

С.А. Васильев

*д.э.н., проф., Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара
(Москва)*

ПОПЫТКИ СТАБИЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В 1993–1998 гг.: ПЯТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВ ВИКТОРА ЧЕРНОМЫРДИНА

Аннотация. Статья посвящена анализу попыток финансовой стабилизации экономики России в период 1993–1998 гг. После периода весьма высокой инфляции 1992 г. в 1993–1994 гг. правительству удалось начать её снижение, а при реализации стабилизационной программы 1995 г. добиться существенного понижения уровня инфляции. Однако весь описываемый период протекал в условиях несбалансированного бюджета. Это провоцировало большие масштабы краткосрочных дорогостоящих заимствований. Такая практика в итоге привела к тяжёлому финансовому кризису 1998 г. Двойной экономической шок либерализации цен 1992 г. и дефолта 1998 г. имел долгосрочные негативные социальные последствия, которые были исчерпаны только в конце 2000-х гг. Высокая политическая и экономическая турбулентность в это время препятствовала также проведению структурных реформ. Таким образом, задачи полноценной финансовой стабилизации и реализации структурных реформ были отодвинуты в начало нулевых годов.

Ключевые слова: *экономические реформы 1990-х гг., финансовая стабилизация в России, правительства Виктора Черномырдина.*

JEL: N14, O52, P31

УДК: 338(091)

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_2_165_193

© С.А. Васильев, 2026

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2026

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: *Васильев С.А. Попытки стабилизации российской экономики в 1993–1998 гг.: пять правительств Виктора Черномырдина // Вопросы теоретической экономики. 2026. №2. С. 165–193. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_2_165_193.*

FOR CITATION: *Vasiliev S. Attempts to Stabilize the Russian Economy in 1993–1998: Viktor Chernomyrdin's Five Governments // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2026. No. 2. Pp. 165–193. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_2_165_193.*

Введение

Предлагаемая статья — третья из цикла статей автора, посвящённых экономическим реформам 1990–2000-х гг. в России. В первых двух статьях анализировались процессы формирования идеологии реформ, подготовки программ, и события 1992 г. — первого года реформ [Васильев 2025; Васильев, 2026]. В настоящей статье исследуются процессы экономической трансформации в России в середине 1990-х гг.

В своей работе автор опирался на ряд источников, в которых приведено систематическое описание экономических процессов, происходивших в России в середине 1990-х гг. Прежде всего это коллективная монография «Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997 гг.» [Экономика...,

1998], монография «Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов», [Сравнительный..., 2003] и книга М. Гилмана [Gilman, 2010].

Следует отметить, что система сбора экономических и социальных показателей в 1990-е гг. находилась в процессе становления, не существовало единой методологии их обработки, так что в экономической литературе мы сталкиваемся с различными версиями одних и тех же показателей. В Приложении 1 описаны альтернативные подходы к оценке экономических показателей и обоснован выбор конкретной системы показателей для данной работы.

Так случилось, что именно в 1993–1998 гг. автор статьи работал в различных правительственных структурах и был вовлечён в процесс обсуждения многих ключевых экономических решений. Поэтому мой взгляд на проблемы экономического развития России середины 1990-х гг. достаточно субъективен. В то же время нельзя не видеть, что вся история страны складывается из субъективных оценок участников событий и их сторонних наблюдателей, и только совокупность этих оценок открывает возможность для приближения к исторической правде».

Общая характеристика экономической политики периода 1993–1998 гг.

За не совсем удачным стартом российских экономических реформ в 1992 г. последовал длительный период экономической и политической нестабильности, высокой инфляции и дезорганизации хозяйственной жизни, эпизодически сопровождавшийся финансовыми кризисами («чёрный вторник» 1994 г., дефолт по государственным обязательствам 1998 г.). Лишь в 1999 г. в стране восстановился экономический рост¹, что стало предвестником оживления экономики в начале 2000-х гг. Большую часть этого времени Правительство Российской Федерации возглавлял Виктор Степанович Черномырдин.

Можно говорить о пяти правительствах Черномырдина, функционировавших при весьма различных политических обстоятельствах. Первое было сформировано в конце 1992 г. Оно действовало до начала 1994 г. в условиях большой политической турбулентности, связанной с противостоянием Президента РФ и Съезда народных депутатов. Второе правительство появилось в начале 1994 г. после принятия в конце 1993 г. новой российской Конституции и выборов в Государственную думу. Третье правительство сменило второе в октябре 1994 г. после «чёрного вторника». Это правительство фактически доработало до президентских выборов 1996 г.

После президентских выборов в августе 1996 г. В. Черномырдин был переутверждён Государственной Думой в должности премьера и сформировал своё четвёртое правительство. Пятое правительство Черномырдина было фактически конституировано в марте 1997 г. после назначения первыми вице-премьерами правительства Б. Немцова и А. Чубайса.

Принятие новой Конституции России и выборы в Государственную думу в 1993 г. стали важным фактором стабилизации общественно-политической ситуации в стране. Следует подчеркнуть, что среди депутатов Думы консерваторы составляли очевидное меньшинство: представители двух левых партий — коммунисты и аграрии — имели 100 депутатских мандатов, в то время как представители проправительственных партий (Выбор России и ПРЕС) имели 106 мандатов.

Однако уже на выборах в Думу в 1995 г. ситуация радикально изменилась: в новой думе три левые фракции: КПРФ, «Народовластие» и Аграрная партия имели относительное большинство голосов — 205 из 450, в то время как проправительственная партия «Наш

¹ Надо также напомнить, что первые, пусть и минимальные, признаки стабилизации и небольшого экономического роста были зафиксированы ещё в 1997 г. Однако этот позитивный процесс не получил своего развития из-за дефолта 1998 г.

дом — Россия» получила только 65 мандатов. Новая партийная конфигурация в парламенте сильно осложнила проведение стабилизационной политики.

После выборов 1993 г. существенно обновилась и Администрация Президента. В течение большей части рассматриваемого периода её возглавляли политические деятели реформистского направления (Сергей Филатов, Анатолий Чубайс, Валентин Юмашев); также в это время здесь работали несколько известных либеральных политиков: Георгий Сатаров, Михаил Краснов, Юрий Батулин, Александр Лифшиц — так что в этот период поддержка экономических реформ со стороны администрации президента была существенной.

Крайне важным фактором, обеспечивающим преемственность курса реформ, было наличие у реформаторов большого резерва потенциальных руководителей экономического блока правительства. После ухода из правительства Егора Гайдара вице-премьером и министром финансов стал Борис Федоров — квалифицированный и харизматичный политик. Во втором правительстве Виктора Черномырдина роль «экономического царя» играл Александр Шохин, до 1994 г. возглавлявший социальный блок. В третьем правительстве Виктора Черномырдина экономический блок возглавил Анатолий Чубайс, в этом же качестве он присутствовал и в пятом правительстве Черномырдина.

В 1993–1998 гг. важную роль в формировании экономической политики России играли международные финансовые организации (МФО), в большей степени — Международный валютный фонд (МВФ), в меньшей степени — Всемирный Банк (ВБ). Именно в этот период были реализованы масштабные программы финансовой поддержки России со стороны МФО, в частности программы поддержки системной трансформации (STF), резервного кредитования (Stand-by) и расширенного резервного кредитования (EFF). Предоставление этих достаточно льготных кредитов было обусловлено реализацией правительством мер, направленных в первую очередь на обеспечение финансовой стабилизации и борьбу с инфляцией, но также и мер структурной политики, связанных с либерализацией внешней торговли и проведением широкого круга рыночных реформ.

Экономическая ситуация в России в начале 1993 г. сильно отличалась от той, с которой команда реформаторов столкнулась в конце 1991 г. С одной стороны, в 1992 г. были проведены важные реформы: либерализация цен, налоговая реформа, создание валютного рынка, запуск программы приватизации. С другой стороны, неудача попытки быстрой стабилизации цен (шоковой терапии)² крайне осложнила условия для последующих усилий по финансовой стабилизации. Во-первых, возникла инерция высокой инфляции (около 20 % в месяц), во-вторых, существенно снизилось отношение денежной массы к ВВП, что сократило возможности правительства влиять на инфляцию чисто монетарными методами. В-третьих, несмотря на относительный успех правительства в преодолении кризиса неплатежей во второй половине 1992 г., высокая инфляция стимулировала воспроизводство этого кризиса на всём протяжении рассматриваемого периода. Наконец, несмотря на проведение налоговой реформы и высокий уровень доходов бюджета в 1992 г. (40% ВВП), в дальнейшем происходило устойчивое снижение налоговых поступлений, связанное с общей дезорганизацией хозяйственных процессов в условиях высокой инфляции.

Цена, которую заплатила Россия за неудачу первоначальных попыток финансовой стабилизации, хорошо видна в табл. 1. В ней сравниваются показатели инфляции

² Само выражение «шоковая терапия» пришло в отечественную публицистику (а также в труды некоторых экономистов — противников радикальных реформ) в связи с описанием польских преобразований, начавшихся после победы реформаторских сил на выборах 1989 г. Однако суть этих реформ, требовавших в качестве необходимого условия жёсткого соблюдения кредитно-финансовой политики, была слишком тяжела (и, по сути, так и не была реализована в России — об этом, в частности см.: [Васильев, 2025]). Тем не менее само выражение «шоковая терапия» по отношению к российским реформам 1990-х гг. прочно вошло в научно-публицистический дискурс. Хотя именно отказ, а нередко и невозможность проведения такой политики в итоге привели к затягиванию реформ вместе с тяжёлыми социально-экономическими последствиями для населения.

Таблица 1

Темпы роста инфляции и ВВП в Польше и России 1990–1999 гг., %

Годы \ Показатель	Инфляция		ВВП	
	Польша	Россия	Польша	Россия
1990/1992	685,8	2608,8	-11,7	-14,5
1991/1993	170,3	939,9	-7,0	-8,7
1992/1994	143,0	315,1	2,5	-12,7
1993/1995	135,3	231,3	3,7	-4,1
1994/1996	132,2	121,2	5,3	-3,6
1995/1997	127,9	111,0	7,0	1,4
1996/1998	119,9	184,4	6,1	-5,3
1997/1999	114,9	136,5	6,4	6,4
Итого за 8 лет	52 раза	6000 раз	+23 %	-36 %

Источники: Росстат. <https://finiversity.ru/data/country/PL/>

и экономического роста в Польше и России в первые 8 лет от начала программ финансовой стабилизации³.

В Польше высокая инфляция наблюдалась только в первый год реализации программы реформ, в 1991–1997 гг. инфляция плавно снижалась от 70% до 15% в год. В первые два года реформ мы видим здесь существенный экономический спад (18%), затем восстанавливается экономический рост, который в 1995–1997 гг. составляет 6–7% в год.

В России высокая (трёхзначная) инфляция зафиксирована в первые четыре года реформ, затем наступает период временной стабилизации цен в 1996–1997 гг. (21 и 11%) в год. После экономического кризиса 1998 г. темпы инфляции снова выросли. Экономический рост в России начался только на восьмой год реформ, в 1999 г. Цены в Польше за первые 8 лет реформ выросли в 50 раз, в России — в 6 000 раз. ВВП в Польше за 8 лет реформ вырос на 23%, в России — упал на 36%.

В целом экономическая политика 1993–1999 гг. может быть разделена на три подпериода: подготовка к финансовой стабилизации (1993–1994 гг.), реализация программы финансовой стабилизации (1995 г.), новый финансовый кризис (1996–1998 гг.).

