Видя реальную опасность банкротства части государственных предприятий, они сосредотачивают свои силы не на поиске механизмов смягчения социальных тягот для трудящихся, а на максимальном сохранении самих производственно-хозяйственных структур.

В ситуации отсутствия четкой системы разделения властей лоббизм оказывается особенно опасным, так как давление на власть находит себе пристанище в высшем и всевластном государственном институте — съезде народных депутатов. Между тем наиболее подверженный организованному лоббизму законодательный корпус в реальной российской политической жизни несет наименьшую ответственность за экономические последствия своих решений.

- отсутствие сколько-нибудь доминирующей и организованной социальной силы консервативной ориентации;
- наличие радикальной партии, обладающей политической волей и решительностью;
- высокая активность широких масс народа.

Иные условия необходимы для решения задач преодоления кризиса и осуществления стабилизационной экономической политики, обычно требующей существенных социальных жертв и дающей позитивный результат лишь по прошествии некоторого времени. Хозяйственная стабилизация и формирование новых общественных отношений предполагает:

- наличие социальной группировки (силы), утвердившей свое политическое господство в ходе предшествовавших этапов общественной борьбы, ее доминирование и способность подчинить своим интересам созидания новых отношений интересы других социальных групп;
- усталость народа от политических битв прошлого, его политическая пассивность, компенсируемая (при благоприятном стечении обстоятельств) активностью граждан в хозяйственной сфере, в решении проблем собственного материального благополучия.

Развитие этих двух факторов в 1992 г. и формировало решающие политические предпосылки осуществления радикальных либеральных реформ, в первую очередь в сфере экономической.

2. СОЦИАЛЬНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

Ситуация в сфере массовых общественных настроений начиная с осени 1991 г. в общем была благоприятной для осуществления болезненных реформ либерального типа.

После провозглашения в конце октября курса на либерализацию цен и зарплаты в средствах массовой информации доминировали ожидания серьезных социальных потрясений, массовых акций протеста накануне, во время или после неизбежного скачка цен. Ситуация усугублялась быстрым разрушением потребительского рынка, деградация которого, естественно, особенно резко проявилась в ноябре — декабре, поскольку производители и торговля были заинтересованы в придерживании запасов до 2 января 1992 г. (дня либерализации цен).

ТАБЛИЦА 4. ДОВЕРИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМ ГРУППАМ, %

Группы	Регионы															
	Москва				Крупные города				Малые города и села				Всего			
	1991		1992		1991		1992		1991		1992		1991		1992	
	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.	Дек.	Май	Авг.	Дек.
Радикальные демократы	22	11	8	9	18	10	2	3	4	4	1	0	16	8	5	3
Умеренные демократы	40	15	13	12	21	9	4	6	10	8	4	6	23	11	7	7
Коммунисты	2	3	1	2	6	4	6	5	5	5	7	9	4	4	3	5
Патриоты	4	9	4	5	9	12	9	7	15	18	10	12	8	13	8	7

Правительство на протяжении 1992 г. оказывалось в основном силой, противостоящей законодателям. В общем его популярность и социальная база росли, хотя очень медленно и с колебаниями (табл. 4). Если социальная база правительства укреплялась за счет сил, склонявшихся к поддержке рыночного курса (причем не столько радикального, сколько настойчивого и последовательного), то опорой Верховного Совета и съезда народных депутатов все более становились радикалы-реакционеры из неокommунистических и патриотических организаций.

Правительство оказалось в очень сложном положении с политико-правовой точки зрения, что становилось все более заметным и опасным по мере обострения отношений с парламентом. Дело в том, что реформаторский Кабинет держался исключительно доверием президента, чьи возможности политического маневрирования были отнюдь не безграничны.

Все это вскрылось в ходе работы VII съезда народных депутатов России (1–14 декабря). Обе ветви власти вышли из него ослабленными.

Парламент, его консервативно-центристское большинство пока мало чего добились отставкой Е. Т. Гайдара и лишь способствовали своей дальнейшей дискредитации в глазах общественного мнения. Многие депутаты как консервативной, так и рыночной ориентации стремятся покинуть его стены и переместиться в исполнительные или иные структуры.

Правительство формально не претерпело серьезных изменений. Однако в сложившейся конституционной ситуации

очень многое будет зависеть теперь от позиции его руководителя — Председателя Совета Министров. В правовом отношении после утверждения его съездом это фигура гораздо более самостоятельная, чем принято в республиках президентского типа. Премьер получает теперь широкое поле для собственной политической игры, особенно в экономической сфере. Уже в ближайшее время В. С. Черномырдин должен будет заявить о себе гораздо более отчетливо, чем сразу после его избрания. И в этой ситуации с большой степенью вероятности следует ожидать изменения позиций большинства руководителей правительственных ведомств.

В результате завершившегося съезда сформировался новый фактор внутривластной жизни. По-видимому, уже можно говорить о самостоятельной роли «силовых» министерств, которые оказались как бы между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Эти структуры явно примыкают к позиции Совета Безопасности — нового, сформированного в 1992 г. органа, которому Законом о безопасности (май) придан статус конституционного. Чрезвычайно широкое толкование понятия «безопасность» в законодательстве (включая экономические и экологические аспекты) создает легальный механизм перераспределения власти и изменения характера экономических реформ. Это становится тем более возможным, что Совет Безопасности покинули последовательные реформаторы Е. Т. Гайдар и С. А. Филатов, а в его состав вошел Р. И. Хасбулатов. Определенные возможности для маневрирования создает также пополнение состава постоянных членов В. С. Черномырдиным. Наконец, координатор и фактический руководитель Совета Безопасности Ю. В. Скоков известен тесными связями с депутатским промышленно-аграрным лобби, экономические воззрения которого достаточно далеки от рыночных.

Формирование сильной (возможно, авторитарной) власти остается одной из проблем российских реформ. Это является практически неизбежным как с экономической, так и с социально-политической точек зрения.

События 1992 г. показывают, что президент, безусловно, стремится к формированию сильной власти, причем намерен идти к этому конституционным путем. Вот почему именно вокруг подготовки конституционного референдума (формулиро-

вок, сроков, статуса) разворачивается основная политическая борьба, которая может отодвинуть в тень политику экономических реформ. Последнее подтверждается и осторожностью первых шагов В. С. Черномырдина, не форсирующего объявление принципов своей экономической доктрины.

Парламент, имеющий ярко выраженную популистскую направленность, к концу 1992 г. практически потерял возможность стать источником сильной реформаторской власти. И в то же время возможность влиять на ход реформы с формально-правовой точки зрения остается чрезвычайно широкой. Более того, используя свое право вносить любые изменения в Конституцию, он способен ограничивать влияние радикальных реформаторов на развитие экономико-политических процессов в стране. Вряд ли прекратятся в 1993 г. активные нападки на президента с целью его отставки. Вполне вероятны попытки изменения Конституции в направлении значительного усиления статуса вице-президента и его возможности быть преемником президента. Последнее стало бы естественным результатом быстрого сближения А. В. Руцкого с умеренно-консервативной частью парламентариев в истекшем году (табл. 5).

Подобные действия депутатов в конечном счете будут ориентированы не только на ужесточение, но и на переориентацию политического режима. Ведь именно парламентский механизм без многовекового опыта функционирования представительных институтов с большой степенью вероятности вытолкнет из своей среды хунту или вождя, которым депутаты и передадут основные полномочия. Механизмы формирования правительства с этой точки зрения особенно важны, и при политически благоприятном для себя развитии событий парламент с видимым удовольствием отдаст значительную часть властных полномочий главе правительства. (Отчасти это напоминает события на Украине, связанные с избранием президента. Хотя, конечно, для такого варианта необходимы твердые позиции в парламентско-партийной среде и тесная связь с наиболее активными социальными группами.)

Поиск путей формирования сильной федеративной власти сочетается с действиями по укреплению соответствующих региональных институтов. Они будут играть все более заметную роль в экономической реформе, оттягивая на себя налоговые

ТАБЛИЦА 5. Индексы популярности политических деятелей по России (в ретроспективе), %

Б. Н. Ельцин, Президент Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Июнь	Май	Апр.	Март	Февр.	Янв. 92
В отставку	16	23	17	22	17	13	13	15	15
Продолжать	61	57	68	68	68	74	72	69	71
Не знаю	23	20	15	10	15	13	15	16	14

А. В. Руцкой, вице-президент Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Май	Апр.	Март	Февр.	Янв. 92
В отставку	16	20	16	16	16	20	20	13
Продолжать	54	53	60	60	58	44	51	52
Не знаю	30	27	24	24	26	36	29	35

Е. Т. Гайдар, и. о. Председателя Правительства Российской Федерации

	Сент.	Авг.	Июль	Май	Апр.	Март	Февр. 92
В отставку	45	38	29	31	29	34	28
Продолжать	31	38	49	49	50	30	39
Не знаю	24	24	22	20	21	36	33

Правительство Российской Федерации

	Сент.	Май	Апр.	Март 92
В отставку	25	16	17	23
Продолжать	43	64	62	48
Не знаю	32	20	21	29

Р. И. Хасбулатов, Председатель Верховного Совета Российской Федерации

	Сент.	Июнь	Май	Апр.	Март 92
В отставку	44	41	35	28	20
Продолжать	25	33	38	47	52
Не знаю	31	26	27	25	28

Источник: служба «Мнение», Москва (руководитель Г. А. Пашков).

поступления и отстаивая свои права на модификацию приватизационной деятельности. Скорее всего, активизируется деятельность хозяйственно-политических организаций типа союзов городов, земель, губернаторов и т. п.

5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В 1992 г. региональная политика России разделялась на два направления. Первое — по отношению к областям и регионам, стремящимся выделиться в самостоятельные экономические единицы. Второе — по отношению к автономиям и республикам, входящим в состав РФ, уже обретшим экономическую самостоятельность и политический суверенитет. Весь год прошел под знаком борьбы за сохранение федеративного устройства государства в его более или менее жестком виде, причем Центр в лице президента и правительства выступал за менее жесткий вариант, а Верховный Совет — за более жесткий, постоянно упрекая президента в желании развалить Россию. Однако Верховный Совет не спешил законодательно оформить и закрепить разграничение компетенции центральных и региональных властей, полностью отдав это на откуп исполнительной власти. Он не принимал законы, которые способствовали созданию обновленной Федерации. Постановления VII съезда народных депутатов «О главах администраций» недостаточно, несмотря на то что оно внесло положительные изменения в систему федеративных отношений.

Концепция региональной политики президента, отдававшего отчет в том, что в наследство ему досталось сверхцентрализованное государство, была направлена на предоставление областям и регионам определенной экономической свободы в условиях либеральной экономической реформы, поддерживала их объединение в региональные блоки, в рамках которых можно было бы осуществлять политику реформ в соответствии с местными условиями. Однако, дав экономическую свободу, Центр не дополнил ее перераспределением властных полномочий, в силу чего децентрализация приняла стихийный характер.

Первый год проведения либеральной экономической реформы характеризовался стремлением регионов и автономий к максимально возможному экономическому «суверенитету» в зависимости от экономической и социальной ситуации в регионе. Основная борьба между Центром и регионами шла по вопросам собственности, денег и налогов, бюджетов.

В течение года региональная администрация полностью взяла под контроль региональные отделения банков и органы охраны правопорядка, подчинила себе местные органы управления. В своих действиях она руководствовалась следующими целями: в краткосрочной перспективе — приостановление спада произ-

водства продуктов питания и предметов первой необходимости, предотвращение массовых забастовок и беспорядков, перенос дотаций от производителя на менее защищенные группы потребителей; в среднесрочном плане — формирование местных рынков с равновесным спросом и предложением продуктов питания и предметов первой необходимости, создание механизмов защиты этих рынков от негативного влияния других регионов, смягчение отрицательных последствий инфляции путем административного регулирования цен; в дальней перспективе — предотвращение массовой безработицы, создание благоприятного инвестиционного климата и образование новых рабочих мест.

В ходе осуществления этих задач усиливались тенденции укрупнения территорий в целом по России, а также интеграции их в самостоятельные производственно-экономические «республики» на Дальнем Востоке, в Сибири и на Урале. На протяжении всего года руководителями областных администраций велись переговоры о создании защищенных общих рынков (Дальневосточный, Сибирский, Уральский). Общая концепция такой политики разрабатывалась и пропагандировалась главами администраций Сахалинской, Новосибирской и Тюменской областей, Красноярского края. Ее научно-экономическое обоснование готовили сотрудники Сибирского, Дальневосточного и Уральского отделений РАН. Если в начале года подобная активность имела скорее декларативный характер и использовалась как средство для торга с правительством по отдельным вопросам осуществления экономической реформы, то во второй половине года пошел процесс организационного оформления промышленно-экономических блоков. Наряду с региональными блоками «Сибирское соглашение», «Большой Урал» и «Дальневосточное соглашение» началась организация блоков областей центральной части — «Золотое кольцо», «Большая Волга» и юга России.

Идеи экономической регионализации поддерживались большинством населения областей и краев Дальнего Востока, Западной Сибири, Урала и юга России. Это объяснялось тем, что в условиях неопределенности функций Центра местное население и региональные власти поверили в возможность самостоятельного решения своих проблем. Впечатление ненужности Центра несколько ослабло во второй половине года, после того как правительство стало больше заниматься вопросами функционирования отдельных предприятий и развивать про-

цесс приватизации. Кроме того, начав борьбу за перераспределение полномочий с Центром, региональные власти неожиданно для себя столкнулись с аналогичными проблемами в отношениях с местными администрациями. Это привело к тому, что к концу года региональные власти готовы были пойти на компромисс с Центром по многим вопросам.

По мере развертывания экономической реформы стали возникать конфликты между центральным правительством и регионами при определении налоговых отчислений в федеральный бюджет. Такие области, как Челябинская, и Совет сибирских областей приняли решение о введении одноканальной налоговой системы. Многие области переводили в федеральный бюджет только часть положенных налогов. Началась «налоговая» война. Чтобы прекратить ее, правительство приняло меры по восстановлению установленного законодательством порядка сбора и распределения федеральных налогов. В этом оно имело поддержку Центрального банка и Верховного Совета РФ.

Результаты движения за права автономий и республик, входящих в состав РФ, были оформлены в Федеративном договоре и протоколах к нему. Однако процесс конституирования суверенитета автономий и республик в составе РФ не был завершен.

В условиях дефицита продуктов питания и предметов первой необходимости все автономии и республики проводили политику усиления контроля за товаропотоками и отдельными ресурсами. Так, Карелия отказалась выполнять поставки по лесу и другим ресурсам до выполнения взаимных поставок из других регионов РФ; Татарстан и Башкортостан ввели лицензирование на вывоз сельскохозяйственной продукции; Чечня добивалась переориентации вывоза нефти и нефтепродуктов. Право на полный суверенитет над своими ресурсами провозгласили Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Дагестан и др.

Элементы политической независимости — институт президентства, национальная гвардия, национальный банк, министерство иностранных дел, верховенство части республиканских законов над федеральными — наблюдаются в республиках, где экономика имеет ярко выраженный топливно-сырьевой характер (Татарстан, Башкортостан).

Для республик Волжско-Уральского региона (Удмуртия, Мордовия, Чувашия, Марий Эл, Калмыкия) характерно постепенное развитие национализма при отсутствии претензий на политическую независимость. В Удмуртии и Мордовии

сдерживающим фактором роста национализма выступают промышленно-отраслевые элиты (предприятия ВПК), тесно связанные с Центром, зависящие от его заказов и инвестиций для конверсии, а также низкая доля коренного населения (32% удмуртов и 36% мордвы). В Марий Эл, Чувашии и Калмыкии это объясняется отсутствием стратегических сырьевых ресурсов и самостоятельной индустриальной базы, без наличия которых практически невозможно их автономное выживание.

Для контроля над национальными движениями в автономиях и процессом децентрализации в русских землях необходимо отказаться от принципа уравнивания статусов всех национально-территориальных образований, а также от уравнивания статусов автономий и русских земель. Действенным решением проблемы может стать конституционное определение суверенитета русских земель и национальных автономий и республик, которое должно произойти с принятием новой Конституции РФ.

6. ПОСЛЕГАЙДАРОВСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

События января — апреля 1993 г. при всем внешнем драматизме и накале страстей не внесли сколько-нибудь существенных изменений в политический ландшафт российских реформ. Борьба между исполнительной и законодательной ветвями власти продолжала обостряться, перекидываясь на регионы — субъекты Российской Федерации. Каждый новый виток этой борьбы ослабляет положение обеих сторон. Одновременно укрепляется политический вес регионов, и особенно тех из них, где удастся обеспечивать единство действий властей. Продолжает нарастать безразличие широких слоев населения к вопросам политической борьбы.

Однако анализ событий последнего времени позволяет увидеть новые явления экономико-политической жизни.

Один из наиболее важных моментов — изменение характера взаимного влияния экономических и политических процессов. В начале статьи уже обращалось внимание на резкое усиление роли экономических факторов в общественной жизни на рубеже 1991–1992 гг. Теперь хотелось бы рассмотреть вопрос несколько подробнее, в контексте событий последних 6–7 лет, т. е. начиная с известной всему миру перестройки.

В развитии общественных процессов перестройки можно проследить интересные закономерности, которые, кстати, про-

являлись до того практически во всех крупных революциях прошлого. Основу этих закономерностей составляет логика социальной и политической борьбы, в непосредственной зависимости от которой оказываются проблемы экономики.

Первый этап охватывает примерно 1985–1988 гг. Тогда, как и всегда в начальной фазе революции, произошло объединение подавляющей части общества против наиболее одиозных, уродливых черт старого строя. Всем хотелось сбросить путы брежневской эры, и казалось, что, раскритиковав свое недавнее прошлое, страна может начать быстро двигаться в направлении прогресса и процветания.

Единство сил порождает иллюзии легкости и быстроты решения стоящих перед обществом проблем — иллюзии, за которые вскоре приходится расплачиваться серьезной дестабилизацией народного хозяйства. Наиболее ярким примером здесь была, конечно, антиалкогольная кампания, призванная покончить с этим вековым злом за считанные месяцы, а на практике лишь подорвавшая госбюджет и усилившая инфляционный потенциал. А чего стоила идея быстрого повышения уровня жизни при одновременном резком сокращении доли потребления в национальном фонде?

Наконец, стремление к реформам находит выражение и в готовности властей воплотить в жизнь наиболее передовые достижения экономической мысли, казавшиеся прежде чуждыми радикальными. Самостоятельность, самоуправление, самофинансирование государственных предприятий как основа полного хозрасчета и будущего процветания — все эти идеи нашли отражение в Законе о госпредприятии (1987 г.) и в практике тех лет. Увы, выработанные в условиях жесткой интеллектуальной цензуры, они стали мощным дестабилизирующим фактором, поскольку не могли преодолеть основную табу — признать необходимость адекватных изменений в отношениях собственности, а проще говоря, приватизации и демонополизации. В итоге резко ослаб государственный контроль за динамикой зарплат и цен, но механизм рыночной конкуренции так и не сформировался.

Вползание в экономический кризис вело к ослаблению власти при одновременном усилении политической борьбы и поляризации социальных сил. Сигнал прозвучал в конце 1987 г. на знаменитом Пленуме ЦК КПСС. Начался второй этап революции. Главная его черта — полная подчиненность экономических проблем задачам политической борьбы. Одни струк-

туры власти уже не могли обеспечить решение хозяйственных проблем привычными методами, а другие еще не имели достаточного влияния для контроля за ситуацией. Причем никто из них практически не считался с экономическими издержками противоборства.

Примеры всем в России памятли. Налоговая война, когда союзные и российские лидеры, не задаваясь вопросом о бюджетном дефиците, стремились перетянуть на свою сторону трудовые коллективы, снижая обложение прибыли. Война программ, когда рецепты по выводу страны из экономического тупика сыпались как из рога изобилия, одновременно демонстрируя свою полную политическую беспомощность. Война суверенитетов, размывавшая политическое пространство страны. Серия забастовок 1989–1991 гг., имевшая явную политическую направленность. Даже пресловутый обмен денежных купюр в январе 1991 г. имел явно выраженную политическую цель — сбить волну общественного недовольства и тревоги за судьбу демократических перемен, вызванную усилением влияния консерваторов в союзных структурах власти и трагическими событиями в Прибалтике. Нараставшее напряжение вскрылось после августовских событий. Воля и решительность президента и первого посткоммунистического Правительства России резко динамизировали экономические процессы.

К концу 1992 г. между экономическими и политическими процессами наметился явный разрыв. Политические битвы при всей их остроте и, казалось бы, судьбоносности для осуществления экономических реформ практически перестают влиять на последние. Это отчетливо видно, если обратиться к такому чуткому к политической жизни показателю, каким является курс национальной валюты. Вопреки всем ожиданиям валютный рынок практически никак не отреагировал на отставку Е. Т. Гайдара 14 декабря 1992 г. и на избрание главой правительства человека, открыто заявившего о своем осторожно-консервативном экономическом кредо. В те дни курс рубля даже несколько окреп, что, разумеется, также не имело никакого отношения к политическим событиям. И дальнейшая острая борьба в верхних эшелонах власти России, перераспределение властных полномочий по вертикали практически не сказывались на состоянии валютного рынка, т. е. курс рубля падал, но это падение происходило плавно, отражая особенности бюджетной и кредитно-денежной политики, но отнюдь не новые и новые всплески борьбы за внешние атрибуты власти.

щее заявление в меморандуме, направленном в международные финансовые институты (март 1992 г.), стало едва ли не самой серьезной политической ошибкой правительства. Здесь в какой-то мере была предпринята попытка повторить благоприятный опыт заблаговременного объявления о либерализации цен осенью 1991 г. Тогда этот шаг позволил населению психологически подготовиться к жизни в новых условиях, а производителям и товаропроводящей сети накопить запасы. Кроме того, абсолютное большинство промышленников до 2 января еще довольно смутно представляли себе последствия отпуска цен со стороны спроса: многие директора госпредприятий смотрели на свободу цен как на возможность улучшить свое положение за счет потребителей, имея слабое представление о феномене спросовых ограничителей. К весне ситуация резко изменилась и опасность освобождения цен на энергоносители в совокупности с кризисом неплатежей и маячившей (пока, правда, на уровне политических деклараций) угрозой банкротства сыграли цементирующую роль в формировании производственной «партии интересов» — мощного союза постсоветских производителей, на время объединившего на общей платформе как умеренных, так и консервативных политиков.

В апреле — мае сложился причудливый союз производителей различных отраслей и сфер хозяйственной деятельности, до того являвшихся непримиримыми конкурентами при дележе ресурсов госбюджета. Особенно ярко это проявилось в коалиции лидеров военно-промышленного и агропромышленного комплексов: первые требовали кредитных инъекций не только для себя непосредственно, но и для аграрников, рассчитывая, что эти кредиты будут использованы прежде всего на закупку производимой ими же продукции сельскохозяйственного машиностроения, спрос на которую в 1992 г. резко упал.

Одновременно усиливалось взаимодействие между организациями промышленников и традиционными профсоюзами. Особенно показательным было заключение майского соглашения между РСПП и ФНПР, имевшее явно сепаратистский и антиправительственный характер. Речь шла о формировании механизма согласованных действий между двумя участниками шедших с февраля переговоров в рамках «трехсторонней комиссии» в противовес третьей стороне — правительству. Цель соглашения была с самого начала очевидна — и промышленники, и профсоюзы стремились предотвратить опасность остановки инфляции ценой начала реальных бан-

социально-экономической структуры, оказываются бессильными в новых. Они теряют опору быстро и, кажется, безвозвратно.

И одновременно укрепляется сила новых собственников — уже официально признанных (новые предприниматели) или пока не успевших в полной мере реализоваться (высшие менеджеры государственных предприятий). Несмотря на наличие ряда серьезных противоречий в их среде, они явно предъявляют претензии на политическую власть, на более активное участие в определении характера и хода дальнейших экономических реформ. Особенно отчетливо это заметно на региональном уровне, где происходит или сращивание политиков и предпринимателей, или непосредственный приход предпринимателей в политику. (Пожалуй, наиболее ярким примером последнего являются выборы президента Калмыкии, где победу одержал 30-летний предприниматель и народный депутат России К. Илюмжинов.)

Используя терминологию Французской революции, можно сказать, что мы стоим накануне термидора. Термидор — это вовсе не обязательно казнь радикалов. Это прежде всего приход к власти представителей новых, экономически влиятельных структур. Это время относительной политической стабилизации, хотя экономические проблемы остаются весьма острыми и долго еще будут основной причиной социальной напряженности.

Термидорианский режим обычно бывает довольно спокойным, ему не свойственны яркие герои и лозунги. Он выполняет черновую работу по закреплению дел, начатых «пламенными революционерами», хотя самим этим революционерам чаще всего при этом режиме приходится несладко.

С известными оговорками то же самое можно сказать и о колебаниях курса приватизационного чека — ваучера. Поскольку само существование ваучерной приватизации тесно привязывалось к политической судьбе вице-премьера А.Б. Чубайса, являющегося одной из наиболее близких к Гайдару фигур, в ноябре — декабре колебания ваучера во многом следовали за политическими встрясками. Но и здесь по мере развертывания приватизации наблюдается все более и более явное ослабление этой связи. Более серьезное влияние на курс ваучера оказывают реальный объем приватизируемого имущества, с одной стороны, и политика участвующих в приватизации коммерческих структур (играющих на повышение или понижение) — с другой.

Все это свидетельствует о приближении (или даже наступлении) нового этапа в истории российских реформ. Не вдаваясь сейчас в подробные рассуждения и доказательства исторического и логического характера, хотел бы ограничиться одним утверждением: видимый разрыв между экономическими и политическими явлениями свидетельствует о завершении процессов революционных политических потрясений, связанных с формированием новой социальной структуры общества, с появлением новых собственников, с усилением их реального политического веса в отличие от формальной во многом власти старых государственных институтов. Конечно, речь идет пока лишь о первоначальной схеме, о черновом наброске новых отношений собственности. Еще предстоит создание новых институтов и механизмов, адекватных складывающемуся экономическому и социальному порядку. Но основы этого порядка уже заложены.

В этом процессе нельзя ни недооценивать, ни переоценивать роль приватизации. Последняя очень важна, поскольку дает легитимные рамки новым общественным отношениям, выводит собственника на поверхность политической и хозяйственной жизни. Но приватизация сама по себе не начинает фактическое перераспределение собственности, которое осуществляется в России в неявных формах уже на протяжении ряда лет.

Именно реальное осуществление перераспределения собственности и даже завершение начальной фазы этого процесса приводят к отрыву хозяйственной жизни от поверхностных политических боев. Институты государственного управления, сформированные еще в условиях доминирования старой

однородны, у них различные экономические интересы, предопределяющие борьбу вокруг экономической политики в настоящем и будущем. Об этом и пойдет речь в данном разделе.

Постоянная борьба между президентом и Верховным Советом России, которая проходила без видимых успехов для той или другой стороны, вела к снижению роли обоих институтов, их способности сколько-нибудь активно влиять на положение дел в экономике. Это относилось к возможности опираться как на традиционные методы прямого государственного регулирования хозяйственной жизни (будь то на уровне предприятий или регионов), так и на рыночные рычаги, многие из которых оказываются заблокированными противостоянием ветвей власти. Борьба с коррупцией, имеющая очевидную политическую подоплеку, сомнительные с экономической и опасные с политической точки зрения мероприятия типа обмена денежных купюр (в июле), настойчивые попытки властей дискредитировать друг друга в конечном счете достигают результатов, и все ветви власти оказываются действительно дискредитированными.

Во-вторых, происходило усиление роли регионов в формировании и осуществлении экономической политики. С одной стороны, это имело корни в действиях федеральных органов, стремившихся использовать регионы в своей борьбе. Как и в 1991 г., конкурирующие институты пытались заигрыванием с влиятельными субъектами хозяйственно-политической жизни обеспечить себе преимущества: тогда это проявлялось в отношениях руководства СССР и России с регионами и предприятиями, а теперь акцент сделан на регионах как субъектах Российской Федерации. Некоторое торможение этого процесса осенью 1993 г. вряд ли может быть долговременным. Новая Конституция, ограничивая права регионов рамками современного федерализма, одновременно институционализирует сильное региональное лобби в виде Совета Федерации — верхней палаты Федерального собрания.

С другой стороны, надо констатировать и объективное возрастание роли регионов независимо от чьих бы то ни было желаний и действий, поскольку формирование современного рыночного хозяйства в условиях России неотделимо от преодоления унитаризма и требует федерализации ее в той или иной форме. Экономический кризис толкает регионы к попыткам локализации своих проблем и максимальной независимости от действий достаточно далекого и недостаточно

эффективного Центра, хотя с появлением проблемы спросовых ограничений стремление регионов к локализации своего экономического пространства резко ослабло. Кроме того, российские регионы не так сильны по отношению к федеральному Центру в организационном и конституционном отношении, как республики СССР. Поэтому непосредственная угроза целостности России оставалась сравнительно незначительной, но она могла бы стать реальностью при резком усилении нестабильности центральной власти и неопределенности ее экономической политики.

В-третьих, существенным элементом современной экономико-политической ситуации являлось возобновление «войны программ», когда на имя президента и в прессу постоянно поступают записки, проекты указов и постановлений по фундаментальным вопросам осуществления экономических реформ. Опыт последних лет неоднократно подтверждает, что подобная ситуация является естественным спутником ослабления политической власти в стране. Летом 1993 г. она вновь дала о себе знать, причем в достаточно острой форме. С назначением О.И. Лобова первым заместителем председателя правительства предпринимались постоянные попытки навязать такие шаги, которые фактически означали бы коренную смену курса экономической политики в направлении ее украинизации¹. Характерной особенностью стало перенесение «войны программ» в само правительство — раньше программы выдвигались или властями разных уровней (1990–1991 гг.), или различными социально-политическими группировками (1992 г.). А после выборов 12 декабря, обнаруживших значительную поляризацию общественных настроений, «война программ» разразилась с новой силой, что привело к острому правительственному кризису в январе 1994 г.² В результате на заседании нового правительства, посвященном итогам 1993 г., исполнительной власти пришлось вновь столкнуться с целым веером

¹ В рассматриваемый период Правительство Украины во главе с В. Фокиным включало представителей ведущих экономических группировок и находилось под сильным влиянием отраслевых лоббистов. Это существенно ослабляло возможности осуществления сколько-нибудь последовательного курса на макроэкономическую стабилизацию.

² В конце января 1994 г. правительство покинули представители либерального экономического крыла — Е. Т. Гайдар, Б. Г. Федоров, Э. А. Памфилова.

программных документов, авторы которых предлагали свои проекты спасения российской экономики.

В-четвертых, как и в 1991 г., вновь резко возросла роль чисто политических аргументов при принятии решений в экономической области. Экономические процессы вновь оказались на положении заложников политического противостояния. Иными словами, многие важные решения принимались под воздействием потребностей текущей политической борьбы безотносительно к их экономическим последствиям. Среди примеров можно назвать:

- бюджетные решения Верховного Совета, который настаивал на осуществлении государственного бюджета с дефицитом, делавшим политический и экономический коллапс страны практически неизбежным;
- предложения Верховного Совета о разрешении регионам оставлять у себя налоги в той мере, в какой это им необходимо, безотносительно к законодательно зафиксированным обязательствам перед федеральным бюджетом;
- операцию по обмену денежных купюр, проведенную в конце июля 1993 г., дестабилизировавшую политическую ситуацию и преследовавшую достаточно туманные экономические цели;
- попытки изменения механизма приватизации, подрывавшие стабильность осуществления реформ и доверие к политике властей.

Наконец, *в-пятых*, на протяжении большей части 1993 г. в политической жизни страны важное положение занимали организации, непосредственно связанные с хозяйствующими субъектами. Именно такого рода организации (типа Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации приватизируемых и частных предприятий и т. п.) стремились играть роль российских политических партий. И лишь на рубеже 1993–1994 гг. ситуация стала заметно меняться как результат импульса, который был дан партийному строительству проведением выборов половины депутатов Государственной думы по партийным спискам.

Вместе с тем существовал и ряд важных новых черт, присущих именно современной экономико-политической ситуации. Выделим некоторые из них.

вительством и друг с другом было распределение материальных ресурсов, а вскоре после либерализации цен — распределение денег. Теперь же все более явной становится борьба за характер, за тип экономической политики, прежде всего экспортно-импортной, финансово-кредитной, налоговой. Борьба вокруг попыток реформаторского крыла в правительстве либерализовать зерновой рынок, постепенно преодолеть нетарифное регулирование внешней торговли является лишь отдельным примером подобных конфликтов, как и жесткое противодействие части коммерческих банков решениям исполнительной власти открыть сферу финансовых услуг для конкуренции со стороны иностранных банков.

Но в общем перемещение внимания групп интересов в сферу экономической политики является, безусловно, прогрессивной тенденцией, каким бы неприятным и экономически опасным ни было это давление с точки зрения возможности осуществления правительством эффективного экономического курса.

2. ВАРИАНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ

В настоящее время явно обозначилось несколько вариантов экономического и политического развития страны в среднесрочной перспективе.

Первый — пока еще нельзя полностью сбрасывать со счетов возможность проведения жесткого реставраторского курса. Это означало бы радикальное изменение политического режима, жесткую идеологизацию политической и экономической жизни, попытку поставить народнохозяйственные процессы под административный контроль соответствующих государственных институтов. При таком развитии событий непременно будет предпринята попытка восстановления стандартного набора регулирующих мер — государственный контроль за ценами, ограничение не связанной с государственными организациями частной предпринимательской деятельности, централизация внешнеэкономической деятельности, принудительная фиксация валютного курса и т. п. Критическим моментом здесь стали бы быстрое восстановление ситуации всеобщего дефицита и связанная с этим попытка сосредоточения у органов государственной власти рычагов перераспределения основных ресурсов, что, в свою очередь, резко усилило бы противостояние центрального правительства и регионов, которые бы

предпочли максимально отгородиться от последствий принимаемых в Москве решений. Строго говоря, такой вариант маловероятен, поскольку в обществе нет влиятельных социальных сил, заинтересованных в подобном развитии событий. Он был бы возможен на какое-то время в случае резкой дестабилизации политической ситуации, вызванной острыми политическими столкновениями или приближением экономики к критической черте в результате откровенной проинфляционной политики. Вероятность такого рода развития событий будет усиливаться в случае усиления инфляционистских настроений в структурах исполнительной власти.

Второй вариант развития событий можно обозначить как инфляционный. Его характерные признаки: массированные финансовые вливания (через кредитную и бюджетную системы) в экономику с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий, попытки «усиления управляемости» в народном хозяйстве посредством восстановления властных полномочий Центра по отношению к предприятиям государственного сектора, ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью фирм через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые сверху крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под полным контролем властей.

Наконец, третьим вариантом экономической политики, официально избранным еще при начале радикальных экономических реформ, контуры которого прослеживаются в деятельности ряда правительственных ведомств и сейчас, является последовательная либерализация хозяйственной жизни, включая внешнеэкономическую деятельность, жесткая финансово-кредитная политика, последовательное проведение процессов приватизации. Этот курс можно обозначить как антиинфляционный. По сути он предполагает максимально возможный отказ от непосредственного вмешательства государства в экономическую жизнь, регулирование структурной перестройки почти исключительно рыночными методами, не противоречащими решению задач финансовой стабилизации. Формирование новой системы взаимоотношений хозяйственных агентов

здесь предполагается осуществлять, опираясь на тенденции, идущие «снизу», от самих предприятий.

Эти варианты развития событий непосредственно связаны со сложившейся к настоящему времени исключительно противоречивой системой экономических и политических интересов господствующих в современном российском обществе экономических групп. Именно реальные группы интересов все более определяют характер и особенности конкретных решений и мероприятий в области экономической политики.

С одной стороны, на протяжении 1993 г. все более крепли ряды сторонников последовательного антиинфляционного курса. Хотя итоги апрельского референдума и декабрьских выборов дали далеко не однозначные результаты, в общем можно сделать вывод о поддержке такой политики по крайней мере четвертью населения страны. А по мере проведения приватизации и постепенной адаптации ряда хозяйствующих субъектов к работе в условиях реальной рыночной среды последние также более или менее последовательно начинают занимать антиинфляционистские позиции. В 1993 г. выявилось, что в проведении такой политики более всего заинтересованы те предприятия и иные хозяйственные структуры, которые уже осознали свою экономическую силу, имеют неплохие перспективы функционирования в условиях рыночной конкуренции, уже готовы проводить активную инвестиционную деятельность и поэтому более всего заинтересованы в стабильности общества.

С другой стороны, обозначились и ряды инфляционистов. Они включают различные и во многом несхожие группы экономических агентов. Прежде всего в проведении проинфляционного курса заинтересованы слабые государственные предприятия, из-за объективных или даже субъективных причин не способные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения политики жестких бюджетных ограничений. Кроме того, политика дешевых денег оказалась весьма выгодна значительной части финансовых структур: их экономическое благополучие, а нередко и само существование обусловлены наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция является источником исключительно высокой доходности торгово-посреднической деятельности. Иными словами, инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами собственно производственных секторов.

Определенную и довольно существенную роль в сплочении проинфляционных сил играли в 1993 г. воссозданные отраслевые правительственные органы — комитеты по соответствующим отраслям, фактически игравшие роль отраслевых министерств. В этом смысле нельзя назвать удачным переход от слабого и аморфного Министерства промышленности образца 1992 г., в котором госпредприятия были рассеяны по многочисленным департаментам, к системе более компактных комитетов, по ряду субъективных (кадровых) и объективных (положение их в иерархии управления) причин ориентированных на торможение процессов приватизации и воспроизводство традиционных механизмов административного руководства предприятиями.

В 1993 г. отчетливо выявилось наличие двух вариантов инфляционной экономической политики.

Во-первых, мягкий ее вариант, при котором основной упор делается не на финансовую поддержку предприятий в чистом виде, а на усиление государственного вмешательства в организацию хозяйственного процесса. Имеется в виду:

- активная структурная политика государства, наряду с рынком или помимо рыночных механизмов определяющая приоритетные, заслуживающие поддержки предприятия;
- активное формирование сверху мощных промышленно-финансовых групп;
- последовательный протекционизм во внешнеэкономической деятельности;
- стремление замедлить и взять под ведомственный контроль процессы приватизации.

Представителями таких взглядов в правительстве являлись О.Н. Сосковец, С.Ю. Глазьев, А.А. Кокошин. Подобные позиции близки и В.С. Черномырдину. Наиболее последовательно эти взгляды нашли отражение в подготовленной О.Н. Сосковцом в конце августа Концепции экономической политики, предполагавшей пересмотр Закона о предприятии (для усиления роли государственных органов по управлению хозяйственными субъектами), «гнездовое» финансирование предприятий, изменения в схеме приватизации, восстановление вертикальных управленческих структур, близких к «хозрасчетным головкам и трестам» советского времени. Важнейшей чертой этой концепции является протекционизм, стремление макси-

мально ограждать отечественных товаропроизводителей, равно как и банковские структуры, от иностранной конкуренции. В то же время, настаивая на подобных мерах, их сторонники нередко подчеркивают первостепенную важность борьбы с инфляцией и не отрицают необходимости проведения жесткой финансово-кредитной политики.

Во-вторых, раздавались настойчивые призывы сторонников открыто инфляционистского варианта, которые, разделяя убеждение о важности всех перечисленных выше мероприятий организационно-структурного характера, требовали ослабления финансово-кредитной политики, объясняя это необходимостью всемерной финансовой поддержки производителей и населения.

Обращая внимание на наличие двух вариантов инфляционистского курса, следует особо подчеркнуть, что если они в какой-то мере и альтернативы, то уже в среднесрочной перспективе тесно переплетаются и практически сливаются. Формирование тесно связанных с государством монополистических структур, надежно защищенных самим своим статусом от возможных претензий потребителя и иностранной конкуренции на внутреннем рынке, создает для них исключительные возможности для лоббирования. Какими бы ни были возможности таких фирм (промышленно-финансовых групп, ассоциаций и пр.) по повышению своей эффективности и конкурентоспособности, издержки решения этих задач всегда значительно выше издержек по лоббированию. А это влечет постоянное стремление иметь доступ к льготным кредитам и бюджетным вливаниям, т. е. приводит к тем же результатам, которые непосредственно следуют из программных установок сторонников открыто инфляционистского варианта.

Одновременно росли ряды и тех, кто готов был поддерживать комплекс болезненных антиинфляционных мер. В них более всего заинтересованы предприятия и иные хозяйственные структуры, которые уже осознали свою экономическую силу и имеют неплохие перспективы в условиях реальной рыночной свободы и ответственности.

В течение 1993 г. активно проходило институциональное оформление политических и хозяйственно-политических организаций, соответствующих рассмотренным выше группам

- ных расходов, что особенно отражалось в цветной металлургии, топливной промышленности и машиностроении;
- производителей потребительских товаров, сталкивавшихся с растущей конкуренцией со стороны иностранных товаров;
 - производителей сельскохозяйственной продукции, особенно зерна и сахара, цены которых уже вплотную приблизились к мировым, а рост цен на поставляемую им продукцию производственного назначения продолжался;
 - торговых структур (прежде всего занятых биржевой торговлей), поскольку доходы их в значительной мере складываются от перепродажи товаров, идущих на экспорт.

Нетрудно заметить, что в данном случае, при данной конъюнктуре вновь (пожалуй, как и весной 1992 г., хотя и по иным причинам) оказались переплетены интересы самых различных хозяйственных группировок, многие из которых в обычных условиях занимали бы противоположные позиции в политической борьбе, постоянно ведущейся вокруг экономического курса. Такая ситуация, безусловно, может внести некоторые неожиданные элементы в общую картину развития экономико-политических процессов ближайшего времени.

3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

Неопределенность и нестабильность властей, их противостояние на протяжении всего 1993 г. блокировали развитие событий по любому из названных выше вариантов. Вместе с тем длительная борьба президентских и парламентских структур на уничтожение, усиленная дискредитация друг друга путем постоянных взаимных обвинений, перешедших летом 1993 г. в криминальную сферу, подрывали их позиции в глазах общественного мнения, а также влиятельных хозяйственно-политических структур, что, в свою очередь, делало практически неизбежным возрастание влияния иных политических сил и институтов.

Подобное развитие событий ведет к усилению роли правительства. В известной мере это связано и с политическими решениями конца 1992 г. (назначением председателя правительства съездом народных депутатов, принятием Закона о Совете Министров), которыми формально и отчасти фактически было обеспечено определенное дистанцирование правительства

Характер взаимоотношений экономических и политических процессов претерпел существенные изменения. Если раньше реформаторский курс требовал принятия радикальных политических решений на уровне центральной власти, то теперь резкие политические шаги нужны были бы скорее для остановки реформ, для поворота этого процесса вспять. Для формирования же и развития рынка в 1993 г. нужна была не столько готовность власти к решительным действиям новаторского характера, сколько ее твердость в осуществлении курса и благоприятная политическая атмосфера. Последнее требует таких условий, как стабильность власти, а также адекватность законодательной базы проводимым реформам. Вместе с тем зависимость экономических реформ от социально-политической ситуации даже несколько усилилась, поскольку характер и направленность экономической трансформации в значительной мере зависят теперь от соотношения сил между различными группами давления, сосуществующими и борющимися в современном российском обществе.

В 1991 г. проблема в общем виде сводилась к выбору между проведением рыночных реформ и реставрацией административно управляемой экономики (в той мере и теми методами, как это было тогда возможно), теперь общество и руководство сталкиваются с наличием нескольких вариантов рыночного развития.

В 1993 г. произошло усиление политического веса групп давления — влиятельных социально-экономических группировок, связанных общими экономическими, а на этой базе и политическими интересами. В годы перестройки традиционная структура групп давления была в значительной мере размыта начатыми тогда преобразованиями. А после попытки государственного переворота в августе 1991 г., когда традиционный хозяйственно-политический истеблишмент был в основном дискредитирован, экономико-политический лоббизм стал явлением малоощутимым. Требовалось время, чтобы новые группы давления смогли сложиться применительно к новым экономическим реалиям. Теперь, к началу 1994 г., они уже политически вполне окрепли и во многом определяют ситуацию в институтах власти.

Наконец, 1993 год продемонстрировал существенные подвижки в сфере интересов наиболее влиятельных групп давления. Так, до начала радикальных реформ основным предметом в спорах хозяйствующих субъектов и их организаций с пра-

интересов. Формировались и росли новые союзы производителей (промышленных и аграрных), а на их базе — политические организации. В 1992 г. подобный путь прошел Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП): именно на его базе и в качестве его политической надстройки сформировались тогда Союз «Обновление» и «Гражданский союз» как оппозиционные правительству и проинфляционные силы, объединяющие политически активную часть промышленного менеджмента.

С конца 1992 г. происходит явный раскол в среде промышленников и предпринимателей. Созданные в это же время и не игравшие заметной роли в общественно-политической жизни Ассоциация приватизируемых и частных предприятий, с одной стороны, и Конфедерация товаропроизводителей — с другой, придерживающиеся полярных политических позиций, в нынешнем году резко активизировали свою деятельность. Сформировался блок «Выбор России», лидером которого стал Е. Т. Гайдар. А в начале сентября была предпринята попытка формирования политического объединения «Согласие ради Отечества» во главе с Ю. В. Скоковым.

Летом 1993 г. происходила постоянная реорганизация и на проинфляционном фланге. Здесь формировались различные организации, в той или иной мере оппозиционные жесткому финансово-кредитному курсу: это и «Предпринимательская инициатива» (во главе с К. Ф. Затулиным и Г. А. Явлинским), и Партия свободного труда (И. Х. Кивелиди), и др. Разнообразие организаций здесь совершенно естественно, так как проинфляционистски настроенная часть социально-политического спектра представляет собой довольно пеструю смесь различных групп интересов, включающую часть директорского корпуса, предпринимателей, банкиров и биржевых деятелей. Естественно, что при формировании политической организации между ними возникают противоречия.

На поведение коалиций свое влияние оказывала и общая экономическая ситуация лета 1993 г. Быстрое снижение реального курса доллара (стабилизация курса рубля при повышении темпа инфляции) исключительно болезненно сказывалось на экономическом положении следующих экономических групп:

- экспортеров отечественной продукции, так как происходило снижение валютных доходов при росте производствен-

от президента. И еще более это относится к ситуации, сложившейся после выборов в новый российский парламент, когда выяснилось, что премьер-министр В. С. Черномырдин и наиболее близкая к нему часть правительства пользуются в Государственной думе гораздо большей поддержкой, чем президент.

Следствием фактического усиления роли правительства стало снижение вероятности победы радикальных консервативных сил, широко представленных в Верховном Совете, но практически не имевших открытых сторонников в Совете Министров образца 1993 г. Однако одновременно с возрастанием роли правительства усиливается и раскол внутри него, что оказывает более существенное влияние на ход и перспективы экономической реформы, чем противостояние между президентом и законодательным корпусом.

В течение всего 1993 г. в структурах исполнительной власти постоянно сохранялся и воспроизводился неустойчивый баланс сил между сторонниками про- и антиинфляционного вариантов осуществления экономической политики. Ни деятельность вице-премьера и министра финансов Б. Г. Федорова, ни возвращение в сентябре в правительство Е. Т. Гайдара в качестве первого вице-премьера и министра экономики не смогли привнести заметной определенности, хотя и оказались способными удержать экономический курс на грани допустимого (в среднем 20% инфляции в месяц), а к концу года и даже заметно выправить макроэкономическую ситуацию (инфляция в декабре опустилась до 12%).

Со всей определенностью обозначились сторонники инфляционного варианта в лице руководства Министерства экономики¹, Госкомитета по промышленной политике, отраслевых промышленных комитетов (возрожденных в конце 1992 г. и получивших вскоре статус самостоятельных министерств), а также аграрного и военно-промышленного лобби в правительстве. Антиинфляционные силы были представлены в основном руководством Министерства финансов и Госкомимущества. Противоречивые позиции на протяжении 1992 г. занимал Председатель Совета Министров В. С. Черномырдин — от заявлений о введении государственного контроля

¹ Министерством экономики до прихода в него Е. Т. Гайдара 15 сентября 1993 г. руководил О. И. Лобов, являвшийся последовательным выразителем интересов отраслевого лобби.

над ценами до неоднократных деклараций о своей приверженности жесткому финансово-кредитному курсу.

Ситуация в правительстве еще более усложнилась и обострилась в апреле, когда на должность первого вице-премьера и министра экономики был назначен О.И. Лобов, известный своими твердыми инфляционистскими убеждениями. Тем самым почти явный раскол в правительстве был дополнен расколом в его экономическом блоке, поскольку коренное расхождение подходов к характеру и перспективам экономических реформ между Министерством экономики, с одной стороны, и Министерством финансов и Госкомимуществом — с другой, не скрывалось даже элементарными требованиями правительственной солидарности. Кроме того, ситуация запутывалась статусом О.И. Лобова как первого вице-премьера, ответственного за экономические вопросы, которому формально подведомственными оказывались вице-премьеры Б.Г. Федоров (министр финансов) и А.Б. Чубайс (председатель Госкомимущества).

Такое развитие событий следует отчасти увязать с проблемами подготовки апрельского референдума. О.И. Лобов был назначен министром экономики незадолго до референдума, что объясняется желанием Б.Н. Ельцина продемонстрировать умеренность в поддержке либерального курса и готовность активнее привлекать в правительство людей с репутацией крепких хозяйственников. Это свидетельствовало о дальнейшей поляризации общественных интересов.

Поляризация сопровождалась появлением новой особенности российских институтов власти, которую можно определить как «парламентизацию правительства»: превращение правительства в орган, отражающий в своей структуре соотношение социальных сил, имеющее место на данный момент в стране. Действительно, избранный в 1990 г. депутатский корпус к концу своего существования не мог уже в существенной мере претендовать на представительство интересов своих избирателей, что формально подтвердили и итоги апрельского референдума. Но представительство интересов влиятельных сил необходимо для нормального функционирования политической системы. И когда это оказывается невозможным через специально предназначенные для этого институты, соответствующие функции так или иначе берут на себя другие органы власти, как правило, наиболее влиятельные из них.

Именно такой организацией и стал Совет Министров. Но как всякий орган, являющийся фактически представительным, в критические моменты выбора политического курса он оказывается малоработоспособным и его функции берет на себя более однородный институт. В такой институт превратился Президиум Правительства РФ. С начала 1993 г. лишь он собирался на регулярные (еженедельные) заседания, тогда как полномасштабные заседания Совета Министров проходили один раз в квартал, в них участвовало большое число приглашенных (руководители регионов и предприятий, ученые, общественные деятели), что еще более усиливало его функцию представления существующих в обществе групп интересов. Президиум же являл собой вариант коалиционного правительства, включая и некоторых представителей «совминовского меньшинства» либеральных экономистов, однако такая ситуация вряд ли могла продолжаться долго.

Словом, реальная ситуация весны — лета 1993 г. находилась под определяющим воздействием нарастающего противостояния представителей двух различных вариантов экономической политики.

Сторонники последовательного антиинфляционного курса сосредоточили свои усилия на вопросах ужесточения финансово-кредитной политики и приватизации. Это было вызвано как критическим значением названных задач для продолжения радикальных экономических реформ, так и их позициями в правительстве. Их основными достижениями стали подписанное в мае соглашение между правительством и Центральным банком, сделавшее возможным некоторое ужесточение денежно-кредитной политики; отказ от системы льготных кредитов (в сентябре); принятие комплекса решений в области бюджетного федерализма. В итоге периодически удавалось добиваться замедления месячных темпов инфляции (в мае — июле, в конце года) и некоторой стабилизации валютного курса рубля. Кроме того, удалось сохранить общие контуры политики приватизации, подвергавшейся ожесточенным нападениям со стороны Верховного Совета и имевшей сильных оппонентов внутри самого правительства.

Впрочем, возможности проведения этого курса на протяжении всего 1993 г. оставались весьма ограниченными. Именно для такой политики в наибольшей мере необходимы стабильность политической власти, ясность и определенность законодательной базы, нормально и стабильно работающий

парламент, способный принимать профессиональные и ответственные решения. Это, безусловно, требовало принятия новой Конституции РФ.

С позиций же политической тактики главное, что было бы желательно для успешного продолжения курса на глубокие реформы, — это ослабление общественного внимания к экономическим вопросам, институционализация и «политизация» ведущейся и практически неизбежной борьбы между существующими в России общественными силами. Такую роль могли бы сыграть созданное вскоре после апрельского референдума Конституционное совещание и явная попытка президентской команды перевести борьбу на поле политических реформ. Однако руководство Верховного Совета не приняло условий президентской команды и максимально сосредоточилось на противодействии правительственным реформаторам именно в экономической области. Наиболее яркими примерами последнего стали ликвидация проправительственно настроенного Комитета Верховного Совета РФ по экономической реформе (во главе с С. Н. Красавченко), серия антиприватизационных постановлений Верховного Совета, демонстративное обострение бюджетного конфликта, а также подготовка и проведение широко разрекламированного Всероссийского экономического совещания для объединения противников правительственного курса, не давшего, впрочем, сколько-нибудь заметных результатов.

С апреля значительно активизировалась деятельность проинфляционных сил в правительстве. Наиболее концентрированное воплощение соответствующие идеи находили в документах и предложениях возглавлявшегося О. И. Лобовым Министерства экономики — постановлении о селективной поддержке отраслей (апрель), проекте закона об индикативном планировании, альтернативной концепции осуществления экономических реформ (подготовлена к расширенному заседанию Совета Министров в июле), записках президенту «Об экономической ситуации в стране и неотложных мерах по ее стабилизации» и «Об индексации стоимости приватизационных чеков и переоценке основных фондов» (август — сентябрь).

Большинство из названных документов носило программный характер. В них делался упор на резкое расширение финансирования отраслей в целях преодоления спада производства и поддержки отечественной промышленности перед

1993

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ В 1993 ГОДУ¹

1. ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ: 1991 И 1993 ГОДЫ

С экономико-политической точки зрения 1993 год стал естественным продолжением того курса, начало которому было положено на рубеже 1991–1992 гг. Весь этот период объединяется общностью экономической политики, социально-политической средой, формированием новой общественной и государственной структуры России как самостоятельного государства. И вместе с тем 1993 год принес новые элементы в экономическую и политическую жизнь страны. Его политические события сыграют решающую роль в формировании экономических основ российской государственности, определяя тем самым характер развития страны на достаточно длительный период. Постепенное затухание радикальных, революционных трансформаций являлось наиболее существенной особенностью именно 1993 г.

Среди основных событий, непосредственно влиявших на развитие экономических процессов и осуществление посткоммунистической трансформации отечественной экономики, следует выделить кризис власти, выразившийся особенно ярко в противостоянии законодательной и исполнительной ветвей власти, а также во взаимоотношениях властей федерального и регионального уровней. Важную роль играли апрельский

¹ См.: Российская экономика в 1993 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1994.

референдум¹, а также состоявшиеся в декабре референдум по Конституции и выборы в Федеральное собрание, итогами которых пытались по своему усмотрению воспользоваться участники политической борьбы. Наконец, во весь голос заявил о себе политический экстремизм, ставший после выборов 12 декабря существенным фактором российской действительности, способным воздействовать (прямо или косвенно) на процесс принятия экономических и политических решений, включая развитие ситуации в институтах государственной власти.

Экономико-политические процессы 1993 г. (и особенно его второй половины) напоминают события 1991 г. Следует, конечно, иметь в виду, что сама по себе схожесть событий не дает оснований для их однозначных оценок и интерпретаций. Но многие факторы, оказывавшие заметное влияние на формирование и осуществление экономической политики в последние месяцы существования Советского Союза, вновь появились на поверхности общественной жизни.

Во-первых, это острая политическая борьба, которая вела к ослаблению всех участвующих в конфликте сторон на фоне интенсивного формирования альтернативных политических сил, крепнущих в условиях нестабильности официальной власти. Противостояние президента и Верховного Совета, трагически завершившееся в октябре 1993 г. поражением последнего, не привело к политической победе Б. Н. Ельцина, не прибавило ему политического веса, а лишь трансформировало формы социального и политического противостояния. Примерно то же произошло с М. С. Горбачевым после поражения августовского путча. Правда, в отличие от 1991 г. теперь имеются реальные политические силы, непосредственно связанные с хозяйственной элитой страны и готовые заполнить вакуум политической власти. Другое дело, что сами новые элиты не-

¹ Всероссийский референдум 25 апреля 1993 г. «О доверии президенту Ельцину» включал 4 вопроса:

1. Доверяете ли вы Президенту РФ Б. Н. Ельцину? (58,7% избирателей ответили «да».)
2. Одобряете ли вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.? (53,0% ответили «да».)
3. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ? (49,5% ответили «да».)
4. Считаете ли вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? (67,2% ответили «да».)

лицом внутреннего кризиса и потенциальной иностранной конкуренции. Речь шла об индексации практически всех финансовых и капитальных средств, находящихся в распоряжении государства, государственных предприятий и населения (доходов, оборотных средств, инвестиций, сбережений, приватизационных чеков). Индексацию инвестиций предлагалось закрепить законодательно. Минэкономики настаивало на новом широкомасштабном проведении взаимозачетов долгов предприятий, на активном использовании инструмента льготного кредитования предприятий при одновременном воссоздании системы централизованного планирования (пока, правда, именовавшегося индикативным), на усилении государственного регулирования экспортно-импортной деятельности.

Сложность ситуации непосредственно отразилась и в действиях Б.Н. Ельцина. На протяжении весны — лета 1993 г. им был предпринят ряд противоречивых действий, демонстрирующих его колебания между описанными выше вариантами экономической политики. Так, президентом сделаны решительные шаги по защите выбранного в 1992 г. варианта приватизации, несмотря на неизбежное обострение его противоречий с Верховным Советом; одновременно он подписывает распоряжение по реализации предложений О.И. Лобова, построенных на отрицании самой идеи ваучерной приватизации, которое спустя две недели сам же и отменяет. Президент обещает дополнительные выплаты и льготы занятым в бюджетной сфере и одновременно подписывает ряд документов, нацеленных на дальнейшую либерализацию экономики и ужесточение финансовой политики (типа решения о либерализации цен на энергоносители, письма руководству Российской академии наук об ограниченности государственных ресурсов по финансированию этой организации и т. п.).

Противоречивость в позициях президента, равно как и раскол в правительстве, активно пыталось использовать в своих интересах антиреформаторское большинство в Верховном Совете. Это показали как антиприватизационные действия законодателей, так и их позиция по бюджетному вопросу. Например, заложенный в принятом Законе о бюджете на 1993 г. дефицит в 25% ВВП получен путем суммирования и включения в государственный бюджет многочисленных популистских

обещаний президента, сделанных им на протяжении последнего времени. Одновременно предпринималась попытка демонстративно возложить вину за социальные тяготы на исполнительную власть, которая отказывается выплачивать населению и производителям денежные средства, выделяемые парламентом для смягчения бремени реформ.

Совершенно очевидно, что для руководства Верховного Совета было наиболее желательным добиться открытого политического раскола правительства, чтобы изолировать либерально-реформаторское крыло, а вместе с ним и президента. В течение лета четко обозначился избирательный характер критики исполнительной власти. Руководство Верховного Совета и его антипрезидентское большинство подвергали ожесточенной критике А.Б. Чубайса и Б.Г. Федорова, сдержанно отзывались о В.С. Черномырдине, О.Н. Сосковце, С.Ю. Глазеве и открыто поддерживали О.И. Лобова, несмотря на то что последний по формальным критериям является одним из наиболее близких президенту людей. Более того, в течение лета создавалось впечатление, что О.И. Лобов станет той фигурой, по которой президент и Верховный Совет достигнут решающего компромисса.

Впрочем, два формально независимых, но внутренние, самой логикой вещей тесно связанных друг с другом события сентября — возвращение в правительство Е.Т. Гайдара, с одной стороны, и Указ № 1400 о роспуске парламента и назначении новых выборов — с другой, способны резко радикализировать процесс экономических реформ, направить их вновь по антиинфляционному пути и прекратить колебания президента хотя бы на время. Другое дело, хватит ли влияния тех социально-политических сил, которые в настоящее время в России готовы поддерживать подобную экономическую политику.

Наконец, еще одним существенным пунктом в борьбе между Б.Н. Ельциным и законодателями являлся вопрос о назначениях силовых министров. В течение последних месяцев важность этих назначений для перспектив реформ вообще и для экономических реформ в частности неуклонно возрастала. В ситуации, когда конституционное пространство явно сжималось, политическая стабилизация являлась жизненно необходимой для общества и его экономики. Достижение этого в значительной мере зависело от того, кто контролирует силовые структуры и можно ли властям рассчитывать по крайней мере на их нейтральность.

образца 1990–1993 гг., в котором доминировали довольно узкие групповые интересы, депутаты Государственной думы имеют поддержку соответствующих хозяйственно-политических образований и их будет гораздо труднее подкупать политическими декларациями, обещаниями и индивидуальными льготами (предоставляемыми отдельным предприятиям). Однако в силу того что современная структура интересов остается противоречивой, избранный состав Государственной Думы оказался весьма «пестрым», содержащим представителей самых разных политических направлений.

Среди депутатов Думы отчетливо выделяется инфляционистский блок политических сил. Это представители КПРФ (Г.А. Зюганов) и Аграрной партии (М.И. Лапшин), значительная часть электората которых находится в тяжелом экономическом положении и для выживания требует масштабных финансовых вливаний и льгот. Это также ЛДПР (В.В. Жириновский) и ДПР (Н.И. Травкин), для которых более характерны лозунги протекционизма и национал-патриотического капитализма. Блоки «Выбор России» (Е.Т. Гайдар), «Явлинский — Болдырев — Лукин» и «12 декабря» (И.М. Хакамада) занимают с большей или меньшей последовательностью антиинфляционистские позиции. И наконец, промежуточное положение занимают ПРЕС (С.М. Шахрай) и «Новая региональная политика» (Н.П. Медведев), причем первый тяготеет, скорее, к антиинфляционистам, а второй — к инфляционистам.

Учитывая структуру представленных в Государственной Думе политических партий и организаций, можно заметить доминирование в ней проинфляционистских сил. Это же можно проследить и если обратить внимание на персональный состав депутатов: помимо достаточно различных социальных позиций значительная часть депутатов непосредственно связана с интересами конкретных отраслей и регионов. Значительно сильнее, чем ранее, представлены здесь и интересы новых коммерческих структур, которые впервые имели возможность непосредственно принять участие в выборах, причем представители частного бизнеса есть практически во всех фракциях парламента.

Этот эффект еще более усиливается, если принять во внимание состав Совета Федерации, в котором доминирующие позиции занимают первые лица регионального руководства или их непосредственные представители.

Словом, можно сделать вывод, что структура нынешнего российского парламента во многом схожа с Верховным Советом Украины с характерным для него доминированием интересов отраслевых и региональных групп давления.

Вместе с тем политические итоги выборов далеко выходят за рамки их макроэкономической интерпретации. Резкое возрастание веса Либерально-демократической партии В.В. Жириновского¹, занимающей откровенно экстремистские позиции и ставящей под вопрос не только базовые ценности рыночной демократии, но и сами перспективы сохранения в России условий внутреннего и внешнего мира, со всей остротой ставит вопрос о продолжении демократического курса. И в то же время это показывает, что отнюдь не реставрация традиционной советской (коммунистической) системы является в настоящее время реальной угрозой для перспектив мирного реформирования страны. Реальной опасностью становится политика, предполагающая возрождение тоталитаризма, но теперь уже под националистическими (а не интернационально-уравнительными) знаменами. Причем союзниками ЛДПР в этом деле становятся и левонационалистические группы типа КПРФ, отказавшиеся от лозунгов «пролетарского интернационализма», и организации, в основе экономической платформы которых явно или неявно лежат идеи закрытия внутреннего рынка — протекционизма (например, Аграрная и Демократическая партии).

После выборов произошло заметное усиление позиций правительства, а точнее, его председателя в ущерб позициям президента. В конкретной конституционной и политической ситуации начала 1994 г. конфликт между президентом и парламентом опасен для обеих сторон, причем для президента эта опасность резко возрастает в связи с вопросом о кандидатуре на пост премьера. Сохранение В.С. Черномырдина в этом качестве позволяет избежать опасного для Б.Н. Ельцина конфликта, но тем самым ограничивает для последнего свободу политического маневра, в том числе и в значительной мере в области экономической политики.

¹ ЛДПР В.В. Жириновского при голосовании по партийным спискам получила на выборах 12 декабря 1993 г. порядка 23% голосов, а следующий за ней блок демократических сил «Выбор России» — около 16%. Впрочем, с учетом депутатов, избранных от одномандатных округов, «Выбор России» был представлен в Государственной думе самой большой фракцией.

Премьер же, формально не участвуя в выборах, получил довольно широкую поддержку в Государственной думе как за счет непосредственно связанной с ним группы «новая региональная политика», так и более широко — за счет голосов лоббистского большинства.

Впрочем, несмотря на формальное благополучие во взаимоотношениях с парламентом и президентом, вскоре после выборов правительство оказалось в весьма двусмысленном и противоречивом положении. Уход из него людей с репутацией последовательных реформаторов (Е. Т. Гайдара, Б. Г. Федорова) поставил руководителей исполнительной власти перед необходимостью нести личную ответственность за результаты экономической политики, которую теперь нельзя переложить на «монетаристов». В. С. Черномырдин оказался перед необходимостью однозначного выбора между альтернативными вариантами экономической политики — инфляционистским и антиинфляционистским, которого ему благодаря обстановке политической неопределенности 1993 г. до сих пор удавалось избегать. Правительству трудно решиться на проведение явно инфляционистской политики, поскольку его руководители более или менее отчетливо представляют последствия такого варианта развития событий. Но столь же трудно, если не невозможно, пойти и по пути антиинфляционистскому — для этого у него нет ни политической воли, ни социальной базы. В результате в течение первых нескольких недель 1994 г. В. С. Черномырдин уходил от ответа на вопрос о концепции своего экономического курса довольно абстрактными заявлениями о проведении политики финансовой стабилизации «немонетарными методами».

Понятно, что правительство должно определиться. Расклад сил в Государственной думе и в обществе, на которые исполнительная власть образца января 1994 г. может опираться, будет толкать ее к принятию проинфляционистских решений, все более подводя Россию к гиперинфляционному рубежу и украинизации. Высокая вероятность подобного развития событий подтверждается и составом самого правительства. Если в 1993 г. оно отражало некоторый баланс сил между сторонниками про- и антиинфляционистского вариантов экономической политики, то теперь в нем явно доминируют представители отраслей и регионов. Иными словами, правительство теперь отражает баланс сил различных лоббистских группировок в союзе с экономистами протекционистского

Политические позиции Б.Н. Ельцина и его экономическое кредо осложнялись еще и отношениями с Конституционным судом. К осени в Конституционном суде находился пакет приостановленных Верховным Советом президентских указов, среди которых был и ряд документов, принципиально важных для проведения приватизации и экономического курса как такового. Один из таких указов 10 сентября был уже отменен — «Об организации управления энергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации». Это была вполне определенная тактика: предполагалось, что если за этим последует серия аналогичных решений по другим документам, то, помимо прямого ущерба экономическим реформам (который, впрочем, не следовало переоценивать), антипрезидентские силы в среде законодателей получали хороший шанс вновь поставить вопрос об импичменте. Впрочем, развитие событий в сентябре — октябре сделало такую тактику неактуальной.

Оценивая же общую тенденцию развития политической борьбы вокруг экономической реформы, следует отметить безусловное ослабление президентской и парламентской власти, главной причиной чего был явный отрыв их от экономических процессов, а точнее, от реальных интересов хозяйствующих субъектов. Можно ожидать прихода к политической власти реальных собственников — непосредственно или через своих представителей, способных четко выражать интересы экономически влиятельных структур. Тем самым экономические и политические элиты сблизятся, причем последние приобретут более четкие очертания, соответствующие современному раскладу экономических сил и интересов.

*4. ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ
12 ДЕКАБРЯ 1993 ГОДА И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ*

Избрание нового законодательного органа дало импульс развитию институтов власти и экономических реформ. Обратим внимание на некоторые важные факторы и особенности осуществления экономической политики и соответственно реформ в современном политическом пространстве России.

Прежде всего произошло формирование парламента, дающего более или менее адекватное отражение существующего в современном российском обществе баланса социально-экономических сил и интересов. В отличие от Верховного Совета

толка. В результате инфляционный курс становится почти непреодолимым.

В такой ситуации страна в скором времени вновь, как и в 1991 г., окажется перед политическим выбором принципиального характера. Но это уже не будет выбор между экономикой административной (коммунистической) и рыночной. Теперь речь пойдет об определении и закреплении типа рыночной экономики: или будет предпринята новая попытка экономической стабилизации путем последовательной либерализации хозяйственной жизни и интеграции отечественной экономики в систему мировых хозяйственных связей, или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», предполагающего широкомасштабное государственное вмешательство в функционирование национальной экономики, плотную государственную опеку над относительно слабым, неконкурентоспособным отечественным хозяйством, отгороженным от внешней конкуренции.

Здесь будет неизбежен выбор формы политического режима, способного осуществить стабилизацию и проводить последовательную экономическую политику. В обоих случаях это будет выбор режима жесткого, возможно, авторитарного. Хотя это вполне может быть и авторитарный конституционный режим, возможность чего дает принятая на референдуме 12 декабря новая Конституция Российской Федерации.

1994

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В 1994 ГОДУ¹

Экономико-политическая жизнь имеет свою систему отсчета, которая не совпадает со строгими рамками определенного календарного периода. Так было в 1992 и 1993 гг.

Не стал исключением и год 1994-й. Его начало относится к 12 декабря 1993 г. — к выборам нового состава законодательного корпуса, а завершается он началом военной операции в Чечне ровно 12 месяцев спустя. Между этими датами заключен сложный и противоречивый период социально-политической борьбы. Суть ее составляло противостояние двух альтернативных моделей дальнейшего развития России и российских реформ.

1. АЛЬТЕРНАТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА

Итоги выборов поставили Президента РФ и Правительство РФ перед жестким выбором. На поверхности событий казалось, что ключевой вопрос формулируется так: как двигаться дальше? На самом же деле этот вопрос плавно трансформировался в другой, гораздо более острый: куда двигаться дальше? Причем варианты развития событий были достаточно ясны всем, кто мог непредвзято проанализировать состояние и внутреннюю динамику российского экономико-политического процесса.

Во главе угла, как всегда, стоял вопрос о власти, о путях ее получения и сохранения. Итоги выборов потребовали от президента и правительства определиться, каковы будут ключевые, опорные точки, которые смогут сохранить президентскую

¹ См.: Российская экономика в 1994 г.: тенденции и перспективы. Апрель 1995 г. М.: ИЭППП, 1995.

власть в руках Б.Н. Ельцина или кого-то из его ближайшего окружения (претендующего на роль официального преемника) после выборов 1996 г.

Реально существовало два пути:

- либо обеспечить экономическую стабильность и попытаться за оставшиеся до выборов два с половиной года подвести страну к началу устойчивого экономического роста;
- либо предельно ужесточить политический режим, попытаться перехватить агрессивно-националистические лозунги, начать проводить конфронтационную внутреннюю и внешнюю политику и на этой волне попытаться расправиться с политическими конкурентами и расчистить политическое пространство от разного рода претендентов на власть как справа, так и слева.

Каковы были факторы, влиявшие на принятие того или иного решения? Перечислим наиболее существенные из них.

Во-первых, итоги выборов 12 декабря 1993 г., которые принесли заметный успех силам радикальной оппозиции реформаторскому курсу. Успех на выборах наследницы КПСС — КПРФ и праворадикальной ЛДПР вызвал шок в среде исполнительной власти и особенно президентских структур. Здесь открыто звучали призывы к пересмотру курса в сторону его смягчения, что на практике означало отказ от последовательности в политике вообще и в экономической политике в особенности.

Во-вторых, характерные для политической элиты настроения перманентных выборов — предстоящих в конце 1993 г. выборов в парламент и особенно намеченных на июнь 1994 г. президентских выборов. С учетом особенностей Конституции РФ, дающей главе государства беспрецедентные для республиканской формы правления полномочия, президентские выборы являются ключевым моментом, способным радикально изменить характер общественной жизни всей страны. Фактор подготовки к этим выборам незримо присутствовал при всех дискуссиях (открытых и скрытых) относительно дальнейшего экономико-политического курса, т. е. Б.Н. Ельцин должен был в предельно сжатые сроки определиться с тем, под какими лозунгами он (или его естественный преемник) будет бороться за президентские полномочия.

В-третьих, свою роль играла сама структура избранной Государственной думы. Президенту предстояло определиться и от-

носителем характера своих взаимоотношений с представительной властью: пойдет ли он на решительные меры, балансируя на грани жесткой конфронтации с лево- и правонационалистическим большинством, или же предпочтет путь компромиссов, неизбежно сказывающийся на эффективности его политики.

В-четвертых, надо было принимать во внимание настроения значительной части населения, отразившиеся в итогах выборов. Эти итоги резко контрастировали с результатами состоявшегося в апреле того же года референдума, на котором президент и его социально-экономический курс получили одобрение. Теперь оказалось, что поддержка на референдуме была в высшей мере неустойчивой, а доминирующими настроениями в обществе становятся усталость и стремление к быстрым переменам. Если в конце 1991 г., судя по опросам общественного мнения, подавляющее большинство россиян было готово переносить временные тяготы ради быстрого преодоления обстановки экономического хаоса, то теперь ситуация изменилась. Россияне устали ждать и стали проявлять склонность к поддержке якобы простых, а по сути демагогически-популистских решений (или веру в них). Это особенно наглядно проявилось в массовом голосовании за ЛДПР В.В. Жириновского.

В-пятых, к 1994 г. уже накопился некоторый практический опыт посткоммунистической трансформации в целом ряде стран. Из области теоретических дискуссий этот процесс переместился в область конкретных сопоставлений различных моделей. Уже было видно, каким странам и по каким причинам удалось вырваться из посткоммунистического экономического кризиса, а какие застряли в нем и почему.

Словом, как и в конце 1991 г., страна оказалась перед необходимостью жесткого выбора, в котором экономика и политика были тесно взаимосвязаны. Выбор экономической модели практически однозначно определял выбор политического режима, и наоборот. Причем, по нашему мнению, экономика имела здесь явное первенство над политикой.

Налицо были два варианта дальнейшего развития событий.

Один предполагал дальнейшее продвижение рыночных и демократических реформ. Среди них проведение финансовой стабилизации, обеспечение открытости экономики и борьба с искусственным сдерживанием конкуренции на внутреннем рынке, проведение приватизации и обеспечение четких гарантий прав собственности, проведение военной реформы, начало реального процесса банкротств как способа переключения ресурсов

с неэффективных секторов хозяйства на эффективные. Все это означало бы вывод страны на путь устойчивого экономического роста. Более того, опыт различных стран мира, успешно решивших или решающих аналогичные задачи (Эстонии, Латвии, Чехии, Польши), свидетельствует, что для этого нужен период примерно полутора — двух лет, т. е. как раз время, оставшееся до президентских выборов, намеченных на июнь 1996 г. Существенное замедление или остановка инфляции и осуществление структурных преобразований (санация убыточных предприятий) за первый год создают базу для начала роста производства.

Другой вариант предполагал переход к социальному популизму и маневрированию между различными экономико-политическими группировками (прежде всего между разного рода лоббистами, агрессивность которых в России отчетливо нарастала). Здесь имеется в виду проведение политики «поддержания производства» путем раздачи дешевых денег, закрытие внутреннего рынка, свертывание конкуренции иностранных товаров. Практическая реализация подобных идей означала не что иное, как открытое торжество «номенклатурного капитализма» — капитализма с большим и дорогим государственным аппаратом, с коррумпированным чиновничеством, с высоким налоговым бременем.

За первый вариант развития событий стояли министры-реформаторы (Е. Т. Гайдар, А. Б. Чубайс, Б. Г. Федоров), за второй — левые и правые экстремисты, аграрии и др.

Уход Е. Т. Гайдара из правительства в январе 1994 г. был как раз связан с тем, что он видел эту развилку и пытался убедить президента в том, что итоги выборов 12 декабря вполне определенно сигнализируют о необходимости встать на путь последовательных и решительных реформ. Только этот путь давал шанс на спасение российской демократии, давал возможность остановить инфляцию в 1994 г. и получить в 1995 г. начало экономического роста, что позволило бы прийти к президентским выборам уже с рядом решенных задач (остановленные цены, стабильная валюта, начавшийся подъем производства). Это позволяла и конституционная система России, закрепленная референдумом 12 декабря. Президент имел достаточно широкие полномочия, чтобы, опираясь на реформаторское меньшинство Государственной думы, блокировать наиболее опасные действия законодателей.

Другой вариант заведомо гарантировал сохранение высокой инфляции, финансовой нестабильности, продолжение

спада производства при стабильном ухудшении морально-политического климата в стране, маргинализацию демократических прав и свобод при лавинообразном росте коррупции и преступности. Причем этот сценарий имел не только прямую, но и обратную связь: чем дальше продвигаться по этому пути, тем слабее гарантии сохранения демократических институтов и тем больший возникает соблазн прибегать к авторитарным способам решения возникающих проблем вплоть до военных авантур. Раз уж этот путь выбран, то с каждым поражением властей возникает искушение покруче «закрутить гайки» и «попробовать еще раз».

Эта развилка задавала жесткую логику дальнейшего развития событий в российской экономике и политике.

2. КОНТУРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

После отставки Е. Т. Гайдара и Б. Г. Федорова в январе 1994 г. казалось, что руководство страны все-таки склонно оставаться на пути реформ. Правительство в январе — марте 1994 г. по инерции продолжало следовать макроэкономическому курсу реформаторов сентября — декабря 1993 г., что обусловило улучшение общей экономической ситуации до конца лета 1993 г. С учетом того что между действиями власти и реальным положением в народном хозяйстве России в 1994 г. разрыв составлял 4–6 месяцев, примерно до августа замедлялся рост цен (до 4% в августе), приостановился спад производства, стабилизировалась ситуация на валютном рынке, росли государственные резервы золота и иностранной валюты.

Однако с апреля в экономической политике правительства произошел поворот. Он был связан с непоследовательностью экономического курса, с неготовностью президента или премьера взять на себя ответственность за необходимые, хотя и не всегда популярные в краткосрочной перспективе меры. Ситуация во многом напоминала СССР последних лет его существования, когда правительство Н. И. Рыжкова на протяжении длительного времени откладывало принятие жестких и давно назревших мер, тем самым лишь обостряя общий экономический и политический кризис.

Руководство исполнительной власти попыталось в 1994 г. совместить стабилизационный и инфляционистский варианты экономической политики. Рестриктивные финансовые меры января — апреля сопровождались широкими обещаниями де-

шевых денег. Это несколько разряжало политическую атмосферу, переносило решение сложных проблем на будущее, но — на ближайшее будущее. И когда давление на правительство немного возросло (в связи с обсуждением парламентом в апреле — мае проекта государственного бюджета на 1994 г.), оно стало шаг за шагом отступать. С апреля начинается накачка экономики деньгами, ужесточение мер государственного протекционизма, что в конкретных российских условиях означает принесение прав рядового российского покупателя в жертву отечественным монополистам-производителям и торговцам.

Вопросы внешнеэкономической политики стояли в 1994 г. на одном из первых мест в полемике между различными политическими группами. Проходили острые дискуссии по таким проблемам, как:

- введение импортных тарифов, особенно на продовольственные товары;
- восстановление водочной монополии в целях защиты отечественного производителя от иностранной конкуренции;
- допущение иностранных банков в Россию;
- предоставление льгот иностранному капиталу (предприятиям, полностью или частично принадлежащим иностранцам).

Об остроте дискуссий свидетельствует уже хотя бы тот факт, что по целому ряду указанных проблем президенту и правительству приходилось принимать решения неоднократно — то вводя определенные нормы, то отменяя их под воздействием соответствующих групп давления. Так, дважды пересматривались решения по деятельности иностранных банков, трижды — по регулированию продовольственного импорта. Острое противодействие отечественного бизнеса вызвали продекларированные премьером в июне намерения о предоставлении широких льгот капиталу с иностранным участием.

Можно предположить, что различные дискуссии подобного рода в конечном счете сфокусируются в полемику вокруг присоединения России к ГАТТ. Пока еще этот вопрос остается в тени, но по мере продвижения соответствующих переговоров именно сюда может переместиться центр тяжести политической борьбы.

Одновременно Центральный банк засекретил данные о месячном росте денежной массы. Знание этой статистики позволило бы прогнозировать развитие экономики осенью

1994 г. — и обвальное падение рубля, и трехкратное ускорение роста цен, и многое другое.

Настораживал и ряд конкретных шагов правительства, наглядно отражавших его понимание перспектив экономической политики на 1994 г. Так, в ходе бюджетных слушаний в апреле — мае оно столкнулось с выбором, усиливать ли финансовую поддержку социальной сферы, науки, культуры, образования (на чем настаивали депутаты от «Выбора России» и ряда других демократических фракций) или дать больше денег аграриям (и поддерживавшим их коммунистам). Выбор был сделан в пользу аграриев, причем, как и прогнозировалось, эти деньги «застряли» в финансовой системе или прямоком попали на валютную биржу, резко дестабилизирував экономическую ситуацию в стране. Причем этот выбор носил однозначно политический характер и отдалял президента и премьера от «стабилизационного варианта» продолжения своей политической карьеры. Он толкал на путь дальнейших компромиссов и фактического отказа от осуществления активной политики реконструкции российского народного хозяйства.

Бюджетные дебаты не смогли решить и другую острую проблему российской экономики и политики — военную. Армия оказалась как бы в подвешенном состоянии. Экономить на армии и военной промышленности методами простого бюджетного секвестирования более было невозможно. Но для поддержания ее боеспособности и удовлетворения элементарных социальных нужд офицерского состава требовались неподъемные для бюджета средства. Следовательно, необходимо было разработать и начинать осуществлять глубокую военную реформу, которая позволила бы повысить боеспособность Вооруженных сил и социальную защиту личного состава. Однако ничего этого сделано не было, что объективно подталкивало армейское руководство на принятие тех или иных мер самозащиты. До поры до времени оставался открытым лишь вопрос о характере этих ответных действий.

Обращало на себя внимание и нежелание правительства всерьез заниматься проблемами банкротств и неплатежей.

Неспешно работала Комиссия по неплатежам во главе с первым вице-премьером О.Н. Сосковцом, причем регулярно представлявшиеся ей доклады о криминальном характере значительной части неплатежей оставались без адекватной реакции. Тормозилось банкротство неэффективных предприятий.

Бюджет на 1994 г. впервые за последние несколько лет со-держал рост реальных расходов на финансирование аппарата управления. В очередной раз окончились неудачей попытки реформаторов отменить квотирование внешнеэкономической деятельности (в области торговли энергоресурсами), что также всегда было одним из основных источников коррупции.

Подобный рост государственных расходов, естественно, от-теснял на задний план идеи снижения налогового бремени и рас-ширения простора для предпринимательской деятельности.

Весной 1994 г. резко обострилось давление на правитель-ство в пользу максимального ограничения конкуренции со сто-роны иностранных товаров и банков.

Каждый из перечисленных моментов, возможно, и не имел принципиального значения, но собранные все вместе они явно усиливали позиции коррумпированной бюрократии. Отказ от реформ объективно усиливает антиреформаторские настро-ения, а меры, расширяющие поле для коррупции, подталкива-ют к борьбе с ней отнюдь не в логике демократии и реформ. Однако обычно это становится ясно несколько позднее.

Непоследовательность в экономической сфере руководство страны дополнило рядом чисто политических шагов, которые уже наглядно демонстрировали зреющий поворот.

Прежде всего попытка развернуть борьбу с преступностью посредством нарушения конституционных свобод и прав чело-века, что нашло отражение в соответствующих (летних) указах президента. Их общая логика состоит не в наведении поряд-ка, а в резком усилении возможностей для правоохранитель-ных органов проводить произвольные аресты.

Происходит поворот и во внешней политике. Россия ока-зывается все более втянутой в конфликты (как в Таджикиста-не или в Грузии) при одновременном демонстративном ухуд-шении отношений с Восточной Европой и с Западом.

Последнее явно рассчитано на внутрироссийский эффект и призвано продемонстрировать наличие у исполнительной власти жесткого голоса и ее готовность к конфронтационно-му стилю общения.

3. ОСЕННИЙ ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ЧЕЧЕНСКИЙ КОНФЛИКТ

Кризис на валютной бирже 11 октября, приведший к кратко-срочному падению на треть курса рубля, резкое ускорение

инфляции — все это продемонстрировало, что за непоследовательность политики расплата наступает неминуемо и достаточно быстро. Вдруг наглядно обозначилось, что элементы экономической устойчивости, достигнутые, казалось бы, летом, на самом деле призрачны и легко могут уступить место хаосу образца осени 1991 г. И вновь Б.Н. Ельцин и В.С. Черномырдин оказались перед выбором — или назад, к тотальному дефициту, неработающему рублю и чиновничьему распределению ресурсов, или возвращение на рельсы ответственной экономической политики, позволяющей вполне очевидным набором мер вырваться из кризиса и выйти на траекторию роста.

Правительство попыталось предпринять решительный маневр и вырваться из логики антиреформаторского экономико-политического курса. Но сделать это было уже очень не просто. Тянула назад и запущенная президентским аппаратом концепция «коалиционного правительства», означающая примитивную попытку собрать представителей всех думских фракций в правительстве без заключения какого-либо предварительного соглашения о контурах его политического курса.

С середины 1994 г. некоторые советники Президента России стали активно развивать идею «коалиционного правительства». Однако по Конституции РФ правительство формируется президентом и не нуждается в одобрении парламентом (если последний не поставит этот вопрос сам или с подобной инициативой не выступит премьер-министр).

Включение представителя той или иной парламентской партии (или фракции), строго говоря, не налагает на фракцию никаких обязательств. В любом случае это правительство остается коалицией личностей, а не партий, поскольку при его формировании не вырабатывается какая-либо формула или программа.

В этих условиях В.С. Черномырдин все-таки решился объявить о своем намерении пойти по пути экономической стабилизации, отбросив столь свойственные ему на протяжении последних полутора лет многочисленные оговорки о «немонетарных методах» стабилизации, о государственно упорядоченном рынке и т. п. Представленный в конце октября в Государственную думу проект бюджета на 1995 г. предполагал заметное сокращение бюджетных расходов как неременное условие обуздания инфляции.

Это заявление не могло не вызвать шок у основных реципиентов государственных денег, столь необходимых для их

выживания без проведения реальных реформ (прежде всего армии и сельского хозяйства). И поскольку они не могли противодействовать правительству на поле открытого парламентского противостояния (вотум недоверия в Думе не прошел), то следовало ожидать тех или иных внепарламентских ходов, которые обеспечили бы возрастание влияния соответствующих группировок.

В первую очередь это касалось военно-промышленного комплекса вообще и значительной части генералитета в особенности. Военное руководство встало перед серьезной проблемой проведения реформы в армии.

Но она могла бы больно ударить по интересам значительной части генералитета. А лучшим способом избежать таких неприятностей является война — маленькая и быстрая. Другое дело, что последствия «маленьких войн» обычно сильно отличаются от ожиданий тех, кто их начинает.

Чеченский конфликт казался удобным способом решить названные проблемы. Для теряющих популярность политиков он повышал их значимость в собственных глазах, а то и в глазах части электората, для армейского руководства давал шанс поднять свое влияние и даже популярность. Тем более режим Д. М. Дудаева, как казалось уже весной 1994 г., трещал по швам, рушился под тяжестью множества экономических и политических проблем. Лозунги национализма и сепаратизма в условиях нарастающей стагнации теряли свою привлекательность.

Осторожное маневрирование в этих условиях вело к бесславному концу режима чеченских сепаратистов, но одновременно создавало у сторонников военно-силового порядка в Москве иллюзию возможности легко решить все проблемы при помощи силы, разумеется, в первую очередь проблемы власти в России, а отнюдь не проблемы Чечни.

События ноября — января несли и другие признаки трансформации российского политического режима. Здесь и преданные гласности попытки руководителя Службы охраны А. В. Коржакова напрямую вмешиваться в деятельность правительства по руководству народным хозяйством, и сосредоточение центра тяжести принятия важнейших государственных решений в Совете Безопасности — органе, который с точки зрения Конституции имеет сугубо вспомогательное значение. В этом ряду событий стоит и назначение члена коммунистической фракции Думы В. А. Ковалева ответственным за права человека в Чечне, а затем и министром юстиции. Последнее

нельзя даже рассматривать как попытку укрепления исполнительной власти путем усиления ее коалиционного характера, поскольку, как отмечалось выше, это назначение не налагает на компартию никаких обязательств перед коалиционным Кабинетом, тем более что руководство коммунистической фракции официально дало негативную оценку согласию В. А. Ковалева войти в правительство.

4. ЛОГИКА ЭКОНОМИКИ И ЛОГИКА ПОЛИТИКИ

Развитие событий по военно-экономическому сценарию неожиданно столкнулось с диаметрально противоположной тенденцией внутри самой же исполнительной власти. Правительство не отказалось от стабилизационного бюджета, который по сути является бюджетом мира и несовместим с военными действиями даже ограниченного масштаба. Более того, в результате острой политической борьбы в декабре 1994 — январе 1995 г. Государственная дума принимает в первом, а затем и во втором чтении правительственный проект государственного бюджета на 1995 г.

Правда, проект бюджета был принят таким противоречивым конгломератом сил, что сам факт его одобрения 23 декабря 1994 г. никак не свидетельствует о формировании прореформаторского или хотя бы стабилизационного большинства в среде законодателей. «Выбор России» поддержал бюджет как документ, содержащий стабилизационную концепцию и имеющий антивоенную направленность. Аграрная партия поддержала его, явно рассчитывая на свою способность выбить в дальнейшем из правительства значительные финансовые средства и закономерно опасаясь, что милитаризация общей экономической (и политической) ситуации резко ослабит позиции аграриев в их борьбе за государственные ресурсы. Наконец, ЛДПР В. В. Жириновского в своей поддержке бюджета голосует не за экономическую концепцию, а за силовые действия исполнительной власти.

Либеральное постановление об экспорте нефти, подписанное В. С. Черномырдиным 31 декабря 1994 г., является шагом в том же направлении. Оно практически неосуществимо при проведении политики «закручивания гаек». Ему было оказано огромное сопротивление, поскольку соответствующий президентский указ был издан еще в июне. Уже на финальной стадии в правительстве конкурировало три варианта проекта

постановления, причем два других носили явно консервативный характер.

Разумеется, эти элементы здравого смысла в экономике являются очень слабыми на фоне широкомасштабных милитаристских действий. Однако именно в вопросе бюджета находится сейчас главный нервный узел политической борьбы ближайшего будущего. Развитие логики принятого проекта бюджета предполагает немедленную остановку военных действий. Противостояние на Кавказе делает предложенный бюджет нереализуемым. Это противоречие не имеет ни теоретического, ни экономического решения. Оно может быть разрешено лишь политически — институты федеральной власти, и прежде всего президент, должны определиться относительно пути дальнейшего развития России.

В 1994 г. вновь, как и в 1991 г., страна встала перед необходимостью принципиального политического выбора. Причем в гораздо большей мере, чем три года назад, этот выбор будет определяться соотношением интересов влиятельных экономико-политических группировок, равно как и борьбой сил среди узкого круга высшего эшелона власти. И в отличие от 1991 г. это уже не будет выбор между рыночной и административной (коммунистической) моделями.

Теперь речь пойдет о другом: или будет предпринята новая попытка экономической стабилизации путем последовательной либерализации хозяйственной жизни и интеграции отечественной экономики в систему мирохозяйственных связей, или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», отгороженного от внешней конкуренции и предполагающего широкомасштабное государственное вмешательство в функционирование национальной экономики, плотную государственную опеку над относительно слабым, неконкурентоспособным отечественным хозяйством.

Здесь будет неизбежен выбор формы политического режима. В обоих случаях это будет выбор режима жесткого, возможно, авторитарного. Хотя это вполне может быть и авторитарный конституционный режим, возможность чего дает принятая на референдуме 12 декабря новая Конституция Российской Федерации. Этот вопрос решается уже в настоящее время.

1995

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1995 ГОДА¹

Развитие событий в первой половине 1995 г. дало по крайней мере два важных свидетельства в пользу вывода о том, что в России действительно происходят процессы экономико-политической модернизации, продвигающие страну в направлении рыночной демократии, несмотря на все сложности и противоречия, которые нам приходится преодолевать на этом пути. Хотя, разумеется, процессы эти пока неустойчивы и почти никакие зигзаги в ближайшей перспективе не исключены.

Во-первых, приближение выборов становится важнейшей детерминантой не только политической, но и экономической жизни. Экономические интересы (прежде всего лоббирование) и политическая борьба не только оказываются тесно переплетенными в современной России, но и все более вписываются в логику именно предвыборной борьбы. Это порождает множество новых и подчас неприятных проблем, но подобные проблемы являются все-таки качественно иными, чем проблемы тоталитарного (или закрытого) общества. Мировой опыт свидетельствует, что предвыборная гонка отнюдь не является самым благоприятным фоном для проведения устойчивого экономического курса, но такова неизбежная цена, которую надо платить за те очевидные преимущества, которые создает демократический режим для развития экономической активности и роста.

Во-вторых, макроэкономические проблемы перестали быть сюжетом, интересным лишь для узкой группы политиков и профессиональных экономистов. Особенно заметно это по тому вниманию, которое уделялось в первой половине 1995 г. ситуации на валютном рынке. И дело здесь, конечно,

¹ См.: Российская экономика в первой половине 1995 г.: тенденции и перспективы. Вып. 13. М.: ИЭППП, 1995.

не в праздном любопытстве россиян. С одной стороны, у населения имеются реальные накопления, которые они хотят сберечь от обесценения и которые при благоприятной макроэкономической ситуации и наличии адекватных финансовых институтов могут быть быстро трансформированы в производственные инвестиции. С другой стороны, начинает формироваться средний класс, выступающий гарантом устойчивого функционирования рыночной экономики, ведь именно средний класс является важнейшим субъектом процесса накопления и именно его средства становятся решающим фактором роста в рыночной экономике.

1. АЛЬТЕРНАТИВЫ ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА

Рубеж 1994–1995 гг. ознаменовался четким оформлением двух линий на консолидацию политической власти в России и соответственно двух моделей экономического развития страны. Для обоих вариантов в настоящее время имеются достаточно мощные в политическом и экономическом отношении группы поддержки.

Первый вариант развития событий предполагает решительное продвижение вперед рыночных и демократических реформ. Среди них проведение финансовой стабилизации (остановка инфляции), обеспечение открытости экономики и борьба с искусственным сдерживанием конкуренции на внутреннем рынке, продолжение приватизации и обеспечение четких гарантий прав собственности, проведение военной реформы, начало реального процесса банкротств как способа переключения ресурсов с неэффективных секторов на эффективные. Все это означало бы вывод страны на путь устойчивого экономического роста. Существенное замедление или остановка инфляции и осуществление структурных преобразований (санация или закрытие убыточных предприятий) создают базу для начала роста производства. За такое развитие событий выступают демократические организации России, в нем также заинтересованы представители тех социально-экономических групп, которые смогли адаптироваться к условиям рыночной экономики и которым для успешного развития не хватает стабильности, хозяйственного и правового порядка, четких правил игры в политике и экономике.

Второй вариант предполагает осуществляемые во взаимосвязи ужесточение (милитаризацию) политического режима, ослабление денежно-кредитной политики и переход к соци-

альному популизму, к маневрированию между существующими экономико-политическими группировками (прежде всего между разного рода лоббистами, агрессивность которых в России заметно растет). Здесь имеется в виду проведение политики поддержания производства путем раздачи дешевых денег, закрытие внутреннего рынка, свертывание конкуренции иностранных товаров, доминирование в экономике отечественного монополизма при сращенности крупнейших монополий с коррумпированным государством. В политическом плане этот сценарий характеризуется торжеством национализма и идей национальной исключительности, особого пути развития России. Политической основой такого режима стал бы, скорее всего, неконституционный авторитаризм. Этот вариант развития событий наиболее откровенно отстаивают коммунистические и националистические организации. Но дело не сводится только к ним — именно в русле данного варианта действуют те силы внутри исполнительной власти, которые стояли за началом вооруженного конфликта в Чечне.

Существует, наконец, еще и *промежуточный вариант*, ориентированный на сохранение экономико-политического статус-кво — промежуточного положения между авторитаризмом и демократией, бюрократическим государством и рынком. Эта ситуация устраивает тех, кто в силу богатства или причастности к власти может сегодня, не опасаясь конкуренции, распоряжаться огромными ресурсами страны, ставить себе на службу государственные средства, тех, кого сейчас принято называть партией власти. Однако этот вариант представляется достаточно неустойчивым и его сторонникам в ближайшем будущем скорее всего придется выбирать между первыми двумя вариантами.

Характерной особенностью сложившейся ситуации является то, что борьба между альтернативами развития России политически оформлена теперь не как противостояние ветвей власти (что было характерно для 1992–1993 гг.), а по преимуществу внутри как законодательного корпуса, так и исполнительных структур. Конфликт этот достиг в начале 1995 г. небывалой остроты. Практически сложились и оформились две основные группировки сил — сторонники последовательного продолжения экономических и политических реформ (для чего необходим мир), с одной стороны, и сторонники войны до победного конца, для которых, строго говоря, Чечня является лишь удобным предлогом для отказа от демократических завоеваний народа, свертывания реформ,

передела собственности и установления жесткого авторитарного режима — с другой.

Явное усиление военных акцентов в словах и делах федеральных властей на протяжении декабря — января в феврале постепенно сменилось мирно-экономическими сюжетами. Прежде всего это стало заметно в деятельности самого президента, который стал делать акцент на проблемы экономических реформ вообще и финансовой стабилизации в особенности. Отчасти это явилось результатом чрезмерного усиления военно-силовых структур в коридорах отечественной исполнительной власти (как в правительстве, так и в президентском окружении), что потребовало от первого лица в государстве принятия мер по активизации политики «сдержек и противовесов». Отчасти же здесь мы можем наблюдать продолжение колебаний Б. Н. Ельцина по мере приближения президентских выборов¹.

В социально-политическом плане важной особенностью 1995 г. стало некоторое расширение социальной базы сторонников стабилизационного варианта развития событий. В его поддержку высказались крупнейшие коммерческие структуры, и прежде всего банки, которые раньше избегали прямой демонстрации своих политических намерений, ограничиваясь в контактах с правительством решением лишь собственных конкретных проблем. Теперь они открыто заявили о готовности участвовать в политике вообще и в политике проведения экономической реформы в особенности. Это выразилось и в активных усилиях ведущих коммерческих структур по формированию новых фракций и предвыборных объединений, ориентированных на поддержку В. С. Черномырдина, и в ряде предложений правительству (прежде всего предложение о финансировании дефицита государственного бюджета в обмен на пакет акций приватизируемых предприятий).

Происходящее не является случайностью. В системе интересов крупнейших финансовых структур произошли серьезные изменения. Если раньше банки были заинтересованы в основном в инфляционном варианте развития событий, обеспечивавшем им невозможные ни при каком ином варианте доходы, то теперь обозначился явный раскол приоритетов внутри самого финансового сектора. Крупнейшие банки уже настолько

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 1994 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1994. См. с. 117 настоящего издания.

расширили свои операции, что их деятельность является эффективной и конкурентоспособной благодаря уже не только норме, но и массе прибыли, зависящей от размера их оборотов. А это требует уже иной экономической ситуации — стабильности хозяйственной системы, позволяющей избегать неоправданных рисков в своей деятельности.

2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Отчасти в силу наличия общественных интересов, отчасти под воздействием изменившегося социально-политического баланса сил и интересов в экономической политике правительства (или, точнее, премьер-министра и экономического блока Кабинета) доминировал курс на макроэкономическую стабилизацию — наиболее последовательный со времени назначения В.С. Черномырдина на этот пост. Основными характеристиками этого курса стали:

- некоторое замедление инфляции, хотя и темпами значительно более низкими, чем это было заложено в проекте государственного бюджета на 1995 г.;
- быстрый рост денежной массы и валютных резервов Центробанка из-за его рублевых интервенций на валютной бирже;
- медленный рост чистых внутренних денежных активов, что означает, в частности, практическое отсутствие эмиссионного финансирования государственного бюджета;
- снижение доходности существующих инструментов финансового рынка;
- остановка падения номинального курса рубля и его рост по отношению к доллару;
- обозначившееся в мае замедление темпов спада производства и даже небольшой рост в некоторых отраслях.

Словом, налицо новая ситуация, нетипичная для российской экономики последних лет, — ситуация, которая может иметь ряд серьезных и неоднозначных последствий как экономического, так и социально-политического характера.

Положительными чертами подобной ситуации являются прежде всего следующие:

- во-первых, стабилизация и укрепление курса рубля может привести к притоку капитала в страну;

- во-вторых, дедолларизация и приток капитала создают предпосылки для удешевления кредита, снижения эффективности чисто спекулятивных операций в финансовом секторе и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производственные отрасли. Если подобная ситуация продлится достаточно продолжительный период, то можно будет прогнозировать переориентацию финансовой активности банков в направлении реального сектора, усиление роли инвестиционных компаний в отечественной экономике;
- в-третьих, возможен заметный рост фондового рынка, выход его из депрессивного состояния, в которое он попал осенью 1994 г. Это предполагает усиление притока иностранного капитала, и прежде всего портфельных инвестиций. Правда, последнее имеет очень сильное внеэкономическое ограничение, связанное с перспективами парламентских и особенно президентских выборов в России;
- в-четвертых, снижение курса доллара и связанное с этим удешевление импорта может благотворно повлиять на состояние отечественной промышленности. Поскольку многие отрасли находятся в сильной зависимости от поставок иностранных товаров производственного назначения (машиностроения, химического и иного сырья), удешевление импорта будет благоприятным фактором их возможного роста.

В то же время современное развитие макроэкономической ситуации ставит перед страной и ряд непростых проблем, решение которых зависит прежде всего от деятельности исполнительной власти:

- во-первых, рост курса рубля повышает эффективность импортных операций и снижает конкурентоспособность отечественных производителей. Разумеется, для регулирования подобных проблем существует мощный рычаг в виде импортных пошлин. Но им надо уметь очень аккуратно пользоваться, ориентируясь при введении пошлин не столько на фискальные проблемы (поступление доходов в бюджет), сколько на решение задачи поддержания конкурентной среды на отечественном рынке, т. е. надо найти тот баланс, когда импортные пошлины не являются запретительными для импорта (как важнейшего источника конкуренции и сдерж-

живания цен) и одновременно стимулируют развитие внутреннего производства;

- во-вторых, ухудшается положение экспортеров, их конкурентоспособность на внешнем рынке. Впрочем, эта проблема решается снижением экспортных пошлин, что само по себе является фактором положительным, способствующим либерализации внешней торговли и повышению ее эффективности;
- в-третьих, возможно ухудшение платежного баланса страны;
- в-четвертых, импорт продукции производственного назначения может поставить в исключительно сложное положение те предприятия отечественного машиностроения (и прежде всего конверсионные), которые уже встали на путь адаптации к реальному рыночному спросу и находятся сейчас в процессе перестройки своей производственной базы с целью удовлетворения потенциального инвестиционного спроса со стороны сырьевых и перерабатывающих отраслей.

3. ИСТОЧНИКИ НЕСТАБИЛЬНОСТИ СТАБИЛИЗАЦИОННОГО КУРСА

Существует ряд опасностей и проблем, подстерегающих политику исполнительной власти в оставшиеся месяцы 1994 г.

Прежде всего это проблемы *чисто экономического характера*. Именно во втором полугодии будет получен ответ на ключевой с точки зрения современной макроэкономики вопрос: является ли рост денежной массы при стабильных чистых внутренних активах фактором, провоцирующим *инфляцию*, или правительство сможет связать (стерилизовать) рубли, эмитируемые в процессе интервенций на валютной бирже? Более того, по различным оценкам, продажа валюты в первом полугодии осуществлялась в основном предприятиями и организациями (прежде всего экспортерами), а не населением. При изменении этой ситуации можно прогнозировать дестабилизацию валютного рынка и затем рост инфляции, особенно на потребительском рынке.

Впрочем, правительство имеет достаточно мощные рычаги управления ситуацией, которые могут как предотвратить нежелательное развитие событий, так и обострить кризис. Весь вопрос в том, сумеет ли правительство разумно и осторожно задействовать эти рычаги.

Важной проблемой является проведение правительством устойчивой, предсказуемой валютной политики. Валютные

ресурсы Центробанка вполне это позволяют. Фиксация «коридора» изменения валютного курса на период с июля по сентябрь является поэтому шагом в правильном направлении. Но, сделав его, правительство и Центробанк не должны на нем останавливаться. Более того, сама возможность пересмотра границ после 1 октября как бы автоматически задает точку максимального напряжения, поскольку на этой дате сосредоточатся усилия самых разных валютных игроков, что делает дестабилизацию почти неизбежной. Поэтому целесообразно уже в ближайшее время сделать следующие шаги: удлинить период валютной стабильности, сузить коридор колебаний курса и подготовиться к следующему, пожалуй, самому ответственному решению — к привязке курса рубля к одной из устойчивых мировых валют или к их корзине.

Здесь возможны варианты выбора базовой валюты. Наиболее очевидным является доллар как самая распространенная на территории России иностранная валюта, тем более что понижительная тенденция самого доллара на мировых валютных рынках, если она сохранится, будет благоприятна с точки зрения поддержания нашего внешнеторгового баланса. Возможно использование некоторой корзины валют. Наконец, возможна привязка рубля к экю, что явилось бы эффективным жестом по отношению к государствам Европейского союза.

Существует и ряд чисто *политических проблем*, подстерегающих стабилизационную политику исполнительной власти.

Вероятны попытки дестабилизации ситуации со стороны радикальной оппозиции националистического и коммунистического толка. Стабилизация экономики и ее выход на траекторию роста опасны для них, так как подрывают их возможности прихода к власти легальным путем. Кроме того, опыт ряда стран свидетельствует, что срыв в самый жестокий экономический и политический кризис происходит нередко именно тогда, когда основные экономические проблемы кажутся уже решенными или почти решенными.

Развитие ситуации в июне, когда левые и националистические силы предприняли беспрецедентную атаку, добиваясь отставки правительства, является весьма показательным.

Другой проблемой, с которой придется столкнуться, является вероятная *реструктуризация социальной базы*, формирование новых групп интересов и перераспределение среди существующих группировок. Вновь, как и в 1994 г., в центре окажутся (и уже оказываются) *вопросы экспортно-импортной*

политики. Однако теперь дело не ограничится лишь проблемами потребительского сектора. Столкновение интересов экспортеров сырья и потенциальных импортеров оборудования, а также этих последних и производителей отечественного оборудования может принять исключительно острые формы. Валютный курс, как некогда и инфляция, становится не столько экономическим показателем, сколько политическим индикатором, отражающим баланс сил разных групп интересов.

Исходя из некоторой стабилизации макроэкономической ситуации, правительство прогнозирует в ближайшие месяцы существенную активизацию рынка ценных бумаг, в том числе усиление *притока иностранного капитала* в форме как портфельных, так и прямых инвестиций. С этим связаны не только экономические расчеты, но и определенные политические ожидания. Начало реального притока иностранного капитала действительно может играть критериальную роль с точки зрения оценки экономических и политических перспектив российских реформ. Однако подобные надежды могут не оправдаться. С учетом реальной политической ситуации в России иностранные инвесторы, скорее всего, будут ожидать итогов президентских выборов и до того не станут проявлять излишнюю активность. И это само по себе может оказаться дестабилизирующим фактором, подрывающим аргументы сторонников последовательного реформаторского курса относительно верности проводимой политики.

Наконец, серьезной проблемой, способной дестабилизировать экономическую ситуацию в предстоящие месяцы, является *предвыборная кампания* и активное участие в ней В. С. Черномырдина. Правительство, идущее на выборы, особенно чувствительно к лоббизму.

Поддержка региональных властей и тем более крупных коммерческих структур не гарантирована формирующейся партией власти («Наш дом — Россия» — НДР) автоматически, но в немалой мере зависит от того, насколько руководство НДР (и, следовательно, сам премьер-министр) будет удовлетворять финансово-экономические аппетиты своих партнеров и спонсоров.

Правда, здесь есть и два обнадеживающих момента. Во-первых, экономический (реформаторский) блок правительства как бы демонстративно самоустранился от предвыборных игр, что особенно отчетливо проявилось в заявлении А. Б. Чубайса о приостановлении своего участия во всех общественно-политических организациях с целью сосредоточиться на решении

задач экономической реформы и меньше зависеть от политической конъюнктуры. Во-вторых, наиболее опасные лоббисты (а таковыми, как показывает опыт 1992–1994 гг., являются аграрии и часть промышленников) оказались в положении политической оппозиции премьер-министру, несмотря на непосредственное участие представителей, например, Аграрной партии в правительстве. Это же можно сказать о значительной части предприятий военно-промышленного комплекса. Тем самым поддержка подобного рода лоббистов означала бы для В.С. Черномырдина поддержку собственных же противников в предвыборной гонке и предоставление последним возможности продемонстрировать свою силу.

Конец лета и осень станут для правительства временем тяжелых испытаний. Присущие российской экономике сезонные колебания бюджетных расходов могут совпасть во времени с ухудшением поступления доходов от государственных ценных бумаг и с усилением социальной напряженности, вызванным ростом безработицы. Здесь вновь придется столкнуться с опасностью движения по пути инфляционного финансирования, тем более что результаты денежных инъекций острее всего могут проявиться именно в период выборов в Государственную думу в декабре 1995 г.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ЭКОНОМИКА В 1995 ГОДУ¹

1. ОСОБЕННОСТИ 1995 ГОДА

За время, прошедшее с начала посткоммунистических преобразований, 1995 год стал наиболее последовательным и продолжительным периодом осуществления курса макроэкономической стабилизации. И в то же время общий политический фон проводимого курса оставался неблагоприятным, а в начале и конце 1995 г. — критическим. Разгар чеченской войны, пришедшийся на январь, и завершившиеся победой антиправительственных (и антистабилизационных) сил коммунистов и националистов парламентские выборы в декабре — таково политическое обрамление нынешней, третьей за последние четыре года попытки стабилизации российской экономики.

Переход к стабилизационному курсу был для правительства делом исключительно сложным. К концу 1994 г. российские власти стояли перед выбором путей и механизмов консолидации власти и стабилизации социально-экономических процессов в стране. *С одной стороны*, существовала возможность консолидации через проведение макроэкономической стабилизации, укрепление институтов рыночной демократии и постепенный выход на этой основе на траекторию послекризисного экономического роста. *С другой* — можно было попытаться пойти по пути ужесточения политического режима, перехватить агрессивно-националистические лозунги оппозиции (прежде всего КПРФ и ЛДПР), начать проводить конфронтационную внутреннюю и внешнюю политику, стремясь на этой волне расправиться с политическими конкурентами и расчистить политическое пространство от разного рода претендентов на власть как справа, так и слева.

¹ См.: Российская экономика в 1995 г.: тенденции и перспективы. Вып. 14. М.: ИЭППП, 1996.

В исполнительной власти единства, как обычно, не было, но впервые за годы посткоммунистических реформ острые противоречия в президентском окружении были столь очевидны и, казалось, непримиримы. В.С. Черномырдин и А.Б. Чубайс при поддержке президента приступили к осуществлению курса на последовательную макроэкономическую стабилизацию. Силловые ведомства и ряд других близких Б.Н. Ельцину политиков также при поддержке президента приступили к решению чеченской проблемы военными средствами, что создавало опасность перерождения демократического режима в авторитарный. Перспективы той или иной линии находились в зависимости от конкретного развития событий, от способности их сторонников реализовать стоящие перед ними задачи, продемонстрировать эффективность своей деятельности.

Январь 1995 г. был неблагоприятен для обеих альтернатив. Войну в Чечне не удалось завершить легкой и впечатляющей победой, показывающей эффективность оружия и демонстрирующей способность российских властей решать политические проблемы (и прежде всего проблему консолидации власти) силовыми методами.

Исключительно тяжелой оставалась и экономическая ситуация. Под влиянием инфляционистской политики лета — осени 1994 г. произошло резкое ухудшение основных макроэкономических показателей. Месячная инфляция достигла 17%, произошло резкое падение уровня жизни. Одновременно была предпринята беспрецедентная атака на рубль со стороны игравших на понижение банковских структур — правительству и Центробанку удалось в конце концов удержать курс рубля от резких колебаний (аналогичных «черному вторнику» 11 октября 1994 г.), но в результате проведенных тогда масштабных интервенций валютные резервы Центрального банка сократились почти до 1 млрд долл. США (ниже было только на рубеже 1992–1993 гг.).

Однако к весне стала давать плоды возобновленная в конце осени политика ограничения денежной массы, усиленная отказом правительства от инфляционного финансирования бюджетного дефицита. Темпы инфляции значительно замедлились, а обменный курс рубля возрос не только реально, но и номинально. Это были ощутимые сдвиги, тем более заметные на фоне непрекращающейся войны в Чечне. Тогда же стало заметно, что президент вновь отдает предпочтение экономическому варианту консолидации режима, надеясь исполь-

зовать его как важный аргумент в предстоящей предвыборной кампании. Впрочем, поскольку чеченский конфликт не завершен, он создает для сторонников националистического курса возможности в перспективе разыграть и эту карту для реализации своих политических целей.

Стабилизационный курс правительства, его хронологические рамки, политические и идеологические особенности его реализации — все это было непосредственно связано с проведением и результатами состоявшихся 17 декабря 1993 г. выборов в Государственную думу. Подготовка к выборам оказывала воздействие как на активность политических элит (особенно во втором полугодии), так и на конкретные экономико-политические решения исполнительной власти.

В 1995 г. вновь подтвердилось отсутствие прямой и однозначной связи экономической ситуации с политическими настроениями в стране (прежде всего с поведением электората). Это было отчетливо продемонстрировано уже в 1993 г. на апрельском референдуме (где большинство высказалось в поддержку проводимого социально-экономического курса) и на декабрьских выборах 1995 г., принесших успех партиям оппозиции. Избиратели, во-первых, реагируют на изменения социально-экономической ситуации с опозданием, и, во-вторых, их реакция находится под воздействием сложного комплекса факторов, никак не сводимых лишь к проблемам экономическим.

Опыт посткоммунистических государств позволяет сделать определенные обобщения относительно логики взаимосвязей экономических реформ и политических настроений избирателей. Практика показывает, что выход на траекторию роста занимает обычно период в 2–2,5 года, из которых примерно год нужен для стабилизации как таковой, и эта фаза является одной из самых болезненных в социальном и политическом отношениях. Однако именно она создает благоприятные условия для экономического роста, который начинается на втором году стабилизационной политики. Объективное улучшение социально-экономической ситуации, фиксируемое статистическими органами, не сразу становится ощутимым для рядового избирателя — для этого требуется еще 6–12 месяцев. И лишь после этого осуществляющее реформы правительство может рассчитывать на определенный успех на выборах. Иными словами, выборы 1995 г. в России совпали с завершением стабилизационной фазы экономической реформы, которая является с точки зрения социальных последствий одной из самых тяжелых.

Этому не могли противодействовать ни пропагандистские усилия властей, ни попытки правительства показать свою заботу о рядовом избирателе принятием некоторых решений демонстративно-популистского характера, тем более что правительство, сделав ставку на стабилизацию, стремилось проводить этот курс максимально последовательно, не злоупотребляя дорогостоящими популистскими мерами. Это было в общем правильно, поскольку подобные меры все равно не принесли бы партии власти дополнительные голоса, так как воспринимались бы избирателем как уступка, вырванная партиями жесткой оппозиции и потому делающая последних еще более популярными.

Положение правительственного блока «Наш дом — Россия» (НДР) и поддерживающих стабилизационный курс правительства политических сил (прежде всего «Демократического выбора России» — ДВР) осложнялось тем, что проводимая политика была третьей стабилизационной попыткой за четырехлетний период 1992–1995 гг. Между тем каждая новая попытка стабилизации является более тяжелой как в экономическом, так и в социально-политическом отношениях. Снижается готовность и способность основной массы населения преодолевать тяготы экономической нестабильности, а доверие к способности власти осуществить намеченный курс, к наличию у нее необходимой для этого политической воли и (или) компетентности оказывается сильно подорванным.

Стабилизация трансформирует и усложняет существующую в обществе систему социально-экономических интересов, что находит отражение и на политическом уровне. В современном российском обществе существует несколько критериев определения соответствующих групп интересов, причем в конкретной хозяйственной жизни выделенные по разным критериям группы могут пересекаться, накладываться друг на друга.

Усложнение системы интересов происходило на протяжении всех четырех лет посткоммунистической трансформации. Уже к 1993 г. отчетливо дало о себе знать различие интересов экономических агентов, способных или неспособных адаптироваться к конкурентной экономике. Если первые не нуждались в создании для себя финансовых условий (для их развития достаточным было обеспечение общей финансовой стабилизации), то вторые не могли выжить без постоянной подпитки дешевыми деньгами, т. е. сформировалось противостояние антиинфляционистских и проинфляционистских сил.

К началу 1994 г. это противостояние дополнилось конфликтом относительно внешнеэкономического курса России, когда предметом острой дискуссии стал вопрос о допустимой мере открытия российского рынка для иностранных конкурентов. Обладая слабым конкурентным потенциалом сторонники проинфляционного курса были заинтересованы в защите своих рынков от иностранных товаров и услуг, а потому выступали с лозунгами формирования национально замкнутой, высокомонополизированной экономики, огражденной от мирового рынка жесткими таможенными и правовыми барьерами. Их оппоненты отстаивали принципы открытого хозяйства, обеспечивающего рост эффективности через механизмы конкуренции, в том числе и международной. Тем самым традиционный спор фритредеров и протекционистов стал актуален для современной России.

2. ЧТО НОВОГО ПРИНЕС ГОД 1995-й?

Во-первых, стабилизация и укрепление реального курса рубля означают на практике приток капитала в страну. Тем самым создаются предпосылки для удешевления кредита, снижения эффективности спекулятивных операций в финансовом секторе и усиления внимания финансовых институтов к инвестированию в производственные отрасли. Уже во второй половине года некоторые крупные российские банки стали проявлять интерес к производственной сфере, что выразилось как в создании ими специальных подразделений, призванных заниматься инвестициями, так и в обострении межбанковской борьбы за обладание пакетами акций приватизируемых предприятий.

Во-вторых, рост реального курса рубля привел к ухудшению положения предприятий-экспортеров и повышению конкурентоспособности импортных товаров. Естественной реакцией правительства было повышение импортных и снижение (вплоть до отмены по ряду позиций) экспортных пошлин. Однако последней меры будет явно недостаточно для экспортеров, не связанных с топливно-энергетическим комплексом и особенно с немногочисленными предприятиями машиностроения, способными выйти на внешний рынок. А ведь эти экономические агенты составляют естественную социально-политическую базу стабилизационного курса, и ухудшение их экономического положения политически весьма опасно.

Проблема сравнительной эффективности экспорта и импорта имеет еще один важный аспект, требующий политического решения и непосредственно воздействующий на положение влиятельных групп интересов. Речь идет о традиционной для экономик среднего уровня развития проблеме импортозамещения. Удешевление импорта может благотворно повлиять на состояние тех отраслей отечественной промышленности, которые зависят от поставок иностранных товаров производственного назначения (а таких немало среди экспортеров). И одновременно это может поставить в исключительно сложное положение те предприятия отечественного машиностроения (прежде всего конверсионные), которые встали на путь адаптации к реальному рыночному спросу и находятся сейчас в процессе перестройки своей производственной базы с целью удовлетворения потенциального инвестиционного спроса со стороны сырьевых и перерабатывающих отраслей.

В-третьих, происходит трансформация экономико-политических интересов финансовых и торговых организаций. Эти сектора более всех выигрывали от инфляции, которая делала их деятельность исключительно прибыльной. Стабилизация осложнила их экономическое положение и привела к кризису, в результате которого выживут в основном те, кто сможет адаптироваться к работе с относительно низкими ставками процента, ориентируясь не столько на норму прибыли, сколько на ее массу, т. е. на размеры вложенного капитала. Тем самым можно прогнозировать продолжение кризиса в сфере банковского и торгового капитала с выживанием наиболее мощных и устойчивых организаций.

В-четвертых, в связи с обозначившейся перспективой макроэкономической стабилизации во второй половине 1995 г. произошло заметное усиление интереса крупных финансовых структур к приватизации. Резкое обострение борьбы за получение государственных (и фактически контрольных) пакетов акций ведущих российских предприятий привело к перегруппировке сил среди этих структур, образованию новых союзов и возникновению новых острых противоречий. Можно предположить, что эти процессы будут приводить к усилению внутриполитической напряженности, к явному или неявному сближению недовольных результатами приватизации вокруг естественного центра этого недовольства — КПРФ как наиболее крупной партии, открыто провозглашающей необхо-

димось проведения передела собственности на новых, более «справедливых» основаниях.

3. ИТОГИ ВЫБОРОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Политическая борьба второй половины 1995 г., предшествовавшая выборам в Государственную думу, была особенно интересна тем, что в центре внимания ее участников находились не столько вопросы текущей стабилизации и преодоления кризиса в узком смысле этого слова (т.е. как остановки спада производства), сколько модели будущего социально-экономического развития России. И это естественно, поскольку экономические итоги года, накопленные валютные резервы и инерционный потенциал российской экономики (равный примерно шести месяцам) позволяют сделать вывод о завершении в первом полугодии 1996 г. стадии стабилизации и актуализации проблем экономического роста.

Иными словами, политики и партии могут продолжать дискуссии о результатах стабилизации, но политическая актуализация этих вопросов будет уже малопродуктивной. Кстати, именно признанием этого факта объясняется, по-видимому, относительное миролюбие оппозиционного большинства Думы 1995 г., принявшего в предвыборный период целый ряд принципиально важных для экономической политики правительства решений (по соглашениям о разделе продукции, о бюджете на 1996 г., о назначении председателя Центрального банка и ряд других).

Предвыборная дискуссия выявила наличие в российской политической среде трех вариантов постстабилизационной политики, каждый из которых связан с реальными интересами тех или иных социально-экономических группировок и представлен в качестве программных ориентиров тех или иных политических сил.

Существует вариант открытой конкурентной рыночной экономики, за который наиболее последовательно выступают либеральные политические силы (прежде всего ДВР) и который на практике реализуется в экономическом курсе В.С. Черномырдина. В проведении этого курса более всего заинтересованы эффективные предприятия и сектора отечественной экономики, способные конкурировать на внутреннем или внешнем рынках.

Вполне определилось наличие двух реальных альтернатив этому курсу. Предлагались, с одной стороны, левая модель, суть которой состоит в осуществлении широкой денежно-кредитной экспансии, направленной на поддержку неэффективных отраслей и секторов производства, при которой для борьбы с неизбежным здесь резким ускорением роста цен используются административные рычаги — госрегулирование цен и валютного курса, что неизбежно приводит к быстрому проеданию золото-валютных резервов и возобновлению дефицита товаров, с другой — националистическая модель, предполагающая закрытие внутреннего рынка от иностранной конкуренции, широкое государственное вмешательство в экономику при попытках проведения жесткой денежно-кредитной политики. На открыто инфляционистских позициях стоят и КПРФ, и «Яблоко». А главными выразителями националистической экономической идеологии были Конгресс русских общин (КРО)¹ и, судя по ряду признаков, ЛДПР, хотя последняя не формулирует сколько-нибудь отчетливо свое экономическое кредо.

Итоги выборов позволяют сделать ряд выводов экономико-политического характера. И хотя эти итоги с конституционной точки зрения не могут непосредственно сказаться на проводимом экономико-политическом курсе, они тем не менее накладывают на этот курс определенные политические и идеологические рамки.

Сокрушительное поражение потерпел КРО — последовательный выразитель националистической альтернативы правительственному курсу. И в то же время в Думе формируется явное проинфляционистское большинство из депутатов КПРФ и «Яблока», которые при определенном развитии событий (например, в случае отставки В. С. Черномырдина) будут поддержаны многими представителями правительственного блока НДР, не говоря уже о «жириновцах» — выходцах из советской номенклатуры.

Впрочем, поражение КРО отнюдь не означает поражения националистической экономико-политической альтернативы. Обе оппозиционные модели экономического развития были изначально тесно взаимосвязаны. Левопопулистская доктрина КПРФ включает многие важнейшие компоненты националистической модели — протекционизм, государственный

¹ Конгресс русских общин — политическая организация, во главе которой стояли А. И. Лебедь, Ю. В. Скоков, Д. О. Рогозин и С. Ю. Глазьев.

контроль за производством, усиление роли крупнейших (монополистических) хозяйственных структур и т. д. А националистическая модель включает такие экономико-политические решения, которые практически не оставляют шансов на неинфляционную ее реализацию.

Победа на парламентских выборах проинфляционистской идеологии сама по себе, разумеется, еще не означает немедленной практической реализации ее в экономическом курсе правительства. Но в условиях заметных колебаний Б.Н. Ельцина и с учетом перспективы президентских выборов в июне 1996 г. уже можно говорить о значительном политическом потенциале инфляционистской доктрины в России. Тем самым для нас становится актуальной перспектива попадания в ловушку финансового популизма — экономической политики, характерной для многих латиноамериканских стран в XX столетии.

Итоги декабрьских выборов и общая политическая неопределенность последующих за этим месяцев будут иметь неприятные последствия и для решения такой важной для посткоммунистической России проблемы, как формирование современного рынка капитала и привлечение в страну иностранных инвестиций. Депрессия на фондовом рынке, начавшаяся в конце 1994 г., выход из которой правительство связывало с проведением макроэкономической стабилизации, вряд ли будет преодолена на протяжении как минимум еще полугода. Это связано отчасти с еще недостаточной урегулированностью правовых оснований отношений собственности, отчасти с общей политической неопределенностью накануне президентских выборов, итоги которых с учетом результатов выборов в Думу внушают потенциальным инвесторам серьезные опасения. Причем сказанное относится как к отечественному капиталу, так и тем более к капиталу иностранному.

К этим соображениям экономико-политического характера следует добавить один чисто экономический аргумент. Естественное и необходимое в ходе стабилизации повышение реального курса рубля снижает эффективность инвестиционных проектов для иностранных инвесторов, что также становится барьером на пути иностранного капитала. Тем не менее опыт многих стран показывает, что для иностранных капиталовложений рост курса национальной валюты не становится серьезным и долгосрочным препятствием — некоторое удорожание проектов компенсируется повышением стабильности (экономической и политической).

С учетом результатов парламентских выборов 17 декабря 1995 г. и в связи с грядущими президентскими выборами существует два варианта развития событий: продолжение правительственного курса 1995 г. (завершение стабилизации и постепенное вступление в фазу роста) и популистская политика, в основе которой лежат протекционизм и инфляционизм. Этот выбор в значительной мере зависит от правительства. По Конституции выборы Думы не ведут к его автоматической отставке. Однако Б. Н. Ельцин в январе 1996 г. начал осуществлять серьезные перестановки в правительстве, которые могут оказать определяющее воздействие не только на характер экономических реформ, но и на всю политическую ситуацию в России.

В январе 1996 г. произошло усиление позиций сторонников политического лавирования с переходом в конечном счете к левоинфляционистской (закрытой) экономико-политической модели. Отставка А. Б. Чубайса и резкое усиление влияния первого вице-премьера О. Н. Сосковца и Н. Д. Егорова¹, ставшего главой Администрации Президента РФ, свидетельствуют в пользу такого вывода.

*Каковы вероятные экономические последствия
таких шагов Б. Н. Ельцина?*

В краткосрочном плане они зависят от набора конкретных факторов: насколько новый первый вице-премьер В. В. Каданников окажется предрасположенным к проведению инфляционистского курса, произойдет ли вымывание старой экономической команды правительства, сможет ли руководство Центробанка проводить независимую, ответственную политику. Но в любом случае политика второй половины 1995 г. обуславливает улучшение ситуации на протяжении следующих нескольких месяцев.

Сложнее с последствиями долгосрочными. Явно ослабнет последовательность реформ: укрепление националистически-популистской линии в экономической политике может повлечь усиление роли монополистов на внутреннем рын-

¹ О. Н. Сосковец — первый заместитель Председателя Правительства РФ. Н. Д. Егоров — глава Краснодарского края, а затем министр по делам национальностей и региональной политике — в январе 1996 г. был назначен руководителем Администрации Президента РФ, сменив на этом посту либерального С. А. Филатова. Оба считались представителями консервативного промышленного лобби.

ке (особенно под видом финансово-промышленных групп) и ограничение конкурентных механизмов, попытки замораживания цен и проедание валютных резервов, усиление роли бюджетных субсидий и дотаций. Динамика валютных резервов будет одним из наиболее чутких индикаторов наступления нового курса. Скорее всего, при неуступчивости руководства ЦБ будет предпринята попытка сменить его или изменить законодательство о Центробанке с целью уменьшения независимости последнего. Весьма вероятно начало нового обострения борьбы за передел собственности.

Главное политическое последствие увольнения А. Б. Чубайса состоит в том, что за пять месяцев до президентских выборов в стране не оказалось ни одного реального кандидата на президентский пост от демократических сил, реформистских и вообще умеренных сил.

Действительно, шансы Б. Н. Ельцина на переизбрание оказываются минимальными — социальные характеристики его электората обрисовать почти невозможно. Обозначились признаки политического союза между Г. А. Зюгановым и Г. А. Явлинским. Претендующих на президентский пост В. В. Жириновского и А. И. Лебеда тоже вряд ли можно назвать демократами.

Иначе сложилась бы ситуация в случае отставки В. С. Черномырдина. Она позволила бы ему стать самостоятельной политической фигурой в преддверии президентских выборов, чтобы выступить на них самостоятельно. И в этом случае он мог бы рассчитывать на поддержку широкой коалиции демократических и центристских сил. Но более вероятным вариантом развития событий является удержание В. С. Черномырдина во главе правительства на протяжении по крайней мере 2–3 месяцев, после чего его политическая судьба будет в основном зависеть от конкретных проблем подготовки к президентским выборам.

4. НЕКОТОРЫЕ ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫВОДЫ И ПРОГНОЗЫ

1996 год станет ключевым для определения стратегических ориентиров дальнейшего экономико-политического развития России. Это связано как с политическими (президентские выборы), так и с экономическими (завершение стабилизационной фазы) причинами. Здесь пока возможны два варианта развития событий. С одной стороны, утверждение модели

открытой экономики, в которой экономический рост и относительная стабильность цен являются результатом высокого уровня конкуренции. С другой стороны, закрытая экономическая система с высоким уровнем государственного участия в осуществлении хозяйственных процессов, с доминированием задачи импортозамещения над задачами повышения эффективности национальной экономики.

В 1996 г., и особенно в первом полугодии, естественно ожидать сохранения депрессивного состояния фондового рынка, а также продолжения кризиса в финансовом и торговом секторах. Последнего можно избежать только возвращением к политике инфляционного финансирования бюджетного дефицита, что было бы самоубийственно для нынешнего правительства.

Наконец, неизбежно усиление борьбы за приватизируемую собственность. Это будет иметь два последствия. Будет происходить, во-первых, перегруппировка сил среди ведущих финансовых групп, усиление конкуренции между ними, во-вторых, усиление роли КПРФ в осуществлении соответствующих процессов как наиболее многочисленной в Государственной думе антиправительственной политической силы и как естественного в нынешней ситуации центра притяжения всех тех, кто недоволен или будет недоволен принимаемыми решениями по конкретным приватизационным проектам.

1996

ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИТОГИ ПЕРВОГО ПОЛУГОДИЯ 1996 ГОДА¹

Формирование и осуществление экономической политики в первом полугодии 1996 г. находились под определяющим воздействием двух обстоятельств: с одной стороны, фактор выборов, точнее, своеобразное положение между парламентскими (декабрь 1995 г.) и президентскими (июнь 1996 г.) выборами, с другой — впервые в ходе посткоммунистических экономических реформ российскому руководству удалось последовательно провести курс на макроэкономическую стабилизацию, в результате чего уровень месячной инфляции устойчиво снижается на протяжении уже более одного года и в первом полугодии достиг показателей, делающих возможной инвестиционную активность.

Эти два фактора по сути своей противоречивы. Выборы неотделимы от усиления популистских элементов в экономической политике властей, тогда как макроэкономическая стабилизация требует жесткости макроэкономического курса. Правда, для конкретного опыта России 1993–1995 гг. была характерна прямо противоположная логика. Перед выборами в Государственную думу в 1993 и 1995 гг. происходило ужесточение макроэкономического курса, тогда как после выборов 1993 г. в структурах исполнительной власти верх взяли популистские настроения. В начале текущего года создавалось впечатление, что подобная ситуация повторится вновь², тем более что в 1996 г. предстояли президентские выборы, являющиеся

¹ См.: Российская экономика в первой половине 1996 г.: тенденции и перспективы. Вып. 15. М.: ИЭППП, 1996; см. также: Экономика и политика в первой половине 1996 г. // Общество и экономика. 1996. № 7.

² Пользуясь терминологией современной политической экономии, можно назвать этот феномен «вывернутым экономико-политическим циклом». Объяснение этого феномена см. в: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6.

в рамках современной Конституции России гораздо более важными, и в институтах исполнительной власти многим представлялось совершенно естественным заплатить за успех на выборах инфляционной накачкой экономики.

Как и следовало ожидать, президентские выборы стали доминирующим фактором как экономической политики, так и экономической жизни России в первой половине 1996 г. Причем следует различать два механизма влияния выборов на социально-экономические процессы в стране. Во-первых, экономико-политические решения верховной власти (прежде всего исполнительной, но также и законодательной) становятся в предвыборный период гораздо более уязвимыми для экономического популизма, и только практика могла показать, насколько потенциальная опасность популизма может превратиться в реальную. Во-вторых, предвыборная политическая неустойчивость уже сама по себе является важнейшим дестабилизирующим фактором, способным ограничить свободу маневра и резко снизить эффективность любых действий властей.

Тем самым в межвыборный период (от парламентских выборов в декабре 1995 г. до президентских выборов в июне 1996-го) был поставлен экономико-политический эксперимент, призванный ответить на два взаимосвязанных вопроса:

- насколько ответственной является политическая элита посткоммунистической России и как она способна сочетать в своей деятельности решение краткосрочных (хотя и исключительно важных) и долгосрочных задач?
- какое воздействие на экономику страны может оказать сам факт выборов, насколько устойчива сложившаяся экономико-политическая система, функционирующая в неблагоприятных политических условиях?

1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТСКИМИ И ПРЕЗИДЕНТСКИМИ ВЫБОРАМИ

В ходе предвыборных дискуссий 1995 г. политически оформилось наличие двух моделей экономико-политического развития России.

С одной стороны, это более или менее последовательно осуществляемая модель макроэкономической стабилизации как предпосылки будущего роста. Предполагалось, что снижение инфляции до уровня ниже 40% в год снимет инфляцион-

ный запрет на производственные инвестиции. Государство же должно осуществить набор экономических и юридических действий, которые позволили бы инвестициям из потенциальных превратиться в реальные.

С другой стороны, лево-националистическая концепция, ориентирующаяся на резкое усиление государственного вмешательства в хозяйственный процесс путем прямых инвестиций через централизацию финансовых потоков и усиления монополистических начал в экономике. Последнее может осуществляться как организационными мерами (например, национализацией или созданием финансово-промышленных групп с доминирующим государственным влиянием), так и комплексом экономических решений (валютная политика, протекционизм и тому подобные действия).

Строго говоря, формирование последней модели произошло после декабрьских выборов. В предвыборной борьбе 1995 г. существовало две оппозиционные правительственному курсу экономико-политические альтернативы — левая (инфляционистская) и националистическая (протекционизм и опора на монополистических монстров). Ранее мы не раз писали о естественной взаимосвязи этих двух моделей¹, поскольку опора правительства на мощных и экономически неэффективных монополистов неизбежно делает его уязвимым перед претензиями последних на получение финансовой поддержки от государственного бюджета. Для левых же подобные экономические воззрения вполне укладывались в требования усиления централизованного государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. После того как победу на выборах в Государственную думу одержали левоинфляционистские силы (к которым помимо КПРФ и аграриев можно отнести и «Яблоко»), наметилось их явное сближение с националистической экономической программой, которое и оформилось созданием предвыборного блока «народно-патриотических сил».

¹ См. соответствующие разделы обзоров ИЭППП за 1993–1995 гг. В более ранних материалах националистическая модель фигурирует под названием «умеренно-инфляционистская». Характерно, что она сформировалась еще в 1993 г., причем отнюдь не в оппозиционной среде — ее активными сторонниками были, например, О. Н. Сосковец и С. Ю. Глазьев. Однако в дальнейшем высказываемые ими экономические взгляды были взяты на вооружение набравшими силу политическими организациями националистического толка.

Выборы в условиях завершающейся макроэкономической стабилизации являются особенно неприятными для власти. Хотя инфляция и заметно снижается, притока инвестиций еще не происходит. Население страдает от понятных социальных издержек стабилизации, но уже не готово одобрить и отказ от нее ценой повышения темпа роста цен. Правительство желало бы, возможно, пойти по пути популизма, чтобы привлечь дополнительные голоса избирателей, но оно весьма ограничено в реализации подобных своих намерений, поскольку сопровождающая популизм инфляция также может обернуться серьезными политическими потерями. Отсюда вытекает неизбежность колебаний при проведении экономико-политического курса, причем принципиальный вопрос состоит в том, ограничатся ли подобные колебания областью политической риторики или же власти решатся пойти на осуществление откровенно популистских шагов.

Конституция России 1993 г. создает своеобразные политико-правовые условия для экономического популизма.

Дистанцирование главы государства от главы правительства делает последнего особенно уязвимой фигурой, и президент всегда имеет возможность списать провалы политики (в том числе провалы популистского экспериментирования) на неэффективность действий премьера. Это открывало для Б. Н. Ельцина определенные возможности для популистского маневрирования с болезненными для экономики последствиями.

Опасность срыва стабилизационной политики казалась особенно острой в начале 1996 г. Это подтверждал и политический опыт последних лет. Ведь аналогичным образом складывалась ситуация и после декабрьских выборов 1993 г.: неуспех проправительственных партий привел к фактическому отказу от проводившейся Е. Т. Гайдаром и Б. Г. Федоровым политики макроэкономической стабилизации, и лишь глубокий кризис осени 1994 г. заставил Б. Н. Ельцина и В. С. Черномырдина вновь начать решать задачи подавления инфляции.

Действия Б. Н. Ельцина в начале 1996 г. создавали впечатление, что его предвыборная кампания будет проходить под знаком экономического популизма. Заявления президента в совокупности с его кадровыми решениями (отставка А. Б. Чубайса с поста первого вице-премьера и усиление позиций О. Н. Соколова и Н. Д. Егорова) подтверждали ожидания резкой смены экономического курса. Политический курс, казалось, уже пре-

терпел изменения антидемократического характера. Одновременно был принят ряд бюджетных решений, реализация которых привела бы к резкому инфляционному скачку (обещание не предусмотренных государственным бюджетом 16 трлн руб. на восстановление Чечни, более высоких субсидий шахтерам, увеличения пенсий и стипендий, индексации минимальной заработной платы и т. п.). В ходе предвыборных поездок президент стал раздавать все новые и новые обещания, связанные с ростом бюджетных расходов.

Это, в свою очередь, подтолкнуло соответствующие настроения в президентском окружении, что наиболее ярко проявилось в предложенной министром внутренних дел А. С. Куликовым оригинальной концепции экономической политики, включавшей национализацию части банков и крупных приватизированных предприятий, усиление госконтроля за доходами граждан, усиление роли государства в экспортно-импортной деятельности.

Однако практические действия исполнительной власти оказались гораздо более осторожными. Сменивший А. Б. Чубайса на посту первого вице-премьера В. В. Каданников фактически продолжил курс своего предшественника. Реализовывавшиеся обещания президента по выплате денежных средств, как правило, не выходили за бюджетные рамки.

Ряд социальных решений явно популистского характера был принят левым большинством Государственной думы, причем в предвыборной гонке наложение на них президентского вето было бы достаточно проблематично. Однако здесь балансирующую роль сыграл Совет Федерации, поскольку основная тяжесть реализации принимаемых решений легла бы на региональные власти.

Словом, можно сделать вывод, что исполнительной власти в основном удалось избежать откровенно популистского макроэкономического курса, которого от нее ожидали в условиях предвыборной гонки. Это объясняется отчасти объективной узостью маневра, который имеют политики, чей политический имидж напрямую связан с успехами стабилизационного курса, отчасти наличием в стране уже достаточно мощных экономико-политических группировок, не заинтересованных в очередном срыве в неустойчивость высокой инфляции с вытекающей отсюда еще большей политической нестабильностью. Но факт остается фактом: характерный для России последних трех лет

«вывернутый» экономико-политический цикл вновь проявил себя в отказе от популистской практики в преддверии президентских выборов.

Впрочем, все это не означает, что России удалось избежать негативного воздействия предвыборной политической борьбы на экономические процессы вообще и на завершение макроэкономической стабилизации в частности. Однако возникавшие проблемы не явились результатом ошибочных экономико-политических решений 1996 г., а вызывались самим фактом политической борьбы в условиях крайней неопределенности относительно будущего экономического курса России.

Негативное влияние предвыборной гонки может быть прослежено по следующим направлениям.

Приостановился начатый в середине 1995 г. процесс дедолларизации российской экономики и притока в страну иностранного капитала. Сопровождающее макроэкономическую стабилизацию укрепление реального курса рубля при прочих равных условиях должно было вести к переводу сбережений из долларовой формы в рублевую, имея в виду более высокую доходность долларовых активов. Это и происходило в 1995 г. вплоть до парламентских выборов. Победа левых сил и связанная с ней угроза политической и экономической неопределенности повысили рискованность рублевых сбережений. Население вновь стало копить валютные запасы, аналогичным образом поступал и отечественный бизнес. (Объем долларовых сбережений возрос на 16 млрд долл.) Наконец, по тем же причинам иностранный капитал принятие конкретных инвестиционных решений отложил до объявления результатов президентских выборов.

Понятно также, что в преддверии выборов президенту и правительству необходимо было обеспечить выполнение финансовых обязательств, и особенно в части социальных расходов. Именно к социальным расходам относились и основные предвыборные обещания Б. Н. Ельцина. И хотя теоретически подобные выплаты в основном укладывались в бюджетные рамки, их реализация оказалась под серьезной угрозой в связи с падением налоговых поступлений. Феномен этот был порожден несколькими причинами, однако в данном случае мы подчеркнем лишь его политическую компоненту.

В первом полугодии 1996 г. резко обострилась проблема неплатежей в государственный бюджет, которая имела ярко выраженный политический характер. В известном смысле долги по налогам являются превращенной формой взаимных непла-

тежей, получивших широкое распространение на ранних этапах посткоммунистической трансформации. Однако если взаимная задолженность была характерна практически для всех посткоммунистических экономик и преодолевалась по мере осуществления макроэкономической стабилизации и структурной трансформации национальных экономик, то широко-масштабная неуплата налогов является специфически российским феноменом. Поскольку процесс стабилизации в России затянулся во времени (начиная с 1992 г. осуществляется уже третья попытка), отложенной оказалась и структурная перестройка. Для тех же предприятий, которые не смогли приспособиться к рыночной конкуренции, неуплата налогов стала последним средством борьбы за свое выживание. Им нужны для этого дешевые (т. е. государственные) деньги, и потому они являются естественной социальной опорой левой (инфляционистской) экономико-политической модели. Они знали, что президент-коммунист обеспечит им необходимую поддержку, и потому видели своей основной задачей продержаться на плаву по крайней мере до июньских выборов.

Существует и еще один механизм влияния предвыборной гонки на собираемость налогов. Идеологи КПРФ откровенно демонстрировали свое сочувствие тем, кто не платит налоги «правительству национального предательства». (Об этом, в частности, заявлялось на слушаниях в Государственной думе по проблемам социально-экономической политики 9 апреля 1996 г.) В совокупности с реальностью избрания Г. А. Зюганова на пост президента это поддерживало соответствующие настроения среди производителей.

Именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита.

Все это вело к резкому возрастанию зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке. Но ситуация на рынке государственных краткосрочных облигаций (ГКО) была и без того весьма противоречива. Сложившаяся к началу 1996 г. завышенная доходность государственных ценных бумаг справедливо рассматривалась как негативный, препятствующий инвестиционной активности фактор, и новое руководство Центрального банка во главе с С. К. Дубининым предпринимало усилия по повышению котировок ГКО. Эту задачу удалось решить к началу весны. Однако в дальнейшем котировки опять стали падать, что явилось результатом переплетения по крайней мере двух причин: во-первых, из-за непоступления нало-

гов правительство расширяло масштабы заимствований, удорожая тем самым кредит; во-вторых, неопределенность государственных обязательств в случае победы на выборах лидера компартии Г.А. Зюганова резко снижала привлекательность ценных бумаг со сроком погашения через месяц после президентских выборов.

Параллельно усугублялся инвестиционный кризис. Ни иностранные, ни отечественные предприниматели не решались вкладывать деньги в российскую экономику в преддверии выборов. Дополнительным препятствием служила и высокая доходность государственных ценных бумаг, отвлекавшая средства потенциальных инвесторов из реального сектора экономики. Возможности же государства, всегда крайне ограниченные, были практически сведены к нулю налоговыми неплатежами и необходимостью расплачиваться с бюджетными долгами по заработной плате.

Все это, вместе взятое, привело к усилению спада производства во втором квартале 1996 г. Отсутствие финансовых ресурсов (способных дать краткосрочный рост или замедление спада) и выжидательные настроения производителей не могли не сказаться отрицательно на динамике производства. Характерно, что соответствующая тенденция обнаружила себя лишь в мае — июне, отражая происшедшее в результате декабрьских выборов в Государственную думу крайнее обострение неопределенности относительно перспектив экономической политики.

Предвыборная борьба естественным образом сказалась и на ходе приватизации. Левое большинство Думы в преддверии вероятной победы своего кандидата и обнадеженное ослаблением политических позиций А.Б. Чубайса¹ усилило критику приватизационной практики 1992–1995 гг., стремясь придать ее результатам криминальный характер. Фактически в том же направлении действовало руководство Москвы во главе с Ю.М. Лужковым. Силами Счетной палаты был организован ряд проверок органов, связанных с приватизацией. Были поставлены под сомнение результаты залоговых аукционов осени 1995 г., что оказало дополнительное негативное влияние на поведение потенциальных инвесторов. Начала работу Комиссия Государственной думы по проверке результатов приватизации,

¹ А.Б. Чубайс, ставший после отставки Е.Т. Гайдара ключевой реформаторской фигурой в правительстве и последовательно проводивший на протяжении 1995 г. курс на подавление инфляции, был в январе 1996 г. отправлен в отставку, сопровождавшуюся ставшими афоризмом словами Б.Н. Ельцина: «Во всем виноват Чубайс».

в которой доминировали представители КПрФ, ставившие перед собой четкие политические цели.

Наконец, снизился темп законотворческой работы. Депутаты Государственной думы были в значительной мере сосредоточены на участии в предвыборной борьбе своих кандидатов, тем более что из 11 кандидатов в президенты 6 являлись членами нижней палаты, причем в гонке участвовали лидеры трех из четырех думских фракций, преодолевших в декабре пятипроцентный барьер. В результате тактика левого большинства в Думе свелась к принятию политических деклараций или документов откровенно популистского характера (вынуждая Б. Н. Ельцина прибегать к вето), а также к разработке пакета направленных на свертыwanie реформ социально-экономических документов, которые могли бы быть быстро приняты в случае избрания президентом Г. А. Зюганова.

Действия основных кандидатов в президенты еще более усугубляли экономическую ситуацию. Кандидаты не спешили с публикацией экономических программ. Особую тревогу вызывали, естественно, экономические позиции КПрФ и конкретно Г. А. Зюганова. Обстановка могла быть несколько стабилизирована заявлениями кандидатов о преемственности курса, и прежде всего обязательств по государственным заимствованиям, но это не соответствовало ни предвыборным настроениям кандидатов, ни общим представлениям большинства из них относительно перспектив своей политики (сказанное относится прежде всего к «Народно-патриотическому блоку» во главе с компартией).

Экономические программы основных кандидатов были опубликованы лишь в конце мая, т. е. за две недели до выборов, что может быть объяснено предвыборной тактикой — нежеланием делать программы предметом тщательного рассмотрения и критики со стороны оппонентов. Кроме того, для Г. А. Зюганова существовала и еще одна проблема — противоречие воззрений (от социал-демократических до радикально-большевистских) внутри собственного блока, что затрудняло выработку документа. Официально же отсутствие программ объяснялось опасностью плагиата со стороны соперников.

Анализируя представленные программные документы основных кандидатов в президенты, можно сделать вывод о существовании более или менее целостных (в доктринальном и практическом отношении) концепций лишь в трех из них — у Б. Н. Ельцина, Г. А. Зюганова и А. И. Лебеда. Г. А. Явлинский, являющийся профессиональным экономистом, опубликовал

эклектичный документ, содержащий набор «право-левых» мероприятий, практически никак не увязанных друг с другом.

Что же представляют собой реальные концепции, предложенные российскому избирателю? Стержнем программы Б. Н. Ельцина является развитие логики макроэкономической стабилизации, создание благоприятных макроэкономических, правовых и иных предпосылок, стимулирующих экономический рост. Доктрина Зюганова опирается на традиции левых правительств, т. е. предполагает активное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, резкое усиление перераспределительных процессов, подсобную роль пресловутой «макроэкономики». Наконец, Лебедь предложил концепцию «жесткого либерального государства» (по мнению многих экспертов, в логике Фрайбургской школы), т. е. государства, обеспечивающего необходимые правила экономической игры, но не вмешивающегося непосредственно в хозяйственные процессы.

Из этих трех концепций лишь две были разработаны на более или менее практическом уровне и имеют за собой набор конкретных шагов в области экономической политики. Это предложения Ельцина и Зюганова.

В предвыборный период получило широкое распространение утверждение, что, кто бы ни стал президентом России, ему придется столкнуться с одним и тем же комплексом проблем и решать он их сможет при помощи весьма схожих методов. Однако анализ экономико-политических идей Ельцина и Зюганова показывает, что они по-разному видят способы решения социально-экономических проблем.

Ключевым является вопрос о том, как обеспечить экономический рост в современной России. Осознание этого комплекса проблем фаворитами предвыборной гонки было диаметрально противоположным. Разница заключалась уже в понимании существа роста. Для Зюганова и близких ему кандидатов суть экономического роста состоит в *«восстановлении народного хозяйства, разрушенного оккупационным режимом»*. Для Ельцина проблема состоит в *стимулировании экономического роста*.

Есть и второе ключевое различие двух подходов. Касается оно источников инвестиций для экономического роста.

Частный сектор не может дать производственных накоплений и инвестиций — таков императив «логики восстановления». Об этом, по мнению левой оппозиции, убедительно свидетельствует опыт последних пяти лет, когда инвестиции катастрофически падали: у государства не было достаточных

финансовых ресурсов, чтобы противостоять этому процессу, а частный капитал в производство практически не шел. Поэтому в ближайшее время следует максимально ужесточить контроль за финансовыми потоками, принудительными мерами сконцентрировать финансовые ресурсы в руках государства: национализировать крупнейшие банки или поставить их под правительственный контроль; обязать население под страхом длительного тюремного заключения держать сбережения, и прежде всего валютные, в принадлежащих государству банках; осуществлять централизованное распределение финансовых ресурсов по отраслям и предприятиям и т. п.

В концепции «стимулирования роста» все видится иначе. Отсутствие инвестиций — естественное следствие высокой инфляции. Помимо этого для инвестиций нужна стабильность государственных финансов, минимизация бюджетного дефицита, адекватная нормативная база, создающая для инвестора четкие «правила игры».

Принципиальные расхождения программ во многом предопределили и невозможность нахождения поля для компромисса между двумя основными кандидатами в президенты. Попытка подтолкнуть их к компромиссу была предпринята в конце апреля 13 видными банкирами и предпринимателями России, среди которых были руководители ЛогоВАЗа (Б. А. Березовский), группы «Мост» (В. А. Гусинский), банка «Столичный» (А. П. Смоленский), ОНЭКСИМбанка (В. О. Потанин) и др. Более того, часть политической и деловой элиты восприняла их письмо как попытку заключения негласного союза с Зюгановым в преддверии его возможной победы на выборах.

2. ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Дальнейшее развитие экономико-политических процессов в России определяется двумя взаимосвязанными группами факторов: итогами президентских выборов и тем сложным комплексом проблем, которые в настоящее время стоят перед экономикой страны.

Итоги выборов создают некоторые общие рамки экономической политики, которая может проводиться правительством Б. Н. Ельцина. Это важно, поскольку Б. Н. Ельцин и Г. А. Зюганов не только демонстрировали различные подходы к решению экономических задач, но и имели принципиально различное понимание существа национальных экономических проблем.

С избранием президентом Б. Н. Ельцина можно ожидать (по крайней мере, в краткосрочной перспективе) продолжения экономико-политического курса, рассматривающего макроэкономическую стабильность в качестве важнейшей предпосылки начала роста. Весной 1996 г. инфляция в России опустилась ниже того порога, который делал невозможным осуществление производственных инвестиций. Страна явно имеет шанс достичь годового темпа роста цен на уровне ниже 40%, что снимает важнейший барьер для экономического роста. Решена и вторая ключевая проблема — политическая стабильность, преемственность политики. Подтверждением последнего становится назначение премьером В. С. Черномырдина и заметное укрепление позиций А. Б. Чубайса, назначенного в июле 1996 г. главой Администрации Президента РФ.

Избрание Б. Н. Ельцина президентом на второй срок создает ситуацию, схожую с поражением консервативных сил в августе 1991 г. Возникает довольно широкое поле для политического маневра в направлении ускорения социально-экономических преобразований. Как и в 1991 г., консервативные (в данном случае лево-националистические) силы в немалой мере деморализованы и потому ослаблены. Еще важнее то, что перед экономическими агентами, многие из которых выжидали итогов президентских выборов, со всей остротой встала необходимость принимать решительные действия по своему выживанию в рыночной экономике. Это весьма благоприятный момент для стимулирования структурной перестройки, поскольку первые политические последствия выборов дают ясно понять, что традиционными способами адаптации (неплатежи, поиск бюджетных денег) решать свои проблемы будет уже нельзя.

Разумеется, «окно возможностей» в настоящее время значительно уже, чем пять лет назад. Консервативная оппозиция хорошо организована и достаточно сильна, имея за спиной поддержку примерно 30 млн избирателей. Она отнюдь не дезорганизована, а обладает разветвленной сетью организаций в регионах и самой крупной и дисциплинированной парламентской фракцией (а реально даже тремя фракциями) в Государственной думе. Она имеет неплохой шанс для укрепления своих моральных и политических позиций в случае заметного успеха на предстоящих осенью 1996 г. выборах в субъектах Российской Федерации.

