Глава 7

Формирование предпосылок финансовой стабилизации

Развитие событий в 1993 - 1994 годах подчиняется довольно четкой циклической закономерности. В 1993 г. можно выделить два четко выраженных периода. Первый продолжался с января по сентябрь 1993 года, вплоть до выхода 21 сентября Указа Президента РФ №1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”. Данный этап характеризовался противоборством исполнительной и законодательной власти, и как следствие - эскалацией расходных решений, принимаемых обеими ветвями и не подкрепленных соответствующим увеличением доходов бюджета. Однако при этом Министерство финансов России де-факто проводило относительно жесткую политику, что вело к нарастанию разрыва между кассовым и плановым дефицитом бюджета.

Второй период продолжался с октября по декабрь 1993 года Радикальное изменение соотношения политических сил в сентябре позволило добиться сокращения разницы между плановыми и фактическими расходами, заложив тем самым потенциальную возможность усиления бюджетной сбалансированности.

Далее, первые три квартала 1994 года характеризовались так называемой “умеренно жесткой” денежной и бюджетной политикой. Замысел ее инициаторов был направлен на совмещение антиинфляционной политики с централизованной финансовой поддержкой народного хозяйства и обеспечением достаточно высоких социальных гарантий населения. На самом деле продолжалась политика раздачи многочисленных финансовых обязательств, которые даже при частичном выполнении вели к двузначной месячной инфляции. Наконец, осенью 1994 года правительство взяло курс на осуществление очередной попытки стабилизации. В целом, при всех колебаниях и откатах, в

экономике шло, хотя и замедленное, но все же неуклонное, в каком-то смысле- подспудное создание предпосылок стабилизации - чему в немалой степени способствовали институциональные изменения, которым посвящены главы третьей части этой книги.

7.1 Влияние политических факторов на состояние системы государственных финансов

При отсутствии в начале 1993 года утвержденного бюджета его исполнение осуществлялось в январе в размере одной трети объема, предусмотренного на эти цели в IV квартале 1992 года. В результате в январе сложилось превышение доходов над расходами федерального бюджета на 0,7% ВВП. Однако затем Верховным Советом было разрешено Правительству в первом квартале осуществлять финансирование бюджета в размере, предусмотренном проектом бюджета. Это решение вызвало весной 1993 года значительный рост расходов бюджета[169].

После принятия ряда законов, вносящих корректировки в налоговую систему, а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 года, доходы консолидированного бюджета в проекте были увеличены до 28% ВВП, а расходы - до 35% ВВП. Дефицит республиканского бюджета был определен в 6% ВВП. Во время парламентских слушаний данный проект претерпел изменения, в основном сводящиеся к увеличению расходов. Нарастающая конфронтация между Верховным Советом и Правительством, усиление противоречий между различными группами внутри Правительства лишь в конце марта позволили Верховному Совету принять во втором чтении Закон “О республиканском бюджете РФ на 1993 год”. Дефицит бюджета в этом законе составил около 18% ВВП. Несмотря на противодействие Министерства финансов, закон был подписан Президентом в середине мая.

Некоторая активизация стабилизационных усилий Правительства произошла после Заявления Президента Б.Ельцина от 20 марта 1993 года и

---

[169] В марте 1993 года произошло резкое увеличение расходов федерального бюджета. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 10,6% ВВП января - марта 1993 года. Финансирование этого дефицита осуществлялось за счет увеличения кредита ЦБ России Правительству до 11,5% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета составил 7,1% ВВП.

проведения в апреле референдума, на котором был поддержан курс на проведение экономических реформ. В результате было подписано совместное заявление Центрального Банка и Правительства об экономической политике (одобренное МВФ), с установлением квартальных лимитов централизованного кредитования. Был также принят Указ Президента “О некоторых мерах по сдерживанию инфляции”, в котором был установлен мораторий на увеличение расходов бюджетной системы, не обеспеченных соответствующим финансированием. Важным положительным решением явилось прекращение с мая 1993 года технического кредитования стран СНГ. Был осуществлен переход к выдаче межгосударственных кредитов из республиканского бюджета России. При этом фиксировался долларовый эквивалент кредитов и устанавливались конкретные сроки погашения. Первые два месяца года более половины кредитов Центрального банка приходилось на государства СНГ. Затем положение изменилось: с мая месяца Центральный банк перестал кредитовать государства рублевой зоны. Эти кредиты стали проходить через федеральный бюджет и их размеры значительно сократились.

Это же изменение соотношения политических сил позволило Министерству финансов России во главе с Б. Федоровым в значительной мере стабилизировать бюджетную ситуацию и с мая уменьшить дефицит федерального бюджета до 5-7% ВВП[170]. Данные о помесячном исполнении бюджетов Российской Федерации в 1993 году приведены в таблице 7.1.

Òàáëèöà 7.1.

Исполнение консолидированного бюджета в 1993 (в % ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	2.5	2	2.3	2	2.2	2.2	2	2	2.4	3	3	3
2. Налог на прибыль	7.1	8	12	13	12	11	11	11	11	11	11	10
3. НДС	11	10	9.5	9	8.4	7.9	8	8	7.4	7	7	7
4. Акцизы	1	1	0.9	1	1.1	1.1	1	1	1.1	1	1	1

[170] В мае дефицит федерального бюджета сократился до 5,7% ВВП. В июне продолжалось некоторое снижение расходов на народное хозяйство и на оборону при стабилизации других видов расходов. В результате дефицит, по официальным данным Минфина РФ, за первую половину 1993 года составил 4,8% ВВП. При этом доходы федерального бюджета составляли 13,9% ВВП, а доходы налогового характера - 12,7% ВВП..