Подготовка к финансовой стабилизации (1993–1994 гг.): первое и второе правительства Виктора Черномырдина

Первое правительство Виктора Черномырдина приняло экономику в тяжёлом состоянии: инфляция устойчиво держалась на уровне 20% в месяц, дефицит бюджета на 1993 г. по прогнозным оценкам должен был составить 17% ВВП. Дефицит федерального бюджета покрывался в основном за счёт кредитов Центрального банка, также Центральный банк активно кредитовал экономику напрямую и по субсидируемым ставкам процента. Импортные субсидии к концу 1992 г. достигли 12% ВВП.

В совершенно хаотическом состоянии находилась система внешней торговли. В дополнение к институту спецэкспортёров стратегических товаров практиковалась

³ Необходимо отметить, что либерализацию цен в Польше осуществило ещё коммунистическое правительство, тогда как Кабинет министров и Политбюро КПСС на это так и не решились.

система регистрации экспортных контрактов по этим товарам. С 1 января 1993 г. была введена в широких масштабах система централизованного экспорта (так называемый экспорт для государственных нужд), охватывавшая до 25% сырьевого экспорта. При этой системе уполномоченные государством внешнеторговые организации закупали продукцию по внутренним ценам, а продавали на внешнем рынке по мировым ценам. При этом поставки на экспорт для государственных нужд были освобождены от уплаты экспортных пошлин. Введение этой системы ещё в большей степени способствовало развитию коррупции в системе внешней торговли.

Все ограничительные меры в этой сфере оказывали депрессивное воздействие на оборот внешней торговли и негативно влияли на процесс формирования рыночного курса валюты. Оборот внешней торговли России в 1992–1993 гг. упал вдвое по сравнению с 1990 г., объём экспорта сократился почти в два раза, а объём импорта в 1993 г. — в три раза.

Таким образом, главными задачами макроэкономической политики в 1993–1994 гг. стали наведение минимального порядка в сфере финансов и возобновление либерализации внешнеторговой деятельности. Экономическая программа правительства на 1993 г., поддержанная МВФ в рамках программы системной трансформации (STF), предусматривала снижение дефицита расширенного правительства с 17% по исходному прогнозу до 10% ВВП путём пропорционального сокращения расходов по всем статьям (4%), сокращения угольных, импортных и зерновых субсидий (3%), введения акциза на газ и увеличения акцизов на нефть.

Несмотря на сохранение целевых субсидируемых кредитов, предполагалось регламентировать их выдачу таким образом, чтобы все заявки проходили через правительственную комиссию по кредитной политике. В заявлении правительства и Центрального банка об экономической политике от 24 мая 1993 г. ставилась задача постепенного отказа от целевых кредитов и перехода к субсидированию процентной ставки через бюджет.

В сфере внешней торговли предполагалось снижение экспортных пошлин, отмена квот на неэнергетические товары, увеличение квот на энергетические товары и снижение на две трети объёмов централизованного экспорта.

Самым существенным моментом в реализации программы 1993 г. стало значительное повышение ставки рефинансирования Центрального банка с 80% в I квартале 1993 г. до 210% в IV квартале. Это вывело её в область, близкую к реально положительным значениям.

Другим достижением этого периода стало прекращение с мая 1993 г. технического кредитования Центральным банком стран СНГ и переход на выдачу межгосударственных кредитов из федерального бюджета [Экономика..., 1998. С. 204].

Существенный рост валютных резервов за счёт транша программы системной трансформации в 1,5 млрд долл. позволил стабилизировать валютный курс на несколько месяцев в середине 1993 г. При высокой инфляции это привело к росту реального курса рубля. Это позволило снизить масштабы субсидирования импорта и полностью отменить импортные субсидии с 1 января 1994 г.

Одновременно рост реального курса рубля вынудил правительство отказаться от ряда экспортных квот и пошлин. В дальнейшем в течение 1994 г. были отменены институт спецэкспортёров, квотирование экспорта и большинство экспортных пошлин за исключением нефти, нефтепродуктов и газа.

В целом программа правительства была достаточно успешно реализована, дефицит государственного бюджета составил 8% от ВВП, т. е. был ниже прогнозируемого уровня. В то же время в 1993 г. наметилась тенденция к эрозии налоговой базы (налоговые поступления в течение года снизились на 3% ВВП). Не удалось добиться снижения инфляции до уровня ниже 10% в месяц, что было связано чрезмерным накоплением валютных резервов в середине года и ростом расходов федерального бюджета в III квартале. Другим фактором,

препятствовавшим снижению инфляции, стал рост скорости денежного обращения в течение 1993 г. Этот факт отражал снижение у населения и предприятий реального спроса на деньги вследствие их приспособления к высокой инфляции. В итоге темп инфляции упал ниже уровня 10% только в феврале–марте 1994 г.

Программа экономической политики правительства в 1994 г., также поддержанная очередным траншем финансирования со стороны МВФ, в принципе предполагала продолжение политики 1993 г. Однако расстановка сил в правительстве в 1994 г. резко изменилась. После неудачных для реформаторов итогов выборов в Государственную думу 12 декабря 1993 г. в январе 1994 г. из правительства были вытеснены ведущие реформаторы: Б. Федоров и Е. Гайдар, который вернулся в правительство на должность первого вице-премьера в сентябре 1993 г. на пике противостояния Президента и Верховного Совета. Оставшиеся во втором правительстве Черномырдина реформаторы не имели необходимого политического веса для реализации жёсткой финансовой политики.

А. Шохин (назначенный министром экономики) был поначалу даже лишён вице-премьерского поста, С. Дубинин был назначен министром финансов с приставкой «исполняющий обязанности», мандат А. Чубайса был ограничен сферой приватизации. Ведущую роль в правительстве стали играть лоббисты промышленных и аграрных кругов, такие как О. Сосковец и А. Заверюха.

Завершение острого политического кризиса в стране и существенное снижение темпов инфляции в середине 1994 г. (до 5–7 % в месяц) создали в правительстве ложное чувство самоуспокоенности. В результате уже в III-м квартале 1994 г. под сильным давлением аграрных и «северных» лоббистов текущий бюджетный дефицит превысил 12%, а кредитование правительства Центральным банком вдвое превысило квартальные лимиты.

Инфляция при этом некоторое время сдерживалась за счёт потери Центральным банком валютных резервов. Однако в конце сентября инфляция резко пошла вверх, что спровоцировало известные события «чёрного вторника» (11 октября 1994 г.), когда произошло обвальное падение курса рубля. «Чёрный вторник» и последующие за ним перестановки в экономическом блоке правительства и Центральном банке означали, по сути, исчерпание парадигмы постепенной стабилизации и вынудили правительство перейти к обсуждению программы радикальных мер, реализованных уже в 1995 г. третьим правительством Виктора Черномырдина.

Несмотря на разочаровывающие макроэкономические результаты деятельности первого и второго правительств (сохранение высокой инфляции, значительный спад производства), общее направление политики можно признать правильным. После первоначальных успехов в либерализации цен и валютного регулирования основные усилия властей были сосредоточены в тех областях, где рыночные механизмы работали недостаточно хорошо. Так, к концу 1993 г. были либерализованы цены на нефть, уголь и зерно, что позволило существенно сократить финансовую поддержку угольной промышленности и сельского хозяйства.

В 1993 г. ставка рефинансирования приблизилась к реально положительным значениям, а в течение 1993–1994 гг. удалось полностью отказаться от централизованных субсидируемых кредитов. Несмотря на постоянные попытки рецентрализации, к концу 1994 г. внешняя торговля была существенно либерализована. Были отменены импортные субсидии, экспортные квоты и институт спецэкспортёров, а также экспортные пошлины на все товары, кроме нефтепродуктов.

Благодаря налоговой реформе 1991 г. и авансовому методу уплаты удалось избежать налогового кризиса, характерного для периода высокой инфляции (табл.2). В то же время собираемость налогов со второй половины 1993 г. начала сокращаться. Этот процесс продолжался и в последующие годы, особенно в 1994–1996 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Доходы и дефицит консолидированного бюджета РФ в 1993–1997 гг., % ВВП

Показатель \ Год	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы	40,6	36,3	34,2	34,4	34,9
В том числе налоговые	38,0	33,7	30,9	29,2	29,1
Дефицит консолидированного бюджета	8,0	11,2	5,1	7,5	8,9

Источник: Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997 / Рук. авт. кол. Е. Гайдар. — М.: Ин-т экономических проблем переходного периода, 1998. С. 233–236; 264–266; 319–323; 352–353.

Кризис неплатежей и бюджетная несбалансированность

Одной из главных особенностей экономической трансформации России в 1990-е гг. стал кризис неплатежей. Поначалу он разворачивался в сфере горизонтальных связей между предприятиями. Однако впоследствии этот кризис стал одним из основных факторов снижения налоговых поступлений и кризиса государственного бюджета. В свою очередь, государство своей бюджетной политикой способствовало дальнейшему обострению кризиса неплатежей.

Кризис неплатежей в своём развитии прошёл несколько стадий. Первый этап начался в 1992 г. Тогда основными факторами были дефицит оборотных средств предприятий после либерализации цен и неспособность отделений Центробанка обработать быстро растущий объём бумажных платёжных требований. Эта ситуация была успешно преодолена с помощью специальных кредитных линий Центробанка, что, вопреки ожиданиям, не привело к дополнительному росту инфляции. Однако сама по себе операция по разрешению кризиса неплатежей создала у участников рынка ожидания дальнейшего вмешательства государства в процесс урегулирования взаимной задолженности предприятий.

Новый этап развития кризиса неплатежей начался в 1993 г., когда образовалась устойчивая инфляционная инерция (темпы инфляции 20% в месяц). В этих условиях задержка платежей поставщикам и налоговых платежей государству стала весьма рациональным способом поведения для директората. Свободные средства предприятий находились на их счетах в коммерческих банках и могли быть легко конвертируемы в иностранную валюту, курс которой устойчиво рос. Впоследствии, после стабилизации валютного курса, деньги могли быть размещены на срочных депозитах под высокие рублёвые ставки или использованы для покупки ГКО. Для маскировки таких операций использовались фирмы-посредники, на счета которых поступала значительная часть выручки, получаемая от потребителей продукции.

Возникает вопрос, почему предприятия-поставщики продолжали поставки продукции, не получая за неё полноценной оплаты? Это в значительной степени объяснялось исторически ригидным характером технологических связей между предприятиями, трудностями, связанными с поиском новых потребителей продукции, долгосрочными личными отношениями между руководителями.

Важную роль в развёртывании кризиса неплатежей играли региональные руководители. С одной стороны, недостаток средств на счетах предприятий потенциально создавал социальные проблемы — несвоевременные выплаты заработной платы, сокращения персонала и протестную активность населения. Поэтому региональные администрации оказывали давление на местные налоговые органы, чтобы масштабы налоговых изъятий не угрожали фонду оплаты труда. С другой стороны, возникавший в ситуации общих

неплатежей недобор средств в региональные бюджеты позволял требовать от Центра увеличения региональных трансфертов.

Наконец, не стоит исключать коррупционную составляющую (в широком смысле этого слова). И главы региональных администраций, и директора крупных предприятий, и руководители местных налоговых служб были выходцами из региональных партийно-хозяйственных элит и привыкли решать проблемы в узком кругу и «по понятиям». Трудно представить, что они не воспользовались очевидным источником получения ренты, связанным с неплатежами.