Словом, все это, вместе взятое, означает, что, в отличие от 1991 г., президент практически не имеет времени на оценку и отбор вариантов, а должен начать действовать немедленно

но. Назначение А. Б. Чубайса главой Администрации Президента РФ, по-видимому, свидетельствует об осознании Б. Н. Ельциным факта крайней ограниченности отпущенного ему времени относительной свободы маневра. Ограниченность «окна возможностей» уравнивается самим характером проблем, которые предстоит решать в ближайшее время. Если пять лет назад вопрос стоял о необходимости осуществления радикальных мер, изменяющих социально-экономический строй страны, то в настоящее время речь идет лишь об обеспечении последовательности и эффективности проводимого курса.

При решении задачи выхода на траекторию экономического роста придется столкнуться с комплексом макроэкономических проблем. Одни из них уже заявили о себе достаточно громко, другие выйдут на поверхность в ближайшее время.

Прежде всего это проблема усиления спада производства и очередной виток снижения инвестиционной активности, давший о себе знать в середине текущего года.

В предвыборный период прогнозировалось начало активного притока капитала в российскую экономику в случае победы Б. Н. Ельцина как фактора, обеспечивающего политическую стабильность в стране. В принципе это справедливое утверждение, поскольку существует по крайней мере три источника притока иностранного капитала. Во-первых, перевод сбережений из валютной формы в рублевую, поскольку с укреплением реального курса рубля сбережения в иностранной валюте оказываются крайне невыгодными. Во-вторых, возвращение капитала, вывезенного в предыдущие годы за границу, что объясняется по крайней мере более высокой доходностью российских инвестиций. (Разумеется, для минимизации политических рисков этот капитал будет выступать на российской сцене в форме иностранного.) Наконец, в-третьих, вероятен приток портфельных иностранных инвестиций, размещаемых как в государственных, так и в частных ценных бумагах.

Отсутствие притока капитала в первые месяцы после выборов вряд ли может служить достаточным основанием для вывода о том, что иностранный капитал в Россию не пойдет. Скорее это говорит о сохранении политической неопределенности в связи с болезнью Б. Н. Ельцина.

Вместе с тем сохраняется достаточно высокая опасность ослабления денежной политики под предлогом подталкивания экономического роста. Хотя уровень инфляции уже достиг достаточно низких показателей, использование традиционной

кейнсианской модели стимулирования роста (политика «дешевых денег» в период рецессии) применительно к хозяйству, еще не оправившемуся от исключительно высокой инфляции, представляется чрезвычайно опасным. Система отношений собственности еще не настолько устойчива, чтобы можно было полагаться на то, что предприятия, получив дешевые кредиты, начнут проводить активную политику структурной адаптации, более вероятно проедание ресурсов с надеждой на получение их и в дальнейшем. Изменение денежной политики станет сигналом для практически всех экономических агентов относительно готовности правительства раздавать деньги и впредь. Тем самым предпринимательская модель поведения вновь будет подавлена поведением, ориентируемым на «поиск ренты». Постоянный мониторинг, проводимый ИЭППП среди предприятий промышленности, свидетельствует о снижении инфляционных ожиданий на протяжении последних месяцев, и перелом этой тенденции был бы крайне опасен.

Наконец, нетрудно предположить, что изменение денежной политики негативным образом может сказаться и на поведении потенциальных инвесторов (особенно зарубежных). Разумеется, дешевые деньги привлекательны для предпринимателей в краткосрочном плане. Но, во-первых, для серьезных инвесторов устойчивость, предсказуемость экономической политики правительства важнее мер краткосрочного характера. Во-вторых, для стратегических инвесторов гораздо важнее наличие развитой и устойчивой правовой базы, а также благоприятного налогового режима в стране.

Барьером для роста инвестиционной активности в ближайшее время станет ситуация на рынке государственных ценных бумаг. Необходимо снижение их доходности, что, в свою очередь, предполагает снижение их роли в покрытии расходов федерального бюджета. В дискуссиях последнего времени о надвигающемся финансовом кризисе из-за слишком высокого уровня государственных заимствований реальной проблемой является не объем внутреннего долга сам по себе, а обозначившаяся в 1995-м и особенно в 1996 гг. исключительная зависимость госбюджета от внутренних заимствований. Именно последнее обстоятельство приводит к двум важным негативным следствиям: высокие ставки по ГКО¹ угнетающе воздейству-

¹ ГКО — государственные краткосрочные обязательства — это ценные бумаги, инструмент заимствования бюджетных средств на внутреннем рынке.

ют на производственные инвестиции, что еще более ослабляет перспективы роста доходной части бюджета.

Реагируя на обострение этого комплекса проблем, правительство приняло специальное распоряжение, предполагающее проведение мероприятий по снижению доходности ГКО. Однако и теоретически, и практически эта проблема связана с решением двух задач. В краткосрочном плане необходимо обеспечить повышение собираемости налогов, а в среднесрочном — свести к минимуму размеры бюджетного дефицита, для чего необходимо провести реструктуризацию государственного бюджета. Тем самым удалось бы добиться снижения зависимости бюджета от ГКО.

Вероятным представляется и углубление банковского кризиса. Значительная часть отечественных банков ориентирована на высокую инфляцию с ее возможностями для спекуляций, наличием «дешевых денег», большого спроса на услуги по обналичиванию денежных ресурсов. Макроэкономическая стабилизация подрывает основы такого бизнеса. Банки должны начинать работать в условиях низкого процента, т. е. ориентируясь на массу, а не на норму прибыли. Все больше внимания они должны уделять инвестиционным процессам. Понятно, что все это под силу крупным банкам. Остальные в основной своей массе будут разоряться или поглощаться финансовыми гигантами. Причем сказанное относится не только к мелким банкам (к ним это относится в первую очередь), но и к ряду крупных финансовых институтов, которые по тем или иным причинам будут делать ошибки при выработке стратегии и тактики своего поведения в новых макроэкономических условиях. Но этот вполне оправданный с объективной точки зрения процесс чреват многими проблемами как микроэкономического, так и социально-политического характера — и решение этих вопросов должно будет привлечь повышенное внимание денежных властей. Именно от того, как экономика страны пройдет через банковский кризис, в значительной мере будет зависеть авторитет Центрального банка и Правительства РФ.

Острой макроэкономической проблемой будет поддержание валютного курса рубля. Однако проблемой будет не его падение (к чему страна привыкла за годы высокой инфляции), а возможный избыточный рост из-за снижения политических рисков. В условиях вероятного притока капитала Центральному банку будет непросто обеспечить обещанное экспортерам плавное снижение курса рубля. Политика может оказаться

в ловушке: удержание курса в обещанном коридоре потребует значительной эмиссии, что будет воспроизводить инфляцию, а потому реальный курс рубля все равно превысит расчетные параметры. Таким образом, рубль укрепится, а экспортеры опять проиграют.

Особого внимания будет требовать структурная политика, хотя и не в том традиционном смысле, когда под ней подразумевается оказание государственной поддержки тем или иным отраслям и предприятиям, имеющим значительный лоббистский потенциал. Главная проблема структурной трансформации современной российской экономики — разрыв экономических интересов экспортно-ориентированных отраслей и отраслей, работающих на внутренний рынок (отраслей импортозамещения). В настоящее время их интересы оказались диаметрально противоположны. Одним нужен низкий курс рубля, другим — высокий. Одни хотят либерализации внешнеэкономического режима, для других желателен протекционизм. Одни заинтересованы в финансовой стабильности и потому готовы принять политику «дорогих денег», другим важна финансовая поддержка государства пусть даже ценой высокой инфляции. Подобный разрыв, как свидетельствует опыт многих государств второй половины XX столетия (прежде всего латиноамериканских), может привести к тяжелым политическим последствиям, признаки которых, кстати, уже наблюдаются в России.

Наконец, в ближайшие месяцы может обостриться проблема безработицы. Здесь вновь уместна аналогия с ситуацией конца 1991 г. Тогда открывшееся «окно возможностей» было использовано для осуществления решительных мер по либерализации российской экономики, наиболее заметным проявлением чего стал отказ от государственного регулирования цен и перевод инфляции в открытую форму. Однако структурная адаптация хозяйственных агентов к рыночной экономике если и началась, то шла медленно, что находило количественное выражение в низком темпе роста официальной (открытой) безработицы. Большинство предприятий предпочитало ждать изменений экономического курса властей. Нынешняя экономико-политическая ситуация создает благоприятные условия для начала проведения последовательной реконструкции народного хозяйства. Это неизбежно будет сопровождаться переводом безработицы из скрытой формы в открытую, что не должно стать неожиданностью ни для властей, ни для экономистов.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И МАКРОЭКОНОМИКА В 1996 ГОДУ¹

Отличительной особенностью посткоммунистического развития вообще и в России в частности является высокая зависимость экономических процессов от политических. Естественным измерителем этой зависимости является изменение базовых макроэкономических показателей (прежде всего инфляции, динамики объемов производства, бюджетного дефицита и т. д.) в результате сдвигов в политической ситуации. Причем в отличие от стран с устойчивой рыночной экономикой, где политические изменения приводят к изменениям экономических параметров на проценты или их доли, выбор (или изменение вероятности выбора) одной из существующих в современной России экономико-политических альтернатив нередко ведет к изменению макроэкономических индикаторов в разы.

В таких условиях президентские выборы 1996 г. стали ключевым фактором не только политической, но и экономической жизни России. Фактически происходил выбор двух основных вариантов развития страны, и наличие этого выбора было в полной мере осознано и политической элитой, и экономическими агентами, и собственно избирателями. Кроме того, сама по себе ситуация выборов повлияла на поведение экономических агентов, что предопределило основные проблемы экономической политики в 1996–1997 гг.

Взаимосвязь экономической политики и выборов достаточно подробно проанализирована в западной экономической литературе начиная с середины 70-х годов и особенно на протяжении последнего десятилетия. Сложилось два принципиальных подхода к исследованию возникающих тут проблем. В основе первого из них лежит гипотеза о склонности

¹ См.: Российская экономика в 1996 г.: тенденции и перспективы. Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. Статья написана коллективом авторов в составе В. Мау, С. Синельникова-Мурылева, Г. Трофимова, С. Архипова, С. Баткибекова, С. Дробышевского, В. Медоева.

любого политика (правительства, правящей партии) безотносительно к доктринальным установкам и идеологическим предпочтениям использовать элементы экономического популизма в период, непосредственно предшествующий выборам, — стимулировать повышение темпов роста производства и сокращение безработицы путем ослабления денежной политики и провоцирования инфляции¹. Другой подход выделяет два типа циклов в зависимости от идеологических предпочтений находящейся у власти партии, имея в виду большую склонность сил левой ориентации к стимулированию совокупного спроса и тем самым к инфляционизму, а правых партий — к макроэкономической стабильности². С развитием демократических процессов и процедур в России и при наличии явно выраженной зависимости экономической жизни от политической возникает естественный вопрос о применимости подобных моделей для объяснения причинных связей, а также, в более широком плане, о наличии здесь сколько-нибудь устойчивых закономерностей.

Разумеется, применительно к России речь может идти пока лишь об очень приблизительном анализе. Президентские выборы 1996 г. были, по существу, первыми в истории страны политически значимыми выборами. В 1991 г. избирали президента республики, еще находившейся в составе СССР и не обладавшей реальным суверенитетом ни в экономическом, ни в политическом отношении. Парламентские выборы 1993 и 1995 гг. также не могли рассматриваться в качестве существенного фактора экономической жизни из-за весьма ограниченных возможностей влияния законодателей на формирование и осуществление экономического курса.

Впрочем, влияние выборов в Государственную думу на экономическую политику России все-таки представляет определенный интерес для анализа. Наши предшествующие исследования позволили выявить наличие искаженного политико-делового цикла применительно к взаимоотношению думских

¹ Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. 42 (April); Rogoff K., Sibert A. Equilibrium Political Business Cycles // Review of Economic Studies. 1988. 55 (January); Persson T., Tabellini G. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. Harwood Academic Publishers, 1990.

² Hibbs D. Political Parties and Macroeconomic Policy // The American Political Science Review. 1977. 7 (December); Alesina A. Macroeconomics and Politics // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies // NBER Working Paper. 1990. No. 3478.

выборов и правительственного курса¹. Для опыта 1993–1995 гг. было характерно ужесточение макроэкономической (прежде всего финансовой и денежной) политики в довыборном периоде и усиление популистских тенденций в деятельности правительства непосредственно после выборов. Так, осенью 1993 г. и на протяжении всего 1995 г. исполнительная власть более или менее последовательно осуществляла комплекс мер ортодоксальной стабилизации, что приводило к падению популярности правительства и отразилось на результатах парламентских выборов. Напротив, в 1994 г. правительство после поражения реформаторов на выборах попыталось пойти по пути «немонетарных методов борьбы с инфляцией», что привело осенью того же года к резкому обострению экономического кризиса и заставило вернуться к мерам ортодоксальной стабилизации, которую вновь пришлось осуществлять в предвыборный период.

Исключительная роль, отводимая российской Конституцией президенту, включая его практически безграничные возможности в выборе экономического курса и формировании правительства, а также сам факт существования реальных экономико-политических альтернатив предопределили зависимость всех сторон экономической жизни 1996 г. от июньских выборов. Причем зависимость эта оказалась более сложной, чем можно было предполагать, а по продолжительности выходящей далеко за пределы первого полугодия, являвшегося собственно предвыборным.

Во-первых, с самого начала стоял вопрос о предвыборном экономическом курсе или, точнее, о влиянии предвыборной борьбы на политику федеральных властей. Во-вторых, не менее значимым был вопрос об ожидаемых изменениях политики в результате президентских выборов. В-третьих, экономические решения, продиктованные предвыборными соображениями, сказывались на развитии экономических процессов в послевыборный период. Наконец, в-четвертых, болезнь Б.Н. Ельцина после выборов фактически растянула рамки предвыборного периода как в смысле сохранявшейся непоследовательности экономической политики правительства, так и в связи с возможностью досрочных президентских

¹ См.: Мау В., Синельников-Мурылев С., Трофимов Г. Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М.: ИЭППП, 1996. С. 46–53.

выборов. Словом, президентские выборы стали важнейшим фактором экономической жизни и экономической политики России на протяжении всего 1996 г. Влияние это сохраняется и в 1997 г.

1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ И ЭКОНОМИКА

Наиболее характерной чертой и одновременно общей проблемой экономико-политической жизни в предвыборный период является неопределенность. Причем неопределенность как социально-экономический фактор развития России в 1996 г. существенно отличается от обычной предвыборной неопределенности, присущей развитым рыночным демократиям. Это связано с недостаточным опытом участия в выборах и соответственно прогнозирования их итогов, а также с отсутствием столь характерной для современных западных обществ уверенностью в незыблемости демократического процесса, позволяющей рассматривать каждые текущие выборы лишь как эпизод в политической жизни страны. Ощущение того, что выборы 1996 г. могли оказаться последними свободными выборами в обозримом будущем, являлось важным фактором, формировавшим экономическое поведение россиян.

Впрочем, в рамках нашего анализа проблема предвыборной неопределенности рассматривается более узко. Речь идет о предвыборной неопределенности, воздействующей на экономическую политику правительства, с одной стороны, и поведение экономических агентов — с другой. С точки зрения обеих названных сторон хозяйственно-политического процесса (правительства и экономических агентов) предвыборная неопределенность проявлялась по крайней мере в трех отношениях.

Во-первых, как неопределенность результатов выборов. Важно, что стандартные критерии, основанные на рейтингах популярности кандидатов, в российской предвыборной кампании отнюдь не способствовали прояснению ситуации. С самого начала было лишь ясно, что выборы скорее всего будут биполярными (если не учитывать неоднозначную позицию А. Лебеда) и основная борьба развернется между Б.Н. Ельциным и Г.А. Зюгановым. Формально развитие происходило от январской ситуации, когда Зюганов по популярности намного опережал Ельцина, до майской, когда рейтинги обоих кандидатов практически сравнялись (табл. 1).

ТАБЛИЦА 1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОТВЕТА НА ВОПРОС:
«Если во второй тур президентских выборов выйдут
Ельцин и Зюганов, за кого из них вы бы проголосовали?»,
% от числа опрошенных

Сроки поля	За Ельцина	За Зюганова	Против обоих	Пока не определились
19-22.01	17,7	33,3	21,7	27,3
16-19.02	20,9	33,5	21,5	24,1
7-11.03	24,4	32,3	21,3	22,0
22-25.03	28,9	30,0	16,7	24,4
5-8.04	28,4	29,3	17,6	24,7
19-22.04	31,1	28,7	17,0	23,2
1-5.05	36,9	30,8	14,6	17,7
17-20.05	39,7	29,2	12,3	18,8
31.05-3.06	43,0	28,3	11,4	17,2
7-10.06	44,6	30,3	10,7	14,3
18-20.06	46,0	29,5	5,1	19,4
21-24.06	45,9	25,5	5,9	22,7
25-27.06	44,6	26,9	6,3	22,1
28-30.06	45,0	29,8	6,3	18,9

Источник: Президентские выборы 1996 г. и общественное мнение.
М.: ВЦИОМ, 1996. С. 109, 113.

Однако такая картина в значительной мере запутывалась ответами на вопрос, характерный для политической жизни современной России: в тех же опросах, в которых большинство россиян отдавало предпочтение Зюганову, значительная часть избирателей (примерно равная по численности электорату КПРФ) была уверена в том, что так или иначе действующий президент сохранит свои полномочия¹. К сказанному

¹ См.: Левинсон А. Воля электората и экспектации народа // Этика успеха. Вып. 9: Кредо и кодекс власти: российский избиратель. Тюмень; М., 1996. С. 121-132.

следует добавить не прекращавшиеся буквально до конца июня (т. е. уже после первого тура) слухи о возможном государственном перевороте, причем с неясными последствиями для самого Б. Н. Ельцина и для проводимой им экономической политики. Это усиливало неопределенность в отношении как результатов выборов, так и экономической политики, которая могла бы проводиться остающимся у власти нелегитимным режимом.

Во-вторых, неопределенными были перспективы после-выборной экономической политики. Разумеется, можно было в общем предполагать сохранение существующего курса в случае победы Б. Н. Ельцина и переход к левонационалистической модели (сочетание жесткого протекционизма с попытками стимулирования спроса через денежную накачку) при победе Г. А. Зюганова¹. Однако отказ обоих кандидатов вплоть до конца мая опубликовать свою экономическую программу, противоречивость заявлений экономических советников слева при сохранении крайней неоднородности команды действующего президента не вносили ясности в перспективы экономического курса.

В-третьих, оставался (особенно в первом квартале 1996 г.) открытым вопрос о характере предвыборной экономической политики Б. Н. Ельцина. Причем эта неопределенность касалась не только экономических агентов, но и членов Кабинета, поскольку все в конечном счете зависело от выбора главы государства. Политическая разнородность исполнительных структур, сосуществование в них сторонников не только различных, но и прямо противоположных политических и экономических доктрин, противоречивость заявлений самого Б. Н. Ельцина в начале года, обострившаяся борьба в ближайшем его окружении, которая могла привести к самым неожиданным результатам, включая отставку премьер-министра накануне выборов, — все это значительно усиливало неопределенность курса и ставило правительство в двусмысленное положение.

Обстановка экономико-политической неопределенности сказывалась как на поведении экономических агентов, так

¹ Сравнение альтернативных моделей экономической политики см. в обзоре «Российская экономика в первом полугодии 1996 г.: тенденции и перспективы». М.: ИЭППП, 1996.

и на политике правительства. Вопросы стратегического взаимодействия рассмотрены более подробно ниже.

2. ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 1995 ГОДА И ФИНАНСОВАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ

Роль Государственной думы в формировании экономической политики является достаточно ограниченной. Главные рычаги влияния нижней палаты на исполнительную власть включают утверждение премьер-министра, возможность выражения недоверия правительству и собственно законотворческую практику (прежде всего утверждение федерального бюджета). Однако все названные формы активности законодателей эффективно уравниваются президентом — он представляет кандидатуру главы правительства, он имеет право выбора между отставкой Кабинета и роспуском парламента в случае востума недоверия, наконец, при помощи вето и указов президент может эффективно воздействовать на хозяйственную жизнь в случае своего несогласия с законодательными актами. К сказанному надо добавить и то, что формирование нового Кабинета связывается в Конституции 1993 г. не с парламентскими, а с президентскими выборами.

В этих конституционных рамках предвыборная борьба 1995 г. не стала фактором, оказывавшим заметное влияние на развитие экономической ситуации. Вопреки некоторым прогнозам участие в парламентских выборах партии власти — НДР практически не привело к сколько-нибудь существенной корректировке политики финансовой стабилизации. Не были реализованы дополнительные расходные решения бюджета, не произошло резкого непредусмотренного роста государственного долга, ускорения роста денежной массы.

В результате удалось в целом реализовать намеченную на 1995 г. программу макроэкономической стабилизации. Дефицит федерального бюджета составил в 1995 г. 2,9% против 10,9% ВВП в 1994 г. и был профинансирован за счет внутренних источников в объеме 1,41% ВВП (причем прямые кредиты ЦБ РФ правительству не использовались) и внешних источников — 1,53% ВВП. Дефицит бюджета с учетом затрат на обслуживание государственного внутреннего долга (полная оценка вторичного дефицита) составил 4,2% ВВП (табл. 2).

Таблица 2. Исполнение федерального бюджета России за 1995 г., % ВВП

Показатель	1.02.95	1.03.95	1.04.95	1.05.95	1.06.95	1.07.95	1.08.95	1.09.95	1.10.95	1.11.95	1.12.95	1995
ДОХОДЫ												
Налог на прибыль	1,7	1,8	2,2	2,6	3,0	2,8	2,7	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5
Подходный налог	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	7,0	6,1	5,8	6,0	5,8	5,7	5,8	5,5	5,5	5,9	6,0	5,8
Налоги на внешнеэкономические операции	0,9	1,3	1,4	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Прочие налоги, сборы и платежи	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Итого налогов и платежей	10,0	9,6	10,0	11,0	11,2	10,8	10,7	10,5	10,4	10,6	10,6	10,3
Неналоговые доходы	2,0	3,0	3,2	2,9	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,6	2,5
Всего доходов	11,9	12,6	13,2	13,9	13,7	13,0	12,9	13,3	13,4	13,5	14,0	13,7
РАСХОДЫ												
Государственное управление	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Международная деятельность	0,7	0,7	0,6	0,8	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,4	4,1	4,5	4,6	4,6	4,3	4,1	3,8	3,6	3,8	4,2	4,1
Фундаментальные исследования	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Услуги народному хозяйству	1,4	2,0	2,7	2,3	2,7	2,7	2,4	2,4	2,2	2,3	2,3	2,2
Социальные услуги	0,5	0,9	1,2	1,0	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
Обслуживание государственно-го долга	2,4	1,4	2,1	3,2	2,1	2,0	1,9	1,6	2,4	1,6	1,5	1,5
Помощь другим уровням власти	1,0	1,4	1,7	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,7	1,8	1,8
Прочие расходы	1,7	1,2	1,0	0,9	1,3	1,3	1,6	2,2	2,3	2,1	2,5	2,6
Итого расходов	10,5	12,3	14,5	15,3	14,9	14,6	14,1	13,9	14,4	14,2	15,3	15,2
Ссуды за вычетом погашений	3,3	1,5	1,8	1,8	1,5	1,6	1,5	1,3	1,6	1,6	1,3	1,4
Расходы и ссуды за вычетом погашений	13,8	13,8	16,3	17,1	16,4	16,2	15,6	15,3	16,0	15,8	16,6	16,6
Дефицит бюджета	-1,9	-1,2	-3,1	-3,1	-2,7	-3,1	-2,7	-1,9	-2,6	-2,4	-2,6	-2,9
Общее финансирование, в том числе:	1,9	1,2	3,1	3,1	2,7	3,1	2,7	1,9	2,6	2,4	2,6	2,9
внутреннее финансирование	0,2	1,5	3,8	2,9	2,4	2,2	1,8	1,2	1,9	1,4	1,4	1,4
внешнее финансирование	1,7	-0,4	-0,7	0,3	0,3	0,9	0,9	0,7	0,7	1,0	1,2	1,5
Справочно: ВВП, трлн руб.	78,2	161,0	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 110,7	1 288,7	1 469,7	1 658,9
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-2,9	-2,1	-4,2	-4,2	-4,0	-4,4	-3,9	-3,1	-3,7	-3,5	-3,8	-4,2

Источники: Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба, Госкомстат.

Благодаря сохранению жесткого контроля за денежной массой M_2 ее прирост за 1996 г. составил 32,5% против 12,6% в 1995 г. и 200% в 1994 г. Как следствие годовая инфляция снизилась с 216% в 1994 г. и 131% в 1995 г. до 21,8% в 1996 г. Однако, несмотря на успехи первого этапа финансовой стабилизации, сохранялся вялотекущий бюджетный кризис, выражающийся в продолжающейся эрозии налоговой дисциплины и нарастании недоимок по налогам (табл. 3 и 4). По итогам 1995 г. недоимки по налогам в консолидированный бюджет составили 29% декабрьского ВВП (в декабре 1994 г. — 17% месячного ВВП). Недоимки в федеральный бюджет выросли за год до 16% ВВП (в декабре 1994 г. — 11% ВВП). В целом прирост недоимки за 1995 г. составил 2,4% годового ВВП, а если рассматривать накопленные с 1992 г. недоимки, то консолидированный бюджет получил бы дополнительные 3,3% ВВП в случае их погашения (табл. 3).

Следует отметить, что, несмотря на падение темпов инфляции в 1995 г., не удалось снизить доходность ГКО. В декабре 1995 г. реальный процент на рынке ГКО — ОФЗ составлял 33% в годовом выражении. Не удалось также изменить временную структуру государственного долга в пользу средне- и долгосрочных инструментов¹.

Постепенно продолжал нарастать кризис неплатежей предприятий. По итогам года величина кредиторской задолженности в реальном выражении увеличилась на 31%, задолженности по выплате заработной платы — на 23 и дебиторской задолженности — на 16% (табл. 4).

Приведенные данные показывают, что кампания по выборам в Государственную думу в целом не оказала ощутимого влияния на ход финансовой стабилизации. Основным негативный итог думских выборов заключался в том, что они дали отрицательный политический сигнал, продемонстрировав, что общественное мнение еще более сдвинулось в пользу левых и националистических сил. Кроме того, новая Дума, которая по Конституции не могла быть распущена в течение первого года после избрания, получила хорошее поле для популистской активности,

¹ В конце января 1995 г. дюрация ГКО и ОФЗ по всем выпускам составляла около 60 дней, а в декабре 1995 г. — 107 дней, т. е. формально значительно возросла. Однако с точки зрения стоимости обслуживания долга ОФЗ следует рассматривать как краткосрочный инструмент, так как купонная ставка привязана к текущей доходности ГКО. Поэтому более показательным является незначительное изменение дюрации ГКО с 47 дней в начале 1995 г. до 65 дней в конце.

Таблица 3. Динамика задолженности по налогам и сборам
в консолидированный бюджет России в 1995 г.

Динамика недоимок в федеральный бюджет России в 1995 г.											
	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб. Дек.
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1110,7	1288,7	1469,7 1659
Недоимки, всего, млрд руб.	11319,6	12339,4	12884,8	16326,6	19444,2	20303,8	23491,4	28427,9	28368,2	30923,9	33807,5 31495,9
Инфляция, % к дек. 1991 г.	893,7	992,1	1081,3	1173,3	1265,9	1350,8	1423,7	1489,2	1556,2	1629,3	1702,7 1757,2
Прирост недоимок	2050,2	1019,8	545,4	3441,8	3117,6	859,6	387,6	4936,5	-59,7	2555,7	2883,6 -2311,6
ВВП месячный	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181 189,2
Прирост недоимок в месяц. ВВП	2,62	1,23	0,58	3,41	2,59	0,62	2,07	2,92	-0,03	1,44	1,59 -1,22
Прирост недоимок, дефляция	0,43	-0,23	-0,52	2,00	1,44	-0,33	1,47	2,59	-0,86	0,75	0,88 -1,93
Недоимки, всего, дефлированные	12,67	12,44	11,92	13,92	15,36	15,03	16,50	19,09	18,23	18,98	19,86 17,92
Недоимки всего, % месяц. ВВП	14,48	14,90	13,69	16,16	16,16	14,59	15,24	16,82	16,49	17,37	18,68 16,65
Динамика задолженности по налогам и сборам в консолидированный бюджет России в 1995 г.											
	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб. Дек.
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1110,7	1288,7	1469,7 1659
Недоимки, всего	19087,6	20055,0	20539,5	28508,6	38082	37705,0	40122,3	52685,0	51273,6	53694,4	63190,9 54995,7
Инфляция	893,7	992,1	1081,3	1173,3	1265,9	1350,8	1423,7	1489,2	1556,2	1629,3	1702,7 1757,2
Прирост недоимок	3974,7	967,4	484,5	7969,1	9373,8	-377,4	2417,3	12562,7	-1411,4	2420,8	9496,5 -8195,2
ВВП месяч.	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181 189,2
Прирост недоимок в месяц. ВВП	5,08	1,17	0,51	7,89	7,96	-0,27	1,57	7,43	-0,82	1,36	5,25 -4,33
Прирост недоимок, дефляция	1,40	-1,14	-1,22	5,30	5,78	-2,17	0,27	7,20	-2,43	0,01	4,16 -5,81
Недоимки, всего, дефлированные	21,36	20,22	18,99	24,30	30,08	27,91	28,18	35,38	32,95	32,95	37,11 31,30
Недоимки, всего, % месяц. ВВП	24,41	24,22	21,83	28,23	31,66	27,09	26,04	31,17	29,81	30,17	34,91 29,07

Источники: Госкомстат, Государственная налоговая служба.

Таблица 4. Динамика задолженности предприятий в 1995 г.

	Янв.	Февр.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
Задолженность по выплате заработной платы (на конец месяца), млрд руб.	5 534	5 644	5 687	5 508	6 037	6 441	7 158	8 057	9 913	11 568	13 569	13 380
ВВП, трлн руб.	78,2	161	255,1	356,1	476,4	615,6	769,7	938,7	1 111	1 289	1 469	1 659
ВВП помесячно, трлн руб.	78,2	82,8	94,1	101	120,3	139,2	154,1	169	172	178	181	189
Дебиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	158,8	173,8	197,7	223,3	245	263,6	285,1	303,1	326,5	333,8	353,9	362
Кредиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	186,8	206	237,6	268,3	290,2	324,2	349,7	368	406,8	434,4	454,8	482,8
Инфляция, % к дек. 1991 г.	893,7	992,1	1 081,3	1 173,3	1 265,9	1 350,8	1 423,7	1 489,2	1 556,2	1 629,3	1 702,7	1 757,2
Задолженность по выплате заработной платы (на конец месяца), % месяч. ВВП	7,08	6,82	6,04	5,45	5,02	4,63	4,65	4,77	5,76	6,50	7,50	7,07
Дебиторская задолженность, % месяч. ВВП	203,07	209,90	210,1	221,09	203,66	189,37	185,01	179,35	189,83	187,53	195,52	191,33
Кредиторская задолженность, % месяч. ВВП	238,87	248,79	252,5	265,64	241,23	232,9	226,93	217,75	236,51	244,04	251,27	255,18
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, дефлированная	6,19	5,69	5,26	4,69	4,77	4,77	5,03	5,41	6,37	7,10	7,97	7,61
Дебиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	177,68	175,19	182,83	190,33	193,53	195,15	200,25	203,53	209,81	204,87	207,85	206,01
Кредиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	209,01	207,65	219,73	228,68	229,24	240,01	245,63	247,11	261,40	266,61	267,11	274,76

Источники: Госкомстат, Министерство экономики РФ.

используя ее для усиления пропаганды оппозиционных предвыборных программ и провоцируя своими действиями исполнительную власть на принятие аналогичных (но уже практических) шагов. В преддверии президентских выборов резко затормозился законотворческий процесс, эффективность которого по понятным причинам оказалась в полной зависимости от исхода президентских выборов.

3. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДВЫБОРНОЙ БОРЬБЫ 1996 ГОДА

Альтернативы экономической политики перед выборами

Основываясь на самом факте предвыборной неопределенности и принимая во внимание отсутствие реального опыта функционирования экономики в условиях политически значимых выборов, можно было предположить, что в России в 1996 г. должны сложиться политические условия, максимально соответствующие «предвыборной близорукости электората» (включая рассматриваемых нами в данном случае экономических агентов). С одной стороны, избиратели не имели опыта участия в значимых выборах и, как казалось, не могли в полной мере осознавать свою ответственность за их результаты. С другой стороны, практически все участники предвыборной гонки участвовали в свободных президентских выборах также впервые. Поэтому избиратели были лишены возможности сравнить обещания кандидатов с реальной политикой в предшествующие периоды. Последнее было верно даже для КПрФ, поскольку она также не имела в обозримом прошлом опыта руководства экономикой в условиях господства рыночных отношений. На первый взгляд отсутствие политического опыта должно означать «близорукое поведение», являющееся важнейшей предпосылкой «политико-делового цикла по Нордхаузу». Однако реальное развитие событий не дает оснований принять этот тезис и соответственно однозначно пойти по пути применения данной модели формирования экономической политики. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Ожидавшейся в начале 1996 г. экономической политикой должен был стать инфляционизм, вытекавший как из предвыборной политики Ельцина, так и из возможной послевыборной политики Зюганова. Ряд факторов позволял ожидать резкого усиления популистских акцентов в деятельности президента. Причем эти факторы были понятны избирателям вообще и экономическим агентам в особенности.

Показательными стали кадровые решения президента января — февраля 1996 г., прежде всего отставка А. Б. Чубайса, символизировавшего жесткий стабилизационный курс, фактическое ослабление политических позиций осуществлявшего этот курс премьера и усиление роли О. Н. Сосковца и Н. Д. Егорова, приверженных политике инфляционизма и протекционизма. Это вызывало в памяти развитие событий 1994 г., когда за успехом на выборах в Думу левых и националистов последовал отказ президента от стабилизационного курса, проводившегося Е. Т. Гайдаром и Б. Г. Федоровым осенью 1993 г. Казалось, что ситуация может повториться, тем более что теперь предстояло переизбираться самому Б. Н. Ельцину, т. е. логика предвыборного инфляционизма совпадала с логикой принятия решений в российском «вывернутом политико-деловом цикле».

В пользу этого вывода свидетельствовали и результаты думских выборов. В их ходе правительственному курсу на макроэкономическую стабилизацию противостояли силы, предлагавшие два хотя и взаимосвязанных, но все-таки различных альтернативных варианта экономической политики — инфляционистский (левый) и протекционистский (националистический). На выборах явную победу одержали представители первого варианта, к которым по очевидным программным соображениям относятся КПРФ, аграрии и «Яблоко». Немало сторонников инфляционистского курса было и в рядах других фракций, включая проправительственный НДР.

Наконец, тональность начатой в феврале предвыборной кампании Б. Н. Ельцина явно демонстрировала его склонность к экономическому популизму. Поездки по регионам, сопровождавшиеся обещаниями значительных денежных выплат, имевшая явно популистский характер кампания за выплату долгов по зарплате (без разграничения собственных долгов федерального бюджета, долгов местных бюджетов и задолженности предприятий перед своими работниками), неожиданное предложение о выделении 16 трлн руб. Чечне сверх федерального бюджета — эти и другие решения в случае их выполнения должны были раскрутить инфляционный механизм.

*Различия в поведении экономических агентов
на финансовых и товарных рынках*

Стандартной реакцией на заявления властей о возможной денежной экспансии должны были быть нарастание инфляционных ожиданий и соответствующий им пересмотр ценовой



Рис. 1. Фактический ИПЦ и директорские ожидания роста цен

политики корпораций (перезаключение контрактов). Однако напрямую этого не произошло, предприятия не пошли по обычному в таком случае пути закладывания ожидаемого роста цен в заключаемые контракты.

Так, опросы руководителей предприятий относительно их собственной деятельности и поведения их контрагентов на протяжении истекшего года демонстрировали устойчивую тенденцию к снижению инфляционных ожиданий, причем фактическое снижение оказывается более глубоким, чем ожидаемое. Этот вывод не исключает наличия на протяжении года некоторых колебаний, впрочем вполне укладывавшихся в пределы возможных ошибок измерений. Однако особенно характерен факт, что ожидаемый рост цен (в отличие от фактического роста) приходится здесь не на предвыборный период, а на осень 1996 г., что отражает сезонное повышение инфляционного индекса. Предвыборная же борьба практически никак не сказалась на инфляционных ожиданиях, что свидетельствует о формировании весьма рациональных стереотипов поведения экономических агентов, ориентирующихся в своих действиях скорее на показатели макроэкономической политики правительства, нежели на обещания тех или иных политиков (рис. 1). На рисунке представлен индекс ожиданий роста цен, построенный на основе ежемесячных опросов промыш-

ленных предприятий по представительной панели, проводимых ИЭППП с 1992 г.¹

На протяжении 1996 г. происходило устойчивое снижение инфляционных ожиданий, кроме отмеченного выше осеннего всплеска, совпадающего с ростом фактической инфляции.

О том же свидетельствуют и сравнения прогнозных оценок инфляции, сделанные на основе регрессионной модели², с фактическим трендом роста цен. На протяжении первого полугодия 1996 г. наблюдалось устойчивое расхождение прогноза инфляции, базирующегося на динамике денежной массы, и фактического тренда при отклонении последнего в сторону более низких значений. Поскольку отклонение фактической инфляции от монетарного прогноза при некоторых предпосылках может быть интерпретировано как динамика спроса экономических агентов на реальные кассовые остатки³, то из сказанного также следует вывод об отсутствии ожиданий предвыборного разгона инфляции (рис. 2).

Рациональность поведения экономических агентов особенно отчетливо проявилась в их поведении на фондовом рынке. В обстановке политической неопределенности естественно было ожидать обострения инвестиционного кризиса, который действительно был характерен для первого полугодия 1996 г. Однако при достаточно консервативном отношении к инвестиционной активности в действиях экономических агентов отчетливо прослеживается стремление играть на опережение, готовность участвовать в более рискованных операциях, предполагающих способность эффективного отслеживания политической конъюнктуры. В этом отношении неожиданной, хотя и вполне объяснимой, стала активизация фондового рынка, наблюдавшаяся уже с марта, т. е. с того времени, когда обозначилась тенденция к росту рейтингов Б. Н. Ельцина в опросах общественного мнения (рис. 3 и табл. 5).

¹ См.: Цухло С., Гершман Р. Конъюнктура промышленности // Экономико-политическая ситуация в России: июнь 1996 г. М.: ИЭППП, 1996. С. 10.

² См.: Российская экономика в первом полугодии 1996 г.: тенденции и перспективы. Вып. 15. М.: ИЭППП, 1996. С. 57; *Mau V.A., Sinelnikov S. G., Trofimtsov G. Yu. Economic Policy Alternatives and Inflation in Russia // Communist Economies and Economic Transformation. 1996. Vol. 8. No. 3. P. 307, 313.*

³ Разумеется, при интерпретации отклонений фактических данных от оценок ретропрогноза следует учитывать, что эти отклонения включают не только ошибки, вызванные недоучетом динамики спроса на деньги, но и ошибки, связанные с моделированием структуры лагов.

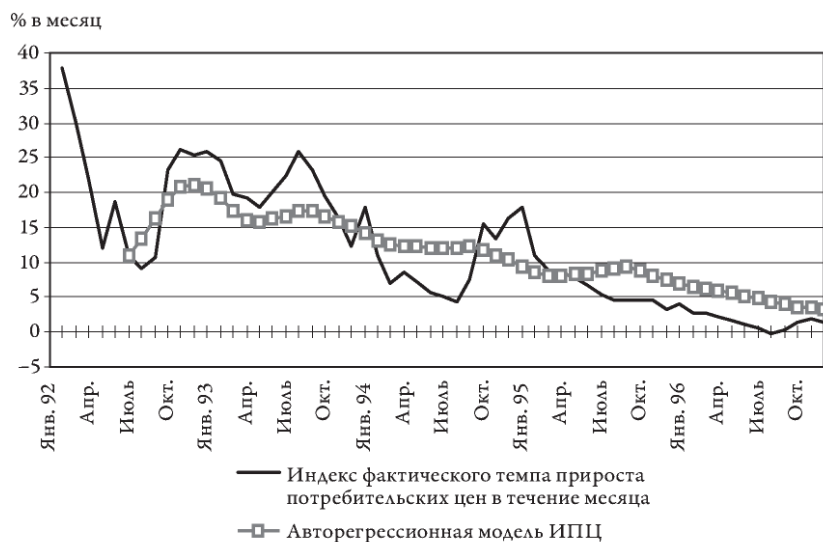


Рис. 2. Фактическая динамика потребительских цен в России с января 1992 г. по декабрь 1996 г. и ее регрессионная модель

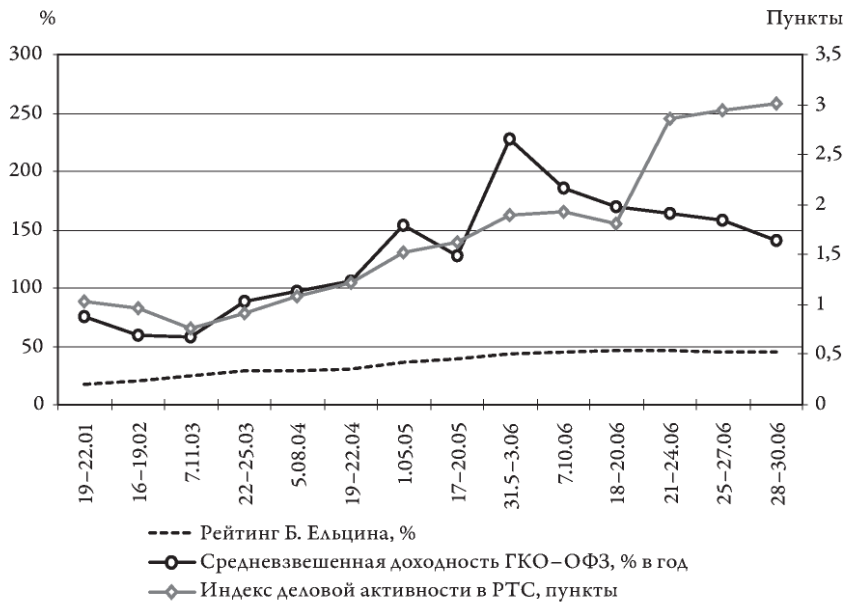


Рис. 3. Динамика рейтинга Б. Ельцина, средневзвешенной доходности и индекса деловой активности в первом полугодии 1996 г.

ТАБЛИЦА 5. Динамика ГКО — ОФЗ с декабря 1994 г.
по декабрь 1996 г.

Период	Средневзвешенная доходность ГКО — ОФЗ на вторичном рынке, % годовых	Объем ГКО — ОФЗ в обращении на конец месяца, млрд руб.	Прирост объема ГКО — ОФЗ в обра- щении, %	Дюрация на конец месяца, дни
Дек. 1994		10 443,80		58,03
Янв. 1995	256,00	13 564,25	29,88	59,72
Февр. 1995	220,56	17 095,73	26,04	61,28
Март 1995	187,23	21 477,99	25,63	73,19
Апр. 1995	145,59	25 329,77	17,93	70,06
Май 1995	111,54	31 973,66	26,23	77,75
Июнь 1995	84,15	36 609,86	14,50	74,15
Июль 1995	124,88	39 271,58	7,27	73,77
Авг. 1995	156,67	43 468,97	10,69	70,92
Сент. 1995	103,68	50 186,04	15,45	87,08
Окт. 1995	93,45	58 525,87	16,62	88,13
Нояб. 1995	86,73	67 343,46	15,07	94,88
Дек. 1995	93,92	76 496,28	13,59	107,36
Янв. 1996	82,72	81 140,97	6,07	97,30
Февр. 1996	56,24	89 961,78	10,87	147,65
Март 1996	87,11	106 731,84	18,64	156,44
Апр. 1996	130,02	121 243,04	13,60	151,64
Май 1996	161,74	141 172,78	16,44	133,64
Июнь 1996	230,16	155 715,10	10,30	128,17
Июль 1996	94,29	170 984,42	9,81	135,76
Авг. 1996	86,58	184 947,12	8,17	138,25
Сент. 1996	72,44	197 719,26	6,91	140,87
Окт. 1996	67,80	212 169,96	7,31	145,57
Нояб. 1996	45,62	224 698,42	5,90	148,32
Дек. 1996	43,70	233 986,29	4,13	150,16

Источник: Министерство финансов РФ.

Динамика фондового рынка в предвыборный период обнаруживает два существенных момента: конец марта, когда вслед за публикацией очередных результатов опросов общественного мнения здесь начинается медленный рост деловой активности, и конец мая, когда резкая активизация фондового рынка

совпала с явным переломом общественных настроений в пользу Б. Н. Ельцина.

Разумеется, экономическую роль этой динамики не следует преувеличивать. Крайне узкие масштабы российского фондового рынка (в абсолютном выражении и в сравнении с рынком ГКО) не позволяют говорить о сколько-нибудь серьезных масштабах абсолютных рисков. К тому же, насколько можно судить, основными агентами на рынке корпоративных бумаг являются иностранные инвесторы, доля инвестиций которых в Россию невелика, а потому невысок и их уровень риска. Но даже при всех этих оговорках динамика фондового рынка является весьма показательной, дополнительно свидетельствуя об адекватности и рациональности поведения экономических агентов в условиях политической неопределенности.

Обобщая сказанное в данном разделе, можно сделать вывод, что, судя по реальному развитию событий, в поведении экономических агентов отразилось достаточно точное понимание ими механизма инфляции. Правильно оценивая реальную макроэкономическую ситуацию, учитывая наличие у денежных властей достаточных резервов для удержания инфляции под контролем на протяжении значимого периода (по крайней мере до конца года), а также принимая во внимание соотношение политических сил в правительстве и ограниченные возможности представителей его инфляционистского крыла, экономические агенты предприняли ряд рациональных шагов по страхованию себя от рисков, связанных с упреждением возможных более отдаленных последствий инфляционистской политики и (или) политическими изменениями, которые могли бы произойти в результате президентских выборов.

Политические риски, заключающиеся в возможности коммунистической реставрации, в максимальной степени повлияли на конъюнктуру рынка государственных обязательств и валютного рынка. Динамика инфляционных ожиданий показала понимание экономическими агентами вариантов действий правительства и ограничений его политики. Относительная независимость инфляции от политических процессов может быть объяснена различиями в механизмах, связывающих оценки рисков и динамику соответствующих параметров. Высокий уровень политического риска в первом полугодии 1996 г. вызывал изменение структуры финансовых портфелей в пользу долларовых активов. Стремление экономических агентов к уменьшению в них доли рублевых депозитов и государственных

обязательств при увеличении наличной и безналичной валюты привело к резкому росту процентных ставок и усилению давления на обменный курс. Это подтверждается данными о покупке валюты населением и динамике внешних резервов. Так, доля покупок наличной валюты в расходах населения увеличилась с 12,8% в декабре 1994 г. до 16,9% в июне 1996 г. При этом уменьшалась доля расходов населения, направляемая на прирост сбережений в виде вкладов и ценных бумаг, с 7,3% в декабре 1995 г. до 3% в июне 1996 г. (табл. 7). Показательным является также снижение чистых внешних международных резервов с 5,9 млрд долл. в декабре 1995 г. до 4,1 млрд в июне и 2,5 млрд долл. в ноябре 1996 г. (табл. 6).

В то же время высокий риск изменения денежной политики во втором полугодии (в случае выигрыша на выборах кандидата от оппозиции) не повлиял или повлиял не очень значительно на ожидания будущей инфляции и соответственно на уровень реальных кассовых остатков и цен в предвыборный период. Уровень спроса на деньги в первом полугодии продолжал повышаться, несмотря на приближение выборов, хотя, возможно, менее быстрыми темпами, чем могло быть в нормальной политической среде.

Различие в интенсивности реакции на политическую неопределенность, по нашему мнению, вызвано тем, что первый эффект изменения структуры портфелей осуществляли экономические агенты из соображений выбора оптимальной структуры сбережений, в то время как второй процесс изменения спроса на деньги связан с изменением общего спроса на потребительские и инвестиционные товары. Если меры предосторожности в области изменения структуры сбережений могут быть реализованы относительно быстро и без существенных транзакционных издержек, то снижение спроса на деньги при предвидении повышения инфляции требует принятия более серьезных и дорогостоящих решений, касающихся проведения соответствующих операций на товарных и финансовых рынках. В то же время валютный и денежный рынки реагируют на изменения или ожидания изменений экономической политики гораздо быстрее, чем товарные рынки (из-за существования товарных запасов, инерционности контрактов и т. д.). Иными словами, кризис на валютном и денежном рынках может последовать непосредственно за началом перехода к проинфляционной политике, что, однако, не означает резкого и неожиданного начала инфляции. Возможная инфляция в 1996 г.

ТАБЛИЦА 6. ИЗМЕНЕНИЕ ОБМЕННЫХ КУРСОВ ВАЛЮТ И МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЗЕРВОВ В 1995–1996 гг.

Период	Официальный обменный курс на конец месяца, руб./долл.	Темпы прироста официального обменного курса, %	Реальные аффективный курс доллара к рублю (июнь 1992 г. = 100)	ИПЦ, %	М2, млрд руб.	Темпы прироста М2, %	МО, млрд руб.	Темпы прироста МО, %	Денежная база, млрд руб.	Темпы прироста денежной базы, %	Денежный мультипликатор	Чистые внутренние активы, трлн руб.	Чистые международные резервы, трлн руб.	Чистые международные резервы, млрд долл.
Янв. 1995	4 048	14,0	33,2	17,8	93 800	-4,1	31 802	-12,8	44 000	-8,3	2,132	40,5	3,5	0,86
Фев. 1995	4 473	10,5	33,1	11,0	101 900	8,6	34 381	8,1	47 600	8,2	2,141	42	5,6	1,252
Март 1995	4 897	9,5	33,4	8,9	107 300	5,3	35 240	2,5	49 900	4,8	2,150	40,8	9,1	1,858
Апр. 1995	5 130	4,8	32,3	8,5	123 200	14,8	41 639	18,2	57 300	14,8	2,150	46	11,3	2,203
Май 1995	4 995	-2,6	29,2	7,9	138 200	12,2	45 459	9,2	64 000	11,7	2,159	44,2	19,8	3,964
Июнь 1995	4 538	-9,1	24,9	6,7	156 600	13,3	54 574	20,1	73 700	15,2	2,125	47,5	26,2	5,773
Июль 1995	4 415	-2,7	23,2	5,4	165 000	5,4	62 400	14,3	81 600	10,7	2,022	55,1	26,5	6,002
Авг. 1995	4 447	0,7	21,6	4,6	173 800	5,3	65 794	5,4	86 100	5,5	2,019	59,5	26,6	5,982
Сен. 1995	4 508	1,4	20,7	4,5	179 700	3,4	69 272	5,3	89 300	3,7	2,012	63,8	25,5	5,657
Окт. 1995	4 504	-0,1	20,2	4,7	184 200	2,5	69 856	0,8	90 700	1,6	2,031	62,5	28,2	6,261
Нояб. 1995	4 580	1,7	19,9	4,5	195 200	6,0	73 995	5,9	95 400	5,2	2,046	70,7	24,7	5,393
Дек. 1995	4 640	1,3	19,5	3,2	220 800	13,1	80 800	9,2	103 800	8,8	2,127	76,5	27,3	5,884

Период	Официальный обменный курс руб. /долл.	Темпы прироста официального обменного курса, %	Реальный эффективный курс доллара к рублю (июнь 1992 г. = 100)	ИПЦ, %	M2, млрд руб.	Темпы прироста M2, %	MO, млрд руб.	Темпы прироста MO, %	Денежная база, млрд руб.	Темпы прироста денежной базы, %	Денежный мультипликатор	Чистые внутренние активы, трлн руб.	Чистые международные резервы, трлн руб.	Чистые международные резервы, млрд долл.
Янв. 1996	4 734	2,0	19,4	4,1	216 700	-1,9	75 400	-6,7	100 800	-2,9	2,150	75,5	25,3	5,344
Фев. 1996	4 818	1,8	19,2	2,8	229 200	5,8	80 400	6,6	106 700	5,9	2,148	82,7	24	4,981
Март 1996	4 856	0,8	18,8	2,8	241 800	5,5	86 700	7,8	113 700	6,6	2,127	73,5	40,2	8,278
Апр. 1996	4 940	1,7	18,7	2,2	251 000	3,8	93 100	7,4	120 900	6,3	2,076	89,9	31	6,275
Май 1996	5 014	1,5	18,7	1,6	254 200	1,3	93 700	0,6	118 800	-1,7	2,140	98,8	20	3,989
Июнь 1996	5 097	1,7	18,8	1,2	266 900	5,0	104 400	11,4	129 400	8,9	2,063	108,4	21	4,120
Июль 1996	5 191	1,8	19,0	0,7	271 900	1,9	102 800	-1,5	131 100	1,3	2,074	111,6	19,5	3,737
Авг. 1996	5 348	3,0	19,6	-0,2	275 300	1,3	101 100	-1,7	129 000	-1,6	2,134	111,8	17,2	3,216
Сен. 1996	5 396	0,9	19,8	0,3	276 000	0,3	96 200	-4,8	125 600	-2,6	2,197	110,9	14,7	2,724
Окт. 1996	5 455	1,1	19,7	1,2	278 800	1,0	94 400	-1,9	124 000	-1,3	2,248	116,7	7,3	1,338
Нояб. 1996	5 508	1,0	19,6	1,9	282 300	1,3	95 800	1,5	125 000	0,8	2,258	111,2	13,8	2,505
Дек. 1996	5 560	0,9	19,5	1,4	292 300	3,6	—	—	—	—	—	—	—	—

была бы предсказуемой для экономически активных агентов и, следовательно, относительно безвредной для них. Поэтому при неосуществлении мер предосторожности на случай резкого перехода к проинфляционной политике риск возникновения ущерба для сбережений экономических агентов, размещенных в финансовых и валютных активах, гораздо выше, чем риск потерь от инфляционного налога на реальные кассовые остатки.

*Предвыборная конъюнктура рынка государственных
ценных бумаг*

Наиболее чувствительным к ситуации политической неопределенности оказался рынок государственных обязательств. Здесь отчетливо проявились как относительно низкие инфляционные ожидания, понимание невозможности резких изменений макроэкономической ситуации в рамках предвыборного полугодия, так и опасения радикальной смены экономической политики после выборов.

На начало 1996 г. суммарный объем обращающихся ГКО и ОФЗ достиг 76,5 трлн руб. (табл. 5). Рассчитанная по агрегированным данным средняя доходность к погашению в это время составляла 94% годовых. Первая половина января определила тенденцию к снижению доходности ГКО — ОФЗ. Рост котировок объясняется умеренными по сравнению с декабрем объемами эмиссии новых выпусков в январе, а также досрочными погашениями некоторых выпусков ГКО и ОФЗ Минфином. Сам по себе этот факт означает, что Минфин РФ стремился пересмотреть временную структуру портфеля ГКО с целью экономии расходов по обслуживанию внутреннего долга. К последней неделе месяца доходность по выпускам со сроком до погашения 30–90 дней составляла в среднем 4,3% в месяц, что было близко к январскому уровню инфляции. В какой-то мере это объяснялось принятым решением о допуске в феврале 1996 г. иностранных инвесторов на рынок ГКО — ОФЗ. На начало февраля средняя расчетная ставка доходности по всем выпускам составила 82,7%, а в конце февраля — 56,2%.

Однако с середины марта рост котировок ГКО сменился противоположной тенденцией резкого роста доходности, что связано, во-первых, с падением доходов бюджета за первые два месяца года, а во-вторых, с необходимостью провести крупные

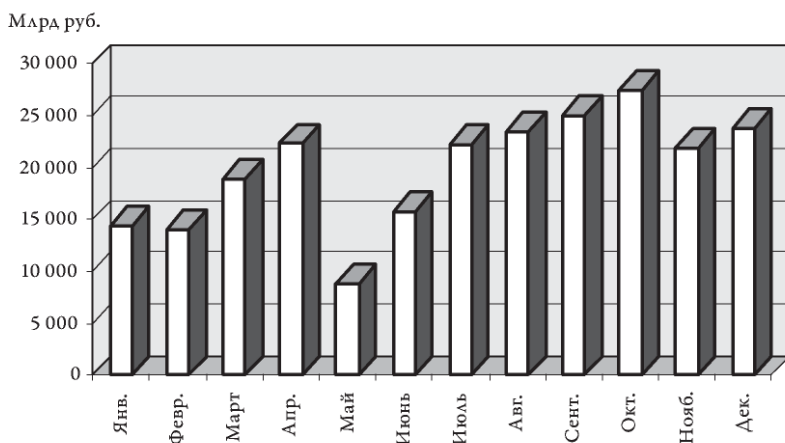


Рис. 4. Объем погашений и купонных выплат на рынке ГКО — ОФЗ в 1996 г.

погашения предыдущих выпусков в марте — апреле (рис. 4). Оба этих фактора вызвали очередной виток экспансии предложения ГКО. Размеры необходимых погашений в мае оказались намного ниже, чем в предыдущие месяцы, однако одновременно происходило существенное увеличение социальных расходов, естественное в условиях предвыборной борьбы. Это определило высокую стоимость заимствований на внутреннем рынке.

Значительный объем погашений ГКО в апреле и потребность в средствах для финансирования бюджета вынуждали Минфин активно размещать новые выпуски, срок погашения которых приходится на период после президентских выборов. Цена обслуживания таких выпусков резко увеличилась. Так, в середине апреля аукционная ставка по трехмесячным ГКО выросла до 188,9%, а по шестимесячным — до 235,1%, т. е. до уровня декабря 1995 г. При этом Минфин был вынужден отсекал до 90% конкурентных заявок, чтобы не допустить еще более сильного уменьшения котировок. Во второй половине апреля наблюдалось повышение доходностей до 245–271% (соответственно по трехмесячным и шестимесячным ГКО).

Уже в апреле доходность выпусков ГКО с различным сроком до погашения хорошо отражала степень политических рисков. Средневзвешенная доходность облигаций, погашаемых до 16 июня, составляла 40,6% в год. Доходность ГКО, даты по-



Рис. 5. Динамика временной структуры доходности рынка ГКО

гашения которых приходились на период между первым и вторым турами, находилась на уровне 58,4% в годовом исчислении, а на период после 10 июля — 89,6% годовых (рис. 5).

Анализируя динамику доходности ГКО — ОФЗ в конце мая — начале июня, можно условно выделить три периода: первый — с 16 до 31 мая, второй — с 1 по 14 июня и третий — после первого тура президентских выборов. Первый период характеризовался ростом средней ставки доходности по всем выпускам со 160 до 230% годовых.

В последующие две недели рост доходности на вторичном рынке продолжился, хотя и со значительным замедлением темпов. Это замедление, на наш взгляд, связано с ростом рейтинга Б. Н. Ельцина как кандидата в президенты (рис. 3).

Тем не менее средние ставки по ГКО продолжали повышаться, что связано с увеличением доли выпусков со сроками погашения, приходящимися на послевыборный период. На 12 июня средняя ставка этого рынка достигла 240% годовых. Пик доходности был достигнут на аукционе по размещению шестимесячных ГКО 36-й серии, состоявшемся 13 июня (327,4%). Это было связано с дефицитом рублевых средств, обусловленным долларизацией активов в преддверии 16 июня (дня выборов).

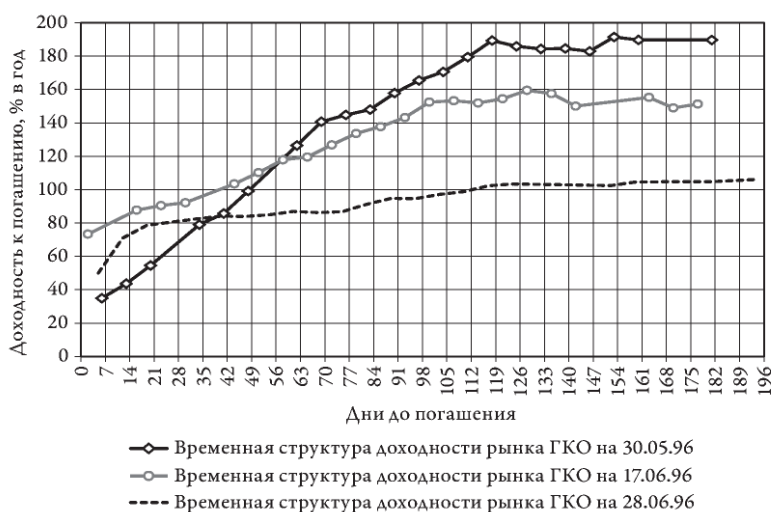


Рис. 6. Динамика временной структуры доходности рынка ГКО

После первого тура президентских выборов начался процесс увеличения оборотов и котировок государственных бумаг. Уже в понедельник, 17 июня, средняя доходность обращающихся ГКО — ОФЗ снизилась по сравнению с последним перед выборами торговым днем (14 июня) на 30–50% годовых по различным сериям. Результаты вторичных торгов в последующие дни отразили тенденцию дальнейшего роста цен на эти бумаги. Так, к концу июня доходность к погашению уменьшилась до 70–110% годовых по трехмесячным государственным облигациям и до 110–150% годовых по шестимесячным ГКО при одновременном уменьшении наклона кривой временной структуры доходности. Описанная ситуация иллюстрируется динамикой временной структуры доходностей ГКО в июне 1996 г. на рис. 6.

В период после второго тура президентских выборов тенденция к росту котировок государственных ценных бумаг усилилась. К середине июля доходность по различным сериям установилась на уровне 60–100% в годовом исчислении.

Все сказанное подтверждает наше предположение о том, что именно рынок ценных бумаг — как государственных, так и корпоративных — стал наиболее чутким индикатором политической конъюнктуры в преддверии выборов. Эти рынки уже в конце мая просигнализировали о вероятной победе

Б. Н. Ельцина, хотя рейтинги двух основных кандидатов в этот период как раз сравнивались. Происшедшее же в июне сближение доходности государственных бумаг с разным сроком погашения дополнительно подчеркнуло роль политических факторов в функционировании этого рынка.

Конъюнктура валютного рынка перед выборами

Значимым моментом с точки зрения реализации денежной программы на 1996 г., стало Совместное заявление Правительства РФ и Центрального банка РФ от 16 мая «О политике обменного курса рубля», установившее новые принципы регулирования валютного курса. Во втором полугодии действовал наклонный коридор с границами 5000–5600 руб./долл. на 1 июля и 5500–6100 руб./долл. на 31 декабря 1995 г. Темп номинального обесценения рубля во втором полугодии соответственно был задан в пределах 1,3–3% в месяц. Таким образом, на весь 1996 г. рост официального обменного курса доллара США был определен вилкой 18,5–31,5%, а фактически составил 19,8%.

В преддверии президентских выборов 1996 г. наблюдался процесс редолларизации экономики. В этих условиях рубль должен был обесцениваться быстрее, чем во второй половине 1996 г. Однако Центробанк РФ проводил валютную политику, направленную на сдерживание темпов падения номинального обменного курса рубля. Основными причинами этого явилось следующее. Во-первых, опасность усиления инфляционных ожиданий. Во-вторых, возможность использования оппозицией быстрого обесценения национальной валюты в политических целях. В-третьих, необходимость стерилизации роста денежной массы в связи со значительными покупками Центробанком государственных ценных бумаг. Вызванный этими закупками рост чистых внутренних активов в первом полугодии составил 41,7%. В результате за первое полугодие 1996 г. чистые международные резервы снизились с 27,3 трлн руб. до 21 трлн руб. Величина падения ЧМР за этот период достигла 23% (табл. 6).

Устойчивый спрос на валюту (табл. 7), переломивший характерную для лета — осени 1995 г. тенденцию к дедолларизации экономики, в основном отражал ожидания населения, склонного ориентироваться в условиях политического риска на валюту, а не на более доходные ГКО. Подобное развитие

ТАБЛИЦА 7. ДИНАМИКА РАСХОДОВ НА ПОКУПКУ ВАЛЮТЫ
И ПРИРОСТ СБЕРЕЖЕНИЙ В 1995 И 1996 ГГ.

1995	Расходы на покупку валюты, %	Прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах, %	1996	Расходы на покупку валюты, %	Прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах, %
Январь	24,9	5,9	Январь	13,5	7
Февраль	15	4,8	Февраль	13,4	7
Март	17,8	5,3	Март	15,7	4,8
Апрель	12,4	6,2	Апрель	16,9	3,8
Май	9,7	7	Май	19	1,9
Июнь	9,8	7	Июнь	16,9	3
Июль	14,3	3,8	Июль	18,4	5,6
Август	15,7	2,6	Август	19,4	4,6
Сентябрь	14,9	3,1	Сентябрь	20,5	3,8
Октябрь	14,7	3,3	Октябрь	21,3	4,2
Ноябрь	15,2	4,1	Ноябрь	21,9	2,1
Декабрь	12,8	7,3	Декабрь	21,8	4,1

ситуации также свидетельствовало о рациональности действий экономических игроков, адекватно оценивавших способность власти поддерживать общую макроэкономическую сбалансированность до выборов, но сомневавшихся в послевыборной стабильности правительственного курса — неважно, из-за результатов выборов (т. е. потенциальной победы Г. А. Зюганова) или исчерпания валютных резервов.

Налоговое поведение предприятий

Кризис налоговой системы стал еще одним важнейшим феноменом предвыборной экономики. Проблема неуплаты налогов не являлась порождением 1996 г. ни в политическом (реакция на выборы), ни в чисто экономическом (массовое фактическое разорение предприятий и отсутствие у них средств на уплату налогов) отношениях. Внимательное изучение динамики налоговых недоимок за последние годы свидетельствует о тесной связи этого феномена с политическими кризисами в России вообще и с ослаблением федеральной власти, ограничением сферы ее возможного маневрирования в особенности.

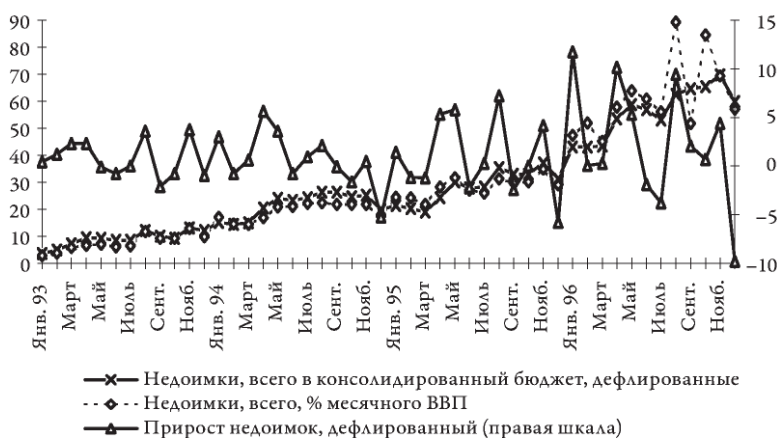


Рис. 7. Динамика недоимок в консолидированный бюджет в 1993–1996 гг.

С лета 1993 г. до середины 1994 г. происходил процесс стремительного роста объема недоимок, когда с уровня примерно 6% месячного ВВП он увеличился до 21% месячного ВВП в июне 1994 г. Кроме того, возросла ежемесячная вариация прироста недоимок. Далее относительная стабильность доли недоимок в ВВП наблюдалась вплоть до начала 1996 г. (рис. 7).

Существенный рост недоимок по налогам начался в январе 1996 г., что явилось отражением двух взаимосвязанных обстоятельств.

Во-первых, предвыборная кампания действующего президента (а в январе было уже ясно, что Б. Н. Ельцин решил идти на выборы) не могла сопровождаться ужесточением действий исполнительной власти по отношению к будущим избирателям, т. е. решительных мер по противодействию недоимкам не предвиделось. Более того, неуплатой налогов правительству давался альтернативный механизм предвыборного смягчения денежной политики, характерного для стран с рыночной экономикой.

Во-вторых, на фискальное поведение предприятий повлияло то, что идеологи КПРФ достаточно откровенно демонстрировали свое сочувствие тем, кто не платит налоги «правительству национального предательства»¹. Это в совокупности

¹ Например, на слушаниях в Государственной думе по проблемам социально-экономической политики 9 апреля 1996 г. Т. Карягина, экономический

с реальностью избрания Г. А. Зюганова на пост президента поддерживало соответствующие настроения среди экономических агентов. Было понятно, что в случае победы КПРФ недоимки скорее всего простят (это полностью вписывалось в установки левых о необходимости помочь предприятиям с пополнением оборотных средств), да и при успехе Ельцина вряд ли можно было ожидать преследований за ненадлежащую налоговую дисциплину¹.

Таким образом, предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил.

Определенное снижение уровня государственных доходов в первые несколько месяцев года было характерно для России начиная с 1992 г.² Однако в 1996 г. падение доходов было просто обвальным. Налоговые поступления в федеральный бюджет в январе 1996 г. по сравнению с концом 1995 г. снизились на 3,5% ВВП (с 10,3 до 6,8%; табл. 2 и 10) в первую очередь за счет налога на прибыль (на 1,5% ВВП) и налогов на товары и услуги (на 1,2% ВВП). Налоговые поступления в консолидированный бюджет снизились с 21,7% ВВП в 1995 г. до 14,4% ВВП в январе 1996 г.

Доходы консолидированного бюджета за I квартал 1994 г. составили лишь 69,7% от плана, в том числе налоговые поступления — 62,8%. Поступления налогов в I квартале остались на уровне января — февраля 1996 г. (16,4% ВВП), т. е. на 29%

советник Г. А. Зюганова, заявляла буквально следующее: «Надо сказать и предпринимателям, что все, кто на самом деле даже пускай сейчас хитрит, обманывает, уходит от налогов, но на самом деле тоже является патриотом государства России, тоже является государственным по своей натуре, они не должны бояться» (прихода коммунистов к власти).

¹ Министр экономики Е. Г. Ясин объяснял налоговый кризис в условиях остроты предвыборной борьбы и неопределенности ее результатов следующим образом: «Одни не платят потому, что ждут своих. Другие не хотят создавать финансовую базу для коммунистов в случае их прихода к власти».

² В определенной степени это объясняется чисто техническим обстоятельством: порядок учета так называемых заключительных оборотов по бюджету предполагает отнесение части доходов, поступающих в первую декаду января, к декабрьским доходам. Определенную роль играет и сезонность налоговых поступлений, выражающаяся в некотором занижении по сравнению с реальными авансовых расчетов по прибыли, малой активностью в области внешней торговли в начале года, значительным количеством праздничных дней.



Рис. 8. Динамика налоговых доходов и дефицита консолидированного бюджета в 1995–1996 гг.

ниже, чем за I квартал предыдущего года (23% ВВП). Во II квартале ситуация с налогами продолжала определяться приближающимися президентскими выборами и характеризовалась низкими налоговыми поступлениями — 17,9% ВВП за первое полугодие 1996 г. против 24,7% ВВП в первом полугодии 1995 г. (рис. 8). Аналогично происходило снижение поступлений в федеральный бюджет. В январе — июне 1996 г. налоговые платежи в федеральный бюджет составили 7,7% ВВП за первое полугодие против 10,8% ВВП в первом полугодии 1995 г.

Можно выделить несколько факторов происходившего сокращения налоговых поступлений¹.

1) Главной причиной снижения доходов бюджета является рост недоимки по налогам. Реальный объем недоимок

¹ Некоторую роль в этом могли сыграть изменения налогового законодательства. В частности, с 1 января 1996 г. вступили в силу некоторые изменения в налоговом законодательстве, принятые в течение 1995 г.: были отменены налог с превышения оплаты труда над нормируемой величиной и спецналог. По нашим оценкам, данные изменения должны были привести к падению налоговых поступлений на 0,6–0,7% ВВП. Ряд других мер, например касающихся упрощенной системы налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства, изменения перечня льгот по НДС, не могли оказать существенного влияния на величину налоговых поступлений.

Таблица 8. Динамика недоимок в федеральный
и консолидированный бюджет России в 1996 г.

Динамика недоимок в федеральный бюджет России в 1996 г.												
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1659	1819	2031	2256
Недоимки, всего, млрд руб.*	44 454,1	45 818,2	48 383,0	58 938,5	61 338,3	61 430,9	62 523,7	65 804,4	72 004,6	76 884,7	78 971,3	70 532,8
Инфляция, % к декабрю 1991 г.	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,483	2 141,04
Прирост недоимок	12 958,2	1 364,1	2 564,8	10 555,5	2 399,8	92,6	1 092,8	3 280,7	6 200,1	4 880,1	2 086,6	-8 438,5
ВВП месячный	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Прирост недоимок в месячном ВВП, %	7,81	0,87	1,38	5,77	1,30	0,05	0,56	2,29	2,42	3,05	0,98	-3,75
Прирост недоимок, дефлированный	7,22	0,06	0,66	4,80	0,73	-0,32	0,32	1,67	2,93	1,94	0,30	-4,46
Недоимки, всего, % месячного ВВП	26,78	29,37	26,01	32,21	33,16	32,33	32,23	46,02	28,13	48,05	37,25	31,35
Недоимки, всего, дефлированные	24,30	24,37	25,03	29,83	30,56	30,24	30,57	32,23	35,17	37,10	37,40	32,94

за январь 1996 г. (табл. 8) увеличился на 42,1%. Однако в январе Госналогслужба РФ изменила методологию расчетов недоимок по налогам. При использовании старой методики для оценки январского роста расчеты дают 18,1%, при использовании новой методики для сравниваемых месяцев — 35,7%. Накопленный объем недоимок в консолидированный бюджет в неизменных ценах вырос в январе 1996 г. на 37,4% по сравнению с декабрем 1996 г. Отметим, что в январе 1995 г. увеличение реального объема недоимок в федеральный бюджет составило 3,5%, в консолидированный — 7,1%. Такой сезонный эффект роста недоимки во многом обусловлен увеличением объема начисленных налогов в первом месяце следующего квартала, что при недостатке ликвидных средств приводит к росту недоимки.

Количественная оценка вклада фактора роста недоимок в снижение налоговых поступлений в начале 1996 г. затруднена также из-за отсутствия информации о структуре прироста недоимок. Последние помимо не перечисленных в бюджет налогов в счет обязательств данного месяца включают сумму штрафных санкций и пени за неисполнение налоговых обязательств предыдущих периодов.

Рост недоимок дополнительно стимулировался плохо продуманным механизмом предоставления отсрочки по налогам, установленным Указом Президента РФ от 19 января 1996 г. Правом на рассрочку выплаты недоимок воспользовалось около 30 тыс. налогоплательщиков. При этом важнейшим обстоятельством явилось то, что на решение вопроса о предоставлении разрешения на отсрочку по недоимкам, накопившимся до января 1996 г., вновь созданная в I квартале 1996 г. задолженность не влияла.

Однако, даже учитывая смену методики расчетов недоимок, сезонный характер их динамики и механизм предоставления отсрочки, можно утверждать, что рост недоимок в январе 1996 г. был обусловлен высокой политической неопределенностью и явился важнейшим фактором развития налогового кризиса.

2) Фактором снижения налоговых поступлений стал также рост масштабов противозаконного уклонения от налогов самыми разными способами и, что очень важно, за счет осуществления хозяйственных операций наличными деньгами, не отражаемыми в бухгалтерской отчетности. Косвенным подтверждением этого является рост доли наличных денег в де-

Таблица 9. Изменение кредиторской и дебиторской задолженности в 1996 г.

	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, млрд руб.	20 804	22 488	24 325	24 748	28 476	29 926	33 950	36 022	40 235	43 110	46 624	47 151
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1 066	1 260	1 403	1 659	1 819	2 031	2 256
ВВП помесячно, трлн руб.	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Дебиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	379,8	408,9	464,5	502,6	518,8	542,2	567	578,9	608,4	637,8	664,8	—
Кредиторская задолженность на конец месяца, трлн руб.	521,3	547,2	616,2	658,9	691,8	749,3	782,9	802	857,6	888,5	918,2	—
Инфляция (к декабрю 1991 г.)	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,5	2 141
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, % месяч. ВВП	12,53	14,42	13,08	13,52	15,39	15,75	17,50	25,19	15,72	26,94	21,99	20,96
Дебиторская задолженность, % месяч. ВВП	228,80	262,12	249,73	274,64	280,43	285,37	292,27	404,83	237,66	398,63	313,58	—
Кредиторская задолженность, % месяч. ВВП	314,04	350,77	331,29	360,05	373,95	394,37	403,56	560,84	335,00	555,31	433,11	—
Задолженность по выплате заработной платы на конец месяца, дефлированная	11,37	11,96	12,58	12,53	14,19	14,73	16,60	17,65	19,65	20,80	22,08	22,02
Дебиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	207,63	217,45	240,29	254,40	258,47	266,92	277,19	283,58	297,14	307,80	314,85	—
Кредиторская задолженность на конец месяца, дефлированная	284,99	291,00	318,77	333,52	344,66	368,88	382,74	392,86	418,84	428,79	434,86	—

Динамика недоимок в консолидированный бюджет России в 1996 г.

