# Проблемы макроэкономической политики на этапе либерализации экономики (1992 г.)

# Глава 6

В проводившейся с начала 1992 года финансовой политике выделяются три достаточно четко выраженные фазы. Первая фаза, с начала года по конец весны, - относительно жесткая бюджетная политика; вторая фаза, лето - ослабление бюджетной политики, резкий рост дефицита государственных финансов; с осени по декабрь месяц - третья фаза - принятие чрезвычайных рестрикционных мер, ужесточение бюджетной политики.

## 6.1 Жесткая бюджетная политика при ликвидации денежного навеса

Стремление нового правительства избежать гиперинфляции в ходе либерализации цен и ликвидации денежного навеса потребовало проведения жесткой бюджетной и кредитно-денежной политики. В первоначальном проекте бюджета на первый квартал 1992 года предполагалось обеспечить сбалансированность доходов и расходов путем резкого сокращения расходов (в первую очередь, на народное хозяйство и оборону). При этом, как видно из данных о фактическом исполнении бюджета (табл. 6.1.), Правительство явно недооценивало трудности, связанные с введением налога на добавленную стоимость. В первые месяцы года поступления НДС характеризовались крайне низкими значениями, и лишь во второй половине 1992 года он занял ведущее место в российской налоговой системе.

*Таблица 6.1.*

| **Исполнение консолидированного бюджета в 1992 (в % ВВП)** | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
| 1. Подоходный налог | 1.7 | 1.6 | 1.8 | 1.9 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 2.1 | 2.1 | 2.1 | 2.2 | 2.4 |
| 2. Налог на прибыль | 5.6 | 7.0 | 6.7 | 9.7 | 10.3 | 9.5 | 9.9 | 9.4 | 8.7 | 9.7 | 9.3 | 8.9 |
| 3. НДС | 3.3 | 4.9 | 5.8 | 6.5 | 6.4 | 6.5 | 6.9 | 7.2 | 7.9 | 9.6 | 10.2 | 11.1 |
| 4. Акцизы | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.2 |
| 5. Налоги на внешнюю торговлю | 0.2 | 0.6 | 0.5 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | 1.9 | 2.1 | 2.2 | 2.6 |
| 6. Прочие налоги | 1.0 | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 0.7 | 0.9 | 0.9 | 1.2 | 1.6 | 1.7 | 2.1 |
| ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУП-ЛЕНИЙ | 13.2 | 16.2 | 16.8 | 21.5 | 22.0 | 21.2 | 22.0 | 22.1 | 22.9 | 26.3 | 26.7 | 28.3 |
| ПРОЧИЕ ДОХОДЫ | 2.9 | 1.8 | 2.3 | 1.9 | 1.8 | 1.3 | 1.6 | 1.6 | 1.3 | 1.0 | 1.1 | 1.2 |
| ВСЕГО ДОХОДОВ | 16.1 | 17.9 | 19.1 | 23.4 | 23.9 | 22.5 | 23.5 | 23.7 | 24.2 | 27.2 | 27.8 | 29.5 |
| I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХО-ДЫ | 10.9 | 16.9 | 18.8 | 22.2 | 24.1 | 26.9 | 29.0 | 30.5 | 29.1 | 28.1 | 28.7 | 32.4 |
| 1. Государственные расходы общего назначения | 0.2 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 |
| 2. Расходы на оборону | 2.5 | 3.5 | 3.1 | 3.8 | 4.7 | 4.7 | 4.8 | 5.0 | 4.8 | 4.2 | 4.3 | 4.7 |
| 3. Расходы на содержание право-охранительных органов | | 1.3 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.4 |
| 4. Расходы на науку | 0.2 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 |
| 5. Социальные услуги | 3.6 | 4.7 | 5.0 | 5.3 | 5.6 | 6.8 | 6.9 | 7.9 | 7.9 | 7.6 | 7.4 | 8.1 |
| 6. Расходы на народное хозяйство | 3.5 | 4.9 | 5.8 | 6.7 | 7.6 | 8.4 | 9.7 | 10.7 | 9.9 | 9.5 | 9.9 | 11.4 |
| 7. Прочие расходы | 0.8 | 1.6 | 3.1 | 4.3 | 4.0 | 4.7 | 5.2 | 4.3 | 4.1 | 4.4 | 4.8 | 5.6 |
| 7.1. Прочие расходы | 0.8 | 1.4 | 2.2 | 2.8 | 2.8 | 3.6 | 3.9 | 3.0 | 2.9 | 2.7 | 2.7 | 3.3 |
| 7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность | 0.0 | 0.3 | 0.9 | 1.6 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.7 | 2.0 | 2.3 |
| II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГА-ШЕНИЙ | 0.0 | 0.2 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.5 | 1.9 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.6 |
| 1. Предприятиям | 0.0 | 0.2 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.5 | 1.9 | 0.9 | 0.7 | 0.7 | 0.6 |
| ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ | 10.9 | 17.1 | 19.5 | 22.3 | 24.3 | 27.3 | 29.6 | 32.4 | 30.0 | 28.8 | 29.4 | 33.0 |
| РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕ-ТОМ ПОГАШЕНИЙ | 5.1 | 0.9 | -0.4 | 1.1 | -0.4 | -4.8 | -6.0 | -8.7 | -5.8 | -1.6 | -1.6 | -3.5 |
| **Исполнение федерального бюджета в 1992 году (в % ВВП)** | | | | | | | | | | | | |
| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
| 1. Подоходный налог | 2.5 | 3.5 | 3.6 | 5.0 | 5.2 | 4.5 | 4.5 | 4.2 | 3.8 | 4.3 | 4.0 | 3.8 |
| 2. Налог на прибыль | 3.1 | 4.2 | 4.6 | 5.2 | 5.1 | 5.0 | 5.3 | 5.5 | 6.0 | 7.5 | 7.8 | 8.3 |
| 3. НДС | 0.0 | 1.0 | 0.8 | 0.6 | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.6 |
| 4. Акцизы | 0.0 | 0.5 | 0.5 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | 1.9 | 2.1 | 2.2 | 2.5 |
| 5. Прочие налоги | 1.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.7 |
| ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУП-ЛЕНИЙ | 6.7 | 9.3 | 9.7 | 12.4 | 12.4 | 11.5 | 11.7 | 11.7 | 12.4 | 14.8 | 14.8 | 15.8 |
| ПРОЧИЕ ДОХОДЫ | 1.7 | 1.2 | 1.4 | 1.1 | 1.1 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.8 | 0.4 | 0.6 | 0.6 |
| ВСЕГО ДОХОДОВ | 8.4 | 10.6 | 11 | 13.5 | 13.5 | 12.3 | 12.6 | 12.6 | 13.1 | 15.2 | 15.5 | 16.4 |
| I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХО-ДЫ | 6.3 | 10.5 | 12 | 15.1 | 16.6 | 18.4 | 20 | 21.4 | 19.5 | 18.6 | 18.8 | 21.3 |
| 1. Государственные расходы общего назначения | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| 2. Расходы на оборону | 2.5 | 3.5 | 3.1 | 3.8 | 4.7 | 4.7 | 4.8 | 5 | 4.8 | 4.3 | 4.3 | 4.7 |