Поначалу проблемы недобора налогов в бюджет решались за счёт бюджетной рестрикции. Надо отметить, что проводимая в ограниченных масштабах бюджетная рестрикция не приводила к серьёзным дисфункциям в бюджетной сфере. Дело в том, что у бюджетополучателей существовал унаследованный от плановой экономики определённый резерв сокращения бюджетных расходов, который, по-видимому, был полностью «съеден» в 1993–1994 гг. После этого бюджетная рестрикция сама по себе стала генератором неплатежей. Получая недостаточно средств, бюджетополучатели направляли эти деньги в первую очередь на выплату заработной платы и недоплачивали за поставки электроэнергии, тепла, коммунальных услуг. Уже заключённые договора на поставку продукции для государственных нужд также не оплачивались.

В этой ситуации Министерство финансов прибегло в 1994 г. для частичного закрытия разрыва между доходами и расходами к эмиссии квазиденежных инструментов, которые ежегодно меняли свои названия (казначейские обязательства, налоговые освобождения, налоговые зачёты) и могли использоваться для уплаты налогов. Внедрение этих квазиденег в ещё большей степени способствовало эрозии налоговой базы. В 1995–1998 гг. неденежные налоговые поступления составили в среднем 20% всех налоговых поступлений, достигнув пика в 1996 г. — 27% [*Сравнительный...*, 2003. С. 225].

Предпосылки такого поведения Минфина были двоякими: с одной стороны, недобор налогов и рестрикция бюджетных расходов создавали огромное политическое давление на министерство, но с другой — квазиденежные инструменты позволяли как-то снизить это давление, а само распределение квазиденежных инструментов находилось в руках Минфина. Это создавало возможности дискреционных решений и служило источником коррупции уже в самом Минфине.

Программа финансовой стабилизации 1995 года. Третье правительство Виктора Черномырдина

Валютный кризис октября 1994 г. вызвал новую волну инфляции — в последнем квартале 1994 г. её среднемесячные темпы составили 15%. В последующем за «чёрным вторником» острым политическим кризисе потеряли свои должности все руководители экономических ведомств: Александр Шохин, Виктор Геращенко и Сергей Дубинин.

Первым вице-премьером Правительства, отвечающим за финансовую политику, был назначен Анатолий Чубайс с чётким мандатом на осуществление финансовой стабилизации, министром экономики стал Евгений Ясин, министром финансов — Владимир Пансков, и.о. председателя Центрального банка — Татьяна Парамонова. Для текущей внутриправительственной координации реализации программы стабилизации была создана правительственная Комиссия по экономической реформе, председателем которой также стал Анатолий Чубайс, а ответственным секретарём — Максим Бойко. Заседания Комиссии проводились еженедельно по субботам. Был также организован еженедельный мониторинг выполнения программы стабилизации.

Справедливости ради стоит отметить, что основные идеи стабилизационной программы были выработаны предыдущей командой (Сергеем Дубининым и Александром

Шохиным) в конце лета — начале осени 1994 г. и одобрены Виктором Черномырдиным буквально накануне кризиса (9 октября 1994 г.). Тем не менее почти полная смена экономической команды создала для нового руководства значительное поле для манёвра. Оно смогло в полной мере использовать уже наработанные идеи, не неся в то же время ответственности за валютный кризис.

В стабилизационной программе 1995 г. была поставлена достаточно амбициозная цель — добиться в течение года снижения инфляции до 1% в месяц. Основным средством достижения данной цели должно было стать резкое ужесточение финансовой политики, причём в большей степени кредитной, чем бюджетной. Так, бюджетный дефицит федерального правительства предполагалось снизить с 11,8% в 1994 г. до 6% в 1995 г., в то время как темпы прироста денежной массы предполагалось уменьшить в три раза — со 195 до 65%.

Возможность сохранения значительного бюджетного дефицита при резком ужесточении денежной политики основывалась на переходе к так называемому неинфляционному финансированию бюджетного дефицита. Около трети дефицита предполагалось профинансировать за счёт заимствований на рынке государственных ценных бумаг и примерно столько же — за счёт резервного кредита МВФ (переговоры о предоставлении этого кредита начались в конце 1994 г.). При этом со II-го квартала 1995 г. предполагалось прекратить кредитование бюджета со стороны Центробанка. Предполагалось также заморозить на уровне конца 1994 г. лимиты чистого кредитования коммерческих банков. Вопрос о введении фиксированного курса рубля обсуждался, но эта идея не была реализована прежде всего вследствие низкого уровня резервов Центробанка.

Значительное снижение дефицита бюджета требовало соответствующих изменений в доходах и расходах. Из 5% сокращения дефицита примерно половина приходилась на рост доходов и половина — на сокращение расходов.

В отношении структурных мер основной упор в программе был сделан на либерализацию внешней торговли, особенно нефтяного экспорта. Было декларировано также намерение ускорить процесс денежной приватизации. Задачи реформирования социальной сферы включали введение индивидуальных пенсионных счетов, ваучерных схем в образовании, приватизацию медицинских и образовательных учреждений, выплату социальных пособий на основании критерия душевого дохода.

Реализация программы 1995 г. началась в тяжёлых политических условиях. В конце 1994 г. началась военная операция федеральных войск в Чечне. Доверие к программе правительства было минимальным, и в январе последовала очередная спекулятивная атака на валютные резервы Центрального банка. На пике атаки его валютные резервы снизились до 800 млн долл., но и рублёвые ресурсы коммерческих банков были исчерпаны.

С февраля Центробанк начал активно наращивать свои валютные резервы. При этом валютный курс продолжал расти довольно быстрыми темпами, никак не реагируя на ужесточение кредитно-денежной политики. В середине апреля резервы Центробанка достигли уровня, установленного в программе, и объём покупки им валюты на бирже резко сократился.

В середине мая после некоторой стабилизации курс доллара начал снижаться. В условиях весьма высоких номинальных рублёвых ставок это привело к резкому росту предложения долларов на рынке. В этих условиях у Центробанка был выбор: либо, ориентируясь на показатели денежной программы, проводить политику номинальной ревальвации рубля, либо фиксировать в той или иной форме курс рубля к доллару и допустить некоторое смягчение кредитно-денежной политики за счёт наращивания международных резервов.

Так как идея номинальной ревальвации была политически неприемлемой (она ставила в тяжёлое положение российских экспортёров), правительство выбрало решение о мягкой фиксации курса рубля к доллару в виде валютного коридора. Характерно, однако,

что во время консультаций с МВФ в конце июня 1995 г. заместитель директора-распорядителя МВФ Стэнли Фишер заявил представителям российского правительства, что МВФ не будет ни одобрять, ни не одобрять решение о введении валютного коридора и что решение о введении валютного коридора — это суверенное дело Российской Федерации.

Причины такого заявления понятны: действительно, валютный коридор сыграл неоднозначную роль. С одной стороны, он способствовал финансовой стабилизации, притоку инвестиций в экономику и возобновлению экономического роста. С другой стороны, в условиях продолжающейся слабой бюджетной политики он превратился в мину замедленного действия, в «священную корову», которая затем в условиях мирового экономического кризиса 1997–1998 гг. не позволила политикам провести плавную девальвацию рубля.

Несмотря на некоторое отклонение в динамике денежной массы от параметров программы, в течение года все её контролируемые показатели были выполнены. Дефицит федерального бюджета составил 4,7% ВВП. Золотовалютные резервы Центрального банка достигли беспрецедентно высокого уровня в 17 млрд долл., инфляция в декабре 1995 г. составила 3,2% в месяц, выйдя на месячный уровень в 1% в середине 1996 г.

В то же время серьёзное беспокойство вызывало состояние бюджета. Налоговые доходы федерального бюджета в 1995–1996 гг. составляли 11,1–11,2% ВВП, в то время как расходы федерального бюджета драматически упали от 24,5% в 1995 г. до 18,4% ВВП в 1996 г.

Помимо реальной компрессии расходов бюджета за счёт опережения роста инфляции, был осуществлён также и номинальный секвестр в объёме порядка 15% расходов. Расходы на оборону упали за год на 44%, на образование — на 47%, субсидии производителям сократились более чем вдвое⁴. В то же время такое существенное недофинансирование бюджетной сферы стало одним из факторов обострения кризиса неплатежей, поскольку оно не сопровождалось мерами по сокращению государственных обязательств.

Бюджетные проблемы в последующие годы только обострились, однако в конце 1995 г. они были не столь заметны на фоне успехов правительства в борьбе с инфляцией и стабилизации валютного курса. Этим успехам способствовал ряд политико-экономических факторов.

Прежде всего в преддверии выборов в Государственную думу все политики, включая Бориса Ельцина, были уверены, что сохранение высокой инфляции в 1995 г. приведёт к поражению пропрезидентских сил. Следовательно, среди властных структур существовал консенсус относительно целей экономической политики. Более того, большую поддержку правительству оказала первая Государственная дума, одоблив правительственный проект бюджета 1995 г. практически без поправок.

Во-вторых, в 1995 г. в связи с широким введением в обращение государственных краткосрочных обязательств (ГКО) изменились политико-экономические предпочтения финансовых структур. Если до 1994 г. они имели в пассивах обесценивающиеся рубли и дорожающую валюту и зарабатывали на высокой инфляции, то теперь у них появились в активах рублёвые инструменты с высокой номинальной доходностью, и они стали проявлять заинтересованность в низкой инфляции.

Наконец, немаловажен и субъективный фактор, а именно волевые качества руководителя стабилизационной программы 1995 г. Анатолия Чубайса и его способность решать нерешаемые задачи.

⁴ Данные меры внесли более существенный вклад в решение бюджетных проблем, нежели «залоговые аукционы», на которых обычно делается акцент при описаниях этого периода социально-экономических преобразований. Разумеется, какой-то вклад в решение проблем общего процесса попытки финансовой стабилизации они внесли, но не основной. Всё же важная причина принятия решения об их проведении лежала в политической, а не в экономической сфере, по сути выходящей за рамки данного анализа. Кроме того, как будет показано ниже, автором этих строк и рядом его коллег предлагались иные способы решения проблем сбалансированности федерального бюджета.

Бюджетный кризис 1996–1998 гг. Четвёртое и пятое правительства Виктора Черномырдина

Несмотря на значительные успехи, достигнутые в 1995 г. в стабилизации российской экономики, осталась нерешённой одна из главных проблем — состояние государственных финансов. В 1995 г. продолжилась налоговая эрозия, а масштабы бюджетного секвестра стали политически неприемлемыми. Это, возможно, и стало одной из важных причин крупного поражения проправительственной партии «Наш дом Россия» (НДР) на выборах в Государственную Думу в декабре 1995 г.

Победу на этих выборах одержала КПРФ, получив более трети мандатов в Думе. НДР достались всего 10% голосов, «Яблоку» — 7%, а партия Егора Гайдара «Демократический выбор России» с несколько большим, чем 4% голосов, тем не менее не преодолела необходимый для прохождения в Думу пятипроцентный барьер. Вполне реальной стала перспектива победы лидера компартии Геннадия Зюганова на президентских выборах в июне 1996 г.

Борис Ельцин сделал собственные выводы из результатов выборов в Государственную думу, заявив, что «во всем виноват Чубайс», который и был отправлен в отставку. Заменивший его на этом посту в роли вице-премьера по экономическим вопросам Владимир Каданников — бывший генеральный директор АвтоВАЗа, оказался совершенно неспособен руководить экономической политикой правительства в условиях высокой политической турбулентности. В четвёртом правительстве Виктора Черномырдина, сформированном после президентских выборов, также не было очевидного лидера экономического блока, и, по-видимому, руководство правительства не понимало всей тяжести экономической ситуации в стране. Таким образом, в течение всего 1996 г. эффективного руководства экономической политикой в стране не было. Между тем в начале 1996 г. было подписано новое трёхлетнее соглашение с Международным валютным фондом по программе расширенного резервного кредитования (EFF — extended fund facility), предполагавшее снижение дефицита бюджета федерального правительства в 1996 г. до 4% ВВП.

