

А. ИЛЛАРИОНОВ,  
директор Института экономического анализа

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В 1994–1997 ГОДАХ**

Бюджетная политика в России постоянно находится в центре общественного внимания, что обусловлено как местом, занимаемым ею среди основных инструментов экономической политики, так и весьма острой критикой, которой она регулярно подвергается со стороны различных органов власти, общественных сил, политических движений, независимых экспертов, международных организаций, средств массовой информации. Это и неудивительно, поскольку именно в бюджетной политике, как, пожалуй, ни в какой другой, наиболее ярко проявляются и наиболее жестко сталкиваются интересы различных общественных групп.

### **Критерии эффективности бюджетной политики**

Поскольку очевидно, что полного примирения по поводу целей, средств и результатов бюджетной политики среди заинтересованных общественных групп достичь довольно трудно, то ее сколько-нибудь объективная оценка должна базироваться на более или менее общепризнанных критериях. Так как наиболее важными направлениями бюджетной политики являются *сбор бюджетных доходов, выполнение бюджетных обязательств, управление бюджетным дефицитом и государственным долгом*, то и эффективность всей бюджетной политики может быть оценена по результативности деятельности органов исполнительной власти по указанным составляющим. Состояние государственных финансов оказывает весьма сильное воздействие на реальную экономику, поэтому *динамика основных макроэкономических показателей* также может выступать одним из критериев успешности (или неуспешности) того или иного варианта осуществляемой политики.

Формализуя сказанное выше, можно предложить следующие количественно измеряемые критерии эффективности бюджетной политики:

- 1) уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов в частности;
- 2) уровень выполнения бюджетных обязательств;
- 3) величину бюджетного дефицита и скорость роста государственного долга;
- 4) объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание государственного бюджета;
- 5) уровень монетизации бюджетного дефицита;
- 6) величину валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита;
- 7) динамику валового внутреннего продукта;
- 8) уровень безработицы;

9) степень выполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

В конкретных условиях России к вышеупомянутым показателям можно добавить критерии, характеризующие специфику современного этапа в развитии ее экономики:

- 1) масштабы эмиссии правительством денежных суррогатов различных видов (КО, КНО, зачеты);
- 2) величину просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования;
- 3) величину просроченной задолженности по оплате государственного заказа.

### **Авторы бюджетной политики**

В качестве временного интервала для анализа бюджетной политики в России был выбран период 1994–1997 гг. Тому есть два обстоятельства. Во-первых, очевидно, только для периода, начинающегося с 1994 г., можно говорить о более или менее качественно однородном характере российской экономики и бюджетной сферы. В предыдущие годы значительная часть операций бюджетного характера (так называемые централизованные кредиты экономике) осуществлялась Центральным банком. Во-вторых, в настоящее время только для этого периода имеются более или менее сопоставимые статистические данные по широкому кругу показателей, отражающих состояние выбранных критериев.

Бюджетная политика, проводившаяся в России в 1994–1997 гг., лишь на первый взгляд может показаться однотипной. На самом деле она существенно менялась. Весьма важными факторами ее изменений стали кадровые перемены. Основными авторами бюджетной политики со стороны исполнительной власти по должности (хотя и с разной степенью влияния на окончательные результаты) выступали: президент, премьер-министр, вице-премьер (часто первый вице-премьер), курировавший бюджетную и, как правило, всю макроэкономическую политику, министр финансов.

В течение всего рассматриваемого периода президентом России был Б. Ельцин, а премьер-министром – В. Черномырдин, поэтому их воздействие на бюджетную политику статистически оценить довольно трудно. В отличие от них вклад руководства финансового блока в правительстве (прежде всего министра финансов, а также вице-премьера, курировавшего бюджетную политику) определить проще, поскольку эти руководители менялись в последние годы довольно часто – в среднем каждые девять месяцев.

Временные границы осуществления того или иного варианта бюджетной политики определены по срокам деятельности руководителей на соответствующих постах. Каждый период начинается с месяца, следующего за месяцем, в котором был назначен министр финансов или вице-премьер, и заканчивается месяцем, в котором произошло его освобождение от занимаемой должности и состоялось новое назначение. В соответствии с этим правилом за последние четыре

года можно выделить пять основных периодов в проведении бюджетной политики (см. табл. 1–7).

Рассмотрим характер и результаты проводившейся бюджетной политики, а также динамику некоторых макроэкономических показателей в зависимости от нахождения на соответствующих государственных постах тех или иных руководителей.