*(см. продолжение)*

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3. Расходы на содержание правоохранительных органов | 0.8 | 1.3 | 1.1 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.4 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| 4. Расходы на науку | 0.2 | 0.5 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.6 |
| 5. Социальные услуги | 0.8 | 1.6 | 1.3 | 1.6 | 1.6 | 2.1 | 2.1 | 3.2 | 3 | 2.7 | 2.5 | 2.7 |
| 6. Расходы на народное хозяйство | 1.5 | 3 | 3.2 | 3.9 | 4.5 | 4.7 | 5.9 | 6.5 | 5.6 | 5.3 | 5.4 | 6.1 |
| 7. Прочие расходы | 0.2 | 0.5 | 4.6 | 4.3 | 3.9 | 4.9 | 5.1 | 4.4 | 4.1 | 4.3 | 4.5 | 5.6 |
| 7.1. Прочие расходы | 0.2 | 0.2 | 1.2 | 1.7 | 1.6 | 2.3 | 2.8 | 1.9 | 1.7 | 1.5 | 1.6 | 1.9 |
| 7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность | 0 | 0.3 | 0.8 | 1.6 | 1.2 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 1.7 | 2 | 2.3 |
| 7.3. Субвенции другим уровням власти | 0 | 0 | 0.7 | 1.1 | 1.1 | 1.4 | 1.1 | 1.3 | 1.2 | 1 | 0.9 | 1.4 |
| II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ | 0 | 0.1 | 1 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.8 | 2 | 1.2 | 1 | 0.9 | 0.5 |
| 1. Другим уровням власти | 0 | 0 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.1 |
| 2. Предприятиям | 0 | 0.1 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.5 | 1.9 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.4 |
| ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ | 6.3 | 10.6 | 13 | 15.5 | 17.1 | 18.9 | 20.8 | 23.5 | 20.7 | 19.6 | 19.7 | 21.8 |
| РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ | 2.1 | -0.1 | -2 | -2 | -3.6 | -6.6 | -8.2 | -10.8 | -7.5 | -4.4 | -4.2 | -5.3 |

Источник: Министерство Финансов РФ.

Кроме того, в процессе бюджетного планирования был значительно занижен рост цен, ожидавшийся в связи с их либерализацией. В первоначальном проекте бюджета на первый квартал предполагался примерно двукратный скачок цен, однако на практике он оказался значительно выше. В уточненном Верховным Советом РФ (в начале 1992 года) варианте бюджета на первый квартал был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 64,7 млрд руб. или 5,8% прогнозного ВВП. Этот скорректированный план предполагал примерно полуторное сокращение расходов в реальном выражении (с 45% ВВП в 1991 году до 31% ВВП по уточненному проекту бюджета первого квартала).

На практике дефицит республиканского бюджета за январь - март составил около 2% ВВП[142]. В апреле и мае 1992 года продолжалась ориентация на жесткую бюджетную политику. В апреле дефицит респуб-

[142] Фактически доходы консолидированного бюджета составили за три месяца 1992 года 19,1% ВВП, а расходы - 19,5% ВВП. При этом в условиях серьезного недопоступления доходов по сравнению с запланированными расходная часть бюджета исполнялась в меру поступления доходов. В результате этого расходы на народное хозяйство были профинансированы на 75% плана (в т.ч. капитальные вложения - на 58%), на социальные мероприятия - на 62%, на содержание органов государственной власти и управления - на 74%.

ликанского бюджета составил 2,0% ВВП, в мае - 3,6% ВВП). Дефицит бюджета финансировался за счет кредитов Центрального Банка[143].

Таким образом, несмотря на то, что ВВП первого квартала оказался на 20% выше, чем ожидалось при уточнении бюджета, фактические номинальные доходы и финансирование дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка (2% ВВП) позволили осуществить расходы лишь в размере 74% от запланированных. В результате расходы консолидированного бюджета России (без внебюджетных фондов) сократились в первом квартале 1992 года по сравнению с реконструированными расходами Советского Союза в 1991 году более чем в 2 раза.

Это произошло, в первую очередь, за счет более высокого фактического роста цен, чем это предусматривалось в бюджетных проектировках[144] (из-за отсутствия в России механизмов автоматической индексации расходов бюджета). Высокий уровень инфляции вызывал быстрое обесценивание расходов бюджета, зафиксированных в абсолютных суммах. В то же время налоговая система гибко приспосабливалась к инфляции: за счет постоянных корректировок техники налогообложения в 1992 году происходил рост доли налоговых изъятий в ВВП.

Как показывает опыт многих стран[145], отсутствие автоматической индексации бюджетных расходов является чрезвычайно существенным фактором, противодействующим гиперинфляции. Если бы в 1992 году был законодательно утвержден порядок индексации бюджетных расходов (что было предметом дискуссий), то риск возникновения гиперинфляции мог бы заметно возрасти[146].

---

[143] В первом квартале 1992 года при росте объема кредитов ЦБ на 70% кредиты правительству составили около 30% этого прироста, кредиты коммерческим банкам - 60%, кредиты государствам рублевой зоны - 10%.

[144] В январе 1992 года после либерализации цен их скачок по сравнению с декабрем 1991 года составил по потребительским ценам 3,5 раза, по оптовым - 4,8 раза. Последующие месяцы, вплоть до конца лета 1992 года характеризовались снижением темпов роста цен до примерно 10% в месяц по розничным ценам и 12-15% по оптовым.

[145] Dornbusch R., Edwards S. (eds). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1991.

[146] Simonsen M.H. Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience // Inflation, Debt, and Indexation, edited by R. Dornbusch, M. Simonsen. MIT: 1986.

Разумеется, подобная ситуация не могла сохраняться долго. Степень фактической индексации конкретных статей расходов определялась давлением различных политических группировок. В результате индексация в наименьшей степени затронула социальные расходы государства.

Изменение цен после их либерализации с некоторым лагом отражало динамику основных денежных агрегатов[147]. Зимой и весной 1992 года, когда проводилась относительно жесткая денежная политика, темпы роста денежного агрегата $M_2$ составляли от 9% до 14% в месяц. Инфляция же была значительно более высокой из-за резкого падения спроса на деньги, происходившего после либерализации цен. К июню 1992 года величина реальной денежной массы в основном стабилизировалась, и инфляция стала определяться, главным образом, ростом предложения денег, который резко повысился в летние месяцы.

## 6.2 Усиление популизма и ослабление финансовой политики

К середине весны 1992 года начало усиливаться давление на Правительство и Президента с требованиями усиления финансовой поддержки населения и предприятий. Необходимость такой поддержки обосновывалась объективными трудностями переходного периода. В результате с мая по август было принято около двух десятков Законов Российской Федерации, Указов Президента и Постановлений Правительства о направлении на социальные цели дополнительного финансирования в сумме около 2,5% годового ВВП (по сравнению с проектом бюджета).

Вопросы поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, а также преодоления кризиса неплатежей решались путем расширения объемов кредитования народного хозяйства. За счет средств Центрального Банка были предоставлены кредиты на пополнение оборотных средств предприятий и на инвестиции.

---

[147] См., например, серию статей в сборнике Economie international..., 1993; Вопросы экономики, 1995; OECD Economic Surveys, 1995.

К тому же, серьезное воздействие на объемы кредитования в 1992 году оказала резко выраженная сезонность народного хозяйства России. Основными ее источниками являются сельское хозяйство, а также промышленные анклавы в северных и восточных регионах. Большие кредиты Центрального банка были выделены в конце весны сельскохозяйственным предприятиям (4,5% ВВП) и предприятиям, осуществляющим завоз товаров в районы Крайнего Севера (1,4% ВВП). Всего за июль-сентябрь 1992 года различным отраслям народного хозяйства было выделено около 9% годового ВВП таких кредитов.[148] Практически все эти кредиты выдавались на льготных условиях, а средства на их обслуживание выделялись из республиканского бюджета.