Реализация программы не заладилась с самого начала. Весь 1996 г. страна развивалась под знаком сначала президентской предвыборной кампании, а затем, после победы Ельцина на выборах, его тяжёлой болезни. Это не могло не сказаться на экономической ситуации. Уже в первом квартале дефицит бюджета составил 6%, и МВФ должен был произвести корректировку программы. Все это время МВФ находился под сильным давлением правительства США, требовавшем безусловного продолжения программы финансирования, и он был вынужден производить ежеквартальные корректировки своей программы, в результате полностью потеряв возможность влиять на российскую экономическую политику по крайней мере до момента начала глобального финансового кризиса 1997 г.

Важным фактором дальнейшей разбалансировки бюджета стали высокие ставки на рынках ГКО в предвыборный период, которые привели к резкому росту процентных расходов во 2-м полугодии. В результате расходы по обслуживанию госдолга в 1996 г. составили 5,6 по сравнению с 2,3% в 1995 г. В результате по итогам 1996 г. расходы федерального бюджета составили 19,6% ВВП, в том числе непроцентные расходы — 14%. Доходы федерального бюджета — 12,4%, в том числе налоги — 9,7%. Дефицит федерального бюджета — 7,2%, т. е. почти в два раза больше, чем в изначальной программе правительства. На основании сложившихся тенденций Экономическая экспертная группа Минфина под руководством Й. Вермута произвела в сентябре 1996 г. расчёты среднесрочной динамики федерального бюджета. Основным вывод из результатов проведённых расчётов состоял в неминуемом наступлении кризиса обслуживания внутреннего долга к концу 1998 г. Единственной альтернативой такому развитию событий могло быть резкое сокращение расходов бюджета и выход на значительный первичный профицит. В то же время простое механическое

секвестрирование расходов бюджета к 1997 г. перестало давать какие-либо положительные результаты и превратилось в деструктивный фактор.

В 1997 г. в структуре расходов и доходов бюджета произошли лишь незначительные изменения: расходы федерального бюджета составили 18,2% ВВП, в том числе непроцентные расходы — 13,8 % ВВП. Доходы федерального бюджета составили 12,1% ВВП, в том числе налоговые доходы — 9,1%. Дефицит федерального бюджета немного снизился: до 6,1% ВВП, прежде всего за счёт сокращения процентных расходов от 5,6 до 4,4% ВВП. Такое снижение процентных расходов стало возможно из-за значительного падения процентных ставок по займам в ГКО, прежде всего благодаря привлечению на рынок государственных ценных бумаг иностранных инвесторов. Средневзвешенная доходность по ГКО-ОФЗ, составлявшая в середине 1996 г. свыше 100% годовых, упала к середине 1997 г. до уровня 20% годовых.

В марте 1997 г. произошли значительные перестановки в федеральном правительстве: первыми вице-премьерами правительства были назначены Анатолий Чубайс и Борис Немцов (пятое правительство Виктора Черномырдина, часто называемое «правительством младореформаторов»). Новое правительство выступило с серьёзной программой структурных реформ (реформа естественных монополий, введение тендерных механизмов государственных закупок, реформа жилищно-коммунального хозяйства, реформы в социальном секторе). Однако в налогово-бюджетной сфере у правительства не было никаких новых идей.

«Медовый месяц» нового правительства закончился довольно скоро. Летом 1997 г. прошёл процесс приватизации крупнейшей телекоммуникационной компании России «Связьинвест», за блокирующий пакет которой правительство получило рекордную среди всех ранее проводимых аукционов по продаже крупных пакетов государственной собственности сумму в 1,875 млрд долл. Это стало разительным контрастом с приватизацией других больших государственных компаний в конце 1995 г. на так называемых «залоговых аукционах», когда эти компании передавались заранее определённым бизнес-структурам за значительно меньшие суммы.

Такое изменение «правил игры» вызвало раскол в бизнес-сообществе, усугубляемый и тем, что проигравшие к тому времени обладали контролем за наиболее мощными информационными ресурсами и включили их, отстаивая личные интересы. Это спровоцировало резкую критику правительства младореформаторов, инициируемую прежде всего теми средствами массовой информации, которые контролировались бизнес-структурами, неудовольственными результатами приватизации «Связьинвеста».

Тяжесть ситуации усугубило совпадение её с ещё одним кризисом — уже глобальным. Именно в это время начал разворачиваться финансовый кризис на рынках азиатских стран, который вскоре перекинулся и на Россию. Этот «объединённый» кризис выразился в первую очередь в оттоке валюты из страны. Некоторый отток был зафиксирован уже в начале сентября, но в полной мере он проявился в период обострения азиатского кризиса в последних числах октября. Поскольку одна из важнейших макроэкономических задач 1997 г. — поддержание низкого уровня процентных ставок, в течение ноября Центральный банк проводил активные операции на рынке ГКО и потерял при этом значительную часть валютных резервов.

В октябре 1997 г. МВФ приостановил финансирование программы расширенного резервного кредитования и потребовал разработки экстренной программы мер по финансовому оздоровлению. Выработанная программа, известная также как план Кудрина-Фишера, предусматривала следующие шаги:

- ▶ полную ликвидацию зачётных схем в налогообложении;
- ▶ принятие жёстких мер против предприятий-должников;

- ▶ улучшение управления бюджетными расходами и перевод всех ведомств на казначейскую систему исполнения бюджета;
- ▶ урегулирование накопленной налоговой задолженности;
- ▶ инвентаризацию сети бюджетополучателей.

В области кредитно-денежной политики МВФ потребовал остановить валютные интервенции, что немедленно привело к росту процентных ставок и возвращению доходности ГКО на уровень 40%. В конце 1997 г. МВФ возобновил финансирование программы, и острота ситуации на некоторое время была уменьшена. Тем не менее в феврале 1998 г. последовал новый всплеск роста процентных ставок, а мае их уровень достиг 100%.

Тем временем в марте 1998 г. политический кризис в России достиг кульминации. В отставку были отправлены одновременно и Виктор Черномырдин, и Анатолий Чубайс. Новым премьером был назначен Сергей Кириенко, который был утвержден Государственной думой только с третьей попытки в конце апреля, а новое правительство было сформировано лишь в начале мая. Именно в этот момент произошло обострение финансового кризиса в Индонезии, которое привело к резкому увеличению оттока портфельного капитала из России. В попытках восстановить доверие рынка к правительственной программе 26 мая 1998 г. был подписан президентский указ об основных направлениях программы сокращения бюджетных расходов, подготовленный в развитие плана Кудрина-Фишера (табл. 3).

Таблица 3

Основные положения программы сокращения бюджетных расходов 1998 г.

1.	Сокращение числа конечных бюджетополучателей с 139 до 99
2.	Сокращение численности госслужащих на 20 %
3.	Сокращение бюджетного финансирования вузов
4.	Сокращение территориальной сети бюджетных организаций
5.	Сокращение бюджетного финансирования науки и перевод НИИ и КБ на коммерческие источники
6.	Сокращение кадрового и вольнонаёмного персонала в неармейских силовых структурах
7.	Использование внутренних резервов силовых ведомств
8.	Установление лимитов потребления топлива и энергии по министерствам
9.	Замораживание строительства административных зданий

Источник: *Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов* / Под ред. С.А. Васильева. — М.: Гендальф, 2003. С. 230.

Из-за смены правительства соглашение с МВФ о финансировании программы в 1998 г. было заключено только в конце июня. Отсутствие соглашения в апреле-мае стало важным фактором неопределённости и неуверенности на рынках, а в июне это соглашение уже не оказало никакого влияния на текущую ситуацию. Поэтому немедленно после утверждения Президентом программы на 1998 г. начались переговоры о выделении МВФ и Всемирным банком пакета экстренной помощи в объеме 22,5 млрд долл. на 1998–1999 гг. Соглашение с МВФ и ВБ было подписано в середине июля. Однако большинство доходных мер не было утверждено Государственной думой и вводилось указами Президента, что существенно подрывало доверие к программе. В результате принятие программы практически не повлияло на отток капитала из страны. Весь первый транш экстренной помощи был израсходован на поддержку валютного курса в течение нескольких недель, а рефинансирование внутреннего долга почти полностью остановилось.

В целях блокировки дальнейшего развития кризиса 17 августа 1998 г. было принято беспрецедентно жёсткое решение об одновременной девальвации рубля, замораживании обслуживания и принудительной реструктуризации внутреннего долга и моратории на обслуживание внешних валютных долгов частных заёмщиков. Правительство и Центральный банк надеялись, что путём умеренной девальвации и замораживания внутреннего долга удастся стабилизировать валютную систему, а за счёт моратория предотвратить системный банковский кризис и дать банкам время для реструктуризации внешних долгов.

Эти надежды не оправдались. После отставки правительства 23 августа 1998 г. Центральный банк прекратил интервенции, и рубль подешевел в несколько раз. Массовое изъятие вкладов ускорило банкротство большинства крупных банков России, несмотря на объявленный мораторий.

Решение властей об одновременной девальвации и дефолте по внутреннему долгу подвергалось жёсткой критике. Основной содержательный аргумент критиков состоял в том, что девальвация действительно была необходима, а дефолт по внутреннему долгу нельзя объяснить никакими соображениями. Предполагалось, что власти всегда могут напечатать необходимое количество денег, а возникающая при эмиссии инфляция автоматически приведёт к обесценению накопленного внутреннего долга и облегчит его обслуживание.

С теоретической точки зрения такая позиция верна. Но в практическом отношении монетизация внутреннего долга привела бы к существенному смягчению кредитно-денежной политики и возникновению устойчивой инфляции. В этом случае пришлось бы приложить серьёзные и длительные усилия для её преодоления.

В реальности же имел место девальвационный шок, который сопровождался коротким всплеском инфляции (38% в сентябре 1998 г.) и снижением её уровня в октябрь-ноябре до 5–6% в месяц. При этом реальная денежная масса существенно сократилась, и Центральный банк получил возможность для проведения денежной эмиссии.

Основным фактором развития финансового кризиса стал фискальный дисбаланс, который вынудил министерство финансов прибегать к дорогим краткосрочным займам на финансовом рынке. Широкое участие иностранных инвесторов на рынке ценных бумаг помогло снизить стоимость заимствований, но заперло российскую экономическую политику в узком валютном коридоре. Дело в том, что переход к плавающему валютному курсу, совершенно необходимый для реализации антикризисной политики, мог вызвать массовый уход с рынка иностранных инвесторов и новый рост стоимости заимствований.

Другим фактором финансового кризиса стало ухудшение структуры активов Центрального банка. Несмотря на умеренные темпы роста денежной базы в 1996–1997 гг. (около 25% в год), её структура ухудшалась. Доля чистых международных резервов в составе денежной базы упала с 34% в начале 1995 г. до 14,5% в конце 1997 г. и до 6% в середине 1998 г. Опережающий рост чистых внутренних активов происходил исключительно за счёт кредитования федерального правительства. Прирост чистого кредита правительству составлял в 1996–1997 гг. около 40% в год, в то время как чистый кредит коммерческим банкам находился на устойчиво низком и стабильном уровне. Плохая структура чистых активов была следствием мягкой бюджетной политики, в связи с чем Центральный банк фактически кредитовал бюджет через покупки ГКО [Сравнительный..., 2003. С. 232].