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
5. Налоги на внешнюю торговлю	2.7	3	2.7	2	2.3	2	2	2	1.6	2	2	1
6. Прочие налоги	2.3	2	2.5	3	2.6	2.5	3	3	2.2	2	2	2
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	27	27	29	31	28	27	26	26	25	25	25	25
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	1.7	2	2.1	1	1.3	2	2	3	2.9	3	3	4
ВСЕГО ДОХОДОВ	29	28	32	32	30	29	29	29	28	28	28	28
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	23	25	35	32	30	29	30	31	32	32	32	33
1. Государственные расходы общего назначения	0.5	1	0.9	1	0.9	0.8	1	1	0.9	1	1	1
2. Расходы на оборону	5.7	4	6	5	4.6	4.2	4	4	4.5	4	4	4
3. Расходы на содержание правоохранительных органов	1.6	2	1.8	2	1.5	1.4	1	1	1.6	2	2	2
4. Расходы на науку	0.5	0	0.9	1	0.6	0.5	1	1	0.6	1	1	1
5. Социальные услуги	7.3	8	8.6	9	8.5	8.9	9	9	9	9	9	9
6. Расходы на народное хозяйство	4.6	6	9.4	9	8.7	8.5	9	9	9.7	10	10	10
7. Прочие расходы	3.1	5	7	6	5	4.7	6	6	6.1	6	6	6
7.1. Прочие расходы	1.1	2	3.1	3	2.6	2.4	3	4	3.5	3	4	4
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	1.2	2	2.4	2	1.4	1.4	2	2	1.9	2	2	2
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2.5	5	3.9	4	3	2.9	4	4	2.9	3	3	2
1. Предприятиям	2.5	2	1.8	2	1.7	1.3	3	3	2.8	3	3	2
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	26	30	39	36	33	32	34	35	35	35	35	36
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2.8	-2	-7	-3	-3	-3	-5	-6	-7	-7	-7	-7

Исполнение федерального бюджета в 1993 году (в % ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог	3.6	4	4.7	5	4.5	4	4	4	3.6	4	4	3
2. Налог на прибыль	9.1	7	6.3	6	5.5	5.1	5	5	4.8	5	5	5
3. НДС	0.6	0	0.4	1	0.6	0.6	1	1	0.6	1	1	1
4. Акцизы	2.7	3	2.6	2	2.2	1.9	2	2	1.5	2	1	1
5. Прочие налоги	1	1	0.9	1	1.2	1.1	1	1	0.6	1	1	1
ВСЕГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	17	15	15	15	14	13	12	12	11	11	11	10
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	0.6	1	1.1	0	0.5	1.2	1	2	2.1	2	2	3
(см. продолжение)												
ВСЕГО ДОХОДОВ	18	16	16	16	14	14	14	13	13	13	13	13
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	15	16	23	19	18	16	17	19	20	19	19	19
1. Государственные расходы общего назначения	0.3	0	0.5	0	0.4	0.4	0	0	0.4	0	0	0
2. Расходы на оборону	5.7	4	6	5	4.6	4.2	4	4	4.5	4	4	4

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
3. Расходы на содержание правоохранительных органов	1.6	2	1.8	2	1.5	1.4	1	1	1.5	2	2	2
4. Расходы на науку	0.5	0	0.9	1	0.6	0.5	1	1	0.6	1	1	1
5. Социальные услуги	2.6	2	2.3	2	1.9	1.8	2	2	1.8	2	2	2
6. Расходы на народное хозяйство	1.7	2	4.1	3	3.1	2.7	3	3	3.1	3	3	3
7. Прочие расходы	2.5	5	7.6	7	5.4	4.9	6	7	7.5	7	7	8
7.1. Прочие расходы	0.5	1	1.8	2	1.3	1.3	2	2	2.5	2	3	3
7.2. Расходы на внешнеторговую деятельность	1.2	2	2.4	2	1.4	1.3	2	2	1.9	2	2	2
7.3. Субвенции другим уровням власти	0.8	1	1.5	1	1	0.9	1	1	0.7	1	1	1
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2	5	3.5	4	2.6	2.9	4	3	2.4	3	2	2
1. Другим уровням власти	0	0	0.2	0	0.3	0.4	1	0	0	0	0	0
2. Предприятиям	2	2	4.4	7	7.5	8.2	2	2	2.2	2	2	2
ВСЕГО РАСХОДОВ И ССУД ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	17	21	27	23	20	19	21	22	22	21	21	21
РАСХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	0.7	-5	-11	-7	-6	-5	-7	-8	-9	-8	-8	-8

Источник: Министерство финансов РФ.

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как нереалистичностью прогноза на 1993 год, так и несогласием Министерства финансов с чрезвычайно высокими расходами, заложенными в проект. Кроме того, изменение Закона было обусловлено принятием законодательными и исполнительными органами власти с мая по июль ряда крупных решений, увеличивающих федеральные расходы по сравнению с зафиксированными в Законе на сумму большую, чем 5% ВВП. В числе таких решений были увеличение государственных капитальных вложений, рост социальных расходов, установление закупочных цен на зерно выше рыночного уровня и др.[171].

В конце июня 1993 года Верховным Советом был рассмотрен доработанный Министерством финансов Российской Федерации проект республиканского бюджета. В нем предусматривалось сокращение дефицита с 18% ВВП до примерно 10% ВВП. Однако после обсуждения в Парламенте проект был скорректирован, и 22 июля 1993 года Верхов-

[171] Причем большинство решений принималось уже после выхода 3 июня 1993 года отмеченного выше Указа Президента "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции".

ный Совет принял Закон “Об уточнении показателей республиканского бюджета на 1993 год”, в котором дефицит был определен в размере 22,6% ВВП. Президент Б.Ельцин не подписал этот Закон, вернув его в Парламент для рассмотрения во втором чтении. 27 августа 1993 года Парламент повторно утвердил практически тот же вариант бюджета, приняв Закон “О внесении изменений и дополнений в Закон “О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год”. При этом размер дефицита был снижен только до 22,1% ВВП.

Главные расхождения между позициями Верховного Совета и Правительства, а также между консервативным крылом Правительства и реформаторским, касались соотношения приоритетов финансовой стабилизации и необходимости поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других секторов экономики путем их эмиссионного финансирования. Отклонение Верховным Советом предложений Правительства о введении новых налоговых платежей, предусмотренных в представленном варианте бюджета, привело к сокращению доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по сравнению с проектом на 4% ВВП. В то же время расходы, согласно поправкам Верховного Совета, возросли почти на 5% ВВП.

Летом 1993 года впервые с 1992 года проявилась тенденция сокращения налоговых поступлений. Причем изменения налоговых доходов были в значительной степени автономны от политики Министерства финансов России и связаны, главным образом, с такими факторами, как ускорение инфляции, рост дебиторской задолженности, увеличение налоговых недоимок летом 1993 года. Важную роль стала играть нараставшая эрозия налоговой дисциплины[172]. Дефицит консолидированного бюджета увеличился с 3,1% ВВП в июне до 5,2% ВВП в июле и до 6,1% ВВП в августе. Осенью ситуация продолжала ухудшаться[173].