	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.	Сент.	Окт.	Нояб.	Дек.
ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1659	1819	2031	2256
Недоимки, всего, млрд руб.*	78 717,9	80 979,0	83 740,8	105 642	118 040	115 600	108 655	127 692	132 311	135 335	147 138	128 185
Инфляция, % к декабрю 1991 г.	1 829,2	1 880,4	1 933,1	1 975,6	2 007,2	2 031,3	2 045,5	2 041,4	2 047,5	2 072,1	2 111,1	2 141,04
Прирост недоимок	21 928,4	2 261,1	2 761,8	21 901,6	12 398,5	-2 440,8	-6 944,9	19 037,7	4 618,9	3 023,3	11 803,7	-18 953
ВВП месячный	166	156	186	183	185	190	194	143	256	160	212	225
Прирост недоимок в месячном ВВП, %	13,21	1,45	1,48	11,97	6,70	-1,28	-3,58	13,31	1,80	1,89	5,57	-8,42
Прирост недоимок, дефлированный	11,74	0,03	0,26	10,15	5,33	-1,90	-3,79	9,43	2,07	0,69	4,37	-9,81
Недоимки, всего, % месячного ВВП	43,03	43,06	43,32	53,47	58,81	56,91	53,12	62,55	64,62	65,31	69,69	59,87
Недоимки, всего, дефлированные	47,42	51,91	45,02	57,73	63,81	60,84	56,01	89,30	51,68	84,58	69,41	56,97

* Недоимки подсчитаны по методологии, отличной от использовавшейся ранее.
 Источники: Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба, Госкомстат.

нежном агрегате М₂ за первое полугодие 1996 г. на 2,5 процентных пункта (см. табл. 6).

3) Вследствие достаточно серьезного роста дебиторской задолженности произошло снижение облагаемой базы налога на прибыль и НДС. Как видно из табл. 9, объем дебиторской задолженности в начале 1996 г. резко увеличился (со 191% ВВП в декабре 1995 г. до примерно 280% в первой половине 1996 г.). Одним из возможных факторов, ускоривших рост взаимных неплатежей, явился введенный в начале этого года запрет на отключение подачи электроэнергии потребителям в случае возникновения с их стороны неплатежей энергосистемам.

4) В качестве гипотезы, дополнительно объясняющей причины налогового кризиса, часто называют нарастающий процесс бартеризации экономики, быстрого распространения многоходовых схем безденежных взаимозачетов долгов между поставщиками и их клиентами. К этому процессу в прошлом году активно подключился Минфин России, используя казначейские обязательства, налоговые освобождения, товарный кредит и т. п. В результате многие предприятия осуществляют хозяйственную деятельность при минимальных объемах денежных средств, но отсутствие необходимых средств на расчетных счетах приводит к росту недоимок в бюджет. Искажения цен, используемых при осуществлении зачетов между налогоплательщиками, бюджетом и получателями бюджетных средств, приводят к снижению налоговой базы. Однако существующая статистика не позволяет определить масштабы подобных операций и их значимость в экономике.

Таким образом, налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995–1996 гг., по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась существенно иной. Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине года, вновь, как мы покажем ниже, резко обозначилась осенью. И объяснение этого лишь обстановкой политической неопределенности, сохранившейся из-за болезни Б. Н. Ельцина, представляется явно недостаточным. Равно как недостаточными (хотя тоже справедливыми) являются аргументы о неэффективности налоговой системы, действительно требующей глубокого и комплексного реформирования.

Кабинета. Тем более этот мотив должен был доминировать у В.С. Черномырдина, отказавшегося от участия в предвыборной борьбе в обмен на понятные политические гарантии. Именно мотивация премьера является в данном случае наиболее существенной, и ее можно рассматривать как выражение совокупной позиции правительства¹.

Рычаги, находившиеся в руках правительства, были довольно ограниченными и сводились почти исключительно к мерам денежной и бюджетной политики, поскольку лишь они могли играть активную роль в краткосрочном предвыборном периоде. Определение курса заключалось в поиске оптимального набора мер, способного быстро дать ощутимые для избирателя позитивные результаты и одновременно не дестабилизировать послевыборную экономическую ситуацию настолько, чтобы она вышла из-под контроля исполнительной власти и обернулась острым политическим кризисом уже во втором полугодии. Последнее неизбежно привело бы к смене руководства правительства, несмотря ни на какие предвыборные договоренности.

Типичной реакцией правительства на остроту политической ситуации вообще и предвыборной ситуации в частности является ослабление денежной политики. Тем более это должно было быть верно для президентской кампании 1996 г. Здесь основной проблемой, наиболее болезненной с электоральной точки зрения и обозначенной в качестве таковой Б.Н. Ельциным, были задержки с выплатой заработной платы, связанные как с задолженностями бюджетов всех уровней (примерно 20% долгов по заработной плате), так и с долгами предприятий перед своими работниками. По сравнению с концом 1995 г.,

¹ Реальная ситуация была несколько более сложной. В состав предвыборного правительства, имевшего ярко выраженные коалиционные черты, входил и ряд политиков, рассчитывавших (особенно поначалу) сохранить свои посты и в случае смены президента, тем более что подобные сигналы отчетливо подавались со стороны Г.А. Зюганова и его ближайших сподвижников. Однако вскоре стало достаточно очевидно, что подобного рода мягкая трансформация режима все равно будет невозможна. С одной стороны, когда более четко обозначилась лидирующая команда КПСС, отсутствие в ней мест для представителей действующей исполнительной власти стало достаточно очевидным. С другой стороны, потенциальные «коллаборационисты» из действующего Кабинета практически не имели возможности повлиять на экономическую политику, полностью контролировавшуюся премьером и его экономической командой, не имевшей никаких шансов на политическое выживание в случае победы на выборах оппозиции.

Массовое уклонение от уплаты налогов, резко возросшее в 1996 г., одновременно означало переход налогового кризиса в качественно новую стадию. В 1995–1996 гг. резко возросли масштабы так называемого негативного отбора среди налогоплательщиков. Раньше налоговые нарушения были лишь способом сокращения предприятиями своих издержек без существенного влияния на общую конкурентную среду на рынке. Теперь возросшие масштабы уклонений и существование многочисленных индивидуальных льгот по налогам привели к тому, что соблюдение налогового законодательства ставит добросовестных предпринимателей в заведомо невыгодные условия, подрывающие возможности эффективной предпринимательской деятельности. Если ранее уклонение от налога или налоговая льгота (которую можно интерпретировать в качестве премии за риск применения штрафных санкций) обеспечивали предприятиям доходы выше среднего уровня, то с распространением подобной практики соблюдение налогового законодательства уже не обеспечивает получения среднего уровня прибыли. Это объясняется тем, что величина цен формируется с учетом доминирующего уровня уклонения от налогов. В результате происходит негативный отбор: добросовестные налогоплательщики или вытесняются с рынка, или (что происходит чаще) принимают новые правила игры, заключающиеся в выбивании льгот, отсрочек и просто в противозаконном уклонении от налогов.

4. ПРАВИТЕЛЬСТВО В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Политические факторы формирования предвыборной политики

Предвыборное поведение правительства детерминировалось рядом факторов, одни из которых являются универсальными для всех рыночных демократий, другие типичны для политически слабых и склонных к популизму режимов (причем это могут быть как слабые демократии, так и слабые диктатуры), а третьи отчетливо дали о себе знать именно в конкретной ситуации принципиально важных с экономико-политической точки зрения выборов в посткоммунистической России.

В самом общем виде действия правительства должны были быть нацелены на сохранение президентского поста за Б. Н. Ельциным как основы продолжения функционирования нынешнего

задолженность по выдаче заработной платы в реальном исчислении возросла в первой половине 1996 г. более чем на 85% (см. табл. 8).

Однако стандартная политика стимулирования деловой активности (сокращение безработицы) ценой инфляции приобрела несколько иной вид. В России из-за высокой скрытой безработицы воздействие денежной политики на состояние рынка труда является весьма слабым. Инфляционные «шоки» нацелены не на рост занятости, а на снижение уровня задолженности по заработной плате. При этом замена борьбы с безработицей на борьбу с невыплатами зарплаты резко сжимает период между расширением денежной массы и ожидаемыми позитивными сдвигами в экономике, что и было продемонстрировано в начале лета, когда задолженность в бюджетной сфере действительно резко сократилась, хотя это никак не меняло существа проблемы предвыборного инфляционизма.

Реальное развитие событий пошло по иному пути. Правительство не решилось прибегнуть к форсированному наращиванию денежной массы для решения своих политических (обеспечение победы Б.Н. Ельцина) и экономических (преодоление бюджетного кризиса) проблем. Тому было несколько причин в основном политического характера.

Во-первых, обеспечиваемое с весны 1995 г. неуклонное снижение инфляции явилось практически единственным зримым достижением правительства после преодоления товарного дефицита в 1992 г. Было ясно, что обратный перелом в этой тенденции не будет принят электоратом и не сможет быть политически компенсирован выплатами долгов по пенсиям и зарплатам. Уже опыт думских выборов 1995 г. свидетельствовал, что удовлетворение требований по зарплате в том или ином регионе автоматически не ведет к росту популярности в нем правительственной партии, т. е., восприняв выплаты долгов как должное, избиратель все равно проголосует против власти, допустившей начало нового инфляционного витка.

Во-вторых, в условиях жесткого контроля за выполнением денежной программы со стороны МВФ подобное смягчение означало бы провал проводившейся политики не только в краткосрочном, но и в среднесрочном плане, поскольку неизбежно ухудшал бы послевыборное положение правительства. А по мере возрастания шансов победы Б.Н. Ельцина последний аргумент становился все более весомым.

В-третьих, у правительства отсутствовал достаточный опыт тонкого регулирования денежных механизмов. Динамика посткоммунистической экономики не была в достаточной мере прогнозируемой для проведения рискованных экспериментов в области денежной политики. Валютный кризис октября 1994 г. наглядно продемонстрировал проблему подвижности временных лагов в условиях постоянных институциональных изменений на рынках (прежде всего финансовых), и это оказало исключительно сильное воздействие на экономические решения В.С. Черномырдина в дальнейшем.

В этой ситуации было бы естественным попытаться построить денежную политику таким образом, чтобы все позитивные последствия ее ослабления гарантированно (т. е. с учетом возможной неопределенности в вопросе о временных лагах) пришлось на предвыборный период, а негативные сказались бы уже после выборов. Правительство пошло по пути, как ему представлялось, максимально надежному. Увеличение предложения денег было максимально приближено к выборам и сжато во времени. В мае — июне ежемесячные темпы роста денежной массы M_2 несколько возросли, составив в среднем за два месяца 3,1%. Воздействие власти на денежную ситуацию ограничивалось монетизацией дефицита расширенного бюджета, в целом укладывающейся в рамки денежной программы. Основными каналами денежного предложения при этом были покупки Центральным банком государственных ценных бумаг на открытом рынке и закупки у Министерства финансов валюты, драгоценных камней и металлов¹.

Тем самым при выборе между ослаблением денежной политики и ослаблением бюджетной политики власти выбрали второй вариант. Это означало принятие правительством правил игры, включающей ухудшение собираемости налогов в сочетании с экспансией госрасходов и резким расширением заимствований на внутреннем рынке. Такой вариант развития событий был в чем-то хуже прямой эмиссии, поскольку лишал власти свободы маневра и сеньоража, но в чем-то и лучше. При известной гибкости правительства эта тактика

¹ При покупке государственных ценных бумаг коммерческими банками также возможен рост денежной массы в случае снижения их избыточных резервов и, следовательно, денежного мультипликатора.

позволяла сохранять курс на снижение инфляции, одновременно реализуя ряд популистских мер, направленных на привлечение электората.

Помимо собственно экономических выводов можно сделать и еще один вывод общеполитического характера относительно роли демократических процедур в решении проблем макроэкономической стабилизации. Распространенным является представление, согласно которому демократия создает менее благоприятную политическую среду для стабилизационного курса, чем жесткий диктаторский режим, что связано с понятной уязвимостью первой перед лицом краткосрочных интересов борьбы за голоса избирателей¹. Однако практический опыт российской стабилизации позволяет принять как минимум в качестве равноправного и другой вывод. Выборы, на которых избирателю должны быть предъявлены аргументы в виде результатов проводимой экономической политики, способствуют последовательному проведению избранного курса, а вовсе не отказу от него. Более того, опыт первых трех лет реформ в России свидетельствует, что отсутствие реальных стратегических альтернатив стабилизационной политики делает ее более уязвимой для влияния разного рода инфляционистских сил, имеющих отчетливо выраженные лоббистские интересы². После ряда неудачных попыток осуществления макроэкономической стабилизации на протяжении 1992–1994 гг. власти смогли более решительно подойти к решению этих задач именно в преддверии президентских выборов. Важно также, что стабилизация дала плоды к началу 1996 г., что было самым наглядным политическим аргументом.

¹ В статье «Why voting is good for you» (The Economist. 1994. 27. 08) приводится сравнительное исследование 13 случаев экономических реформ в разных странах и подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, так как реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

² Надо признать, что в данной ситуации российская исполнительная власть действовала в логике «слабого диктатора», вынужденного для удержания своей власти постоянно лавировать между различными влиятельными группами интересов. (Resina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: The World Bank, 1992. P. 14–15.)

Финансирование расходов государства

Итоги исполнения федерального бюджета России в I квартале являлись наиболее острой темой обсуждений в парламенте, средствах массовой информации, экономических кругах весной 1996 г. Причинами этого были как чрезвычайно низкий уровень исполнения бюджета по доходам и расходам (см. табл. 9), так и особый предвыборный характер политической ситуации в стране. Оппоненты власти пытались использовать обострение бюджетного кризиса для демонстрации неспособности команды Б.Н. Ельцина вывести страну из экономического спада. В то же время президент пытался нормализовать положение за счет выделения жестких приоритетов финансирования (безусловное погашение бюджетных долгов по заработной плате до 1 апреля, погашение задолженности по выплате пенсий до 1 мая и т. д.) при секвестировании остальных расходных статей и за счет разработки и осуществления мероприятий по увеличению налоговых доходов бюджета (подготовка ряда указов президента, активизация работы Госналогслужбы по взысканию недоимок и т. д.).

Снижение государственных расходов федерального бюджета в начале года было еще более масштабно, чем сокращение доходов. На прежнем уровне по сравнению с концом 1995 г. осталось лишь обслуживание государственного долга, что было связано с желанием правительства четко выполнять обязательства России перед зарубежными кредиторами. Все прочие статьи в январе 1996 г. были сокращены с 15,2% ВВП до 7,1% ВВП¹ (табл. 10). В марте по сравнению с февралем общий объем расходов федерального бюджета увеличился (накопленным итогом) почти на 2% ВВП. Однако по сравнению с планом объем квартального финансирования расходов федерального бюджета составил лишь 75,9%, из которых значительная часть пошла на погашение задолженности по заработной плате.

Несмотря на тяжелое положение с исполнением бюджета, Государственной думой постоянно осуществлялись попытки принятия законопроектов, увеличивающих нагрузку на бюджет. Часть этих предложений нашла отражение в принятых законах о поправках к бюджету 1996 г.

¹ В частности, показательным является снижение расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность до 2,4% ВВП, на услуги, предоставляемые народному хозяйству, — до 1,19% ВВП, на финансовую помощь другим уровням власти — до 0,2% ВВП.

Таблица 10. Исполнение федерального бюджета России за 1996 г., % ВВП

	1.02.96	1.03.96	1.04.96	1.05.96	1.06.96	1.07.96	1.08.96	1.09.96	1.10.96	1.11.96	1.12.96	1996	% от Закона
ДОХОДЫ													
Налог на прибыль	0,94	0,94	1,11	1,27	1,28	1,34	1,34	1,36	1,32	1,29	1,31	1,44	56
Подходный налог	0,19	0,2	0,21	0,22	0,21	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,23	107
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	4,6	4,42	4,64	4,59	4,52	4,71	5,06	5,44	5,57	5,57	5,80	6,64	87
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,92	0,98	1,33	1,27	1,24	1,29	1,18	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01	77
Прочие налоги, сборы и платежи	0,13	0,17	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,21	0,20	0,29	0,33	0,38	161
Итого налогов и платежей	6,78	6,71	7,44	7,51	7,41	7,73	7,98	8,40	8,42	8,45	8,69	9,70	80
Неналоговые доходы	1,11	1,78	1,69	1,08	1,73	2,23	2,94	2,83	2,68	2,58	2,49	2,80	107
Всего доходы	7,89	8,49	9,86	9,37	9,96	10,79	10,92	11,2	11,1	11,03	11,18	12,5	86
РАСХОДЫ													
Государственное управление	0,09	0,29	0,33	0,33	0,28	0,33	0,33	0,28	0,26	0,25	0,24	0,24	54
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18	99
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,39	3,44	3,6	4,17	4,05	4,03	3,97	4,10	4,0	3,89	3,83	4,10	80
Фундаментальные исследования	0,04	0,24	0,26	0,32	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28	0,29	0,27	0,29	64
Услуги народному хозяйству	1,19	1,63	1,46	1,61	1,63	1,61	1,53	1,61	1,51	1,52	1,56	1,84	69

	1.02.96	1.03.96	1.04.96	1.05.96	1.06.96	1.07.96	1.08.96	1.09.96	1.10.96	1.11.96	1.12.96	1996	% от Закона
Социальные услуги	0,52	0,96	1,19	1,41	1,45	1,51	1,40	1,32	1,25	1,22	1,20	1,22	65
Обслуживание государственного долга	1,5	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,07	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98	83
Помощь другим уровням власти	0,2	1,23	1,66	1,53	1,50	1,45	1,44	1,53	1,55	1,57	1,74	2,05	85
Прочие расходы	0,49	0,78	1,38	1,22	1,36	1,7	1,95	2,02	1,93	1,81	2,11	1,93	120
Итого расходов	7,1	10,48	12,04	12,57	13,42	13,68	13,66	13,88	13,59	13,37	13,46	14,83	82
Ссуды за вычетом погашений	2,26	0,81	1,19	1,15	0,87	1,13	1,33	1,57	1,23	1,14	0,99	0,96	
Расходы и ссуды за вычетом погашений	9,36	11,29	13,24	13,72	14,29	14,81	14,99	15,45	14,82	14,51	14,44	15,79	
Дефицит бюджета	-1,48	-2,8	-3,37	-4,35	-4,32	-4,01	-4,07	-4,23	-3,71	-3,48	-3,26	-3,29	91
Общее финансирование, в том числе:	1,48	2,8	3,37	4,35	4,32	4,01	4,07	4,23	3,71	3,48	3,26	3,29	91
внутреннее финансирование	0,57	1,69	2,34	2,34	1,94	2,19	1,95	2,61	2,34	2,11	1,76	1,82	81
внешнее финансирование	0,91	1,12	1,03	2,01	2,38	1,82	2,12	1,62	1,4	1,37	1,50	1,47	107
Справочно: ВВП, трлн руб.	166	322	508	691	876	1 066	1 260	1 403	1 609	1 819	2 031	2 256	
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-3,4	-4,8	-5,6	-6,7	-6,5	-6,1	-6,1	-6,5	-6,2	-6,2	-6,1	-6,2	

Источник: Министерство финансов РФ.

Такая конвульсивность и отсутствие четкой и экономически обоснованной бюджетной политики не могли не сказаться на ситуации с исполнением бюджета.

Важным фактором, определяющим структуру расходов федерального бюджета, в первом полугодии стало стремление правительства в соответствии с предвыборными обещаниями президента погасить задолженность по заработной плате работникам отраслей, финансируемых из бюджета. За первое полугодие удельный вес заработной платы в общем объеме расходов составил более 30% при плане 15%, причем по отраслевой структуре фактические цифры исполнения бюджета существенно отклонялись от плана. Приоритетными статьями финансирования, по которым плановые проектировки были перевыполнены, явились национальная оборона (почти на 10%), угольная промышленность (более чем на 20%), сельское хозяйство (почти на 20%), трансферты Пенсионному фонду (более чем на 100%). В то же время секвестированию подверглись инвестиции в промышленность (недовыполнение плана более чем на 75%), транспорт и связь (недовыполнение плана на 60%), культуру и искусство (недовыполнение на 60%), здравоохранение и фундаментальные исследования (недовыполнение на 40%), образование (недовыполнение на 30%).

Приведенные здесь данные помимо собственно экономического смысла могут служить косвенной характеристикой сравнительной лоббистской силы тех или иных групп в современной системе экономико-политических интересов России. Доминирование здесь угольной промышленности и сельского хозяйства является особенно показательным в сравнении не только с другими отраслями народнохозяйственного комплекса, но и с относительно более низким уровнем перевыполнения финансирования оборонных статей. Среди же недофинансированных отраслей налицо явный разрыв между отраслями хозяйственной и социальной сфер. Последняя, имея гораздо меньший лоббистский потенциал, естественно, оказалась в наибольшей мере ущемленной при выделении суживающейся массы ресурсов федерального бюджета.

Дефицит федерального бюджета и его финансирование

Увеличение дефицита федерального бюджета в I квартале (с 2,8% ВВП в январе — феврале до 3,37% ВВП к 1 апреля) финансировалось главным образом за счет роста внутренних

заимствований (рост с 1,69 до 2,34% ВВП за тот же период) путем привлечения средств на рынке ГКО — ОФЗ (см. табл. 5 и 10). По отчетным данным за май и июнь, дефицит федерального бюджета, рассчитанный по методологии Министерства финансов, имел тенденцию к снижению примерно на 0,3% ВВП и составил в первом полугодии чуть более 4% ВВП. В абсолютных цифрах дефицит составил 70% величины, утвержденной законом на 1996 г.

Динамика оценки вторичного дефицита с учетом процентов по ГКО¹ была аналогичной: в январе — апреле — 6,7% ВВП, в январе — мае — 6,5, в январе — июне — 6,1% ВВП. Финансирование первичного дефицита в первом полугодии осуществлялось примерно равными долями из внутренних и внешних источников (внешнее финансирование уменьшилось почти на 0,4% ВВП).

Отмеченный рост расходов по обслуживанию государственного долга определялся динамикой доходности государственных ценных бумаг, которая, в свою очередь, как было показано выше, находилась под значительным влиянием предвыборных факторов и необходимости массивной экспансии Минфина России на рынке внутренних заимствований в условиях кризиса налоговых поступлений в бюджет. В сложившейся ситуации Минфину России пришлось проводить крупномасштабное размещение ГКО, невзирая на рыночную ситуацию. Естественным следствием этого стало чрезмерное снижение котировок государственных дисконтных бумаг. В первом полугодии 1996 г. при номинальном увеличении объема ГКО в обращении в 2 раза (табл. 11) в реальном исчислении он также увеличился весьма существенно — на 89,6%.

Это свидетельствует о том, что в ходе предвыборной кампании правительством был сделан выбор между проведением налоговой реформы с целью увеличения налоговых изъятий и дальнейшим наращиванием государственного долга в пользу последней стратегии. Это было предопределено налоговым кризисом, происшедшим в период предвыборной кампании, когда финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимым из политических соображений. В то же время такое развитие событий является,

¹ Оценки величины вторичного дефицита с учетом расходов по обслуживанию всех видов государственных ценных бумаг в целом за 1996 г. приведены в табл. 10.

Таблица 11. Государственный внутренний долг Российской Федерации в 1993–1996 гг.

Вид долга	на 1 янв. 1994		на 1 янв. 1995		на 1 янв. 1996		на 1 янв. 1997	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
Государственный внутренний долг	35 196,6	21,7	88 400	14,5	188 543,6	13,2	365 548,2	18,2
1. Задолженность Центральному банку	29 156,7	18,0	58 752,3	9,6	62 986*	4,4	59 583,27	3,0
2. Задолженность коммерческим банкам (гарантии, выданные правительством)	1 899,8		1 700	0,3	5 793	0,4	17 057,17	0,8
3. Задолженность по ценным бумагам, в том числе:	329,5	0,2	18 917,4	3,1	85 196,9	6,0	249 034,7	12,4
Государственный заем 1992 г.	15	0,009	22	0,0	53	0,0	55	0,0
Государственный российский внутренний заем 1990 г.	0,35	0,0002		0,0		0,0	—	—
Государственный внутренний заем 1991 г.	80	0,04	80	0,0	80	0,0	79,7	0,0
ГКО	185	0,1	10 594	1,7	66 118,7	4,6	203 600	10,1
ОФЗ					7 597	0,5	37 300	1,9
Казначейские обязательства			6 681,4	1,1	7 348,2	0,5	—	—
Казначейские векселя			1 540	0,3		0,0	—	—
Золотые сертификаты	49,1	0,03		0,0	1 000	0,1	—	—
Государственный сберегательный заем				0,0	3 000	0,2	8 000	0,4
4. Задолженность бывшего СССР по товарным долгам, в том числе:								
Целевой заем 1990 г.	3 204	2	3 100	0,5	2 500	0,2	5 300	0,3
Целевые вклады, чеки на автомобили, задолженность работникам АПК	2 500	1,5	2 400	0,4	1 850	0,1	2 300	0,1
5. Задолженность по АПК, персформенная в казначейский вексель	704	0,4	700	0,1	650	0,0	3 000	0,1
	0		5 441,6	0,9	30 040**	2,1	4480	0,2

Вид долга	на 1 янв. 1994		на 1 янв. 1995		на 1 янв. 1996		на 1 янв. 1997	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП
6. Задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК, осуществляющих северный завоз							25 000	1,2
7. Задолженность АО КАМАЗ, переоформленная в векселя Минфина							1 745,5	0,1
8. Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам							560	0,0
9. Задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва							2 389,5	0,1
10. Прочее, в том числе:	276,6	0,2	153,6	0,0	2028	0,1	398,027	0,0
Задолженность Госстраху	23,8	0,01					—	—
Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	330	0,2	335	0,1	335	0,0	335	0,0
Разница в ценах на сельскохозяйственное сырье, требующая погашения	61	0,04					—	—
Дефицит республиканского бюджета в 1991 г.	63	0,04	63	0,0	63	0,0	63,027	0,0
Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка	128,8	0,08	90,6	0,0			—	—
Задолженность Пенсионному фонду					1 630	0,1	—	—
Справочно: ВВП	162 300		611 000		1 428 522		2 007 825	

* Включая задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва (1960 млрд руб.).

** Включая задолженность по централизованным кредитам организаций АПК и организаций, осуществляющих северный завоз (25 трлн руб.).
Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности¹. В России в силу экономической и главным образом политической нецелесообразности отказа от жесткой финансовой политики перечисленные причины привели не к смягчению бюджетной политики, а к отказу от налоговой реформы (или, еще конкретнее, активной позиции правительства по вопросу об уклонении от налогов) в пользу роста внутреннего долга.

Политическая эффективность экспансионистской бюджетной политики, направленной в первую очередь на погашение долгов по заработной плате, была минимальна. Проведенный нами анализ влияния ряда социально-экономических параметров на результаты выборов в субъектах Федерации может служить определенным подтверждением гипотезы об отсутствии связи между погашением задолженности по зарплате и итогами выборов в регионах. Однако интересным результатом этого анализа является наблюдение о наличии более тесной связи итогов выплат с январской, а не июньской задолженностью. Таким образом, предвыборные выплаты долгов практически не повлияли на результаты голосования в регионах.

Денежная политика

Следует отметить еще одну важную предпосылку осторожной финансовой политики правительства. Законодательство России обеспечивает реальную независимость позиции Центрального банка, руководство которого, сформированное в конце 1995 г., было привержено стабилизационной политике и не стало бы сотрудничать с правительством в проведении откровенно инфляционистского курса. Впрочем, нельзя сказать, чтобы Центробанк был полностью нейтрален в ситуации предвыборной гонки. Своими действиями на рынке ценных бумаг и по поддержанию валютного коридора он объективно подыгрывал кампании действующего президента. Но это может быть объ-

¹ В работе (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // The American Economic Review. 1992. Vol. 82. P. 537–555) дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводит к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сеньоража. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 г.

яснено по крайней мере двумя группами факторов. Во-первых, его действия не выходили за рамки решения задачи макроэкономической стабилизации. (Когда же одно из действий правительства — изъятие в июне прибыли ЦБР в размере 5 трлн руб. — вступило, по мнению руководства банка, в противоречие с такой политикой, оно решительно выступило против.) Во-вторых, оппозиционная команда достаточно ясно сигнализировала о своем неприятии курса на стабилизацию национальной денежной единицы, что не могло не отражаться на позиции руководства Центробанка.

Согласно принятой на 1996 г. денежной программе Центральный банк РФ должен был обеспечить прирост денежной массы M_2 в течение первой половины года на 20%. Фактически с 1 января по 1 июля 1996 г. денежная масса M_2 выросла на 20,9% (см. табл. 6). Средний темп роста M_2 за первое полугодие 1996 г. составил 3,2%. Таким образом, эмиссионная активность ЦБ РФ с января по июнь 1996 г. включительно практически соответствовала ориентирам, заложенным в согласованную с МВФ денежную программу.

В результате такой политики в первом полугодии 1996 г. тенденция к снижению роста цен продолжилась. Если в январе ИПЦ был равен 4,1%, то за июнь потребительские цены выросли лишь на 1,2%. В целом за первые шесть месяцев инфляция составила 15,6%, что в 5 раз меньше роста цен за первое полугодие 1995 г. (рис. 9).

Тем не менее предвыборная кампания оказала значительное влияние на денежную политику. Частичная реализация обещаний, сделанных в январе — феврале президентом, привела в июне хотя и к незначительному, но все же нарушению программы, согласованной с МВФ. Фактический прирост денежной базы за первое полугодие 1996 г. составил 24,7% (см. табл. 6).

Наиболее важным негативным последствием президентских выборов для денежной ситуации явилось установление высоких процентных ставок на всех отечественных финансовых рынках. Это стало еще одним фактором, осложняющим кредитование предприятий реального сектора¹.

¹ Разрыв между ставками денежного рынка и ставками кредитования предприятий реального сектора определяется главным образом рисками невозврата кредитов, которые в условиях отсутствия эффективной легальной системы инфорсментов контрактов в российской экономике являются чрез-

Подведем итоги. Всю первую половину 1996 г. экономическая ситуация в России находилась под сильным влиянием предстоящих президентских выборов.

Во-первых, вследствие политической неопределенности резко упала налоговая дисциплина, что проявилось как в резком росте неплатежей налогов в бюджет, так и в расширении процессов уклонения от налогов.

Во-вторых, предвыборная кампания Б. Н. Ельцина вызвала увеличение расходных обязательств бюджета и существенное изменение структуры расходов в пользу погашения задолженности по выплате заработной платы, денежного довольствия, стипендий, пенсий (в части, финансируемой из бюджета).

В-третьих, в условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск главным образом на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга.

В-четвертых, бремя расходов, по которым было проведено секвестирование в первом полугодии 1996 г., было переложено на дальнейшие периоды.

В-пятых, наибольшее воздействие политическая неопределенность оказала на финансовые рынки, тогда как на товарных рынках продолжалось снижение инфляционных ожиданий. Рост процентных ставок при редолларизации экономики, а вовсе не инфляционная денежная политика, как ожидалось многими, и стал главным негативным макроэкономическим последствием предвыборной гонки.

В-шестых, проблема внутреннего долга пока еще не столь остра, чтобы существенно воздействовать на макроэкономическую ситуацию, как это наблюдалось в ряде развитых и развивающихся стран¹.

вычайно высокими. В результате включение в стоимость кредитов премии за риск повышает процентные ставки до практически запретительных значений.

¹ За период между 1 января 1994 г. и 1 января 1996 г. величина внутреннего долга, выраженная в долях ВВП, сократилась почти в 2 раза, составив 11,4% ВВП, что объясняется относительно более быстрым обесценением задол-

Тем не менее в 1996 г. реальная величина долга начала увеличиваться, достигнув к началу 1997 г. 16,2% ВВП, что не так мало для страны, практикующей заимствования на финансовом рынке всего три года. Дальнейшая динамика внутреннего долга будет зависеть от степени политической стабильности и наличия у правительства достаточной воли для увеличения налоговых доходов бюджета.

Итак, предвыборная экономическая политика продемонстрировала явную склонность исполнительной власти к выбору из двух зол — ухудшения бюджетной или денежной политики. Это естественным образом предопределило основные контуры экономических проблем послевыборного периода — как второго полугодия, так и во многом 1997 г. Бюджетный кризис должен был стать главной проблемой правительства, источником напряженности не только в экономической, но и в политической сфере.

Впрочем, такое развитие событий находилось в русле общих закономерностей развития посткоммунистических стран.

Их опыт убедительно свидетельствует, что после решения первичных задач макроэкономической стабилизации правительство неизбежно оказывается в ситуации бюджетного кризиса, поскольку лишается такого испытанного механизма решения своих финансовых проблем, как инфляционный налог. Причем для России эта закономерная ситуация осложнялась двумя дополнительными факторами. Во-первых, отложенный характер стабилизации, обернувшийся четырехлетним периодом высокой инфляции, стал одним из значимых факторов деградации налоговой сферы, что выразилось в резком снижении уровня собираемости налогов. Во-вторых, предвыборный популизм, давший себя знать и в доходной, и в расходной частях бюджета, стал дополнительным фактором роста социально-экономической напряженности в стране.

5. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРОВ

Победа Б. Н. Ельцина, обеспечившая преемственность курса экономической политики, создала предпосылки для начала притока средств иностранных инвесторов и репатриации

женности правительства по прямым кредитам перед ЦБ РФ по сравнению с ростом объема заимствований на финансовом рынке (см. табл. 5 и 10).

вывезенного отечественного капитала. Это должно было вызвать снижение спроса на валюту и одновременно увеличение ее предложения, приведя тем самым к повторной (после середины 1995 г.) дедолларизации российской экономики. Однако ухудшение состояния здоровья президента создало дополнительную политическую неопределенность, препятствующую развитию этих процессов. Другим общим (фоновым) фактором послевыборного развития страны стал острый бюджетный кризис (табл. 12).

Налоговая и бюджетная политика

После выборов налоговые поступления в федеральный бюджет несколько увеличились — на 3,5% в постоянных ценах в июле (см. табл. 10). Поступления в консолидированный бюджет в постоянных ценах возросли в июле на 6,8% (см. табл. 12).

Дальнейшая динамика налоговых поступлений нарастающим итогом показывает их стабилизацию (на уровне 8,2–8,4% ВВП в федеральный бюджет и 19,0–19,2% ВВП в консолидированный). Как видно из табл. 8, этот процесс был обусловлен некоторым замедлением роста недоимок.

Таким образом, резкого перелома в развитии фискального кризиса с окончанием выборов не произошло. Этому факту может быть, по крайней мере, три объяснения, друг друга не исключающих. Во-первых, сохранение устойчивой «антиналоговой мотивации» среди экономических агентов, вызванной как слабостью федерального правительства, так и опасением потери конкурентных позиций в случае соблюдения налоговой дисциплины. Во-вторых, вовлечение большинства субъектов Федерации в кампанию региональных выборов (в основном проходивших с сентября 1996 г. по январь 1997 г.), что, как и в период президентских выборов, ослабляло возможности проведения жесткой политики по отношению к предприятиям. Нетрудно заметить, что все перечисленные причины обострения кризиса бюджетных доходов имеют политический характер и непосредственно связаны с выборами.

На фоне продолжающегося налогового кризиса некоторый рост расходов федерального бюджета до 15,0% ВВП в июле и до 15,5% ВВП в августе не позволил сократить дефицит бюджета до уровня, заложенного в Законе о бюджете на 1996 г. По итогам за июль, дефицит, рассчитанный по методологии Минфина России, составил около 4,1% ВВП, за август — 4,2% ВВП.

Таблица 12. Исполнение консолидированного бюджета России за 1996 г., % ВВП

	1.02.96	1.03.96	1.04.96	1.05.96	1.06.96	1.07.96	1.08.96	1.09.96	1.10.96	1.11.96	1.12.96	1996
ДОХОДЫ												
Налог на прибыль	3,03	3,48	3,90	4,45	4,38	4,34	4,24	4,31	4,16	4,07	4,05	4,28
Подходный налог	2,04	2,23	2,26	2,34	2,31	2,34	2,39	2,50	2,45	2,43	2,42	2,51
Налог на добавленную стоимость, спец. налог и акцизы	6,69	6,53	6,76	6,79	6,72	6,86	7,25	7,72	7,84	7,96	8,20	9,24
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,92	0,99	1,33	1,28	1,24	1,30	1,19	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01
Прочие налоги, сборы и платежи	1,84	2,03	2,15	2,62	3,04	3,07	3,16	3,52	3,52	3,56	3,72	3,92
Итого налогов и платежей	14,51	15,26	16,40	17,48	17,69	17,91	18,22	19,20	19,07	19,10	19,42	20,97
Неналоговые доходы	1,65	2,31	2,47	1,83	2,43	2,92	2,78	2,60	2,46	2,39	2,20	2,58
Всего доходы	16,60	18,09	19,85	20,34	21,20	21,91	22,12	22,99	22,69	22,63	22,81	24,76
РАСХОДЫ												
Государственное управление	0,42	0,70	0,78	0,82	0,77	0,83	0,83	0,80	0,77	0,75	0,75	0,76
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,67	3,83	4,03	4,62	4,50	4,48	4,41	4,55	4,45	4,34	4,28	4,57

Дополнительный учет затрат на обслуживание государственных заимствований увеличивает, по нашим оценкам, величину вторичного дефицита федерального бюджета до 6,1% ВВП в июле и 6,5% ВВП в августе.

Данные, представленные в табл. 10 и 12, позволяют сделать вывод о сходстве динамики бюджетных показателей консолидированного бюджета с республиканским. Единственное существенное различие заключается в том, что плавное снижение дефицита местных бюджетов несколько сглаживает его рост в федеральном бюджете.

Создание осенью Временной чрезвычайной комиссии по налоговой и бюджетной дисциплине (Указ Президента РФ от 11 октября) продемонстрировало понимание руководством исполнительной власти того факта, что преодоление бюджетного кризиса связано не только и не столько с несовершенством законодательной базы или налоговой системы, а прежде всего с наличием политически влиятельных групп интересов, экономическое благосостояние которых связано с уклонением от налогов¹. Косвенным подтверждением важности принятия срочных административных мер в области собираемости налогов явилось как некоторое усиление собираемости налогов в первый период после начала функционирования ВЧК, так и жесткое сопротивление, которое вызвала деятельность этой комиссии среди определенных хозяйственных и политических слоев.

Налоговые доходы федерального бюджета возросли с 8,4% ВВП в октябре до 8,7% ВВП в ноябре и 9,7% ВВП в декабре (с учетом заключительных оборотов). Доходы консолидированного бюджета возросли с 19,1% ВВП в октябре до 19,4% в ноябре и 21% ВВП в декабре 1996 г. В декабре при исчислении в постоянных ценах было собрано налогов в федеральный бюджет в 1,8 раза больше, чем в ноябре, рост реальных налогов, поступающих в консолидированный бюджет, составил 1,6 раза. Важнейшим источником роста налоговых поступлений послужило снижение объема недоимок, составившее 46% прироста налоговых поступлений в декабре в текущих ценах. Однако удержать эту тенденцию правительство оказалось не в состо-

¹ Основные задачи комиссии сводятся к контролю за своевременностью и полнотой уплаты налогов, других обязательных платежей; разработке мер по обеспечению их взимания в полном объеме; обеспечению законности и эффективности деятельности налоговых и таможенных органов, а также органов налоговой полиции; контролю за своевременным и целевым использованием средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов.

2 2 1	Фундаментальные исследования	0,05	0,25	0,30	0,33	0,30	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,31
	Услуги народному хозяйству	4,51	5,62	5,75	6,44	6,55	6,55	6,46	6,83	6,69	6,73	7,87
	Социальные услуги	5,34	6,93	7,92	8,50	8,53	8,75	8,44	8,56	8,25	8,11	8,35
	Обслуживание государственного долга	1,50	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,08	2,04	1,93	1,89	1,98
	Прочие расходы	1,13	1,49	2,03	2,01	2,15	2,50	2,76	2,87	2,75	2,65	2,79
	Итого расходов	16,31	20,74	22,98	24,70	25,68	26,16	25,96	26,65	26,02	25,69	27,81
	Ссуды за вычетом погашений	2,35	0,93	0,46	0,51	0,40	0,38	0,76	1,14	0,96	0,90	0,85
	Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,66	21,67	23,43	25,21	26,09	26,54	26,72	27,79	26,98	26,59	28,93
	Дефицит бюджета	-2,06	-3,58	-3,58	-4,87	-4,89	-4,63	-4,60	-4,80	-4,29	-3,96	-4,17
	Общее финансирование, в том числе:	2,06	3,58	3,58	4,87	4,89	4,63	4,60	4,80	4,29	3,96	4,18
внутреннее финансирование												
внешнее финансирование												
Справочно: ВВП, трлн руб.												
		166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1609	1819	2256

янии. Это было связано отчасти с резко возросшим политическим давлением на исполнительную власть со стороны политически влиятельных экономических агентов и регионов, отчасти с новой болезнью Б.Н. Ельцина, вновь поставившей руководство страны перед ситуацией политической неопределенности.

Следует отметить некоторое снижение дефицита бюджета в сентябре — октябре (табл. 11). Этому способствовало снижение расходов государства в осенние месяцы. Определенную роль в ограничении бюджетных расходов сыграл Указ «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 г.» от 18 августа 1996 г., временно приостанавливающий действие всех решений об увеличении расходной части бюджета, за исключением, например, указов по выплате пенсий (от 8 апреля и от 25 января) и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. С макроэкономической точки зрения принятое решение способствовало поддержанию финансовой стабильности. Однако данный документ входил в явное противоречие с политической этикой, так как нарушал взятые исполнительной властью обязательства, в том числе предвыборные.

Сравнение реконструкции бюджетов 1995 и 1996 гг. (табл. 13 и 14) показывает, что в 1996 г. по сравнению с 1995 г. произошло незначительное падение налоговых поступлений консолидированного бюджета (1,7% ВВП). При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Между тем отчисления во внебюджетные фонды остались на прежнем уровне, несмотря на то что задолженность по взносам, например, в Пенсионный фонд за 1996 г. увеличилась в 2,2 раза. На этом фоне в 1996 г. имело место увеличение расходов и ссуд за вычетом погашений консолидированного бюджета (на 2,7% ВВП) в основном за счет увеличения расходов внебюджетных фондов (на 1,3% ВВП) и местных бюджетов (на 0,8% ВВП), расходов федерального бюджета — на 0,7% ВВП (без учета неконсолидируемых статей расходов). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП).

Значительно повысился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. уровень вторичного дефицита федерального бюджета: так, в 1995 г. он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание госдолга — 3,2% ВВП), тогда как в 1996 г. — 7,2% ВВП (обслуживание госдолга — 5,6% ВВП). Таким образом, можно констатировать некоторый рост первичного дефицита (с 1,5 до 1,6% ВВП).

Таблица 13. Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1995 г.

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды*		Бюджет расширен- но	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ								
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	44 245	3,1	109 020	7,6			153 266	10,7
1.1. Подоходный налог с физических лиц	3 250	0,2	33 178	2,3			36 428	2,6
1.2. Налог на прибыль предприятий	40 995	2,9	75 842	5,3	2		116 839	8,2
2. Отчисления в фонды социального страхования					120 291	8,4	120 291	8,4
2.1. Работавшие по найму					2 542	0,2	2 542	0,2
2.2. Работодатели					117 749	8,2	117 749	8,2
Пенсионный фонд					79 671	5,6	79 671	5,6
Фонд социального страхования					17 569	1,2	17 569	1,2
Фонд занятости населения					5 629	0,4	5 629	0,4
Фонд социальной поддержки населения					127	0,0	127	0,0
ФОМС					14 752	1,0	14 752	1,0
3. Налоги на фонд заработной платы			4 345	0,3			4 345	0,3
4. Налоги на собственность	1 018	0,1	18 940	1,3			19 957,6	1,4
4.1. Налог на имущество			15 790	1,1			15 790	1,1
4.2. Земельный налог	187	0,0	3 079	0,2			3 266	0,2
4.3. Налог на операции с ценными бумагами	831	0,1	71	0,0			902	0,1
5. Внутренние налоги на товары и услуги	99 260	6,9	42 393	3,0			141 653	9,9
5.1. НДС	70 704	4,9	24 543	1,7			95 247	6,7

5.2. Акцизы	17 682	1,2	6 536	0,5	24 218	1,7	4,3
5.3. Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя							
5.4. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	1 174	0,1	5 583	0,4	6 756	0,5	1,2
5.5. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1 683	0,1	604	0,0	2 287	0,2	0,4
5.6. Спецналог	7 266	0,5	3 618	0,3	10 883	0,8	1,9
5.7. Прочие налоги на товары и услуги	753	0,1	1 510	0,1	2 262	0,2	0,4
6. Налоги на внешнюю торговлю	24 155	1,7	29	0,0	24 184	1,7	4,3
6.1. Импортная пошлина	8 468	0,6	4	0,0	8 473	0,6	1,5
6.2. Экспортная пошлина	15 685	1,1	24	0,0	15 709	1,1	2,8
6.3. Прочие поступления от внешнеэкономической деятельности	2	0,0			2	0,0	0,0
6.4. Поступления от монополии государства на операции по централизованному экспорту							
7. Прочие налоги	1 785	0,1	14 283	1,0	16 068	1,1	2,8
8. Целевые бюджетные фонды	14 128	1,0	4 041	0,3	18 169	1,3	3,2
9. Внебюджетные фонды							
9.1. Дорожные фонды					14 940	1,0	2,6
9.2. Прочие внебюджетные фонды					13 139	0,9	2,3
					1 801	0,1	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	184 591	12,9	193 050	13,5	512 874	35,9	90,3
11. НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ							
1. Прибыль Центрального банка	3 475	0,2			3 475	0,2	0,6
2. Курсовая разница							
3. Прочие неналоговые поступления, в том числе трансферты и субвенции	35 403	2,5	40 903	2,9	6 618	0,5	8,3
	90	0,0	29 224	2,0	6 618	0,5	
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38 878	2,7	40 903	2,9	50 466	3,5	8,9

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды*		Бюджет расширенно- го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
III. КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ								
1. Доходы от приватизации	3 408	0,2	1 234	0,1			4 642	0,3
ИТОГО ДОХОДОВ	226 877	15,9	235 186	16,5	141 849	0,5	567 981	39,8
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ								
1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	282 066	19,7	235 282	16,5	142 903	10,0	624 318	43,7
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	4 490	0,3	7 419	0,5			11 909	0,8
2. На оборону	47 553	3,3					47 553	3,3
3. На содержание правоохранительных органов	19 194	1,3	6 388	0,4			25 581	1,8
4. На науку	4 801	0,3					4 801	0,3
5. Социальные и коммунальные услуги	18 649	1,3	108 335	7,6	127 428	8,9	254 412	17,8
5.1. Образование	8 643	0,6	47 818	3,3			56 461	4,0
5.2. Культура и искусство	1 123	0,1	5 898	0,4			7 021	0,5
5.3. Средства массовой информации	1 644	0,1	746	0,1			2 390	0,2
5.4. здравоохранение и физкультура и спорт	3 464	0,2	36 946	2,6			40 410	2,8
5.5. Социальная политика	3 775	0,3	16 927	1,2			20 703	1,4
5.6. Социальные услуги за счет внебюджетных фондов					127 428	8,9	127 428	8,9
Пенсионный фонд					88 709	6,2	88 709	6,2
Фонд социального страхования					17 458	1,2	17 458	1,2
Фонд занятости					6 400	0,4	6 400	0,4

Фонд социальной поддержки населения										
ФОМС										
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству:										
– за счет внебюджетных фондов										
7. Прочие функции										
В том числе по внебюджетным фондам										
7.1. Прочие расходы										
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность										
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга, в том числе:										
7.3.1. По обслуживанию ГКО, ОФЗ										
7.4. Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга										
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления										
<hr/>										
11. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ										
1. Бюджетные ссуды										
В том числе другим уровням государственного управления										
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств										
3. Недоперечислено доходов Центральным банком										
4. Иностранные кредитные ресурсы, предоставленные предприятиям										
5. Кредит на конверсионные нужды										
6. Кредит на инвестиционные нужды										
7. Государственные кредиты странам СНГ										
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ										
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ										
ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ										

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды*		Бюджет расширен- но го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ								
1. Внутреннее финансирование								
1.1. Кредиты ЦБ РФ на финансирование бюджетного дефицита (нетто)	-1 145	-0,1					н/д	н/д
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-2 376	-0,2	71	0,0	1 054	0,1	н/д	н/д
1.3. Государственные краткосрочные обязательства (с ОФЗ)	53 554	3,7					н/д	н/д
Привлечение средств	28 543	2,0					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	-1 037	-0,1					н/д	н/д
1.4. Сберегательный заем (нетто)	1 965	0,1					н/д	н/д
1.5. Золотые сертификаты (нетто)	-1	0,0					н/д	н/д
1.6. Государственные казначейские векселя (нетто)	-1 502	-0,1					н/д	н/д
1.7. Казначейские обязательства (нетто)	2 473	0,2					н/д	н/д
1.8. Прочие государственные ценные бумаги (нетто)	-586	0,0	1 059	0,1			н/д	н/д
1.9. Прочие внутренние заимствования (нетто)	-93	0,0	4 894	0,3			н/д	н/д
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52 290	3,7	6 024	0,4	1 054	0,1	н/д	н/д
2. Внешнее финансирование								
2.1. Кредиты международных финансовых организаций (нетто)	29 560	2,1					н/д	н/д
2.2. Прочие иностранные кредиты (нетто)	-6 126	-0,4					н/д	н/д
2.3. Изменение остатков средств на счетах в иностранной валюте	1 929	0,1	-45	0,0			н/д	н/д
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	25 363	1,8	-45	0,0			н/д	н/д
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	77 653	5,4	5 979	0,4	1 054	0,1	н/д	н/д

Источники: ИЭПП, Росстат.

Таблица 14. РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ в Российской Федерации в 1996 г.

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширенно- го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
ДОХОДЫ								
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	37 632	1,9	115 732	5,8			153 363	7,6
1.1. Налог на прибыль	32 512	1,6	64 145	3,2			96 657	4,8
1.2. Подоходный налог с физических лиц	5 120	0,3	51 447	2,6			56 567	2,8
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	0	0,0	140	0,0			140	0,0
2. Налоги на фонд оплаты труда	0	0,0	7 708	0,4			7 708	0,4
3. Налоги на товары и услуги	152 137	7,6	56 253	2,8			208 390	10,4
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации, и услуги	83 466	4,2	42 081	2,1			125 547	6,3
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	18 311	0,9	0	0,0			18 311	0,9
3.3. Акцизы, в том числе	45 258	2,3	8 159	0,4			53 417	2,7
нефть, включая газовый конденсат	13 104	0,7	0	0,0			13 104	0,7
3.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	2 765	0,1	2 326	0,1			5 091	0,3
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	2 337	0,1	3 688	0,2			6 024	0,3
4. Налоги на имущество	299	0,0	36 636	1,8			36 935	1,8
4.1. Налог на операции с ценными бумагами	299	0,0	12	0,0			311	0,0
4.2. Другие налоги на имущество	0		36 624	1,8			36 624	1,8
5. Платежи за использование природных ресурсов	4 340	0,2	16 835	0,8			21 175	1,1
5.1. Плата за недра	2 016	0,1	8 517	0,4			10 534	0,5

Продолжение табл. 14

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширен- но го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
5.2. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1 679	0,1	2 268	0,1			3 947	0,2
5.3. Земельные налоги и арендная плата за землю	423	0,0	4 840	0,2			5 262	0,3
5.4. Прочие платежи за использование природных ресурсов	222	0,0	1 210	0,1			1 432	0,1
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	22 846	1,1	1	0,0			22 847	1,1
6.1. Импортные пошлины	14 839	0,7	0	0,0			14 839	0,7
6.2. Прочие налоги на импорт	0	0,0	1	0,0			1	0,0
6.3. Экспортные пошлины	8 008	0,4	0	0,0			8 008	0,4
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	1 467	0,1	2 110	1,1			22 574	1,1
8. Отчисления в фонды социального страхования	0				165 540	8,2	165 540	8,2
8.1. Работающие по найму	0				3 903	0,2	3 903	0,2
8.2. Работодатели	0				161 636	8,1	161 636	8,1
Пенсионный фонд	0				109 297	5,4	109 297	5,4
Фонд социального страхования	0				24 557	1,2	24 557	1,2
Фонд занятости населения	0				5 517	0,3	5 517	0,3
Фонд социальной поддержки населения	0				73	0,0	73	0,0
ФОМС и территориальные ФОМС	0				22 193	1,1	22 193	1,1
Прочие внебюджетные фонды	0				19 686	1,0	19 686	1,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	218 722	10,9	254 272	12,7	185 226	9,2	658 219	32,8
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ								
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	5 432	0,3	3 589	0,2			9 021	0,4
1.1. Перечисление прибыли Центрального банка РФ	5 000	0,2	0	0,0			5 000	0,2

1.2. Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	432	0,0	3 589	0,2	4 021	0,2	0,52
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	825	0,0	1 741	0,1	2 566	0,1	0,33
3. Доходы от реализации государственных запасов	17 675	0,9	0	0,0	17 675	0,9	2,28
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	6	0,0	132	0,0	138	0,0	0,02
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,00
6. Административные платежи	10	0,0	522	0,0	532	0,0	0,07
7. Штрафные санкции	180	0,0	555	0,0	735	0,0	0,09
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	13 972	0,7	16	0,0	13 988	0,7	1,80
9. Прочие неналоговые доходы	1 153	0,1	8 499	0,4	9 653	0,5	1,24
10. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	28	0,0	46 327	2,3	8 160	0,4	
10.1. Дотации	0	0,0	2 085	0,1	8 160	0,4	
10.2. Субвенции	0	0,0	2 651	0,1			
10.3. Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	28	0,0	18 202	0,9			
10.4. Трансферты	0	0,0	23 389	1,2			
11. Прочие безвозмездные поступления	0	0,0	259	0,0	259	0,0	0,03
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0	0,0	738	0,0	738	0,0	0,10
13. Поступления доходов на счета налоговых органов	0						
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов	0		2 487	0,1			
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов	0		37 893	1,9	37 893	1,9	4,88
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	39 281	2,0	64 866	3,2	46 053	2,3	12,01
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	22 878	1,1	5 076	0,3	27 954	1,4	3,60
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	1 855	0,1	1 276	0,1	3 131	0,2	0,40
ВСЕГО ДОХОДОВ	279 026	13,9	322 938	16,1	231 279	11,5	776 241 38,7 100,00

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛ. 14

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширен- но- го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
РАСХОДЫ								
1. Государственное управление	5 355	0,3	11 868	0,6			17 222	0,9 0,02
2. Международная деятельность	26 680	1,3					26 680	1,3 0,03
3. Национальная оборона	63 891	3,2					63 891	3,2 0,07
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	28 541	1,4	10 638	0,5			39 180	2,0 0,04
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6 632	0,3	416	0,0	800	0,0	7 848	0,4 0,01
6. Государственные услуги народному хозяйству, в том числе:	41 424	2,1	136 028	6,8	20 006	1,0	197 459	9,8 0,21
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26 246	1,3	12 650	0,6			38 896	1,9 0,04
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	8 486	0,4	16 721	0,8			25 207	1,3 0,03
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1 998	0,1	914	0,0			2 912	0,1 0,00
6.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	703	0,0	16 300	0,8			17 002	0,8 0,02
6.5. Развитие рыночной инфраструктуры	0		269	0,0			269	0,0 0,00
6.6. Жилищно-коммунальное хозяйство	0		88 619	4,4			88 619	4,4 0,09
6.7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3 992	0,2	555	0,0			4 547	0,2 0,00
6.8. За счет территориальных дорожных фондов					20 006	1,0	20 006	1,0 0,02
7. Социальные услуги	31 341	1,6	160 889	8,0	173 808	8,7	366 038	18,2 0,39
7.1. Образование	11 366	0,6	72 385	3,6			83 751	4,2 0,09

7.2. Культура и искусство	964	0,0	8 584	0,4		9 548	0,5	0,00	
7.3. Средства массовой информации	1 049	0,1	1 106	0,1		2 154	0,1	0,00	
7.4. Здравоохранение и физическая культура	4 302	0,2	51 949	2,6		56 251	2,8	0,06	
7.5. Социальная политика	13 661	0,7	26 865	1,3		40 526	2,0	0,04	
7.6. За счет внебюджетных фондов	0				173 808	8,7	173 808	8,7	0,18
Пенсионный фонд	0				125 039	6,2	125 039	6,2	0,13
Фонд соц. страхования	0				20 099	1,0	20 099	1,0	0,02
Фонд занятости	0				6 753	0,3	6 753	0,3	0,01
Фонд социальной поддержки населения	0				71	0,0	71	0,0	0,00
ФОМС и территориальные ФОМС	0				21 846	1,1	21 846	1,1	0,02
8. Обслуживание государственного долга	126 672	6,3					126 672	6,3	0,13
8.1. Обслуживание внутреннего долга	105 667	5,3						5,3	
В том числе обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	92 496	4,6						4,6	
8.2. Обслуживание внешнего долга	21 005	1,0						1,0	
9. Пополнение государственных запасов и резервов	8 999	0,4					8 999	0,4	
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	16 473	0,8	4 423	0,2			20 897	1,0	
11. Прочие расходы	64 388	3,2	15 012	0,7	29 159	1,5	51 557	2,6	
11.1. Финансовая помощь другим уровням власти:	46 327	2,3	28	0,0	2 487	0,1			
Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО	0								
Дотации, переданные ЗАТО	2 085	0,1							
Субвенции	2 651	0,1			2 487	0,1			
Трансферты для выравнивания доходов	15 239	0,8							
Трансферты за счет НДС	8 150	0,4							
Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	18 202	0,9	28	0,0					
11.2. Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9 901	0,5	14 984	0,7			24 884	1,2	

Продолжение табл. 14

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширен- но	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
11.3. Дотации внебюджетным фондам	8 160	0,4						
11.4. Прочие расходы внебюджетных фондов	0				26 672	1,3	26 672	1,3
ИТОГО РАСХОДОВ	420 396	20,9	339 275	16,9	223 774	11,1	926 442	46,1
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ								
1. Бюджетные ссуды	21 746	1,1	3 538	0,2			20 113	1,0
Ссуды бюджетам	13 697	0,7	3 538	0,2			12 065	0,6
Возврат ссуд бюджетам	10 424	0,5	1 112	0,0				
Зачет ссуд бюджетами	5 278	0,3	88	0,0				
Зачет ссуд бюджетами	0							
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	11 066	0,6	8 247	0,4			19 313	1,0
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	2 515	0,1	4 733	0,2			7 248	0,4
2. Государственные кредиты странам СНГ	-3 281	-0,2					-3 281	-0,2
Предоставлено кредитов	66	0,0					66	0,0
Погашено кредитов	3 347	0,2					3 347	0,2
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-5 584	-0,3					-5 584	-0,3
Предоставлено кредитов	776	0,0					776	0,0
Погашено кредитов	6 360	0,3					6 360	0,3
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	13 650	0,7					13 650	0,7
Предоставлено кредитов	13 781	0,7					13 781	0,7
Погашено кредитов	132	0,0					132	0,0

5. Кредиты на конверсионные нужды	-126	0,0	-126	0,0
Предоставлено кредитов	9	0,0	9	0,0
Погашено кредитов	135	0,0	135	0,0
6. Кредиты на инвестиционные нужды	123	0,0	123	0,0
Предоставлено кредитов	211	0,0	211	0,0
Погашено кредитов	88	0,0	88	0,0
7. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком РФ	2 161	0,1	2 161	0,1
8. Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	1 106	0,1	1 106	0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	442 142	22,0	342 813	17,1
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-163 116	-8,1	-19 875	-1,0
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ			7 505	0,4
1. Внутреннее финансирование				
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюджетного дефицита	-175	0,0		н/д
Получение кредитов	0			н/д
Погашение основной суммы задолженности	175	0,0		н/д
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	4 708	0,2	635	0,0
Остатки на начало периода	8 452	0,4	5 254	0,3
Остатки на конец периода	3 744	0,2	4 619	0,2
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	101 121	5,0		н/д
Привлечение средств	284 698	14,2		н/д
Погашение основной суммы задолженности	183 577	9,1		н/д

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширен- но-го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
1.4. Облигации федерального займа — переменный купонный доход	25 839	1,3					н/д	н/д
Привлечение средств	34 480	1,7					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	8 641	0,4					н/д	н/д
1.5. Облигации федерального займа — постоянный купонный доход	3 800	0,2					н/д	н/д
Привлечение средств	3 800	0,2					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д
1.6. Сберегательный заем	7 328	0,4					н/д	н/д
Привлечение средств	10 328	0,5					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	3 000	0,1					н/д	н/д
1.7. Золотые сертификаты	0	0,0					н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д
1.8. Государственные казначейские векселя	0	0,0					н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0					н/д	н/д
1.9. Казначейские обязательства	-6 264	-0,3					н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0					н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	6 264	0,3					н/д	н/д
1.10. Прочие государственные ценные бумаги	-615	0,0	3 564	0,2			н/д	н/д
Привлечение средств	-27	0,0	13 885	0,7			н/д	н/д

Погашение основной суммы задолженности	588	0,0	10 321	0,5	н/д	н/д	н/д
1.1.1. Кредит, полученный от государственных внебюджетных фондов	0	0,0	513	0,0	н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	0	0,0	832	0,0	н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	0	0,0	319	0,0	н/д	н/д	н/д
1.1.2. Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0	0,0	5 155	0,3	н/д	н/д	н/д
Получение ссуд	0	0,0	10 433	0,5	н/д	н/д	н/д
Зачет ссуд	0	0,0	0	0,0	н/д	н/д	н/д
Возврат ссуд	0	0,0	5 278	0,3	н/д	н/д	н/д
1.1.3. Прочие внутренние заимствования	-5 882	-0,3	10 031	0,5	н/д	н/д	н/д
Привлечение средств	11 185	0,6	17 935	0,9	н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы задолженности	17 067	0,9	7 905	0,4	н/д	н/д	н/д
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	129 860	6,5	19 898	1,0	-7 505	-0,4	н/д
<hr/>							
2. Внешнее финансирование							
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	22 473	1,1			н/д	н/д	н/д
Получение кредитов:	25 076	1,2			н/д	н/д	н/д
• связанных	3 446	0,2			н/д	н/д	н/д
• несвязанных	21 631	1,1			н/д	н/д	н/д
Курсовая разница по кредитам:	136	0,0			н/д	н/д	н/д
• связанным	136	0,0			н/д	н/д	н/д
• несвязанным	0	0,0			н/д	н/д	н/д
Погашение основной суммы долга по кредитам:	2 740	0,1			н/д	н/д	н/д
• связанным	0	0,0			н/д	н/д	н/д
• несвязанным	0	0,0			н/д	н/д	н/д

Показатель	Республикан- ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджет- ные фонды		Бюджет расширенно- го правительства	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП к итогу
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	10783	0,5					н/д	н/д
Получение (использование) кредитов	17179	0,9					н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	6396	0,3					н/д	н/д
2.3. Кредиты Внешторгбанка	0	0,0					н/д	н/д
Получение кредитов	0	0,0					н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	0	0,0					н/д	н/д
2.4. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	0		-23	0,0			н/д	н/д
Остатки на начало периода	0		73	0,0			н/д	н/д
Остатки на конец периода	0		97	0,0			н/д	н/д
2.5. Прочее внешнее финансирование	0						н/д	н/д
Получение кредитов	0						н/д	н/д
Курсовая разница	0						н/д	н/д
Погашение основной суммы долга	0						н/д	н/д
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	33256	1,7	-23	0,0			н/д	н/д
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	163116	8,1	19875	1,0	-7505	-0,4	н/д	н/д

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭПП, Росстат.

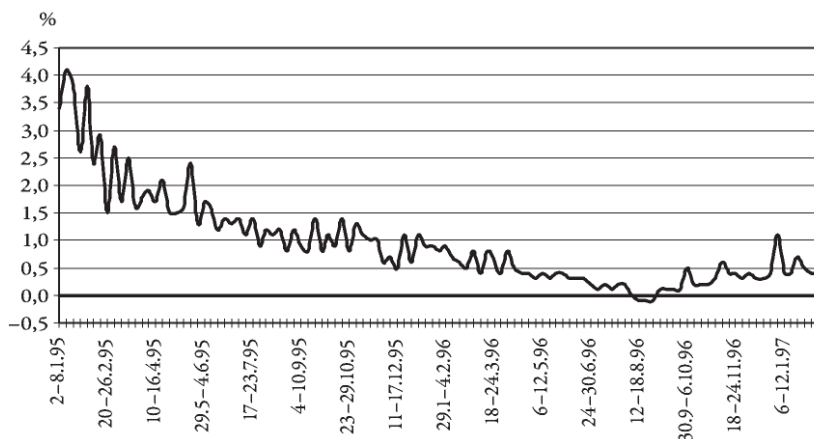


Рис. 9. Недельный индекс потребительских цен за январь 1995 — февраль 1997 г.

Денежная ситуация

Инфляция и политика Центрального банка РФ. В августе 1996 г. произошло снижение индекса потребительских цен (дефляция) на 0,2%. Этот факт объясняется не только проведением жесткой денежно-кредитной политики, но и сезонными колебаниями цен. В сентябре — октябре 1996 г. тенденция к падению темпов инфляции сменилась на противоположную (рис. 9). В сентябре 1996 г. индекс потребительских цен вырос на 0,3% (3,7% в годовом исчислении), а в октябре — декабре 1996 г. инфляция составляла 1,5% в среднем в месяц.

Динамика денежных агрегатов за январь — август 1996 г. свидетельствует о превышении фактических величин над ограничениями, заданными согласованной с МВФ денежной программой Правительства РФ и ЦБ РФ на 1996 г. Так, по состоянию на 1 августа денежная база составила 131,1 трлн руб. при ограничении 127,9 трлн руб., т. е. превышение составило 2,5% (см. табл. 10). Ускорение темпов роста цен в сентябре — октябре 1996 г. свидетельствует о том, что увеличение спроса на деньги не смогло компенсировать излишнюю эмиссионную активность в предвыборный период.

В октябре, второй раз за 1996 г., Россия не получила от МВФ очередной транш кредита по программе EFF. Жесткая позиция руководства МВФ была вызвана ухудшившейся в августе — сентябре 1996 г. ситуацией со сбором налогов. Возобновление финансирования по программе EFF произошло лишь в январе 1997 г.

Тем не менее одновременно с задержкой транша в октябре ведущие агентства Standard & Poors Corp., Moody's Investor Services и IBCA объявили о присвоении России международных кредитных рейтингов ВВ (для правительственных займов) и Вa2 (для российских корпораций). По рейтингу стран-заемщиков Россия заняла 15-е место — более высокое, чем ожидали эксперты правительства и зарубежные инвесторы.

Значительное снижение доходности на финансовых рынках позволило Центробанку 21 октября снизить ставку рефинансирования (рис. 10). Ее новое значение было установлено на уровне 60% годовых, что соответствовало реальному проценту, равному 40% в год. В это время средневзвешенная доходность ГКО составляла 68%.

В октябре произошло дальнейшее развитие системы рефинансирования. Было принято решение о разделении дилеров рынка ГКО — ОФЗ на первичных и остальных. Первичные дилеры за обязательство выкупать на первичных аукционах не менее 1% очередной эмиссии получили возможность использовать окна ликвидности, т. е. брать у ЦБ РФ однодневные беззалоговые кредиты, и право совершать операции по схеме репо¹.

С 1 ноября 1996 г. вступили в силу новые нормативы обязательного резервирования для коммерческих банков. Так, по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней ставка снизилась с 18 до 16%, до 90 дней — с 14 до 13%. По валютным счетам норматив повышен с 2,5 до 5%.

В декабре 1996 г. произошло значительное увеличение объемов рефинансирования с помощью данного механизма (до 3,5 трлн руб., что составляет больше 60% среднемесячного прироста М2 в 1996 г.).

Во втором полугодии 1996 г. наметилась тенденция к некоторому абсолютному сокращению наличной денежной массы и одновременно росту денежной массы М2. Так, за первые четыре месяца второго полугодия 1996 г. наличные деньги (М0) сократились на 10,2%, денежная база — на 4,2% против роста денежной массы М2 на 4,4% (см. табл. 6). Это отражает увеличение денежного мультипликатора с 2,07 на конец июля до 2,25 на конец октября. Среди основных причин можно отметить следующее. Во-первых, сокращение денежной базы вызвано соответ-

¹ В данном случае первичный дилер может продавать свои ценные бумаги Центробанку с обязательством их последующего выкупа, причем ЦБ РФ определяет ставку репо в годовых процентах и лимит по данной операции.

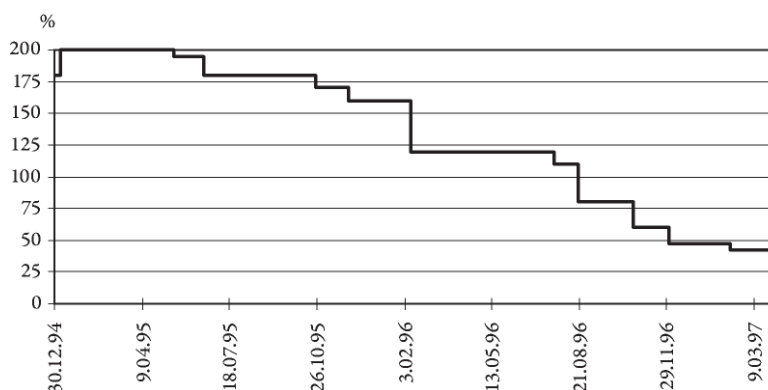


Рис. 10. Ставка рефинансирования ЦБ РФ

ствующей валютной политикой Центробанка, вынужденного проводить валютные интервенции на биржевом рынке и изымать рубли из обращения. Во-вторых, с 11 июня было проведено снижение резервных требований по вкладам в коммерческие банки на 2 п. п. В-третьих, в условиях политической неопределенности из-за выборов Президента РФ и его последующей болезни повысился спрос населения на свободно конвертируемую валюту. Это привело к снижению доли наличных, находящихся на руках у населения, и соответственно к росту кредитного мультипликатора M_2 .

Конъюнктура рынка государственных ценных бумаг. Динамика процента на рынке ГКО — ОФЗ во втором полугодии в большей мере определялась фундаментальными факторами, нежели краткосрочными эффектами ликвидности и политическими рисками. Это проявилось в том, что в отличие от 1995 г. и первой половины 1996 г. все меньшее воздействие на стоимость обслуживания внутренних заимствований оказывали объемы размещаемых Министерством финансов облигаций. Такая ситуация объясняется притоком на данный рынок средств иностранных инвесторов. Увеличение масштабов допуска на рынок нерезидентов, в свою очередь, позволило Министерству финансов элиминировать эффекты ограничений ликвидности на финансовых рынках и сгладило колебания процентных ставок при сохранении достаточно высоких темпов роста объема государственных ценных бумаг в обращении (см. табл. 5 и рис. 4).

В сентябре — октябре 1996 г. общий уровень доходности снизился с 1,5–1,6% (78–83% годовых) в начале сентября до 1,1–1,2%



Рис. 11. Динамика рынка ГКО — ОФЗ в 1996–1997 гг.

в неделю (57–62% годовых) в последней трети октября (рис. 11). Ряд всплесков доходности, наблюдавшихся на рынке за данный период, объяснялись в значительной степени циркуляцией слухов о состоянии здоровья Президента РФ.

За октябрь средневзвешенная доходность к погашению составила 58% годовых при продолжающемся росте объемов размещения. Обороты вторичного рынка также продолжали расти с 12–15 трлн руб. в неделю на начало сентября до 16–19 трлн руб. к концу октября. В ноябре на рынке государственных ценных бумаг продолжалась тенденция к росту цен по всем сериям. Средневзвешенная доходность к погашению упала с 80–90% годовых в начале октября до 45–55% годовых во второй половине месяца. Снижение уровня политической неопределенности в связи с успешным проведением операции Б. Н. Ельцина привело в ноябре к дальнейшему падению доходности облигаций. Обороты вторичного рынка в октябре — ноябре оставались стабильными на уровне 16–19 трлн руб. в неделю.

В ноябре Министерство финансов РФ увеличило месячную квоту для нерезидентов с 1,5 до 2 млрд долл. США. Наличие значительного спроса со стороны иностранных инвесторов способствовало дальнейшему снижению доходности государственных облигаций до 40% годовых к последней трети ноября.



Рис. 12. Индекс потребительских цен и прирост официального обменного курса доллара США за месяц

Важным событием с точки зрения финансирования дефицита государственного бюджета и формирования ориентиров для внутреннего денежного рынка стало размещение 15 ноября 1996 г. первого транша еврооблигаций на сумму 1 млрд долл. Срок обращения данных ценных бумаг составляет 5 лет, купонная процентная ставка — 9,25% годовых. Условия размещения для России оказались более выгодными, чем ожидалось¹.

В конце ноября на рынке ГКО — ОФЗ наряду с повышением котировок наблюдался значительный рост оборотов (см. рис. 11, табл. 5). В декабре 1996 г. рынок государственных ценных бумаг продемонстрировал дальнейший устойчивый рост цен. Так, если в ноябре средневзвешенная доходность ГКО к погашению составляла около 45–50% годовых, то к последней декаде декабря она снизилась до 38% за год. Общее снижение доходности на рынке государственных ценных бумаг позволило Центробанку РФ снизить с 5 декабря для нерезидентов гарантированный уровень валютной доходности до 13%.

Валютная политика. После выборов Центральный банк достаточно резко изменил свое поведение на валютном рынке. Объемы долларовых интервенций снизились, а темпы роста курса доллара возросли до 3% в августе (рис. 12).

¹ Предполагаемая цена заимствования для российских бумаг согласно рейтингу Standard & Poors Corp. (BB-) оценивалась на 1,5–2,5 п. п. выше.

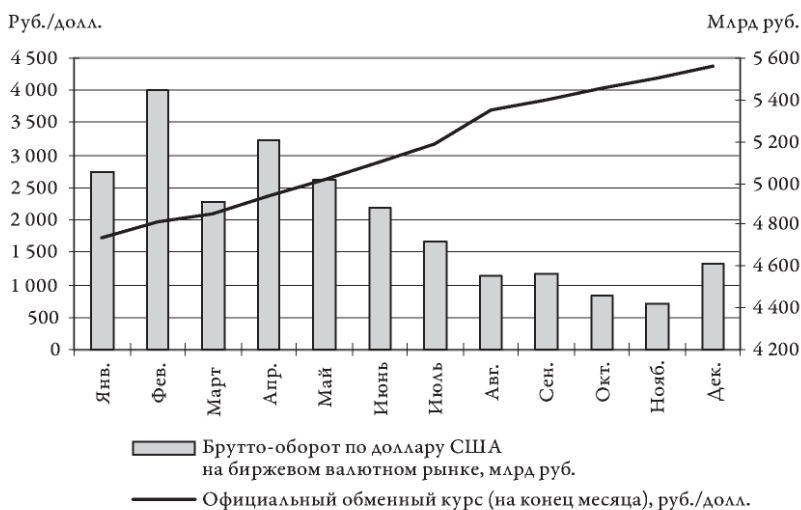


Рис. 13. Динамика официального обменного курса доллара США и брутто-оборота ММВБ в 1996 г.

Среднемесячные темпы роста курса во втором полугодии составили 1,45%. Такое изменение политики было продиктовано главным образом значительным снижением за предвыборный период объемов валютных резервов: их величина сократилась в первом полугодии на 3,6 млрд долл. После выборов ослабла политическая необходимость поддержания низких темпов роста курса. Поэтому ЦБ смягчил курсовую политику, снизив масштабы долларовых интервенций, и допустил увеличение темпов роста курса доллара. Динамика официального курса доллара в 1996 г. показана на рис. 13.

Дополнительным фактором ускорения темпов роста обменного курса доллара в III квартале могло послужить стремление замедлить увеличение реального курса рубля, хотя благодаря снижению инфляции рост реального курса рубля резко замедлился уже в первом полугодии, составив лишь 5,4% (за аналогичный период 1995 г. — 27,9%). В связи с введением в июле 1996 г. наклонного валютного коридора ЦБ РФ перешел во втором полугодии к политике плавного номинального обесценения рубля. Рост номинального курса за 1996 г. составил 19,8%. В результате к концу 1996 г. реальный курс рубля практически вернулся на уровень конца 1995 г. Как видно из рис. 14, в течение года выделяются три различных периода. Первый период (с января по май) характеризуется продолжением начавшейся

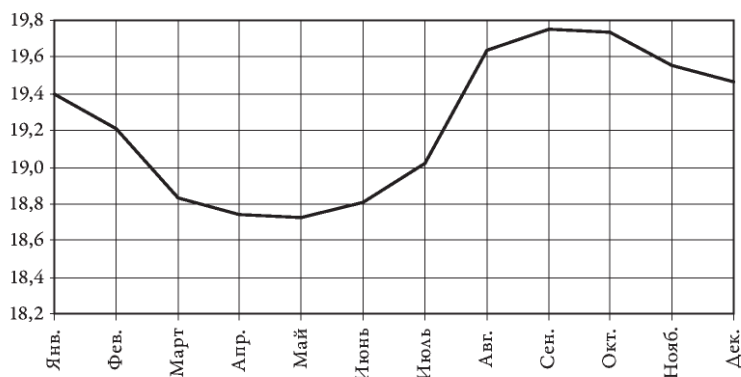


Рис. 14. Изменение реального эффективного курса доллара к рублю в 1996 г. (июнь 1992 = 100)

ся в 1995 г. тенденции роста реального курса рубля. К середине мая 1996 г. рубль подорожал по отношению к декабрю 1995 г. на 3,5%. В связи с введением наклонного валютного коридора Центробанк РФ перешел к политике плавного реального обесценения рубля. Таким образом, с мая по сентябрь 1996 г. реальный курс снизился на 5,4%. В сентябре, со сменой тенденции на противоположную, начался третий период.