Сезонность народного хозяйства России безусловно является объективным фактором, обусловливающим необходимость ослабления финансовой политики в конце весны и летом. Однако в 1992 - 1994 годах значение этого фактора серьезно преувеличивалось. Причинами такой переоценки явились экономические интересы тех отраслей, регионов, банков, которые участвовали в процессе получения и перераспределения весьма значительных финансовых ресурсов, централизованно выделявшихся на поддержку сельского хозяйства и завоз продукции в районы Крайнего Севера. Если учитывать то, что выделяемые под отрицательный реальный процент кредиты Центрального банка использовались не по назначению, поступая к получателям средств с большими опозданиями, а по окончании срока кредитного договора в подавляющей массе не возвращались, то становится ясно, почему заинтересованные структуры осуществляли интенсивное давление на органы государственной власти с тем, чтобы увеличить объем соответствующих ресурсов.

Лоббирование отдельными политическими и хозяйственными группами своих интересов не было принципиально новым для России явлением. В первые же месяцы после либерализации цен интересы различных групп давления претерпели резкое изменение[149] и

---

[148] См. Финансы в Российской Федерации в 1992 году. Госкомстат России. М.: Республиканский информационно - издательский центр, 1994.

[149] Как показано в Shleifer A., Vishny R. Politicians and Firms // Quarterly Journal of Economics, November 1994; Alesina A., Drazen A. Why are Stabilizations Delayed? // NBER Working Paper No. 3053, August 1989.), это является закономерным процессом.

сфокусировались непосредственно на перераспределении собственности и доходов. Деятельность лоббирующих групп сосредоточилась вокруг принятия и исполнения бюджета и реализации приватизационных процедур с различными льготами и особенностями. Лоббирование в финансовой области не ограничивалось бюджетными ресурсами. Важнейшим направлением деятельности групп давления было получение различного рода налоговых льгот, а в 1992 году - также кредитов Центрального банка, значительная часть которых представляла собой по существу бюджетные выплаты.

В связи с этим следует отметить объективную невозможность успешной реализации различного рода предложений, касавшихся так называемой “выборочной”, “точечной” или “селективной” бюджетной поддержки отдельных отраслей или предприятий за счет выделения ассигнований или предоставления налоговых льгот. Подобные предложения не учитывали деятельность групп давления и на практике неизбежно приводили к непредусмотренному расширению бюджетных расходов и (или) экспансии налоговых льгот.

Активизация различных групп давления весной 1992 года сыграла определяющую роль в ослаблении бюджетной и денежной политики,[150] что привело к резкому росту бюджетных расходов[151]. Наряду со снижением доходов бюджета по сравнению с предполагаемыми, это привело к резкому ухудшению состояния государственных финансов.

---

В частности, в результате деятельности лоббистских группировок, отражающих различные интересы в процессах перераспределения ВВП, и происходит откладывание начала процесса стабилизации.

[150] Это подтверждает известную из литературы тенденцию усиления воздействия политики на принятие экономико-политических решений в периоды политической нестабильности (Haggard S., Kaufman R.R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, Princeton University Press, 1995; Alesina A. Macroeconomics and Politics. NBER Macroeconomic Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies. NBER Working Paper. 1990. No 3478).

[151] По сравнению с первым кварталом расходы государства на народное хозяйство в первом полугодии увеличились с 5,8% до 8,4% ВВП, за 7 месяцев они составили 9,7%, за 8 месяцев - 10,7%. Аналогично расходы социального характера выросли с 5% ВВП в первом квартале до 7,9% ВВП за 8 месяцев 1992 года, расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов с 0,3% ВВП до 0,5% ВВП.

Дефицит республиканского бюджета за первую половину 1992 года составил 6,6% ВВП[152]. Дефицит консолидированного бюджета нарастал теми же темпами. В целом объем кредитов Центрального Банка увеличился во втором полугодии в 2,9 раза[153]. Помесячные темпы роста денежных агрегатов приведены в таблице 6.4.

В июле дефицит федерального бюджета достиг 8,2% ВВП. За восемь месяцев он составил примерно 10,8% ВВП. В июле и августе крайне высокими (около 50% в месяц) продолжали оставаться темпы роста кредитов ЦБ. Лишь в сентябре они несколько снизились[154].

В связи с повышением цен на энергоносители, осуществленным в мае 1992 года, и реализацией дополнительных мер по социальной поддержке населения и народного хозяйства, бюджет на 1992 год был пересмотрен. В июле были приняты Закон Российской Федерации “О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год” и постановление Верховного Совета о введении его в действие. Доходы федерального бюджета были установлены на уровне 13,1%ВВП, расходы - 18,4%ВВП, дефицит - 5,3%ВВП.

Принятый Парламентом бюджет существенно отличался от правительственных проектировок. Парламентское большинство считало, что Правительство занизило доходную часть бюджета и, соответственно, следует увеличить как доходы, так и расходы бюджетной системы[155].

---

[152] Это произошло за счет роста расходов бюджета на народное хозяйство (с 3,2% до 4,7% ВВП по сравнению с первым кварталом), расходов социального характера (с 1,3% до 2,1% ВВП), оборонных расходов (с 3,1% до 4,7% ВВП).

[153] Доля кредитов правительству в общем объеме кредитов Центрального Банка увеличилась до 38%. Активное сальдо торговли с государствами рублевой зоны привело к росту доли кредитов этим государствам до 30%, 32% составили кредиты коммерческим банкам.

[154] В целом в третьем квартале кредиты ЦБ увеличились на 131%. При этом кредиты правительству и кредиты коммерческим банкам составили примерно по 40% этого прироста, кредиты государствам рублевой зоны - 20%.

[155] По сравнению с представленным Правительством вариантом доходы бюджета в принятом законе были увеличены на 4%, расходы на 10%. Дефицит консолидированного бюджета России, согласно принятому закону, должен был составлять в 1992 году 4,1% ВВП, и прогнозировался в размере 15,5 трлн руб.

Весеннее и летнее увеличение расходов на поддержку национальной экономики вследствие ускорения инфляции не дало желаемого роста реальных доходов населения и улучшения финансового положения предприятий. Эмиссионный характер финансирования расходов бюджета привел к тому, что дополнительные доходы реципиентов государственной поддержки были автоматически сокращены за счет инфляционного налога.

## 6.3 Денежно-кредитная политика в 1992 г.

Денежно-кредитная политика в первый год реформ характеризовалась противоречивыми тенденциями. Во-первых, произошедшая в январе 1992 года либерализация цен означала ликвидацию денежного навеса, благодаря чему реальный спрос на деньги стал объектом свободного выбора со стороны экономических агентов. Во-вторых, неизбежным следствием ценовой либерализации было резкое понижение реального спроса на деньги, проявившееся еще с конца 1991 г. в связи с ростом закупок населением товаров и наличной валюты. В-третьих, последовавшая за снижением реального спроса на деньги временная стабилизация инфляции весной-летом 1992 года вытекала из достаточно эффективной политики контроля за денежной массой в первые месяцы года. Наконец, новый всплеск инфляционных процессов во втором полугодии был вызван сменой приоритетов монетарных властей, то есть фактическим отказом от контроля за денежным предложением. Рассмотрим подробнее тенденции и факторы, обусловившие денежную политику.

Происходившее в 1992 г. наращивание денежной массы было вызвано как объективными, так и субъективными причинами. Объективно, номинальный рост денежного предложения был предопределен инфляционным режимом предреформенных лет, приведшим к резкому повышению уровня цен в конце 1991 - начале 1992 г. Инфляционные процессы носят инерционный и в известной мере самоусиливающийся характер: трансакционный спрос на деньги в условиях инфляции требует постоянной дополнительной денежной эмиссии. Наращивание номинального денежного предложения в той или иной степени согласуется с инфляционными ожиданиями экономических агентов. Тем са-

мым компенсируется сокращение реальных кассовых остатков, осуществляющееся в расчете на будущие приросты денежной массы.