### Доходы федерального бюджета

Фактическое поступление доходов в федеральный бюджет в последние годы отличалось высокой неравномерностью (см. табл. 1). Отчетливо заметны два спада в сборе доходов – в 3-м и 5-м периодах – и довольно значительный подъем – в 4-м периоде. В основе этой неравномерности лежали существенные колебания прежде всего в уровне сбора налогов.

В течение 1–3-го периодов доля налоговых доходов федерального бюджета в ВВП (по определению МВФ) быстро снижалась – с

Т а б л и ц а 1

**Доходы федерального бюджета (по определению МВФ)**  
(в среднем за период, в % к ВВП)

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 гг.	апрель–ноябрь 1997 г.
<b>Показатели</b>					
<i>Наличными деньгами и денежными суррогатами:</i>					
Все доходы	12,1	12,1	10,3	13,0	10,6
в том числе:					
налоговые доходы	12,0	10,5	8,7	12,5	8,6
неналоговые доходы	0,1	1,6	1,7	0,6	2,1
<i>Денежными суррогатами:</i>					
Налоговые доходы	0,1	1,2	1,5	5,2	0,7
<i>Наличными деньгами:</i>					
Все доходы	12,0	10,9	8,8	7,8	9,9
в том числе:					
налоговые доходы	11,8	9,9	7,1	7,2	7,9
неналоговые доходы	0,1	0,9	1,7	0,6	2,1
<b>Справочно:</b>					
Удельный вес в налоговых доходах, %:					
наличных денег	99,0	88,7	82,3	58,0	91,7
денежных суррогатов	1,0	11,3	17,7	42,0	8,3

Источники: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭА.

12,0 до 8,7%. В 4-м периоде эта тенденция была прервана, и произошло резкое (почти в 1,5 раза) увеличение сбора федеральных налогов – до 12,5% ВВП. Однако вслед за этим – в 5-м периоде – сбор налогов вновь сильно сократился – до 8,6% ВВП, или почти в 1,5 раза (даже ниже уровня января–августа 1996 г.).

Таким образом, ситуация с поступлением федеральных налогов на первый взгляд кажется наиболее благополучной, а финансовая политика – наиболее успешной в сентябре 1996 – марте 1997 гг. Наоборот, наиболее тяжелой налоговой ситуация, похоже, была в апреле–ноябре 1997 г. В чем причины видимого успеха в одном периоде и кажущегося провала в другом? Природа взрывного роста бюджетных доходов в 4-м периоде и их резкого падения в 5-м периоде требует специального рассмотрения.

Секрет заключается в динамике эмиссии денежных суррогатов и соответственно сбора налогов в неденежной форме. В 4-м периоде произошел бурный (почти 4-кратный в реальном выражении) рост выпуска казначейских налоговых освобождений и денежных зачетов. В результате доля денежных суррогатов возросла с  $\frac{1}{6}$  до почти  $\frac{1}{2}$  налоговых доходов федерального бюджета. Таким образом, рост доходов федерального бюджета в 4-м периоде носил во многом фиктивный характер (см. табл. 1).

В то же время экономические последствия “суррогатизации” налоговых доходов оказались многообразными – от подрыва налоговой базы федерального бюджета будущих периодов до расширения масштабов использования неденежных инструментов в расчетах предприятий и организаций, что в немалой степени способствовало деградации платежно-расчетной системы в России.

Со сменой руководства финансового блока правительства в марте 1997 г. эмиссия денежных суррогатов была прекращена. Это привело к более чем 7-кратному сокращению величины налогов, уплачиваемых в неденежной форме, способствовало существенному укреплению налоговой базы федерального бюджета, началу постепенного оздоровления национальной платежно-расчетной системы. В 5-м периоде (апрель–ноябрь 1997 г.) по сравнению с 4-м периодом произошло заметное увеличение как налоговых (с 7,2 до 7,9% ВВП), так и неналоговых (с 0,6 до 2,1% ВВП) доходов федерального бюджета в денежной форме. В результате совокупные бюджетные доходы в денежной форме возросли с 7,8 до 9,9% ВВП или на 27% в реальном выражении. Доходы 5-го периода в денежной форме оказались выше соответствующих показателей не только 4-го, но и 3-го периодов, хотя и ниже показателей 1-го и 2-го периодов.