Наконец, важную роль в развёртывании финансового кризиса сыграло падение мировых цен на нефть, последовавшее за началом азиатского финансового кризиса. Мировые цены на нефть упали от уровня 20 долл. за баррель в сентябре 1997 г. до 15 долл. за баррель к концу 1997 г. и 13 долл. за баррель в июне 1998 г. Некоторое увеличение экспорта нефти из России в 1-м полугодии 1998 г. (6%) не смогло перекрыть потери от снижения цен

на нефть (на 25%). Наметилось резкое ухудшение платёжного баланса страны, и одновременно росла уверенность инвесторов в неизбежной девальвации рубля.

Надо отметить также, что существовали серьёзные группы интересов, крайне заинтересованные в отсутствии управляемой девальвации: это иностранные держатели ГКО и крупные отечественные банки. Интересами иностранных инвесторов ещё можно было пренебречь, но российские банкиры в это время являлись одной из важнейших политических групп влияния.

Проблемы банков состояли в том, что к этому времени у них существенно изменилась структура активов и пассивов. Если в период до стабилизации курса рубля в их пассивах преобладали рубли, а в активах — быстрорастущие в цене доллары, то после введения валютного коридора банки стали активно набирать за рубежом валютные кредиты и вкладывать их в рубли в российскую экономику. Существуют разные оценки дисбаланса валютных активов и пассивов российских коммерческих банков к началу кризиса (от 7 до 20 млрд долл.), однако при любых цифрах даже управляемая девальвация наносила банкам огромный материальный ущерб, и они всячески держались за фиксированный валютный курс. В конечном итоге произошла обвальная девальвация рубля и большое число российских банков, в том числе и наиболее крупных, оказались банкротами. Чего, впрочем, нельзя сказать об их владельцах.

Альтернативы финансово-бюджетной политики

Посмотрев на то, как развивались события в 1995–1998 гг., резонно задать вопрос — можно ли было избежать кризиса 1998 г. и какими способами. Этот вопрос можно разбить на две части: во-первых, как можно было уменьшить дефицит бюджета и, во-вторых, как его можно было профинансировать без использования пирамиды ГКО.

Доходную базу бюджета увеличить в это время было очень непросто: уклонение от уплаты налогов приобрело системный характер, и никакие частные меры, регулярно предлагаемые Международным валютным фондом, не могли бы быстро изменить положение. Однако существовала одна очевидно недообложенная налогами сфера экономики — речь идёт о топливно-энергетическом комплексе (ТЭК). Средняя величина относительного налогового бремени в отраслях российского ТЭК, т.е. отношение налогов к ВВП, созданном в данном секторе в сопоставлении с этим показателем по экономике в целом, составляла всего 0,7, в то время как в сопоставимых по масштабам экономики нефтедобывающих странах эта величина составляла от 1 до 2,8 [*Запрос...*, 1996. С. 14]. Причём эта величина в середине 1990-х гг. уменьшалась в связи с поэтапным снижением экспортных пошлин на нефть.

Идея отмены экспортных пошлин на нефть, активно продвигаемая Международным валютным фондом, предполагала повышение внутренних цен на нефть практически до уровня мировых и перенос обложения на весь объём добываемой нефти и производимых нефтепродуктов. Эта идея впоследствии была признана ошибочной, в том числе и сотрудниками МВФ. Впоследствии экспортные пошлины на нефть были восстановлены.

Другие меры по повышению налогообложения ТЭК, рассматриваемые правительством в середине 1990-х гг., включали повышение акцизов на нефть и газ и борьбу с трансфертным ценообразованием в вертикально-интегрированных компаниях (трансфертное ценообразование позволяло резко снижать объёмы прибыли в нефтедобывающих компаниях и уводить денежные потоки в посреднические компании-однодневки). В конечном итоге проблема налогообложения сектора упиралась в возможность ограничения доступа к экспортным нефтепроводам для компаний, имеющих задолженность по налогам. Однако эта мера не была реализована ни правительством Черномырдина, ни даже правительством Сергея Кириенко в самый разгар финансового кризиса [*Gilman*, 2010. Рр. 155, 159].

С точки зрения сокращения расходов бюджета ключевая идея лежала на поверхности: необходимо было провести инвентаризацию бюджетополучателей и сократить сеть бюджетных учреждений. Странно, что эта идея была выдвинута лишь после начала азиатского финансового кризиса (в программе Кудрина–Фишера), а её практическая реализация началась только при подготовке бюджета на 1999 г.

Большую экономию также могло бы принести внедрение конкурсных процедур в систему государственных закупок. Однако эта идея встретила мощное сопротивление практически всех ведомств, вплоть до того, что на совещаниях в правительстве сотрудников министерства экономики, разрабатывавших механизмы закупок для государственных нужд, обвиняли в том, что они действуют в интересах потенциальных иностранных поставщиков. В результате соответствующий закон был принят только в 1999 г.

Совокупность этих налогово-бюджетных мер была реализована в 1998–1999 гг. Тогда она дала большой прирост налоговых поступлений и позволила существенно снизить государственные расходы (2,4% ВВП роста по доходам бюджета и 3,0% снижения по непроцентным расходам). [*Сравнительный...*, 2003. С. 225].

В Приложении 2 проведены контрфактические расчёты дефицита бюджета в 1995–1997 гг., исходящие из довольно консервативных предпосылок о том, что реализация вышеупомянутых доходных и расходных мероприятий даёт нарастающим итогом от 1 до 2% ВВП сокращения дефицита федерального бюджета. В результате контрфактический дефицит в 1995–1997 гг. составит, соответственно, 2,2, 4,3 и 2,0% ВВП (Приложение 2, табл. П1).

В принципе единственным крупным резервом для сокращения дефицита федерального бюджета могла стать масштабная приватизация оставшихся в руках государства пакетов акций крупных предприятий и корпораций. Предполагая, что, хотя бы половина этого остаточного дефицита могла быть покрыта за счёт денежной приватизации, получаем расчётный объём дополнительных доходов от приватизации в сумме 16 млрд долл. за три года (Приложение 2, табл. П1).

Эта сумма была вполне достаточной для решения бюджетных проблем, поскольку при реализации этого сценария радикально снижается величина государственного долга, размещённого в государственных облигациях (6,6% от ВВП по сравнению с 16,3% по факту). При этом существенно сокращаются и расходы на обслуживание долга, а федеральный бюджет уже в 1997 г. сводится с профицитом в 1% ВВП (Приложение 2, табл. П2).

Насколько реалистичной могла выглядеть цель получения 16 млрд долл. от приватизации федерального имущества в 1995–1997 гг.? Известно, что подобные программы денежной приватизации были в 1990-е гг. успешно реализованы в странах Латинской Америки, сходных по масштабу экономики с Россией. В частности, программа массовой приватизации в Мексике в 1990–1992 гг. принесла в бюджет 21,3 млрд долл., а бразильская программа приватизации 1997–1998 гг. — 51,7 млрд долл. (хотя некоторая часть этих доходов пошла не в федеральный бюджет, а в бюджеты штатов) [*Сравнительный...*, 2003. С. 361].

С точки зрения российских реалий можно указать на три крупных проекта денежной приватизации 1996–1997 гг. Это приватизация миноритарного пакета (8,5 %) РАО ЕЭС в 1996 г., приватизация 40% пакета акций Тюменской нефтяной компании (ТНК) и блокирующего пакета акций компании Связьинвест в 1997 г. На 1998 г. были запланированы аукционы по продаже 75% акций компании Роснефть и 5% акций Газпрома. Аукцион по продаже Роснефти не состоялся из-за финансового кризиса августа 1998 г., а 2,5% акций Газпрома всё-таки были проданы в конце 1998 г.

Теперь о финансовой стороне дела. Пакет акций РАО ЕЭС был продан за 350 млн долл., что было в 4 раза ниже рыночной стоимости такого пакета в середине 1997 г. По всей видимости аукцион был специально сконструирован таким образом, чтобы этот пакет оказался под контролем Газпрома, номинальным представителем которого был консорциум

во главе с Национальным резервным банком, тесно сотрудничавшим с Газпромом и лично с Черномырдиным [Лебедев, 2017. С. 208].

Пакет акций ГНК был выкуплен за вполне серьёзную сумму в 810 млн долл., а сделка по Связьинвесту принесла в бюджет рекордную сумму в 1 875 млн долл. [История..., 2011. С. 470].

Первоначальные оценки пакетов акций Роснефти и Газпрома также были довольно высокими: пакет акций Роснефти был оценён в 1,6 млрд долл., а пакет акций Газпрома — в 1,65 млрд долл. В итоге 2,5% акций Газпрома были проданы за 660 млн долл. [История..., 2011. С. 375, 467].

Рассматривая сумму в 1,5 млрд долл. как среднюю стоимость одного приватизационного проекта, можно предположить, что вся программа денежной приватизации могла быть осуществлена путём реализации 10–12 крупных проектов (дополнительно к тем, которые были реализованы). По всей видимости, для реализации столь амбициозной программы было необходимо продать не только находившиеся в государственной собственности пакеты акций нефтяных компаний, но также и миноритарные пакеты акций крупных российских госбанков: Сбербанка и Внешторгбанка. В этой альтернативной реальности не было места для залоговых аукционов: пакеты акций крупных государственных компаний должны были быть проданы на конкурентных основаниях.

Эффективная программа денежной приватизации позволила бы в полном объёме финансировать расходы бюджета, не прибегая к эмиссии квазиденежных инструментов, и способствовала бы быстрой ремонетизации экономики. В то же время резкое сокращение заимствований на рынке ГКО лишило бы хозяйствующих субъектов высокодоходных инструментов для размещения неуплаченных в бюджет денежных средств. Эмиссия в этих условиях происходит путём покупки Центральным банком у Минфина долларов, полученных от приватизации, при этом в структуре активов Центрального банка существенно растёт доля валютных резервов. В этих условиях Центральный банк в любой момент после президентских выборов 1996 г. мог отказаться от валютного коридора и перейти к плавающему курсу рубля. Заметим, что именно масштабная денежная приватизация в Бразилии в 1997–1998 гг., проведённая на фоне мирового финансового кризиса, позволила этой стране провести плавную девальвацию национальной валюты и избежать дефолта.

Подумаем о том, какой могла бы быть конфигурация масштабных проектов денежной приватизации. Вспомним, что в тот период, с одной стороны, российские инвесторы проявляли большой интерес к подобного рода проектам, но не имели в распоряжении достаточных средств. С другой стороны, потенциальные иностранные инвесторы имели необходимые средства, но плохо понимали российские реалии. Поэтому наиболее распространённым вариантом денежной приватизации мог бы стать вариант с участием консорциумов, включающих российских и международных инвесторов. Однако привлечение иностранных инвесторов в условиях большой экономической неопределённости середины 1990-х требовало больших усилий от правительства, целенаправленной работы не только с инвесторами, но, возможно, и с правительствами ведущих развитых стран.

Такая работа практически не велась. В правительстве не существовало ни вице-преьера, ни министра, ни даже заместителя министра, ответственного за привлечение иностранных инвестиций. Созданный в январе 1992 г. Комитет по иностранным инвестициям при Министерстве экономики был уже в августе того же года ликвидирован, а его функции переданы Российскому агентству по международному сотрудничеству и развитию. Но оно исторически было ориентировано на развитие международных гуманитарных связей и не имело ни достаточного статуса для работы с иностранными инвесторами, ни кадрового потенциала для этого. Созданному в конце 1992 г. российскому Центру приватизации удалось привлечь к своей работе весьма квалифицированные отечественные и зарубежные

кадры и даже подготовить ряд предложений по крупным проектам с участием иностранных инвесторов. Но в силу общественно-государственного статуса Центра он не имел достаточного аппаратного веса для продвижения своих инициатив.