К концу 1996 г. реальный курс рубля практически вернулся на уровень декабря 1995 г. В связи с этим важно подчеркнуть, что рост реального курса происходил в результате использования стабилизационного механизма номинального якоря в 1995 г., когда по инерции сохранялись относительно высокие темпы роста цен. В 1996 г. данный эффект перестал действовать благодаря подавлению инфляции.

Осенью 1996 г. продолжалось снижение чистых международных резервов ЦБ (см. табл. 6). Этот процесс определялся продолжавшейся редолларизацией экономики, связанной с сохранявшейся политической неопределенностью. Кроме того, в статистических данных отразились операции ЦБ, связанные с выкупом рублевых сумм погашенных ГКО, принадлежавших нерезидентам. К концу года чистые международные резервы несколько увеличились, составив на конец ноября 2,51 млрд долл. (против минимального значения 1,34 млрд долл. на конец октября).

Политика Центробанка, направленная на снижение доходности на финансовых и денежных рынках, внесла значительную степень предсказуемости в динамику обменных курсов,

снизив тем самым привлекательность валютного рынка для банков. Уменьшение в сентябре — октябре арбитражного спреда между официальными и рыночными котировками доллара свидетельствует о стабилизации данного сектора финансового рынка.

Таким образом, стабилизация политических ожиданий к концу 1996 г. повысила доверие экономических агентов к обязательствам денежных властей. В частности, сохранилась устойчивость проводимой ЦБ РФ политики валютного курса, несмотря на резкое снижение валютных резервов в сентябре — октябре. В этой ситуации целесообразно продолжение проводившейся во втором полугодии 1996 г. политики управляемого курса, согласованного с темпами инфляции.

Высокая степень прогнозируемости динамики валютного курса во втором полугодии 1996 г. расширила возможности для проведения арбитражных операций на валютном рынке. С одной стороны, в условиях относительной мобильности капитала снижение валютного риска способствовало увеличению объемов инвестиций в рублевые активы. С другой — в таких условиях динамика валютного курса должна согласовываться со значением дифференциала процентных ставок по рублевым и долларovým активам. Поэтому к концу года динамика основных параметров на финансовых рынках определялась в основном условием процентного паритета. Иными словами, прирост курса доллара был примерно равен дифференциалу процентных ставок по рублям и валюте с учетом незначительной премии за риск.

В 1997 г. Центробанк РФ намерен сохранить политику наклонного валютного коридора. Его верхняя граница к концу года задана на уровне 6350 руб./долл., а нижняя — 5750 руб./долл. Как и прежде, ширина коридора составляет 600 руб., а возможный прирост обменного курса за год не превышает 14,2%. Однако ЦБ РФ не будет устанавливать ежедневные верхнюю и нижнюю границы, что позволяет ему более гибко регулировать темпы изменения обменного курса рубля в течение года.

В случае благоприятного развития событий процесс дедолларизации в 1997 г. создаст проблемы, аналогичные положению, сложившемуся в первом полугодии 1995 г. и приведшему к нарушению ограничений на рост денежной базы. Поддержание установленной Центробанком нижней границы наклонного коридора может привести к дополнительной рублевой эмиссии. По нашему мнению, защита нижней границы не яв-

ляется абсолютно необходимой мерой с точки зрения поддержания доверия к антиинфляционной политике. Однако ЦБ скорее всего будет вынужден поддерживать доллар из-за давления со стороны групп интересов производителей-экспортеров и МВФ. Это представляется целесообразным и с точки зрения стимулирования экономического роста.

6. ФЕНОМЕН ОТЛОЖЕННОГО РОСТА

Современные российские концепции экономического роста

Центральным пунктом экономико-политических дискуссий послевыборной России стали вопросы поиска адекватной модели экономического роста. Строго говоря, выдвижение этих сюжетов на передний план произошло несколько раньше, уже в конце 1995 г. В ходе думской предвыборной кампании вполне оформились три основные модели решения проблем роста: правительственная (на основе макроэкономической стабилизации), левая (инфляционистская, предполагающая стимулирование производства через искусственное расширение совокупного спроса) и националистическая (протекционизм и опора на существующие в экономике монополистические структуры). Причем последние две модели в современной России политически и содержательно тесно взаимосвязаны¹.

Важным отличием правительственной модели от оппозиционных является понимание связи проблемы роста с задачами глубокой структурной реформы российской экономики, тогда как для двух других моделей начало роста предполагает прежде всего реставрацию дореформенной структуры народного хозяйства. Это противоречие является весьма существенным и отражает не просто наличие разных отраслевых предпочтений, вытекающих из той или иной модели роста. Концепция реставрации означает акцентирование проблемы безработицы, выдвижение ее на первый план по отношению к проблеме экономической эффективности, что всегда является характерным для позиций левых и националистических партий. Тем самым именно вопрос об экономическом росте (а не о макроэкономической стабилизации, как это было раньше) стал кристаллизатором оформления позиций основных

¹ Подробнее см.: Российская экономика в 1995 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭППП, 1996.

социально-политических сил и соответственно значимых политических партий России.

Несмотря на острую полемику предшествующих лет о роли макроэкономической стабилизации для экономического роста, которую вела оппозиция с правительством, именно обуздание инфляции стало основной причиной усиления внимания политиков к проблематике роста. Связь между началом экономического подъема и снижением инфляции до уровня ниже 50% годовых достаточно хорошо изучена в экономической литературе последних лет¹. Этот эмпирический факт лежал в основе экономической политики российского правительства на протяжении всех лет радикальных экономических реформ. И в то же время данная стратегия развития постоянно подвергалась жесткой критике со стороны основных оппозиционных партий, доказывавших невозможность поддержания низкой инфляции на протяжении достаточно длительного периода (такой позиции придерживался Г. А. Явлинский) или настаивавших на принятии радикальных шагов по «восстановлению народного хозяйства» при отказе от антиинфляционной денежной политики (позиция КПРФ).

Тем самым политическая борьба вокруг стратегии и тактики экономической политики переместилась в несколько иную плоскость. Теперь в центре внимания оказался вопрос о том, является ли относительно низкая инфляция действительно необходимым условием для начала роста, точнее, можно ли в условиях фактически совершившейся макроэкономической стабилизации некоторым ослаблением денежной политики добиться стимулирования экономической активности.

С методологической точки зрения фактически произошло повторение дискуссии рубежа 1991–1992 гг. Политическое решение о проведении либерализации сопровождалось немалыми сомнениями относительно того, адекватно ли отреагирует на этот шаг российская экономика, нет ли в ней каких-то скрытых механизмов (дефектов), из-за которых либерализация не повлечет преодоления товарного дефицита и усиления интереса экономических агентов к рублю. Аналогичные вопросы, но уже в связи с соотношением инфляции и экономического роста, возникли в 1996 г.

¹ *Fisher S., Sahay R., Vegh C. A. Stabilisation and growth in Transition Economies: The Earlier Experience // IMF Working Paper. 1996. N31. P. 11–15.*

Впрочем, здесь существует и ряд особенностей. Если либерализация цен является не только необходимым, но и достаточным условием для ликвидации товарного дефицита, то одного лишь подавления инфляции может оказаться недостаточно для начала роста. В экономике могут сохраняться специфические механизмы, блокирующие рост, что показывает опыт ряда стран Латинской Америки и Африки. Причем вопрос начала роста в России в настоящий момент является уже не только экономическим, но и политическим аналогично роли антиинфляционной политики при решении задач макроэкономической стабилизации, когда уровень инфляции фактически отражал баланс сил между основными группами социально-экономических интересов¹.

Политические предпосылки роста

Само по себе отсутствие официально регистрируемого роста на протяжении 1996 г. не идет вразрез с теми макроэкономическими закономерностями, которые выявлены экономистами на основе стабилизационного опыта других стран, прежде всего посткоммунистических. Так, статистически выявленной устойчивой закономерностью для последних является начало роста через полтора-два года после того года, когда инфляция опустилась ниже 50% (т. е. для России этим рубежом является как раз истекший год). Именно такая логика — осторожная денежная политика, учитывающая ожидаемое начало роста, — и лежит в основе послевыборной деятельности правительства. Это нашло отражение в проекте федерального бюджета на 1997 г., который будет рассмотрен ниже.

Однако при оценке эффективности подобной логики необходимо принять во внимание по крайней мере два принципиальных вопроса. Во-первых, является ли временной лаг в один-два года, естественный с макроэкономической точки зрения, допустимым политически, т. е. достаточно ли стабильна социально-политическая ситуация в стране, чтобы пройти крайне болезненную ситуацию депрессии без потрясений? Во-вторых, насколько успешно формируются другие (помимо инфляции) предпосылки, необходимые для возобновления роста? Именно от ответа на эти два вопроса и зависит решение ключевой

¹ Подробнее см. в обзорах ИЭППП «Российская экономика: тенденции и перспективы» за 1993–1994 гг.

на сегодняшний день проблемы: будет ли начало экономического роста в России отложенным?

Вопрос об устойчивости социально-политической ситуации не поддается строгому анализу. Хотя наиболее уязвимые точки здесь достаточно очевидны — низкий уровень бюджетного финансирования социальной сферы, Вооруженных сил и других получателей бюджетных средств, неплатежи бюджета и задолженность по заработной плате, рост дифференциации доходов и т. д. Эти факторы могут приобрести решающее значение для развития событий на протяжении предстоящего года.

Более определенно можно судить о факторах экономического роста, среди которых существенны как макроэкономические, так и чисто политические. Прежде всего существенен вопрос о политической стабильности как предпосылке повышения инвестиционной активности и для отечественных инвесторов, и для зарубежных. Победа на выборах Б. Н. Ельцина и успешная операция создали базовые предпосылки для политической стабильности в стране. Это уже нашло отражение и в присвоении России довольно высокого (для начала) рейтинга инвестиционной надежности, и в успешном размещении первой серии евробондов в ноябре 1996 г. Позитивным фактором является также то, что конституционно-правовые механизмы позволили пройти период вынужденной политической пассивности президента без сколько-нибудь серьезных потрясений.

Обретенная во втором полугодии политическая стабильность оказалась даже большей, чем ожидалось, о чем свидетельствуют как послевыборная тактика КПРФ, так и деятельность профсоюзов. Оппозиция пошла по пути своего организационного оформления при одновременном постепенном встраивании в структуры власти. Важным итогом президентских выборов для Г. А. Зюганова явилось осознание того, что даже всего левонационалистического электората недостаточно для победы на выборах, что привело к изменению его тактики. С одной стороны, руководство КПРФ стало активно искать популярности у несоциалистических слоев (интеллигенции, представителей делового мира), для чего необходимо демонстрировать демократическую респектабельность. С другой стороны, с долгосрочной точки зрения более удобным оказывается ведение диалога с исполнительной властью и внедрение в нее своих представителей на вторых ролях, тем более что и среди членов Кабинета, и в среднем звене правительственного аппарата находится немало сторонников КПРФ.

Руководство правительства со своей стороны продемонстрировало готовность к сотрудничеству с левой оппозицией. К этому толкали отчасти расстановка сил в Государственной думе, где поддержка фракции КПРФ является критически важной, особенно в ситуации, когда имеющее демократический имидж «Яблоко» категорически отказывается от всякого сотрудничества с исполнительной властью, отчасти ожидаемое усиление левых сил в Совете Федерации в результате осенних региональных выборов. Включение А. Г. Тулеева в состав Кабинета хотя и не обеспечило правительству парламентского большинства (в силу особых конституционных условий России), но усилило взаимодействие премьера с лидерами левого большинства.

После выборов твердо обозначилась готовность лидеров профсоюзов (ФНПР) сотрудничать с президентом и правительством. Это было наглядно продемонстрировано в ходе осенних (ноябрьских) митингов и забастовок, которые возглавлялись ФНПР и были удержаны в мирных, правовых рамках. ФНПР достаточно успешно (хотя и не полностью) нейтрализовывала активность левых экстремистов в рабочей среде.

Тем самым политическое развитие событий в послевыборный период продемонстрировало устойчивость и относительную надежность конституционно-правового режима посткоммунистической России как необходимые предпосылки для начала инвестиционной активности. Более сложно обстоит дело с проведением институциональных реформ, сутью которых является обеспечение незыблемости прав собственности.

Разумеется, победа на президентских выборах Б. Н. Ельцина устранила основную угрозу экономической стабильности, обусловленную негативным отношением большинства других кандидатов к приватизации и намерением КПРФ пересмотреть ее итоги и пойти по пути национализации в значительных масштабах. Однако законодательство, регулирующее права собственности и гарантии иностранным инвесторам, является пока крайне неразвитым, причем ни Дума, ни правительство не демонстрируют готовности к быстрому принятию соответствующих нормативных актов¹.

Серьезные проблемы имеются с комплексом макроэкономических параметров, оказывающих непосредственное влияние

¹ Более того, внесенный осенью в Думу правительственный законопроект об иностранных инвестициях содержал значительный перечень областей, в которые иностранный капитал не допускается.

на перспективы экономического роста. Начало роста зависит прежде всего от состояния федерального бюджета. Сохраняющийся уровень бюджетного дефицита требует обширных внутренних заимствований, что негативно сказывается на перспективах инвестиционной активности экономических агентов. Правда, этот тезис нельзя воспринимать однозначно, сводя все задачи к сокращению бюджетного дефицита по мере преодоления инфляции и перехода к фазе роста. Опыт посткоммунистических стран показывает, что при прочих равных условиях решение задач стабилизации сопровождается некоторым ростом дефицита бюджета¹, по крайней мере на протяжении первых одного-двух лет, следующих за годом стабилизации. Иными словами, речь идет как раз о том временном интервале, который отделяет снижение годовой инфляции до уровня ниже 50% и начало собственно экономического роста². Увеличение бюджетного дефицита в этой ситуации обычно используется правительством в качестве дополнительного рычага для проведения структурных реформ.

В России ситуация складывается иначе. С одной стороны, после выборов не был преодолен кризис государственных доходов. Как было показано выше, налоговые поступления, несколько возросшие в летние месяцы, вновь сократились осенью, несмотря на некоторое оживление производственной активности и рост инфляции. С другой стороны, продолжал нарастать кризис расходной части бюджета. Проблема постоянного сокращения расходов бюджета в реальном исчислении, происходящего по мере развития налогового кризиса, заслуживает отдельного, более подробного рассмотрения в связи с утверждением федерального бюджета на 1997 г.

Бюджетная политика 1997 года и экономический рост

Анализ динамики государственных расходов (включая внебюджетные фонды) в долях ВВП за 1991–1996 гг. показывает, что произошло почти двойное их сокращение (табл. 15). При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы

¹ Fisher S., Sahay R., Vegh C. A. Stabilisation and growth in Transition Economies: The Earlier Experience // IMF Working Paper. 1996. N31. P. 10b.

² Исключением здесь являются, естественно, страны, имеющие соответствующие законодательные ограничения, например Эстония, конституция которой запрещает принятие бюджета с дефицитом.

Таблица 15. Расходы бюджета расширенного правительства России в 1991–1996 гг.

	Расходы бюджета расширенного правительства, % ВВП						Реальные расходы бюджета расширенного правительства, млрд руб.					
	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	901	724	493	421	335	336
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	0,6	0,6	0,9	1,2	0,8	0,9	8	7	9	10	6	6
2. На оборону	6,3	4,7	4,4	4,6	3,3	3,2	82	53	45	39	24	23
3. На содержание правоохранительных органов	1,5	1,4	1,6	1,9	1,8	2,0	20	15	16	16	13	14
4. На науку	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	8	7	6	4	2	3
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:	16	13,8	18,0	18,5	17,8	18,2	208	153	183	159	131	130
Образование	0	3,8	4,3	4,5	4,0	4,2		42	43	39	29	30
Культура, искусство и средства массовой информации	0	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6		7	7	7	5	4
Здравоохранение и физкультура	0	2,6	3,3	3,2	2,8	2,8		29	34	28	21	20
Социальное обеспечение	0	6,8	9,7	9,8	10,4	10,7		76	99	86	76	76

	Расходы бюджета расширенного правительства, % ВВП						Реальные расходы бюджета расширенного правительства, млрд руб.					
	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1992	1993	1994	1995	1996
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	18,3	20,9	12,7	11,2	10,7	9,8	238	232	129	97	79	70
7. Прочие функции, в том числе:												
Прочие расходы	9,3	9,4	8,0	7,3	9,3	11,7	121	104	81	63	65	78
Расходы на внешнеэкономическую деятельность	0	5,8	3,3	3,4	4,1	4,1	64	64	33	29	25	29
Расходы по обслуживанию внутреннего госдолга	0	2,3	3,8	0,8	1,5	1,3	26	7	39	7	11	9
Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга	0	0,7	0,6	2,6	2,7	5,3	7	6	23	20	37	37
8. Ссуды за вычетом погашений***	16,7	13,8	2,3	3,8	1,9	1,0	217	153	24	32	14	7

* Расходы российского бюджета и союзного бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. оценка субсидий импортерам по текущему курсу рубля составила 119 млрд руб. в ценах 1991 г. (10,5% ВВП), в 1993 г. — 12 млрд руб. (1,1% ВВП).

*** В 1992 г. кредиты странам СНГ составили 94 млрд руб. в ценах 1991 г. (8,7% ВВП), в 1993 г. — 3 млрд руб. (0,3% ВВП).

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

на оборону, на народное хозяйство¹, на науку и ссуды за вычетом погашений. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне. Такой вывод на первый взгляд противоречит соображениям о том, что в условиях недовыполнения бюджетных планов по доходам секвестирование расходов, осуществляемое под давлением различных лобби, приводит, как правило, к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы давления.

Однако важно принимать во внимание различную степень ригидности отдельных видов расходов. Так, объем ценовых субсидий определяется их величиной в расчете на единицу товара и объемом производства или реализации соответствующей продукции. Аналогично обстоит дело с субсидированием обменного курса импортерам, объем которого зависит еще и от величины реального обменного курса рубля. Сельскохозяйственные дотации и дотации убыточным предприятиям зависят от объемов производства. При сокращении масштабов экономики подобные виды расходов могут быть относительно легко уменьшены (хотя сам по себе процесс падения ВВП может вызывать дополнительные расходы, связанные с ростом безработицы, и т. п.). До определенного уровня относительно легко могут быть сокращены государственные инвестиции (проблемы начинаются, когда объем соответствующих затрат перестает обеспечивать нормальное функционирование инфраструктуры, требования экологической и ядерной безопасности и пр.). Аналогично оборонные расходы могут быть уменьшены при сокращении производства и закупок вооружения, при снижении численности армии. Расходы на государственное управление, особенно в части отраслевого управления, существенно зависят от масштабов экономики.

Напротив, социальные расходы слабо зависят от величины экономической активности или масштабов таких видов деятельности государства, как обеспечение обороноспособности, правопорядка или национальной безопасности. Более того, при сокращении экономической активности и названных

¹ Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 г. и ее резкое снижение в 1993 г., как отмечалось выше, во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.

видов деятельности государство вынуждено увеличивать расходы социального характера (пособия по безработице, строительство жилья для увольняемых военнослужащих, расходы на переквалификацию высвобождаемых работников и т. п.).

Величина отдельных видов социальных расходов зависит от особенностей экономической политики государства. Так, дотации жилищно-коммунальному хозяйству, носящие социальный характер, но отражающиеся в разделе народнохозяйственных расходов, могут быть замещены прямыми трансфертами нуждающимся слоям населения. То же касается субсидирования отдельных продуктов питания, медикаментов и т. д.

Таким образом, доля социальных расходов в ВВП является показателем, достаточным для сравнения ситуации в различных странах или в одной и той же стране в различные периоды при стабильной динамике ВВП. Последнее условие не выполняется для России: валовой внутренний продукт в 1996 г. по отношению к 1991 г. сократился на 38%. Аналогичные процессы наблюдались практически во всех постсоциалистических странах. Исходя из такого серьезного сокращения душевого ВВП для получения представления о реальном положении дел в области государственных финансов необходим анализ бюджетных расходов, исчисленных в постоянных ценах. Таблица 15 показывает, что реальные расходы государства за период с 1991 по 1996 г. сократились в 2,7 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились в 1,6 раза. Примерно такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

При оценке реальных расходов консолидированного бюджета на социальные цели следует учитывать до сих пор осуществляющийся процесс передачи социальной инфраструктуры предприятий на баланс местных властей и необходимость увеличения бюджетных расходов¹. Отсутствие соответствующего роста означает, что падение реальных расходов на социальные цели было еще большим, чем показано в табл. 15, в которую не включена оценка квазигосударственных социальных расходов предприятий.

¹ Социальные расходы предприятий включают затраты на содержание жилищно-коммунального хозяйства, которые после передачи жилья местным органам должны находить отражение в статье расходов на народное хозяйство и на содержание учреждений образования, здравоохранения и культуры, учитываемых в разделе социальных расходов.

Подобное сокращение, необходимое с точки зрения стабилизации финансов и поддержания краткосрочного равновесия бюджета, явно превышает пределы, позволяющие обеспечить устойчивое долгосрочное равновесие. Уменьшение степени государственного вмешательства в экономику — необходимый и неизбежный процесс для всех постсоциалистических стран. Снижение государственных расходов и соответственно налогового пресса на экономику позволяет обеспечить условия для роста частных сбережений и инвестиций, отличающихся высокой эффективностью. В России этот процесс деэтизации начиная со второй половины 1993 г. проходил на фоне нарастания кризисных тенденций в фискальной сфере, неуправляемого снижения налоговых поступлений в бюджетную систему. Налоговый кризис обусловил тот факт, что для обеспечения финансовой стабилизации потребовалось столь резкое уменьшение государственных расходов. Эта же самая причина — кризис налоговых поступлений, выражающийся в плохо предсказуемом снижении объема государственных доходов, — привела к формированию нерациональной структуры расходов. В условиях невыполнения бюджетных планов по доходам, типичного для пореформенного периода, секвестирование расходов осуществляется под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектор и др.). Таким образом, этот процесс не поддается контролю и неизбежно приводит к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы давления.

В результате сложившаяся к настоящему времени структура расходов государства явно нерациональна и не способна обеспечивать ни условия для роста, ни поддержание достаточного уровня социально-политической стабильности. При существующем уровне доходов расходы на социальные цели могли бы быть значительно выше, поскольку бюджет имеет резервы для сокращений практически по всем другим статьям расходов. На оборону, народное хозяйство, государственное управление и пр. тратится больше, чем необходимо для обеспечения экономической и социальной стабильности. Однако в краткосрочной перспективе эти расходы не поддаются сжатию и бюджет не имеет значительных резервов сокращения расходов и возможностей изменения их структуры. Среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема.

Так, необходимость значительного снижения оборонных расходов в среднесрочном периоде совершенно очевидна. Однако этот процесс может быть осуществлен лишь в условиях проведения военной реформы и существенного сокращения Вооруженных сил, что в свою очередь неизбежно требует временного роста государственных расходов.

Без проведения реформы сохранение существующего уровня финансирования будет приводить к ухудшению качественного состояния Вооруженных сил. Аналогично положение с правоохранительными органами.

Требуют дальнейшего сокращения расходы на народное хозяйство, включающие такие статьи, как государственная поддержка базовых отраслей промышленности, воспроизводство минерально-сырьевой базы, конверсия оборонной промышленности и строительство. Здесь для уменьшения величины расходов необходимо изменение их структуры, сопровождаемое сокращением дотаций и увеличением расходов на санацию и закрытие неэффективных производств.

Необходимо резкое уменьшение расходов на содержание органов государственной власти, однако это также должно сопровождаться проведением соответствующих мероприятий, требующих времени и финансовых затрат.

При анализе принятого Государственной думой ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 г.» видно, что правительство не предполагает никаких реальных шагов в рассмотренных нами направлениях (табл. 16). В расходной части бюджета планируется увеличение расходов по всем статьям, за исключением расходов на международную деятельность, которые составят 0,38% ВВП, что на 0,8% ВВП ниже, чем в 1996 г. Расходы на государственное управление планируется увеличить почти вдвое — до 0,43% ВВП по сравнению с 0,2% ВВП за 1996 г., на национальную оборону — на 1% ВВП (без всяких планов о реформировании армии), на народное хозяйство — на 1,2% ВВП, на социальные услуги — на 0,8% ВВП. Общие расходы бюджета должны возрасти почти на 5% ВВП, что определит дефицит бюджета в размере 3,5% ВВП, который более чем наполовину будет профинансирован из внутренних источников и увеличит размер государственного внутреннего долга до 23% ВВП по сравнению с 16,2% ВВП на 1 января 1997 г.

Доходы бюджета при самых оптимистичных сценариях развития событий (при предположении неувеличения недоимок в реальном исчислении) составят около 11,4% ВВП, т. е.

ТАБЛИЦА 16. ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 1997 г.

Показатели	Федеральный бюджет			
	Закон на 1996 г., % ВВП, 2100 трлн руб.	Исполнение за 1996 г., % ВВП	Исполнение за 1996 г., % от Закона	Закон на 1997 г., % ВВП, 2727 трлн руб.
ДОХОДЫ				
Налоговые доходы, из них:	13,0	9,7	80	13,74
Налог на прибыль	2,7	1,4	56	2,81
Подходный налог	0,2	0,2	107	—
Налог на добавленную стоимость	6,1	4,5	79	6,3
Акцизы	2,0	2,0	107	2,78
Спецналог	0,6	0,1	18	0
Платежи за использование природных ресурсов	0,3	0,2	72	0,42
Налог на покупку ино- странных денежных знаков	—	—	—	0,08
Лицензионный сбор за про- изводство и реализацию алкоголя	0,1		—	0,13,
Налог на операции с цен- ными бумагами	0,1	0,0	0	0,73
Налоги на внешнюю тор- говлю и внешнеэкономиче- ские операции	1,4	1,0	77	0,80
Прочие налоги, сборы и пошлины	0,2	0,3	161	0,25
Неналоговые доходы	1,9	1,9	107	0,93
Целевые бюджетные фонды	0,6	0,9	161	1,25
Итого доходов федерально- го бюджета	15,7	12,5	86	15,93
РАСХОДЫ				
Государственное управление	0,4	0,2	54	0,43
Международная деятельность	1,3	1,2	99	0,38
Национальная оборона	3,8	2,8	79	3,83
Правоохранительная дея- тельность и обеспечение безопасности	1,9	1,3	74	1,82

Окончание табл. 16

Показатели	Федеральный бюджет			
	Закон на 1996 г., % ВВП, 2100 трлн руб.	Исполнение за 1996 г., % ВВП	Исполнение за 1996 г., % от Закона	Закон на 1997 г., % ВВП, 2727 трлн руб.
Фундаментальные исследо- вания и содействие НТП	0,5	0,3	64	0,56
Народное хозяйство	2,8	1,8	69	2,98
Образование	0,7	0,5	77	0,68
Культура, искусство и СМИ	0,2	0,09	48	0,23
Здравоохранение и физкультура	0,4	0,2	54	0,42
Соц. политика	0,6	0,4	72	0,66
Погашение и обслуживание государственного долга*	2,6	2,0**	83	2,87**
Пополнение гос. запасов	0,5	0,4	86	0,39
Прочие расходы, в том числе:	3,3	3,7	120	2,68
Финансовая помощь дру- гим уровням власти	2,7	2,1	84	2,33
Расходы целевых бюджет- ных фондов	0,7	0,7	107	1,51
Всего расходов	19,6	14,8	81	19,43
Превышение доходов над расходами	-3,9	-3,3	91	-3,50
Внутреннее финансирование	2,4	1,8	81	1,82
Внешнее финансирование	1,5	1,5	107	1,68

* Без учета затрат на обслуживание ГКО — ОФЗ.

** Без погашения госдолга.

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

на 4,5% ВВП меньше, чем предусмотрено Законом, соответственно расходы будут исполняться в меру поступления доходов и мобилизации средств на финансирование дефицита, составляющего 3,1% ВВП, т. е. не превысят 14,5% ВВП (см. ниже). При этом их структура, которая и в Законе не слишком сильно отличается от фактической структуры 1996 г., в ходе исполнения скорее всего максимально к ней приблизится в силу при-

мерного сохранения баланса политических сил, стоящих за соответствующими статьями расходов.

В настоящее время рядом авторов выдвигается тезис о том, что важнейшим препятствием на пути экономического роста в России является высокий уровень государственных доходов и расходов¹. По нашему мнению, такой подход базируется на завышенных оценках уровня государственного вмешательства в экономику России и на одностороннем понимании механизмов государственного интервенционизма и вытеснения частных инвестиций государственными. Следует учитывать, что уровень государственных доходов и расходов не может однозначно оцениваться как фактор, высокое значение которого негативно влияет на экономическое развитие. В экономической литературе² показано, что параметры экономического роста тесно связаны с уровнем доходов, темпами роста населения, распространением среднего образования, долей капитальных вложений в ВВП. Эмпирический анализ бюджетного дефицита, инфляции, реального курса³ демонстрирует значимую отрицательную связь между этими параметрами и экономическим ростом, причем выявлена причинная зависимость роста от указанных макроэкономических факторов. В то же время государственные расходы оказывают противоречивое воздействие на экономический рост⁴: например,

¹ См., например: *Илларионов А.* Теория «денежного дефицита» как отражение платежного кризиса в экономике // *Вопросы экономики.* 1996. № 12. С. 40–60; *Дмитриев М.* Бюджетная политика России в условиях финансовой стабилизации. М.: Московский центр Карнеги, 1996. С. 64.

² *Kuznets S.* Modern Economic Growth. New Haven, 1966; *Idem.* Total Output and Production Structure. Cambridge, 1971; *Chenery H., Syrquin M.* Patterns of Development, 1950–1970. L., 1975; *Idem.* Patterns of Development, 1950–1983. Washington, 1988; *Mankiw N., Romer D., Weil D.* A Contribution to the Empirics of Economic Growth // *Quarterly Journal of Economics.* 1992. 107.

³ *Fischer S.* The Role of Macroeconomic Factors in Growth // *Journal of Monetary Economics.* 1993. Vol. 32. P. 485–512.

⁴ *Easterly W., Rebelo S.* Fiscal Policy and Economic Growth // *Journal of Monetary Economics.* 1993. Vol. 32. P. 417–58; *Barro R.* Economic Growth in Cross Section of Countries // *Quarterly Journal of Economics.* 1991. Vol. 106. P. 40–43; *Khight M., Loayza H., Villanueva D.* Testing the Neoclassical Theory of Economic Growth // *IMF Staff Papers.* 1993. Vol. 40 (No. 3). P. 512–541; *Aschauer D.* Is Public Expenditure Productive? // *Journal of Monetary Economics.* 1989. Vol. 23. P. 177–200; *Masden K.* Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence // *World Bank Working Papers* 605. Washington, 1983; *Cshin P.* Government Spending, Taxes and Economic Growth // *IMF Staff Papers.* 1995. Vol. 32. No. 2. P. 237–269; *Chenery H., Robinson S., Syrquin M.* Industrialization and Growth. New York, 1986; *Sum-*

расходы на образование, медицинское обслуживание, создание инфраструктуры ускоряют рост. Однако налоговые льготы, обеспечивающие осуществление соответствующих затрат, замедляют экономическое развитие. Таким образом, принимая во внимание зависимость величины доходов и расходов государства от уровня экономического развития страны, можно говорить о том, что увеличение в определенных пределах государственных расходов на социальные, образовательные и инфраструктурные цели способствует экономическому росту.

В период социалистического этапа своей истории Россия характеризовалась крайне высокими расходами государства, если их величину сравнивать с расходами стран с рыночной экономикой, имеющих примерно тот же уровень экономического развития. Большие масштабы государственных расходов, превратившиеся в 70–80-е годы в одну из основных причин бюджетного кризиса, обеспечивали в социалистическую эпоху поддержание высокого образовательного уровня населения, сохранение сильной, multidisciplinary научной школы, существование эффективной системы здравоохранения, развитие социальной инфраструктуры. Все это является важными факторами, создающими потенциал будущего роста России либо обеспечивающими необходимый уровень социально-политической стабильности в обществе. Поэтому было бы крайне нерационально потерять за короткий исторический промежуток времени эти сравнительные преимущества вследствие спонтанного снижения уровня финансирования социальной сферы.

Таким образом, выход из бюджетного кризиса и обеспечение бюджетного равновесия в средне- и долгосрочной перспективе может быть достигнут только путем стабилизации и некоторого увеличения доходов бюджета. Рост доходов консолидированного бюджета на 3–5% ВВП по сравнению с 1996 г. позволит предотвратить деградацию социальной сферы и провести реструктуризацию расходов государства. Нам представляется, что эта цель может быть достигнута путем не общего усиления налоговой нагрузки, а повышения

mers R., Heston A. The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988 // The Quarterly Journal of Economics. 1991. P. 327–367; Lin S. Government Spendings and Economic Growth // Applied Economics. 1994. Vol. 26. P. 83–94.

уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с противозаконным уклонением от налогов.

Нельзя не упомянуть и важнейшую проблему повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе на социальные цели. Речь идет в первую очередь о повышении адресности социальных расходов. Так, в настоящее время бесплатными и субсидируемыми услугами государства в области здравоохранения, образования, коммунального хозяйства пользуются лица, не только действительно нуждающиеся в государственной поддержке, но и достаточно хорошо обеспеченные, способные полностью финансировать соответствующие расходы.

7. ВАРИАНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Одновременно с усложнением денежно-финансовой ситуации во втором полугодии резко обострилось политическое давление на исполнительную власть с требованиями ослабления денежной политики, в том числе и ценой инфляции. Это давление идет, во-первых, со стороны экономических агентов, для которых период стабилизации без роста действительно является болезненным и которые испытывают реальную нехватку средств на развитие производства, во-вторых, со стороны Совета Федерации, который в результате прихода в него новоизбранных глав администраций стал органом, менее зависимым от федерального правительства. Новая перестановка политических сил делает положение исполнительной власти гораздо более сложным, чем в характерной до последнего времени ситуации противостояния правительства и Государственной думы.

В результате проблема бюджетной политики приобретает в современной России две принципиально важные особенности, отличающие ее от большинства посткоммунистических стран на соответствующей стадии проведения в них экономических реформ. Во-первых, бюджетная политика и бюджетный дефицит не являются здесь чисто (и даже преимущественно) экономическим феноменом, будучи в первую очередь явлением политическим. Во-вторых, бюджетная политика не стала механизмом, дающим правительству дополнительные возможности для активизации необходимых структурных реформ.

Напротив, для снижения бюджетного дефицита необходимо проведение весьма болезненных и требующих дополнительных ресурсов структурных сдвигов в организации экономики, и особенно ее государственного сектора.

Выход из этой ситуации требует прежде всего политических решений. И от того, какими они окажутся, зависит в конечном счете ответ на вопрос, будет ли экономический рост в России отложенным, как отложенной оказалась ранее макроэкономическая стабилизация. Причем здесь возможны два варианта развития событий.

Один вариант предполагает стимулирование роста через решительное преодоление налогового кризиса и связанной с ним зависимости бюджета от внутренних заимствований. Параллельно должны будут проводиться институциональные и социальные реформы. Задача первых состоит в формировании эффективных прав собственности. Вторые должны повысить гибкость и эффективность бюджетной политики на федеральном и региональном уровнях.

Другой вариант основывается на гипотезе о принципиальной неспособности частного бизнеса накапливать капитал и инвестировать его в производство. Тем самым в центр инвестиционной активности ставится государство, которое рассматривается в качестве основного рычага накопления капитала и инвестиций, способного максимально использовать для этого прямое регулирование основных макроэкономических параметров¹, включая ценовой контроль важнейших товаров и услуг, т. е. оно должно концентрировать в своих руках ресурсы и перераспределять их в соответствии с национальными экономическими интересами. Фактически же внимание государства оказывается здесь сфокусированным на выполнении перераспределительных функций главным образом в отношении экспортно-ориентированных секторов в отечественном машиностроении.

Последнее является критически важным. Разрыв между экспортными секторами национальной экономики и отраслями, ориентированными на импортозамещение, является в настоя-

¹ Характерным в этом отношении являлось, например, требование о «повышении количества денег в народном хозяйстве до уровня развитых государств», сформулированное рядом коммунистических депутатов в ходе бюджетных дебатов в Государственной думе в ноябре 1996 г.

щее время ключевой структурной и одновременно социальной проблемой развития российских реформ. Разрыв между интересами этих двух крупнейших секторов народного хозяйства лежит в основе фундаментальных расхождений ведущих политических сил относительно перспектив экономической политики России. И наоборот, отсутствие такого разрыва является необходимым условием консенсуса относительно базовых элементов социально-экономической политики, характерного практически для всех посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы.

Кризис в отношениях между ними отчетливо обозначился уже в начале минувшего года и вполне оформился в противостоянии основных кандидатов на президентских выборах. Однако сам по себе факт победы Б. Н. Ельцина не означал автоматического выбора определенной модели, поскольку сохранялась и сохраняется ситуация объективной противоположности интересов между этими двумя секторами. Этот конфликт к настоящему времени вышел на первый план по сравнению с господствовавшим ранее антагонизмом инфляционной и антиинфляционной моделей развития и стоящих за ними групп интересов.

Более того, борьба вокруг этого вопроса, по-видимому, будет обостряться, что связано с ожидаемым вступлением в нее ведущих российских финансовых структур. По мере того как российские банки все активнее вовлекаются в реальный сектор, приобретая пакеты акций приватизированных предприятий, система их экономико-политических предпочтений начинает все более детерминироваться интересами развития тех или иных производств. В истекшем году появились первые признаки такого расхождения интересов в среде крупных российских банков, и можно предположить, что в ближайшем будущем этот конфликт будет одним из наиболее значимых при формировании правительственного курса.

Выбор той или иной экономико-политической модели с неизбежностью потребует консолидации политической власти, и прежде всего формирования более целостного правительства. Иными словами, решение задач начала экономического роста связано с переходом, по крайней мере на время, от концепции коалиционного правительства к правительству команды единомышленников, в чем можно проследить определенные аналогии с рубежом 1991–1992 гг., хотя политическая

программа этой команды пока не может быть четко определена, поскольку выбор между двумя моделями экономического роста еще только предстоит сделать.

Движение в этом направлении уже началось. Происходит перегруппировка сил среди либеральных экономистов и связанных с ними политиков демократической ориентации. Те же цели преследует активизация отношений левой оппозиции с близкими ей по взглядам членами действующего Кабинета. Обе стороны в конце 1996 г. имели примерно равные политические шансы поставить консолидацию политики под свой контроль. Хотя выбор еще не сделан, но именно он будет определять основные контуры экономического развития начиная с 1997 г. и связанной с ним политической борьбы.

1997

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1997 ГОДА¹

1. ВВЕДЕНИЕ

Экономическая ситуация 1997 г. в России определялась двумя ключевыми факторами, которые сформировались в основном в течение двух предшествующих лет. С одной стороны, правительству удалось решить задачу макроэкономической стабилизации, а с другой — явно стабилизировались политические процессы.

Уже в 1996 г. инфляция опустилась ниже уровня, запретительного для производственных инвестиций, и проблема начала экономического роста перешла в практическую плоскость (рис. 1). Устойчивость и прогнозируемость денежной политики, размеры валютных резервов Центрального банка (несмотря на снижение чистых монетарных резервов во втором полугодии 1996 г.), продемонстрированный правительством отказ от инфляционизма даже в условиях предвыборной борьбы 1995–1996 гг. обеспечили подавление инфляционных ожиданий. Ожидания начала экономического роста во многом характеризовали настроения проправительственных политических сил с середины 1996 г. Однако ограничения политического характера в значительной мере сдерживали возможность выхода из ловушки постстабилизационной стагнации.

¹ См.: Российская экономика в первом полугодии 1997 г.: тенденции и перспективы. Вып. 17. М.: ИЭППП, 1997. Статья написана коллективом авторов в составе В. Мау, С. Синельникова-Мурылева, Г. Трофимова, С. Архипова, С. Баткибекова, В. Дробышевского, И. Трунина, Т. Хохловой.

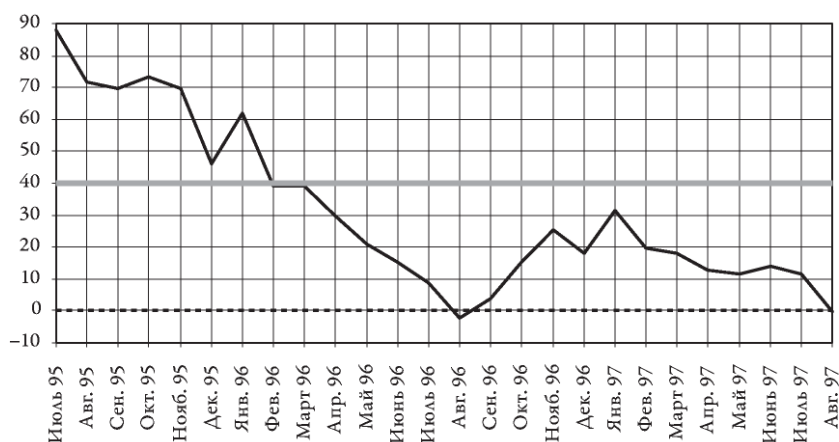


Рис. 1. Динамика индекса потребительских цен в России
в июле 1995 — августе 1997 г., % в год

Проблема формирования минимального набора политических предпосылок для устойчивого экономического развития России также пришлась в основном на 1996 г. Подготовка к президентским выборам, а затем тяжелая болезнь Б.Н. Ельцина стали факторами сохранения высокой неопределенности при принятии хозяйственных (прежде всего инвестиционных) решений, в значительной мере нейтрализуя позитивные эффекты макроэкономической стабилизации. Лишь в начале 1997 г. политическая обстановка стала демонстрировать признаки достаточной устойчивости. Наличие двух названных общих предпосылок в их взаимосвязи — макроэкономической и политической стабильности — обусловило ряд важных для экономики России последствий, наиболее важными среди которых являются следующие.

Прежде всего отчетливо изменилось направление потоков финансовых ресурсов. Бегство капитала сменилось его притоком, что наиболее отчетливо отражается в динамике фондового рынка и быстром росте чистых международных резервов в структуре денежной базы. Собственно рост фондового индекса явно обозначился уже осенью 1996 г., однако из-за небольших размеров рынка корпоративных акций, ограниченного к тому же почти исключительно «голубыми фишками», он являлся скорее политическим, нежели хозяй-

ТАБЛИЦА 1. ДИНАМИКА НАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
в 1996–1997 гг.

	1992	1993	1994	1995	Июль 1996	Декабрь 1996	Июль 1997
Зарегистрировано преступлений, тыс.	2 761	2 800	2 633	2 756	1 534	2 625	1 392
Из них:							
убийство и поку- шение на убийство	23	29	32	32	17,9	29,4	17
разбой	30	40	38	38	19,7	34,6	18,5
грабеж	165	184	149	141	67,4	121	62
кража	1 651	1 580	1 315	1 368	691	1 207	615

ле 1997 г.¹ Наконец, в-четвертых, снижение реальной процентной ставки оказалось процессом, идущим параллельно со снижением темпов образования «новых» кредиторских задолженностей (по данным ЦЭК при Правительстве РФ, удельный вес долгов кредиторам, просроченных более чем на 3 месяца, в общей сумме просроченной кредиторской задолженности составлял на начало июля 1997 г. 75,1% против 72% в январе 1997 г.). Кроме того, в июле 1997 г. отмечено абсолютное снижение суммарной задолженности по заработной плате.

Сочетание экономических и политических факторов стабилизации позитивно отразилось и на социальной и криминальной статистике. Впервые с 80-х гг. в России было зафиксировано снижение количества насильственных преступлений (табл. 1).

Однако, несмотря на наличие целого комплекса важных позитивных сдвигов, к весне 1997 г. социальная и политическая ситуация резко обострилась. Это было связано с острым бюджетным кризисом, повлекшим быстрое нарастание невыплат зарплаты в отраслях бюджетной сферы, включая Вооруженные

¹ В марте 1997 г. был осуществлен второй выпуск российских еврооблигаций объемом 2 млрд немецких марок сроком на 7 лет при доходности 9% годовых. В конце июня произошло размещение десятилетних облигаций Правительства России на сумму 2 млрд долл., причем объем заявок в 2 раза превысил размеры предложения.

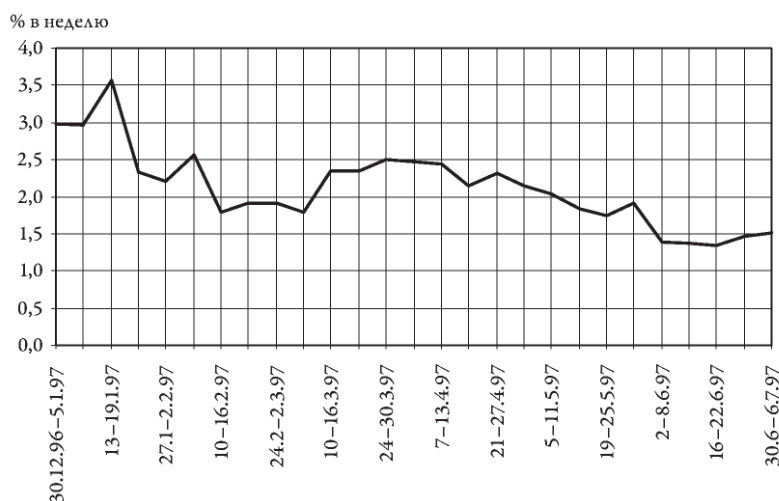


Рис. 3. Реальная ставка процента по ГКО в первой половине 1997 г.

на внутреннем рынке¹ (рис. 3). В этом пункте переплелось несколько характерных макроэкономических проблем.

Во-первых, это означало преодоление в деятельности правительства последнего масштабного популистского компонента, обусловленного во многом характером президентской гонки при недоступности (или политической опасности) других источников предвыборного популизма. В частности, правительство в первом полугодии 1996 г. резко ускорило темпы наращивания государственного долга. Во-вторых, снижение зависимости от денежного рынка являлось признаком укрепления исполнительной власти, свидетельствующим о том, что последняя может позволить себе идти на принятие необходимых экономически, но достаточно жестких в социально-политическом отношении мер, требующихся для перехода от депрессии к росту. В-третьих, сама возможность ослабления этой зависимости была связана с укреплением доверия к экономико-политическим процессам в России со стороны внешних заемщиков, что отразилось в присвоении России осенью 1996 г. достаточно высокого кредитного рейтинга, и успешным разрешением евробондов в конце 1996 и нача-

¹ См.: Российская экономика в 1995 г.: тенденции и перспективы. Вып. 14. М.: ИЭППП, 1996. См. с. 139 настоящего издания.

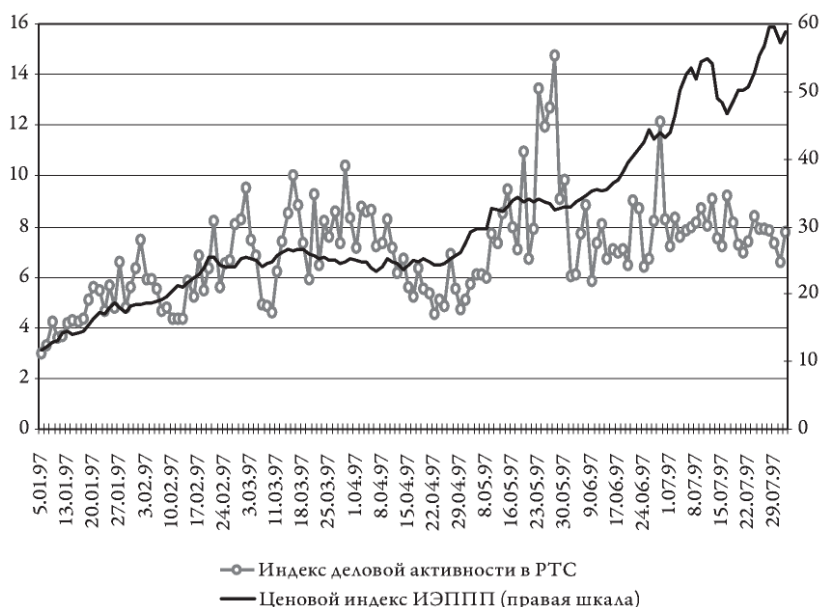


Рис. 2. Динамика фондовых индексов в первом полугодии 1997 г.

ственным индикатором¹. В текущем году здесь продолжился быстрый рост, причем российский рынок частных ценных бумаг стал самым динамично развивающимся в мире, опережая со значительным отрывом аналогичные показатели других стран (табл. 8, рис. 2).

Разумеется, капитализация корпоративного рынка остается пока незначительной, но его тренд свидетельствует о растущем доверии инвесторов к экономико-политической ситуации в стране.

Одновременно происходило снижение реальной ставки процента, что явилось в значительной степени результатом снижения зависимости правительства от заимствований

¹ Политическая детерминированность фондового индекса особенно наглядно проявилась в предвыборный период, т. е. в первом полугодии 1996 г., когда его динамика практически полностью повторяла динамику рейтинга Б. Н. Ельцина. (Подробнее см.: Российская экономика в 1996 г.: тенденции и перспективы. Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. См. с. 167 настоящего издания.)

силы. Опасность дестабилизации ситуации в армии становилась все более очевидной, особенно в случае, когда военное руководство демонстрировало явную неспособность предложить (и тем более реализовать) сколько-нибудь осмысленную и последовательную концепцию военной реформы.

Кроме того, за неплатежами бюджета следовал рост платежей зарплаты на коммерческих предприятиях, причем бюджетные долги нередко служили прикрытием для теневой или неэффективной деятельности менеджмента. Образовался порочный круг взаимных долгов предприятий и бюджета.

Принципиально важным событием начала 1997 г. стало формирование нового Правительства России, в основу которого был положен командный принцип. В обзорах ИЭППП начиная с осени 1996 г. (т. е. после формирования послевыборного Кабинета) неоднократно подчеркивался вывод о неизбежности перехода в ближайшее время от «коалиционного правительства» (правительства согласований) к «правительству команды». Решение постстабилизационных задач требовало принятия комплекса последовательных и решительных шагов, которые не могли быть согласованы различными группами интересов, так или иначе представленными в коалиционном правительстве.

Оставался, впрочем, открытым вопрос о политическом профиле команды — последовательная политика могла проводиться как в националистических (левоинфляционистских), так и в либерально-рыночных рамках¹.

Сформированное в марте правительство, ключевые позиции в котором заняли В.С. Черномырдин, А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов, должно было решить одновременно комплекс сложных проблем, сутью которых в тактическом отношении было преодоление бюджетного кризиса, а в стратегическом — выход на траекторию устойчивого экономического роста. Для этого предстояло провести ряд структурных и институциональных реформ, одинаковых, впрочем, и со стратегической, и с тактической точек зрения.

Характерной особенностью социально-политического профиля нового Кабинета было полное отсутствие при его фор-

¹ Характеристика постстабилизационных альтернатив макроэкономической политики была подробно проанализирована в обзоре ИЭППП «Российская экономика в 1996 г.: тенденции и перспективы». Вып. 16. М.: ИЭППП, 1997. См. с. 167 настоящего издания.

мировании влияния представителей традиционного советского хозяйственного истеблишмента — «красных директоров». Процесс их вымывания из властных структур начался сразу же с падением коммунистической системы, но после восстановления их позиций во второй половине 1992 г. вряд ли кто мог ожидать, что этот реванш окажется кратковременным. После 1994 г. политический вес «красных директоров» неуклонно сокращался, но их представители продолжали занимать те или иные руководящие посты в правительстве — на уровне вице-премьеров и руководителей отраслевых ведомств. В правительстве августа 1996 г. они уже занимали достаточно символические (хотя и видные) посты, а в марте 1997 г. их роль полностью элиминировалась как в персональном (отставка А. А. Большакова, О. И. Лобова), так и в организационном (ликвидация отраслевых ведомств) отношении. Что же касается В. С. Черномырдина, то ни по логике его политики, ни по экономическим интересам близкой ему газовой промышленности его никак нельзя отнести к этой уходящей части хозяйственно-политической элиты.

Можно выделить следующие основные направления деятельности исполнительной власти после ее реорганизации в марте 1997 г.

Во-первых, борьба за повышение доходов бюджета, и прежде всего уровня собираемости налогов. Основные меры, на которые была сделана ставка, состояли в организационной работе по сокращению недоимок и увеличению текущих налоговых платежей. Важное место заняла работа по реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом. Процедура реструктуризации требует учета конкретных особенностей предприятий и применима в первую очередь в отношении крупных неплательщиков. Однако в условиях высокой концентрации неплатежей (на долю 102 предприятий приходится 40% всей задолженности бюджету) реструктуризация их задолженности может принести существенные результаты.

Во-вторых, повышение эффективности расходов бюджета, с чем был связан предложенный пакет документов по социальной реформе, реформе ЖКХ, военной реформе¹. Эти же

¹ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 «О программе социальных реформ в РФ на период 1996–2000 гг.», законопроекты «О социальном обслуживании семьи и детей», «О государственных минимальных социальных стандартах», «О внесении изменений и дополне-

цели преследовали и попытки внедрения конкурсных начал при распределении бюджетных средств.

В-третьих, были приняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие в том числе подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий¹. Впервые после 1991 г. правительство предприняло шаги по прямому вмешательству в механизм ценообразования.

Наконец, в-четвертых, федеральная власть предприняла попытку продемонстрировать свою решимость в борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В известном смысле в этом отношении произошел существенный сдвиг в самом понимании существа коррупции и экономической преступности. Впервые после 1992 г. власти стали вырабатывать систему мер, направленных на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры, прежде всего в экономической области. На это были нацелены Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд», содержавшееся в Послании Президента РФ поручение Минфину полностью перейти в 1998 г. на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, перевести бюджетные счета из коммерческих банков в систему Федерального казначейства и усилить конкурсность при использовании государством услуг коммерческих банков, а также меры по регулированию естественных монополий. Одновременно традиционная линия была представлена приданием новых контрольных функций и полномочий МВД, а также кампаний вокруг сбора деклараций о доходах госчиновников с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

Вообще характер экономико-политических проблем и соответственно приоритетов 1996–1997 гг. обусловил необходи-

ний в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» и т. д.; Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 в ред. от 21 апреля 1997 г. «Об основах федеральной жилищной политики».

¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий», постановление Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 950 «О мерах по сокращению перекрестного субсидирования потребителей по отдельным видам услуг связи».

мость существенного уточнения представлений об особенностях постстабилизационного развития страны. Это касается прежде всего бюджетного процесса в период снижения уровня инфляции, предшествующего началу экономического роста¹.

Другим важным выводом из опыта функционирования российской экономики в постстабилизационный период стало изменение в понимании существа структурной реформы, по крайней мере применительно к посткоммунистическому развитию. Традиционно структурная реформа трактовалась как изменение соотношения роли отдельных отраслей (в первую очередь производственных) и обеспечение условий для преимущественного развития «наиболее перспективных» из них (мы оставляем в данном случае в стороне вопрос о существовании этого понятия). Однако к концу 1996 г. пришло ясное осознание того, что структурные реформы в современных условиях — это прежде всего реформы отраслей бюджетной сферы, неадекватность которых общим экономическим условиям функционирования российской экономики обостряет кризис и дестабилизирует положение в промышленности, сельском хозяйстве и других секторах.

2. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Обострение бюджетного кризиса 1996–1997 годов

Резкое обострение бюджетного кризиса в 1996 г. имеет многие причины, но главная из них состоит в том, что правительство при сокращении бюджетного дефицита в 1993–1995 гг. не пыталось начать фундаментальную налоговую реформу. Не происходило позитивных изменений в структуре государственных расходов. Фактически правительство ограничивалось сокращением объема государственных расходов, достигая этой цели их неполной индексацией в соответствии с уровнем текущей инфляции и секвестированием при нехватке доходов и привлекаемого финансирования.

¹ Названные процессы достаточно типичны практически для всех посткоммунистических стран, причем прослеживаются определенные закономерности между интенсивностью бюджетного кризиса и продолжительностью периода высокой инфляции. (Подробнее об этом см.: *Гайдар Е.* «Детские болезни» постсоциализма: к вопросу о природе бюджетных кризисов этапа финансовой стабилизации // Вопросы экономики. 1997. № 4.)

Иллюзия отсутствия проблем в области государственных финансов существовала еще и потому, что с 1992 г. до середины 1993 г. удавалось поддерживать достаточно высокий уровень налоговых поступлений за счет совершенствования техники налогообложения, а также относительно медленной эрозии налоговой дисциплины. Однако уже в 1993 г. начался неуправляемый процесс снижения налоговых поступлений. Поэтому без проведения радикальных налоговых реформ развитие фискального кризиса в 1996 г. было неизбежно.

В 1996 г. произошло падение налоговых поступлений консолидированного бюджета, составившее 1,7% ВВП. При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП). Значительно повысился в 1996 г. по сравнению с 1995 г. уровень вторичного дефицита федерального бюджета: так, в 1995 г. он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание госдолга — 3,2% ВВП), тогда как в 1996 г. — 7,2% ВВП (обслуживание госдолга — 5,6% ВВП). Таким образом, можно констатировать некоторый рост первичного дефицита — с 1,5 до 1,6% ВВП (см. табл. 14, с. 229).

Существенную роль в обострении налогового кризиса 1996 г. сыграл фактор политической неопределенности. Предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил. Это подтверждает тот факт, что начало заметного роста налоговых неплатежей пришлось на декабрь 1995 — январь 1996 г., когда перспективы победы Б.Н. Ельцина на президентских выборах практически отсутствовали. Экономические агенты понимали, что действующее правительство не сможет активно противостоять уклонению от налогов.

В определенной мере оно само спровоцировало кризис неплатежей в бюджет выпуском налоговых освобождений и других суррогатов в качестве компенсации за собственную задолженность бюджетным организациям. Последние нуждались больше всего в ликвидных денежных средствах для выплаты заработной платы собственным работникам. Поэтому суррогаты не использовались бюджетными организациями для погашения задолженности перед поставщиками и взаимозачетов по цепочке неплатежей, а продавались со значительным дис-

контом на денежном рынке тем участникам, которые имели возможность добиться погашения этих инструментов. В результате бюджет получал вместо живых денег свои же суррогаты, которые, однако, не могли широко использоваться для финансирования текущих государственных расходов.

Налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995–1996 гг., по последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная ситуация оказалась существенно иной.

Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине 1996 г., вновь резко обозначилась осенью. Массовое уклонение от уплаты налогов, усилившееся в 1996 г., означало переход налогового кризиса в качественно новую стадию. В 1995–1996 гг. резко возросли масштабы так называемого негативного отбора среди налогоплательщиков. Раньше налоговые нарушения были лишь способом сокращения предприятиями своих издержек без существенного влияния на общую конкурентную среду на рынке. Теперь возросшие масштабы уклонений и многочисленные индивидуальные льготы по налогам привели к тому, что во многих секторах экономики соблюдение налогового законодательства ставит добросовестных предпринимателей в заведомо невыгодные условия, подрывающие возможности эффективной предпринимательской деятельности. Если ранее уклонение от налогов или налоговые льготы обеспечивали предприятиям доходы выше среднего уровня (которые можно интерпретировать как премию за риск применения штрафных санкций), то с распространением подобной практики соблюдение налогового законодательства уже не обеспечивает получения среднего уровня прибыли. Это объясняется тем, что величина цен формируется с учетом доминирующего уровня уклонения от налогов. В результате происходит негативный отбор: добросовестные налогоплательщики или вытесняются с рынка, или (что происходит чаще) принимают новые правила игры, заключающиеся в выбивании льгот, отсрочек и просто в противозаконном уклонении от налогов.

В условиях резкого усиления налогового кризиса в ходе предвыборной кампании правительство стояло перед дилеммой: проведение налоговой реформы с целью увеличения налоговых изъятий или дальнейшее наращивание государственного

долга — выбор был сделан в пользу последней стратегии. Такое решение было предопределено еще и тем, что финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимо по политическим соображениям. Такое развитие событий является, на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности¹. Обычно в подобной ситуации действующий Кабинет склонен увеличивать долю инфляционного налога для финансирования государственных расходов вместо совершенствования налоговой системы. Однако Правительству России не имело смысла отказываться от жесткой финансовой политики, так как это было бы равносильно отказу от основного политического козыря — победы над инфляцией. Поэтому социально-политические приоритеты предвыборной борьбы привели не к смягчению бюджетной политики, а к неприятию исполнительной властью активных действий против уклонения от налогов и в итоге — к наращиванию внутреннего долга.

В условиях низких налоговых доходов и необходимости финансировать первоочередные расходы выросла потребность в финансировании возросшего дефицита бюджета. В то же время политическая неопределенность привела к значительному росту премии за риск в первом полугодии 1996 г. главным образом на рынке ГКО и ОФЗ. В результате экспансия государственных ценных бумаг вызвала значительное увеличение расходов на обслуживание государственного долга и бремя расходов, по которым было проведено секвестирование в первом полугодии 1996 г., было отложено во времени. Таким образом, расходы на обслуживание ГКО и ОФЗ по итогам года составили около 4,1% ВВП, что является пятой частью всех расходов федерального бюджета.

3. ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 1997 ГОДА

Как видно из табл. 2 и 3, в 1997 г. происходило дальнейшее развитие фискального кризиса. Первый квартал 1997 г. отличался

¹ В статье (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G. Seigniorage and Political Instability // The American Economic Review. 1992. Vol. 82. P. 537–555) дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводят к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сеньоража. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 г.

**ТАБЛИЦА 2. Исполнение консолидированного бюджета
в первом полугодии 1997 г., % ВВП**

Показатель	1996				1997		
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь
ДОХОДЫ							
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	6,8	4,1	4,4	4,9	5,6	6,0	6,0
1.1. Налог на прибыль	4,3	2,0	2,2	2,7	3,3	3,6	3,5
1.2. Подоходный налог с физических лиц	2,51	2,1	1,9	2,23	2,34	2,38	2,47
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
3. Налоги на товары и услуги	9,2	6,2	6,6	7,6	8,6	9,0	8,7
4. Налоги на имущество	1,6	0,6	0,6	0,8	1,2	1,5	1,5
5. Платежи за использование природных ресурсов	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
7. Прочие налоги, сборы и пошлины		1,0	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	21,0	13,0	14,1	16,1	18,4	19,7	19,4
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ							
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,4	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
5. Прочие неналоговые доходы	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	2,6	1,8	2,1	2,0	1,7	1,7	1,7
ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,3	0,6	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВСЕГО ДОХОДОВ	24,8	15,3	16,8	18,6	20,8	22,2	22,1

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛ. 2

Показатель	1996	1997					
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь
РАСХОДЫ							
1. Государственное управление	0,8	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,7	1,6	1,6	2,0	2,0	2,1	2,0
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
6. Государственные услуги народному хозяйству	7,9	3,9	4,3	5,3	5,9	6,2	6,2
7. Социальные услуги	8,4	5,5	6,8	8,0	8,5	8,8	9,3
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
11. Прочие расходы	1,5	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	1,2
ИТОГО РАСХОДОВ	27,8	16,3	19,1	23,1	24,9	25,9	25,8
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ							
1. Бюджетные ссуды	0,8	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,9
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2

Показатель	1996	1997					
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	28,9	18,2	20,1	23,5	25,3	26,2	26,8
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-4,2	-2,9	-3,3	-4,9	-4,5	-4,0	-4,7
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							
1. Внутреннее финансирование							
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюджет- ного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
1.2. Изменении остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,3	-0,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,9
1.3. Государственные краткосроч- ные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
1.5. Казначейские обязательства	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.6. Прочие государственные цен- ные бумаги	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4
1.7. Прочие внутренние заимствования	0,5	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	2,7	2,4	2,1	3,0	2,6	2,1	2,1
2. Внешнее финансирование							
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1
2.2. Кредиты правительств ино- странных государств, иностран- ных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	4,2	2,9	3,3	4,9	4,4	4,0	4,7

Источник: Министерство финансов РФ.

**ТАБЛИЦА 3. ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 1997 г., % ВВП**

	1996				1997		
Показатель	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	
ДОХОДЫ							
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	1,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,3
1.1. Налог на прибыль	1,4	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2
1.2. Подоходный налог с физических лиц	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
2. Налоги на товары и услуги	6,7	4,2	4,6	5,4	6,3	6,6	6,3
3. Платежи за использование природных ресурсов	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Налоги на внешнюю торговлю и внешне-экономические операции	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
5. Прочие налоги, сборы и пошлины	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,7	5,7	6,5	7,5	8,6	9,2	8,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ							
1. Доходы от государственной собственности или деятельности	0,2	0,1	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0,0	0,7	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2
3. Доходы от реализации государственных запасов	0,8	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2
4. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
5. Прочие неналоговые доходы	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,9	1,2	1,5	1,3	1,1	1,0	1,0
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (–)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ВСЕГО ДОХОДОВ	12,5	7,3	8,4	9,2	10,2	10,7	10,3
РАСХОДЫ							
1. Государственное управление	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Международная деятельность	1,2	0,4	0,3	0,6	0,7	0,7	0,7
3. Национальная оборона	2,8	1,6	2,1	2,9	3,1	3,3	2,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,3	1,3	1,3	1,6	1,6	1,6	1,5
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,8	0,9	0,9	1,4	1,6	1,6	1,5
7. Социальные услуги	1,2	0,5	1,7	2,2	2,3	2,4	2,4
8. Обслуживание государственного долга	2,0	1,2	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7

Показатель	1996		1997				
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	
9. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	0,7	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Прочие расходы	2,9	0,7	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7
ИТОГО РАСХОДОВ	14,8	7,3	9,6	12,7	13,6	14,1	13,4
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	1,0	1,7	0,9	0,3	0,3	0,2	1,0
1. Бюджетные ссуды	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0
2. Государственные кредиты странам СНГ	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	0,6	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Недоперечислено поступивших доходов Центральным банком	0,1	1,3	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	15,8	9,0	10,5	13,1	13,9	14,3	14,4
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-3,29	-1,7	-2,12	-3,84	-3,68	-3,55	-4,10
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							
1. Внутреннее финансирование							
1.1. Кредиты Центрального банка РФ на финансирование бюджетного дефицита	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	0,2	0,0	-1,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,7
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	1,7	1,4	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9
1.4. Сберегательный заем	0,3	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,8	1,2	0,9	1,9	1,8	1,7	1,5
2. Внешнее финансирование							
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	1,0	0,2	1,0	0,6	0,5	0,8	1,1
2.2. Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	0,5	0,4	0,2	1,3	1,3	1,1	1,5
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,5	0,5	1,2	1,9	1,8	1,9	2,6
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	3,3	1,7	2,1	3,8	3,7	3,5	4,1

Источник: Министерство финансов РФ.

рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Так, например, в январе налоговые поступления в федеральный бюджет составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ниже, чем соответствующий показатель 1996 г. В целом по итогам квартала поступление налоговых платежей в федеральный бюджет вышло на уровень, равный соответствующему периоду 1996 г. (7,5% ВВП). Подобное падение уровня налоговых платежей в начале года во многом объясняется не объективными экономическими, а субъективными причинами, среди которых неспособность сформированного в августе 1996 г. правительства к решительным мерам по сокращению недоимок в бюджет, отсутствие каких-либо действий, противостоящих росту недоимок, откладывание налоговой реформы.

Второй квартал был ознаменован сменой состава правительства и декларированием жесткой политики с целью повышения собираемости налогов. В итоге уровень налоговых поступлений заметно повысился и даже достиг 9,2% ВВП за первые пять месяцев, а уровень общих доходов впервые преодолел 10% ВВП. Тем не менее, несмотря на некоторый рост собираемости доходов бюджета, первоначальный план поступлений в бюджет без учета секвестра был выполнен в первом полугодии лишь на 64%.

Финансирование расходов бюджета

В I квартале произошло некоторое снижение по сравнению с 1996 г. финансирования расходов федерального бюджета, что было предопределено резким падением доходов бюджета.

Благодаря некоторому улучшению ситуации с доходами во II квартале 1997 г. правительству удалось значительно повысить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне). Наибольший рост наблюдался по разделу «Социальные услуги», что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению части задолженности перед бюджетниками.

Невозможность полного финансирования расходов послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 108 трлн руб. При этом одни статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные лишь на 30%. Кроме того, правительство предла-

гало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии, а в ответ Министерство финансов стало на практике следовать нормативам секвестра, что фактически ввело в действие законопроект.

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена без учета секвестра на 68%, фактические расходы увеличивались в среднем на 1% ВВП в месяц за полугодие. Следствием такого положения стало недофинансирование 31% от суммарной величины запланированных расходов бюджета.

Дефицит бюджета

Как было отмечено выше, показатели бюджетного дефицита несколько превысили законодательно зафиксированный уровень. За I квартал 1997 г. федеральный бюджет был сведен с дефицитом 23,3 трлн руб. (по методологии Минфина России), или 3,8% ВВП (29,4% к общей сумме расходов бюджета в I квартале), при установленном предельном размере дефицита 3,5% ВВП (18,01% суммы расходов). На 50,7% дефицит федерального бюджета был покрыт за счет внутреннего финансирования — в основном за счет выпуска государственных бумаг (ГКО и ОФЗ). Величина внутреннего финансирования дефицита составила в I квартале 11,8 трлн руб. Из внешних источников было профинансировано 49,3%, или 11,5 трлн руб. По итогам полугодия дефицит федерального бюджета (по методологии Минфина) составил 4,1% ВВП, что на 0,6% ВВП выше утвержденного уровня.

Динамика полной оценки вторичного дефицита (с учетом обслуживания ГКО и ОФЗ) представлена в табл. 4. Как видно, во II квартале правительству удавалось удерживать его величину в рамках 7% ВВП, несмотря на параллельный рост первичного дефицита.

Задолженность по налогам

Позитивная тенденция 1997 г. заключается в том, что начиная с марта происходит постепенное сокращение величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Динамика реального объема недоимок представлена в табл. 5. В общей величине недоимок 65% приходится на недоимки по налогу на добавленную стоимость, 11% — по налогу на прибыль, 14% — по акцизам.

ТАБЛИЦА 4. ДИНАМИКА ВТОРИЧНОГО ДЕФИЦИТА
В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 1997 г., % ВВП

1996							1997
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль
	7,5	4,7	5,4	7,0	7,0	6,7	7,6

Источник: Министерство финансов РФ.

ТАБЛИЦА 5. ДИНАМИКА ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПО НАЛОГОВЫМ
ПЛАТЕЖАМ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ
(В ЦЕНАХ ДЕКАБРЯ 1996 г.) В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 1997 г.

Задолженность по налоговым платежам	1996						1997
		Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь
Всего, млрд руб.	57 886	62 669	63 559	60 169	58 035	57 617	55 891
Изменение недоимки, всего, %		8,3	1,4	-5,3	-3,5	-0,7	-3,0
По НДС, млрд руб.	42 057,5	48 368,1	49 520,3	47 264,8	45 009,9	45 351,9	45 323,9
Изменение недоимки по НДС, %		15,0	2,4	-4,6	-4,8	0,8	-0,1
По налогу на прибыль, млрд руб.	9 218,4	8 734,3	8 789,4	8 144,1	9 527,1	10 166,5	9 706,6
Изменение недоимки по налогу на прибыль, %		-5,0	0,6	-7,3	16,9	6,7	-4,5

Источник: Министерство финансов РФ.

Ответной причиной такой динамики задолженности предприятий перед бюджетом явились жесткая позиция правительства весной 1997 г. и его настойчивость, которые привели к резкому росту не только объема погашения недоимок (из числа крупнейших недоимщиков, к 1 августа существенно сокративших свою задолженность бюджету, выделяются такие предприятия, как Севергазпром, Пермьтрансгаз, Сургутгазпром, Астраханьгазпром, Горьковская железная дорога, Куйбышевская железная дорога, Камчатскэнерго, Рязанский НПЗ, Норильскгазпром, Роснефть — Пурнефтегаз и др.), но и величины сбора текущих налогов. Как видно из табл. 6, в первом полугодии был зафиксирован динамичный рост текущих налоговых поступлений (налоговые поступления за вычетом погашения недоимки). Особенно выделяются показатели

ТАБЛИЦА 6. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ В 1997 г., млрд руб.
(если не указано иное)

	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль	Авг.
Накопленные налоговые поступления	10 000	23 499	46 995	75 794	97 079	123 924	141 234	159 240
В том числе погашение недоимки с начала года	1 005	2 824	10 498	19 427	28 976	37 403	42 895	45 681
Налоговые поступления ежемесячно	10 000	13 499	23 496	28 799	21 285	26 845	17 310	12 600
В том числе ежемесячное погашение недоимки	1 005	1 819	7 674	8 929	9 549	8 427	5 492	2 786
Текущие платежи	8 995	11 680	15 822	19 870	11 736	18 418	11 818	9 814
Темпы изменения текущих платежей, %		29,8	35,5	25,6	-40,9	56,9	-35,8	-16,9
Текущие платежи, % месяч. ВВП	4,5	5,8	7,8	9,7	5,7	8,6	5,3	4,2
Помесячный ВВП, трлн руб.	201	200	204	205	207	215	222	234

Источник: Министерство финансов РФ.

марта, объясняющиеся во многом сменой состава правительства и более решительными действиями по увеличению налоговых доходов федерального бюджета. В то же время в июле произошло значительное сокращение текущих налоговых платежей, которое продолжилось и в августе. Одна из причин такого снижения, как нам представляется, состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции правительства по отношению к неплательщикам налогов. Смягчение правительственной позиции проявилось, в частности, в отсутствии сколько-нибудь жестких действий по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать свои долги в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 марта 1997 г. № 254, в принятии постановления от 4 июля 1997 г. № 928, предполагающего крайне мягкую схему зачета долгов бюджету (с учетом долга бюджетных организаций) и налоговых недоимок в ТЭК, и решении о прощении недоимок по штрафам и пени и др.

Для решения проблемы неплатежей в бюджет помимо реструктуризации долгов предполагается предпринять попытки проведения обратных зачетов, т. е. по цепочке от нало-

говой задолженности предприятий, а не от задолженности правительства, как это безуспешно делалось ранее. Чтобы избежать продаж обязательств правительства на рынке суррогатов с большим дисконтом, необходим административный контроль прохождения взаимозачетов по всей цепочке неплатежей, что наталкивается на ряд технических ограничений. В то же время всеобщая секьюритизация задолженности предприятий позволяет в принципе обходиться без построения цепочек взаимозачетов. Угроза перераспределения собственного капитала в пользу государства является более эффективным средством, чем организация вексельного обращения по цепочке неплатежей. Важно, что механизм перераспределения собственности вполне применим в условиях, когда проведение банкротств наталкивается на серьезные институциональные барьеры.

Проект бюджета на 1998 год

Подготовленный в августе проект бюджета на 1998 г. исходит из более жестких процедур распределения государственных средств, чем бюджеты предшествующих лет (табл. 7). В частности, ведомства получают лимиты финансирования и теряют возможность торга с правительством. Благодаря реализации основных положений нового Налогового кодекса предполагается снизить налоговую нагрузку на экономику при росте уровня собираемости и уменьшении масштабов противозаконного уклонения от налогов. Фискальные отношения с субъектами Федерации будут строиться на основе более жесткой зависимости регионов — получателей трансфертов от центральных органов. Проект бюджета предусматривает сокращение первичного дефицита (без учета обслуживания государственно-го долга) до 0,5% ВВП (3,3% ВВП в 1996 г.). Приоритетными статьями расходной части бюджета становятся ассигнования на проведение военной реформы, социально-культурную сферу, здравоохранение.

3. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

В первом полугодии 1997 г. продолжилась реализация жесткой денежно-кредитной политики, начавшаяся в 1995 г. Двумя основными причинами значительного снижения уровня инфляции, наблюдаемого в 1996–1997 гг., являются в первую

Таблица 7. Основные показатели проекта федерального бюджета на 1998 г., % ВВП

Показатели	1996 (фактическое исполнение)	1998 (проект)
всего доходов	12,6	12,37
В том числе:		
I. НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	9,7	10,52
В том числе:		
1. Налог на доход (прибыль) предприятий	1,4	1,04
2. Налог на доходы от капитала	0	0,36
3. Налог на добавленную стоимость	3,7	5,38
4. Акцизы	2,0	2,40
5. Платежи за пользование природными ресурсами	0,2	0,28
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	0,98
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1,9	0,94
В том числе:		
1. Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности	0,2	0,16
2. Доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности	0,04	0,22
3. Доходы от внешнеэкономической деятельности	0,7	0,29
III. ДОХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1,0	0,90
всего расходов	15,8	17,17
В том числе:		
I. Государственное управление и местное самоуправление	0,2	4,13
II. Международная деятельность	1,2	0,77
III. Национальная оборона	2,8	2,97
IV. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1,3	1,58
V. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,3	0,49
VI. Промышленность, энергетика и строительство	1,2	0,89
VII. Социальная политика	1,2	1,35
VIII. Обслуживание государственного долга	2,0	4,38
IX. Пополнение государственных запасов и резервов	0,4	0,24
X. Финансовая помощь бюджетам других уровней	2,1	1,40
XI. Целевые бюджетные фонды	0,7	0,90
ДЕФИЦИТ	-3,29	-4,80

Источник: Министерство финансов РФ, Госкомстат.