Однако такие данные отчасти искажают реальное положение, поскольку в них присутствуют сезонные колебания в собираемости налогов. Наибольших значений сезонные колебания достигают в декабре, когда поступления доходов могут превышать обычные среднемесячные поступления в 2–3,5 раза. Например, в декабре 1996 г. доходы федерального бюджета составили 34,1% ВВП по сравнению с 10,2% ВВП в среднем в январе–ноябре 1996 г. Очевидно, что декабрьские показатели 1996 г. завышают данные 4-го периода, что делает их

не вполне сопоставимыми с данными 3-го и 5-го периодов, в которых отсутствуют декабрьские показатели.

Чтобы обеспечить большую корректность сопоставлений, сезонная составляющая была элиминирована во всех пяти периодах (см. табл. 2). Полученные результаты позволяют сделать вывод, что 4-й период отличался вовсе не самым высоким, а самым низким уровнем поступлений бюджетных доходов как в денежной, так и в неденежной формах. Сбор бюджетных доходов наличными деньгами и денежными суррогатами сократился до 9,0% ВВП в 4-м периоде по сравнению с 12,1–12,4% ВВП в 1-м и 2-м периодах и 10,3% ВВП в 3-м периоде. В 5-м периоде этот показатель возрос до 10,6% ВВП.

Снижение доходов в 4-м периоде затронуло как налоговые, так и неналоговые поступления. Именно в сентябре 1996 – марте 1997 гг. сбор налогов в денежной форме сократился до рекордно низкого уровня – 6,9% ВВП по сравнению с 11,8% в 1-м периоде, 9,7% во 2-м и 7,1% ВВП в 3-м периоде. Следовательно, налоговые доходы федерального

Т а б л и ц а 2

**Доходы федерального бюджета (по определению МВФ)  
с элиминированием сезонной составляющей**  
(в среднем за период, в % к ВВП)

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Кадапников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 гг.	апрель–ноябрь 1997 г.
Показатели					
<i>Наличными деньгами и денежными суррогатами:</i>					
Все доходы	12,0	12,4	10,3	9,0	10,6
в том числе:					
налоговые доходы	11,9	10,8	8,7	8,0	8,6
неналоговые доходы	0,1	1,6	1,7	1,0	2,1
<i>Денежными суррогатами:</i>					
Налоговые доходы	0,1	1,1	1,5	1,2	0,7
<i>Наличными деньгами:</i>					
Все доходы	11,9	11,3	8,8	7,8	9,9
в том числе:					
налоговые доходы	11,8	9,7	7,1	6,9	7,9
неналоговые доходы	0,1	1,6	1,7	1,0	2,1
<b>Справочно:</b>					
Удельный вес в налоговых доходах, %:					
наличных денег	98,9	89,6	82,3	85,3	91,7
денежных суррогатов	1,1	10,4	17,7	14,7	8,3

*Источники:* Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭА.

бюджета, собранные в 4-м периоде в денежной форме, сократились даже по сравнению с рекордно низкими показателями времен президентской избирательной кампании, когда вся страна “ушла на налоговые каникулы”. Одновременно с падением налоговых поступлений в 4-м периоде существенно снизился и сбор неналоговых доходов в денежной форме – до 1,0% ВВП по сравнению с 1,6% во 2-м периоде и 1,7% в 3-м, хотя в 5-м периоде он вновь возрос до 2,1% ВВП.

Детальный анализ показывает, что на самом деле наихудшая финансовая политика в сфере доходов федерального бюджета проводилась в сентябре 1996 – марте 1997 гг. Перелом в тенденции сокращения удельного веса налоговых доходов в денежной форме в ВВП произошел в 5-м периоде. Этот перелом и стал одной из важнейших особенностей бюджетной политики, проводившейся в течение апреля–ноября 1997 г., когда наиболее отрицательные последствия политики предшествовавшего периода в основном удалось преодолеть.

### **Выполнение бюджетных обязательств**

Динамика расходов федерального бюджета также отличалась значительными колебаниями (см. табл. 3). В течение 2-го, 3-го и 5-го периодов проводилась умеренно жесткая политика по ограничению государственных расходов. В 3-м периоде, даже в непростых условиях президентской избирательной кампании, существенного роста расходов не произошло. Однако бюджетная политика, проводившаяся в 4-м периоде, привела к беспрецедентному увеличению расходов, не обусловленному объективными причинами.