В целом можно констатировать, что проблема привлечения иностранных инвестиций вообще и вовлечения иностранных инвесторов в программу денежной приватизации в частности, находилась на периферии сознания правительства. Эти темы практически не обсуждались ни в средствах массовой информации, ни на заседаниях правительства, ни даже во внутреннем кругу российских реформаторов, например на заседаниях Комиссии по экономической реформе.

Социальная цена отложенной стабилизации

1990-е гг. были очень непростым временем для граждан России. При значительном и длительном падении ВВП (к 1998 г. на 40% к уровню 1991 г.) ещё более быстрыми темпами снижались реальные доходы населения, достигнув минимума в 1999 г.: 47% от уровня 1991 г. В наиболее тяжёлом положении оказались пенсионеры и работники бюджетной сферы, поскольку бюджетный кризис не позволял своевременно индексировать их пенсии и заработные платы. Для старших поколений российского населения ситуация усугублялась практически полным обесценением вкладов в Сбербанке, причём это обесценение в 1990-е гг. компенсировать было даже технически невозможно. Традиционно эти негативные явления трактуются как «социальная цена реформ». Мне думается, что это не вполне правильный термин. Сами по себе реформы не имели никаких негативных социальных последствий: либерализация цен позволила сбалансировать потребительский рынок, дерегулирование внешнеэкономической деятельности открыло доступ российским гражданам и предприятиям к поставкам продукции мирового рынка, приватизация способствовала повышению эффективности бывших госпредприятий. Высокие уровни безработицы (пик 13% в 1999 г.) в первую очередь были вызваны общим глубоким падением производства.

Резкий ценовой шок при либерализации цен в январе 1992 г. был связан не с реформами как таковыми, а с последовательно безответственной финансовой политикой советских правительств и постоянным откладыванием необходимых преобразований «на потом». Что касается сбережений населения в Сбербанке, то они даже формально к началу реформ просто отсутствовали: в конце 1990 г. они были направлены по решению Верховного Совета СССР на погашение дефицита государственного бюджета.

О чём следовало бы сказать, так это о том, какую цену заплатило общество за отложенную стабилизацию и длительный период дезорганизации общественных и частных финансов (бюджетный кризис и взаимные неплатежи предприятий). Если мы посмотрим на динамику реальных располагаемых доходов населения (табл. 4), то на ней мы видим два минимума: 1992 и 1999 гг. После 1992 г. произошла некоторая компенсация падения доходов населения и в течение 1993–1997 гг. они находились в среднем на уровне 60% от уровня 1991 г. Отметим, что на этот уровень они вернулись только в 2002 г.

В связи с этим можно говорить о «двойном шоке», связанном с событиями как 1992 г. (либерализация цен), так и 1998 г. (финансовый кризис и дефолт). Для описания этого шока придётся раздвинуть временные рамки анализа социальных показателей, поскольку их динамика в 1990-е гг., с одной стороны, во многом была обусловлена динамикой предшествующего периода, а с другой — социальными последствиями экономического неблагополучия 1990-х гг., которые прослеживаются на всём протяжении нулевых.

Начнём с показателя средней ожидаемой продолжительности жизни (табл. 5), причём здесь представлены данные только по мужчинам, поскольку у мужчин этот показатель более волатилен, чем у женщин.

Таблица 4

Реальные располагаемые доходы населения России, 1991 г. = 100%

Годы	%	Годы	%
1991	100	1999	47
1992	52	2000	52
1993	60	2001	57
1994	67	2002	63
1995	59	2003	73
1996	60	2004	79
1997	63	2005	89
1998	53	2006	100

Источник: Росстат.

Таблица 5

Средняя ожидаемая продолжительность жизни мужчин в России, 1970–2011 гг.

Годы	Лет	Годы	Лет	Годы	Лет
1970	63,08	1992	62,00	2002	58,68
1975	62,48	1993	58,97	2003	58,56
1980	61,39	1994	57,55	2004	58,91
1985	62,73	1995	58,12	2005	58,92
1986	64,78	1996	59,62	2006	60,43
1987	64,84	1997	60,85	2007	61,46
1988	64,64	1998	61,22	2008	61,92
1989	64,24	1999	59,87	2009	62,87
1990	63,73	2000	59,03	2010	63,09
1991	63,45	2001	58,98	2011	64,04

Источник: Росстат.

Ситуация в этой сфере начала ухудшаться примерно с 1975 г. До этого в течение целого десятилетия показатель средней ожидаемой продолжительности жизни у мужчин был стабилен и находился на уровне свыше 63 лет. Но к 1980 г. он упал до 61,4 года. Во время перестройки и антиалкогольной кампании показатель резко вырос и превзошёл уровень 64 года, достигнув абсолютного максимума для советского времени. В современной России этот уровень был достигнут только в 2011 г. В период проведения реформ первый минимум средней продолжительности жизни мужчин (ниже 59 лет) наблюдался в 1993–1995 гг., а второй — в 2001–2005 гг. Напомню и общеизвестный факт: 1990-е гг. были годами резкого падения рождаемости, что также является красноречивым свидетельством социального неблагополучия населения.

Таблица 6
Среднедушевое потребление алкоголя в России, 1980–2012 гг.

Годы	Литры	Годы	Литры	Годы	Литры
1980	14,4	1991	12,1	2002	16,2
1981	13,2	1992	14,0	2003	16,3
1982	13,8	1993	16,5	2004	16,0
1983	15,8	1994	18,0	2005	15,4
1984	14,2	1995	16,1	2006	14,2
1985	13,4	1996	14,8	2007	13,1
1986	11,4	1997	13,6	2008	12,4
1987	10,2	1998	13,3	2009	12,5
1988	10,5	1999	13,9	2010	12,1
1989	11,7	2000	15,1	2011	11,7
1990	12,4	2001	15,7	2012	11,5

Источник: Немцов А.В., Шельгин К.В. Потребление алкоголя в России: 1956–2012 гг. // *Вопросы наркологии*, 2014. №5. С. 7.

Сходную ситуацию мы наблюдаем и с потреблением алкоголя (табл. 6). Здесь абсолютные минимумы потребления зафиксированы в 1986–1989 гг. (менее 12 л на душу населения) и также присутствуют два максимума потребления: 1993–1995 гг. и 2002–2004 гг. (свыше 16 л). Отметим, что в 1997–1999 гг. эти показатели были в пределах позднесоветской нормы — (13–14 л). На уровень 1986–1989 гг. показатели потребления алкоголя на душу населения вышли в начале 2010-х гг. и впоследствии продолжали снижаться в течение всей декады.

Очень важный индикатор социального неблагополучия — преступность. В табл. 7 представлены данные о насильственных преступлениях в России в период 1980–2007 гг. Картина здесь практически идентична с предыдущими таблицами. Абсолютные минимумы зафиксированы в 1986–1987 гг., и также присутствуют два максимума: в 1993–1995 гг. и 2001–2006 гг. (свыше 140 тыс.), причём пик насильственной преступности — свыше 160 тыс. преступлений — приходится на 2005 г.

Ещё один характерный пример социального неблагополучия касается количества разводов (табл. 8). По данным демографов, опирающихся на государственную статистику, количество разводов в начале 1990-х гг. выросло незначительно: от 560 тыс. в 1990 г., до 680 тыс. в 1994 г., а затем началось падение их числа, и рекордный минимум был достигнут в 1998 г. (500 тыс.). Это стало индикатором завершения адаптации к первому шоку. Зато в 2001–2003 гг. число разводов достигло исторических максимумов — 853 тыс. разводов в 2002 г.: ни до, ни после такие уровни (свыше 5 разводов на 1 000 человек населения) не наблюдались.

Как интерпретировать эти показатели? Представляется, что первый шок 1992 г. в отношении снижения уровня жизни был несколько компенсирован повышением реальных доходов населения в 1993–1997 гг. Однако сопровождавшая события 1990-х гг. социальная напряжённость нашла своё выражение в снижении продолжительности жизни, в росте потребления алкоголя и насильственной преступности в 1993–1995 гг.

Таблица 7

Количество насильственных преступлений в России, 1980–2007 гг.

Годы	Тыс.	Годы	Тыс.	Годы	Тыс.
1980	69,2	1990	88,1	2000	129,3
1981	67,7	1991	90,0	2001	142,3
1982	66,6	1992	120,9	2002	146,0
1983	71,8	1993	150,7	2003	145,5
1984	71,8	1994	151,9	2004	153,1
1985	61,7	1995	143,6	2005	161,6
1986	48,8	1996	128,3	2006	147,5
1987	45,9	1997	119,0	2007	121,9
1988	56,9	1998	122,3		
1989	79,6	1999	128,3		

Источник: Скифский И.С. *Техника построения трендовых моделей насильственной преступности* // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. Вып. 103. С. 140.

Таблица 8

Количество разводов в России, 1990–2007 гг.

Годы	Тыс.	Годы	Тыс.
1990	559,9	1999	532,5
1991	597,9	2000	627,7
1992	634,2	2001	768,5
1993	663,3	2002	853,6
1994	680,5	2003	798,8
1995	665,9	2004	635,8
1996	562,4	2005	604,9
1997	555,2	2006	640,8
1998	501,7	2007	685,9

Источник: demoscope.ru; weckly/knigi/ns.09/acrobat/glava2.pdf. P. 91 (дата обращения: 12.03.2026).

Затем, очевидно, наступает первый период адаптации общества к изменению экономической ситуации. Потому в 1997–1999 гг. растёт средняя продолжительность жизни, сокращается количество разводов, падает потребление алкоголя и снижается преступность. Однако второй экономический шок (1998 г.), хотя и с некоторым лагом, приводит к обострению социальной ситуации, причём на более длительный период. Так, средняя продолжительность ожидаемой жизни мужчин в течение 2001–2005 гг. держится ниже уровня 59 лет, количество разводов в 2002 г. достигает абсолютного максимума за всю историю России, душевое потребление алкоголя в этот период составляет свыше 15 л (превышая максимумы советского времени), а насильственная преступность держится на высоком уровне целых шесть лет (2001–2006 гг.), достигая абсолютного максимума в 2005 г.

Социальная адаптация после второго шока заняла существенно больше времени, видимо, в связи с накоплением значительной социальной усталости. Как бы ни интерпретировать эти показатели, очевидно одно: несмотря на возобновление экономического роста и повышение доходов населения, общество длительное время в начале нулевых годов находилось в состоянии сильного стресса. Некоторым совпадением видимо является то, что последним годом адаптации по всем показателям является 2006 г., и в том же году реальные располагаемые доходы населения достигли уровня 1991 г.

Персоналии экономических реформ 1990-х гг.

Эволюция команды реформ

Уже в первой половине 1990-х гг. команда реформ понесла серьёзные кадровые потери: министр топлива и энергетики Владимир Лопухин под давлением нефтегазового лобби был уволен со своего поста в мае 1992 г., в декабре вместе с Гайдаром ушёл из правительства Пётр Авен. В марте 1993 г. Андрея Нечаева в Министерстве экономики заменил Олег Лобов, в феврале 1995 г. Владимир Машиц был освобождён от должности Министра по делам СНГ.