---

[172] Произошло следующее снижение доли налоговых изъятий: с 28,4% ВВП за пять месяцев до 26,8% ВВП в июне, 26,3% ВВП в июле, 26,3% ВВП в августе и 25,4% ВВП в сентябре.

[173] Дефицит консолидированного бюджета в сентябре достиг 6,9% ВВП, дефицит республиканского, как уже отмечалось - 8,7% ВВП. При этом расходы федерального бюджета практически не увеличились (21,5% ВВП в августе, 21,8% ВВП в сентябре). Дополнительным доходом бюджета стала прибыль Центрального Банка России в размере 0,5% ВВП. Финансирование расходов осуществлялось за счет продаж Прави-

Начиная с этого времени снижение налоговых поступлений в бюджетную систему стало устойчивой тенденцией. Постепенно нарастая в течение 1993 - 1995 гг., она предопределила переход бюджетного кризиса в новую фазу, характеризующуюся низкими доходами, не позволяющими поддерживать расходы бюджета на социально приемлемом уровне.

Быстрое развитие финансового кризиса, заключавшегося в усилении бюджетного неравновесия, в нарастании нереальных бюджетных обязательств, явилось одним из факторов обострения политической ситуации осенью 1993 г. В конфликте между законодательной и исполнительной властью цель консервативно настроенных политиков заключалась в сохранении многих элементов социализма и всемерном торможении реформ. Достигалась эта цель проведением популистской политики, имевшей серьезные инфляционные последствия. Основное развитие конфликта осуществлялось вокруг нескольких направлений экономической политики, главными из которых были бюджетная, денежная политика и приватизация.

Усилению конфронтации способствовало несовершенство действовавшей до 1993 г. Конституции. Если бы в ней были четко определены права различных ветвей власти в законодательном процессе, процедуры, регламентирующие этот процесс, а также способы выхода из кризисных ситуаций (таких как, например, неоднократное отклонение Парламентом или отказ Президента подписывать закон о бюджете), то противостояние вряд ли вылилось бы в вооруженный конфликт. В то же время в существовавших конституционных условиях углубление кризиса было предопределено.

Весьма важным обстоятельством является то, что исполнительная власть, в целом отстаивавшая более жесткую финансовую политику, по мере нарастания конфликта была вынуждена в политических целях соревноваться с законодателями в эскалации популистских решений. Таким образом, лавинообразное нарастание бюджетных обязательств

тельством валюты, что составило за 9 месяцев 1,6% ВВП, реализации драгоценных металлов (0,8% ВВП), кредита МВФ (1,6% ВВП).

всех уровней государственной власти было в 1993 году закономерным следствием несовершенства конституционного устройства России.

7.2 Кредитно-денежная политика в 1993 г.

Несмотря на политическое противоборство властей, Министерству финансов РФ удалось провести в первом полугодии ряд организационно-политических решений, закладывавших основы новой стабилизационной попытки. Среди них - повышение ставки рефинансирования Центрального банка, отмена целевого льготного кредитования коммерческих банков на финансирование сельского хозяйства и так называемые северные завозы, недопущение индексации оборотных средств предприятий и отказ от новых взаимозачетов задолженности предприятий, отмена практически автоматического технического кредитования стран СНГ, начало эмиссии государственных ценных бумаг (ГКО) в мае 1993 года как источника финансирования дефицита бюджета.

В марте 1993 года впервые была принята денежная программа, сформулированная в совместном Заявлении Правительства и Центрального Банка РФ об экономической политике. Программа предусматривала комплекс стабилизационных мер, таких как явно сформулированное ограничение на размер бюджетного дефицита, целевые темпы роста денежной массы (снижение до 7.3% в месяц к концу года), ограничения на прирост внутренних активов денежно-кредитных органов, задававшие лимиты централизованного кредитования экономики и Правительства. В результате предполагалось сократить среднемесячные темпы инфляции до 5% к концу 1993 года.

Однако все усилия Правительства и ЦБР реально не смогли ограничить бюджетную и денежную экспансию. Среднемесячный темп прироста денежной базы в первом полугодии 1993 года составил около 15%. В целом за 1993 год денежный агрегат M_2 увеличился на 430%, что составляло 15% в среднемесячном выражении.

В результате экспансионистской финансовой политики среднемесячные темпы роста потребительских цен были стабильно высокими (20,5%) на протяжении почти всего 1993 года. Это означает, что годовая инфляция в 1993 году сохранялась на уровне 1992 года, если не принимать во внимание ее «шоковый» скачок сразу после ценовой ли-

берализации: темп инфляции с февраля 1992 года по январь 1993 года включительно составил 860%, а за весь 1993 год - 840%. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального банка России в 1993 году был заметно ниже темпов инфляции, а именно, 14,6%. При этом значительный рост кредитных вливаний пришелся на март и июль-сентябрь, когда были резко увеличены кредиты Правительству.

Новое наращивание денежно-кредитной экспансии в 1993 году было связано с приспособлением экономики к высокоинфляционному режиму, требовавшему систематических индексаций заработной платы и пенсий, пополнения оборотных средств предприятий, устойчивого обесценения валютного курса рубля. Одновременно происходило усиление зависимости между государственными финансами и денежной политикой. Доля кредитов, выданных Министерству финансов РФ, в общем объеме кредитов ЦБР составила к концу 1993 года 47.6%, тогда как к концу 1992 года данный показатель составлял 37.8%.

За счет кредитов Центрального Банка России было профинансировано 64% общего объема финансирования бюджетного дефицита. Это отражает значительное увеличение воздействия бюджетной политики на денежную ситуацию по сравнению с 1992 годом, когда кредиты Правительству составляли лишь 35% - 40% объемов централизованного кредитования. Таким образом, Правительству РФ не удалось преодолеть запущенный в середине 1992 году режим инфляционного финансирования государственного бюджета. Помимо прямой политической поддержки со стороны популистских партий и групп интересов высокая инфляция становилась все более необходимым элементом в механизме функционирования государственных финансов.