Насколько неэффективными были расходы в 4-м периоде, свидетельствуют данные таблицы 3. Значительное увеличение государственного финансирования не привело ни к сокращению бюджетных долгов по заработной плате, ни к прекращению их роста, ни даже к замедлению темпов их повышения. Наоборот, они резко возросли. Всего за 7 месяцев задолженность по заработной плате увеличилась на 5,2 трлн руб., или почти вдвое. В постоянных ценах она повышалась в 4-м периоде рекордными темпами – на 675 млрд. руб. в месяц. Удельный вес просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования в фонде оплаты труда за этот короткий срок практически удвоился – с 14,9 до 27,7%.

Принципиальной особенностью 5-го периода стало существенное уменьшение накопленной в предыдущие периоды просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования. Впервые за последние годы она стала снижаться – на 762 млрд. руб. в среднем в месяц. Ее удельный вес во всей просроченной задолженности по оплате труда уменьшился с 21,5 до 10,1%, а во всем фонде оплаты труда – с 27,7 до 9,1%.

Быстрое сокращение просроченной задолженности по оплате труда при снижении общих бюджетных расходов в 5-м периоде не исключает того, что очевидные успехи выплаты долгов по зарплате могли быть достигнуты за счет увеличения бюджетной задолженнос-

## Выполнение бюджетных обязательств

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Периоды	февраль-декабрь 1994 г.	январь-декабрь 1995 г.	январь-август 1996 г.	сентябрь 1996-март 1997 гг.	апрель-ноябрь 1997 г.
Показатели					
Расходы федерального бюджета (по определению МВФ) в % к ВВП	23,2	17,4	18,0	21,1	16,0
Просроченная задолженность по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования на конец периода: млрд. руб.	915	2736	6107	11305	4940
во всей задолженности по оплате труда	17,3	17,3	17,0	21,5	10,1
в фонде оплаты труда, %	4,4	6,6	14,9	27,7	9,1
Прирост просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования: за период, млрд. руб.	548	1822	3371	5198	-6365
в среднем в месяц, млрд. руб. в ценах сентября 1994 г.	-18	69	419	675	-762
Индекс просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования (январь 1994=100%): в текущих ценах	249,8	747,5	1668,6	8088,8	1349,0
в постоянных ценах	93,6	121,0	232,4	389,5	161,5
Среднемесячные темпы прироста просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования за период, %:					
в текущих ценах	8,7	9,6	10,6	9,2	-8,8
в постоянных ценах	-0,6	2,2	8,5	7,7	-9,3
Просроченная задолженность покупателей по государственным заказам на конец периода, млрд. руб.		7483	9868	12779	10456
Темпы прироста просроченной задолженности покупателей по государственным заказам в постоянных ценах в среднем за месяц, %			1,6	2,3	-3,3

Источники: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭА.

ти по другим статьям расходов. Проверим это. Просроченная задолженность покупателей по государственным заказам в течение 5-го периода не только не возросла, но и намного (на 2,3 трлн. руб.) сократилась (см. табл. 3). В отличие от этого в 4-м периоде данный показатель не уменьшился, а возрос на 2,9 трлн. руб., или почти на треть.

Таким образом, бюджетная политика сентября 1996 – марта 1997 г. отличалась высокой степенью неэффективности, поскольку на фоне роста общих бюджетных расходов она привела к значительному увеличению просроченной задолженности по оплате труда из-за отсутствия бюджетного финансирования и росту просроченной задолженности по государственным заказам.

В отличие от этого бюджетная политика апреля–ноября 1997 г. характеризовалась весьма высокой эффективностью, так как способствовала быстрому сокращению просроченных задолженностей по оплате труда и по государственным заказам при значительном снижении общих государственных расходов.

Если в 5-м периоде расходы на уровне 16,0% ВВП позволили погасить суммарную бюджетную задолженность предыдущих периодов в размере не менее 8,7 трлн. руб., то в 4-м периоде существенно большие расходы – на уровне 21,1% ВВП – вызвали прирост совокупной бюджетной задолженности как минимум на 8,2 трлн. руб. По сути это означает, что в 4-м периоде средства федерального бюджета в огромных масштабах расходовались на цели, не совпадавшие с бюджетными назначениями.