Особенностью же либерализации цен в России было то, что данный процесс происходил одновременно с переходом к новой системе платежей и расчетов между предприятиями и организациями. Неразвитость и неэффективность этой системы в первые годы реформ способствовали резкому обострению кризиса неплатежей. Наиболее простым способом сохранения непрерывности денежного обращения в таких условиях было продолжение наращивания номинального предложения денежной массы. Поэтому даже оставаясь в рамках курса на финансовую стабилизацию невозможно было сразу отказаться от денежной эмиссии. Подобной стратегии умеренного сдерживания инфляции, учитывающей объективные изменения спроса на деньги, пытались придерживаться Правительство и Центральный Банк в первые четыре месяца 1992 г.

В то же время интенсивное наращивание денежной массы, начавшееся с лета 1992 года, определялось, главным образом, субъективными причинами. Основную роль сыграли политические факторы, воспрепятствовавшие последовательному ужесточению денежно-кредитной политики. С экономико-политической точки зрения отказ от жесткого курса был неизбежен в условиях действовавшей в то время Конституции и при сложившемся распределении политических сил. В результате закономерный для первого этапа рыночных реформ процесс финансовой стабилизации не начался сразу после ценовой либерализации.

Денежная база в узком смысле, состоящая из наличных денег и обязательных резервов в Центральном Банке, увеличилась в 1992 г. в 13 раз. Фактически ускорение роста денежной эмиссии началось со второго квартала, сразу после смены руководства Центрального банка. Это демонстрируется также динамикой денежной базы в широком определении, включающей наличные деньги, корреспондентские счета и депозиты в ЦБР, включая счета Центральных Банков стран СНГ. Ежемесячный прирост данного показателя в первом квартале 1992 г. составлял 19%, а во втором вырос до 34%. В целом за год денежная база в широком смысле увеличивалась более быстрыми темпами чем денежная база в узком смысле, а именно, возросла в 18 раз. Это объясняется наращиванием технических кредитов странам СНГ, в значи-

тельной мере субсидировавших российский экспорт в эти страны, и избыточных резервов на счетах Центрального Банка. Чистые требования денежно-кредитных властей России к государствам рублевой зоны выросли с нулевого значения в начале 1992 г. до примерно 1 трлн рублей в конце года, что в пропорции к чистым внутренним активам России на тот же момент времени составляло 31% (табл. 6.2 ).

*Таблица 6.2*

**Изменения основных счетов денежно-кредитных властей России в 1992 г. (на конец периода, млрд рублей)**

| | Декабрь 1991 | Декабрь 1992 |
|---|---|---|
| Чистые международные активы | 246 | 2480 |
| из них: Чистые требования к странам СНГ | - | 1024 |
| Чистые внутренние активы | 69 | 3301 |
| - чистый внутренний кредит | 329 | 4600 |
| - чистый кредит Правительству | 178 | 1577 |
| - кредиты экономике | 7 | 75 |
| - кредиты банкам | 143 | 2947 |
| Другие активы | -260 | -1299 |
| Денежная база | 314 | 5792 |

Источники: Центральный Банк России, МВФ.

Эскалация роста денежного предложения, вызванная наряду с монетизацией бюджетного дефицита расширением кредитования отечественных предприятий и государств рублевой зоны при положительном сальдо торгового баланса России, привела к ускорению в конце лета роста цен и снижению обменной ставки рубля. Серьезную роль в ускорении инфляционных процессов сыграли и структурные факторы – переход к использованию сельскохозяйственного сырья по ценам нового урожая и осуществленный в сентябре очередной этап либерализации цен на энергоносители. Вызванное этими факторами усиление инфляционных ожиданий экономических агентов, в свою очередь, не могло не повлиять на величину спроса на деньги, что ускорило инфляцию и вызвало обвальное падение обменной ставки рубля в сентябре-октябре.

1 июля 1992 года был введен единый плавающий курс рубля по отношению к доллару (внутренняя конвертируемость рубля). Одновременно были отменены ограничения на продажу валюты частным лицам и

обязательная продажа валюты экспортерами по фиксированному курсу. Надо отметить, что это решение стало важным шагом в экономической политике. Как известно, система множественности обменных курсов искажает ценовые пропорции в экономике, приводит к плохо контролируемому перераспределению ресурсов между секторами, вызывает неоправданные рентные эффекты[156].

*Таблица 6.3*

**Динамика курса рубля в 1992 г. (курс на 01.01.92: 159.4 руб./$)**

| 1992 | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США | 180 | 170 | 161 | 155 | 128 | 119 | 136 | 163 | 204 | 338 | 448 | 418 |

Источник: Госкомстат России.

Как отмечалось выше, важнейшей тенденцией 1992 года стало резкое нарастание кризиса неплатежей. Ко второму полугодию общий размер неплатежей достиг 3.2 трлн рублей, превысив на 62% величину денежной массы $M_2$ на тот же момент. Взаимная задолженность между российскими предприятиями выросла за первое полугодие в 67 раз, составив 2.3 трлн рублей. Среди многих факторов, определивших развитие данного процесса (см. Приложение 1), важную роль играла высокая инфляция. С одной стороны, рост цен давал выигрыш предприятиям-дебиторам, уменьшая реальную величину их задолженности перед другими предприятиями, бюджетом и внебюджетными фондами. С другой стороны, инфляция обесценивала оборотные средства предприятий, перераспределяла доходы в пользу коммерческих банков, использовавших несовершенство системы взаиморасчетов и извлекавших выгоду из финансового посредничества.

Попытки Правительства и Центрального банка решить эту проблему не были удачными. Переход от системы платежных поручений к платежным требованиям происходил медленными темпами, что способствовало дезорганизации всей платежной системы. Увеличение штрафных санкций в отношении неплательщиков оказалось мерой малоэффективной. Осуществление взаимозачетов временно снизило размеры не-

[156] Осенью среднемесячный прирост розничных и оптовых цен достиг 25-26%. Падение курса рубля осенью 1992 года, значительно опережающее рост цен, снизило реальный курс рубля в 1,5 раза.

платежей, однако привело к дополнительной денежной эмиссии на покрытие обязательств чистых должников. Зачет взаимной задолженности начался в августе 1992 года и охватывал отношения между предприятиями, а также расчеты предприятий с коммерческими банками и бюджетом. Погашение задолженностей, оставшихся после проведения взаимозачетов между предприятиями (335 млрд рублей или 17% от величины $M_2$ на конец первого полугодия 1992 г.), производилось в основном Центральным банком России.

Вообще, хронический кризис неплатежей, начавшийся в 1992 году, следует рассматривать как проявление общего структурного кризиса экономики, неизбежного в условиях рыночной трансформации. Эмиссия частных денег, к которым относятся неплатежи, позволила предприятиям смягчить бюджетные ограничения и приспособиться к рыночным условиям без осуществления необходимых мер по реструктуризации производства и управления. Немаловажную роль сыграло стремление руководства предприятий к уклонению от налогов и присвоению собственности и результатов производства. Масштабы этого довольно типичного явления резко возросли в первые годы реформ из-за ослабления государственного контроля и отсутствия эффективных отношений собственности. Взаимные неплатежи часто позволяли маскировать незаконные сделки между руководством предприятий-контрагентов и посредниками.