Таблица 7.2

1993 год	Денежная база	M2	Кредиты ЦБР, всего	Чистые кредиты правительству	Чистые кредиты коммерческим банкам	Чистые кредиты бывшим союзным респуб.	Ставка рефинансирования ЦБР	Межбанковская процентная ставка	Процентная ставка по депозитам	Месячная инфляция (ИППЦ)	Реальная межбанковская процентная ставка
в % к предыдущему месяцу											
Январь	16	10	44	67	30	14	6,7	9,9	6,4	25,8	-12,8
Февраль	18	10	-22	-59	25	31	6,7	10,8	6,8	24,7	-11,4
Март	15	18	17	46	-17	26	6,7	11	7,5	20,1	-7,5
Апрель	25	23	14	-16	53	19	8,3	11,3	8,3	18,8	-9,5
Май	22	24	12	21	20	-1	8,3	11,7	8,7	18,1	-6,1
Июнь	23	16,8	-8	-61	28	1	11,7	12,1	9,5	19,9	-6,6
Июль	19	16	39	349	-13	3	14,2	14,5	10,3	22,4	-6,1
Август	19	19	30	46	14	23	14,2	15,4	11,1	25,8	-8,4
Сентябрь	14	3	31	42	43	1	14,2	15,8	13	23,1	-4,3
Октябрь	16	12	17	4	-3	9	17,5	17,1	14,7	19,5	-2,1
Ноябрь	13	13	18	-4	-4	8	17,5	17,9	15	16,4	1,7
Декабрь	19	14	39	-17	-2	18	17,5	17,9	15	12,5	4,4

Источники: Обзор «Российская Экономика в 1993 г. Тенденции и перспективы», М. 1994, ИЭППП. Рабочий Центр экономических реформ.

Во втором полугодии 1992 года произошло довольно значительное замедление скорости денежного обращения агрегата M_2 (относительно среднегодового ВВП с 7.2 в мае до 4.5 в октябре 1992 года). Это стало результатом замедленной реакции населения на увеличение денежного предложения. В дальнейшем доминирующей становится тенденция увеличения скорости обращения и этот показатель увеличивается до 9.5 в декабре 1995 года. Определенную роль в данном процессе сыграло изменение поведения экономических агентов, отдававших предпочтение более ликвидным инструментам трансакций. Это отражает, в частности, увеличение в 1993 году доли наличности в денежной базе с 40% до 60%, и снижение удельного веса остатков на корреспондентских счетах банков с 47.5% до 25.1%.

Принципиальное значение имеет тот факт, что реальный спрос на деньги снижался на протяжении всего 1993 года из-за приспособления населения и предприятий к режиму высокой инфляции. Кроме того,

коммерческие банки начали сокращать избыточные резервы на счетах ЦБР, что свидетельствовало о стремлении минимизировать потери от инфляции и о появлении альтернативных направлений вложения кредитных ресурсов (прежде всего на рынке «коротких» денег). Увеличению скорости денежного обращения способствовало также совершенствование системы взаиморасчетов, повысившее ее надежность и сократившее время прохождения платежей.

С учетом годового темпа инфляции в 1993 году произошло почти двукратное сокращение реальной денежной массы. При сохранении высоко инфляционного режима, падении ВВП на 12% за год и отсутствии значимого трансакционного спроса со стороны финансовых рынков такое снижение реального спроса на кассовые остатки было вполне закономерным. Возврат в конце лета к курсовой политике, ориентированной на фактические темпы инфляции, возродил интерес коммерческих банков к краткосрочным спекулятивным сделкам с иностранной валютой. Это также повлияло на снижение реального спроса на рублевую денежную массу.

В то же время именно в 1993 году проявились конкурентные стимулы при установлении финансовыми посредниками уровня процентных ставок по банковским ссудам и депозитам. В частности, уже с весны-лета реальные депозитные проценты покрывали значительную часть инфляционного обесценения денежных ресурсов, а с конца 1993 года реальная ставка рефинансирования принимает положительные значения. Отчасти скачок реального процента был связан с повышением ставки рефинансирования в октябре 1992 года до 210% годовых, или 17,5% в месяц, а отчасти – со снижением месячных темпов инфляции до 12.5% в декабре 1993 года. Последовательное повышение учетных ставок, согласующееся с изменениями ставок межбанковского рынка, означало начало перехода к режиму дорогих денег и высокого реального процента, так или иначе сохранявшемуся до инфляционного витка конца 1994 года.

Ужесточение кредитования коммерческих банков происходило в условиях, когда отсутствовали необходимые институты и инструменты регулирования банковской ликвидности посредством механизма «дисконтного окна». Тем не менее, повышение ставки рефинансирования привело к снижению доли этих кредитов за 1994 год с 38.6% до 35.5%

в общем объеме централизованного кредитования. Такая политика, хотя и отражала сдвиг в сторону ужесточения рефинансирования, лишь с большой натяжкой может характеризоваться как антиинфляционная. Стремление ЦБР ограничить рефинансовые кредиты при сохранении общего инфляционного режима следует расценивать как своего рода паллиативную меру, противодействующую сползанию экономики в гиперинфляцию, которое было весьма возможно в условиях, когда бюджетный дефицит устойчиво измерялся двузначными цифрами долей ВВП, и в основной части финансировался путем денежной эмиссии.

Увеличение реального процента отразилось на структуре финансовых активов населения и предприятий. Стали более привлекательными рублевые депозиты, что привело к сокращению валютных депозитов коммерческих банков на 35% за период с января по август 1993 года. Наблюдавшееся в сентябре 1993 года резкое увеличение (на 38%) величины долларовых депозитов имело временный характер и, по всей видимости, объясняется пиком политической неопределенности в период конституционного кризиса.

Курс доллара в 1993 году возрос с 442 руб. за долл. США в январе до 1247 руб. в декабре (табл. 7.3).

Таблица 7.3.

Динамика курса рубля в 1993 г.

1993	Официальный курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США
Январь	572
Февраль	593
Март	684
Апрель	823
Май	994
Июнь	1060
Июль	990
Август	993
Сентябрь	1169
Октябрь	1186
Ноябрь	1231
Декабрь	1247

Источник: Госкомстат России.