### **Управление бюджетным дефицитом и государственным долгом**

Сохранение огромного дефицита бюджета в размере 11,1% ВВП в 1-м периоде (см. табл. 4) привело к инфляционной волне осенью–зимой 1994–1995 гг. и валютному кризису в “черный вторник” – 11 октября 1994 г. Поэтому в 1995 г. (2-й период) бюджетная политика была ужесточена, в результате чего произошло существенное сокращение дефицита федерального бюджета – до 5,3% ВВП. Избирательная кампания 1996 г. (3-й период) сопровождалась заметным увеличением бюджетного дефицита (до 7,7% ВВП) и рекордно быстрыми темпами прироста государственного долга, оформленного ценными бумагами (ГКО и ОФЗ) (см. табл. 4).

После завершения избирательной кампании (4-й период) появились социально-политические условия для того, чтобы вернуться к сокращению бюджетного дефицита. Однако это не было сделано. Более того, размеры дефицита возросли даже по сравнению с предыдущим периодом, в том числе в сентябре–декабре 1996 г. – до 8,2% ВВП. Еще более значительное увеличение бюджетного дефицита предусматривалось законом о федеральном бюджете на 1997 год. В случае его исполнения дефицит федерального бюджета возрос бы в 1997 г. до 12,6% ВВП (по определению МВФ), а государственный долг как минимум – на 10 процентных пунктов



## Дефицит бюджета и государственный долг

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 г.	апрель–ноябрь 1997 г.
Показатели					
Дефицит федерального бюджета (по определению МВФ) в % к ВВП	11,1	5,3	7,7	8,0	5,3
Государственный долг, оформленный ГКО-ОФЗ, на конец периода, в % к ВВП	1,0	3,2	7,9	11,3	12,6
Прирост государственного долга, оформленного ГКО-ОФЗ, процентных пунктов ВВП:					
в среднем в месяц	0,08	0,18	0,59	0,48	0,14
в пересчете на год	1,0	2,2	7,1	5,8	1,7

Источники: Минфин РФ, ЦБР, Госкомстат РФ, ИЭА.

ВВП. В этом случае финансовая катастрофа, подобная тем, которые разразились в Болгарии в 1996 г. и в Румынии в 1997 г., стала бы в России неизбежной.

В течение 5-го периода такого развития событий удалось избежать. Несмотря на крупные дополнительные расходы по погашению накопленной ранее бюджетной задолженности, дефицит федерального бюджета был вновь сокращен до 5,3% ВВП. Хотя государственный долг продолжал увеличиваться, темпы его прироста были снижены по сравнению с 3-м периодом более чем в 4 раза и с 4-м – почти в 3,5 раза (см. табл. 4). Более того, во второй половине 1997 г. впервые за всю историю российского государственного долга, оформленного ГКО–ОФЗ, его величина не только не возросла, но и даже снизилась по отношению к ВВП – с 13,2% в июле до 12,8% в ноябре и 12,6% в декабре.

### Привлечение национальных кредитных ресурсов и использование официальных валютных резервов

Широкомасштабное использование кредитов Центрального банка на финансирование дефицита федерального бюджета (в размере 8,9% ВВП), являвшееся одним из основных факторов инфляции и нестабильности на валютном рынке вплоть до конца 1994 г. (1-й период), было прекращено при переходе к политике финансовой стабилизации в начале 1995 г. (см. табл. 5). Тем не менее умеренное кредитование

Центральным банком правительства (в виде приобретения им на вторичном рынке государственных ценных бумаг) продолжалось еще в течение более двух лет – на протяжении 2-го, 3-го и 4-го периодов.

Т а б л и ц а 5

**Спрос на национальные кредитные ресурсы  
и использование официальных валютных резервов**  
(в среднем за период)

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 гг.	апрель–ноябрь 1997 г.
Показатели					
Прирост задолженности правительства Центральному банку в % к ВВП	8,85	1,68	1,35	1,45	-0,06
Среднемесячные темпы прироста задолженности правительства Центральному банку в постоянных ценах, %:					
в среднем в месяц	4,7	-4,0	0,3	1,1	-0,7
в расчете на год	73,2	-39,0	4,3	14,2	-7,8
Официальные валютные резервы в % к денежной базе	36,3	59,3	55,0	48,7	64,6
Реальные годовые процентные ставки, %:					
ГКО-ОФЗ	-37,0	13,1	76,6	29,6	12,0
рублевые кредиты для фирм и населения	-45,7	61,2	139,0	68,0	29,8
Прирост кредитов коммерческих банков в % к ВВП	15,7	6,8	6,5	5,8	5,2
в том числе:					
правительству	6,9	3,6	4,8	4,4	1,8
частному сектору	8,8	3,2	1,8	1,3	3,4
Удельный вес в кредитах коммерческих банков за период, %:					
кредитов правительству	44,1	52,4	72,9	76,9	34,7
кредитов частному сектору	55,9	47,6	27,1	23,1	65,3
Годовые темпы прироста кредитов коммерческих банков в ценах сентября 1997 г. всего, %	15,2	-15,6	24,3	23,4	25,4
в том числе:					
правительству	13,8	-8,1	49,4	41,1	11,6
частному сектору	16,4	-21,6	2,3	3,5	46,6