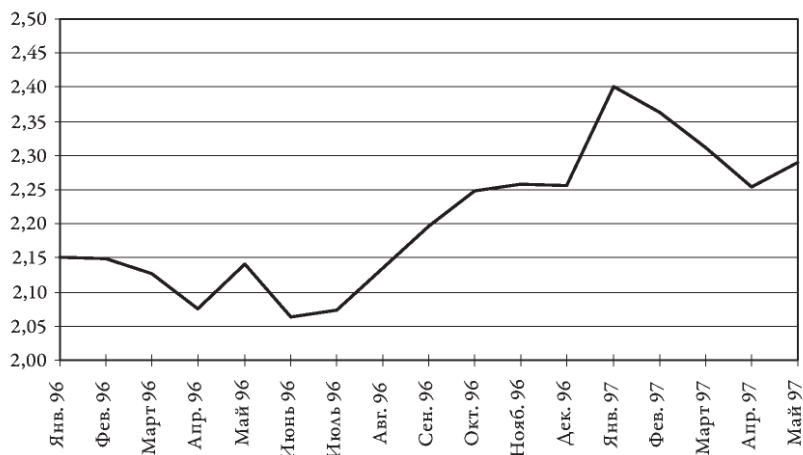


Рис. 4. Динамика денежного мультипликатора в 1996–1997 гг.

очередь контроль за ростом денежной массы в соответствии с основными положениями денежно-кредитной и валютной политики Центрального банка РФ на 1996 и 1997 гг., согласованными с Международным валютным фондом, и серьезное сокращение бюджетного дефицита за счет урезания расходной части.

По данным Банка России, за первое полугодие 1997 г. прирост денежного агрегата M_2 составил 24%. (За весь 1996 г. прирост денежной массы был 33,5%.) На начало июля объем денежной массы достиг 367 трлн руб., или более 15% годового ВВП. Отношение наличной денежной массы вне банковской системы к M_2 несколько снизилось по сравнению с 1996 г. и составило к началу марта 1997 г. 33,2%. Отношение денежной базы к M_2 немного выросло, достигнув 43% к началу июня.

Денежная масса M_2 за первые пять месяцев 1997 г. выросла чуть больше (15,0%), чем денежная база (13,2%). Это отражает снижение денежного мультипликатора с 2,4 на конец января 1997 г. до 2,29 на начало мая (рис. 4).

Накопление Центробанком внешних резервов (рис. 5) и усиление давления на рубль в сторону его повышения может быть вызвано как значительным положительным сальдо торгового баланса России, притоком иностранного капитала, так и развитием процесса дедолларизации, т. е. замены части активов экономических агентов, выраженных в иностранной валюте, на активы, номинированные в рублях.

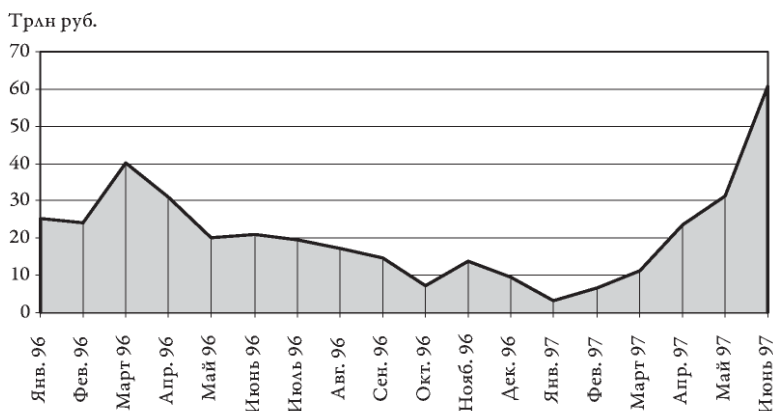


Рис. 5. Динамика чистых международных резервов в 1996–1997 гг.

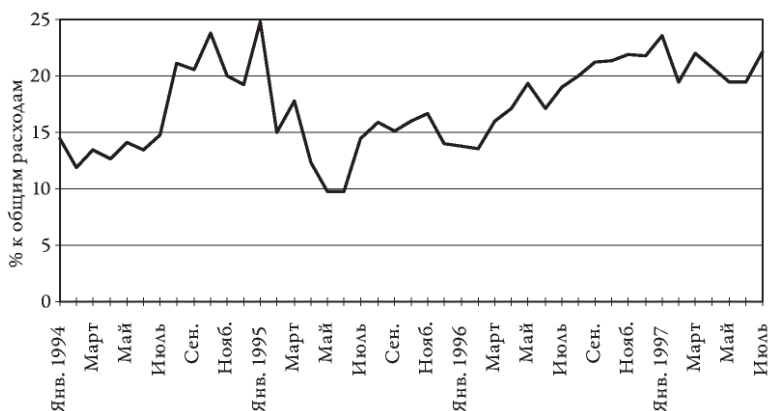


Рис. 6. Расходы населения на покупку валюты

Имеющаяся статистика не позволяет точно определить масштабы названных процессов. Так, за первое полугодие 1997 г. коммерческими банками было ввезено в Россию наличной валюты на сумму 15,55 млрд долл. США, а вывезено — на сумму 0,16 млрд долл. На первый взгляд эти данные говорят о том, что накопление валютных резервов в большей степени связано с притоком валюты в страну за счет положительного внешнеторгового сальдо и дедолларизацией активов предприятий, так как население, согласно данным Госкомстата (рис. 6), среди различных инструментов сбережения продолжает отдавать предпочтение иностранной валюте. Однако такой вывод может оказаться ошибочным, поскольку показатель объема вывезенной валюты

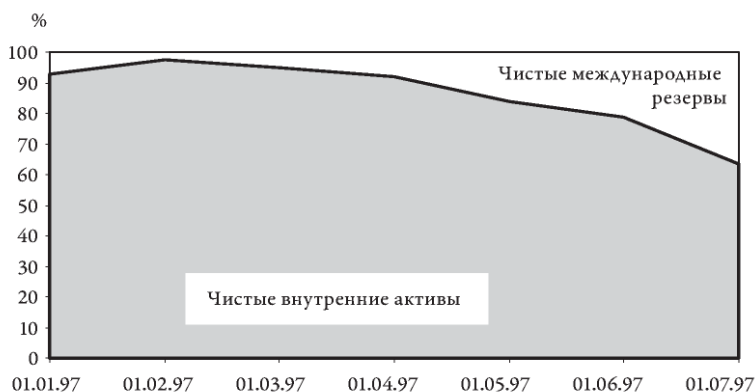


Рис. 7. Структура источников денежной базы в 1997 г.

не учитывает ее вывоза физическими лицами в наличной форме по разрешениям, выдаваемым банками, и с помощью систем кредитных карт. Нам представляется, что значительная часть ввезенной валюты используется населением не для осуществления сбережений, а в качестве оборотного капитала для неорганизованного импорта (челночной торговли) и импорта услуг, главным образом туристических. Кроме того, населением осуществляются в значительных масштабах неучитываемые статистикой трансферты в иностранной валюте в страны СНГ (в целях материальной поддержки родственников). Сказанное подтверждается и относительной стабильностью доли расходов населения на покупку валюты начиная с лета 1996 г. Высказанная гипотеза означает, что в платежном балансе России следует уменьшить положительное сальдо внешней торговли путем расширения импорта и увеличить позицию «пропуски и ошибки».

Чистые внутренние активы денежно-кредитных органов изменялись за данный период крайне незначительно: их величина уменьшилась с начала года на 0,6%, составив к началу мая 122,2 трлн руб. (рис. 7).

Рост денежной базы произошел в основном за счет увеличения официальных внешних резервов во II квартале (см. рис. 7). За первое полугодие 1997 г. валовые активы ЦБР (включая нерезервные статьи) выросли с 18,5 млрд до 23,8 млрд долл., т. е. на 29% (прирост во II квартале — 22%). В значительной мере это объясняет процесс ускоренного накопления золотовалютных активов ЦБР в мае — июне 1997 г.

Заметим, что степень мобильности международных финансовых потоков заметно усилилась после выборов и снятия в июне

Таблица 8. Индикаторы финансовых рынков в 1997 г.

Показатель	Месяц						
	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль
Месячная инфляция, %	2,3	1,5	1,4	1	0,9	1,1	0,9
Расчетная годовая инфляция по тенденции данного месяца, %	31,4	19,6	18,2	12,68	11,4	14,03	11,4
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, %	48	42	42	36	36	24	24
Аукционная ставка по ГКО (на конец месяца), %	31,85	31,01	36,55	30,64	27,26	18,64	18,75
Аукционная ставка по ОФЗ (на конец месяца), %	35,12	35,12	43,18	36,65	35,58	25,84	24,63
Аукционная ставка по ОГСЗ (на конец месяца), %	52,7	35,2	35,2	39,7	34,61	20,42	18,22
Доходность к погашению выпусков ГКО, % в год, со сроками:							
менее 1 месяца	30,55	23,9	31,39	27,40	22,00	17,84	17,5
1 – 3 месяца	33,5	28,78	33,69	32,16	24,13	19,61	18,5
3 – 6 месяцев	35,71	31,01	33,66	33,62	28,24	21,69	18,5
Средняя ставка по всем выпускам, %	34,67	29,35	33,00	32,17	26,65	20,28	18
Средняя по всем выпускам доходность к погашению ОФЗ, % в год							
	41,9	31,0	48,1	39,7	35,4	31,5	27,1
Оборот рынка ГКО — ОФЗ за месяц, млрд руб.	64 982	65 586	77 117	90 230	77 011	82 445	71 841,6
Суммарный объем ГКО — ОФЗ в обращении, трлн руб.	246,8	261,85	276,7	285,7	295,1	302,3	314,2
							317

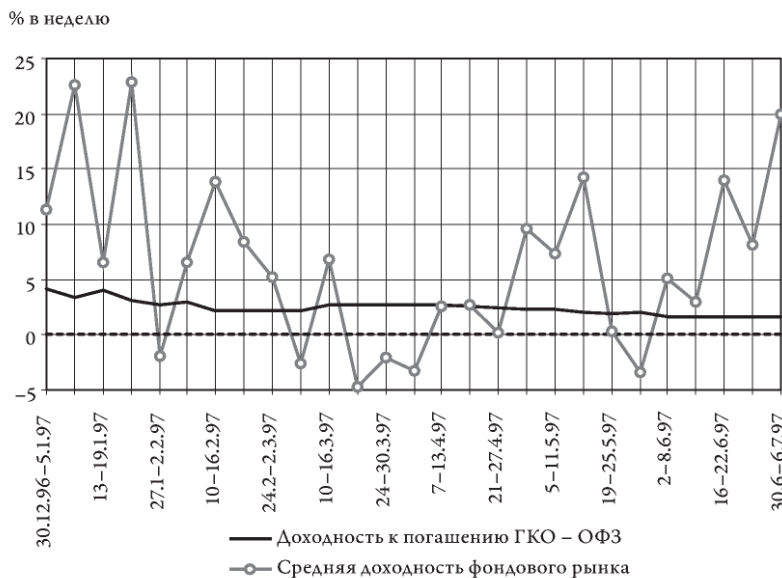


Рис. 8. Доходность фондового рынка и рынка ГКО в первой половине 1997 г.

1996 г. ограничений на конвертируемость рубля по текущим операциям. Это ставит перед валютной политикой новые проблемы, аналогичные тем, с которыми столкнулись ранее некоторые развивающиеся страны. Чувствительность к политическим событиям и некоторая стадность поведения, характерные для западных инвесторов, создают угрозу спекулятивных атак, не мотивированных фундаментальными факторами (так называемые самореализующиеся валютные кризисы). Поэтому с точки зрения долговременной стабильности валютного рынка накопление значительного запаса валютных резервов (23,8 млрд долл.) вполне обоснованно. В отношении к денежной базе валютные резервы ЦБР составляют приблизительно 77%, что на самом деле соответствует уровню второго полугодия 1995 г.

По данным платежного баланса, приток иностранных инвестиций в государственные ценные бумаги в 1996 г. составил 7,2 млрд долл. По данным Центробанка, в I квартале 1997 г. размеры портфельных инвестиций в Россию достигли 5,3 млрд долл., увеличившись почти в 3 раза по сравнению с I кварталом 1996 г. Это отразилось на динамике фондового индекса. В частности, доходность от вложений на российском фондовом рынке за рассматриваемый период была существенно выше доходности на вторичном рынке ГКО (рис. 8 и табл. 8).

Номинальный прирост объема ГКО — ОФЗ в обращении к предыдущему месяцу, %

Ставка МБК — INSTAR, % в год на конец месяца, по кредитам на:

	4,1	6,1	5,7	3,2	3,3	2,4	3,9	0,9
1 день	12,82	24,57	14,93	26,49	7,71	15,13	8,97	7,5
1 неделю	26,13	20,67	27,80	24,06	9,90	20,34	19,51	16
2 недели	28,0	35,0	29,95	28,56	16,75	21,04	16	15
1 месяц	25,0	31,0	30,00	30,40	22,13	20,00	23	23
Оборот рынка МБК за месяц, млрд руб.	42 270	50 920	56 625	69 912	67 535	74 768	78 821,8	95 000
Курс USD на конец месяца на ММВБ, руб.	5 629	5 676	5 729	5 762	5 773	5 782	5 798	5 827
Курс DM на конец месяца на ММВБ, руб.	3 441	3 364	3 418	3 327	3 394	3 352	3 160	3 250
Средний темп роста курса USD за месяц по тенденции, % в год	15,95	10,3	11,80	7,8	2,32	1,89	3,37	6,17
Средний темп роста курса DM за месяц по тенденции, % в год	-41,3	-23,8	18,92	-27,7	22,1	-1,24	-46,68	40,07
Суммарный брутто-оборот по USD и DM на ММВБ за месяц, млрд руб.	1495,5	588,3	892,7	1157,4	1956	1700	1713,8	2050
Оборот фондового рынка в РТС за месяц, млн долл. США	865,6	818	565,4	575,76	804,0	948,74	1575,16	1600
Средняя доходность фондового рынка в РТС, % годовых	54,5	31,06	-4,86	13,89	6,07	24,85	39,66	7
Риск рыночного портфеля в РТС, %	282	149,65	41,37	125,71	53,72	78,33	237,86	125

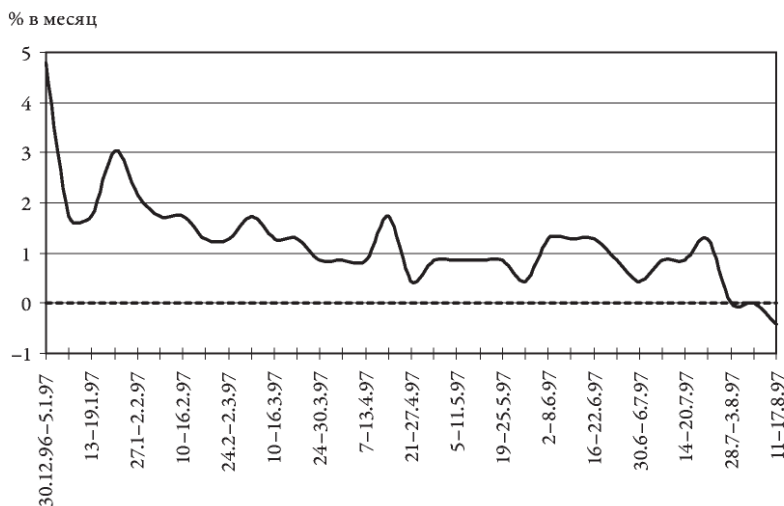


Рис. 9. Недельный индекс потребительских цен за январь — август 1997 г.

Инфляция в первом полугодии устойчиво снижается после некоторого ее повышения в конце 1996 г. Если в январе 1997 г. индекс потребительских цен составлял 2,3% в месяц, то во II квартале снизился до примерно 1% (рис. 9). По итогам первого полугодия рост цен составил 8,6%, что несколько выше ориентира денежной программы на 1997 г. Для сравнения: в первом полугодии 1996 г. инфляция была почти в 2 раза выше — 15,5%.

Устойчивое отставание темпов инфляции от роста денежной массы происходит с 1995 г., когда в результате стабилизационных мер начал расти реальный спрос на деньги. В 1996 г. объем реальной денежной массы увеличился на 9,6%, а в первом полугодии 1997 г. — на 14,2%. Увеличение спроса на деньги было вызвано главным образом процессом финансовой стабилизации, которая привела к сокращению альтернативной стоимости хранения денег за счет снижения инфляции и ставки процента, а также расширением сделок на внутреннем финансовом рынке.

Однако все это не означает, что Центробанк получает значительные возможности маневра в денежно-кредитной сфере. Рост реального спроса имеет свои границы, которые помимо прочего обусловлены инфляционными ожиданиями экономических агентов. Непредвиденное увеличение номинального предложения денег может создать ощущение отклонения по-

политики ЦБР в сторону дискреционизма и вызвать инфляционный сдвиг в ожиданиях. Такой сдвиг характерен для любой системы денежно-кредитного регулирования, не опирающейся на стабильные правила денежного контроля или не основанной на более современном механизме таргетирования инфляции.

С этой точки зрения не имеет значения обеспеченность дополнительных денежных инъекций увеличением официальных золотовалютных резервов. Внутренние активы Центробанка представлены в значительной мере высоколиквидными инструментами ГКО — ОФЗ. Часть пакета этих инструментов, так же как и иностранная валюта, может быть продана ЦБР на внутреннем рынке, если возникнет необходимость антиинфляционного денежного сжатия.

В результате интенсивного роста денежной массы в первом полугодии 1997 г. весьма вероятно превышение к концу года фактического прироста цен над ожидавшимся правительством уровнем инфляции 11,8% в год. Это возможно, даже несмотря на сезонную низкоинфляционность III квартала (0,7–0,9% в месяц) и надежды на оживление производства во втором полугодии.

В 1997 г. Центральный банк РФ продолжил политику гибкого поддержания ликвидности коммерческих банков через дисконтное окно в рамках сохраняющегося контроля за приростом денежной массы. В частности, получила продолжение политика размещения ломбардных кредитов, выдаваемых под залог ГКО по фиксированной процентной ставке. По-видимому, дисконтное окно постепенно станет доминирующим каналом денежного регулирования. Это вполне логичное изменение механизма денежной политики в постстабилизационных условиях, когда инфляция снижена до 13–15% годовых, а динамика процентных ставок денежного рынка постепенно приближается к паритетному уровню (учитывающему прирост обменного курса доллара, трансакционные издержки и незначительную премию за риски конвертации и неуплаты). В частности, средневзвешенная величина процента по ломбардным кредитам составила в апреле 1997 г. 24,4% годовых, т. е. была существенно ниже ставки рефинансирования ЦБР (рис. 10). Последняя составляла в апреле 42% и была понижена 28 апреля до 36%. Последующее значительное понижение ставки рефинансирования до 24% произошло 16 июня.

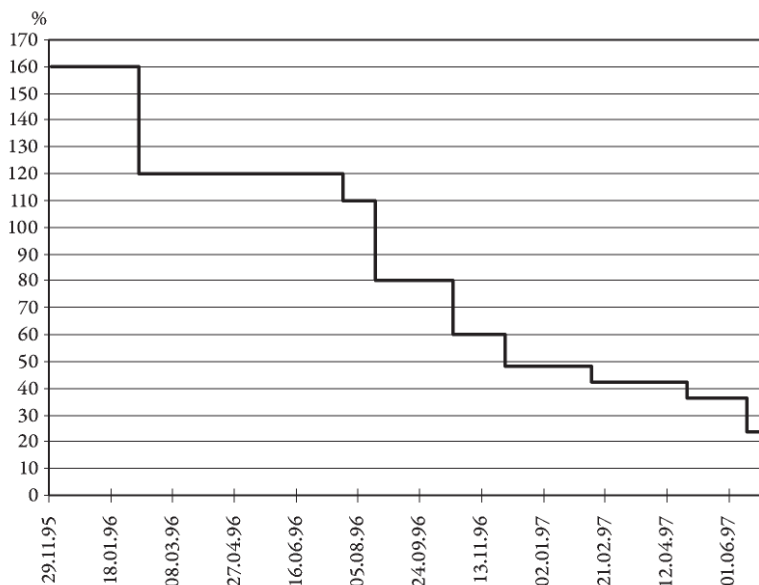


Рис. 10. Ставка рефинансирования ЦБ РФ в 1996–1997 гг.

В целом логичным изменением политики ЦБР в условиях стабильной и контролируемой инфляции (в интервале 10–15% в год) был бы акцент на контроль за сверхкраткими ставками денежного рынка, опирающийся на механизм ломбардного кредитования. К началу июня 1997 г. доля сверхкратких кредитов (не более 7 дней) в общем объеме непогашенных ломбардных кредитов составляла 90%.

С 1 мая 1997 г. Центральный банк изменил нормативы обязательных резервов для коммерческих банков по рублевым и валютным вкладам. В частности, была снижена норма резервирования по рублевым счетам до востребования и срочным обязательствам до 30 дней с 16 до 14% (20% в июне 1996 г.), по обязательствам от 31 до 90 дней — с 13 до 11%, от 91 дня и более — с 10 до 8%. Норма резервирования по привлекаемой банками иностранной валюте увеличена с 5 до 6%. В комментариях руководства ЦБР неоднократно звучали высказывания о продолжении постепенного сближения норм резервирования по валютным и рублевым депозитам (что, на наш взгляд, не вполне оправданно при стремлении денежных властей к дедолларизации).

Решение о снижении норм резервных отчислений хотя и отражает некоторое смягчение денежной политики, но само

по себе вполне согласуется с ориентирами роста денежной массы, установленными в денежной программе на 1997 г. Снижение норм резервирования происходило параллельно с пересмотром ставки рефинансирования и снижением ставок ломбардного кредитования.

Проводящееся смягчение денежной политики вполне логично в условиях роста спроса на реальные кассовые остатки. Повышение ставок резервов на долларовые средства целесообразно для стимулирования процесса дедолларизации, начавшегося в конце 1996 г. После подавления инфляционных ожиданий в 1995 г. Центральный банк России утвердил свою антиинфляционную репутацию. Причем это относится не только к последовательному проведению антиинфляционной политики, но и к заметному усилению акцента на нормативное регулирование банковской деятельности. Поэтому незначительное смягчение политики по усмотрению Центрального банка не представляет угрозы для финансовой стабильности.

4. РЫНОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

За первые четыре месяца 1997 г. объем государственного внутреннего долга по ГКО — ОФЗ увеличился на 21,1%. Номинал обращающихся на внутреннем рынке государственных бумаг составил к концу апреля 285,7 трлн руб., или 8,8% ВВП (см. табл. 8). За этот же период объем размещения ГКО — ОФЗ составил 160,3 трлн руб. Продажа государственных бумаг позволила выручить 133,5 трлн руб., из которых в бюджет было привлечено 7,5 трлн руб. К началу августа стоимость ГКО — ОФЗ по номиналу выросла до 311 трлн руб.

В то же время устойчиво продолжалось снижение доходности ГКО — ОФЗ, а следовательно, и стоимости обслуживания номинированного в рублях государственного долга. Однако доходность по государственным бумагам на первичном рынке была весной относительно высока по сравнению с доходностью других финансовых инструментов (депозиты, кредиты межбанковского рынка и др.).

В марте 1997 г. был осуществлен второй выпуск российских еврооблигаций объемом 2 млрд немецких марок сроком на 7 лет при доходности 9% годовых (первый выпуск еврооблигаций на сумму 1 млрд долл. со сроком 5 лет и доходностью 9,25% состоялся в ноябре прошлого года). В конце июня произошло размещение десятилетних еврооблигаций Прави-

тельства России на сумму 2 млрд долл., причем объем заявок в 2 раза превысил размеры предложения. Решение об ограничении эмиссии было продиктовано лимитами внешних заимствований на текущий год. Доходность нового транша еврооблигаций несколько повысилась, составив 10,4% годовых, однако с учетом увеличения срока до погашения и размеров эмиссии такое повышение незначительно. Все это свидетельствует о продолжающемся повышении интереса со стороны иностранных инвесторов к российским финансовым рынкам и сохраняющемся доверии к проводимой российским правительством экономической политике.

В апреле — мае на внутреннем рынке государственного долга происходило достаточно плавное снижение ставок. На конец мая пришелся некоторый скачок цен, что было связано скорее всего со спросом нерезидентов, стремящихся в максимальной степени использовать возможности данного рынка. Дело в том, что Центральным банком было заранее объявлено о снижении фиксированной валютной доходности по государственным бумагам для этой категории инвесторов. В августе 1997 г. валютная доходность по операциям с ГКО — ОФЗ была снижена с 11 до 9% годовых.

В результате роста котировок к началу июня процентные ставки по безналоговым сериям снизились до 15–20%, а по налоговым — до 23–27%. Установившийся уровень ниже 20% по безналоговым сериям должен стать нормальным в сложившихся макроэкономических и политических условиях, что и было подтверждено резким снижением ставки рефинансирования в середине июня с 36 до 24%.

В связи с падением доходности ГКО — ОФЗ заметно возрос интерес инвесторов к муниципальным облигациям, которые в I квартале еще не относились к высокодоходным инструментам. Кроме того, с 20 июня на ММВБ начались торги сельскими облигациями со сроками до погашения 1, 2 и 3 года, в которые переоформлены долги субъектов РФ Правительству России за товарные кредиты, выданные Министерством финансов в 1996 г. Общий объем долга составляет 9,1 трлн руб.

Развитие рынка внутреннего долга после президентских выборов опровергло распространенные ранее опасения о том, что Минфин создает финансовую пирамиду. С июля 1996 г. динамика внутреннего долга, доходности и стоимости обслуживания резко изменилась (рис. 11). В этом помимо устранения политической неопределенности сыграл большую роль офи-



Рис. 11. Рынок ГКО — ОФЗ

циальный допуск нерезидентов на внутренний рынок государственных бумаг в феврале прошлого года. В результате снижения доходности заметно упала стоимость обслуживания, а накопление долга пошло по логистической кривой (которая была близка к экспоненте на начальном периоде развития рынка ГКО, что и наводило на подозрения о создании финансовой пирамиды).

Стабилизация динамики внутреннего долга позволяет Министерству финансов РФ в полном объеме реализовывать одну из основных целей политики управления этим долгом, а именно максимальное удлинение сроков до погашения государственных облигаций. В середине августа 1997 г. средний срок до погашения (дюрация) ГКО — ОФЗ составлял 199 дней, тогда как в начале 1996 г. — 105 дней. Удлинению сроков обращения способствует выпуск новых серий ОФЗ, и, в частности, с фиксированным купоном, а также переоформление 15 марта 1997 г. задолженности Минфина Центробанку в 13 новых траншей ОФЗ со сроком до погашения от 4 до 16 лет. В июле ЦБР объявил о плане продажи пакета этих ОФЗ стоимостью 30,7 трлн руб. на вторичном рынке.

По нашему мнению, в настоящий момент цель удлинения сроков до погашения представляется оправданной, поскольку удлинение периода обращения облигаций снимает с правительства риск повышения стоимости обслуживания

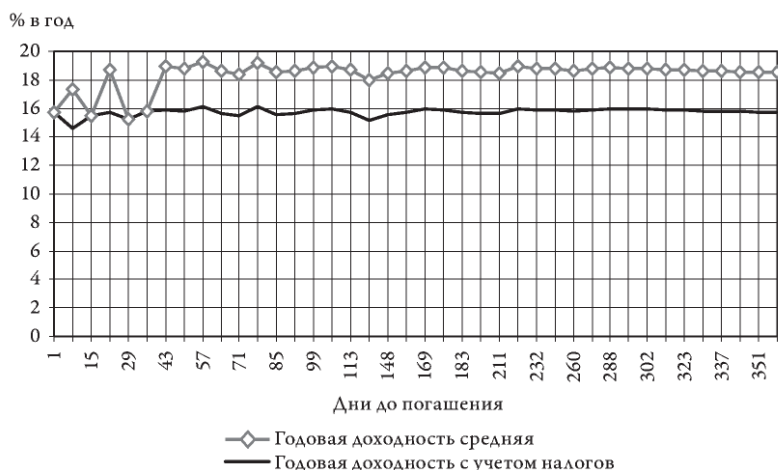


Рис. 12. Временная структура доходности ГКО на 2 сентября 1997 г.

долга, позволяя более четко предвидеть соответствующие расходы в бюджетных проектировках. Отношение долгосрочных ставок денежного рынка к краткосрочным чувствительно реагирует на изменение инфляционных ожиданий. Отсутствие значительных отклонений между доходностью государственных ценных бумаг с короткой (несколько дней) и более продолжительной (около одного года) дюрацией демонстрирует высокую степень доверия контрагентов к денежно-кредитной политике правительства и Центрального банка РФ (рис. 12).

Наконец, проблема накопления внутреннего долга пока еще не столь остра, чтобы существенно воздействовать на макроэкономическую ситуацию, как это наблюдалось в ряде развитых и развивающихся стран. За период между 1 января 1994 г. и 1 января 1996 г. величина внутреннего долга, выраженная в долях ВВП, сократилась почти в 2 раза, составив 11% ВВП, что объясняется относительно более быстрым обесценением задолженности правительства по прямым кредитам перед ЦБ РФ по сравнению с ростом объема заимствований на финансовом рынке. Тем не менее в 1996 г. реальная величина внутреннего долга начала быстро увеличиваться, достигнув к началу 1997 г. 16,2% ВВП. Дальнейшая динамика государственного долга будет зависеть от степени политической стабильности и наличия у правительства достаточных возможностей для увеличения налоговых доходов бюджета.

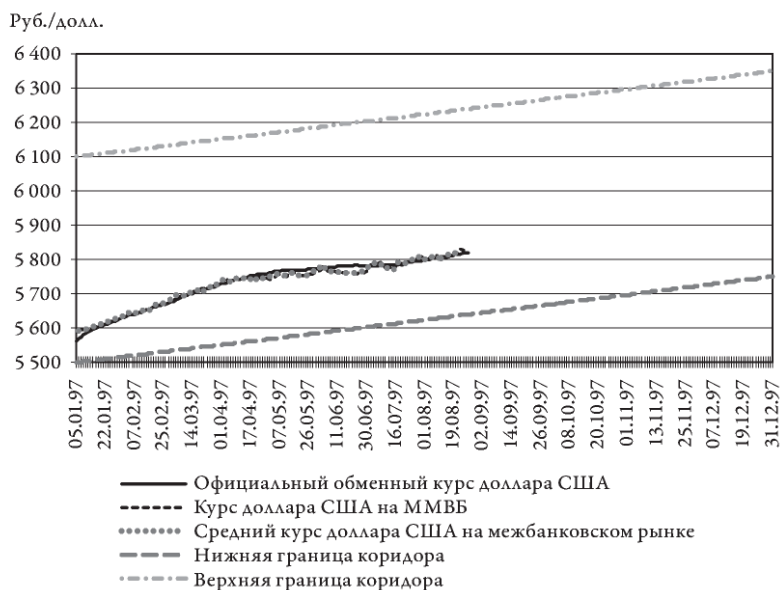


Рис. 13. Динамика официального, биржевого и среднего межбанковского обменного курса доллара США и границы валютного коридора в 1997 г.

5. ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА

Несмотря на фактор политической неопределенности в течение почти всего 1996 г., валютный рынок сохранял стабильность. Потенциальная угроза достигла пика к октябрю, когда чистые валютные резервы ЦБР упали до чрезвычайно низкого уровня 1,3 млрд долл. (в пересчете по текущему официальному курсу). Однако валовых иностранных активов оказалось вполне достаточно, чтобы сохранить политику плавного обесценения рубля при минимальных колебаниях курса доллара 0,8–2,8% в месяц.

В ноябре 1996 г. Центральный банк и Министерство финансов РФ объявили о продлении действия наклонного валютного коридора и в 1997 г. В частности, обменный курс доллара США был задан как 5500–6100 руб. за доллар на 1 января текущего года и 5750–6350 руб. за доллар на 31 декабря. Сдвиг середины интервала за год должен составить около 6% (рис. 13).

В I квартале 1997 г. официальный и рыночный курс доллара устойчиво рос примерно одинаковыми темпами 0,6–0,7% в месяц (или 7–8% в годовом исчислении). В начале II квартала рыночные котировки стали отставать от официального курса. В апреле

доллар на ММВБ вырос лишь на 0,3% (3,6% в год), а на межбанковском внебиржевом рынке упал на 0,4%. В мае — июне практически прекратился рост официального курса. Однако в июле курс доллара увеличивался более быстрыми темпами.

Такая динамика доллара связана не только с сезонным увеличением экспортной выручки, но и с благоприятной для России макроэкономической ситуацией. В условиях возросшего притока капитала Центральный банк будет вынужден поддерживать курс доллара, сохраняя, насколько возможно, ориентиры денежной программы. В отличие от лета 1995 г. текущая ситуация облегчается отсутствием валютного коридора с явно заданными границами курсовых колебаний. Однако поскольку Центральный банк не заинтересован в дестабилизации финансовых рынков, то, по всей видимости, массированные рублевые интервенции могут быть предприняты. Однако дальнейший рост денежной базы наталкивается на ограничения денежной программы. В целях стерилизации экспансионистского эффекта рублевых интервенций на динамику денежной массы и процентных ставок Центральный банк должен будет продать часть своих запасов ГКО — ОФЗ. Реструктуризация портфеля ЦБР в сторону увеличения валютных активов, в частности, реализуется в объявленной Центробанком в конце июля продаже облигаций с постоянным купоном со сроком обращения более 4 лет на сумму 30 трлн руб. (Эти облигации являются частью долга Минфина по кредитам ЦБ, выданным в 1992–1994 гг. и переоформленным в пакет облигаций на 80 трлн руб.)

*6. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В 1997–1998 ГОДАХ*

Первые позитивные результаты деятельности нового правительства проявились уже во II квартале. Точнее, в них совместились позитивные предпосылки 1995–1996 гг. с набором последовательных мер исполнительной власти по преодолению постстабилизационного бюджетного кризиса.

Прежде всего новое правительство смогло несколько улучшить ситуацию с собираемостью налогов (см. табл. 6). Принятые меры носили, впрочем, почти исключительно организационный и политический характер, однако именно эти шаги и требовались от правительства в первую очередь. Массовый характер неуплаты долгов привел к тому, что реформирование налоговой системы определилось как задача действительно

ТАБЛИЦА 9. ДИНАМИКА ЗАБАСТОВОК В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 1997 г.

Показатель	Янв.	Фев.	Март	Апр.	Май	Июнь	Июль
Число предприятий и организаций, в которых прошли забастовки	5 716	5 360	4 413	1 218	381	52	63
Число участников, тыс.	189	172	309	50,2	26,5	18	11,1
Не отработано рабочего времени, тыс. человеко-дней	1 565	989	869	463	258	251	49,7

необходимая и ставшая предметом широких дискуссий политической и хозяйственной элиты страны.

Был принят комплекс мер по выплате бюджетных долгов по зарплате и пенсиям. С одной стороны, это способствовало заметному снижению социально-политической напряженности в обществе, что, в частности, проявилось в заметном ослаблении накала забастовочной борьбы, резко нараставшей в январе — марте, а затем пошедшей на спад (табл. 9). С другой стороны, произошло замедление роста задолженности по зарплате в негосударственных секторах экономики.

Правда, пока еще нельзя говорить об окончательном разрешении проблемы бюджетных долгов. Даже при росте собираемости налогов появление средств на выплату задолженности было результатом прежде всего продажи государственных пакетов акций некоторых крупных и привлекательных компаний («Связьинвест», «Норильский никель» и др.). Вопрос о возникновении этой проблемы в настоящее время оказывается вновь связанным со способностью правительства обеспечить по крайней мере неснижение уровня собираемости налогов, а также с характером бюджета 1998 г. — нереалистичность последнего вела бы к гарантированному воспроизводству ситуации с долгами перед отраслями бюджетной сферы.

Среди других социальных последствий осуществляемого курса можно выделить также сокращение показателей социальной дифференциации населения (табл. 10). Это также является естественным следствием торможения инфляции и начала структурной трансформации экономики страны.

Вместе с тем названные факторы и их последствия не смогли привести к статистически фиксируемому, несомненному росту национальной экономики.

Новая фаза посткоммунистической трансформации России, ясно обозначившаяся в 1997 г., обуславливает в свою очередь ряд новых социальных тенденций и появление ряда новых

Таблица 10. Динамика показателей социальной дифференциации населения в первом полугодии 1997 г.

Показатель	Январь	Январь — февраль	Январь — март	Январь — апрель	Январь — май	Январь — июнь	Январь — июль
Коэффициент концентрации доходов (индекс Джини)	0,373	0,371	0,37	0,369	0,369	0,368	0,369
Соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения, разы	12,8	12,6	12,5	12,4	12,4	12,4	12,5

проблем, которые будут в кратко- и среднесрочной перспективе находиться в центре политических дискуссий и борьбы.

Прежде всего структурные сдвиги, обусловливаемые бюджетным кризисом и мерами по его преодолению, вступают в решающую стадию. Ситуация оказывается достаточно болезненной в социальном отношении — оздоровление (баланси-рование) бюджета происходит до реструктуризации бюджет-ной (т. е. социальной) сферы. Впрочем, иного и быть не могло, поскольку, пока финансовые ресурсы из бюджета выделяются или хотя бы обещаются, мало кто из политиков решился бы на проведение непопулярных социальных реформ. Иными словами, реальные реформы в сферах, непосредственно связан-ных с жизнью населения, должны начаться только теперь, что станет источником повышенной напряженности предстоящих лет. Болезненность подобной ситуации не будет компенсиро-вана даже вероятным в 1998 г. началом статистически фиксиру-емого экономического роста, поэтому состояние социальных отраслей (включая пенсионную систему) займет, по-видимому, центральное положение в политической борьбе ближайших лет.

Успех нового этапа посткоммунистических реформ в значи-тельной мере зависит от эффективности бюджетной политики исполнительной власти. Реалистичность бюджета 1998 г. явля-ется одной из важнейших предпосылок как экономической, так и политической стабильности развития страны. Между тем ве-роятность его принятия достаточно низка.

Экономико-политическая практика последних лет под-тверждает наличие парадоксального факта: состояние перма-нентного бюджетного кризиса устраивало практически все по-литические силы и ветви власти. Благодаря ему правительство получало возможность маневра, выбирая между теми или ины-

ми вариантами расходования средств, которых все равно было недостаточно для выполнения всех бюджетных программ. Руководители министерств и ведомств (включая силовые) ссылались на невыполнение бюджетных обязательств могли прикрывать неэффективность своей деятельности. Аналогично могли поступать и руководители субъектов Федерации, сваливая на федеральный Центр ответственность за положение дел в регионах. Коррумпированное чиновничество получало от этого выбора очевидные материальные дивиденды. Законодатели имели возможность путем раздувания бюджета демонстрировать свою заботу об избирателях и бесконечно обвинять правительство в слабом руководстве и нарушении Закона о бюджете. Наконец, поддержание и усугубление бюджетного кризиса с очевидностью подрывало доверие населения к действующей исполнительной власти и делало победу оппозиции на предстоящих парламентских и президентских выборах практически неизбежной без особых дополнительных усилий с ее стороны.

По всем названным причинам отношение законодательной власти к проекту федерального бюджета на 1998 г. будет преимущественно негативным. По политическим причинам бюджет будет трудно провести через оппозиционное большинство в Государственной думе, по экономическим — через Совет Федерации, поскольку проект правительства предполагает существенное снижение средств, идущих на трансферты регионам.

Дискуссия вокруг правительственного законопроекта о бюджете (а также о непосредственно связанном с ним Налоговом кодексе) имеет одним из своих политических последствий роспуск Думы и проведение досрочных парламентских выборов. Этот выход вряд ли является предпочтительным для правительства, чьи экономические успехи пока явно недостаточны для значимого роста его поддержки со стороны электората. Досрочные выборы, как правило, малопривлекательны и для оппозиции, поскольку ее положение в настоящее время является достаточно комфортным. Подобная ситуация позволяла, несмотря на ряд острых политических кризисов, избегать досрочных выборов после 1993 г.

Однако в настоящий момент ситуация может измениться. Лидеров левых и националистов в Государственной думе не может не тревожить обозначившаяся тенденция ослабления их популярности среди избирателей, причем в случае успеха нового этапа реформ привлекательность оппозиции может еще более снизиться. С этой точки зрения проведение досрочных парламентских выборов могло бы быть выгодно оппозиции, особенно

части руководства КПРФ. Однако при такой постановке вопроса неизбежно будет спровоцирован конфликт между руководителями оппозиционных партий, чье переизбрание гарантировано, и основной массой рядовых депутатов, которые в случае досрочных выборов могут лишиться своего нынешнего положения. Поэтому лишь практическое развитие событий покажет, как может разрешиться возникающий здесь конфликт интересов.

Еще одним аспектом постстабилизационного развития является дальнейшая трансформация социально-политических интересов российской элиты. Как было отмечено выше, в 1997 г. произошло окончательное вымывание из хозяйственно-политической элиты представителей традиционного советского истеблишмента — «красных директоров». И одновременно наметился раскол между ведущими представителями новой элиты, связанной прежде всего с финансовым капиталом.

Ключевой проблемой политической стабилизации посткоммунистической России является формирование консенсуса среди ведущих представителей нового отечественного бизнеса, причем здесь возникает непростая проблема характера и меры этого консенсуса. С одной стороны, единство взглядов и интересов бизнес-элиты должно быть достаточным, чтобы не дестабилизировать конституционно-политические основы существующего режима, соответствующего критериям рыночной демократии. С другой стороны, опасно возникновение ситуации, когда экономическое пространство страны было бы поделено (хотя бы неформально) между ведущими хозяйственно-политическими группировками, заложником в руках которых неизбежно оказалось бы государство. Последнее и было бы реальной системой олигархического правления, об опасности которой в настоящее время часто говорят политические и экономические эксперты. Причем, по нашему мнению, подобная система еще не стала в России господствующей.

Как известно, верхушка отечественного бизнеса нашла общий язык для объединения усилий в преддверии президентских выборов с целью недопущения победы левонационалистических сил. Это был важный признак формирования консенсуса среди ведущих экономико-политических групп. Контуры исполнительной власти конца 1996 — начала 1997 г., казалось бы, свидетельствовали о слиянии ведущих предпринимателей с властью и о разделе сфер влияния между ними. Наиболее типичными примерами такого развития событий стали назначения на государственные должности В. О. Потанина и Б. А. Березовско-

го, а также резкое усиление позиций В.А. Гусинского (передача 4-го канала НТВ) и А.П. Смоленского (фактическая передача СБС Агропромбанка) при помощи государства.

Однако формирование «правительства команды» в совокупности с обострением финансовых проблем обусловило шаги государства по пересмотру складывавшихся олигархических отношений. Тезис А.Б. Чубайса о недопустимости получения предпринимательскими структурами «контрольного пакета» над правительством лишь обозначил возникшую проблему. Конфликт вокруг аукциона по акциям «Связьинвеста» и «Норильского никеля» продемонстрировал не только процесс концентрации собственности в руках одной финансовой группировки (ОНЭКСИМ-банка), но и стремление правительства изменить правила игры, предполагающие его прямую зависимость от бизнеса. Этот же смысл имеют и предпринятые летом шаги по изъятию средств крупнейших бюджетных организаций (вроде таможни) из коммерческих банков и передаче этих счетов в Центральный банк.

Последовавший за этим острый кризис отношений между правительством и значительной частью предпринимательской элиты явился, следовательно, не случайным, а исключительно знаменательным. Это кризис стабилизации и роста, поскольку от его разрешения зависят принципиальные особенности дальнейшего функционирования экономической и политической системы России, причем зависят в двух отношениях. С одной стороны, стоит вопрос о зрелости бизнеса, его способности достичь взаимопонимания по базовым ценностям развития страны — здесь идет речь о готовности бизнеса воспринять ценности рынка и демократии в качестве универсальных безотносительно к возможностям поиска собственной «политической ренты». С другой стороны, стоит вопрос о способности государственной власти выступать арбитром в сложной системе хозяйственно-политических отношений, ее возможности противостоять интересам отдельных фирм (пусть даже крупнейших), не допуская ни «приватизации государства», ни превращения его в устойчивый источник получения «политической ренты».

Итак, вопросы консенсуса и конкуренции предпринимательской элиты, разрешения налогового и фискального кризиса, а также связанная с этим болезненность запаздывающих реформ социальной сферы являются ключевыми вопросами, стоящими перед правительством в перспективе ближайших одного-двух лет. В современной ситуации их решение имеет для страны стратегический характер.

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В 1997 ГОДУ¹

Исходя из сложившейся на конец 1996 г. политико-экономической ситуации в России можно было предположить, что 1997 год ознаменует возможность создания ситуации большого «окна возможностей»², когда при подавленной (не заинтересованной в решительном противостоянии) Государственной думе и доверии президента «правительство команды» получит возможность разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу независимо от степени популярности предусмотренных ею мер.

К началу 1997 г. проблемы макростабильности отходят на задний план. Динамика инфляции, снижение доходности ГКО, позитивная динамика социальных показателей демонстрируют, что при сохранении проблемы бюджетного кризиса основная причина торможения начала экономического роста перемещается в институциональную сферу.

Заинтересованность оппозиционного большинства Государственной думы в продолжении вялотекущего экономического кризиса, с одной стороны, и коалиционный состав правительства, явившийся результатом послевыборного компромисса между исполнительной властью и бизнесом, — с другой, привели к созданию ситуации политического тупика, когда четко обозначенные разнонаправленные частные интересы препятствуют проведению последовательной экономической политики.

Возможными на начало 1997 г. представлялись два варианта дальнейшего развития событий. Первый вариант — переломить ситуацию и интенсифицировать реформенный процесс, предприняв решительные шаги в направлении преодоления бюджетного кризиса, реструктуризации естественных монополий, социальной сферы и т. д. Второй вариант — двигаться

¹ См.: Российская экономика в 1997 г.: тенденции и перспективы. Вып. 18. М.: ИЭПП, 1998.

² Первое такое «окно возможностей» было в конце 1991 — начале 1992 г.

в сторону олигархического развития, когда состояние устойчивого кризиса в финале даст победу оппозиции или недемократическое развитие событий.

В этих условиях к весне окончательно назрела необходимость перехода от «правительства коалиции» к «правительству команды»¹. Формирование обновленного Кабинета весной 1997 г. с выдвижением А. Б. Чубайса на ключевую позицию первого вице-премьера и министра финансов положило конец затянувшейся ситуации политической неопределенности и способствовало созданию политических предпосылок экономического роста.

Основной, стратегически важной с точки зрения перспектив экономического развития страны проблемой, с которой столкнулось новое правительство, стало преодоление бюджетного кризиса.

Можно выделить ряд причин бюджетного кризиса в России как экономического постстабилизационного кризиса в преддверии начала роста.

Во-первых, при деградации действующей налоговой системы кризис государственных доходов усугубился отсутствием инфляционного налога.

Во-вторых, откладывание структурной реформы бюджетной сферы обусловило кризис государственных расходов. В свою очередь, урезание государственных расходов оказало крайне отрицательное воздействие на систему социальной защиты населения, отрасли непроизводственной сферы и армию. В случае отказа от решения проблем реформирования бюджетного сектора в 1997 г. бюджетный кризис грозил приобрести гораздо более устойчивый и политически опасный характер.

В целях достижения сбалансированности бюджета правительство принимало меры в нескольких направлениях.

Во-первых, исходя из того, что именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке, обновленное правительство развернуло решительную борьбу за повышение доходов бюджета. Основные меры, на которые сделало ставку правительство, — это изменения в порядке и очередности

¹ Подробнее см.: Российская экономика в первом полугодии 1997 г.: тенденции и перспективы. Вып. 17. М.: ИЭПП, 1997. См. с. 267 настоящего издания.

сбора налогов и финансировании расходов, а также реструктуризация и секьюритизация задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с уклонением от налогов ориентирован и предложенный Государственной думе Налоговый кодекс.

Во-вторых, повышение эффективности расходов бюджета предполагало принятие мер по реформированию социальной системы, ЖКХ и армии.

В-третьих, были приняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие в том числе и подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий.

Наконец, *в-четвертых*, первая половина 1997 г. ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Принципиальная новизна данного этапа состоит в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры¹.

Очевидно, что принимаемые правительством меры, особенно в области повышения налоговых поступлений, носили болезненный характер для представителей влиятельных групп экономических интересов.

Изменяется характер приватизации. Если в 1992–1995 гг. приватизация преследовала ярко выраженные социально-политические цели, то в 1997 г. произошел явный сдвиг в сторону решения фискальных задач (табл. 1).

К этому же периоду относится и вымывание представителей бизнес-групп из исполнительной власти, прежде всего уход с поста первого вице-премьера В. О. Потанина. Другими словами, приход к власти «правительства команды» весной 1997 г. открывал новый этап в политико-экономическом развитии страны,

¹ Второе направление представлено, например, Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд», содержащимся в Послании Президента РФ указанием Минфину полностью перейти в 1998 г. на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, а также мерами по регулированию естественных монополий. Одновременно традиционную линию развивали придание новых контрольных функций и полномочий МВД (передача в подчинение МВД Госналогслужбы, налоговой полиции, таможни и службы валютного и экспортного контроля) и шумная кампания подачи декларации о доходах с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

основное содержание которого состоит в дистанцировании государства от бизнеса, национальных интересов от частных.

Увеличению свободы маневра для правительства способствовал ряд факторов. Несомненно, большую роль здесь сыграли достижение финансовой стабилизации и рост доверия инвесторов, во-первых, и стадия электорального цикла, во-вторых. Однако был и третий фактор, ставший особенностью 1997 г.

Основной структурной проблемой 1995–1996 гг. было разделение российской экономики (прежде всего промышленности) на два крупных сектора. С одной стороны, отрасли экспортно-ориентированные, заинтересованные в макроэкономической стабильности, открытой внешнему миру экономике, минимальном государственном регулировании хозяйственной деятельности. С другой — отрасли импортозамещающие (точнее, потенциального импортозамещения), которые в силу низкой конкурентоспособности страдали от рыночной либерализации и требовали протекционизма, госинвестиций и «дешевых денег». Качественно новой чертой 1997 г. по сравнению с 1995–1996 гг. является преодоление биполярности и формирование нескольких типов экономических агентов, чьи интересы находятся в сложном взаимодействии.

Анализ происходящих структурных сдвигов позволяет выделить четыре группы отраслей в зависимости от их характера и требуемых для их устойчивого развития параметров экономической политики.

Во-первых, сырьевые и энергетические отрасли, являющиеся преимущественно экспортно-ориентированными. Их положение зависит практически исключительно от уровня мировых цен на соответствующие виды продукции и от характера внешнеэкономического режима страны. Они заинтересованы в либеральной экономической системе, отсутствии протекционизма, макроэкономической стабильности как условия эффективной инвестиционной деятельности.

Во-вторых, отрасли экспорта «промежуточной продукции», прежде всего черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их положение зависит от факторов, аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента — цен на продукцию и услуги естественных монополий. Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

**ТАБЛИЦА 1. ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
ОТ ПРИВАТИЗАЦИИ, 1995–1997 гг.**

Вид доходов (без учета деноминации)	Фактический доход 1995	Фактический доход 1996 **	Фактический доход 1997***
1. Доходы от продажи имуще- ства, млрд руб.	1 105*	1 081	—
1.1. Акции акционерных обществ	—	1 076	15 646
1.2. Предприятия, не явля- ющиеся акционерными обществами	—	5	26
2. Дивиденды по акциям, млрд руб.	92,8	—	407
3. Аренда госсобственности, млрд руб.	116,7	3	305
4. Акции, переданные в залог, млрд руб.	3 573,7	—	—
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе, млрд руб.	1 543,5	—	—
6. Облигации нефтяной компа- нии «ЛУКОЙЛ», млрд руб.	887,6	—	—
7. Продажа предприятий-долж- ников, млрд руб.	—	39	168
8. Продажа недвижимости	—	24	67
9. Продажа земли	—	33	46
10. Прочие	—	352	542
Всего, млрд руб.	7 319,4	1 532	18 654

* В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 г. (Закон от 27 декабря 1995 г.) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд руб. при общем запланированном доходе 4991,8 млрд руб. Формально это бюджетное задание было выполнено (и перевыполнено) за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 таблицы) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

** При бюджетном задании на 1996 г. 12,3 трлн руб.

*** Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов приводятся за 1997 г., прочие статьи дохода — за январь — ноябрь 1997 г.

Источник: данные Госкомстата, Мингосимущества России, РФФИ.

В-третьих, производители продукции, конкурентной на внутреннем рынке. Прежде всего машиностроение и металлообработка, часть химии, медицинская и микробиологическая промышленность (особенно в части лекарственных средств), мукомольная, комбикормовая, пищевая промышленность. Для этих отраслей ключевое значение имеют стабильность национальной валюты (как фактор обеспечения устойчивости внутреннего спроса), высокий реальный курс рубля (как фактор противодействия импорту), обуздание естественных монополий. Протекционистская политика, будучи для этих секторов бессмысленной, не имеет для их развития ключевого значения, а для ряда производств (требующих импортных комплектующих и оборудования) протекционизм прямо противопоказан.

Наконец, *в-четвертых*, те сектора экономики, которые не могут адаптироваться к условиям рыночной конкуренции и требуют для своего развития господдержки (и госрегулирования), «дешевых денег», «защиты отечественного товаропроизводителя».

Очевидно, что лишь предприятия четвертой группы имеют ярко выраженные антирыночные приоритеты. Все остальные так или иначе находят свое место в открытой рыночной экономике.

Происходящие в российской экономике структурные сдвиги непосредственно определяют как расклад сил между влиятельными группами экономических интересов, так и возможности федеральной власти влиять на социально-экономические процессы, т. е. имеют серьезные политические последствия.

Прежде всего происходит ослабление антирыночных групп, составляющих базу левых партий. Благодаря этому можно прогнозировать ослабление социальной напряженности в обществе и постепенное вымывание из политической элиты сторонников ортодоксальной импортозамещающей линии (дешевые кредиты, высокие импортные тарифы, перераспределение прибыли из экспортных отраслей в машиностроение, жесткое регулирование). В пользу этого свидетельствуют хотя бы изменения в составе правительства на протяжении последних двух лет.

В этих условиях у правительства появляются дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы¹.

¹ Преодоление биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов кладут конец ситуации, когда власть

Однако уже в середине года наметился кризис программы правительства, выразившийся в отклонении Государственной думой пакета социальных законопроектов, а также в недостаточной решимости исполнительной власти в проведении последовательной реформаторской политики (снижение поступления налогов, отказ от принятия жестких мер по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать задолженность перед бюджетом, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т. д.). В результате мероприятий правительства с начала года происходит постепенное сокращение величины задолженности по налоговым поступлениям в бюджет. Однако к началу мая общая величина задолженности федеральному бюджету повысилась за счет новых недоимок и составила около 82,4 трлн руб. В целом же, несмотря на некоторый рост собираемости налогов, первоначальный план поступлений в бюджет выполнен в первом полугодии лишь на 64% (по оценкам Минфина). Хотя расходная часть бюджета исполнена на 68%, фактические расходы увеличивались и недофинансирование составило 31% суммарной величины запланированных расходов бюджета.

Можно выделить несколько причин кризиса в реализации этой программы.

Во-первых, недооцененной оказалась заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вялотекущего экономического кризиса. Одновременно в 1997 г. со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах Федерации в конце 1996 — начале 1997 г. привели к повышению ответственности региональной власти перед населением и к усилению независимости регионов от федерального Центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных в избранных. У федерального Центра, в свою очередь, как показал опыт Приморья,

должна была выбирать между поддержкой одной или другой стороны этого конфликта. Теперь правительство имеет возможность опираться в своих решениях на более широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп (скажем, поддерживая общий либеральный режим, ужесточать контроль за деятельностью естественных монополий, что совсем недавно было по политическим причинам невозможно, так как требовало поддержки антирыночных, антилиберальных сил) или противоречия между финансовыми группами, заинтересованными в развитии различных отраслей и производств.

не оказалось действенных рычагов влияния на региональную власть¹.

Во-вторых, причиной кризиса правительственной программы явилась борьба новых групп интересов за контроль над правительством.

И наконец, *в-третьих*, конфликты внутри самого правительства. Прошедший в июле 1997 г. конкурс по продаже пакета акций АО «Связьинвест» и вызванные им политические скандалы дали серьезный негативный сигнал инвесторам. Позиции А. Б. Чубайса и некоторых его коллег заметно ослабили, сам он лишился поста министра финансов. В результате ослабления позиций правительства изменилась оценка инвесторов, прежде всего зарубежных, и перспектив начала экономического роста в 1997 г. Надежды на начало быстрого экономического роста в 1997 г. в России не оправдались.

Еще одним тяжелым ударом по перспективам роста стал азиатский финансовый кризис. Ключевыми здесь являются два момента.

С одной стороны, несмотря на болезненность антикризисных шагов, они были предприняты своевременно и достаточно решительно, правительству совместно с Центробанком удалось удержать макроэкономическую ситуацию в стране под контролем. Помимо прочего это стало и демонстрацией правительством своей возросшей независимости от влиятельных групп экономических интересов, для многих из которых действия денежных властей должны были иметь весьма болезненные последствия.

Эффективность принятых мер позволила не допустить дестабилизации рубля, тогда как девальвация была проведена в большинстве *emerging market economies*, включая относительно стабильные европейские посткоммунистические страны. Тем самым Россия пока остается одной из двух стран аналогичного инвестиционного рейтинга, не снизивших курса национальной валюты.

Демонстрация эффективности политики денежных властей в условиях сохранения нестабильности на мировых валютных

¹ В этой ситуации федеральный Центр попытался стимулировать противостояние региональных властей с властями более низкого (муниципального) уровня. Был создан Совет по местному самоуправлению. Новый толчок получило обсуждение проблем бюджетного федерализма (в том числе принятие Закона о местном самоуправлении), прозрачности финансовых потоков.

и фондовых рынках привела к усилению позиций экономического блока правительства как внутри Кабинета, так и в диалоге с законодательной властью. Вместе с тем усилилась и борьба за контроль над правительством со стороны бизнес-групп.

С другой стороны, в связи с этим ключевое значение для перспектив экономического роста в стране приобретает решимость правительства в поддержании стабильного курса национальной валюты. Отказ от такого курса может быть равносильным откату назад, к ситуации дофинансовой стабилизации с присущими ей проблемами инфляционных ожиданий, отсутствия инвестиций и т. п.

Подводя итоги года, можно утверждать, что по ряду направлений социально-экономической политики прослеживается продвижение вперед.

Во-первых, налицо начало экономического роста в целом ряде отраслей народного хозяйства, а также в общей динамике ВВП. Однако главное даже не в этом росте как таковом, а в отчетливо наметившихся структурных сдвигах, особенно в промышленности (табл. 2).

В 1997 г. основными точками роста оказались предприятия, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса, т. е. успешно конкурирующие на внутреннем рынке с иностранным товаропроизводителем. Причем характерно, что эти процессы стали разворачиваться без каких бы то ни было мер протекционистского характера, без административного вытеснения иностранных конкурентов. Происходящие процессы связаны в первую очередь с активизацией внутреннего спроса (результат макроэкономической стабилизации) и с адаптацией предприятий (особенно собственников и менеджмента) к рыночной среде.

Тем самым Россия преодолевает политически опасный конфликт между экспортно-ориентированным и импортозамещающим секторами экономики, что будет способствовать стабилизации общей политической ситуации и обеспечивает большие возможности государства по проведению оптимального курса экономической политики.

Во-вторых, явно усилился процесс по разграничению сферы деятельности государства и бизнеса. Федеральная власть предприняла важные шаги по ослаблению своей зависимости от предпринимательских структур и разного рода групп интересов. Это, в свою очередь, породило ряд острых политических конфликтов, которые, по-видимому, будут продолжаться

ТАБЛИЦА 2. ДИНАМИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО ОТРАСЛЯМ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 1997 Г.,
% К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ ПЕРИОДУ ПРЕДЫДУЩЕГО ГОДА

Отрасль промышленности	I квартал	Первое полугодие	Январь — сентябрь	Январь — октябрь	Январь — ноябрь	Январь — декабрь
Электроэнергетика	94,0	95,2	96,4	96,5	97,3	97,9
Топливная	99,4	99,1	99,8	100,0	100,2	100,3
Черная металлургия	99,5	99,2	100,7	101,3	101,2	101,2
Цветная металлургия	106	102,3	102,9	103,8	104,6	105,0
Химическая						
и нефтехимическая	100,1	100,7	101,6	101,9	102,2	102,0
Машиностроение	101,0	101,9	103,2	103,0	103,1	103,5
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	89,0	98,7	101,2	101,0	101,1	101,2
Производство строительных материалов	89,0	92,9	94,5	95,0	95,5	96,0
Легкая	94,0	95,0	95,9	96,5	97,2	96,1
Пищевая	92,0	95,1	98,3	98,3	98,5	97,6
Микробиологическая	102,0	101,2	102,2	102,4	104,4	99,2
Медицинская	105,0	108,6	114,1	115,1	115,5	115,1
Полиграфическая	102,0	102,9	103,7	103,9	105,0	107,1

Источник: Госкомстат.

и в 1998 г. В центре этих конфликтов по-прежнему обещают оставаться приватизация и связанные с ней проблемы прав собственности.

В-третьих, правительству удалось существенно ослабить действие главного дестабилизирующего фактора в социальной сфере на начало 1997 г. — долгов по заработной плате и пенсиям. Летом правительство рассчиталось по долгам с пенсионерами, к осени была закрыта задолженность по денежному содержанию военнослужащих, к новому году полностью перечислены в регионы средства для погашения федеральной задолженности по заработной плате бюджетникам. Решение этих и ряда других проблем привело к заметному снижению (после марта) накала забастовочной борьбы. Количество забастовок, численность их участников и потери рабочего времени от забастовок с апреля по декабрь оказались значительно меньше, чем за первые три месяца 1997 г.

В-четвертых, правительство смогло разработать и предложить законодателям ряд реальных и действенных реформ, которые были конкретны и технологичны. Прежде всего это Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, пакет социальных реформ, концепция пенсионной реформы, предложения по реформе здравоохранения. Хотя по политическим причинам большая часть этих документов не получила официального одобрения законодателей, появление их исключительно важно, поскольку закладывает основы решения этих острых проблем в дальнейшем, т. е. исполнительная власть теперь имеет достаточно ясное представление о конкретных направлениях своих действий в соответствующих областях.

В-пятых, на протяжении значительной части 1997 г. удавалось обеспечивать оздоровление и поддержание стабильности денежно-кредитной системы (табл. 3). Инфляция в России в 1997 г. была ниже, чем в «передовых» посткоммунистических странах, включая Польшу.

В-шестых, важным итогом года стало вступление России в Парижский и Лондонский клубы. Российский рынок ценных бумаг был в 1997 г. наиболее быстро растущим в мире.

Наконец, *в-седьмых*, появились изменения в позитивную сторону целого ряда социальных показателей, включая продолжительность жизни, заболеваемость, преступность и раскрываемость преступлений и т. п.

Разумеется, не все проблемы были решены и тем более далеко не все проблемы были решены последовательно. Среди

ТАБЛИЦА 3. ДИНАМИКА ДЕНЕЖНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В 1997 г.

	Мо (на конец месяца)		Денежная масса М2 (на конец месяца)		Денежная база (на конец месяца)		Денежный мультипликатор
	трлн руб.	изм. в %	трлн руб.	изм. в %	трлн руб.	изм. в %	
1996-1997 гг.							М2/ДБ
Декабрь	103,8	8,35	295,2	4,57	130,9	4,72	2,26
Январь	96,3	-7,23	297,4	0,75	123,9	-5,35	2,40
Февраль	102,0	5,92	307,6	3,43	130,2	5,08	2,36
Март	105,2	3,14	315,0	2,41	136,3	4,69	2,31
Апрель	115,2	9,51	328,4	4,25	145,7	6,90	2,25
Май	120,4	4,51	339,4	3,35	148,2	1,72	2,29
Июнь	136,8	13,62	363,8	7,19	167,0	12,69	2,18
Июль	140,3	2,56	375,5	3,22	171,4	2,63	2,19
Август	141,6	0,93	377,7	0,59	174,7	1,93	2,16
Сентябрь	134,8	-4,80	376,2	-0,40	169,8	-2,80	2,22
Октябрь	135,7	0,67	382,3	1,62	170,4	0,35	2,24
Ноябрь	128,7	-5,16	371,1	-2,93	163,8	-3,87	2,27
Декабрь	137,0	6,45	379,5	2,26	164,5	0,43	2,31

основных неудач исполнительной власти особенно выделяются следующие.

1. Собираемость налогов. Хотя снижение доли государства в ВВП в 1997 г. резко замедлилось, сам по себе процесс продолжается. Показатель для России сегодня оказывается меньше соответствующей цифры не только большинства других посткоммунистических стран, но и доли государства в ВВП США.

2. Неплатежи между предприятиями продолжали расти, хотя темп их роста замедлился.

3. Бюджетный дефицит сохраняется на уровне, опасном с точки зрения экономического роста (при низкой монетизации ВВП возможности заимствования на внутреннем рынке оказываются весьма ограниченными).

4. Очень вялые шаги предпринимались правительством в области регулирования естественных монополий.

Центральной задачей правительства в 1998 г. должно быть продолжение курса 1997 г. и особенно усиление последовательности проводимых мероприятий. Причины такого характера задач достаточно очевидны. 1997 год стал, по существу, первым годом постстабилизационного развития экономики. Инфляция была подавлена, и на передний план вышли бюджетные проблемы и проблемы стимулирования экономического роста. Решение их носит долгосрочный характер и в любом случае (даже при очень благоприятной политической конъюнктуре, которой не было в 1997 г.) выходит за рамки одного года.

Представляется возможным выделить следующие ключевые моменты экономической политики 1998 г., которые могли бы рассматриваться в качестве индикаторов устойчивости курса правительства.

Первым таким индикатором должно стать недопущение возобновления долгов федерального бюджета по зарплатам и пенсиям. Эти долги не только дестабилизируют экономическую ситуацию, но и подрывают политические позиции правительства, ставят его в положение постоянно оправдывающегося. Объективно такая ситуация исключительно выгодна для оппозиции, в том числе в Государственной думе, которая и по популистским, и по политическим соображениям будет склонна принимать решения, необоснованно раздувающие расходы бюджета. В такой ситуации Дума сможет демонстрировать свой народный характер и одновременно затруднять положение исполнительной власти.

Вторым индикатором должно стать стремление правительства ограничивать и преодолевать другие источники роста задолженности в народном хозяйстве. Один шаг в этом направлении — решение Конституционного суда о порядке взыскания долгов перед бюджетом (ст. 855). Принципиальным здесь является то, что преимущественное положение обязательств по зарплате на деле стимулирует задержки зарплаты (так как позволяет не платить налоги). Другой шаг, который необходимо сделать, — это усилить ответственность руководителей предприятий за невыплату зарплаты. Ситуация, при которой предприятия работают, но отгружают продукцию в долг, в настоящее время (в отличие, например, от 1992 г.) является признаком ухода от налогообложения. Словом, наличие задолженности по зарплате должно быть основанием для вмешательства правоохранительных органов.

Третьим индикатором явится решение налоговых проблем. Строго говоря, здесь следует разграничивать две группы вопросов, тесно связанных между собой, но далеко не одинаковых с точки зрения осуществления практической политики. Решительность правительства в сборе текущих платежей, реструктуризация задолженности, во-первых, и проведение через Федеральное собрание Налогового кодекса, во-вторых, позволили бы очистить экономическое поле от наслоения прошлых проблем и упорядочить налоговую систему, остановить ее деградацию и не допустить в дальнейшем восстановления роста задолженности по налогам.

Эффективность решения проблем бюджета должны отражать и два следующих индикатора: принятие социального законодательства, позволяющего разгрузить бюджет и создать действенную систему гарантий и стимулов (*четвертый* индикатор), и упорядочение финансовых потоков в регионах, обеспечение прозрачности потоков консолидированного бюджета (*пятый* индикатор).

Наконец, *шестым* индикатором может стать продолжение и наращивание мер по государственному контролю за деятельностью естественных монополий. Прежде всего здесь необходимо обеспечить прозрачность финансовых потоков и формирования инвестиционной политики, а также рационализацию тарифной политики.

Важным политическим уроком 1997 г. должно стать понимание того, что на болезненной стадии преодоления депрессии и начала роста незаинтересованность Думы в резкой

конфронтации является необходимым, но недостаточным условием создания ситуации «окна возможностей». Сегодняшний этап — этап оформления реальных вариантов перспективного развития, структуризации экономических интересов и связанного с этим обострения борьбы бизнес-групп за влияние на действия государственной власти. Поэтому реальное проведение в жизнь политики постстабилизационного этапа экономической реформы (социальных, собственности, бюджетных преобразований) возможно только при условии совместной согласованной работы законодательной и исполнительной ветвей власти. В этом смысле представляется, что на данном этапе «окно возможностей» создает не «правительство команды», а, так сказать, государство команды.

Вместе с тем зависимость Думы от избирателей и невозможность для нее, согласно Конституции, оказать реальное влияние на политику правительства сами по себе стимулируют тенденцию к дистанцированию Думы от деятельности правительства. Приближение парламентских выборов, усиление давления групп интересов в данной ситуации позволяют предположить нарастание агрессивности оппозиционного большинства Государственной думы. Одновременно позиция правительства в диалоге с Думой в ситуации депрессивного роста имеет тенденцию к ослаблению.

Отсюда вероятным представляется возрастание противостояния между исполнительной и законодательной ветвями власти, а также размывание в начале — первой половине 1998 г. «правительства команды» и переход к правительству коалиционному не с точки зрения партийной принадлежности его членов, а с точки зрения репрезентативности различных групп интересов. Таким образом, большое значение для судьбы российских реформ приобретают грядущие парламентские выборы.

ПРИРОДА И ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ
ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА ¹

Многие трудности перехода к рыночной экономике могут быть объяснены исходя из существования в России слабой власти. Проблему слабости власти не учитывают большинство простых рецептов и программ оздоровления экономики. Однако все попытки ускорения рыночных реформ наталкивались именно на эту проблему. Такое положение наглядно демонстрирует, что слабость власти в условиях переходного периода есть не некая случайность, а фундаментальная проблема всей экономической политики в России.

Эта проблема связана не с конституционными вопросами, не с концентрацией власти у президента или парламента, а с проблемами социалистического наследия и отсутствием согласия в выборе ключевых направлений общественного развития. Слабость власти проявляется во всем, что связано с системной трансформацией, со структурными реформами, бюджетной, денежной политикой, пирамидами ГКО и финансовым кризисом. Все это очень сильно отличает революционную трансформацию в России от гораздо более последовательной и мягкой трансформации в значительной части стран социалистического блока Восточной Европы. Там такое согласие было обеспечено потому, что процесс трансформации носил характер национально-освободительного движения, в рамках которого общественное согласие обеспечить гораздо легче.

¹ См.: Российская экономика в январе — сентябре 1998 г.: тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭППП, 1998. Статья написана в соавторстве с С. Синельниковым-Мурылевым, С. Баткибековым, И. Труниным, Т. Хохловой. Авторы выражают свою признательность Е. Т. Гайдару и Р. М. Энто-ву за многочисленные ценные замечания, высказанные ими при подготовке данного текста.

Опасность представляет медленное проведение системных преобразований, вызванное слабостью власти и отсутствием согласия между российскими политическими элитами. Растянутый процесс реформ неизбежно усиливает фактор риска при их осуществлении¹.

Мировая практика дает примеры успешного осуществления финансовой стабилизации при сочетании жесткой денежной политики и мягкой бюджетной. Так, Польша прошла такой период в 1991–1992 гг. Но процесс трансформации был при этом сжатым во времени и польские реформы проходили в этот период при благоприятной финансовой конъюнктуре. С началом подъема экономики в 1992–1993 гг. проводимая политика благополучно закончилась макроэкономической стабилизацией и установлением бюджетного равновесия, которое позволило подвести надежную основу под жесткую антиинфляционную политику. Однако такое сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политики не бывает долгосрочно устойчивым.

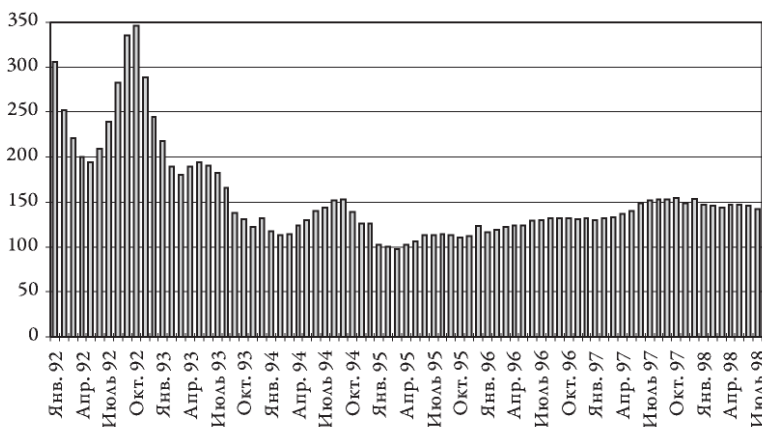
В России процесс стабилизации при высоком бюджетном дефиците оказался крайне растянутым и риск наложения незавершенной бюджетной стабилизации на неблагоприятную мировую экономическую конъюнктуру был постоянной серьезной угрозой, которая резко ограничивала область допустимых значений экономической политики. В конце концов именно это сочетание жесткой денежной и мягкой бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса и резкого оттока капиталов из стран с развивающимися рынками привело к такому жесткому разворачиванию кризиса в 1998 г.²

1. ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ 1997–1998 годов

Кризисное состояние не является чем-то новым для России. Собственно, в состоянии кризиса страна существует вот уже более 10 лет. Однако на протяжении 1995–1997 гг. наблюдались определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 г. Месячная инфляция измерялась

¹ См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

² См.: Домбровский М. Фискальный кризис в период трансформации: динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы. Варшава: CASE, 1996; Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998.



Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

Рис. 1. Денежная масса М2 в ценах декабря 1991 г., млрд руб.

десятыми долями процента, выросла реальная денежная масса (рис. 1), снизились номинальные и реальные процентные ставки, стал увеличиваться объем кредитов банков реальному сектору. Все это привело к прекращению спада и началу экономического роста. Благоприятные сдвиги наметились в структуре промышленности: в 1997 г. наиболее быстрыми темпами росли отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение, и особенно автомобилестроение, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные сектора легкой и пищевой промышленности), т. е. способные конкурировать с иностранными производителями в условиях отсутствия жестких протекционистских ограничений. На этом фоне происходило некоторое улучшение социальных индикаторов — снижались уровень преступности, заболеваемость, стабилизировалась продолжительность жизни¹.

Эта стабилизация оказалась неустойчивой и не смогла заложить основы здорового экономического роста. В 1998 г. рост производства остановился в первом полугодии, а с августа началось его стремительное падение, связанное с девальвацией и раскручиванием нового витка инфляции. Вряд ли стоит искать причины происходящего кризиса в развитии каких-либо

¹ См.: Российская экономика в 1997 г.: тенденции и перспективы. Вып. 18. М.: ИЭППП, 1998. См. с. 310 настоящего издания.

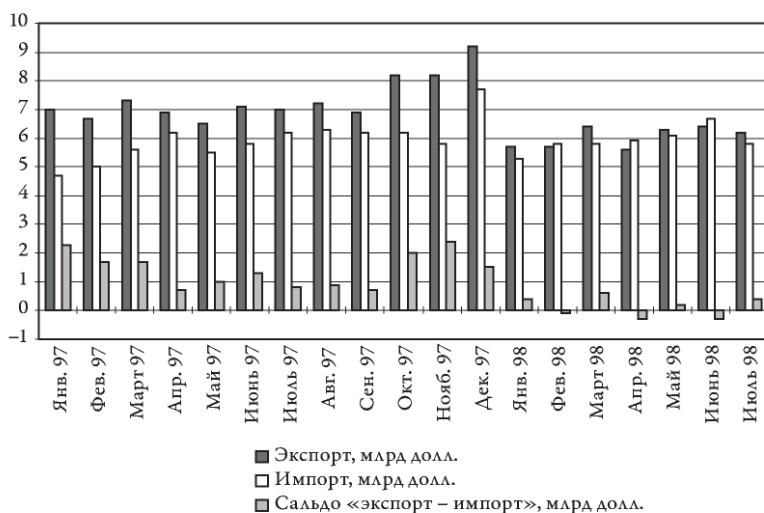
тенденций 1998 г. Фундаментальные процессы, протекавшие в российской экономике на протяжении последних лет, были весьма схожи, что и обусловило как неустойчивость стабилизации, так и срыв в новый макроэкономический кризис.

Прежде всего правительству, несмотря на многочисленные заявления, так и не удавалось (за исключением 1995 г.) обеспечить принятие реального бюджета. Одностороннее (без одобрения Федеральным собранием) секвестирование федерального бюджета в 1997 г. не обеспечило стабильности в стране. Правительство не смогло добиться прохождения через Думу реального бюджета на 1998 г.

В результате процесс макроэкономической стабилизации осуществлялся за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов приводил к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, и являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

С осени 1997 г. при реальном укреплении рубля и на фоне падения мировых цен на энергоносители происходило дальнейшее понижение конкурентоспособности российского экспорта. Быстро сокращалось положительное сальдо торгового баланса — с 23,1 млрд долл. в 1996 г. до 17,3 млрд долл. в 1997 г. и 0,9 млрд долл. за семь месяцев 1998 г. (рис. 2). Устойчиво сокращалась валютная выручка от экспорта нефти. Без улучшения внешнеэкономической конъюнктуры перспективы устойчивого развития России оказывались весьма сомнительными. Платежный баланс по счету текущих операций в III квартале 1997 г. впервые стал отрицательным. Кроме тенденции ухудшения торгового баланса на состояние счета текущих операций повлияло существенное увеличение затрат на обслуживание внешнего долга государства и частного сектора.