*Таблица 6.4.*

| 1992 год | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| $M_0$ (в млрд руб.) | 191 | 216 | 255 | 321 | 369 | 458 | 645 | 830 | 950 | 1146 | 1380 | 1678 |
| $M_2$ (в млрд руб.) | 1054 | 1179 | 1345 | 1482 | 1617 | 2069 | 2644 | 3411 | 4465 | 5671 | 5969 | 7140 |
| Темпы прироста $M_2$, в % | | 12 | 14 | 10 | 9 | 28 | 28 | 29 | 31 | 27 | 5 | 20 |
| Доля наличных в $M_2$ | 18 | 18 | 19 | 22 | 23 | 22 | 24 | 24 | 21 | 20 | 23 | 24 |
| Индекс розничных цен | 245 | 38 | 30 | 22 | 12 | 19 | 11 | 9 | 12 | 23 | 26 | 25 |
| $M_0$- наличные деньги. | | | | | | | | | | | | |
| $M_1$:-$M_0$ плюс средства на расчетных, текущих и спецсчетах граждан, депозиты предприятий и граждан, средства Госстраха | | | | | | | | | | | | |
| $M_2$-$M_1$ плюс срочные депозиты граждан. | | | | | | | | | | | | |

Источник: ЦБ РФ, ИЭППП.

Достаточно резкие изменения денежно-кредитной политики, происходившие с начала года, оказали неоднозначное воздействие на поведение экономических агентов. С одной стороны, январская инфляционная вспышка, увеличившая индекс потребительских цен на 296%, резко уменьшила величину реальных кассовых остатков. Снижение

реального спроса на деньги привело к увеличению товарного спроса и закупок наличной иностранной валюты населением. С другой стороны, жесткость денежной политики в первые четыре месяца позволила несколько ограничить рост цен и темпы обесценения рубля, что привело к стабилизации реального спроса на деньги во втором и третьем кварталах. Если среднемесячный рост потребительских цен в первом квартале составил 80,3%, то во втором и третьем квартале цены росли в среднем на 13.8% и 10.2% в месяц, соответственно. Начавшаяся с лета 1992 года накачка денежных средств в экономику происходила на фоне стабилизационного эффекта жесткой политики первых месяцев года и потому не сразу привела к снижению реальных кассовых остатков. По этой причине скорость денежного обращения снизилась к началу нового витка инфляции осенью 1992 г. в два с лишним раза. Среднемесячный прирост цен в четвертом квартале составил 27.8%.

Замедление скорости денежного обращения объяснялось еще и тем, что многие экономические агенты не сразу научились адекватно воспринимать сигналы о происходящих изменениях экономической политики и реагировали на них с запозданием. Поэтому уменьшение реального спроса на деньги происходило с лагом в несколько месяцев вслед за приростом номинального предложения денежной массы. Это позволяло государству получать дополнительный выигрыш от инфляционного налога, который не успевал быстро обесцениваться благодаря недостаточно рациональным действиям домашних хозяйств. Обесценение инфляционного налога было вызвано тем, что реципиенты бюджета получали в реальном выражении значительно меньше того, что было выделено государством. Такое перераспределение инфляционного налога было связано с несовершенством платежной системы и давало значительный выигрыш коммерческим банкам, обслуживающим бюджеты всех уровней[157].

Процесс мультипликации денежной массы претерпевал на протяжении 1992 г. изменения, характерные для экономики переходного периода. Денежный агрегат $M_2$ увеличился в 1992 г. в 10 раз, то есть он возрастал заметно медленнее денежной базы (в любом ее определении). Это

[157] Анализ перераспределения и динамики инфляционного налога в России в 1992-1994 г. приводится в обзоре «Российская экономика в первом полугодии 1994 г. Тенденции и перспективы». М. ИЭППП, 1994.

связано с падением денежного мультипликатора, выражаемого отношением $M_2$ к денежной базе в широком смысле, более чем в 2 раза: с 5.5 в декабре 1991 г. до 2.1 в декабре 1992 г. Снижение мультипликатора было вызвано, во-первых, увеличением доли наличных денег в обращении. Резкий рост номинального спроса на денежную наличность диктовался высокими темпами роста цен. Однако переход к купюрам более высокой номинации потребовал некоторого времени, поэтому мультипликатор был выше нормального уровня в первые месяцы года. Во-вторых, средства коммерческих банков и предприятий на счетах ЦБР увеличивались заметно быстрее так называемых внутренних денег (депозитов, корреспондентских счетов и т.д.). Резкое снижение в результате инфляции реальных процентных ставок привело к сокращению величины реальных рублевых депозитов на 18% за период с февраля 1992 г. по февраль 1993 г. Либерализация отношений в банковской сфере способствовала адаптации процентных ставок депозитного и кредитного рынка к инфляции, однако их увеличение в 1992 г. было еще недостаточно для компенсации реальных потерь владельцев депозитов.

В-третьих, снижение мультипликатора объясняется введением в 1991 г. механизма обязательного резервирования для коммерческих банков и резким увеличением норм резервирования во втором квартале 1992 г. Так, норма резервных отчислений по депозитам до востребования возросла в 10 раз - с 2% до 20%. Было введено резервирование по счетам Сбербанка, хотя часть депозитов этого института, например, используемых на цели жилищного строительства, оставалась освобожденной от резервных отчислений. Несмотря на рост размеров обязательного резервирования, коммерческие банки увеличивали свои избыточные резервы в Центральном банке. Во многом это парадоксальное, на первый взгляд, явление объяснялось неразвитостью существовавшей в то время системы межбанковских расчетов. Банкам было необходимо создавать дополнительный резерв ликвидных средств, чтобы минимизировать весьма вероятные и значимые потери от невыполнения контрагентами своих обязательств. Альтернативные издержки хранения избыточных ликвидных активов компенсировались относительно низкой стоимостью привлекаемых банками денежных средств.

Либерализация отношений в банковской сфере не устранила внерыночные по своей сути механизмы распределения централизованных кредитов. Кредиты правительству, предприятиям, технические кредиты странам СНГ предоставлялись по ставкам значительно ниже рыночных. Фактически Центробанк напрямую финансировал государственные расходы и деятельность отдельных секторов экономики. Подчеркнем еще раз, что инфляционный налог был эффективным источником финансирования дефицита бюджета во многом благодаря тому, что население достаточно медленно приспосабливалось к режиму высокой инфляции и не успевало адекватным образом сокращать реальные кассовые остатки.

Ставка рефинансирования ЦБР повысилась с 20% в январе 1992 г. до 80% в мае 1992 г. и оставалась на этом уровне до конца года. Такое повышение не сопровождалось адекватным ужесточением кредитования Правительства и экономики. Ставка рефинансирования на протяжении 1992 года стабильно превышала эффективные ставки кредитования Правительства, а также средний уровень процента по банковским депозитам. Хотя ставка рефинансирования в дальнейшем регулярно пересматривалась в зависимости от текущего уровня инфляции, до 1995 года она по существу не применялась в качестве инструмента регулирования денежного предложения. Основная роль этой ставки свелась к индикации верхнего уровня рыночного процента, а также к использованию для калькуляции штрафных санкций в контрактах и налоговых обязательств.

Рост кредитной эмиссии в 1992 году соответствовал размерам денежной экспансии. Общая величина кредитов выросла за 1992 год почти в 10 раз, а денежная масса М2 - в 7 раз. Однако из-за изменений проводимой Правительством и Центральным банком политики динамика кредитов была неравномерной. Если в первом квартале величина чистых внутренних кредитов увеличилась на 13% в среднем за месяц, то во втором и третьем, соответственно, на 20% и 38%. В четвертом квартале рост кредитной экспансии резко замедлился, снизившись до 11% в среднем за месяц.

В 1992 году индекс потребительских цен вырос на 2318% (на 510% – в феврале-декабре 1992 г.), а оптовые цены на товары производственного назначения увеличились на 3275%. Реальное снижение денежной

массы составило в 1992 году 75%. Обменный курс доллара возрос на 80,4%.