Источники: ЦБР, Госкомстат РФ, ИЭА.

До тех пор, пока номинальные темпы прироста кредитов Центрального банка уступали темпам инфляции (во 2-м периоде) и, следовательно, были отрицательными в реальном выражении, такая политика не представлялась опасной. Задолженность правительства Центральному банку в постоянных ценах сокращалась, а обеспечение денежной базы официальными валютными резервами быстро возрастало (с 36 до 59%). Ситуация стала меняться в 3-м периоде, когда номинальные темпы прироста кредитов Центрального банка начали опережать темпы инфляции, что незамедлительно привело к изменению структуры денежной базы. Удельный вес чистых внутренних активов в ней стал увеличиваться за счет сокращения чистых валютных резервов.

В 4-м периоде ситуация существенно ухудшилась. В то время как среднемесячные темпы инфляции снизились до 1,5%, среднемесячные темпы заимствований правительством у Центрального банка возросли до 2,6% и превысили 14% в расчете на год в реальном выражении. Обеспеченность денежной базы валютными резервами быстро сокращалась – до 48,7%. Она достигла бы уровня, приведшего в свое время к “черному вторнику”, максимум через 7–10 месяцев. Уход части зарубежных инвесторов с российского рынка в ноябре–декабре 1997 г. в результате мирового финансового кризиса сделал бы защиту рубля совершенно невозможной, а его значительную девальвацию со всеми вытекающими из этого макроэкономическими последствиями – практически неизбежной не позже рубежа 1997–1998 гг.

Таким образом, бюджетная политика, проводившаяся в сентябре 1996 – марте 1997 гг., неумолимо вела страну к новым инфляционному и валютному кризисам. Лишь полное прекращение государственных заимствований у Центрального банка в 5-м периоде позволило России избежать финансовой катастрофы, сопоставимой по масштабам с событиями, пережитыми Болгарией и Румынией в 1996–1997 гг.

Массированные государственные заимствования на финансовом рынке во время предвыборной кампании 1996 г. (3-й период) вызвали рекордное повышение процентных ставок на рынке государственного долга (см. табл. 5). Это привело к бурному росту кредитования правительства коммерческими банками. Их кредиты правительству достигли 4,8% ВВП и почти 73% всех кредитов банковской системы. Завершение избирательной кампании (4-й период) вопреки ожиданиям не сопровождалось быстрым уменьшением спроса на кредитные ресурсы со стороны правительства, что затянуло процесс снижения процентных ставок и продолжало отвлекать ресурсы банковской системы на обслуживание государственного сектора.

В течение 1–4-го периодов удельный вес кредитов расширенному правительству во всех кредитах банковской системы последовательно возрастал, пока не достиг в 4-м периоде почти 77%. Соответственно доля кредитов частному сектору последовательно сокращалась – до 23,1%. Неудивительно поэтому, что в период высоких процентных ставок размеры кредитования банковской системой частного сектора оставались незначительными. Темпы прироста кредитов частному сектору в 1995 – марте 1997 гг. (2–4-й периоды) не превышали 2,3–3,5% в постоянных ценах в расчете на год.

Лишь существенное сокращение спроса со стороны правительства на кредитные ресурсы в апреле–ноябре 1997 г., сопровождавшееся заметным снижением доходности государственных ценных бумаг, способствовало падению ставок по рублевым кредитам фирмам и населению со 139 до почти 30% в расчете на год и сделало кредитование проектов в частном секторе существенно более привлекательным (см. табл. 5).