Годовой темп прироста курса доллара составил 182% при реальном снижении курса на 70%. Однако летом 1993 года происходило сниже-

ние номинального курса доллара, вызванное отказом Правительства от субсидирования импорта и соответствующим снижением спроса предприятий на иностранную валюту. Увеличение сальдо торгового баланса совпало с определенными результатами ужесточения финансовой политики в первом полугодии. Взаимодействие этих процессов привело к резкому повышению реального курса рубля: в 3.2 раза в 1993 году. Этот типичный для стабилизационных эпизодов эффект позволил значительно приблизить внутренние цены производственных факторов, продуктов и услуг к мировому уровню. Важно и то, что скачок реального курса рубля в 1993 году предвосхитил «утяжеление» рубля, произошедшее два года спустя, в результате решающей стабилизационной попытки 1995 года. При более высоком базовом уровне курса доллара, его снижение в 1995 году могло бы быть намного более болезненным для реального сектора. Это, в свою очередь, могло спровоцировать крайне отрицательную политическую реакцию на стабилизационную попытку 1995 года со стороны протекционистски настроенных лоббистских группировок.

Произошедшее в результате увеличения реального курса рубля снижение спроса резидентов на иностранную валюту впервые привело к форсированному накоплению Центральным Банком валютных резервов. В первые годы реформ эти резервы формировались в основном в результате обязательной продажи экспортерами части валютной выручки и покупок валюты Центральным банком РФ. Разумеется из-за недостатка безрисковых рублевых финансовых активов и из-за недоверия экономических агентов к политике денежных властей, в 1993 году не произошло масштабной дедолларизации экономики. Чистые международные золото-валютные резервы выросли за 1993 более чем в два раза: с 3.0 млрд долл. до 6.4 млрд долл. Однако подобное увеличение лишь способствовало нормализации структуры активов ЦБР, но никак не могло характеризовать существенные макроэкономические сдвиги в валютной структуре финансовых активов экономических агентов. Попрежнему высокой была утечка капитала за границу, продолжал увеличиваться объем долларовой наличности в обращении. Накопление внешних резервов Центробанком вызвало прирост денежной базы, но, как и раньше, важнейшим фактором денежной экспансии оставались прямые кредиты Центрального Банка Правительству.

7.3 Сокращение бюджетных обязательств после конституционного кризиса 1993 г.

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после роспуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов в сентябре 1993 года позволило резко изменить бюджетную политику.

У Правительства появилась реальная возможность привести расходную часть бюджета в соответствие с поступлением доходов и установленными лимитами кредитования Правительства Центральным Банком России. Был принят ряд решений, связанных с сокращением непосильных для государства расходов[174]. Была повышена ставка рефинансирования ЦБ. Пенсионный и другие внебюджетные фонды были подчинены Правительству.

Несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета[175]. Кроме того, продолжалось, хотя и более плавное, снижение доли налоговых изъятий в ВВП (табл. 7.1)[176].

Примечательно, что описанное ужесточение бюджетной политики было осуществлено непосредственно перед выборами в Государственную Дума России. Такое развитие событий не укладывается в закономерности стандартного цикла экономической политики (political business

---

[174] В первую очередь, это касается: отмены индексации цен на зерно и другие сельскохозяйственные культуры, поставляемые государству; отмены дотаций на хлеб (с введением пособия на хлеб малообеспеченным гражданам); окончательной отмены импортных субсидий; отмены льготных кредитов Центрального банка (льготные кредиты сохранились только в виде бюджетных). Было произведено серьезное сокращение объемов государственных капитальных вложений и двадцатипроцентное секвестрирование всех расходных статей федерального бюджета на IV квартал 1993 года.

[175] Расходы государства и ссуды за вычетом погашений несколько увеличились в январе - декабре по сравнению с тремя кварталами с 35,3% ВВП до 35,5% ВВП. Расходы федерального бюджета и ссуды за вычетом погашений в противоположность местным бюджетам несколько сократились. Они составили 21,2% ВВП за двенадцать месяцев по сравнению 21,8% ВВП за девять месяцев 1993 года.

[176] Налоговые поступления в консолидированный бюджет России снизились с 25,4% в январе-сентябре до 24,6% в январе-декабре 1993 года, в республиканский бюджет - соответственно с 11,1% до 10,3%

cycle)[177]. Последний предполагает предвыборное ослабление финансовой политики, благодаря которому находящиеся у власти политические силы стараются повысить свою популярность, увеличивая тем самым вероятность победы на выборах. Ужесточение бюджетной политики в условиях начатой в октябре предвыборной кампании не согласовывалось со стандартными политико-экономическими моделями и с опытом десятков стран мира. Подобное развитие событий может быть объяснено следующими причинами.

Во-первых, инфляция приблизилась в августе к опасному уровню в 30 процентов в месяц, что явно грозило срывом страны в гиперинфляцию и требовало от ответственных политиков-экономистов решительных действий. Осознание предвыборной политической опасности жесткого макроэкономического курса не стало аргументом в пользу отказа от него, хотя политические последствия были Е.Гайдару вполне ясны с самого начала.

Во-вторых, и Президент, и экономисты-реформаторы находились под глубоким воздействием итогов апрельского референдума, в ходе которого избиратели высказались не только в поддержку проводимого исполнительной властью политического курса вообще, но и социально-экономической политики в частности.

В-третьих, по инерции действовала установка на существование сильного и непопулярного противника, каким был ранее Верховный Совет РФ.

Тяжелая и политически крайне болезненная процедура сокращения расходных обязательств государства не замедлила сказаться на итогах парламент-

---

[177]См. Nordhaus W. The Political Business Cycle // Review of Economic Studies 42 (April) 1975; Lindbeck A. Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians // American Economic Review. 1976; Hibbs D. The American Political Economy. Cambridge: Harvard University Press, 1987; Roubini N., Sachs J. Government, Spending and Budget Deficits in the Industrialized Countries // Economic Policy. 1989, No 8 (Spring); Cukierman A, Edwards S., Tabellini G. Seignorage and Political Instability. NBER Working Paper. 1989. No 3199.; Rogoff K. Political Budget Cycles. American Economic Review. 1990 (March); Tabelliny G., Alesina A. Voting on Budget Deficit // American Economic Review. 1990 (March); Persson T., Tabellini G. External Debt and Political Instability. NBER Working Paper. 1991; Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington, IBRD, 1991; Persson T., Tabellini G. Monetary and Fiscal Policy. Vol. 2. Politics. Cambridge (Mass), London: The MIC Press, 1994.