При росте объема чистых кредитов Центрального банка в данном периоде в 14 раз, кредиты коммерческим банкам выросли в 20,6 раза, кредиты федеральному правительству в 10,6 раза. Кредиты правительству составили около 37,3% прироста кредитов ЦБ, кредиты коммерческим банкам - 38,2%, кредиты государствам рублевой зоны (предоставлявшиеся с февраля 1992 г.) - 24%. Кредиты, выдаваемые коммерческим банкам, направлялись на финансирование регионов и предприятий, а также на проведение взаимозачетов взаимных неплатежей. Политика предоставления кредитов в 1992 г. явным образом отражала существовавшие в то время приоритеты. Об этом свидетельствует, например, ускоренный рост кредитов агропромышленному комплексу (с 7.2% от общей величины кредитов в конце мая 1992 г. до 17.6% в конце года) и снижение - отраслям промышленности (с 12.4% до 7.5%).

## 6.4 Попытка изменения финансовой стратегии при несогласованности действий Правительства и Центрального банка

Ускорение инфляции и падение обменного курса рубля во втором полугодии 1992 г. стало на этом этапе одной из основных макроэкономических проблем для Правительства. Выполнение ограничения на размер дефицита федерального бюджета, установленного законом “О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год”, требовало ограничения прироста дефицита в сентябре - декабре в пределах 13,6% его годовой величины. Поэтому в сентябре-ноябре были резко сокращены расходы государства. Одновременно в октябре-ноябре 1992 года произошел значительный рост налоговых поступлений[158]. В результате осенью дефицит республиканского бюджета России (без квазибюджетных операций) снижался даже в абсолютных цифрах. В долях ВВП

[158] К декабрю 1992 года (за одиннадцать месяцев) расходы на народное хозяйство сократились до 9,9% ВВП, на социальные цели - до 7,4% ВВП, на оборону - до 4,3% ВВП. Налоговые поступления увеличились с 23% ВВП в сентябре до 26,7% в ноябре 1992.

он уменьшился с 10,8% ВВП в августе 1992 года до 7,5% ВВП в сентябре, 4,4% ВВП в октябре. За период январь - ноябрь дефицит федерального бюджета несколько вырос в абсолютной сумме, но продолжал снижаться в долях ВВП (до 4,2% ВВП). Разумеется, при этом возникла задолженность бюджета перед учреждениями социальной сферы по оплате труда, нарушились расчеты за поставки вооружений, расчеты с сельским хозяйством и т.д.

Таким образом, осенью 1992 года удалось решить задачу ограничения бюджетных расходов, однако это не создало условий для начала финансовой стабилизации. В декабре 1992 года в связи с концом бюджетного года и необходимостью исполнения расходных обязательств государства, а также из-за ослабления бюджетной политики, вызванного отставкой Е. Гайдара с поста главы Правительства, опять произошло резкое увеличение бюджетных расходов. Это коснулось как федерального, так и местных бюджетов[159].

Противостояние Правительства с Верховным Советом и поддерживаемым им Центральным Банком не позволило скоординировать усилия на реализации стабилизационных мер. Поэтому особенностью осени 1992 года было проведение весьма жесткой бюджетной политики на фоне значительного роста денежной массы. Характерно, что за октябрь и ноябрь объемы кредитов Центрального Банка правительству практически не увеличивались, и значительный рост центрального кредита в четвертом квартале осуществлялся в основном за счет кредитов коммерческим банкам. Большую роль в этом сыграло проведение зачета взаимных неплатежей предприятий, осуществленное осенью 1992 года Центральным Банком РФ. Как отмечено выше, этот взаимозачет долгов сопровождался массированной денежной эмиссией (табл. 6.2).

Зависящий в большей степени от Верховного Совета, чем от Президента, Центробанк накачивал экономику дешевыми деньгами. Такое противодействие Центрального банка ужесточению финансовой поли-

---

[159] Расходы центрального правительства увеличились с 19,7% ВВП за одиннадцать месяцев до 21,8% ВВП в целом за 1994 год. Расходы консолидированного бюджета возросли с 29,4% ВВП до 33% ВВП.

тики осенью 1992 года блокировало возможности осуществления стабилизации в первом полугодии 1993 года[160].

Противоречивая финансовая политика 1992 года не смогла обуздать инфляцию и не остановила спада производства, составившего 19% за год. Увеличение жесткости бюджетной (как и кредитно-денежной) политики осенью 1992 года привело к декабрю к определенному снижению темпов роста цен и временной стабилизации обменного курса рубля. Однако произошедшее в декабре существенное увеличение денежной массы вследствие расширения кредита и роста дефицита федерального бюджета вызвало новый виток ускорения роста цен уже во второй декаде декабря и резкое падение обменного курса в конце января 1993 г. (табл. 6.3).

## 6.5 Реконструкция доходов и расходов государства

Официальная статистика Министерства финансов РФ в 1992 - 1994 годах не учитывала многих финансовых операций правительства. В результате, как и в других странах, осуществляющих переход к рыночной экономике, бюджетная статистика и, в частности, показатель дефицита бюджета неудовлетворительно характеризует финансовую политику государства. Поэтому мы рассматриваем здесь и в дальнейшем реконструкции доходов и расходов государства, использующие кроме статистики Министерства Финансов РФ также информацию Центрального банка РФ, Госкомстата России, Госналогслужбы РФ,

---

[160] Сложившаяся ситуация упрощенно может быть рассмотрена в виде простейшей игровой модели, типа “игры координации” (Rasmusen E., Games and Information an Introduction to Game Theory. Basic Blackwell, Cambridge (Mass.), 1987). Двумя игроками мы можем считать Правительство и Центральный банк. У каждого из них имеется две стратегии: антиинфляционная и проинфляционная. Выбор одним из игроков проинфляционной стратегии независимо от выбора другого ведет к инфляции. Выбор обоими игроками антиинфляционной стратегии приводит к финансовой стабилизации. В этих условиях при том, что Центральный банк занял проинфляционную позицию, Правительству следовало бы также смягчить финансовую политику. Вряд ли такое решение сильно ухудшило бы макроэкономическую ситуацию, однако оно позволило бы избежать политических издержек жесткого курса, вызвавших смену Правительства в середине декабря 1992 года.

Министерства внешнеэкономических связей РФ, Минэкономики РФ, Внебюджетных фондов. Это насколько возможно позволило привести имеющиеся данные к общепринятому виду[161].

В таблице 6.5 приведена реконструкция консолидированного бюджета России 1992 года, включая внебюджетные фонды. При этом бюджетная статистика Минфина РФ была скорректирована при оценке как доходов, так и расходов бюджета[162]. В приведенной реконструкции в состав консолидированного бюджета включены данные о доходах и расходах внебюджетных фондов.

*Таблица 6.5*

**Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1992 г.**

| | Республиканский бюджет | Местные бюджеты | Внебюджетные фонды | Консолидированный бюджет |
|---|---|---|---|---|

[161] См. Manuel de statistiques des finances publiques, 1987; Statistiques des finances publiques,1992; Manuel de la balance des paiements, 1977; Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1994; Host-Madsen P. Comptes Macroeconomiques. Vue d'ensemble. Washington: Fonds Monйtaire International, 1979; The IMF's Statistical Systems in Context of the United Nation's, 1991; Blejer M., Adritnne C. How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues. Washington: IMF 1993; Brid R., Oldman O. Taxation in Developing Countries. Washington: IMF, 1990,.