Однако проблемы были связаны не только с ухудшением тенденций в области платежного баланса, к которым мы вернемся ниже. Достигнутый в 1997 г. рост производства не сопровождался инвестиционной активностью предприятий и уже поэтому не мог быть устойчивым. Несмотря на начавшийся рост производства, показатель объема инвестиций

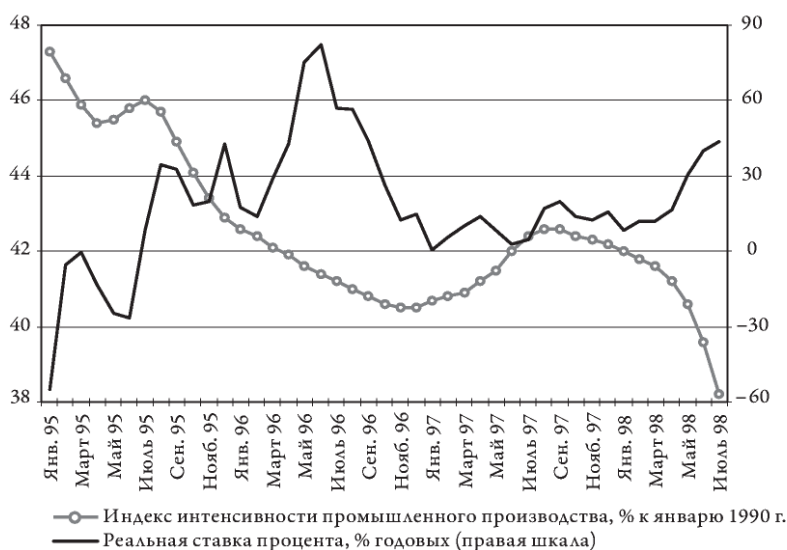


Источник: Госкомстат.

Рис. 2. Показатели внешней торговли

обнаруживает устойчивую негативную динамику на протяжении всего периода 90-х годов. И хотя спад инвестиций в 1997 г. несколько замедлился, он продолжал быть весьма существенным — на уровне 3,6% в год. Этот тренд продолжился и в первой половине 1998 г.

Замедление спада инвестиций и начало экономического роста в некоторой степени могут быть связаны с процессом снижения реальных процентных ставок, проходившим со второй половины 1996 до осени 1997 г. (рис. 3). Падение доходности на рынке государственного долга и снижение банковского процента приводят к увеличению предложения кредитов реальному сектору экономики и соответственно к менее строгому рационированию кредита, увеличивающему объем кредитных вложений в экономику. В процессе расширения кредитования некоторое значение имеет рост спроса на кредиты, так как снижение процентных ставок делает более эффективным привлечение кредитов на пополнение оборотных средств предприятий. При этом речь о существенном изменении эффективности инвестиционных проектов, характеризовавшихся ранее отрицательной чистой приведенной стоимостью, вряд ли может идти, так как реальные



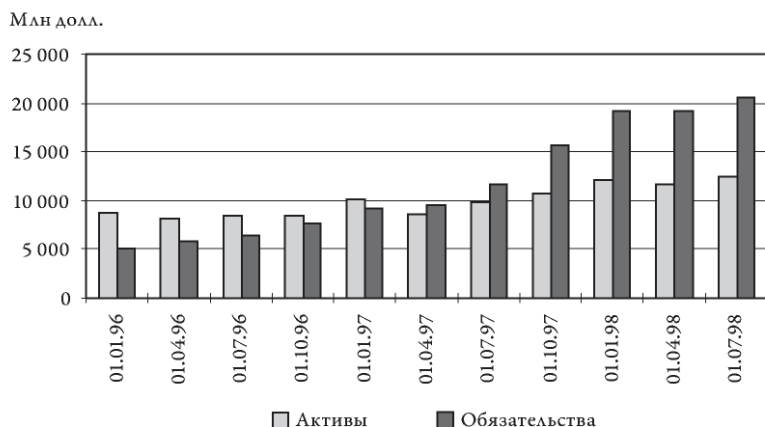
Источники: ЦЭК, ИА «Финмаркет», ИЭППП.

Рис. 3. Промышленное производство и процентные ставки

процентные ставки в 1997 г. по-прежнему были на весьма высоком уровне. Одновременный рост котировок акций на фондовом рынке также повышает возможности привлечения предприятиями кредитных ресурсов.

Таким образом, снижение процентных ставок, вызывающее рост кредитных вложений в экономику, по-видимому, привело к определенному оживлению экономической активности¹. При этом следует отметить, что в ситуации возобновления роста после значительного (в 2 раза и более) падения производства инвестиционный фактор на первых порах не является решающим. Рост происходит как реакция на увеличение спроса (в нашем случае как следствие роста реальных доходов населения) и в основном за счет использования

¹ Статистические данные о динамике кредитных вложений в экономику противоречивы. В частности, по информации Госкомстата РФ, с июля 1996 г. по сентябрь 1997 г. данный показатель вырос с 218,8 до 251,4 трлн руб. (или на 0,69% в реальном выражении). В то же время, по данным консолидированного баланса российских коммерческих банков, объем требований к частному сектору увеличился за рассматриваемый период со 151,2 до 205,2 трлн руб., или на 18,9% в реальном выражении.



Источник: ЦБ РФ.

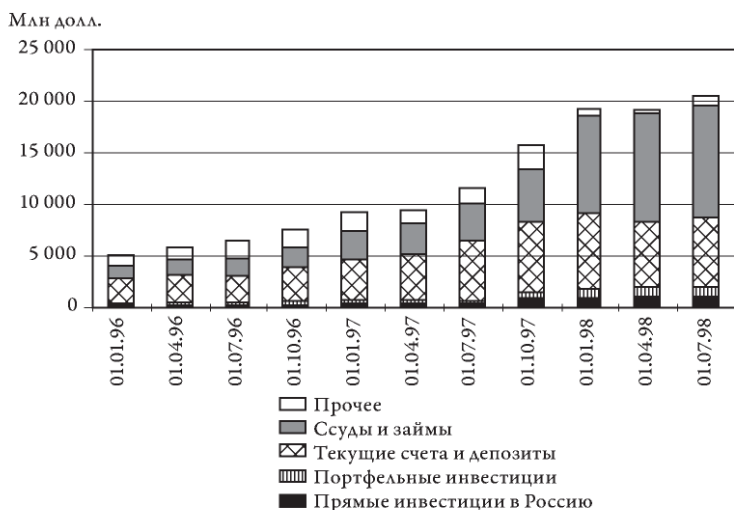
Рис. 4. Динамика валютных активов и пассивов коммерческих банков в 1996–1998 гг.

и обновления имеющихся мощностей. Именно это и происходило в России 1997 г.

Схоже обстоит дело и с производительностью труда. Хотя в 1997 г. произошел некоторый рост этого показателя, рассчитываемого по ВВП (причем темпом, превышающим рост ВВП), уже в начале 1998 г. его динамика изменилась на противоположную.

В условиях быстрого роста курса доллара в 1992–1994 гг. в структуре активов коммерческих банков преобладали валютно-номинированные кредиты. Быстрое обесценение рублевых обязательств позволяло финансировать даже малоэффективные в валютном выражении проекты. При относительно стабильном курсе рубля ситуация изменилась: высокая реальная ставка по рублевым обязательствам требовала более эффективного размещения активов. Поэтому в 1995–1996 гг. происходил процесс увеличения валютно-номинированных пассивов коммерческих банков. В I квартале 1997 г. их величина превысила валютные активы банков (рис. 4). При этом за год, к концу I квартала 1998 г., валютные обязательства коммерческих банков выросли примерно в 2 раза: с 9,5 млрд до 19,2 млрд долл. На 1 июля 1998 г. их величина достигла 20,5 млрд долл.

Это увеличение было следствием быстрого роста привлекаемых ссуд и займов при относительно стабильной величине

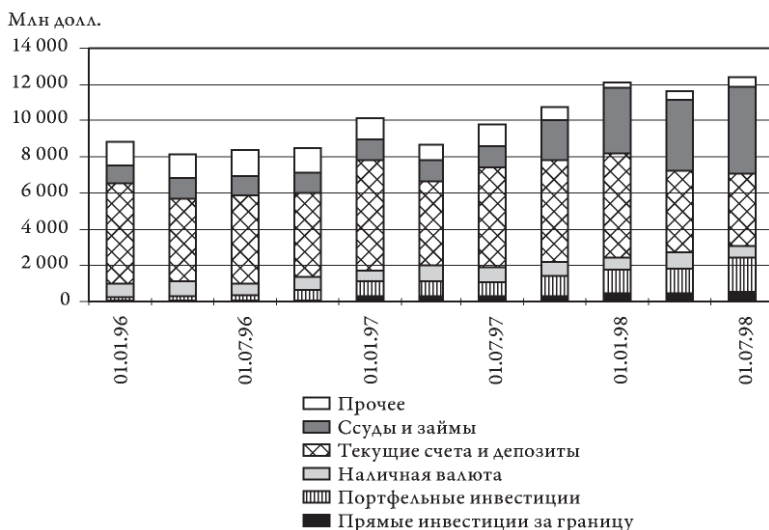


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 5. Структура валютных обязательств коммерческих банков в 1996–1998 гг.

текущих валютных счетов и депозитов (рис. 5). Валютные активы за этот период возросли примерно до 12,1 млрд долл. Причем рост происходил в основном за счет увеличения выдаваемых кредитов (рис. 6). Очевидно, что такая структура баланса банковской системы (наряду с ее общей слабостью в финансовом отношении, вызванной протекционистским отношением государства к большинству крупных банков) сделала ее крайне уязвимой к девальвации национальной валюты. Кроме того, высокие объемы иностранных кредитов привлекались под залог ценных бумаг, падение котировок которых в ходе развития финансового кризиса, потребовавшее доведения средств на депозитные счета, инициировало начало разворачивания банковского кризиса.

Следует отметить набор экзогенных факторов, способствовавших дестабилизации финансово-экономической обстановки в России. Это начавшийся в Азии финансовый кризис, а также падение мировых цен на энергоресурсы и сырье — важнейшие статьи российского экспорта. Однако сама по себе уязвимость российской экономики является результатом собственных внутренних проблем функционирования экономико-политической системы, которые и представляют



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 6. Структура валютных активов коммерческих банков в 1996–1998 гг.

основной интерес как для понимания причин кризиса, так и для определения путей выхода из него.

2. БЮДЖЕТНЫЙ КРИЗИС КАК ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКАЯ И КОНСТИТУЦИОННАЯ

Ключевой проблемой посткоммунистической экономики оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делала необходимым эмиссионное финансирование дефицита (до 1995 г.) и наращивание заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики. Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянное сокращение налоговых поступлений на фоне высоких расходных обязательств государства (табл. 1).

Важным явлением, характеризующим фискальный кризис в России, стал быстрый рост задолженности предприятий по налогам. В табл. 2 приведены данные о динамике недоимки по платежам в бюджет (без внебюджетных фондов), из которых видно, что начиная с 1992 г. наблюдался их устойчивый

ТАБЛИЦА 1

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	I полуго- дие 1998
ДОХОДЫ, РАСХОДЫ, ДЕФИЦИТ И СТРУКТУРА ФИНАНСИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 1992–1998 ГГ., % ВВП							
Доходы бюджета	17,7	14,7	13,1	15,9	13,9	13,8	11,1
Расходы бюджета	47,2	24,5	25,2	21,3	22,0	20,5	15,1
Дефицит	-29,4	-9,8	-12,2	-5,4	-8,1	-6,7	-4,0
Внутреннее финансирование	18,6	7,8	11,2	3,7	6,5	4,4	1,1
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,8	1,7	2,3	2,9
Всего общее финансирование	29,4	9,8	12,2	5,4	8,1	6,7	4,0
ДОХОДЫ, РАСХОДЫ, ДЕФИЦИТ И СТРУКТУРА ФИНАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В 1992–1998 ГГ., % ВВП							
Доходы бюджета	40,4	40,6	37,5	39,7	38,7	40,5	33,4
Расходы бюджета	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	47,9	38,5
Дефицит	-24,7	-8,0	-11,5	-5,9	-8,5	-7,5	-5,1
Внутреннее финансирование	13,7	6,1	10,6	4,2	6,6	5,1	2,2
Внешнее финансирование	11,0	1,9	0,9	1,7	1,9	2,3	2,8
Всего общее финансирование	24,7	8,0	11,2	5,9	8,5	7,5	5,0

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭППП, Госкомстат.

ТАБЛИЦА 2. Годовой прирост недоимки в 1992-м —
первом полугодии 1998 г., % ВВП

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	I полу- годие 1998
Прирост недоимки в федеральный бюджет	0,3	1,2	2,0	2,1	1,0	1,2	2,1
Прирост недоимки в бюджет расширенного правительства	0,5	2,0	3,0	3,9	1,7	2,9	3,9

Источник: Госналогслужба РФ.

рост. Как показала практика 1996–1998 гг., периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты.

Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. В предыдущих обзорах ИЭППП было показано, что наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов — тогда, когда власть временно консолидировалась¹.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост в экономике общего уровня неплатежей, в том числе налоговых².

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику³. Этот вопрос особенно

¹ Подробнее см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 297–302.

² О связи между несбалансированностью бюджета и уровнем неплатежей см. там же. С. 1032–1033.

³ Гипотеза о существовании положительной связи между уровнем расходов государства и уровнем экономического развития страны впервые была отчетливо сформулирована в форме закона Вагнера (*Wagner A. H. Finanzwissenschaft. Leipzig: C. F. Winter, 1877. Bd I; 1890. Bd II*). В ходе экономического развития расходы государства увеличиваются вследствие следующих факторов: индустриализация ведет к более комплексному характеру экономической деятельности, что требует большей роли государства для ее регулирования; рост доходов увеличивает спрос на люксовые блага с эластичностью больше единицы; рост масштабов инвестиций требует участия в проектах государства (*Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959*). Соответственно

важен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса.

Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта. Причем ключевой здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример дают страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия). Однако при прочих равных условиях страны, заметно отстающие по уровню своего развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

Возможный уровень сбора налогов определяется такими факторами, зависящими от уровня экономического развития страны, как структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации, а также общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов.

Известно также, что потенциально более высокие налоги могут быть собраны в странах с высоким уровнем социальной и этнографической однородности вследствие больших воз-

увеличиваются и доходы государства. Следует учитывать и причины роста государственных доходов и расходов, связанные с воздействием на принятие соответствующих государственных решений электората, являющегося одновременно налогоплательщиком, реципиентом государственных трансфертов и потребителем общественных благ (*Atkinson A. B., Stiglitz J. E. Lectures on Public Economics. L.: McGraw-Hill, 1980*). Эмпирические исследования, подтверждающие наличие зависимости между долей государственных доходов и расходов в ВВП и уровнем экономического развития страны, описаны, например, в: *Martin A., Lewis W. A. Patterns of public revenue and expenditure // The Manchester school of economic and social studies. 1956. Vol. XXIV. P. 203–244; Lotz J. R., Mores E. R. Measuring tax effort in developing countries // IMF Staff Papers. 1967. Vol. XIV. P. 478–499; Babl R. W. A regression approach to tax effort and tax ratio analysis // IMF Staff Papers. Mars 1972. P. 87–124; Chenery H., Syrquin M. Patterns of Development. 1950–1970. L., 1975; Jidem. Patterns of Development. 1950–1983. Washington, 1988; Chelliah R. J. Trends in Taxation in Developing Countries // IMF Staff Papers. Juli 1972. P. 254–331; Kravis I., Heston A., Summers R. World Product and Income. International Comparisons of Real Gross Product. The Johns Hopkins University Press, 1982.*

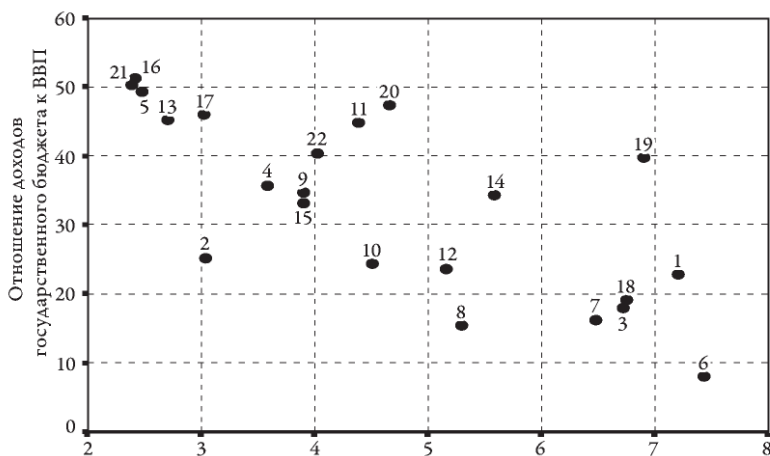
возможностей достижения общественного консенсуса в данной области. Важное значение имеют также традиции добровольной уплаты налогов, которые сильнее в странах, налоговые системы которых эволюционировали из систем самообложения.

Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой необходимости снижения бюджетной нагрузки, или, иными словами, снижения расходов обязательств государства.

Величина снижения обязательных налоговых изъятий в виде доли ВВП в странах с переходной экономикой определяется как отмеченными выше общими мировыми закономерностями (в первую очередь структурой экономики, уровнем образования населения, развитостью налогового законодательства, зависящими от уровня экономического развития страны), так и экономической политикой, осуществляемой в ходе постсоциалистической трансформации.

Серьезное влияние на уровень налоговых доходов бюджета в постсоциалистических странах оказывают темпы экономических преобразований. Одним из показателей, характеризующих темпы и последовательность осуществления реформ, является длительность периода высокой инфляции, следующего за либерализацией цен, и уровень этой инфляции. Как показывает анализ опыта ряда постсоциалистических стран, чем выше уровень накопленной инфляции между моментом либерализации цен и финансовой стабилизацией, тем ниже доля налоговых изъятий в ВВП (рис. 7)¹. Содержательно такая зависимость объясняется тем, что в условиях мягкой финансовой политики широкое распространение получают бартер, неплатежи, отрицательно воздействующие на величину сбора налогов. Одновременно у экономических агентов формируются стереотипы поведения, несовместимые с высоким уровнем

¹ См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.



Примечание: Азербайджан — 1, Албания — 2, Армения — 3, Болгария — 4, Венгрия — 5, Грузия — 6, Казахстан — 7, Кыргызстан — 8, Латвия — 9, Литва — 10, Македония — 11, Молдова — 12, Польша — 13, Россия — 14, Румыния — 15, Словакия — 16, Словения — 17, Таджикистан — 18, Украина — 19, Хорватия — 20, Чехия — 21, Эстония — 22.

Источники: International Financial Statistics, ИЭППП.

Рис. 7. Логарифм накопленной инфляции (1991–1995 гг.)

налоговой дисциплины, и соответствующий набор приемов и методов легального и нелегального уклонения от налогов¹. Одновременно в таких условиях государство не проявляет должной твердости в борьбе с уклонением от налогов, ростом налоговых недоимок и разрастанием налоговых льгот, так как оно имеет возможность покрывать часть своих потребностей с помощью сеньоража, а также не полностью индексировать бюджетные расходы. Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России.

¹ Показательным фактом является неуклонное увеличение количества убыточных предприятий. Их доля с 14% в 1992 г. достигла 60% в 1997 г. (в промышленности — 7 и 47% соответственно). Рост убыточности сохранился и в 1998 г. По крайней мере два фактора объясняют этот процесс. Во-первых, медленный процесс адаптации к рыночной конкуренции, длительное сохранение мягких бюджетных ограничений, недейственность процедуры банкротства — все это, тормозя структурную перестройку на предприятиях, становилось фактором усиления их убыточности. Во-вторых, убыточность (точнее, сокрытие прибыли) является важнейшей предпосылкой уклонения от налогов — явления более чем типичного для современной России.

На протяжении 1995–1998 гг. периодически осуществлялись попытки улучшения собираемости налогов (в том числе сокращения или хотя бы прекращения роста недоимки) путем как улучшения системы налогового администрирования, так и совершенствования налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителями международных финансовых институтов при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Объявлялись кампании по борьбе с налоговыми недоимками¹. Расширялись функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-премьера. На протяжении 1997–1998 гг. осуществлялись попытки увязать выполнение текущих обязательств по налогам с реструктуризацией задолженности в бюджет и внебюджетные фонды.

Однако не будет преувеличением сказать, что все принимавшиеся меры давали весьма ограниченный и краткосрочный результат, затем собираемость налогов вновь падала. Это объясняется тем, что в современной экономике России любые попытки значительно повысить уровень обязательных налоговых изъятий обречены на провал. Можно спорить о том, какой именно уровень налоговых поступлений в наибольшей степени соответствует уровню развития отечественной экономики, ее отраслевой структуре, уровню благосостояния граждан, структуре их потребления, традициям подчинения законодательству, степени

¹ Следует отметить, что применявшаяся до 1998 г. практика сокращения недоимки путем проведения зачета между неуплаченными налогами и бюджетными расходами приводила к ряду крайне негативных последствий, среди которых создание негативных стимулов для налогоплательщиков, стремившихся не платить текущие налоги, с тем чтобы впоследствии осуществить зачет обязательствами бюджета; искажение структуры относительных цен товаров, включенных в цепочки взаимозачетов; ухудшение структуры государственных расходов, так как финансировались в большей степени расходы, которые могли быть (с учетом формировавшихся цепочек) зачтены с недоимкой; возникновение потерь бюджетополучателей в размере дисконта, взимавшегося посредниками в формировании цепочек; нарушение прозрачности механизма финансирования государственных расходов, усиливавшее коррупцию.

его проработанности и многим другим факторам. Однако тот факт, что уровень возможного сбора налогов не превышает 30% ВВП плюс-минус несколько процентных пунктов, можно считать доказанным хозяйственной практикой.

Сказанное нисколько не умаляет важнейшего значения и не отменяет необходимости проведения налоговой реформы в России. Однако ее цель заключается не в том, чтобы собирать больше налогов и тем самым решить проблему бюджетного кризиса, а в том, чтобы сделать российскую налоговую систему более справедливой по отношению к налогоплательщикам, находящимся в разных экономических условиях (в частности, ликвидировать ситуации, при которых одни налогоплательщики несут полное налоговое бремя, а другие уклоняются от налогов законными и незаконными методами¹) и одновременно повысить уровень ее нейтральности по отношению к установлению общего экономического равновесия (налоги должны вносить минимум искажений в систему относительных цен, в процессы формирования сбережений, в распределение времени между досугом и работой и т. д.).

Таким образом, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов, включая их сокращение, — вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точек зрения. Представленные табл. 3, 4 содержат данные о расходах консолидированного бюджета России (включая внебюджетные фонды) за 1991-й — первое полугодие 1998 г.

Анализ динамики государственных расходов в долях ВВП показывает, что за 1992–1998 гг. произошло их существенное сокращение. При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы на оборону, на народное хозяйство², на науку. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели

¹ С этой точки зрения становятся важными усилия по борьбе с недоимками в бюджет, поскольку накопление недоимки позволяет предприятиям существенно снижать эффективный уровень налогового бремени, причем этот процесс усиливает асимметричность существующей системы налогообложения.

² Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 г. и ее резкое снижение в 1993 г. во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.

ТАБЛИЦА 3. РАСХОДЫ БЮДЖЕТА РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА
В 1991–1998 гг., % ВВП

Показатель	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3	65,1	48,6	49,0	45,6	47,1	47,9	38,5
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	0,6	0,6	0,9	1,2	0,8	0,9	1,2	1,1
2. На оборону	6,3	4,7	4,4	4,6	3,3	3,2	3,4	1,9
3. На содержание правоохранительных органов	1,5	1,4	1,6	1,9	1,8	2,0	2,5	1,6
4. На науку	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:	16	13,8	18,0	18,5	17,8	18,2	19,9	17,1
образование	н/д	3,8	4,3	4,5	4,0	4,2	4,7	3,7
культура, искусство и средства массовой информации	н/д	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,7	0,5
здравоохранение и физкультура	н/д	2,6	3,3	3,2	2,8	2,8	4,6	3,6
социальное обеспечение	н/д	6,4	9,5	9,8	10,4	10,7	9,9	9,3
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	18,3	20,9	12,7	11,2	10,7	9,8	10,7	7,0

* Расходы российского бюджета и бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. субсидии импортерам по текущему курсу рубля, по оценкам, составили 10,5% ВВП, в 1993 г. — 1,1% ВВП.

*** Первое полугодие.

Источники: Министерство финансов РФ, ИЭППП, Госкомстат.

практически осталась на прежнем уровне. В то же время реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились примерно на треть. Такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

ТАБЛИЦА 4. РЕАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТА РАСШИРЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В 1991–1998 ГГ., МЛРД РУБ., В ЦЕНАХ 1991 Г.

Показатель	1991*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998***
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	901	724	493	421	335	336	355	138
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	8	7	9	10	6	6	9	4
2. На оборону	82	53	45	39	24	23	25	7
3. На содержание правоохранительных органов	20	15	16	16	13	14	18	6
4. На науку	8	7	6	4	2	3	3	1
5. Социальные и коммунальные услуги, в том числе:	208	153	183	159	131	130	147	62
образование	н/д	42	43	39	29	30	35	13
культура, искусство и средства массовой информации	н/д	7	7	7	5	4	5	1
здравоохранение и физкультура	н/д	29	34	28	21	20	34	25
социальное обеспечение	н/д	76	99	86	76	76	74	33
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству**	238	232	129	97	79	70	79	25

* Расходы российского бюджета и бюджета СССР на территории России.

** В 1992 г. субсидии импортерам по текущему курсу рубля, по оценкам, составили 10,5% ВВП, в 1993 г. — 1,1% ВВП.

*** Первое полугодие.

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат, ИЭППП.

Из анализа табл. 3 и 4 вытекают два вывода. Во-первых, общий объем сокращения расходов государства проходил крайне медленно и явился совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Во-вторых, в условиях недовыполнения бюджетных планов по доходам, типичных для всего пореформенного периода, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и мине-

рально-сырьевой секторы и др.), что привело к формированию крайне нерациональной структуры расходов.

Сложившаяся структура расходов государства не способна обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. В то же время в краткосрочной перспективе большая часть конкретных видов расходов не поддается дальнейшему сжатию. Сокращение расходов на управление, на оборону, на правоохранительные органы, на дотации региональным бюджетам и т. д. требует проведения глубоких реформ в соответствующих сферах. Причем часто среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема. Отдельно стоит вопрос о сокращении социальных расходов. Груз социальных расходов, равный 16–19% ВВП, является непосильным для страны такого уровня развития, как Россия. В то же время существуют серьезные ограничения на его снижение, связанные с привычным уровнем государственной поддержки населения, сложившимся при социализме. Кроме того, поддержка населением проводимых экономических преобразований в значительной степени определяется динамикой социальных расходов государства. Важно учитывать и то обстоятельство, что расходы государства, обеспечивающие поддержание высокого образовательного уровня населения (а сюда входит целый ряд бюджетных расходов, связанных с финансированием социальной сферы), являются одним из важных факторов, создающих возможности экономического роста. Тем не менее резервы такого сокращения существуют и заключаются в переориентации всей системы социальной помощи населения на адресную поддержку, при которой происходит концентрация финансовых ресурсов на социально не защищенных группах населения.

Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997–1998 гг.) предпринимало попытки наведения порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а Кабинетом С.В. Кириенко в июне — июле 1998 г. была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет¹. Однако по существу принимавшиеся в этом

¹ Постановление Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов», принятое во исполнение Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» от 26 мая 1998 г. № 597, было нацелено на сокращение

КРИЗИС 1998 ГОДА В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПЕРВЫЕ ИТОГИ¹

1998 год прошел в России под знаком резкого обострения кризиса — экономического, политического, социального. В августе этот кризис принял открытые, очевидные для всех формы, хотя назревание августовских событий происходило постепенно на протяжении значительного периода. Причины кризиса не перестали действовать и после августа, хотя их экономические и политические формы несколько видоизменились. Наконец, сам августовский кризис остается важнейшим фактором развития экономики и политики России в текущем 1999 г.

1. ХРОНОЛОГИЯ КРИЗИСА ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ 1997–1998 ГОДОВ

Можно выделить четыре крупных этапа в процессе развития кризисных процессов: ноябрь — декабрь 1997 г.; январь 1998 г.; февраль — апрель 1998 г.; май — август 1998 г.

На протяжении всего указанного периода оценка риска, связанного с ведением бизнеса в России, неуклонно возрастала. Речь идет о риске конвертируемости валюты, изменении кредитного рейтинга страны и внутренних контрагентов, потере репутации, неблагоприятном для инвесторов изменении в системе налогообложения, отрицательной трансформации правового пространства. Причем произошла реализация самых негативных вариантов развития событий.

Благоприятная ситуация на российских финансовых рынках в сентябре 1997 г. (средневзвешенная доходность на рынке ГКО — ОФЗ опустилась до уровня 20% годовых, индекс РТС-1 составлял около 500 пунктов) позволила Б. Н. Ельцину заявить о том, что Россия начиная с 1999 г. откажется от финансовых

¹ См.: Российская экономика в 1998 г.: тенденции и перспективы. Вып. 20. М.: ИЭПП, 1999. Статья написана в соавторстве с С. Баткибековым, С. Дробышевским, С. Синельниковым-Мурылевым, Т. Хохловой, А. Шадринным.

направлении меры носили характер упорядочивания отдельных расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало невозможным без опасного наращивания государственного долга.

На решение задачи сокращения расходных обязательств государства серьезное влияние оказали особенности российской конституционной системы. Заложенный в Конституцию 1993 г. механизм формирования институтов власти препятствует ее разрешению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не только ограждала правительство от популизма, но и ставила депутатов в комфортную и политически беспроигрышную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. Особенно болезненно такое положение проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

В современных конституционных условиях у депутатов не только нет желания разделить ответственность с правительством за социальные последствия осуществления реального по расходам бюджета, но и, более того, у них (особенно у оппозиционного большинства Думы) появляется стимул к противоположным действиям.

неэффективных социальных льгот, государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли. По расчетам разработчиков соответствующей программы, ее осуществление должно было привести к снижению расходов бюджета на 41,9 млрд руб. На решение той же задачи были направлены постановления Правительства РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины» от 12 мая 1998 г. № 438, Указ Президента РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» от 14 мая 1998 г. № 554, распоряжение Правительства РФ от 17 июля 1998 г. № 970-р и др.

программ, предоставляемых МВФ (выступление носило также подготовительный характер для проведения деноминации рубля). В то же время А. Б. Чубайс по итогам 1997 г. был признан лучшим в мире министром финансов, что, безусловно, повысило авторитет российского правительства и послужило сигналом для западных инвесторов о стабильности курса рыночных реформ и устойчивости ситуации в России.

Таким образом, еще в начале осени 1997 г. российская экономика имела позитивную динамику конъюнктуры. Однако финансовая стабилизация и бурное развитие российских финансовых рынков происходили на фоне обострения фундаментальных экономических проблем: фискального кризиса, значительного ухудшения состояния платежного баланса, нарастания нестабильности банковской системы. Внушало серьезные опасения соотношение краткосрочных обязательств государства, находящихся у нерезидентов, и внешних резервов Центрального банка. После политических скандалов, происшедших в связи с проведенным в июле 1997 г. конкурсом по продаже пакета акций АО «Связьинвест», оценка инвесторами уровня стабильности политической ситуации и возможностей команды молодых реформаторов значительно снизилась.

27 октября 1997 г. индекс Dow Jones Industrial Average упал на рекордную величину — на 554 пункта, и эту дату можно считать началом финансового кризиса в России, разрушившего все достигнутые к 1997 г. макроэкономические результаты и повлекшего смену курса экономических преобразований. Разумеется, обострение мирового финансового кризиса, коснувшееся развитых рынков и обрушившее цены на ряде emerging markets, было лишь спусковым крючком для начала разрушительных процессов в России.

Уже в течение первой недели кризиса средневзвешенная доходность на рынке государственных долговых обязательств возросла с 22 до 28% годовых. Резко выросли объемы торгов: недельный оборот вторичного рынка увеличился более чем в 2 раза. Одновременно произошло резкое падение котировок российских еврооблигаций.

Центральному банку пришлось выбирать между плохими и очень плохими решениями. Первый вариант сводился к защите рубля от резкой девальвации путем увеличения процентных ставок на рынке государственных обязательств. Второй вариант заключался в удержании процентных ставок на отно-

сительно низком уровне путем проведения операций на открытом рынке. В ноябре 1997 г. Центробанк России выбрал второй вариант, увеличивая свой пакет ГКО.

Только 11 ноября 1997 г. ЦБ РФ увеличил ставку рефинансирования с 21 до 28%, что было явно недостаточно для обеспечения равновесия на рынке государственного долга. Интервенции на рынке ГКО позволили Банку России вплоть до последней недели ноября предотвращать повышение ставок выше 30%. Однако возросший спрос на валюту со стороны нерезидентов, продавших свои пакеты государственных облигаций, привел к быстрому сокращению золотовалютных резервов и поставил под удар устойчивость курсовой политики. За ноябрь внешние резервы ЦБ сократились с 22,9 млрд долл. до 16,8 млрд долл. Ноябрьская потеря резервов вызвала резкий рост отношения величины краткосрочного долга к международным резервам — с 1,9 до 2,7.

Описанная политика представляется ошибкой, которая в значительной мере определила дальнейшее развитие кризиса. Банку России не следовало поддерживать низкий уровень процентных ставок на рынке ГКО — ОФЗ, необходимо было допустить их рост до установления рыночного равновесия. При этом с 1 января 1998 г. не следовало допускать полной либерализации рынка внутреннего долга для нерезидентов, в частности отменять гарантированный уровень доходности и регламентацию сроков репатриации прибыли. При своевременном и существенном увеличении ставки рефинансирования и соответствующем росте процентных ставок по государственным ценным бумагам атака на российский рубль могла быть гораздо менее интенсивной.

Политика повышения процентных ставок могла быть дополнена более высокими темпами обесценения курса рубля. Это хотя и послужило бы для инвесторов сигналом об увеличении риска девальвации, но при достаточном уровне внешних резервов и прогнозируемом поведении обменного курса могло бы способствовать стабилизации валютного рынка. Такая политика могла быть реализована путем сужения валютного коридора с увеличением угла его наклона. Однако 10 ноября 1997 г. Центробанк России, объявив целевые ориентиры курсовой политики на 1998–2000 гг. (расширив границы валютного коридора), на практике не воспользовался возможностями ускорения темпов обесценения рубля. Таким образом,

Центральный банк РФ, подав рынкам негативный сигнал об увеличении курсового риска, продолжал поддерживать валютными интервенциями низкие темпы снижения курса рубля.

Очевидно, что рассмотренные меры (повышение процентных ставок при ускорении темпов снижения курса рубля) весьма противоречиво влияли бы на финансовую ситуацию. Ряд инвесторов мог посчитать высокий уровень процента достаточной компенсацией повышенного риска. Более консервативные инвесторы продолжали бы выводить капиталы из России. Тем не менее наиболее вероятным результатом такой политики стало бы установление на российских финансовых рынках нового равновесного состояния при не слишком резком сокращении внешних резервов.

Наряду с неадекватной политикой ЦБ правительство не имело конкретной программы по сокращению государственных расходов и снижению уровня дефицита государственного бюджета. Дополнительным фактором, ухудшившим ситуацию на финансовых рынках, стали осуществленные в конце ноября 1997 г. изменения в составе правительства. Эти изменения означали окончательный отказ от программы правительства молодых реформаторов. Инвесторы потеряли веру в способность исполнительной власти проводить осмысленную, последовательную финансовую политику.

В последнюю неделю ноября 1997 г. Центральный банк, утратив более четверти международных резервов, отказался от попыток поддержания низких процентных ставок и ушел с рынка ГКО — ОФЗ. Средневзвешенная доходность государственных обязательств увеличилась до 40% годовых.

В конце 1997 — начале 1998 г. происходило нарастание кризиса в Юго-Восточной Азии. Это вызвало у крупных инвестиционных фондов перераспределение лимитов на инвестиции в различные страны, очередное падение цен на рынке акций и рост уровня доходности на рынке ГКО — ОФЗ.

В январе 1998 г. произошло серьезное падение котировок российских ценных бумаг, составившее около 30%. Общее падение индекса РТС-1 с 6 октября 1997 г. до конца января достигло 50,9%. Снижение котировок акций российских компаний приобрело самоподдерживающийся характер. Получив заказы на продажу значительных клиентских пакетов и предвидя пробитие уровня поддержки рынка, инвестиционные компании сами стремились продать ликвидные акции, тем самым усиливая кризис на рынке.

В результате оттока портфельных инвестиций из России усилившееся давление на рубль вызвало в начале года быстрый рост официального обменного курса доллара США и привело к росту форвардных котировок. Попытки ЦБ в январе способствовать ускорению темпов обесценения рубля привели к резкому росту процентных ставок на рынке ГКО. Рынок экстраполировал повышение темпов роста курса и реагировал на это увеличением процентных ставок, компенсирующим снижение доходности, исчисленной в валюте. Такая реакция рынка подтверждает тот факт, что проведение девальвации в условиях кризиса доверия при коротком государственном долге, высокой доле нерезидентов на этом рынке, низком уровне валютных резервов является крайне сложно реализуемым решением.

Во второй половине января вновь обострились политические процессы. В правительстве произошло серьезное перераспределение полномочий: в ведении А.Б. Чубайса осталась экономика, финансовая сфера перешла под кураторство В.С. Черномырдина, Б.Е. Немцов потерял контроль над топливно-энергетическим комплексом. Ослабление позиций реформаторов еще больше ухудшило ожидания инвесторов.

В феврале — апреле 1998 г. на рынках наступил период относительной стабилизации. В значительной степени подобные положительные тенденции были следствием нескольких шагов президента и правительства, которые внесли ясность в ближайшие перспективы экономической политики. В частности, президент заявил об ужесточении бюджетной политики и достижении уже в 1998 г. первичного профицита федерального бюджета. Правительство после проведенных перестановок разработало 12 крупных мер по социально-экономической политике. Документ определял персональную ответственность всех членов правительства и представителей администрации президента за реализацию мероприятий в области оздоровления бюджета, нормализации ситуации с выплатой задолженностей по заработной плате и т. д.

Произошел также ряд событий, послуживших позитивными сигналами для инвесторов. Так, в феврале МВФ принял решение о продлении на год трехлетнего кредита России. Исполнительный директор МВФ М. Камдессю дал понять, что Россия получит очередной транш кредита в объеме 700 млн долл. и при выполнении всех договоренностей будет получать кредиты до 2000 г. 24 февраля Россия и Великобритания полностью

согласовали условия реструктуризации российского долга в рамках Парижского клуба.

10 марта 1998 г. рейтинговое агентство Fitch IBCA, несмотря на все колебания конъюнктуры отечественных финансовых рынков, подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг России по заимствованиям в иностранной валюте на уровне ВВ+ и оставила краткосрочный рейтинг России на прежнем уровне — В. Однако рейтинговое агентство Moody's на следующий день объявило о понижении кредитного рейтинга по внешним заимствованиям в иностранной валюте с Вa2 до Вa3 и по банковским депозитам в иностранной валюте — до В1.

23 марта 1998 г. президент отправил в отставку Кабинет Министров России. Исполняющим обязанности премьер-министра был назначен С.В. Кириенко. Краткосрочная реакция финансовых рынков на реформирование правительства была достаточно позитивной. Однако далее экономические агенты были дезориентированы пятидневным отсутствием назначения председателя правительства и соответствующей политической неразберихой.

С приходом нового правительства главным направлением экономической политики становится оздоровление бюджета. Анализ бюджетной политики весной и в начале лета 1998 г. показывает, что Кабинету С.В. Кириенко удалось предотвратить дальнейшее углубление кризиса.

Ситуация с налоговыми поступлениями в I квартале 1998 г. складывалась несколько лучше, нежели в 1997 г. В то же время исполнение расходной части как федерального, так и консолидированного бюджетов в первом полугодии 1998 г. разительно отличается от предшествующего. Фактическому сокращению подверглись практически все статьи обоих бюджетов, за исключением обслуживания государственного долга и расходов на государственное управление. Расходы федерального бюджета на оборону в течение первого полугодия 1998 г. были примерно на 11,5% ВВП ниже уровня предыдущего года.

Если рассмотреть реконструкцию бюджета расширенного правительства России (включая внебюджетные фонды) в первом полугодии 1998 г., то видно, что уровень налоговых поступлений в первом полугодии 1998 г. по сравнению с 1997 г. снизился (с 32,6 до 30,7% ВВП). Изменения в величине общих доходов были значительнее — 36,5 против 33,4% ВВП. Больше сокращение расходной части консолидированного бюджета

та (с 43,2 до 38,5% ВВП) привело к уменьшению дефицита консолидированного бюджета на 1,6% ВВП.

Кульминационная стадия финансового кризиса в России протекала в следующих условиях: при тяжелом положении в государственных финансах, коротком внутреннем долге, высокой доле иностранных инвесторов, обозначившемся банковском кризисе наблюдалось нарастание политической нестабильности, увеличивалось давление на валютные резервы. В такой ситуации даже при правильной, последовательной политике, направленной на оздоровление бюджета, соблюдение прав инвесторов и т. п., существует значительная вероятность дальнейшего углубления проблем. При этом объективно имеет место несимметричная реакция рынков: любая ошибка экономической политики или плохая новость вызывают серьезные негативные последствия, а правильные шаги не вызывают положительного отклика рынков.

В середине мая (сразу после утверждения Кабинета) произошло резкое падение котировок государственных ценных бумаг. Возросли обороты вторичного рынка, на 40% упал фондовый индекс РТС-1, усилилось давление на обменный курс рубля. Валютные резервы за май сократились на 1,4 млрд долл. (почти на 10%).

Государственная дума приняла, а президент подписал Закон об особенностях распоряжения акциями РАО «ЕЭС России» и акциями других АО электроэнергетики, находящихся в федеральной собственности. Закон нарушал права собственников, так как ограничивал долю иностранных инвесторов (не более 25% акций).

В мае председатель Центрального банка РФ С.К. Дубинин на заседании правительства заявил об угрозе кризиса финансовой системы и катастрофическом нарастании государственного долга. Вызванный этим заявлением шок усиливался отсутствием прозрачной статистики, характеризующей денежную и валютную политику.

Появились тревожные симптомы начала банковского кризиса: в Токобанке, имевшем значительные кредиты от западных банков, было введено внешнее управление.

Объявление 26 мая об отмене продажи «Роснефти» (из-за падения стоимости акций) лишило бюджет 2,1 млрд долл., что явилось негативным сигналом для инвесторов.

Несмотря на разрастание кризиса на российских финансовых рынках, реакция правительства была замедленной, что само по себе усиливало развитие кризиса. Лишь к концу мая только что созданное правительство С.В. Кириенко начинает заниматься разработкой антикризисных мер. 17–19 мая были сделаны заявления правительства (о приверженности курсу на макроэкономическую стабильность), Центрального банка (о неизменности валютной политики и недопустимости эмиссионных методов финансирования бюджета), Министерства финансов (о плане жесткой экономии бюджетных расходов), ФКЦБ (об обеспечении прав инвесторов).

29 мая правительство выступило с заявлением о немедленных мерах по стабилизации финансового рынка и о бюджетно-налоговой политике в 1998 г. Спустя несколько дней после своего назначения главой Налоговой службы Б.Г. Федоров обозначил основные пути повышения уровня собираемости налогов в России. Определенный оптимизм на финансовых рынках начал появляться после визита А.Б. Чубайса в Вашингтон 29–30 мая, в ходе которого обсуждалась проблема предоставления России большого пакета финансовой помощи. В первую неделю июня доходность государственных обязательств снизилась до 51%, а во вторую неделю — до 46%.

Тем не менее отсутствие систематических действий правительства по преодолению кризиса привело к нарастанию недоверия со стороны инвесторов. Негативным фактором развития ситуации в июне явилась медлительность в проведении переговоров российского правительства с МВФ о выделении крупного пакета помощи.

Массовый вывод средств инвесторов с финансовых рынков привел к новому повышению во второй половине июня процентной ставки по ГКО — до 50%. Снижение фондового индекса за июнь составило 20%. Это резко повысило давление на обменный курс рубля и потребовало масштабных интервенций со стороны Центрального банка на валютном рынке.

Несмотря на неблагоприятную ситуацию, 10 июня Россия разместила пятилетние облигации на сумму 1,25 млрд долл. под ставку 11,75%. 24 июня был размещен новый российский заем на 2,5 млрд долл. уже под 12,75%. Высокая цена заимствований послужила негативным сигналом для инвесторов и снизила котировки других обращающихся евробондов.

17 июня Б.Н. Ельцин назначил А.Б. Чубайса спецпредставителем президента по связям с международными финансовыми

организациями в ранге вице-премьера, что было позитивно воспринято участниками российских финансовых рынков. 23 июня Совет директоров МВФ утвердил выделение России очередного транша кредита в размере 670 млн долл. Кроме того, МВФ сделал заявление, в котором поддерживалась позиция российского правительства, принимающего меры по поддержанию национальной валюты и недопущению резкой девальвации.

В июне 1998 г. правительство активно разрабатывало меры антикризисной программы, среди которых особенно можно выделить планировавшееся снижение цен на газ и тарифов на электроэнергию, изменения налогового законодательства (переход на взимание НДС по отгрузке, введение плоской шкалы подоходного налога, снижение ставки налога на прибыль, увеличение ставок акцизов, ограничение числа расчетных счетов предприятий, введение налога с продаж и др.), продажи принадлежащих государству пакетов акций крупных российских корпораций (в частности, 5% акций РАО «Газпром» и государственного пакета акций АО «Связьинвест»). Пакет антикризисных законопроектов С. В. Кириенко представил Государственной думе по частям в начале июля 1998 г.

В эти дни средневзвешенная доходность на рынке государственных ценных бумаг достигла 126% годовых. 8 июля 1998 г. Министерство финансов РФ отменило аукционы по размещению ГКО и ОФЗ. 13 июля 1998 г. Правительство России объявило о намерении предложить держателям ГКО конвертировать их в среднесрочные или долгосрочные облигации, номинированные в долларах, с погашением в 2005 и 2018 гг. Улучшение ситуации произошло после объявления 13 июля 1998 г. о том, что МВФ, МБРР и правительство Японии предоставят России 22,6 млрд долл. финансовой помощи. Из этой суммы 5,6 млрд долл. должны быть предоставлены сразу после завершения заседания Совета директоров МВФ. С 13 по 19 июля средневзвешенная доходность ГКО снизилась до 53%. Индекс РТС-1 за эту неделю вырос на 34%. Однако 15 июля аукцион по размещению ГКО вновь не состоялся и обслуживание государственного долга было произведено за счет государственного бюджета. 20 июля было объявлено о прекращении выпуска государственных ценных бумаг сроком на один год.

Многие законопроекты, входившие в состав антикризисного пакета, предлагавшегося правительством в июне — июле 1998 г., были отклонены Государственной думой. Поскольку принятие данных законов являлось составной частью обязательств

российской стороны перед МВФ при получении финансовой поддержки, то можно было предположить некоторое снижение ее размеров. Тем не менее в результате переговоров А.Б. Чубайса с руководством МВФ размеры первого транша были снижены не очень существенно: с 5,6 млрд до 4,8 млрд долл. 21 июля МВФ принял решение о выделении России нового пакета помощи.

Несмотря на снижение величины первого транша, финансовые рынки положительно отреагировали на это событие. Доходность государственных обязательств уменьшилась до 45%. Таким образом, дальнейшее развитие событий во многом зависело от четких сигналов рынку об очередных шагах российского руководства по нормализации ситуации. Однако мероприятия, демонстрирующие наличие у правительства обдуманного плана действий, не были реализованы.

Правительство сочло, что временная стабилизация рынка в 20-х числах июля является устойчивой тенденцией, и провело встречу председателя правительства с крупнейшими инвесторами для объяснения им плана действий правительства по погашению и обслуживанию государственных обязательств на ближайшую перспективу только через неделю, 27 июля. Однако убедительно показать, что Россия справляется со своими обязательствами до конца 1998 г. на основе данных о повышении налоговых поступлений, об увеличении уровня международных резервов, правительству не удалось.

Кроме становившейся все более очевидной политической слабости правительства, не способного провести через Государственную думу пакет согласованных с МВФ законопроектов, следует отметить ряд дополнительных факторов, которые к первым числам августа вызвали перелом в развитии ситуации и придали дальнейшим тенденциям неуправляемый характер.

Во-первых, это ухудшение конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Во-вторых, это сезонное снижение доли рискованных активов в портфелях крупных институциональных инвесторов, осуществляемое накануне летних отпусков. Важнейшей причиной явилось серьезное обострение банковского кризиса. Оно было спровоцировано ухудшением ситуации на финансовых рынках на фоне жесткой денежной политики первого полугодия 1998 г. Важную роль в обострении кризиса ликвидности банковской системы сыграло падение котировок российских государственных валютных ценных бумаг, служив-

ших обеспечением кредитов, выданных российским банкам зарубежными банками. В результате такого падения возникли дополнительные депозитные требования к российским банкам по увеличению страховочных средств (*margin call*). Для доведения этих средств банки предприняли продажи имеющихся в их портфелях ГКО — ОФЗ, а также корпоративных акций с последующей конвертацией вырученных средств в валюту. Такая политика банков вызвала дополнительную нервозность на финансовых рынках, в том числе на рынке российских бумаг, номинированных в валюте. Первыми банками, которые не смогли выполнить свои обязательства перед зарубежными кредитными учреждениями, стали «СБС-Агро» и «Империял».

В результате действия отмеченных выше факторов финансовая ситуация между моментом получения кредита МВФ и первыми числами августа резко ухудшилась. Доходность государственных обязательств увеличилась до 56%, ускорилося падение фондового рынка. Индекс РТС-1 за время, прошедшее с момента выделения стабилизационного кредита МВФ до 17 августа, упал почти на 30%. Началось быстрое уменьшение объемов международных резервов. Если на 23 июля их величина составляла 19,5 млрд долл., то на 31 июля — 18,4 млрд, на 7 августа — 16,3 млрд долл.

Подводя итоги кульминации кризиса, следует отметить, что наряду с рассмотренными ниже фундаментальными причинами наиболее важными факторами, не позволившими России в августе избежать девальвации рубля, оказались два: отсутствие поддержки антикризисной программы правительства со стороны Государственной думы и недостаточный объем помощи со стороны МВФ. К середине месяца ситуация, возможно, могла бы быть выправлена за счет срочной помощи стран «большой семерки» в размере 10–15 млрд долл. Однако в существовавшей политической ситуации получение таких средств было нереальным. Единственным возможным выходом из создавшегося положения стала девальвация рубля.

План правительства, обнародованный 17 августа, включал три группы мер: введение плавающего курса рубля с его девальвацией до конца года примерно до 9 руб. за доллар; введение трехмесячного моратория на погашение внешних долгов российских банков; принудительная реструктуризация долгов по ГКО — ОФЗ.

15–16 августа план правительства был согласован с МВФ. Объявление 17 августа 1998 г. программы без схемы реструктуризации внутреннего государственного долга вызвало негативную реакцию на финансовых рынках. Фондовый рынок только за одну неделю упал дополнительно на 29%. С недельным опозданием Правительством РФ была обнародована схема реструктуризации. Общая сумма замороженного внутреннего долга России составила 265,3 млрд руб. (42,2 млрд долл. по курсу на 14 августа 1998 г.). В обращении остались ОФЗ на сумму около 75 млрд руб. со сроками погашения в 2000–2001 гг.

Программа правительства С.В. Кириенко не была реализована в первоначальном виде. 23 августа произошли отставка правительства, возглавляемого С.В. Кириенко, и назначение В.С. Черномырдина исполняющим обязанности председателя правительства. Такое решение имело серьезные экономико-политические последствия. Во-первых, эта отставка и заявления о смене экономического курса практически аннулировали соглашения с МВФ в части как программы расширенного кредитования, так и стабилизационного кредита (с учетом поддержанных МВФ мер по заявлению от 17 августа). Во-вторых, политический кризис резко увеличил неопределенность экономической политики.

Отмеченные факторы вызвали новую волну паники на финансовых и товарных рынках. 26 августа Центральный банк РФ, растратив значительные запасы резервов на поддержку рубля при низких ценах доллара, приостановил торги на ММВБ на неопределенный срок для сохранения своих золотовалютных резервов. С 28 августа приостановлены торги на региональных валютных биржах. В дальнейшем ЦБ уже не мог удерживать рубль от понижения из-за снижения уровня валютных резервов (12,46 млрд долл. на 1 сентября).

В сентябре 1998 г. произошло дальнейшее обострение экономического и финансового кризиса, связанного с девальвацией рубля и снижением доверия к российской национальной валюте. Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. В августе цены выросли на 3,7%, а в сентябре — на 38,4%.

В дальнейшем одновременно со снижением курса доллара США темпы инфляции замедлились. Это в большой степени объясняется денежно-кредитной политикой, проводимой Центральным банком РФ. В августе практически не произо-

шло изменения денежной базы, несмотря на то что Банк России потратил тогда 5,95 млрд долл. из своих золотовалютных резервов. Очевидно, валютные интервенции были стерилизованы в результате операций на открытом рынке с государственными обязательствами и выдачи стабилизационных кредитов коммерческим банкам.

В сентябре денежная база выросла на 9,5% при резком замедлении темпов снижения внешних резервов. Одновременно инфляционное воздействие эмиссии в значительной степени компенсировалось сокращением денежно-кредитного мультипликатора вследствие изъятия населением вкладов из коммерческих банков.

При отсутствии рынка внутренних государственных заимствований единственным показателем процентных ставок по российским обязательствам стал рынок ОВВЗ и евробондов. Котировки ОВВЗ 3-й серии (погашение в 1998 г.) упали до уровня 40% от номинала по сравнению с 90% на начало августа, цены ОВВЗ других траншей упали до 10% от номинальной стоимости. Евробонды котируются на уровне 20–30% от номинала (70–85% до кризиса).

В сентябре 1998 г. обменный курс доллара в системе электронных лотовых торгов (СЭЛТ) демонстрировал значительные колебания. Так, если на 31 августа курс доллара составлял 7,905 руб./долл., то на 9 сентября он вырос до 20,825 руб./долл. Необходимость снизить расчетные потери по форвардным контрактам с поставкой в середине сентября определила последующее снижение обменного курса доллара до уровня 8,67 руб./долл. После фиксации данного уровня курса на 15 сентября 1998 г. котировки доллара вновь выросли до уровня 16 руб./долл. По итогам сентября обменный курс доллара США вырос на 102,4%.

После августовского падения котировок в сентябре 1998 г. снижение цен российских акций несколько замедлилось. Если в августе индекс РТС-1 снизился на 56,2%, то в сентябре его уменьшение составило 33,2%. С начала 1998 г. индекс РТС-1 снизился на 89%, а с начала октября 1997 г. — на 92,3%.

На рынке рублевых межбанковских кредитов процентные ставки по однодневным кредитам в середине сентября достигали 450% годовых, по кредитам на три дня — 130% годовых. Возвращение кредитов обеспечивалось высокой доходностью операций с валютой. Объем сделок в сентябре упал по сравнению с августом в 10 раз.

**2. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ
ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА В 1998 ГОДУ.**

БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

Основной причиной, обусловившей происшедший финансовый кризис, была неспособность ни одного правительства России обеспечить принятие и, главное, реализацию реалистичного бюджета¹. В результате позитивные тенденции 1996–1997 гг. — снижение темпов инфляции, стабилизация валютного курса рубля, снижение процентных ставок, начало экономического роста — происходили исключительно за счет проведения жесткой денежной политики на фоне высокого уровня несбалансированности государственных финансов. Значительный дефицит государственных финансов, приводя к наращиванию государственного долга и расходов на его обслуживание, одновременно снижая величину национальных сбережений и уменьшая текущее сальдо платежного баланса, являлся серьезнейшим дестабилизирующим фактором социально-экономического развития страны.

Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США и уступает Великобритании. Бюджетный кризис в посткоммунистической России является политическим не потому, что у правительства не хватает воли бороться с сокрытием налогов и налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражает несовместимость сложившегося уровня налоговых изъятий государства с демократическим характером политического режима и уровнем экономического развития страны².

¹ Политические, экономические, социальные и конституционные факторы бюджетного дефицита подробно рассмотрены нами в обзоре ИЭППП «Российская экономика в январе — сентябре 1998 г.: тенденции и перспективы». Вып. 19.

² В принципе возможный уровень сбора налогов определяется такими факторами, зависящими от уровня экономического развития страны, как структура экономики; образовательный уровень населения, позволяющий использовать развитое налоговое законодательство и соответствующие правила бухгалтерского учета; уровень развития налоговой администрации; общий уровень законопослушности граждан и складывающиеся в обществе традиции уплаты налогов; уровень социальной и этнографической однородности общества.

Авторитарные режимы могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно

Непонимание описанной природы бюджетного кризиса предопределило ошибочные действия по его преодолению.

Реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 г. сократились примерно в 2,5 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились примерно на треть. И тем не менее сокращение расходов государства проходило крайне медленно и оказалось совершенно недостаточным для установления бюджетного равновесия. Кроме того, секвестирование при исполнении расходной части бюджета осуществлялось под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой секторы и др.), что привело к формированию крайне нерациональной структуры расходов, которая не способна была обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности.

С 1995 г. началось быстрое нарастание внутреннего государственного долга, в первую очередь за счет заимствований на рынке ценных бумаг (табл. 1). К началу 1998 г. внутренний долг увеличился до 18,7% ВВП, к концу 1998 г. — до 26,0% ВВП (в годовом исчислении).

Увеличение внутреннего долга вызвало соответствующий рост расходов на его обслуживание. С 1995 по 1996 г. их величина возросла с 2,6 до 4,8% ВВП. В 1997 и первом полугодии 1998 г. эти расходы хотя и несколько сократились, тем не менее составляли 3,6 и 3,9% ВВП соответственно.

Одновременно в 1996–1998 гг. началось широкое использование заимствований на внешних финансовых рынках. Динамика внешнего долга Российской Федерации представлена в табл. 2.

Общий уровень долговой нагрузки на экономику страны, равный 49,8% ВВП (на 1 января 1998 г.), если сравнить с ситуацией в других странах мира, можно оценить как относительно низкий¹.

Особенность ситуации с внутренним долгом, сложившейся в России к 1997 г., определяется его краткосрочным характером и значительной долей долга, принадлежащего нерезидентам.

при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах.

¹ Величина собственно российского долга на 1 января 1998 г. составила 7,6% ВВП, т. е. 25,2% общей суммы. За восемь месяцев 1998 г. доля долговых обязательств РФ в общем объеме внешнего долга, включающем задолженность бывшего СССР, достигла 36,7%.

ТАБЛИЦА 1. ДИНАМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА И РАСХОДОВ НА ЕГО ОБСЛУЖИВАНИЕ

Показатель	На 1 января 1994		На 1 января 1995		На 1 января 1996	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
Государственный внутрен- ний долг, в том числе:	35,2	21,7	88,4	14,5	188	13,2
задолженность по цен- ным бумагам	0,3	0,2	18,9	3,1	85,2	6,0
задолженность Централь- ному банку	29,2	18,0	58,8	9,6	61,0	4,3
Обслуживание внутренне- го долга	0,99	0,6	16,1	2,6	38,2	2,7
	На 1 января 1997		На 1 января 1998		На 1 января 1999	
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП
Государственный внутрен- ний долг, в том числе:	365,5	18,2	501	21,4	751	28,6
задолженность по цен- ным бумагам	249	12,4	449	19,2	480	18,3
задолженность Централь- ному банку	59,6	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обслуживание внутренне- го долга	105,7	5,3	96,3	4,1	106,6	4,1

Источники: Министерство финансов РФ, ЦБ РФ, ИЭППП.

Дюрация внутреннего долга РФ (средний срок до погашения обращающихся ГКО — ОФЗ) выросла за 1995 г. с 60 до 90 дней, за 1996 г. — до 150 дней, за 1997 г. — до 250 дней. И хотя к августу 1998 г. данный показатель составил около 330 дней, средства, необходимые ежемесячно только для погашения ранее выпущенных облигаций (без учета купонных выплат по двух-трехлетним купонным бумагам, ОФЗ), достигли в первой половине 1998 г. 10–15% месячного ВВП.

Динамика отношения краткосрочного внутреннего долга к банковским депозитам населения, характеризующим объем внутренних финансовых сбережений в России, показывает

ТАБЛИЦА 2. Динамика внешнего долга России

Год	Долг СССР, млрд долл.	Долг РФ, млрд долл.	Обслуживание, % ВВП
1992	104,9	2,8	0,7
1993	103,7	9,0	0,3
1994	108,6	11,3	0,5
1995	103,0	17,4	0,9
1996	100,8	24,2	0,9
1997	97,8	33,0	0,7
1998	95,0	55,0	1,2

Источники: Министерство финансов РФ, Госкомстат, ИЭППП.

быстрое опережение внутреннего долга, продолжавшееся вплоть до осени 1997 г., причем весной 1996 г. данное отношение превысило единицу.

Эта ситуация предопределила решение о допуске нерезидентов на рынок внутреннего государственного долга. При сложившемся объеме дефицита государственного бюджета и ограниченной возможности внешних заимствований выбора не было. Нужно было либо сократить дефицит государственных финансов, либо открывать рынок внутреннего долга для нерезидентов.

С 1 января 1998 г. Центральный банк и Правительство РФ объявили о полной либерализации рынка для нерезидентов (были отменены гарантированный уровень доходности и ограничения на срок репатриации прибыли). В результате доля нерезидентов на рынке ГКО — ОФЗ неуклонно росла. По данным Министерства финансов РФ, в апреле 1998 г. доля нерезидентов составляла около 28% объема рынка.

Следует также отметить, что существенное ослабление контроля за иностранным капиталом и соответствующее снижение стоимости обслуживания государственного долга создали у правительства иллюзию об отсутствии проблем с обеспечением финансирования дефицита государственного бюджета по крайней мере в среднесрочной перспективе. С этой точки зрения допуск нерезидентов на рынок внутреннего долга оказал негативное влияние на экономическую политику, усилив моральные риски выбора мягкой бюджетной политики,

не предполагавшей резкого снижения бюджетного дефицита и соответственно потребностей в государственных заимствованиях.

Внешние заимствования являются более длинными по сравнению с ценными бумагами, размещаемыми на внутреннем рынке, однако начиная с 1999 г. Россия вступает в период выплаты предоставленных ранее международными финансовыми организациями кредитов и займов, а с 2001 г. будет необходимо нести расходы по погашению размещенных в 1997–1998 гг. евробондов. В течение ближайших 10 лет ежегодные затраты только на погашение долгов международным финансовым организациям и процентные выплаты инвесторам, купившим российские еврооблигации, составят от 3,5 до 5 млрд долл. Кроме того, в 2002 г. кончается льготный период обслуживания долгов Лондонскому и Парижскому клубам, что также означает значительный рост годового объема внешних выплат.

Тем не менее можно говорить о том, что в 1997–1998 гг. политика управления государственным долгом недостаточно учитывала преимущества внешних заимствований по сравнению с внутренними. Внешние заимствования характеризуются более долгосрочным характером и отсутствием для инвесторов риска изменения курса рубля, что делает их цену менее зависимой от текущей курсовой политики. Попытка увеличить объем внешних займов за счет размещения евробондов в этот период проводилась, на наш взгляд, недостаточно последовательно. За 1997–1998 гг. величина размещения еврозаймов составила 14,9 млрд долл. Если бы консолидация (т. е. замена краткосрочного долга на долгосрочный путем изменения соотношения внутренних и внешних заимствований) осуществлялась более интенсивно, то угрозу финансового кризиса можно было несколько снизить.

3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Среди важнейших экономических последствий финансового кризиса в России, особенно обострившегося к августу 1998 г., можно выделить следующие.

- Снижение доверия как внешних, так и внутренних инвесторов к правительству, Центральному банку и Министерству финансов РФ означает утрату возможностей занимать день-

ги как на внешних, так и на внутренних рынках, а также отток зарубежных инвестиций и как следствие дальнейшее отдаление перспектив экономического роста.

- Закрытие как внешних, так и внутренних источников финансирования дефицита государственного бюджета означает в сложившейся ситуации переход к инфляционному характеру финансирования и возвращение к практике кредитования Центробанком Правительства России. Это, в свою очередь, повысит темпы роста денежной массы и неизбежно скажется на росте потребительских цен и общем ослаблении жесткости денежно-кредитной политики.
- Кризис отечественного банковского сектора, происходящий не только из-за потерь на финансовых рынках¹, но и из-за самого факта ликвидации основного источника и взаимосвязанных источников получения доходов — рынка ГКО — ОФЗ, приведет к обострению кризиса неплатежей.
- Обвал на российском рынке акций, отразивший реальную привлекательность портфельных инвестиций в российский корпоративный сектор (индекс РТС-1 с начала октября 1997 г.² до начала сентября 1998 г. упал на 90%), приведет к дальнейшему снижению возможностей российских предприятий по привлечению финансирования.
- Ожидаемого усиления деловой активности в нефтегазовом и других экспортно-ориентированных секторах экономики благодаря изменению соотношения «затраты в рублях/выручка в валюте» может не произойти, поскольку в условиях обострения бюджетного кризиса государство может выбирать все дополнительные прибыли из сектора за счет как введения дополнительных налогов, так и просроченной задолженности в бюджет. Точно так же не все отечественные импортозамещающие отрасли могут быстро нарастить выпуск продукции, воспользовавшись резким падением реального курса рубля и соответствующим снижением конкурентоспособности импортных товаров. Эти перспективы зависят также от уровня предстоящей инфляции.

¹ Пакет ГКО — ОФЗ в активах российских банков на момент дефолта составил около 40 млрд руб. (без учета Сбербанка). Потери российских банков, хеджировавших курсовые риски иностранных инвесторов, в результате обвальной девальвации рубля составляют, по разным оценкам, от 15 до 22 млрд долл.

² Максимальное за всю историю значение индекса РТС-1, зафиксированное 6 октября 1997 г., составило 571,66.

Социально-политические последствия проведенной 17 августа 1998 года девальвации также являются достаточно очевидными и не нуждаются в подробных комментариях. Основными моментами здесь являются следующие.

Во-первых, произошло усиление социального недовольства из-за инфляционного скачка. Причем особенно сильно пострадали как раз те слои и группы населения, которые являются сторонниками существующей социально-экономической и политической системы, — новый средний класс (работники быстро растущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.

Во-вторых, резкое ослабление политических позиций президента. Настаивая на утверждении С. В. Кириенко на пост премьера, Б. Н. Ельцин фактически взял на себя ответственность за результаты деятельности нового Кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по президенту, а увольнение Кабинета и переплетение политического кризиса с финансовым привели к новому снижению уровня доверия к Б. Н. Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя и переизбрания президента. Объективно это усилило позиции законодательной ветви власти. А назначение поддерживаемого Думой Е. М. Примакова на пост премьера сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

В-третьих, заметная перегруппировка и изменение влияния различных групп интересов. Прежде всего произошло резкое ослабление политической роли олигархов, в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом, из-за фактического банкротства многих крупных банков и снижения финансовых возможностей энергетического экспорта. Происходит политическое усиление ВПК, хотя пока неясно, каково будет здесь соотношение сил его экспортно-ориентированной и неконкурентоспособной частей. Усиливается и аграрное лобби.

4. КРИЗИС И ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Серьезные экономические и политические изменения, происшедшие в августе — сентябре 1998 г., ознаменовали новый рубеж в новейшей истории России. Существующие определения наступившего за ним этапа более или менее схожи — речь идет о конце эпохи Ельцина, эпохи либеральных реформ, а порой и о реставрации коммунистического правления. Эти опре-

деления имеют свои основания и могут быть логически или исторически мотивированы. Однако за всеми этими преимущественно политологическими интерпретациями, как правило, не стоит анализ экономических процессов, которые всегда и в нынешней российской ситуации в особенности задают рамки возможного и необходимого, предопределяют многое в деятельности правительства, позволяя оценивать не только принимаемые решения, но и среднесрочные перспективы.

Сформированное в сентябре 1998 г. правительство во главе с Е. М. Примаковым недвусмысленно заявило о своем стремлении к решительной смене осуществлявшегося в стране экономического курса. Подобных заявлений исполнительная власть не делала, по крайней мере, с конца 1992 г. И вот в сентябре 1998 г. речь открыто зашла о смене вех. Это было совершенно естественно.

Во-первых, правительство Е. М. Примакова было сформировано при активной поддержке и участии левых политических сил и фракций — прежде всего коммунистической и аграрной. Разумеется, представители КПРФ и аграриев не раз входили в состав предыдущих правительств, однако тогда они занимали в Кабинете второстепенные посты. Теперь ситуация существенно изменилась. Видные, знаковые деятели левых заняли в правительстве ключевые позиции, с которых можно оказывать решающее влияние на деятельность Кабинета. Большинство из них сочетало принадлежность или близость к коммунистической партии с принадлежностью к традиционному советскому хозяйственному истеблишменту, имевшему на протяжении последних десятилетий отчетливо выраженную лоббистскую природу. Типичными представителями нового правительства в этом отношении стали Ю. Д. Маслюков, В. А. Густов, В. В. Герашенко, Г. В. Кулик. В отличие от большинства стран Западной Европы, где происходит все большее фактическое сближение левых и правых, левые взгляды на экономику и политику в современной России отличаются от представлений и опыта некоммунистических политиков радикально.

Во-вторых, необходимость решительного поворота диктовалась масштабом и глубиной экономического кризиса. Взрыв августа 1998 г. являлся не только финансовым феноменом, он не мог не повлечь тяжелые потрясения социального и политического характера. Скачок цен и потеря сбережений населения, резкое расширение масштаба безработицы, причем среди слоев, наиболее активно включенных в рыночную экономику,

кризис на потребительском рынке, сжатие спроса и ухудшение условий для предпринимательской деятельности — все это обрушилось на страну, как казалось многим, неожиданно. Требование смены курса стало всеобщим, хотя различные социально-политические силы вкладывали в это понятие совершенно разный смысл.

Однако при всем том открытым остается вопрос: в чем именно должен состоять поворот и какой курс должен прийти на смену предыдущему? Как показывает анализ, реальные варианты действий правительства были весьма ограничены и достаточно очевидны. Они логически вытекали из практического опыта осуществления экономической политики в посткоммунистический период, и особенно на протяжении 1995–1998 гг.

Итак, правительство Е. М. Примакова с самого начала своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти и между альтернативами которого не существовало компромиссов. Один путь состоял в возвращении к практике 1992–1994 гг. с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой путь — в сохранении жесткой денежной политики и стабилизации валютного курса, дополняемых коренными бюджетными реформами, что позволяет обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны, т. е. добиться соответствия, взаимной согласованности деятельности Минфина и Центробанка. Выбор между этими двумя путями имел исключительно политический характер.

Первый путь — инфляционный. В экономике проводится наращивание денежного предложения, за чем следуют рост цен и обесценение национальной валюты. Предполагается, что тем самым обеспечивается решение социальных проблем, преодоление кризиса неплатежей, пополняются оборотные средства предприятий, расширяется спрос на товары отечественного производства, благодаря чему последнее начинает расти. Этот путь хорошо известен России по 1992–1994 гг., когда после краткосрочной (на 2–3 месяца) стабилизации производства происходило ускорение инфляции и падение рубля. Принимая во внимание усиление коммунистического влияния на правительство, вероятной реакцией на рост цен могут быть попытки их замораживания, а также введение принудительного курса доллара. Последствия подобных экспериментов абсолютно предсказуемы — расцвет черного рынка и быстрое нарастание товарного дефицита. Поскольку же обеспечить тотальный кон-

троль за ценами в нынешних условиях уже не представляется реальным, то вероятной перспективой становится сочетание инфляции с товарным дефицитом.

Второй путь — стабилизационный (антиинфляционный). Здесь предполагается достижение жесткого бюджетного равновесия и макроэкономической стабилизации, которые являются базовыми предпосылками восстановления экономического роста. Предполагается проведение решительных мероприятий по обеспечению профицита государственного бюджета, рестриктивной денежной политики (вплоть до введения режима currency board), более последовательной либерализации хозяйственной жизни. Следующие за этими шагами структурные и бюджетные реформы должны создать условия для адаптации экономических агентов к конкуренции и определения своей ниши на рынке.

Оба пути были озвучены буквально в ближайшие дни и недели после начала в середине августа полномасштабного финансового кризиса. С последовательно инфляционистских и дирижистских позиций выступило большинство Отделения экономики РАН во главе с Д. С. Львовым, опубликовавшее открытое письмо правительству с изложением соответствующих взглядов и конкретных предложений. Противоположный курс — на жесткую стабилизацию — был сформулирован в программных предложениях группы либеральных экономистов во главе с Е. Т. Гайдаром¹.

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является во многом политическим. В тот момент выбор курса, безусловно, зависел не только от выбора власти, от тех или иных идеологических, политических и социальных предпочтений правительства, но и от логики развития событий и обстоятельств. В частности, отсутствие источников внешнего и внутреннего финансирования после отставки правительства С. В. Кириенко толкало в сторону выбора инфляционного пути развития. Но тем не менее этот выбор сам по себе не являлся абсолютно предопределенным предыдущим развитием и именно правительству предстояло его сделать.

Главной политической проблемой выбора между инфляционным и стабилизационным путями являлся выбор тех

¹ См.: Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту РФ, Федеральному собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Гайдар Е. и др. Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 окт.

социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной курс экономической политики. Две эти модели были принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном пути выигрывают прежде всего банки. Банковский сектор России обязан своим расцветом именно инфляции 1992–1994 гг., и теперь, когда многие банки находятся в исключительно тяжелом положении, спасены они могут быть за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка — «дешевых денег». Сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию, причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдают крупные города — промышленные центры. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревень и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа уже наглядно продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков.

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывной частью является ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хозяйственных агентов — как производственных предприятий, так и финансовых структур. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации

инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной. Вероятен рост безработицы, которая гораздо болезненнее проявляется в провинции, где возможности найти работу гораздо меньше, чем в больших городах.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть общие политические последствия — весьма неприятные, но практически неизбежные. В обоих случаях происходит снижение расходов, в том числе социальных, обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно — через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция ведет к тем же результатам, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, однако второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен страдают в первую очередь беднейшие слои населения.

5. РАЗРАБОТКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ

Разумеется, правительство Е. М. Примакова не было с самого начала политически нейтральным, оно не осуществляло чистого выбора между двумя путями экономического курса. В момент формирования от него ожидали поворота к инфляционизму и популизму, на вероятность чего указывали как явное доминирование в нем представителей аграрных и коммунистических сил, так и многочисленные заявления подерживавших это правительство политиков и экономистов. Премьер обещает в считанные месяцы, если не недели, выплатить задолженность бюджетникам и пенсионерам, разрешить проблему неплатежей, обеспечить устойчивость рубля, навести порядок. Слова о необходимости начала контролируемой и управляемой эмиссии, пересмотра итогов приватизации, осуществления национализации различных секторов хозяйства, введения принудительного обменного курса, а то и запрещения хранить иностранную валюту и т. п. можно было слышать практически ежедневно, причем от политиков самого высокого уровня.

У инфляционного пути были и объективные предпосылки, которые не сводятся лишь к левому (коммунистическому) облику нового Кабинета. Значительный дефицит бюджета и отсутствие внешних источников его покрытия явно толкали правительство к использованию печатного станка. Конечно, возможен был и путь резкого сжатия расходов, однако он был для правительства неприемлем по политическим причинам, во всяком случае в краткосрочной перспективе.

Предложения о включении печатного станка дополнялись своеобразными институциональными идеями, также вызывавшими серьезные опасения относительно адекватности оценки, которую формировавшийся Кабинет давал ситуации в стране, и возможных действий властей¹.

Если бы новое правительство начало действовать строго в соответствии с этими ожиданиями, то последующие события было бы нетрудно предугадать. Ведь предлагавшаяся советниками из Думы и Академии наук модель не была оригинальна, она прошла апробацию на протяжении послевоенных десятилетий в десятках стран мира, и особенно в Латинской Америке. В специальной литературе эта модель получила название экономики популизма и была достаточно подробно изучена².

¹ Характерными являются предложения Председателя Государственной думы Г.Н. Селезнева по поводу мер, которые необходимо было бы принять в экономической политике буквально в ближайшие дни. Эти программные по существу своему тезисы были выдвинуты практически сразу же после назначения Е.М. Примакова, чью кандидатуру председатель Думы активно поддерживал: «Необходимо временно приостановить деятельность валютной биржи и директивой Центробанка установить фиксированный курс рубля к доллару из расчета 7 рублей за доллар... Провести переговоры с финансовыми структурами Запада с просьбой временно приостановить хождение валютных кредитных пластиковых карт для того, чтобы валюта не уходила за границу... Временный запрет обменным пунктам продавать валюту населению. Эти пункты должны лишь покупать доллары... Имеющуюся у коммерческих банков валюту надо направлять исключительно на закупки продовольствия и товаров первой необходимости, медикаментов» (Коммерсантъ. 1998. 11 сент. С. 2). К этому можно добавить и предложения новых руководителей правительства осуществить ренационализацию убыточных предприятий военно-промышленного комплекса, что плохо сочеталось с элементарной логикой действий правительства в условиях бюджетного кризиса. (Характерным для оценки доктринальных установок Кабинета было то, что речь шла о национализации именно убыточных, а не прибыльных экспортно-ориентированных предприятий.)