ских выборов 12 декабря 1993 года, когда блок “Выбор России”, руководимый Е.Т. Гайдаром и включавший многих реформаторски настроенных членов Правительства, потерпел относительную неудачу, пропустив вперед либерально-демократическую партию В. Жириновского. Однако благодаря сокращению невыполнимых обязательств дефицит федерального бюджета в 1993 году удалось удержать на уровне 7,8% ВВП (по статистике Минфина РФ) и не только не допустить финансовой катастрофы, но и заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции.

7.4 Реконструкция бюджета 1993 года

Приводимые нами данные за 1993 год (табл. 7.4) отличаются от официальной статистики Министерства финансов России[178].

Анализ таблицы 7.4, в первую очередь, показывает сохранение в 1993 г. весьма высокого уровня налоговых изъятий в России. Доля налогов и поступлений во внебюджетные фонды в ВВП составила 38% ВВП. Доля доходов государства - 40,6% ВВП. Доходы внебюджетных фондов остались на уровне 1992 года - около 10,6% ВВП. Расходы бюджетов и внебюджетных фондов составили 46,3% ВВП, а вместе со ссудами за вычетом погашений составили 48,6% ВВП. В 1993 году структура расходов государства достаточно существенно изменилась. Особенно большому сокращению подверглись расходы на народное хозяйство. Это произошло в основном за счет снижения величины импортных субсидий (до величины 1,2% ВВП)[179].

---

[178] При отражении внешнеэкономических операций Правительства мы включаем в состав доходов: импортные и экспортные пошлины, доходы от реализации монополии государства на операции централизованного экспорта (выручка от продажи товаров за вычетом затрат на их закупку). В состав расходов: покупку валюты в республиканский валютный резерв. Вследствие этого доходы от внешнеэкономической деятельности составляют, по нашим оценкам, около 4,1% ВВП.

[179] Значительно (до 12,7% ВВП) сократились расходы на народное хозяйство. Более чем в два раза сократились капитальные вложения, осуществляемые в народном хозяйстве за счет средств федерального бюджета (с 1,7% до 0,8% ВВП). На 0,3% ВВП выросли затраты на содержание органов государственной власти и управления (до величины 0,9% ВВП), на 0,7% ВВП - социальные расходы государства, которые достигли 18% ВВП, в т.ч. за счет внебюджетных фондов - 8,6% ВВП. Оборонные расходы в 1993 году несколько снизились и составили 4,4% ВВП. Расходы на содержание правоохранительных органов возросли до 1,6% ВВП, расходы на науку остались на прежнем уровне 0,6% ВВП.

Таблица 7.4.

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1993 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	3,4	9,7		13,0	45,9
1.1. Подоходный налог с физических лиц		2,7		2,7	9,5
1.2.Налог на прибыль предприятий	3,4	7,0		10,3	21,6
2. Отчисления в фонды социального страхования		0,0	9,1	9,1	19,1
2.1. Работающие по найму			0,3	0,3	0,6
2.2. Работодатели		0,0	8,8	8,8	18,5
Пенсионный фонд			6,5	6,5	13,7
Фонд социального страхования			1,2	1,2	2,5
Фонд занятости населения			0,4	0,4	0,8
Государственный фонд обязательного медицинского страхования		0,0	0,6	0,7	1,4
3. Налоги на собственность	0,0	0,5		0,6	1,2
3.1. Налог на имущество		0,3		0,3	0,7
3.2. Земельный налог	0,0	0,2		0,2	0,4
3.3.Налог на операции с ценными бумагами	0,0	0,0		0,0	0,0
4.Внутренние налоги на товары и услуги	5,5	3,4		8,9	18,6
4.1. НДС	4,5	2,5		6,9	14,5
4.2. Акцизы	0,6	0,5		1,1	2,3
4.3. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	0,2	0,4		0,5	0,5
4.4. Отчисления на воспроизв. Минерально-сырьевой базы	0,2			0,2	0,4
4.5. Поступление средств в фонд ценового регулирования	0,1			0,1	0,3
5. Налоги на внешнюю торговлю	4,1	0,1		4,2	8,8
5.1. Импортная пошлина	0,5			0,5	1,1
5.2.Экспортная пошлина	1,1			1,1	2,3
5.3. Поступления от монополии гос-ва на операции по центра лизов. экспорту	2,5			2,5	5,2
6.Прочие налоги	0,0	0,6		0,7	1,4
6.1. Госпошлина	0,0	0,1		0,1	0,2
6.2. Прочие налоги и сборы		0,6		0,6	1,2
7. Внебюджетные фонды в т.ч:			1,5	1,5	3,1
Дорожные фонды			1,5	1,5	3,0
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	13,1	14,3	10,6	38,0	79,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Прибыль Центр. Банка	1,3			1,3	2,6
2. Прочие неналоговые поступления	0,4	0,8		1,1	2,6
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ					
1.Доходы от приватизации	0,0	0,2		0,2	0,4
И Т О Г О Д О Х О Д О В	14,7	15,2	10,6	40,6	84,7

(см. продолжение)

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОТАЦИИ		2,6	0,2	х	
1. Других уровней гос. управления		2,6	0,2	х	
1.1.Субвенции мест. бюджетам		2,6		х	
1.2.Дотации Пенс.фонду			0,2	х	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	14,7	17,9	10,8	40,6	84,7
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ					
I. Государственные расходы	22,5	16,6	10,1	46,3	91,6
1. Гос.услуги общего назначения	0,4	0,5		0,9	1,8
2. На оборону	4,4			4,4	8,8
3. На содерж. правоохранит. органов		0,1		1,6	3,2
4. На науку	0,6	0,0		0,6	1,2
5. Социальные и коммунальные услуги	2,0	7,6	8,6	18,0	35,6
5.1.Образование	0,8	3,4		4,3	8,5
5.2.Культура, исскуство и СМИ	0,2	0,4		0,6	1,3
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	0,3	3,0		3,3	6,6
5.4.Программа молодежной политики		0,0		0,0	0,0
5.5. Социальн. обеспечен.	0,1	0,4		0,5	1,0
5.6. Дотация Пенсионному фонду	0,2				
5.7. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	0,2	0,0		0,2	0,5
5.8.Пособия и компенсац. выплаты на детей		0,4		0,4	0,8
5.9. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов в т.ч.:			8,6	8,6	17,0
Пенсионный фонд			6,4	6,4	12,7
Фонд соц.страхования			1,0	1,0	2,0
Фонд занятости			0,2	0,2	0,5
Фонд соц.поддержки населения			0,0	0,0	0,0
Прочие фонды			1,0	1,0	1,9
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	4,0	7,3	1,5	12,7	25,2
7. Прочие функции	9,6	1,1		8,0	15,8
7.1. Прочие расходы	2,3	1,0		3,2	6,4
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	3,8	0,0		3,8	7,5
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	0,6			0,6	1,2
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,3			0,3	0,5
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления из республ. бюджета	2,6			х	
7.6. Перечисл. в респ. бюджет на финанс. Государст. программ		0,1		0,1	0,1
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2,0	0,4		2,3	4,6
1. Предприятиям	1,7	0,4		2,1	4,2
2. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	0,2			0,2	0,4
3. Правительствам иностранн.государств	-0,3			-0,3	-0,5
4. Государствам СНГ	0,3			0,3	0,6
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	24,5	17,0	10,1	48,6	100,0