*За считанные месяцы структура банковского кредитования коренным образом изменилась: доля кредитов правительству снизилась с 76,9 до 34,7%, а доля кредитов частному сектору возросла с 23,1 до 65,3%. Отражением принципиально изменившейся общеэкономической ситуации в стране стал быстрый (на 3,2% ежемесячно) рост кредитов частному сектору в реальном выражении. Всего за полгода кредиты банковской системы частному сектору увеличились в постоянных ценах более чем на 21%, или почти на 47% в расчете на год.*

### **Особенности макроэкономической динамики**

Различная бюджетная политика, проводившаяся в течение последних четырех лет, имела и различные макроэкономические последствия. Более мягкая бюджетная политика, сопровождавшаяся нарастанием просроченной бюджетной задолженности, проводившаяся в 3-м и 4-м периодах, вела также и к ускорению роста неплатежей между предприятиями. Среднемесячные темпы прироста всей дебиторской задолженности покупателей возросли до 4,5%, а просроченной – до 5,4% (см. табл. 6). Переход к более ответственной бюджетной политике приводил либо к заметному замедлению прироста дебиторской задолженности (5-й период), либо даже к абсолютному сокращению ее величины в реальном выражении (2-й период).

Мягкая бюджетная политика 1-го периода (расходы федерального бюджета на уровне 23,2% ВВП) способствовала сохранению высоких темпов экономического спада – 12,8% в годовом выражении (см. табл. 6). Сокращение бюджетных расходов до 17,4–21,1% ВВП во 2-м – 4-м периодах заметно уменьшило темпы экономического спада, однако не смогло прекратить его полностью.

Лишь существенное сокращение бремени государственных расходов (до 16% ВВП), снижение бюджетного дефицита, уменьшение правительственных заимствований на финансовом рынке, сопровождавшееся падением реальных процентных ставок, обеспечили необходимые условия для кредитования частного сектора коммерческими банками и начала экономического подъема. В апреле–ноябре 1997 г. российский ВВП стал увеличиваться со средней скоростью 0,4% в расчете на год.

Возобновившийся экономический рост обусловил повышение спроса на рабочую силу. В отличие от предыдущих периодов, когда численность занятых постоянно снижалась, а численность безработных возрастала, 5-й период ознаменовался устойчивым снижением уровня безработицы. Всего за несколько месяцев численность безработных сократилась на 590 тыс., или на 8,5%.

## Макроэкономические результаты финансовой политики

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 гг.	апрель–ноябрь 1997 г.
Показатели					
Среднемесячные темпы прироста дебиторской задолженности покупателей в ценах сентября 1997 г., %	1,0	0,1	4,5	2,4	0,9
в том числе просроченной	2,7	-0,7	5,4	3,2	1,2
Темпы прироста ВВП в ценах сентября 1997 г. в расчете на год, %	-12,8	-4,2	-5,0	-2,4	0,4
Безработица (по определению МОТ): на конец периода, тыс. человек	5478	6431	6680	6990	6400
Прирост численности безработных, тыс. человек за период	1093	953	249	310	-590
в среднем в месяц	99	79	31	44	-74
Темпы прироста численности безработных в среднем в месяц, %	2,04	1,35	0,48	0,65	-1,10

Источники: Госкомстат РФ, ИЭА.

### Степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете

Степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете в 1994–1997 гг. трудно назвать слишком высокой (см. табл. 7), что свидетельствует прежде всего о традиционной малореалистичности законов о бюджете, разрабатываемых исполнительной и утверждаемых законодательной властью. Разница между планировавшимися и фактически исполненными доходами и расходами федерального бюджета (по определению Министерства финансов РФ) составляла в последние годы в среднем 3–5% ВВП, а в 1995 г. достигала 11% ВВП.

Тем не менее даже на этом фоне особенно заметна чрезвычайно низкая степень исполнения в сентябре 1996 – марте 1997 гг. (в среднем на 63,9%) законов о бюджете 1996 и 1997 гг. При этом самые низкие показатели были достигнуты в январе–марте 1997 г. при исполнении тогдашним министром финансов закона о бюджете, подготовленного при его непосредственном участии. О качестве и макроэкономиче-

**Законы о федеральном бюджете и их исполнение  
(по определению Министерства финансов РФ) с элиминированием  
сезонной составляющей (в среднем за период, в % к ВВП)**