[162] В составе доходов государства учтены средства, полученные в первом полугодии 1992 года в результате обязательной реализации части валютной выручки предприятий-экспортеров по завышенной обменной ставке рубля. При оценке расходов в 1992 году было принято во внимание субсидирование импорта за счет продажи валюты предприятиям - импортерам также по завышенной обменной ставке Полученные нами суммы внешнего финансирования, также как и объемы ценовых субсидий, очевидно являются сильно завышенными, вследствие применения для их оценки текущего курса рубля по отношению к доллару. За 1992 год в целом изменение реального курса рубля (отношение инфляции к номинальному курсу доллара) составило примерно одиннадцать раз (26,1/2,32). В 1993 году рост реального курса рубля продолжался и составил 3,1 раза (9,4/3), в 1994 году рост номинального курса доллара составил 2,8, а инфляция - 3,15, таким образом реальный курс рубля вырос в 1,1 раза. За 1995 год реальный курс рубля увеличился на 77%. Таким образом, пересчет полученного в 1992 году внешнего финансирования из долларового выражения в рубли завышает его реальную оценку более, чем на порядок.

| | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % бюд-жета |
|---|---|---|---|---|---|
| I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ | | | | | |
| 1.Подоходные налоги. Налоги на прибыль | 3,6 | 7,5 | | 11,1 | 27% |
| 1.1. Подох.налог с физ.лиц | | 2,4 | | 2,4 | 6% |
| 1.2.Налог на прибыль предприятий | 3,6 | 5,1 | | 8,7 | 21% |
| 2. Отчисл. в фонды соц.страх. | | | 8,8 | 8,8 | 22% |
| 2.1. Работающие по найму | | | 0,4 | 0,4 | 1% |
| 2.2. Работодатели | | | 8,4 | 8,4 | 21% |
| Пенсионный фонд | | | 7,1 | 7,1 | 17% |
| Фонд соц.страхования | | | 1,1 | 1,1 | 3% |
| Фонд занятости населения | | | 0,2 | 0,2 | 0% |
| Фонд соц. поддержки населения | | | 0,1 | 0,1 | 0% |
| 3. Налоги на собственность | 0,1 | 0,6 | | 0,7 | 2% |
| 3.1. Налог на имущество | | 0,3 | | 0,3 | 1% |
| 3.2. Земельный налог | 0,1 | 0,3 | | 0,4 | 1% |
| 4.Внутр.налоги на тов. и услуги | 9,4 | 4,0 | | 13,4 | 33% |
| 4.1. НДС | 8,3 | 2,8 | | 11,1 | 27% |
| 4.2. Акцизы | 0,6 | 0,6 | | 1,2 | 3% |
| 4.3. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами | | 0,6 | | 0,6 | 2% |
| 4.4. Отчисления на воспроизв. минерально- сырьевой базы | 0,4 | | | 0,4 | 1% |
| 4.5. Поступление средств в фонд ценового регулирования | 0,1 | | | 0,1 | 0% |
| 5. Налоги на внешнюю торговлю | 3,8 | 0,0 | | 3,9 | 10% |
| 5.1. Импортная пошлина | 0,4 | | | 0,4 | 1% |
| 5.2.Экспортная пошлина | 1,6 | 0,0 | | 1,6 | 4% |
| 5.3. Прочие поступл. от внешне-экон. Деятельности | 1,3 | | | 1,3 | 3% |
| *(см. продолжение)* | | | | | |
| 5.4. Поступления в связи с использов. завышенного обменного курса при покупке валюты | 0,6 | | | 0,6 | 2% |
| 6.Прочие налоги | 0,5 | 0,4 | | 1,0 | 2% |
| 7. Внебюджетные фонды | | | 1,0 | 1,0 | 2% |
| 7.1. Дорожн. фонды | | | 0,8 | 0,8 | 2% |
| 7.2. Фонд финансир. НИОКР | | | 0,1 | 0,1 | 0% |
| 7.3. Фонды фин. регулир. в ТЭК | | | 0,1 | 0,1 | 0% |

| | Республиканский бюджет | Местные бюджеты | Внебюджетные фонды | Консолидированный бюджет | |
|---|---|---|---|---|---|
| | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % бюджета |
| 7.4.Прочие | | | 0,0 | 0,0 | 0% |
| ИТОГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ | 17,4 | 12,6 | 9,7 | 39,7 | 98% |
| НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ | | | | | |
| 1. Поступления от переоценки товаров | 0,2 | 0,1 | | 0,2 | 1% |
| 2. Остатки бюджетных ср-в на нач. года. обращаемые на покрытие расх. | | 0,1 | | 0,1 | 0% |
| КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ | 0,1 | 0,2 | | 0,3 | 1% |
| Доходы от приватиз. | 0,1 | 0,2 | | 0,3 | 1% |
| И Т О Г О Д О Х О Д О В | 17,7 | 13,0 | 9,7 | 40,4 | 100% |
| ДОТАЦИИ | | 1,7 | 0,3 | X | |
| Субвенции мест. бюджетам | | 1,7 | | X | |
| Дотации Пенс. фонду | | | 0,3 | X | |
| ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ | 17,7 | 14,6 | 10,0 | 40,4 | 100% |
| ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ | | | | | |
| I. Государственные расходы | 33,3 | 12,5 | 7,5 | 51,3 | 79% |
| 1. Гос.услуги общего назначения | 0,2 | 0,4 | | 0,6 | 1% |
| 2. На оборону | 4,7 | | | 4,7 | 7% |
| 3. На содерж. правоохранит. органов | 1,3 | 0,0 | | 1,4 | 2% |
| 4. На науку | 0,6 | 0,0 | | 0,6 | 1% |
| 5. Социальные и коммун. услуги | 2,7 | 5,4 | 6,0 | 13,8 | 21% |
| 5.1.Образование | 1,3 | 2,5 | | 3,8 | 6% |
| 5.2.Культура, искусство и СМИ | 0,3 | 0,3 | | 0,6 | 1% |
| 5.3.Здравоохр. и и физкульт. | 0,3 | 2,3 | | 2,6 | 4% |
| 5.4.Программа молодежной политики | | | | | |
| *(см. продолжение)* | | | | | |
| 5.5. Социальн. обеспечен. | 0,1 | 0,3 | 6,0 | 6,4 | 10% |
| 5.6. Дотация Пенсионн. фонду | 0,3 | | | X | |
| 5.7. Программы ЧЭС и Семипалатинска | 0,4 | | | 0,4 | 1% |
| 6. Гос.услуги. предоставляемые народному хоз-ву | 14,0 | 5,3 | 1,5 | 20,9 | 32% |
| 7. Прочие функции | 6,6 | 1,4 | | 6,3 | 10% |
| 7.1. Прочие расходы | 1,3 | 1,4 | | 2,6 | 4% |

| | Республиканский бюджет | Местные бюджеты | Внебюджетные фонды | Консолидированный бюджет | |
|---|---|---|---|---|---|
| | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % ВВП | % бюджета |
| 7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн. | 2,3 | | | 2,3 | 4% |
| 7.3. Расходы по обслуж. внутренн. госдолга | 0,7 | | | 0,7 | 1% |
| 7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга | 0,7 | | | 0,7 | 1% |
| 7.5. Субвенции другим уровням гос. управл. из республ. Бюджета | 1,7 | | | X | |
| 8. Прочие расходы | 3,1 | | | 3,1 | 5% |
| ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ | 13,9 | 0,2 | | 13,8 | 21% |
| 1. Другим уровням государственного управления | 0,3 | | | X | |
| 2. Предприятиям | 4,9 | 0,2 | | 5,1 | 8% |
| 2.1. Из бюджета | 0,5 | 0,2 | | 0,7 | 1% |
| 2.2. Госкредиты за счет ЦБ | 4,5 | | | 4,5 | 7% |
| 3. Кредиты странам СНГ | 8,7 | | | 8,7 | 13% |
| ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ | 47,2 | 12,7 | 7,5 | 65,1 | 100% |
| ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ | -29,4 | 2,0 | 2,5 | -24,7 | |
| III. ФИНАНСИРОВАНИЕ | 29,4 | -2,0 | -2,5 | | |
| 1. Внутреннее финансирование | 18,6 | 0,3 | | | |
| 1.1. Через другие уровни государственного управления | | 0,3 | | | |
| 1.2. Через Центр. банк | 18,6 | | | | |
| 1.2.1. Кредиты правительству для покрытия дефицита бюджета | 5,5 | | | | |
| 1.2.2. Кредиты правительству | 13,1 | | | | |
| 2. Внешнее финансирование (нетто) | 11,0 | | | | |
| 3. Изменение остатков по счетам | -0,1 | -2,2 | -2,5 | | |

Источники: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП.