² Экономическая политика популизма в ходе своей практической реализации включает четыре основные фазы, устойчиво, хотя и с некоторыми вариациями, повторяющиеся от страны к стране.

Представления о том, какие ожидания господствовали как внутри страны, так и за рубежом в связи с формированием нового Правительства России, были достаточно четко изложены позднее самим Е. М. Примаковым перед иностранными предпринимателями — участниками сессии Давосского форума в Москве: «Нам предрекали еще совсем недавно: национализация как основной путь движения правительства — нет этого, отмену результатов приватизации... фиксирование курса рубля нам предрекали — нет этого, мы не фиксируем этого курса, он плавающий. Нам предрекали неконтролируемую эмиссию — нет этого, нам предрекали запрет на хождение доллара в стране — нет этого, нам предрекали прекращение импорта — нет этого... нам предрекали поддержку отечественного производства в ущерб иностранным капиталовложениям — нет этого, говорили, что мы не будем платить долги, — нет этого». Перечень является весьма показательным, поскольку подобного рода ожидания действительно имели место: основанием для

На первой фазе правительство пытается ускорить промышленный рост путем перекачки ресурсов из экспортных секторов в сектора «национальной гордости» (обычно машиностроение) при одновременном наращивании денежного предложения. Экономика в ответ на эти меры действительно начинает расти, поднимается и благосостояние народа. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей — ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики далеко не всем из них). Нарастают трудности с бюджетом, но внимания на «временные мелочи» в ситуации, когда налицо ускорение темпов роста промышленности, обычно не обращают.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свободных цен. Попытки заморозить цены ведут к углублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции.

Ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы не предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство.

На четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрезвычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации (*Dornbusch R., Edwards S. (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and L.: The University of Chicago Press, 1991. P. 7–13*).

них служили как менталитет приходящего к власти вместе с Е. М. Примаковым традиционного советского истеблишмента, так и риторика и традиции коммунистов посткоммунистической России.

На практике правительство Е. М. Примакова стало действовать гораздо более осторожно по сравнению с тем, что от него ожидали. Однако сам факт ожиданий подобного рода не мог не сыграть негативную роль и еще более осложнить и без того непростое положение Кабинета. Ведь инфляционные ожидания могут оказаться самореализующимся прогнозом, влияя не только на настроения, но и на поведение экономических агентов. Кроме того, эти ожидания (опасения) действительно имели определенные основания, поскольку они входили органической частью в проекты программных документов, рассматривавшихся правительством при подготовке своей экономической программы.

Программотворчество Кабинета Е. М. Примакова, да и экономические идеи самого премьера, претерпели за время руководства страной заметные изменения. На первых этапах в программных документах господствуют откровенно инфляционистские и дирижистские настроения, причем очень конкретные, когда вещи называют своими именами и о необеспеченной эмиссии считается возможным говорить открыто. В более же поздних вариантах речь уже идет о массе технических деталей, конкретных решений, но вопросы эмиссии, бюджетного дефицита авторы старательно обходят.

В исходном пункте деятельности правительства лежали идеи, разработанные в Отделении экономики РАН. О серьезности отношения к этой программе свидетельствует уже то, что именно из авторов этих документов была образована первая группа правительства по разработке его экономической программы и именно с академиками — членами этой группы Ю. Д. Маслюков проводил регулярные консультации на протяжении примерно первого месяца существования нового Кабинета.

«Программа академиков» представляла собой документ, воплощавший в наиболее последовательной и жесткой (если не сказать крайней) форме идеи популизма, инфляционизма и дирижизма. По форме это была достаточно целостная и последовательная система мер, которые могли быть легкоформализуемы в нормативные документы. Причины кризиса видятся авторам программы в порочности всего проводимого с конца 1991 г. экономического курса, и прежде всего в либерализме эко-

номической политики, неиспользовании широких административных возможностей государства, преувеличении роли макроэкономического регулирования по сравнению с проведением институциональных преобразований.

Программа предполагала значительные денежные вливания для решения социальных проблем, повышения спроса как фактора преодоления спада, расшивки платежной системы, борьбы с банковским кризисом. Причем была даже высказана мысль о целесообразности введения механизма «автоматического» включения печатного станка для недопущения в будущем возникновения неплатежей (любых, отнюдь не только бюджетной задолженности). Словом, печатный станок рассматривался здесь в качестве универсального средства решения практически всех экономических проблем страны. Одновременно предполагалось ввести меры жесткого валютного контроля, включая отсечение спроса населения на валюту.

С самого начала своего появления программа была подвергнута жесткой критике, причем не столько за ее теоретическую сомнительность (откровенный инфляционизм), сколько за очевидную оторванность от реальных экономических процессов. Многие из содержащихся в ней мер открывали невиданное доселе поле для злоупотреблений со стороны как госаппарата (при раздаче дешевых кредитов), так и бизнеса. Идея автоматического кредитования экономических агентов при возникновении неплатежей означала, что практически любой предприниматель обретал неограниченный доступ к «дешевым деньгам». А тотальное гарантирование вкладов населения давало возможность банкиру собрать средства под любые проценты и объявить себя банкротом. Перечень примеров можно было бы продолжить.

К началу октября в правительстве появился и собственный вариант экономической программы. Этот документ, не получивший официального подтверждения, был разработан в Министерстве экономики и разослан заинтересованным лицам в Кабинете в последних числах сентября. Документ вызвал резко негативную реакцию в обществе, включая средства массовой информации, что обусловило фактическое дезавуирование его Е. М. Примаковым. Между тем этот вариант программы заслуживает специального рассмотрения, поскольку по сравнению с более поздними версиями он является наиболее последовательным и конкретным.

И по форме, и по сути этот вариант очень близок к «программе академиков». Он также ориентирован на активное

использование печатного станка для решения экономических и социальных проблем в сжатые сроки, резкое ужесточение государственного вмешательства в экономику, включая меры по запрету на использование доллара в качестве не только средства накопления, но и средства сбережения. Предполагается введение масштабного государственного регулирования цен и тарифов («на продукцию базовых отраслей промышленности, продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости» и т. д.), протекционизма и господдержки импортозамещающих отраслей.

Однако здесь появляется и некоторое новшество. Будучи документом очень конкретным по форме, программа называет ведомства, ответственные за реализацию намечаемых решений. Но в отличие от версии академиков здесь среди «ответственных исполнителей» уже почти не фигурирует Центробанк, а вся ответственность за реализацию задачи увеличения спроса падает на Минфин. Документ теряет свою искреннюю непосредственность, столь свойственную «программе академиков».

Руководство правительства явно начало бояться собственных инфляционных намерений и еще более всеобщих инфляционных ожиданий. Не спешило с эмиссией и руководство Центрального банка. Уроки прошлого не прошли бесследно, и понимание прямой связи между эмиссией и инфляцией было усвоено в достаточной мере для того, чтобы от разговоров о благотворности эмиссии не переходить немедленно к включению печатного станка. Да и В. В. Геращенко явно не желал брать на себя ответственность за раскрутку инфляции и поэтому настаивал на принятии Думой соответствующих решений в области денежной политики.

Умеряя эмиссионные аппетиты, правительство явно стремится сделать больший упор на свои административные возможности. Идеи ужесточения валютного контроля прописаны здесь весьма четко. Одновременно с неофициальной публикацией программы прозвучало и предложение Э. Э. Росселя о запрете хождения в России доллара, поддержанное, по его словам, президентом. Это совпадение не было случайным, хотя вряд ли являлось преднамеренным. Просто подобные настроения в тот момент господствовали среди той части политической элиты, которая была тесно связана с правительством. Упование на Центробанк, валютный контроль и иные формы государственного вмешательства приходит на смену идеям безграничного инфляционизма и как бы прикрывает их.

Здесь следует отметить, что лозунг сильного государства является одним из самых популярных в настоящее время. Однако его активные сторонники, как правило, ошибочно оценивают причины слабости государственной власти в посткоммунистической России. Считается, что слабое государство является результатом реализации либеральной идеологии, стремившейся к выведению государства за рамки экономической жизни, в результате чего страна лишилась эффективного рычага реализации экономической политики, борьбы с «провалами рынка». Отсюда следует, что для восстановления экономической и политической мощи государства необходимо признать ошибочность предыдущей доктрины и начать работать над укреплением власти, и особенно через расширение ее функций в хозяйственной жизни страны.

Между тем реальная ситуация существенно иная. Дело не в либерализме, поскольку либеральная идеология как раз предполагает сильное, но находящееся в жестких правовых рамках, ограниченное законом государство. Отсутствие такого государства является как раз препятствием на пути либеральной экономической политики. Слабое же государство является фундаментальной чертой современной российской действительности, что стало результатом сложного комплекса факторов посткоммунистического развития России. Первейшим признаком слабого государства является его неспособность собирать налоги, навязывать предприятиям жесткие бюджетные ограничения. Другим признаком слабости государства является преступность — коррупция в госаппарате, с одной стороны, и наличие мощных преступных групп, которые берут на себя выполнение многих функций государственной власти (арбитраж, обеспечение исполнения контрактов, защита собственности), — с другой. Расширение возможностей вмешательства государственных чиновников в хозяйственную жизнь в этих условиях означает не укрепление государства, а рост коррупции и бюрократического произвола.

С конца октября программный документ становится еще более умеренным и менее конкретным. Точнее, в нем присутствует огромное количество разрозненных мероприятий в социальной и производственной областях, в вопросах налоговой политики и межбюджетных отношений. Однако существо экономического курса здесь прописывается с явной неохотой. Среди анализа причин кризиса уже меньше говорится об ошибочном курсе прошлого и больше — о роли бюджетного

кризиса и проблемах его преодоления. А Ю.Д. Маслюков даже начинает делать заявления, что новое правительство намерено сделать все то, что намечали, но не смогли реализовать его предшественники (заявление на встрече с участниками Давосского форума в Москве 4 декабря).

В программе исчезает стержневая идея. Уже нет упования на эмиссию. Напротив, появляется четкое осознание опасности эмиссионной накачки экономики, что находит явное отражение в фиксируемой проблеме «критического разрыва между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии», признается «опасность срыва в гиперинфляцию». Надежды на сильное и мудрое государство также оказываются сведены к вполне ритуальным словам о необходимости «укрепления государственности как важнейшего ресурса повышения эффективности экономики». В результате «программа» переименовывается по решению премьера в документ «О мерах по...», тем самым подчеркивается, что речь идет именно о совокупности разрозненных мероприятий.

Весьма специфичным моментом всех рассматриваемых программ является закладываемая в них микроэкономическая концепция роста. Прежде всего минимальное значение придается проблеме защиты частной собственности, которая в большинстве документов практически не упоминается. Показательно, например, что в опубликованной 27 августа версии программы понятия «частная собственность», «частный» отсутствовали вообще, а из 14 упоминаний собственности в 13 случаях речь шла о той или иной форме государственной собственности. Полностью отсутствовало понятие «приватизация». И это при том, что правительство постоянно демонстрирует свое предпочтительное отношение к прямым инвестициям по сравнению с портфельными.

Впрочем, было бы неверно сводить программоторчество правительства к набору программных документов и их проектов. Программную роль играли и играют, безусловно, еще два документа — концепция налоговой реформы и проект федерального бюджета на 1999 г. Они заслуживают специальной краткой характеристики, которая приведена несколько ниже.

Таким образом, к концу 1998 г. правительство в процессе своего программоторчества, осмысления проблем, стоящих перед страной, и путей решения этих проблем оказалось в весьма противоречивом положении. Оно пришло к осозна-

нию опасности рецептов из арсенала «экономической политики популизма», однако адекватной замены изначальной (популистской, эмиссионной) программе действий найдено так и не было. У Кабинета не было желания, а у премьера воли признать неприятный факт наличия всего двух реальных вариантов действия — жестко инфляционистского или жестко стабилизационного — и соответственно необходимости выбора именно из этих двух вариантов.

Нежелание делать выбор подтолкнуло Е. М. Примакова к тактике непринятия принципиальных решений, откладывания их на возможно более долгий срок. Политический мандат, выданный премьеру, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволяли использовать подобную тактику. Однако развитие реальных экономических процессов все более сужало поле для маневра. А практическая деятельность правительства, какой бы приземленной, неидеологизированной она ни была, все равно не являлась политически нейтральной и объективно подталкивала к столь неприятному выбору принципиального курса.

6. КОНТУРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Е. М. ПРИМАНОВА

Реальный курс правительства характеризуется как конкретными действиями в экономической сфере, так и набором принимаемых правительством нормативных документов. В связи с этим разнообразные действия Кабинета могут быть объединены в две группы. С одной стороны, это традиционные для советского хозяйственного истеблишмента меры, ориентированные на поиск компромисса между ведущими и также традиционными для советской системы группами интересов — аграрного и машиностроительного лобби. С другой — это действия по демонтажу решений, принятых предыдущими кабинетами, и особенно правительством С. В. Кириенко, касающихся в основном налогово-бюджетной сферы и упорядочивания финансовых потоков. Впрочем, эти группы имеют и точки пересечения. Правительство отменяло те нормативные акты, которые не вписывались в политику установления баланса сил между основными лоббистскими группами, но принимало те, которые им были выгодны. Примером последних могут быть подтверждение решений, направленных на снижение налогов, разрешение продажи продукции ниже себестоимости и тому

подобные меры, которые, разумеется, интерпретировались как шаги по поддержанию реального сектора экономики.

При анализе бюджетной политики правительства можно выделить два принципиально различных подхода и соответственно две группы решений, оказывавших существенно разное воздействие на перспективы экономического развития страны: с одной стороны, решения, подрывавшие доходную базу бюджета и связанные прежде всего с действиями в области налоговой политики, с другой — формирование бюджета на 1999 г., в основу которого закладываются принципы минимального эмиссионного финансирования дефицита. Конфликт этих двух подходов в значительной мере объясняется эволюцией макроэкономических воззрений Кабинета от инфляционизма сентября — октября к пониманию необходимости ужесточения курса в ноябре — декабре. Однако у этого конфликта есть и очевидная практическая основа — стремление Кабинета и лично премьера избежать резких действий, обеспечить максимальную политическую поддержку даже непопулярных решений. Ведь обеспечение политической поддержки является императивом деятельности Е. М. Примакова и важным фактором принятия им решений в экономической области.

Таким образом, решения и действия правительства распадаются на две группы и соответственно на две фазы в его практической деятельности. Первая — популистские решения первых трех месяцев, вторая — разработка осторожного бюджета на 1999 г., опубликование и принятие которого уже является самостоятельным фактором развития экономической ситуации. Остается ожидать третьей фазы, которая покажет, насколько правительство способно реализовать свои бюджетные идеи на практике.

Принимавшиеся на протяжении октября — декабря решения в области бюджетной политики оказывали негативное воздействие прежде всего на доходную часть федерального бюджета. Ухудшение ситуации с бюджетными доходами идет по трем направлениям. Во-первых, решения по сокращению денежных поступлений в бюджет. Во-вторых, появление негативных сигналов относительно намерений правительства, приводящих к снижению готовности экономических агентов платить налоги. Наконец, в-третьих, принятие решений, которые непосредственно сокращают налоговую базу федерального бюджета. Понятно, что на протяжении первых месяцев работы правительства Е. М. Примакова наиболее действенно проявляли

себя первые два направления, поскольку решения по изменению налоговой системы требуют для практической реализации гораздо большего времени, так как нуждаются в утверждении законодателями.

Уже в первые месяцы своего существования правительством был принят ряд новаций, продемонстрировавших уязвимость его перед разного рода лоббистами и готовность жертвовать доходами федерального бюджета в интересах отдельных групп интересов. Причем характерно, что большинство из принятых в этом отношении шагов предполагали пересмотр решений предыдущих правительств, которые на собственном опыте убедились в порочности мер типа взаимозачетов, индивидуализации схем уплаты налогов, потворства финансовой безответственности крупных фирм и т. п.

В поисках политической поддержки правительство пошло по пути заключения индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками относительно сроков и механизмов выполнения их обязательств перед бюджетом. Первый такой договор был заключен с «Газпромом», и было объявлено о готовности и далее развивать подобную практику. Более того, по заявлению руководства ГНС, «Газпром» получил право увязывать свои платежи бюджету с объемом задолженности перед ним со стороны бюджетных организаций.

Одновременно были приняты решения о целесообразности проведения масштабных зачетов долгов предприятий и бюджетов всех уровней, что соответствовало всем программным документам нового правительства. Практика 1996–1997 гг. недвусмысленно показала, что даже упоминание о взаимозачете приводит к резкому снижению поступления налогов в казну. Это должно было стать неизбежным, когда по пути взаимозачетов решило пойти правительство, известное своим мягко-благожелательным отношением к предприятиям реального сектора практически безотносительно к их финансовому положению, тем более что параллельно с объявлением о взаимозачете правительство отказалось от решительных действий по отношению к предприятиям — неплательщикам налогов. Процедура ускоренного банкротства была фактически дезавуирована как незаконная. А отмену процесса по банкротству Урала 3а (благодаря поддержке последнего Ю. Д. Маслюковым) нельзя рассматривать иначе как недвусмысленный сигнал остальным неплательщикам. В том же направлении действовали и многочисленные заявления о намерении объявить

налоговую амнистию. Еще одним шагом по сокращению доходов стала готовность получать часть долгов натурой.

В налоговой области было отменено решение о переходе на уплату НДС по методу начислений¹ и осуществлен возврат к широкому списку товаров, облагаемых НДС по ставке 10%². Несмотря на то что осуществление более серьезных изменений налоговой системы, согласно планам правительства, было приурочено к принятию бюджета на следующий год, начавшееся обсуждение предлагаемых налоговых послаблений уже осенью 1998 г. явилось сигналом, дающим понять, что производственная деятельность предприятия важнее уплаты налогов. Это соответственно приводило к снижению уровня налоговых поступлений.

В качестве меры по стабилизации обменного курса рубля указанием Центрального банка от 11 сентября был восстановлен порядок обязательной продажи 50% валютной выручки предприятий. В краткосрочной перспективе такая мера дала определенный положительный эффект. Однако она создает серьезные дополнительные стимулы по занижению валютной выручки, переводимой в Россию.

Противоречивыми по характеру, но одинаковыми по последствиям для бюджета стали решения правительства в области агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны.

С одной стороны, были предприняты шаги по облегчению положения сельских товаропроизводителей и связанных с ними предприятий промышленности. Прежде всего правительство в соответствии с устойчивой коммунистической традицией последних четырех десятилетий реструктурировало на 5 лет под 5% годовых (т.е. фактически списало) бюджетную задолженность сельхозпроизводителей бюджету. Тем самым всем было дано понять, что не платить государству можно и экономически оправданно, а исправные плательщики в очередной раз смогли убедиться в нерациональности своего поведения.

С другой стороны, правительство решительно пошло на снижение импортных пошлин, которые были подняты правительством С.В. Кириенко в целях расширения доходной базы федерального бюджета. Не дожидаясь официального утвержде-

¹ См.: Решение Верховного суда РФ от 2 октября 1998 г. № ГКПИ 98-448.

² См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1203.

ния «программы мер», пошлины были снижены на многие продукты питания, прежде всего мясную и молочную продукцию¹. Эти решения могли быть объяснены и типичным для советского хозяйственного руководства опасением возникновения продовольственного дефицита (что обычно и происходит в результате собственной экономической политики), и снижением конкурентоспособности импортной продукции в результате девальвации, и давлением связанных с продовольственным импортом групп интересов, и сложностями обеспечения повышенного тарифа в условиях Таможенного союза (особенно с Белоруссией). Однако в любом случае два аспекта этого решения являются очевидными: определенные потери бюджета и ослабление конкурентных позиций отечественного производителя. Причем очевидно, что обе группы решений обусловлены не идеологическими соображениями, а элементарным лоббизмом заинтересованных групп давления, во многом связанных с коррумпированными структурами госаппарата.

Свою роль должна сыграть и необходимость платить по политическим счетам. Новые контуры политики предполагали укрепление тесного союза с Белоруссией. Посетив с первым официальным визитом Минск, Е.М. Примаков заявил о готовности учитывать в своей деятельности позитивный опыт этой страны. Здесь отчетливо просматриваются по крайней мере два направления. Во-первых, было принято решение об уплате белорусских долгов России продукцией, прежде всего сельскохозяйственной, что было равнозначно отказу от части денежных налоговых поступлений от «Газпрома». Во-вторых, предстояло закрыть глаза на наличие «таможенной дыры» на границе с Белоруссией, чье правительство отнюдь не демонстрировало готовности координировать свою таможенную политику с Россией. Фактически это означало решение Правительства России платить по политическим счетам.

Среди других решений правительства, имеющих во многом символическое значение, можно назвать восстановление механизма предоставления государственных гарантий отдельным видам хозяйственной деятельности, обращение к западным правительствам с настоятельной просьбой об оказании гуманитарной продовольственной помощи, отмену решения

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 21 октября 1998 г. № 1226.

С. В. Кириенко о переводе счетов учреждений культуры в органы государственного казначейства. Эти и некоторые другие подобные решения объединяет ряд общих черт. Во-первых, все эти документы открывают широкие возможности для развития коррупции и теневого предпринимательства. Во-вторых, их характеризует откровенно лоббистская направленность — во всех отчетливо просматриваются интересы соответствующих лоббистских групп. И наконец, в-третьих, подобные решения явно способствуют не укреплению, а ослаблению государственной власти, одновременно усиливая возможности бюрократического произвола в интересах отдельных лиц и групп.

Естественным последствием рассмотренных выше решений является существенное сокращение реальных доходов бюджета, денежной составляющей этих доходов и тем самым сжатие не-эмиссионных источников финансирования расходов.

7. ДИНАМИКА ПРОИЗВОДСТВА И СОЦИАЛЬНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

По данным Центра экономической конъюнктуры¹, прекращение паники на потребительском рынке в совокупности с девальвацией рубля активизировало процесс импортозамещения, в результате чего спад промышленного производства в октябре и ноябре оказался ниже, чем это прогнозировалось на основе инерционной оценки динамики производства.

На протяжении ноября 1998 — января 1999 г. в ряде отраслей рост происходил по отношению не только к предшествующему месяцу, но и к соответствующим периодам 1997–1998 гг. В январе 1999 г. по сравнению с январем 1998 г. увеличился выпуск машиностроительной продукции на 2,3%, лесной и дерево-обрабатывающей — на 5,8, промстройматериалов — на 2, стекольной и фарфорофаянсовой — на 2,6, микробиологической — на 0,4%. Конечно, это немного, но не будем забывать, что год назад российская экономика уже начинала расти и соответствующее сопоставление связано отнюдь не с самым низким уровнем посткоммунистического кризиса (табл. 3).

¹ Индексы интенсивности промышленного производства (январь 1990 — октябрь 1998). М.: ЦЭК, 1998 (ноябрь); Деловая активность базовых промышленных предприятий России в ноябре 1998 г. М.: ЦЭК, 1998; Темпы динамики промышленного производства. Предварительные итоги 1998 г. Конъюнктурная оценка на 1999 год (по отчетным данным за январь — ноябрь 1998 г.). М.: ЦЭК, 1998 (декабрь).

Таблица 3. Динамика промышленного производства в 1998 г., % к предыдущему месяцу

	01.98	02.98	03.98	04.98	05.98	06.98	07.98	08.98	09.98	10.98	11.98	12.98
Промышленность в целом	93,2	101,2	100,4	95,8	93,2	100,9	94,5	99,3	96,9	110,1	100	110,1
Электроэнергетика	96,8	91,4	92,7	84,4	76	86	98	98,2	110,5	131,3	126,4	110,3
Топливная	99,4	93	106,1		98,9	97	103	98,9	96,8	107,4	97	104,9
Черная металлургия	104,5	95,1	107,3	98,3	102	89,5	100,1	97,8	96,8	104,2	94,6	117,1
Цветная металлургия	116,9	97,2	106,5	92,1	106,5	113,2	111,5	99,2	92,8	95,1	92,1	103,2
Химическая и нефтехимическая промышленность	99,5	98,5	113,1	102,5	93	88,2	98,1	96,2	100	114,1	99,4	104,5
Машиностроение и металлообработка	103,5	108,4	112,1	98,5	78,5	115,4	87,2	95,7	93,4	118,2	93,3	111,4
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	96,1	111,3	113,1	88,1	74,8	120,6	100,3	95	92,9	100,5	92,6	140,1
Промышленность строительных материалов	87,9	100,1	115,9	112,6	99,5	110,2	98,8	98,7	98,1	100,2	86,7	101,3
Легкая	109,5	109,5	102,3	98,3	71,8	102	81,1	105	107,9	7	95,7	107,1
Пищевая	93,2	113	117,2	98,2	98,8	97,7	98,6	95,2	98,1	112,1	91,6	102

Источник: Госкомстат.

Возникает вопрос о причинах этих позитивных сдвигов. В конце 1998 г. правительству удалось в основном обеспечить стабильность макроэкономического курса (прежде всего не допустить раскрутки инфляции), относительно нормализовать систему платежей и расчетов.

В целом можно говорить о двух главных группах факторов, оказавших воздействие на тенденцию производства к росту.

С одной стороны, девальвация рубля, вызвавшая резкое снижение конкурентоспособности многих видов импортной продукции, обусловила соответственно резкий рост эффективности ряда отечественных производителей. Этот фактор будет продолжать действовать при сохранении уровня реального курса рубля, т. е. при совпадении темпа инфляции и темпа падения обменного курса. Сохранение высокой инфляции само по себе будет сводить на нет потенциал роста. Остановка же инфляции (при использовании фиксированного или квазификсированного курса) будет связана с повышением реальной стоимости рубля и исчерпанием «девальвационного» источника конкурентоспособности отечественного производства.

С другой стороны, рост последних месяцев связан с вхождением экономики в режим высокой инфляции. Из опыта многих стран мира хорошо известно, что расширение эмиссионного финансирования экономики на первых порах (на протяжении нескольких месяцев) стимулирует экономический рост благодаря возникновению «денежной иллюзии», т. е. впрыскиваемые в народное хозяйство деньги создают иллюзию расширения спроса. Население получает деньги и приобретает товары. Фирмы воспринимают сигналы рынка как увеличение спроса и начинают расширять производство. Растет спрос на товары промежуточного (производственного) назначения. Снижается реальный уровень платежей в экономике.

Таким образом, к началу 1999 г. в российской экономике действовали два различных механизма стимулирования роста, в краткосрочном периоде вполне совмещаемых, но имеющих совершенно разную направленность в плане среднесрочном (выходящем за рамки полугода). Устойчивость позитивных тенденций декабря — января будет связана в первую очередь с характером экономического курса, который намерено проводить правительство. Без адекватных макроэкономических

и институциональных решений правительства невозможно сохранять благоприятные тенденции, возникшие на рубеже 1998–1999 гг.

В краткосрочном же отношении действие этих факторов было преимущественно благоприятным. В связи с расширением спроса в несколько раз возросла доля предприятий, увеличивших объем производства. Осенью начало расти производство в таких отраслях промышленности, как машиностроение, химия и нефтехимия, черная и цветная металлургия, нефтедобыча и нефтепереработка (при этом с сентября 1997 г. по август 1998 г., т. е. в период макроэкономической стабильности, этот показатель снижался).

Важным моментом стало и то, что благодаря поддержке правительства Думой удалось принять Закон о разделе продукции, который блокировался на протяжении нескольких лет. Это дало некоторые позитивные сигналы инвесторам, особенно иностранным.

Были предприняты шаги по ужесточению контроля за ценообразованием в отраслях естественных монополий. Одни тарифы были заморожены, а другие даже снижены (например, на перевозку по железным дорогам отдельных видов товаров первой необходимости, включая продовольствие).

Статистические и социологические данные свидетельствуют также о стабилизации и об улучшении ситуации на предприятиях. После резкого спада производства в сентябре происходила стабилизация выпуска, рос спрос на продукцию предприятий, увеличивалась загруженность мощностей — прежде всего в ТЭК, легкой и пищевой промышленности.

Благоприятные изменения происходили и в социальной сфере. Правительству из эмиссионных источников удалось погасить некоторую часть накопленной задолженности по зарплатам и пенсиям. Несмотря на то что эти долги обесценились в несколько раз, настроение населения складывалось скорее в пользу существующей власти. Двойственность экономической ситуации нашла отражение и в динамике забастовок. В сентябре более чем в 50 раз возросло количество бастовавших предприятий, в 40 раз увеличилось число участников забастовок, а в октябре оба показателя еще удвоились. Хотя в ноябре забастовочное движение пошло на спад, достигнув сентябрьских показателей (причем подавляющее большинство забастовок — 97% — приходится

ТАБЛИЦА 4. ДИНАМИКА ЗАБАСТОВОЧНОГО ДВИЖЕНИЯ В 1998 г.

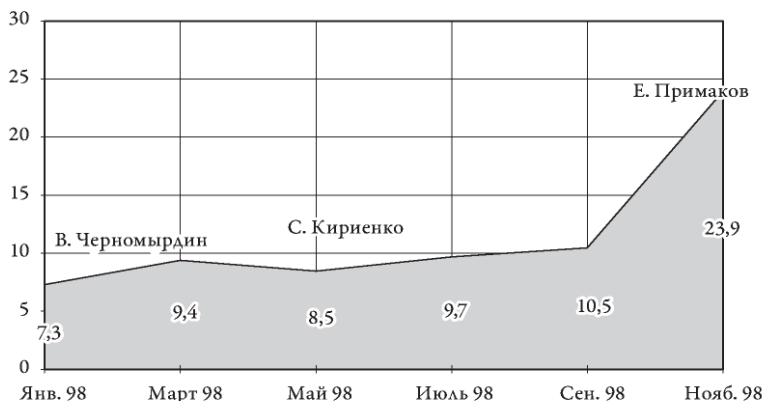
Месяц	Число предприятий и организаций, на которых проходили забастовки	Число участников забастовок, тыс. человек
Январь	246	19,6
Февраль	78	8,1
Март	70	9,7
Апрель	946	52,3
Май	362	25,4
Июнь	92	13,9
Июль	31	5,4
Август	47	2,1
Сентябрь	2394	78,5
Октябрь	4229	196,1
Ноябрь	2135	65,5
Декабрь	5305	134,3

Источник: Госкомстат.

на учреждения образования), в декабре его рост возобновился (табл. 4).

Тем не менее, по данным социологических опросов, в ноябре 1998 г. 53,2% опрошенных не поддержали бы выступления протеста с требованием отставки правительства. Происходил также рост личной популярности Е.М. Примакова, который в опросах общественного мнения вошел в пятерку наиболее вероятных кандидатов на президентский пост (рис. 1).

Таким образом, реальное развитие событий оказывается весьма близким к описанной выше логике экономической политики популизма. Эмиссионное финансирование даже в относительно ограниченном масштабе оказывает краткосрочный положительный эффект на производство и популярность правительства. Но именно денежные индикаторы (в совокупности с платежным балансом) несут первую тревожную информацию в то время, когда показатели реального производства еще продолжают демонстрировать благоприятную динамику.



Источник: Мониторинг ВЦИОМа.

Рис. 1. Премьер как политик, вызывающий наибольшее доверие (доля указавших премьер-министра в числе политиков, вызывающих наибольшее доверие, % к числу опрошенных)

8. ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Реальные перспективы развития экономики в 1999 г. будут определяться воздействием прежде всего двух следующих факторов. Во-первых, влиянием тех решений (прежде всего в налоговой и структурной сферах), которые уже были приняты правительством на протяжении первых 100 дней своего существования. Во-вторых, способностью власти практически реализовать принятый бюджет, обеспечивая стабильность и ответственность бюджетно-денежной политики. Разумеется, будут и другие факторы, однако в настоящий момент они являются труднопрогнозируемыми.

Можно выделить три основные проблемы, стоящие перед Кабинетом Е. М. Примакова и являющиеся принципиальными для обеспечения макроэкономической стабильности в стране. Во-первых, решение задач внешнего финансирования, и прежде всего заключение соглашений с международными финансовыми институтами. Во-вторых, недопущение раскрутки инфляционных процессов. В-третьих, расчистка политического поля для собственной политической деятельности.

явлении письма, содержащего эту инициативу, в конце февраля Б. Н. Ельцин заявил о намерении доработать свой президентский срок с Е. М. Примаковым в качестве премьера. (Правда, аналогичные заявления относительно членов правительства в прошлом также неоднократно раздавались и практически никогда не выполнялись.)

Непросто обеспечивать популярность главы правительства в условиях резкого, фактически двукратного снижения реальных расходов (и соответственно обязательств) государства, включая отказ от индексации бюджетных зарплат и пенсий при двукратном увеличении цен. Развертывание борьбы с коррупцией оказывается в этой ситуации эффективным методом отвлечь внимание общественного мнения хотя бы на несколько месяцев. В этих целях со стороны премьера раздаются обещания о предстоящих масштабных арестах по обвинению в коррупции, а также явно популистские заявления относительно частной собственности¹.

Е. М. Примаков поддержал также стремление губернаторов к контролю за федеральной собственностью, предложив компромиссное решение в виде выделения части федеральной собственности в траст региональному руководству. Уже имеющийся опыт трастовых соглашений государства в промышленности показывает, что фактически это означает превращение трастодержателя в полновластного (хотя и временного) хозяина соответствующего объекта.

Наконец, Е. М. Примаков открыто выступил с идеей перехода от выборности глав субъектов Федерации и местных самоуправлений к их назначению соответствующими вышестоящими органами исполнительной власти. Таким образом, губернаторам было предложено получить возможность назначать руководителей муниципалитетов в обмен на отказ от всенародного избрания их самих. Эта сделка может оказаться весьма привлекательной для большинства губернаторов. Они давно добиваются полного контроля за муниципалитетами (особенно за городами), что резко расширило бы

¹ Примером последнего могут быть следующие слова, произнесенные Е. М. Примаковым в Совете Федерации: «Мы поставили точку на “Пурнефтегазе”. Сейчас он возвращен. На очереди ряд других предприятий, которые, может быть, и по закону, но вопреки логике и здравому смыслу были вынуждены из бюджета» (Интерфакс, 17 февраля).

Переговоры с МВФ и другими кредиторами шли очень тяжело. В принципе можно говорить о наличии политического желания Запада оказать помощь в реструктуризации долгов и в перспективе даже о списании какой-то их части.

Очевидна готовность Всемирного банка выделить ряд кредитов, особенно на инвестиционные проекты. Однако существует ряд проблем, которые непросто будет преодолеть.

Прежде всего это опасение МВФ вновь совершить ошибку и предоставить помощь перед очередным кризисом. Поэтому там стремятся растянуть процесс наблюдения за развитием событий и дать деньги в последний момент, когда подойдет срок платежа, если к этому времени не случится очередного обвала. При прочих равных условиях заключение сделки может произойти к маю. Правительству к этому времени надо будет максимально продемонстрировать устойчивость принятого бюджета.

Между тем сохранить обозначившиеся в начале 1999 г. тенденции к стабилизации будет совсем непросто. Весной правительство всегда сталкивается с резким ростом лоббистской активности, нацеленной на получение дополнительных бюджетных ресурсов. Основными здесь являются требования о выделении средств (льготных кредитов) на посевную и на «северный завоз».

Аграрный лоббизм является одним из самых сильных не только в нашей стране, но и во всем мире. За «северным завозом» стоят не только (иногда кажется не столько) северяне, но и банковские структуры, желающие этот завоз осуществлять (под дешевые государственные кредиты, разумеется). Мало какое правительство в прошлом было способно противостоять этому давлению. К тому же предстоят выборы, являющиеся дополнительным фактором политического давления в направлении финансовой дестабилизации.

Для укрепления своих политических позиций Е. М. Примаков предпринял ряд нетривиальных шагов. Прежде всего он выступил с инициативой о подписании договора об общественном согласии, главным (если не единственным) содержательным пунктом которого было положение об отказе сторон от попыток отправить Кабинет в отставку. (Понятно, что это создавало гарантии лишь премьеру, поскольку отставка других членов правительства происходит в рабочем порядке.) Несмотря на резко негативную реакцию при по-

возможности их контроля за региональными финансовыми потоками. Отстаивание же своих позиций в коридорах власти для многих из них гораздо комфортнее, нежели участие в выборной борьбе.

Важные шаги по укреплению своих политических позиций делает правительство и в топливно-энергетическом секторе. Вслед за созданием корпорации угольных предприятий в Кузбассе правительство выразило готовность объединить принадлежащие государству нефтяные компании («Роснефть», «Славнефть», ОНАКО). И хотя коммерческая эффективность подобных проектов вызывает сильные сомнения, в определенный момент они могут быть использованы как источник ресурсов для проведения предвыборных кампаний.

Наконец, премьеру удастся нейтрализовывать потенциальных политических конкурентов и даже делать их своими вынужденными союзниками. В феврале стало известно о вероятном назначении В. С. Черномырдина председателем Совета директоров «Газпрома». Помощь федерального Центра пришла и А. И. Лебедю в борьбе за влияние на финансовые потоки в Красноярском крае. Одновременно происходит консолидация финансовых ресурсов, которые при необходимости могут быть использованы в политических целях. Словом, серьезным конкурентом Е. М. Примакова остается только Ю. М. Лужков.

Особое воздействие на экономическую и политическую ситуацию будет оказывать практическая реализация федерального бюджета, триумфально проведенного правительством через Государственную думу.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В начале 1999 г., по прошествии шести месяцев своей деятельности, правительство продолжает находиться в состоянии выбора экономико-политического курса. Стремление к жесткому бюджету противоречит выбранному направлению налоговой реформы и не подкрепляется мерами по повышению эффективности государственных расходов, декларации об ограничении инфляции 30% в 1999 г. совмещаются с проведением мягкой денежной политики.

Общий вывод, который следует из анализа первых итогов работы правительства Е. М. Примакова, свидетельствует о том,

что страна настойчиво и неуклонно приближается к новому витку социально-экономического кризиса. Новый этап кризиса будет гораздо более острым и болезненным, чем в середине 1998 г. Это будет кризис, характеризующийся высокой инфляцией, неуклонным падением рубля и общей макроэкономической и социальной неразберихой. Более того, в силу ряда социально-психологических и политических факторов этот кризис может оказаться гораздо более болезненным, чем это было в начале рыночных реформ.

Правительство и лично премьер, похоже, осознают эти опасности. После периода колебаний и откровенного стремления избегать резких шагов Е. М. Примаков продемонстрировал понимание того, что существо кризиса находится в денежно-бюджетной, т. е. макроэкономической, сфере. Проект бюджета свидетельствует о стремлении обеспечить единство денежной и бюджетной политики не в логике «экономики популизма», т. е. не путем ослабления первой (денежной), но посредством ужесточения последней (бюджетной).

Однако здесь возникает по крайней мере три проблемы. Во-первых, уже сделан ряд серьезных ошибок, прежде всего в налоговой сфере, которые будут в дальнейшем негативно влиять на бюджетную ситуацию. Во-вторых, предложенные параметры бюджета, не предусматривающие соответствующих структурных реформ, политически плохо реализуемы. В-третьих, негативную роль может сыграть стремление премьера к политическим компромиссам, которые весьма желательны, однако не всегда практически реализуемы без принципиальных потерь для экономической политики. Е. М. Примаков, естественно, стремится сберечь имеющийся политический капитал — относительную популярность в обществе и поддержку в Государственной думе. Однако проблема состоит в том, что отсутствие решительных действий может привести к постепенному ухудшению экономического, а затем и социального фона, в результате чего последствия могут оказаться гораздо более тяжелыми.

Дипломатические способности премьера известны и могут быть полезны. Однако экономическая политика требует умения сделать выбор. В отличие от современной внешней политики, основанной на компромиссах и балансе интересов, в экономической политике нельзя найти компромисс между снижением бюджетных доходов и расширением расходов,

между печатным станком и здоровой валютой. Предстоит четко определиться с курсом экономической политики.

Обстоятельства будут все настойчивее подталкивать правительство к необходимости выбора между жестким стабилизационным вариантом и экономической политикой популизма. Уклониться от этого выбора будет невозможно. Нежелание сделать этот выбор приведет лишь к тому, что он будет навязан логикой экономических обстоятельств. Это будет и выбор курса, и выбор социальных сил, которые должны будут платить за тот или иной курс.

1999

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ 1999 ГОДА¹

Финансовый кризис, резкое обострение которого произошло летом 1998 г., был вызван рядом фундаментальных факторов, определяющих слабость российской экономики. Среди них в первую очередь выделяются бюджетные проблемы, заключающиеся в неспособности российской власти в 1992–1998 гг. привести расходы государства в соответствие с его доходами и как следствие в большом бюджетном дефиците и быстром увеличении государственного долга. Важным фактором стало ухудшение состояния платежного баланса, вызванное увеличением расходов государства и частных заемщиков на платежи по внешнему долгу и неблагоприятными условиями внешней торговли России. Проблемы, связанные с уязвимостью российской банковской системы, также сыграли значительную роль в развитии финансового кризиса. Разумеется, заметным фактором, определившим сроки и форму выражения кризиса в России, стали развертывание мирового финансового кризиса, а также ряд ошибок в экономической политике, допущенных в 1997–1998 гг.

1. СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ СТАБИЛИЗАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

По оценкам Госкомстата, после кризиса осени 1998 г. происходило падение жизненного уровня всех слоев населения,

¹ См.: Российская экономика в 1999 г.: тенденции и перспективы. Вып. 21. М.: ИЭПП, 2000.

включая 20% самых богатых. Согласно данным на январь 1999 г., 38,2% населения оказалось за чертой бедности. К февралю 1999 г. реальный размер назначенной среднемесячной пенсии сократился по сравнению с докризисным уровнем вдвое, реальная начисленная заработная плата на одного работника — более чем на 42%. На начало 1999 г. соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума составило менее 1,5 раза. Реальные денежные доходы населения в августе 1999 г. достигли лишь 80% показателя августа 1998 г.

Вместе с тем сравнение величин официального и субъективного прожиточного минимума приводит к парадоксальному на первый взгляд выводу. Начиная с ноября 1998 г. величина субъективного прожиточного минимума начинает сокращаться, а в период с января по июль 1999 г. субъективный прожиточный минимум, т. е. тот доход, который респонденты ВЦИОМа готовы были признать минимально необходимым, оказывается даже несколько ниже официального прожиточного минимума, рассчитываемого Госкомстатом (рис. 1).

Можно предположить, что в основе данного явления лежит влияние следующих факторов.

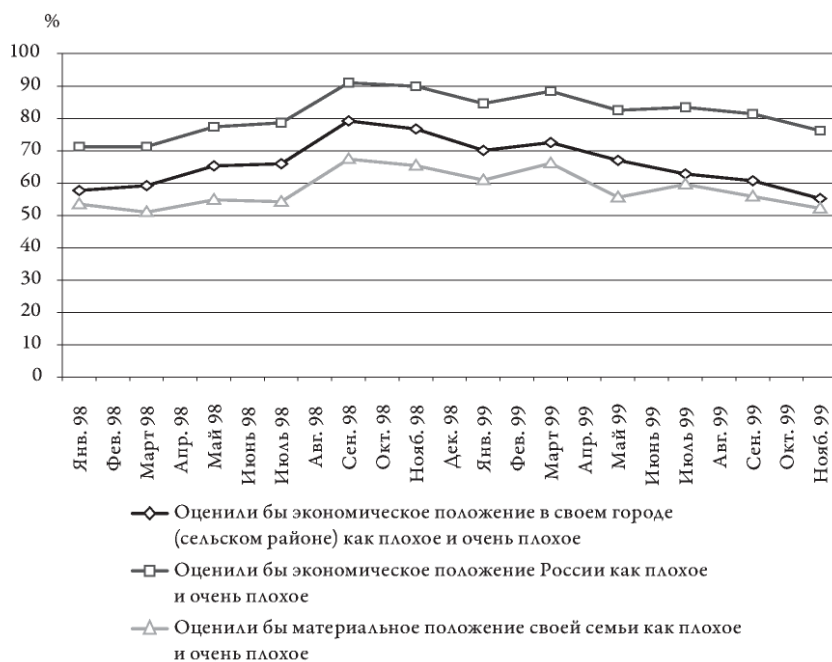
Во-первых, прогнозируемый многими экономистами и политиками коллапс экономики (паралич финансовой системы, гиперинфляция, возвращение к временам всеобщего дефицита, карточное распределение) не наступил. Рисунок 2 показывает, что, согласно данным ВЦИОМа, после пика начала осени 1998 г. (т. е. сразу после кризиса) доля респондентов, оценивающих экономическое положение как в своем населенном пункте, так и в России как плохое и очень плохое, в целом имеет тенденцию к снижению.

Во-вторых, долларовые сбережения населения, преобладавшие в структуре сбережений населения, несмотря на наметившуюся к 1998 г. тенденцию к росту других видов сбережений, после девальвации значительно «подорожали» в рублях, кроме того, возросла их субъективная ценность для владельцев.

В-третьих, рост производства и сокращение доли бартера (рост монетизации экономики), ставшие одним из следствий девальвации национальной валюты во второй половине 1998 г., в свою очередь в определенной мере компенсировали падение реальных доходов населения за счет более стабильной



Рис. 1. Официальный и субъективный прожиточный минимум



Источник: ВЦИОМ.

Рис. 2. Оценка материального положения семьи, экономического положения в городе (поселке) и в стране как плохого и очень плохого

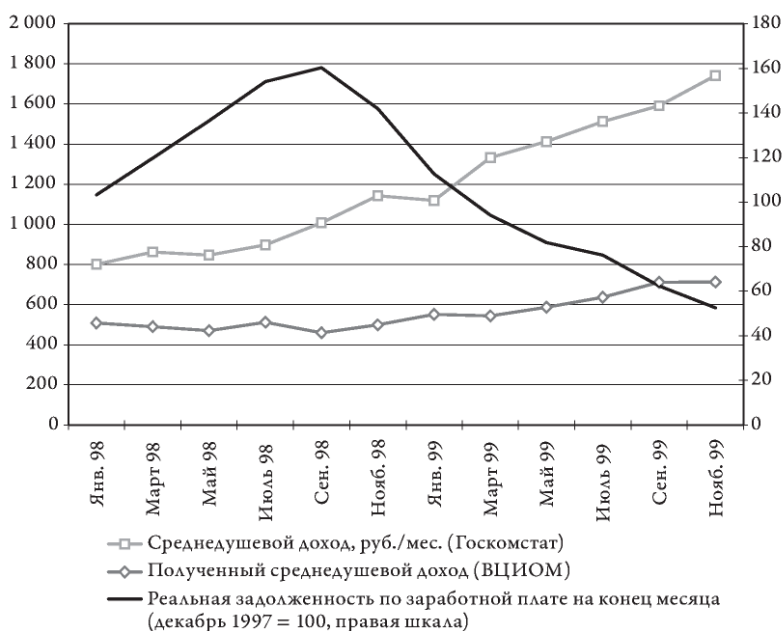


Рис. 3. Реальная задолженность по заработной плате и динамика доходов населения

выплаты заработной платы в денежной форме и сокращения задолженности по заработной плате¹ (рис. 3).

После пика, достигнутого осенью 1998 г., по мере сокращения реальной задолженности по заработной плате, а также роста реальных полученных доходов с ростом производства численность участников забастовок и потери рабочего времени идут на убыль (рис. 4).

Рассмотренный выше механизм компенсации снижения доходов населения через увеличение фактических выплат в денежной форме объясняет в том числе и феномен роста доверия граждан к деятельности руководителя правительства на фоне ухудшения официальной статистики жизненного уровня (рис. 5).

¹ Между сокращением реальной задолженности по заработной плате и ростом промышленного производства отмечается тесная связь — коэффициент отрицательной корреляции равен 0,98. Коэффициент корреляции между индексом интенсивности промышленного производства и величиной субъективного среднедушевого дохода положителен и достигает 0,73.

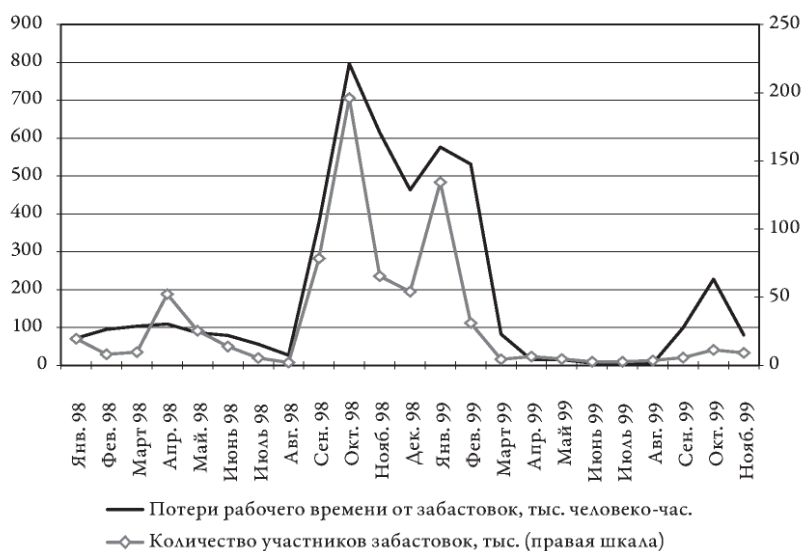
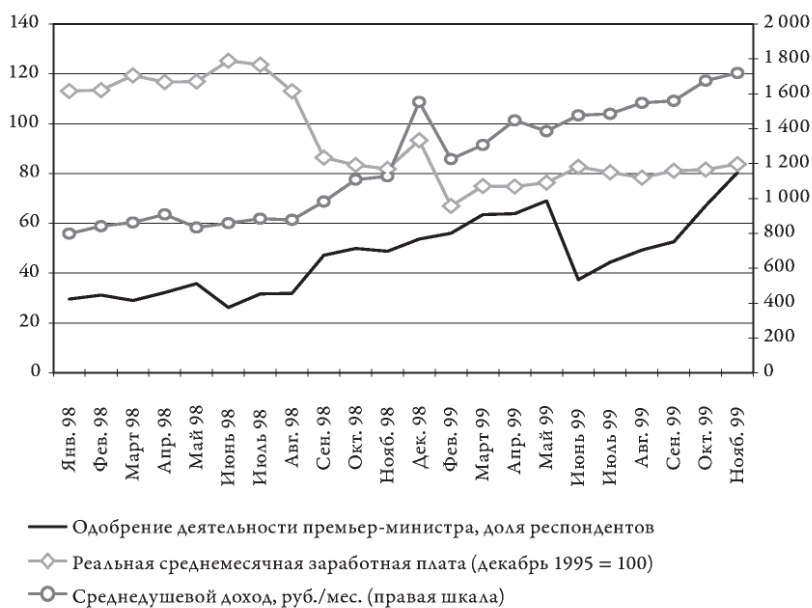


Рис. 4. Динамика забастовок



Источники: ВЦИОМ, Госкомстат.

Рис. 5. Одобрение деятельности премьер-министра, динамика реальной заработной платы и номинальных среднедушевых доходов

На рис. 6 представлена динамика доверия премьер-министру и реальной задолженности по заработной плате. За исключением резкого спада, связанного с отставкой С.В. Степашина и назначением на пост председателя правительства никому не известного В.В. Путина, рост доверия премьер-министру идет параллельно снижению задолженности.

«Эффект компенсации» падения доходов позволил при сокращении социальных обязательств государства в реальном выражении обеспечить высокий уровень доверия населения к деятельности правительства (рис. 7).

2. ЭКОНОМИКО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И ВЫБОРЫ

Новый политический контекст: формирование консенсуса

Два взаимосвязанных фактора представляются особенно важными для оценки того нового состояния российского общества, которое сложилось в 1999 г. и которое будет оказывать влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране в обозримой перспективе: это исчерпание задач собственно посткоммунистической трансформации и начало сближения политических позиций ведущих политических сил страны. Названные обстоятельства свидетельствуют и о приближении к концу периода радикальной, революционной трансформации общества, для которого характерны непримиримая политическая борьба и порождаемая этим противостоянием слабость государственной власти.

Россия стала страной с рыночной экономикой и с демократической Конституцией. Дальнейшее развитие России, ее успехи или трудности, прорывы и кризисы будут определяться именно этим.

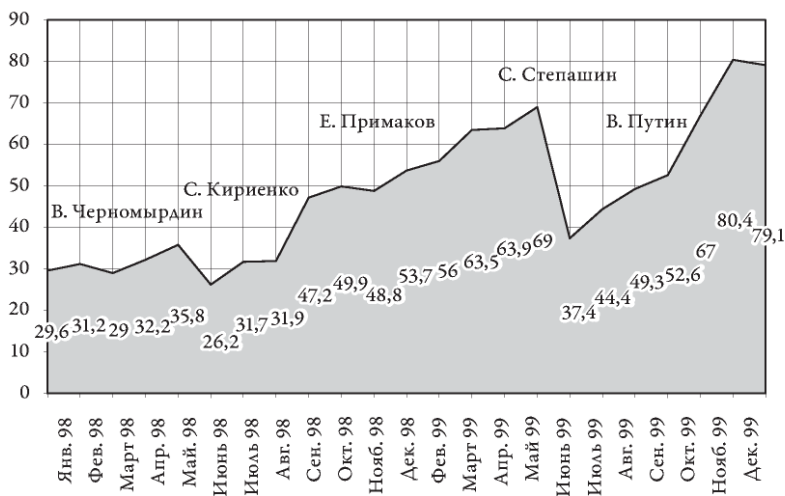
Конечно, возможны колебания и повороты вспять. Демократическая система не является еще полностью укоренившейся. Страна не гарантирована и от срыва в популистские эксперименты с соответствующими последствиями для денежного и товарного рынков. Однако все эти и другие возможные кризисы уже не будут прямым следствием коммунистического наследия, а будут связаны с текущей политической борьбой, с поиском ответов на новые вызовы экономической и политической жизни.

О справедливости вывода о преодолении коммунистического наследия свидетельствует и опыт преодоления финансового



Источники: ВЦИОМ, Госкомстат.

Рис. 6. Одобрение деятельности премьер-министра и реальная задолженность по заработной плате



Источник: ВЦИОМ.

Рис. 7. Доля респондентов, одобрявших деятельность премьер-министра, % к числу опрошенных

(а фактически финансово-политического) кризиса 1998 г. Несмотря на ожидания полного развала, возвращения к товарному дефициту и политической диктатуре, страна смогла найти выход из кризиса в рамках существующей и принятой в современных рыночных экономиках системы мер — преимущественно мер денежной и бюджетной политики.

В результате названных факторов, а также ряда других обстоятельств на рубеже 1999–2000 гг. сложилась уникальная политическая ситуация с точки зрения дальнейших перспектив проведения экономических реформ.

Состоявшиеся 19 декабря 1999 г. выборы в Государственную думу и победа в первом туре президентских выборов В. Путина продемонстрировали, что влияние левых партий не только прекратило расти, но и, напротив, несколько снизилось. Впервые после 1993 г. обнаружилась тенденция роста голосов за политические объединения, которые так или иначе можно рассматривать как проправительственные или некоммунистические. Расклад сил в Думе если и не гарантирует прохождения всех желательных для правительства законов, то уж во всяком случае позволяет блокировать практически любые нежелательные законопроекты.

Прошедшие одновременно с выборами в Государственную думу выборы глав исполнительной власти ряда субъектов Федерации также привели к поражению прокоммунистических кандидатов в губернаторы (например, в Тверской, Новосибирской и Московской областях).

Однако не только относительное ослабление левых и националистов в Думе стало фактором укрепления позиций правительства и лично В.В. Путина. Гораздо важнее, что 1999 год продемонстрировал наличие явного тренда политических элит к сближению, к преодолению раскола, который стал терять черты борьбы на уничтожение одной из сторон. Можно выделить некоторые явления экономико-политической жизни последнего года, свидетельствующие о сближении элит: во-первых, практическую деятельность некоммунистического Кабинета Е.М. Примакова, во-вторых, анализ предвыборных экономических программ партий и, в-третьих, январские уже 2000 г. политические маневры в новой Думе.

Впервые процесс сближения элит обозначился в период премьерства Е.М. Примакова, когда левый Кабинет пошел на реализацию беспрецедентных по социальной жесткости мер бюджетной и денежной политики и одновременно были фак-

тически подтверждены результаты основных институциональных реформ (прежде всего приватизации). Выяснилось, что возможные варианты колебания экономического курса не так велики, как это казалось в то время.

Еще более интересным стал ход предвыборной кампании осени 1999 г. Непримируемая борьба политических партий не помешала тому, что их экономические программы обнаружили явную тенденцию к сближению, во всяком случае по сравнению с 1995–1996 гг. Различия, конечно, остаются, и весьма существенные. Но в основном программные документы написаны уже в рыночной парадигме, различия между ними перестали напоминать дискуссию слепого с глухим (или, точнее, здорового человека со слепоглухонемым), а стали похожи на острейшие дискуссии британских лейбористов и консерваторов примерно рубежа 40–50-х гг.

Действительно, все признают уже важность частной собственности и никто всерьез не говорит о необходимости масштабной национализации. Вопрос о пересмотре итогов приватизации практически все сводят к судебной процедуре на основании несоблюдения исходных условий приватизации. Конечно, к этому можно поставить много вопросов (например, о независимости судов в условиях «диктатуры пролетариата» или при авторитарном лидере регионального масштаба), однако сама по себе такая постановка вопроса существенно отличается от простых заклинаний о грабительском характере приватизации.

Все признают важность макроэкономической стабильности, неинфляционной денежной политики, сбалансированного бюджета. А расхождения по вопросам организации валютного контроля при всей экзотичности предложений о запрете на конвертируемость рубля не столь уж нетипичны для западных демократий середины XX в. Близки позиции по налоговой политике, нет непреодолимой пропасти и в вопросах внешнеэкономической деятельности. Наконец, весьма показательным оказалось формирование блока между коммунистическими и пропутинскими силами буквально в первый же день работы Государственной думы 17 января 2000 г. Политические силы, декларирующие существенно различные идеологические приоритеты, намеренные по-разному строить свою законопроектную деятельность, смогли легко договориться между собой об организации руководства нижней палатой. И хотя в дальнейшем можно ожидать довольно интенсивной (даже несколько

демонстративной) борьбы между этими силами, не следует преувеличивать радикальность этого раскола.

В формировании нового консенсуса существенную роль сыграла отставка Б.Н. Ельцина. Выяснилось, что непримиримость левой оппозиции и правительства была результатом не столько идеологии, сколько личности первого президента и его острой взаимной неприязни с коммунистами. Легкость голосования левым большинством за неидеологизированных премьеров в мае и августе 1999 г. уже позволяла сделать вывод о неантагонистическом характере противоречий между правительством и оппозицией. А с уходом Б.Н. Ельцина в отставку серьезных препятствий на пути к преодолению раскола элиты уже, по-видимому, не осталось.

Консолидирующим общество и элиту фактором, как это и бывало всегда на завершающей фазе революции, должны были стать успешные военные действия. Обострение конфликта в Чечне на протяжении осени 1999 г. также играло важную роль в процессах формирования социального консенсуса. Хотя для того чтобы этот фактор устойчиво работал на укрепление единства сил, война должна восприниматься как успешная и быть непродолжительной. Подобное развитие событий непосредственно отразилось и на позиции региональных властей. Если еще в середине 1999 г. губернаторский корпус был расколот и ориентировался на различные политические силы (колеблясь между правительством, «Отечеством», «Всей Россией», «Голосом России» и КПРФ), то к началу 2000 г. подавляющее большинство губернаторов присягнуло на верность В.В. Путину и фактически стало поддерживать «Единство» как партию власти. Причем поскольку (в отличие от Б.Н. Ельцина) новый лидер не скрывает своих симпатий по отношению именно к данной политической структуре, то и поддержка региональных властей оказывается гораздо более явной.

Другой стороной процесса является то, что верхняя палата вновь станет, скорее всего, надежной опорой главы государства, что довольно важно как при лояльной Думе, так и при возможных конфликтах с ней. В первом случае гарантировано прохождение инициируемых правительством законопроектов, во втором — исполнительная власть ставит надежный заслон нежелательному законотворчеству. Все это впервые создавало базу для конструктивного сотрудничества ветвей исполнительной и законодательной власти, причем как нижней палаты, так и верхней.

Первые заявления и. о. президента демонстрировали его склонность к умеренной популистской риторике, к упованию на жесткие, силовые подходы в организации государственной власти, а также на некоторое увлечение административными рычагами в регулировании хозяйственной жизни.

Популистская риторика обозначилась в обещаниях В. В. Путина существенно повысить пенсии и зарплаты бюджетников (прежде всего работников сферы образования), что являлось, впрочем, вполне естественным шагом кандидата в президенты.

Одновременно последовали заявления о необходимости укрепления правопорядка, о «диктатуре закона» как важнейшей доминанте действий государственной власти. Заявления такого рода подвержены различной интерпретации и требуют существенной конкретизации. Наконец, первые дни исполнения обязанностей президента показали, что он не чужд принятия административных решений в собственно экономической сфере. Об этом свидетельствовала поддержка предложения Центробанка о введении 100%-й продажи валюты экспортерами, а также о понижении учетной ставки. Безотносительно к оценке экономических последствий принятия таких решений заявления о них определенным образом характеризуют стиль действий новой власти.

Проблемой может быть и некоторая неопытность нового руководителя. В этом отношении его деятельность в январе 2000 г. отчасти напоминала шаги В. С. Черномырдина в первые два месяца его пребывания во главе Кабинета, когда многие из принимавшихся в спешке решений (от госрегулирования цен до запрета на машины с правосторонним рулем) в скором времени отменялись. Ситуация со 100%-й продажей валюты и административным снижением ставки рефинансирования относится к случаям подобного рода. Однако есть и существенное отличие: на рубеже 1992–1993 гг. мнение нового премьера было неокончательным, над ним стоял Б. Н. Ельцин с его политическим опытом и более или менее устоявшимися взглядами и предпочтениями относительно экономико-политического курса.

Однако на реальное развитие ситуации, в том числе на формирование реальной экономической политики, помимо субъективных предпочтений нового президента будет оказывать воздействие ряд факторов развития страны. При определении контуров курса экономической политики на ближайшую перспективу нетрудно выделить основные характеристики и огра-

Во-вторых, способность урегулировать отношения с внешними кредиторами и структура внешнего долга, которая формируется в результате этих договоренностей.

В-третьих, возобновление предоставления России заимствований по линии международных финансовых организаций, прежде всего МВФ. Этот фактор в настоящее время практически полностью определяется политическими обстоятельствами и в этом смысле также является внешним для экономической политики.

В-четвертых, перспективы завершения военных действий в Чечне, где важны как результат, так и сроки осуществления кампании.

Нетрудно заметить, что все перечисленные факторы тесно связаны друг с другом и с перспективами бюджетной (и вообще макроэкономической) стабильности России. Все они непосредственно влияют или на доходы бюджета, или на его расходы, а следовательно, и на политику валютного курса.

С учетом перечисленных факторов, непосредственно воздействующих на экономическую политику любого правительства России, оптимальным из возможных вариантов действий в краткосрочной (примерно двухлетней) перспективе была концентрация усилий власти на создании благоприятных предпосылок для будущего экономического роста на основе увеличения инвестиций. Достаточно очевидно, что до создания благоприятных условий для увеличения инвестиций экономический рост будет возможен, однако преимущественно на основании платежеспособного спроса и за счет наличия существенных резервов производственных мощностей.

Это обстоятельство определяет основные задачи макроэкономической политики, сутью которой является здесь поддержание стабильности, т. е. примерно существующего, хотя и довольно неустойчивого, равновесия. Перед правительством будет стоять задача при помощи инструментов валютной и бюджетной политики поддерживать благоприятные условия для роста, к которым относятся поддержание стабильности реального курса рубля (недопущение его быстрого роста в реальном выражении), рационализация политики бюджетных расходов, стимулирование экспорта. Однако критически важной является способность денежных властей удержаться от искушения инфляционного расширения спроса как через необоснованно низкие процентные ставки, так и через финансирование бюджетного дефицита за счет Центрального банка. Это

ничители предстоящего этапа. Эти параметры заданы логикой развития последнего десятилетия и являются рамочными для любого Правительства России. Игнорирование этих рамок было бы чревато серьезным кризисом. Основными характеристиками ситуации, как они выглядят на начало 2000 г., являются следующие.

1. Отсутствие инвестиций в значительном объеме из-за сохранения высокого уровня недоверия к политическим и экономическим институтам.
2. Крайняя ограниченность бюджетных ресурсов, которых не будет хватать на осуществление государственных инвестиций.
3. Продолжение утечки капитала, в том числе в форме сохранения сбережений в иностранной валюте.
4. Сохранение высокого уровня номинальных неплатежей между предприятиями при резком сокращении бюджетных платежей.
5. Ненадежность банковской системы, отсутствие доверия к институтам финансового рынка.
6. Продолжение роста, происходящего за счет более полной загрузки мощностей и рационализации производств. Такой рост может быть довольно существенным, но остается неустойчивым из-за отсутствия необходимых инвестиций.
7. Необходимость сохранения и некоторого увеличения первичного профицита бюджета.
8. Сохранение режима плавающего валютного курса, причем на нынешнем заниженном уровне. В качестве ориентира может быть принято сохранение стабильности реального курса рубля.

Помимо перечисленных собственно экономических параметров существует ряд других факторов, которые также будут оказывать непосредственное влияние на развитие экономико-политической ситуации в стране.

Во-первых, динамика мировых цен на основные продукты российского экспорта (энергоресурсы, металлы, продукция химической промышленности), от которой в значительной мере зависит реалистичность бюджетных проектировок. Значение этого фактора не является однозначно положительным. Высокие цены на продукты российского экспорта не только облегчают положение властей, но и, как правило, ослабляют интерес правительства к проведению реформ.

будет тем более сложно, что при продолжении выплат внешнего долга за счет резервов Центробанка неизбежно будет происходить заметный рост денежной базы.

Вне макроэкономической сферы основное внимание правительства должно быть сконцентрировано на следующих двух ключевых направлениях деятельности. Во-первых, на решительном укреплении институтов государственной власти, преодолении синдромов и последствий слабого государства, характерного для России с конца 80-х годов. Во-вторых, на качественном улучшении инвестиционного климата. Обе эти задачи тесно связаны друг с другом. Благоприятный инвестиционный климат немыслим без укрепления государства. А укрепление институтов власти без повышения инвестиционной активности может привести к возникновению бедного полицейского государства. Каждая из этих двух задач распадается на ряд конкретных действий и решений, предполагающих соответствующее нормативное и политическое оформление.

Целью укрепления институтов государственной власти является резкое ослабление ее зависимости при принятии решений от групп экономических интересов, восстановление способности государственных органов при выработке экономической политики опираться на более широкий общественный спектр мнений. Попытка такого рода поворота уже предпринималась правительством в 1997 г., однако тогда А.Б. Чубайс и Б.Е. Немцов, инициировавшие такой поворот, потерпели поражение от объединенных сил лоббистских группировок. Это поражение предопределялось отчасти существовавшей на тот момент структурой элиты, а отчасти падением мировых цен на нефть, объективно ослаблявшим возможности правительства.

Теперь объективная ситуация существенно изменилась. Во-первых, августовский кризис привел к глубокой трансформации российской элиты, к краху некогда мощных, претендовавших на звание олигархических финансовых структур. Во-вторых, сложившаяся после кризиса (и отчасти благодаря девальвации) структура экономических интересов характеризуется меньшей поляризацией и более равномерным распределением лоббистского потенциала между различными секторами хозяйства. В-третьих, заметно ослабла зависимость государства от финансовых структур. И наконец, в-четвертых, как отражение перечисленных выше изменений, произошло сближение позиций отдельных групп политической элиты. Все это вместе

Еще одним фактором, способствующим укреплению общественной стабильности, являются низкие социальные ожидания, сформировавшиеся в результате того острого шока, который был испытан после августовского кризиса 1998 г. В стране сложилась и продолжает сохраняться уникальная ситуация, когда субъективные оценки прожиточного минимума существенно ниже уровня, установленного государством. Социальные обязательства государства, резко обесцененные правительством Е. М. Примакова — Ю. Д. Маслюкова, остаются на низком уровне. Все это позволяет проводить осторожный и ответственный макроэкономический курс, избегая опасностей популизма.

Ограничению популизма способствует и характер предвыборной президентской кампании. Здесь существенны следующие обстоятельства. Во-первых, сжатые сроки кампании оставляли мало времени для популистских экспериментов в области бюджетной и денежной политики. Во-вторых, наличие явного лидера гонки и пребывание его у власти снижают ценность популистских шагов — они оказываются ненужными и даже вредными, поскольку с их последствиями, скорее всего, придется бороться этому же лидеру. В-третьих, низкие социальные ожидания и крайне низкий уровень реальных социальных расходов позволяют осуществлять привлекательные для электората меры по их номинальному повышению, сохраняя неизменным реальный уровень.

В. В. Путин и перспективы его экономического курса

В данной ситуации остается открытым вопрос, сможет ли и захочет ли новое (послеельцинское) политическое руководство страны в полной мере воспользоваться благоприятной ситуацией для придания большего динамизма социально-экономической политике. Особенностью же складывающейся объективно ситуации является то, что возможными могут быть практически любые варианты развития событий — от последовательного экономического либерализма до дирижизма, а то и крайнего популизма.

Первые шаги В. В. Путина были ориентированы на то, чтобы вплоть до президентских выборов максимально скрывать свои экономико-политические предпочтения. Это понятная политическая тактика, однако она не может быть основой курса, т. е. новому руководству страны неизбежно придется определяться в своих предпочтениях.

создает объективные предпосылки для того, чтобы новая попытка консолидации власти дала устойчивые результаты.

Можно выделить ряд направлений, в которых можно ожидать активизации деятельности президента и правительства для укрепления государства. Прежде всего следовало бы обеспечить адекватное финансирование правоохранительной системы, включая суды и налоговые органы. Именно эти институты определяют каркас устойчивости государственной власти, в том числе устойчивости экономической системы. Одновременно следует обеспечить реальную независимость судебных и налоговых органов от влияния исполнительных властей, что в настоящее время особенно отчетливо проявляется на уровне субъектов Федерации.

Принципиально важно решение комплекса задач по укреплению позиций федерального Центра по отношению к субъектам Федерации. Некоторая нечеткость соответствующих разделов действующей Конституции не должна препятствовать более точному распределению полномочий и недопущению нарушения федерального законодательства со стороны региональных властей. Основными направлениями действий здесь могут быть следующие:

- обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному, проведение ревизии существующих региональных нормативных актов и соглашений с регионами;
- разработка и принятие механизма отстранения губернаторов от должности за действия, несовместимые с Конституцией РФ;
- усиление роли представителей президента в субъектах Федерации;
- дерегулирование экономики, ослабление возможности региональных властей по регулированию рынков (прежде всего по установлению барьеров входа на рынок);
- усиление роли муниципального уровня власти, в том числе в отношении формирования собственной финансовой базы.

Среди других инструментов укрепления государственной власти можно выделить проведение реформы госслужбы, разработку специальной антикоррупционной программы, а также принятие ряда нормативных актов (включая еще не принятые конституционные законы). Меры по укреплению государства

сами по себе должны способствовать улучшению инвестиционного климата. Однако существует и комплекс собственно экономических действий по повышению привлекательности страны для инвесторов — как отечественных, так и иностранных. Прежде всего необходимо обеспечить защиту прав законно приобретенной собственности. Это должны быть как специальное заявление президента о незыблемости прав собственности и готовности власти защищать эти права, так и меры по разрешению ряда конкретных случаев нарушения прав собственников (со стороны других юридических лиц или же трудовых коллективов), получивших широкую огласку в 1999–2000 гг. Для стабилизации отношений собственности было бы полезно и внесение соответствующих поправок в Гражданский кодекс РФ (в частности, в 181-ю статью).

Улучшению инвестиционного климата способствовало бы и принятие ряда ключевых нормативных актов. Основными из них являются Налоговый кодекс (существенные корректировки первой части и принятие второй части), Земельный кодекс, Трудовой кодекс, Гражданский кодекс (третья часть) и Кодекс об административных правонарушениях. К этим же мерам примыкают укрепление и законодательное оформление бюджетного федерализма (с учетом интересов муниципалитетов), а также преодоление тупика в соглашениях о разделе продукции, повышение прозрачности бухгалтерской системы.

ЗНАЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992–1999 гг.

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ВВП, млрд руб.	19	172	611	1 429	2 008	2 343	2 630	4 823
ВВП, % к предыдущему году	85,5	91,3	87,3	95,9	96,4	101,4	94,7	106,4
ВВП на душу населения — номинальный, руб.	128	1 155	4 115	9 628	13 552	15 837	17 807	32 763
ВВП на душу населения — номинальный, долл. США	309	926	1 159	2 075	2 437	2 657	862	1 213
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	84	86,3	78,4	95,4	92,4	101	95,2	108,9
Продукция сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий, % к предыдущему году	90,6	95,6	88	92	94,9	100,9	85,9	103,8
Удельный вес полностью изношенных основных фондов на конец года, % от общего объема основных фондов		7,5	11,4	9,5	9,9	10,9	11,5	11,9
Коэффициент обновления основных фондов (в сопоставимых ценах), %	3,6	2,5	2,1	1,9	1,6	1,4	1,3	1,4
Коэффициент выбытия основных фондов (в сопоставимых ценах), %	1,6	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,4	1,2
Дебиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				362,0	662,6	846,1	1 542,0	19 996,9
Просроченная дебиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				165,5	335,5	458,4	761,9	8 145,7
Кредиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				482,8	941,2	1 288,3	2 297,4	29 008,2
Просроченная кредиторская задолженность крупных и средних предприятий и организаций, млрд руб.				239	514	756	1 231	1 355
Удельный вес убыточных предприятий и организаций, %					50,6	50,1	53,2	40,8

ИНВЕСТИЦИИ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ

млрд руб.	3	27	109	267	376	409	407	670
% к предыдущему году	-39,7	-11,7	-24,3	-10,1	-18,1	-5	-12	5,3
Иностранные инвестиции, млн долл.				2 983	6 970	12 295	11 773	9 560
% к предыдущему году					134	76	-4	-19
В том числе:								
прямые				2 020	2 440	5 333	3 361	4 260
портфельные				39	128	681	191	31
прочие				924	4 402	6 281	8 221	5 269

ВНЕШНЕТОРГОВЫЙ ОБОРОТ (ПО МЕТОДОЛОГИИ ПЛАТЕЖНОГО БАЛАНСА)

млрд долл.	117,8	145,0	157,8	158,9	132,5	115,1
% к предыдущему году		23,1	8,8	0,7	-16,6	-13,1
Экспорт						
млрд долл.	67,4	82,4	89,7	86,9	74,4	75,6
% к предыдущему году		22,3	8,8	-3,1	-14,3	1,5
Импорт						
млрд долл.	50,5	62,6	68,1	72,0	58,0	39,5
% к предыдущему году		24,1	8,8	5,7	-19,4	-31,9

СРЕДНИЕ ЭКСПОРТНЫЕ ЦЕНЫ НА ОСНОВНЫЕ ТОВАРЫ, ДОЛЛ. США ЗА ТОННУ

Нефть сырая	107	105
Газ природный, за 1000 м³	63,1	55,3
Лесоматериалы необработанные, за м³	57,7	43,4
Медь	2 539	1 429
Никель необработанный	8 059	5 291

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Алюминий необработанный				1 520				1 154
Оборот розничной торговли, % к предыдущему году	100,3	101,6	100,2	93,8	100,3	104,9	96,8	94,2
Обеспеченность организаций розничной торговли товарными запасами, на конец отчетного периода, дни	36	36	33	39	32	28	26	29
Грузооборот предприятий транспорта, млрд тонно-километров	4 913	4 316	3 724	3 688	3 520	3 384	3 267	3 461
% к предыдущему году	-13,7	-12,2	-13,7	-1,0	-4,6	-3,9	-3,5	5,9
Пассажирооборот транспорта общего пользования, млрд пассажиро-километров	680,9	661	596,2	552,3	528,1	511,7	481,5	469,9
% к предыдущему году	-9,4	-2,9	-9,8	-7,4	-4,4	-3,1	-5,9	-2,4
Индекс потребительских цен, % к декабрю предыдущего года	2 608,8	939,9	315,1	231,3	121,8	111,0	184,4	136,5
Продовольственные товары	2 626,2	904,9	314,1	223,4	117,7	109,1	196,0	135,9
Непродовольственные товары	2 673,4	741,8	269,0	216,3	117,8	108,1	199,5	139,2
Услуги	2 220,5	2 411,2	622,4	332,2	148,4	122,5	118,3	134,0
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к декабрю предыдущего года	33,8	10	3,3	2,7	1,3	107	119,4	170,7
Индексы цен на первичном рынке жилья (на конец периода), % к концу предыдущего года					112,9	115,3	156,9	146,3
Индексы цен на вторичном рынке жилья (на конец периода), % к концу предыдущего года					108	116,9	191,3	129,6
Средние цены на первичном рынке жилья (на конец периода), руб. за 1 м² общей площади					3 310	3 411	5 050	6 999
Средние цены на вторичном рынке жилья (на конец периода), руб. за 1 м² общей площади					2 546	2 704	4 941	6 151