По стечению ряда обстоятельств, начиная с 1994 г., основные силы реформаторов оказались сосредоточены в Министерстве экономики, особенно после назначения министром экономики в ноябре 1994 г. Евгения Ясина. В его команде ведущую роль играли первый заместитель министра Яков Уринсон, заместители министра Сергей Игнатъев, курировавший финансовые вопросы, Андрей Свиначенко, который, в частности, занимался закупками для государственных нужд, и Иван Стариков, курировавший сельское хозяйство. Впоследствии заместителями министра стали Андрей Шаронов и Эльвира Набиуллина.

Ведущую роль в продвижении политики реформ Министерство экономики играло до весны 1997 г., когда с созданием так называемого «правительства младореформаторов» были существенно усилены и другие министерства. Анатолий Чубайс стал министром финансов, а его первыми заместителями были назначены Сергей Игнатъев и Алексей Кудрин. Свои позиции заместителей министров сохранили Олег Вьюгин (макроэкономическая политика) и Сергей Шаталов (налоговая политика). Михаил Дмитриев стал первым заместителем министра труда и социального развития, Владимир Цапелик, возглавлявший до этого международный исследовательский проект по реформе естественных монополий, был назначен первым заместителем председателя Государственного комитета по антимонопольной политике, а главный разработчик жилищно-коммунальной реформы Анвар Шамузафаров — первым заместителем председателя Госстроя. К этому времени произошло также существенное обновление аппарата правительства и министерств, так что к 1997 г. первоначальный кризис кадров в правительстве был в основных чертах преодолен.

Надо также отметить, что к 1997 г. были сформированы чёткие концепции необходимых долгосрочных структурных реформ: естественных монополий (В. Цапелик), накопительной пенсионной реформы (М. Дмитриев), реструктуризации сети бюджетополучателей (А. Кудрин), налоговой реформы (С. Шаталов), реформы системы государственных закупок (А. Свиначенко), реформы жилищно-коммунального хозяйства (А. Шамузафаров). В это же время усилиями первого заместителя министра образования Александра Тихонова и ректора ВШЭ Ярослава Кузьминова был запущен проект по разработке Единого Государственного Экзамена (ЕГЭ). Экономическая и политическая турбулентность конца 1990-х гг. помешала тому, чтобы реализация этих концепций началась незамедлительно. Однако в начале 2000-х гг. все эти проекты были достаточно последовательно реализованы.

Личность премьер-министра

В исторической перспективе Виктор Степанович Черномырдин выглядит весьма противоречивой личностью. Он был достаточно обучаем и гибок, умел прислушиваться к аргументам оппонентов. Но в общем он был плоть от плоти, кровь от крови советской системы и хорошо находил общий язык с «красными директорами». А это было немало важно при продвижении нужных для правительства реформаторских решений либо решений, являющихся важным шагом к нужному результату. Я полагаю, что его «народный» стиль общения был близок и Борису Ельцину. Однако, глядя из XXI в., в одном человеке мы видим двух премьеров: одного до августа 1996 г., второго — после. Первый премьер реально уделял много внимания проведению экономических реформ и финансовой стабилизации, прислушивался к аргументам своих министров и советников и имел вполне рабочие отношения с вице-премьерами, отвечавшими за экономику, — Б. Федоровым, А. Шохиним и А. Чубайсом.

А вот второй премьер, возникший после инаугурации Б.Н. Ельцина и своего утверждения Государственной думой в августе 1996 г., по-видимому, ощутил на своих плечах президентские погоняи и совершенно перестал заниматься экономикой, а вместо этого начал плести интриги. Радикальным образом отношения в правительстве напряглись в 1997 г. после назначения в правительство первыми вице-премьерами Б. Немцова и А. Чубайса. Немцов как вице-премьер, ответственный за энергетику и пытавшийся навести порядок, в частности, в Газпроме, был особо нелюбезен Виктору Степановичу. Однако Немцов был в фаворе у президента и напрямую атаковать его было достаточно сложно. Поэтому Черномырдин все свои усилия сосредоточил на Чубайсе, который поддерживал политику Немцова.

Ссора с Чубайсом не принесла премьеру лавров. Наоборот, его президентские амбиции стали известны Ельцину, и в скором времени Черномырдин был отправлен в отставку, а его президентские перспективы окончательно исчезли в сентябре 1998 г., когда Государственная дума дважды отказалась одобрить новое назначение Виктора Степановича на должность премьера. Итогом этого процесса стали выборы в Государственную думу 1999 г., где его партия (Наш дом — Россия) набрала чуть больше одного процента голосов по партийным спискам и, соответственно, в Думу не прошла.

Большой проблемой пребывания Черномырдина на посту премьер-министра было то, что он полностью сохранил своё влияние и бизнес-интересы в Газпроме, где Рэм Вяхирев (председатель правления) был по факту «зитц-председателем». Все важные вопросы решал лично Виктор Степанович. И интересы Газпрома были для него, как мне кажется, выше интересов страны. Ему была близка формула «что хорошо для Газпрома — то хорошо и для России». Газпром не то что был вне критики, но вне досягаемости всех контрольных органов. Масштабы вывода активов из корпорации при этом достигали весьма значительных объёмов.

Так, летом 1995 г. Министерство экономики проводило неформальный аудит отчётности Газпрома, в котором участвовал и автор этих строк, и по недосмотру одного из заместителей председателя правления Газпрома в министерство была представлена отчётность, составленная как по кассовому методу, так и по методу начислений. Сравнение этих двух массивов цифр выявило в Газпроме огромную дебиторскую задолженность, причём не со стороны потребителей газа (что было бы, по крайней мере, понятно в условиях кризиса неплатежей), а со стороны поставщиков оборудования, комплектующих и материалов. Эта задолженность в начале 1995 г. составила 6 млрд долл., т.е. 15% годовой выручки компании, и в точности соответствовала величине стабилизационного кредита, предоставленного в том же году России Международным валютным фондом.

Поскольку налогообложение Газпрома велось по кассовому методу, то значительная дебиторская задолженность поставщиков уменьшала размеры облагаемой налогом

прибыли. То есть, с одной стороны, активы выводились из компании, с другой — на эту же сумму уменьшалась величина налогооблагаемой прибыли. В любом случае совмещение постов премьер-министра и de-facto руководителя крупнейшей компании страны было совершенно ненормальным явлением и создавало большие моральные риски в государственном управлении.

Зарубежные эксперты и международные финансовые организации

В перечне действующих лиц, активно участвовавших в российских экономических реформах, необходимо упомянуть также зарубежных экспертов, тесно сотрудничавших с российским правительством в середине 1990-х гг. Надо отметить, что именно сложность проведения реформ в России обусловила привлечение сюда наиболее выдающихся экономистов Европы и Америки. Почти все они известны как авторы классических учебников по макро- и микроэкономике. Некоторые из них приезжали в Россию всего несколько раз, в основном для того, чтобы непосредственно ознакомиться с экономической ситуацией в стране и ходом реформ. Другие активно и регулярно консультировали российское правительство и в известной степени способствовали повышению экономической квалификации членов команды реформаторов.

На первом этапе реформ 1992–1994 гг. ведущую роль в консультировании правительства играл профессор Лондонской школы экономики (ЛШЭ) Ричард Лэйард, который стал инициатором выпуска первого полноценного статистического двуязычного бюллетеня «Russian Economic Trends», а также смог привлечь к работе в России нескольких выдающихся молодых экономистов из ЛШЭ.

В 1995 г. при реализации первой стабилизационной программы главным консультантом правительства по макроэкономике был Шарль Выплош из Школы INSEAD. Совершенно неоценимой была помощь двух выдающихся американских экономистов — Стэнли Фишера и Дэвида Липтона, которые тогда занимали ведущие позиции в МВФ и американском казначействе. Как официальные лица они не могли выражать публично свои личные соображения по поводу тех или иных аспектов российских реформ, но в личных беседах с российскими реформаторами могли весьма откровенно высказываться о проблемах, возникающих в ходе реформ и об ошибках, допущенных при их проведении.

Другую группу экспертов составляли сотрудники МВФ и Всемирного Банка, также активно консультировавшие российское правительство. Причём группа консультантов Всемирного Банка была более многочисленной и разносторонней, благодаря тому, что его сотрудники имели широкий опыт проведения секторальных реформ в других странах (в сферах межбюджетных отношений, реструктуризации промышленных предприятий, реформы образования). Все они с большой симпатией относились к России и к проводимым в России преобразованиям (те, кто не симпатизировали России, обычно выбирали для своей работы другие страны).

Если говорить о результатах сотрудничества России с Международными финансовыми организациями в 1990-е гг., то они в целом были положительными. Во-первых, МФО и в первую очередь МВФ предоставили России значительные объёмы долгосрочного и дешёвого кредитования. Во-вторых, соглашения с МВФ позволили на достаточно выгодных для России условиях реструктурировать в 1997 г. старые советские долги.

В-третьих, займы Всемирного Банка позволили решить ряд структурных проблем российской экономики, в частности провести реструктуризацию угольной промышленности Кузбасса. В-четвёртых, технические специалисты Всемирного Банка смогли компенсировать недостаток знания и опыта у отечественных специалистов и существенно помогли повысить их квалификацию.

Наконец, важным стечением обстоятельств было то, что в период проведения экономических реформ в России и МВФ, и Всемирный Банк возглавляли высокообразованные

и харизматичные лидеры пророссийской направленности: Мишель Камдессю и Джеймс Вулфенсон. Хорошо известны, например, эпизоды совместной охоты Черномырдина и Камдессю в Завидово, где директор-распорядитель МВФ проявил себя как отменный стрелок. Менее известен интерес Камдессю к идеям православия и его тесное общение с патриархом Алексием, которого он посещал во время всех своих визитов в Москву. Джеймс Вулфенсон, неплохой виолончелист, тесно общался с Валерием Гергиевым и был большим другом Мариинского театра. В общем и целом они делали для России больше того, что им было положено по должности и в связи с этим иногда даже входили в конфликт со странами стейкхолдерами Фонда и Банка [Gilman, 2010. P. 75].

Заключение

За неудачей первой попытки стабилизации российской экономики в 1992 г. последовал длительный период дезорганизации отечественной экономики, связанный с сохранением высокой инфляции, значительным дефицитом государственного бюджета и хроническим кризисом неплатежей. Попытка стабилизации экономики в 1995 г. увенчалась лишь частичным успехом: существенным снижением инфляции и остановкой экономического спада. Однако этот успех был куплен дорогой ценой: правительство не сумело обеспечить достаточную собираемость налогов и системное сокращение бюджетных обязательств и было вынуждено финансировать значительные дефициты бюджета за счёт выпуска краткосрочных ценных бумаг в объёмах, несовместимых с поддержанием долгосрочной финансовой стабильности.

В результате при развёртывании мирового кризиса развивающихся рынков 1997–1998 гг. российское правительство не смогло рефинансировать построенную им пирамиду краткосрочных финансовых обязательств и было вынуждено в 1998 г. объявить дефолт по внутреннему государственному долгу и по внешним долгам коммерческих банков, а также в несколько раз девальвировать национальную валюту. Между тем расчёты автора показывают, что такого развития событий можно было избежать путём комплексного манёвра, включающего повышение налогообложения топливно-энергетического сектора, существенного сокращения бюджетных обязательств, а также проведения массовой денежной приватизации пакетов акций крупных государственных компаний на открытых аукционах и конкурсах.

Результатом двойного шока (либерализации цен в 1992 г. и дефолта в 1998 г.) стал длительный период социального неблагополучия, характеризующийся резким падением доходов населения, снижением продолжительности жизни, высоким потреблением алкоголя и ростом насильственной преступности, а также высоким уровнем разводов. Все эти негативные явления были преодолены лишь к 2006 г., когда уровень среднедушевых доходов населения достиг уровня 1991 г.