Реконструкция показателей системы государственных финансов в 1992 году свидетельствует, что доходы бюджета и внебюджетных фондов составили около 40% ВВП[163]. Доля внебюджетных фондов в доходах консолидиро-

[163]Приводимые здесь оценки достаточно сильно отличаются от опубликованных нами ранее в работе (Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М.: «Евразия», 1995). Это объясняется тем, что отчисления во внебюджетные фонды не

ванного бюджета России составила 25% (10,0% ВВП), в т. ч. фондов социального назначения - 8,8% ВВП. Расходы консолидированного бюджета в 1992 году составили 51,3% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений - 65,1% ВВП. В эту статью также включены расходы внебюджетных фондов - 7,5% ВВП. Необходимо принять во внимание завышенный характер оценки тех составляющих доходов и расходов, которые были первоначально номинированы в иностранной валюте. Расходы на народное хозяйство достигли 20,9% ВВП, в т. ч. импортные субсидии - 10,5% ВВП, расходы за счет внебюджетных фондов - 1,5% ВВП.

Ссуды за вычетом погашения в 1992 году достигли 13,8% ВВП. Заметим, что весьма крупной статьей здесь являются включенные нами в бюджет кредиты странам СНГ - 8,7% ВВП[164]. Огромные по масштабам кредиты, предоставлявшиеся в 1992 году Россией бывшим республикам Советского Союза, на первый взгляд, являются новой по сравнению с 1991 годом статьей расходов российского бюджета. Однако характер поставок товаров, вызывавших возникновение значительных объемов задолженности России со стороны стран СНГ, среди которых подавляющую долю составляли энергоносители, говорит о том, что данный вид расходов со стороны России существовал и ранее. Поскольку Россия и до начала реформ была донором по отношению к остальным союзным республикам, сокращение подобных дотаций являлось серьезной политической проблемой, не решенной до конца и в настоящее время.

Как видно из таблицы 6.5., сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений составило в 1992 году 29,4%

---

являлись налогами в строгом смысле этого слова. В большей части начисленные суммы оставались на предприятиях при условии их целевого назначения. В наших предыдущих оценках эти суммы отчислений остающихся на предприятиях и идущих на финансирование расходов, осуществляемых за счет соответствующих фондов (9,1% ВВП), учитывались в составе налоговых изъятий. Здесь же мы учитываем только доходы внебюджетных фондов, централизуемые государством (9,8% ВВП).

[164] Разумеется включение кредитов, предоставленных бывшим союзным республикам, в состав кредитов Правительства РФ носит условно-расчетный характер. В 1992 году правительство не имело возможности контролировать их предоставление, а в первом полугодии такие кредиты носили чисто автоматический характер в связи с сохранением единой рублевой зоны. Включение этих кредитов в расчеты общих расходов правительства необходимо для обеспечения сопоставимости данных за 1992 год с данными за 1993 год.

ВВП. Что же касается воздействия дефицита государственных финансов на денежную ситуацию, то показателем более информативным, чем дефицит федерального бюджета, рассчитываемый Министерством финансов (5,3% ВВП), является указанное сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений, но без учета субсидий импортерам, в основном профинансированных за счет внешних кредитов. Данный показатель составил в 1992 году 18,9% ВВП. Следует отметить, что в состав бюджетных ссуд в данной реконструкции из-за отсутствия достоверной информации не включены значительные по размерам по сути правительственные кредиты, выдаваемые Центральным банком (равно как и учтенные официальной статистикой конверсионный, инвестиционный и др. кредиты), среди которых наиболее значимы кредиты сельскому хозяйству и на осуществление завоза товаров в районы Крайнего Севера. В результате представленная в таблице реконструкция не вполне сопоставима с аналогичными реконструкциями доходов и расходов за последующие годы.

Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось за счет внешних кредитов (11% ВВП) и кредитов Центрального Банка России (18,6% ВВП)[165]. Заметим, что к данной оценке объема внешнего финансирования следует подходить с некоторой условностью из-за различий между текущим курсом и паритетом покупательной способности рубля.

Налоговые поступления в консолидированный бюджет России (без учета внебюджетных фондов) составили в 1992 г. 30% ВВП. Всего налоговые доходы бюджетной системы составили 39,7% ВВП, если принимать во внимание только централизуемую часть средств, начисляемых во внебюджетные фонды. Введение НДС и акцизов благодаря проведенным в течение года корректировкам техники их взимания компенсировало ликвидацию налога с оборота. Несмотря на высокий уровень инфляции и существенные временные лаги между возникновением налоговых обязательств и перечис-

[165] Различие же между официальными цифрами внутреннего финансирования и приводимыми в таблице объясняется тем, что в объем внутреннего финансирования через ЦБ России входят как кредиты правительству, направляемые на покрытие дефицита бюджета, так и кредиты, официально в 1992 году в бюджет не включаемые, и направляемые на поддержку предприятий, осуществляющих конверсию производства военной продукции (0,4% ВВП), на инвестиции (0,6% ВВП) , на геологоразведочные работы (0,1% ВВП), на пополнение оборотных средств предприятий (3,3% ВВП), на кредиты странам СНГ (8,7% ВВП).

лением налога в бюджет реальные поступления налога на прибыль сохранились на уровне 1991 года. Не снизились также объемы поступлений подоходного налога с физических лиц[166]. Эти четыре вида налогов обеспечили 78% налоговых доходов республиканского и местных бюджетов и 48% доходов консолидированного бюджета России.

Приведенные статистические данные показывают, что осуществленная налоговая реформа позволила стабилизировать уровень налоговых поступлений в России. Введение НДС было обусловлено необходимостью заменить утративший работоспособность в условиях рыночного ценообразования налог с оборота. Об эффективности данного решения можно судить по статистическим данным, показывающим в целом высокую отдачу от данного налога[167]. Они свидетельствуют, что высокий уровень бюджетного дефицита в 1992 году определялся не падением доходов, а трудностями резкого сокращения расходов бюджета, которые были вызваны факторами, как объективного (экономического), так и политического характера. Таким образом, основным макроэкономическим результатом проведения налоговой реформы 1992 года явилось повышение доходов государства до уровня, позволившего осуществлять финансирование его весьма ригидных расходов без возникновения дефицита бюджета в таких размерах, что его монетизация была бы способна перевести экономику в гиперинфляционный режим[168].

---

[166] Налог на добавленную стоимость составил в 1992 11,1% ВВП (41,3% бюджетных поступлений), что на 5,4% ВВП больше чем налог с оборота в 1991. Акцизы составили в 1992 1,2% ВВП (4,2% бюджетных поступлений). Налог на прибыль - 8,9% ВВП (30,7%). Объем поступлений подоходного налога достиг 2,4% ВВП (8,4% бюджетных поступлений).

[167] Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М.: «Евразия», 1995.

[168] Рост цен темпом превышающим 50% в месяц на протяжении трех и более месяцев непрерывно.