(см. продолжение)

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-9,8	0,9	0,8	-8,0	-15,9
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	9,8	-0,9	-0,8		
1. Внутреннее финансирование	7,8	0,0			
1.1.Через Центр.банк (нетто)	6,1				
1.2. Продажа ценных бумаг	0,1				
1.3. Кредиты МВФ	0,9				
1.4. Продажа драг. мет. из резерва Правительства	0,7				
1.5. Через другие уровни государственного управления		0,0			
2. Внешнее финансирование(нетто)	1,9				
3. Изменение остатков по счетам		-1,0	-0,8		
СПРАВОЧНО: в 1993 году ВВП составил 162 300 млрд руб					

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП.

Дефицит федерального бюджета достиг 9,8% ВВП, дефицит системы государственных финансов - 8% ВВП. В 1993 году ситуация в области финансирования дефицита бюджета также изменилась достаточно резко. Внешнее финансирование составило уже не 37% общего объема финансирования, а лишь 19%. В значительной степени это определяется ростом за 1992-1993 годы реального курса рубля и, соответственно, уменьшением завышенной оценки внешних заимствований, номинированных в долларах. Внутреннее финансирование составило 7,8% ВВП.

7.5 Замедление темпов преобразований в финансовой сфере: «умеренно жесткая» политика

После разрешения конституционного кризиса и парламентских выборов в декабре 1993 года перед Россия открылась реальная возможность осуществления финансовой стабилизации. Новая Конституция создала устойчивый баланс сил между исполнительной и законодательной властью, устранив возможность противостояния ветвей власти, разрушительным образом отражающегося на финансовой системе. Выборы в Государственную Думу, хотя и не дали реформаторам большинства голосов, позволили путем создания временных коалиций решать многие из необходимых вопросов. Принятие новой Конституции устраняло сложившееся двоевластие, давая в руки президента и правительства

рычаги проведения последовательной финансовой и денежной политики.

В начале 1994 года открывались возможности для осуществления двух направлений экономической политики. Первое заключалось в том, чтобы, воспользовавшись возможностями, предоставляемыми новой Конституцией России, ускорить процесс реформ и перейти в начале 1994 года к финансовой стабилизации. Для этого следовало продолжить бюджетную политику, проводившуюся в четвертом квартале 1993 года[180], а именно, принять жесткий вариант бюджета 1994 г., резко ограничить денежную экспансию, начать реализацию структурных реформ, позволяющих рационировать государственные обязательства, привести в соответствие с реально мобилизуемыми финансовыми ресурсами. Этот вариант, на котором настаивал тогда Е.Гайдар, был в краткосрочном отношении болезненным, но практически гарантировал выход в течение двух лет (то есть к новым парламентским и президентским выборам) на траекторию устойчивого экономического роста.

Второй путь в краткосрочной перспективе был более легким и заключался в продолжении политики раздачи обещаний бюджетной поддержки всем заинтересованным силам ценой высокой инфляции (более 10% месяц) и продолжения экономической стагнации. По форме этот вариант означал смягчение курса благодаря более или менее широким раздачам “дешевых денег”, но фактически привел к удлинению и усложнению процессов экономической стабилизации. Это не могло не иметь достаточно опасных политических последствий. “Умеренно жесткий” (а по сути мягкий) курс Правительства неизбежно должен был привести через несколько месяцев к новому инфляционному скачку, который в скором времени поставил бы власти перед необходимостью начинать новую попытку стабилизации - что, как известно, и произошло (но отсроченный жесткий курс пришлось уже ввести в

[180] Кроме отмеченных выше, осенью 1993 года были приняты решения, которые создали основу сокращения расходов Правительства в 1994 году. Среди них: трансформация системы государственных закупок продовольствия, поэтапный переход к целевым дотациям на жилье для нуждающихся слоев населения, ревизия пакета федеральных инвестиционных программ, приостановка действия отдельных статей закона "О зерне" и др.

преддверии выборов со всеми вытекающими отсюда политическими последствиями).

Серьезным аргументом в пользу реализации первого варианта развития были соображения о необходимости координации политики финансовой стабилизации с политическими процессами. Выборы в Государственную Думу 1993 и 1995 годов, а также президентские выборы 1996 года показали всю серьезность последствий такой несогласованности. При ориентации на жесткую политику позитивные результаты финансовой стабилизации могли начать проявляться через год - полтора, т.е. к середине - концу 1995[181]. Такое развитие событий, с точки зрения дальнейшего развития демократических преобразований и экономических реформ, было бы самым благоприятным для проведения парламентских выборов декабря 1995 года и президентских выборов июня 1996 года.

Как известно, руководство страны избрало в начале 1994 года второй путь. В течение всего года происходило ускорение темпов роста денежной массы, причем особенно быстро эти процессы пошли в весенне-летние месяцы. Как и раньше, денежная накачка обосновывалась сезонностью российской экономики, хотя опыт 1993 года убедительно показал, что фактор сезонности был скорее политическим, нежели технологическим феноменом. Действительно, основные бюджетные обещания были буквально “выбиты” у Правительства в ходе дебатов по проекту государственного бюджета на 1994 год, проходивших в Государственной Думе в мае-июне (то есть с сильным запаздыванием). Иными словами, политическая уязвимость Правительства перед лицом оппозиционности законодателей толкнула его на расширение эмиссионного финансирования народного хозяйства.