Периоды	1	2	3	4	5
Вице-премьеры, курировавшие финансовую политику	А.Шохин	А.Чубайс	В.Каданников	В.Потанин, А.Лившиц	А.Чубайс
Министры финансов	С.Дубинин	В.Пансков	В.Пансков	А.Лившиц	А.Чубайс
Месяцы, годы	февраль–декабрь 1994 г.	январь–декабрь 1995 г.	январь–август 1996 г.	сентябрь 1996–март 1997 гг.	апрель–ноябрь 1997 г.
Показатели					
Законы о федеральном бюджете:					
доходы	15,9	18,8	15,1	15,5	12,2
расходы	26,8	26,7	19,5	19,4	15,5
дефицит	10,9	7,9	4,4	4,0	3,3
Фактическое исполнение:					
доходы	13,7	14,3	11,6	9,9	11,3
расходы	23,5	15,6	15,9	12,3	14,4
дефицит	9,9	1,3	4,4	2,4	3,1
Разница между фактическим исполнением и законами:					
доходы	2,2	4,5	3,5	-5,5	-0,8
расходы	3,3	11,1	3,5	-7,1	-1,0
дефицит	1,0	6,6	0,0	1,6	0,2
Степень исполнения законов о бюджете, %:					
доходы	85,9	76,1	76,6	64,4	93,2
расходы	87,7	58,6	81,8	63,5	93,3
дефицит	90,4	16,6	99,7	60,0	93,6
доходы и расходы в среднем	86,8	67,3	79,2	63,9	93,2

Источники: Минфин РФ, Госкомстат РФ, ИЭА.

ских последствиях бюджетной политики в первые три месяца 1997 г. свидетельствуют данные об исполнении бюджета в этот период: по доходам – на 57,9%, по расходам – на 67,3, по дефициту – на 109,9%.

С другой стороны, в наибольшей степени были исполнены секвестированный бюджет 1997 г. (в среднем по доходам и расходам на 93,2% от показателей секвестра), а также бюджет 1994 г. (в среднем на 86,8% от показателей закона о бюджете). При этом следует иметь в виду, что если в 1994 г. высокая степень исполнения закона о “мягком” бюджете (особенно по расходам и дефициту) привела к валютному кризису, инфляционной волне и дополнительному падению реального производства, то исполнение более жесткого бюджета в апреле–ноябре 1997 г. способствовало заметному макроэкономическому оздоровлению, началу экономического подъема, снижению численности безработных.

\* \*  
\*

Бюджетную политику в России, проводившуюся в 1994–1997 гг., в целом вряд ли можно назвать чрезвычайно эффективной. Тем не менее качество ее не было постоянным, оно различалось довольно существенно по периодам. Одним из важнейших факторов, определявших степень эффективности бюджетной политики, являлся кадровый состав финансового блока правительства, причем решающую роль играли личности министра финансов и вице-преьера, курировавших бюджетную политику.

В соответствии с критериями эффективности бюджетной политики наиболее неудачной и опасной следует признать бюджетную политику 1-го и 4-го периодов (февраль–декабрь 1994 г. и сентябрь 1996 – март 1997 гг.). Логическим завершением первого периода осенью 1994 г. стал инфляционно-валютный кризис. Политика, проводившаяся в 4-м периоде, подрывала налоговую базу бюджета, ухудшала качество платежно-расчетной системы, увеличивала бюджетную задолженность по заработной плате и государственному заказу, способствовала обострению бюджетного и долгового кризисов. Она не успела привести к полномасштабной финансовой катастрофе лишь потому, что была прервана в марте 1997 г.

С другой стороны, наиболее эффективной следует признать бюджетную политику 5-го периода (апрель–ноябрь 1997 г.). В результате ее проведения не произошло развертывания финансовой катастрофы по болгаро-румынскому варианту 1996–1997 гг. Она способствовала существенному оздоровлению налогово-бюджетной и платежно-расчетной систем, возобновлению банковского кредитования производственного сектора, началу экономического подъема, сокращению численности безработных.

Анализ четырехлетнего опыта осуществления бюджетной политики в пореформенной России позволяет также подтвердить действенность и в российских условиях важнейших составляющих успешной бюджетной политики, определенных на основе международного опыта. *Это – базирующаяся на реалистичном уровне государственных обязательств политика жесткого ограничения государственных расходов, обеспечивающая низкий уровень (или даже полное отсутствие) бюджетного дефицита, способствующая поддержанию на кредитном рынке низких процентных ставок, увеличению финансирования частного сектора. Такая политика содействует достижению устойчивых темпов экономического роста, снижению безработицы, а следовательно, и повышению уровня народного благосостояния.*