Период значительной экономической и финансовой турбулентности был неблагоприятным временем для проведения структурных реформ. Из успешных реформ этого периода можно упомянуть лишь ваучерную приватизацию и либерализацию внешней торговли. В других сферах широкое развёртывание реформ происходило уже в начале нулевых годов, хотя концепции их реализации были разработаны ещё в конце 1990-х гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Использованные статистические показатели

При анализе стабилизационных программ обычно используются статистические данные Международного валютного фонда, которые в наибольшей степени соответствуют международным стандартам учёта и позволяют сравнивать процессы финансовой стабилизации в разных странах. Однако при анализе процессов финансовой стабилизации в России данные МВФ приходится применять с большой осторожностью. Дело в том, что при подготовке программы резервного кредитования на 1995 г. сотрудники фонда пересчитали ВВП России в сторону повышения, мотивируя это необходимостью учесть теневой сектор. На самом деле такой пересчёт понадобился для того, чтобы уменьшить размер бюджетного дефицита в процентах к ВВП: именно это обеспечивало утверждение программы в совете директоров Фонда. Впоследствии данные по ВВП были снова пересчитаны в сторону уменьшения. Именно по этой причине в статье используются временные ряды из монографии «Экономика переходного периода...» [Экономика..., 1998], где максимально учтены расходы и доходы бюджетов Российской Федерации в 1993–1997 гг.

В статье, в частности, использованы данные реконструкции бюджетов Российской Федерации за 1994–1997 гг., находящиеся на страницах 233–236 (1994 г.), 264–266 (1995 г.), 319–323 (1996 г.) и 352–353 (1997 г.). Некоторые данные по экономической ситуации 1993–1998 гг. были ранее опубликованы в книге «Сравнительный анализ стабилизационных программ» [Сравнительный..., 2003]. Эти данные, по большей части, опираются на расчёты МВФ.

В разделе 7 ряд по реальным располагаемым доходам населения (см. табл. 4) взят из таблиц Росстата. Однако надо иметь в виду, что показатель 1991 г. существенно завышен, поскольку доходы у населения были, но реальный уровень потребления определялся не доходами, а наличием товаров в свободной продаже. Что касается среднедушевого потребления алкоголя (см. табл. 7), эти данные основаны, в том числе, на оценках нелегального производства и импорта алкоголя.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

О возможность обеспечения бюджетной сбалансированности в 1995–1997 гг. без широкого использования краткосрочных внутренних заимствований можно судить по контрфактическим расчётам.

Таблица П1

Контрфактический расчёт дефицита федерального бюджета при реализации комплекса мер бюджетной политики, 1995–1997 гг., % ВВП

№ п/п	Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.
1	Фондирование за счет ПО-ОФЗ	3,2	5,8	4,2
2	Меры по снижению дефицита федерального бюджета	1	1,5	2,0
3	Контрфактический дефицит	2,2	4,3	2,0
4	Доходы от приватизации	1,1	2,2	1,0
5	Непокрытая доля дефицита	1,1	2,1	1,0

Источник: расчёты автора.

В своих расчётах мы исходим из того, что меры по сокращению дефицита бюджета, изложенные в разделе «Альтернативы финансово-бюджетной политики», могли бы дать нарастающий эффект от 1 до 2% ВВП в период 1995–1997 гг. (строка 2 табл. П1). Тогда потребность в финансировании дефицита за счёт эмиссии ценных бумаг сократится до показателей, приведённых в строке 3 той же таблицы. Предполагая, что доходы от приватизации могли бы закрыть примерно половину оставшейся величины (строка 4), мы получаем итоговую контрфактическую сумму остаточного дефицита финансирования.

Однако следует иметь в виду, что существенное снижение потребностей в финансировании дефицита бюджета за счёт эмиссии краткосрочных ценных бумаг само по себе снижает величину внутреннего государственного долга и, соответственно, стоимость его обслуживания. В табл. П2 приведены фактические и контрфактические показатели внутреннего госдолга в ценных бумагах за 1994–1997 гг.

Таблица П2

Динамика госдолга РФ, размещённого в ценных бумагах, его фондирование и обслуживание (факт и контрфакт, 1994–1997 гг., % ВВП)

№ п/п	Показатели	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
1	Госдолг в ценных бумагах	3,0	4,9	10,7	16,3
2	Прирост госдолга в ценных бумагах		1,9	4,8	5,6
3	Фондирование дефицита за счёт эмиссии ценных бумаг, факт		3,2	5,8	4,2
4	Фондирование дефицита за счёт эмиссии ценных бумаг, контрфакт		1,1	2,1	1,0
5	Прирост госдолга, контрфакт		0,6	1,7	1,3
6	Госдолг в ценных бумагах, контрфакт	3,0	3,6	5,3	6,6
7	Расходы по обслуживанию госдолга, факт		1,7	4,1	3,3
8	Расходы по обслуживанию госдолга, контрфакт		1,2	2,0	1,3
9	Снижение расходов по обслуживанию госдолга, контрфакт		0,5	2,1	2,0
10	Непокрытая доля дефицита бюджета (табл. П1, стр. 5)		1,1	2,0	1,0
11	Дефицит бюджета с учётом снижения расходов на обслуживание госдолга		0,6	-0,1	-1,0

Источник: расчёты автора.

Строка 4 табл. П2 соответствует строке 5 табл. П1. Для перехода к оценкам контрфактической величины госдолга я определяю потенциальные приросты госдолга по годам делением строки 4 на строку 3 и умножением на строку 2. Соответственно, в строке 6 имеем контрфактическую величину госдолга и корректируем величину расходов на обслуживание госдолга делением строки 7 на строку 1 и умножением на строку 6. В строке 9 зафиксирована разница между фактической и контрфактической стоимостью обслуживания госдолга, а в строке 10 определяем контрфактическую величину дефицита федерального бюджета.

В результате мы видим, что бюджет уже в 1996 г. сводится с нулевым балансом, а в 1997 г. его профицит составляет 1% ВВП, что означает сокращение государственного долга, размещённого в краткосрочных ценных бумагах.

Эти расчёты не учитывают и не могут учитывать потенциальное снижение процентных ставок по государственным ценным бумагам, неизбежное в условиях масштабного сокращения заимствований. Таким образом, эти расчеты являются весьма консервативными.

Теперь о том, какие масштабы должна была иметь приватизация государственных активов в этой модели. В табл. ПЗ приведены расчёты необходимых доходов от приватизации. Эта цифра за три года составляет 16 млрд долл.

Таблица ПЗ

Необходимые доходы от приватизации 1995–1997 гг.

№ п/п	Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.
1	Доходы от приватизации, % ВВП	1,1	2,1	1,0
2	Объём ВВП, трлн руб.	1 428	2 087	2 347
3	Доходы от приватизации, трлн руб.	15,7	44,1	23,4
4	Курс доллара в среднем за год, руб.	4 558	5 121	5 785
5	Доходы от приватизации, млрд долл.	3,44	8,62	4,04
	Итого:			16,1

Источник: расчёты автора.

ЛИТЕРАТУРА

- Васильев С.А. (2025). Экономические реформы в России 90-х гг.: формирование команды и идеологии реформаторов // *Вопросы теоретической экономики*. № 4. С. 158–179. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2025_4_158_179.
- Васильев С.А. (2026). Программы реформирования экономики и запуск экономических реформ в России // *Вопросы теоретической экономики*. №1. С. 190–215. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_1_190_215.
- Запрос о расширенном кредите* (1996). / Международный валютный фонд. Российская Федерация. 12 марта 1996 г. (из архива автора).
- История новой России* (2011). Очерки, интервью: в 3 т. / Под общ. ред. П.С. Филиппова. Т. 2. — СПб.: Норма.
- Лебедев А.Е. (2017). *Охота на банкира: (о коррупционных скандалах, крупных аферах и заказных убийствах)*. — М.: Издательство «Э».
- Немцов А.В., Шелыгин К.В. (2014). Потребление алкоголя в России: 1956–2012 гг. // *Вопросы наркологии*. №5. С. 3–12.
- Скифский И.С. (2009). Техника построения трендовых моделей насильственной преступности // *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. Вып. 103. С. 139–145.
- Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов* (2003). / Под ред. С.А. Васильева. — М.: Гендальф.
- Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997*. (1998) / Рук. авт. кол. Е. Гайдар. — М.: Ин-т экономических проблем переходного периода.
- Gilman M. (2010) *No precedent, no plan: inside Russia's 1998 default*. — Cambridge, Mass.: MIT Press.

REFERENCES

- Comparative analysis of stabilization programs of 90s*. (2003). / Ed. S.A. Vasiliev. — M.: Gendalf. (In Russ.).
- Economics of transition. Essays on economic policy of post-communist Russia, 1991-1997*. (1998). / E.T. Gaidar (ed.). — M.: Institute of economy in transition. (In Russ.).
- Gilman M. (2010) *No precedent, no plan: inside Russia's 1998 default*. — Cambridge, Mass. — L.: MIT Press.
- History of the new Russia*. (2011). Essays, interviews: in 3 vols. / P.S. Filippov (ed.). Vol. 2. — Saint-Petersburg: Norma. (In Russ.).
- Lebedev A. (2017). *Hunt for a banker: (about corruption scandals, major scams and contract killings)*. — M.: Publishing house «E». (In Russ.).
- Nemtsov A.V., Shelygin K.V. (2014). Alcohol consumption in Russia: 1956-2012 // *Voprosy narcologii*. No. 5. Pp. 3–12. (In Russ.).

- Request for extended credit* (1996) / International monetary fund. Russian Federation. March 12, 1996 (from the authors archive). (In Russ.).
- Skifskiy I.S. (2009) Technique for constructing trend models of violent crime // *Izvestia Rossiyskogo Gosudarstvennogo Pedagogicheskogo Universiteta*. Is. 103. Pp. 139–145. (In Russ.).
- Vasiliev S. (2025). Economic Reforms in Russia in the 1990s: Forming a Team and Ideology of Reformers // *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. No. 4. Pp. 158–179. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2025_4_158_179. (In Russ.).
- Vasiliev S. (2026). Economic Reform Programs and the Launch of Economic Reform in Russia // *Voprosy teoreticheskoy ekonomiki*. No. 1. Pp. 190–215. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_1_190_215. (In Russ.).

Васильев Сергей Александрович

ORCID: 0009-0001-9807-5814

savasiliev.78@gmail.com

Sergey Vasilev

Doctor of Economics, professor, Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow)

ORCID: 0009-0001-9807-5814

savasiliev.78@gmail.com

ATTEMPTS TO STABILIZE THE RUSSIAN ECONOMY IN 1993–1998: VIKTOR CHERNOMYRDIN'S FIVE GOVERNMENTS

Abstract. The article contains the analysis of attempts to stabilize Russian economy during the middle of 90-s. After a period of high inflation in 1993-1994 the government managed to achieve a significant reduction of the inflation rate during the implementation of the 1995 stabilization program. However due to the continuing significant budgetary imbalance the government was forced to mobilize rather expensive short-term financing on a large scale, which led to severe financial crisis of 1998. The double shock of 1992 price liberalization and 1998 default had long-term negative social consequences that were overcome only by the end of 2000s. The high economic and political turbulence at that time also hindered the implementation of structural reforms. Thus the tasks of carrying out full-fledged financial stabilization and implementing structural reforms were moved to the beginning of 2000s.

Keywords: *economic reforms of 90s, financial stabilization in Russia, governments of Victor Chernomyrdin.*

JEL: N14, O52, P31.