---

[181] Это утверждение может быть подтверждено опытом ряда успешных стабилизаций, см., например, Calvo G. Temporary Stabilization: Predetermined Exchange Rates. Journal of Political Economy, 1986, Vol. 94; Kiguel M.A., Liviatan N. Lessons from the Heterodox Stabilisation Progress. The World Bank. Working Papers WPS-671, 1991; Drazen A., Helpman E. Inflationary Consequences of Anticipated Macroeconomic Policies. Review of Economic Studies, Vol. 57, 1990; Rebelo S., Vegh C. Real Effects of Exchange Rate-Based Stabilization: an Analysis of Competing Theories. NBER Working Paper No. 5197, Cambridge MA, 1993.

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной стало отмеченное расхождение членов кабинета по вопросу перспектив экономической политики, а поводом - многочисленные готовившиеся Правительством решения, требовавшие чрезвычайно больших затрат и разрушавшие с трудом созданные предпосылки финансовой стабилизации. В качестве примеров таких решений можно назвать проект объединения денежных систем России и Белоруссии, носивший характер демарша проект строительства нового здания для Государственной Думы, подготовленное постановление о финансировании аграрнопромышленного комплекса в 1994 году и другие. Продолжение практики увеличения правительственных обязательств могло привести либо к резкому нарастанию бюджетных расходов и, как следствие, к росту инфляции, либо, как это имело место в предшествующем 1993 году, к росту объема невыполненных обязательств.

Катастрофические последствия первого из этих вариантов развития событий очевидны. Второй вариант - лишь немногим лучше: он позволяет несколько растянуть во времени конфликты, связанные с удовлетворением лоббистских требований, но в то же время в большей степени дезориентирует экономических агентов. Высокие инфляционные ожидания, вызванные обещаниями, сосуществуют при этом с относительно ограничительной финансовой политикой, полностью препятствуя осуществлению производственных инвестиций, стимулируя рост неплатежей и т.д. Кроме того, секвестрирование расходов при невозможности их финансирования в запланированном объеме, на практике с трудом встраивается в законодательный режим[182] и обычно осуществляется пропорционально силе отдельных групп давления.

Позиция Правительства в феврале-марте 1994 года была в целом преемственна по отношению к прошлому году. В определенном смысле это было связано с тем, что уход из Правительства в январе 1994 г. Е. Гайдара и Б. Федорова повысил персональную ответственность В. Черномырдина за принимаемые макроэкономические решения. Главе Правительства стало труднее принимать популистские финансово не-

[182] Как показала политическая борьба вокруг проекта бюджетного секвестра в 1997 г., попытка придать данной процедуре формальный характер закона заведомо обречена на неудачу.

обоснованные решения, перекладывая ответственность за неудачи в борьбе с инфляцией на так называемых монетаристов. Обещая и раздавая бюджетные средства В. Черномырдин должен был принимать на себя весь груз ответственности за финансовые последствия, что и послужило ограничительным мотивом финансовой политики. Тем не менее, многие из принятых зимой и весной решений уже тогда внушали серьезные опасения, полностью подтвердившиеся осенью 1994 года, когда произошел обвал курса рубля и резко ускорилась инфляция.

7.6 Некоторые особенности бюджетного процесса в 1994 г.

В период так называемого особого правового режима после роспуска законодательной власти и до принятия новой Конституции был принят ряд Указов Президента, обеспечивавших функционирование финансовой системы России в 1994 году. Так, объем расходов на первый квартал был установлен на уровне четвертого квартала 1993 года, одновременно с увеличением уровня минимальной оплаты труда в 1,9 раза. Были установлены доли отчислений в местные бюджеты от НДС, акцизов; сформирован фонд финансовой поддержки регионов в размере 22% от НДС, поступающего в республиканский бюджет, предусмотрены единые правила определения размеров финансовой помощи регионам.

Проект федерального бюджета был представлен в Государственную Думу Российской Федерации 18 марта 1994 года. Практически законопроект не предполагал никаких изменений ни объемов, ни структуры государственного вмешательства в экономику. Правительство не предполагало никаких действий в направлении снижения и рационализации расходов государства. Тем самым проект отразил желание Правительства сохранять существующее положение вещей, не допуская возникновения серьезных конфликтных ситуаций, не принимая решительных и последовательных шагов по выводу страны из кризиса. Доходы были установлены на уровне 12,2% ВВП, расходы - 26,8% ВВП, дефицит - 9,7% ВВП.

Тем не менее даже такой проект бюджета был расценен некоторыми экономистами и политиками как излишне жесткий[183]. Вносилось множество предложений об увеличении расходов государства, направленных на поддержку народного хозяйства, за счет роста бюджетного дефицита, финансируемого кредитами Центрального банка.

С изменениями этот проект был принят Государственной Думой в первом чтением 11 мая 1994 года. Доходы федерального бюджета были увеличены до 17,2% ВВП, несмотря на то, что ход исполнения бюджета в первом квартале уже продемонстрировал явную нереальность проектируемых величин[184]. Дефицит федерального бюджета вырос с 8,6% ВВП до 9,7% ВВП. Этот проект бюджета с небольшими изменениями был принят Государственной Думой 24 июня 1994 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. В результате столь трудного и долгого бюджетного процесса почти все первое полугодие 1994 года экономика, как и в предшествующем году, функционировала без утвержденного федерального бюджета. Похожее положение наблюдалось и с местными бюджетами, которые почти повсеместно были утверждены с опозданием.

Как показывают данные таблицы 7.5, в начале года продолжала усугубляться тенденция падения налоговых поступлений в бюджетную систему, обозначившаяся летом 1993 года[185].

---

[183]См., например, Явлинский Г., Задорнов М., Иваненко С., Михайлов А. Бюджет 1994 // Независимая газета 14.04.94. Показательной является также следующая оценка: “Чрезмерное сдерживание выдачи кредитов и сильное ограничение эмиссии денег дают не замедляющий инфляцию эффект, а, скорее, ускоряют ее бег”. Богомолов О.Т. Рыночные преобразования в России: анализ и перспективы. // Предпринимательство №1,1993.

[184] За три месяца 1994 года поступления в республиканский бюджет составили - 10,7% ВВП, налоговые поступления - 8,3% ВВП (1993 год - 13,3% ВВП и 10,3% ВВП, соответственно), в т.ч. налог на прибыль - 2,8% ВВП (1993 год - 3,4%); НДС - 3,7% ВВП (1993 год - 4,5% ВВП); акцизы - 0,5% ВВП (1993 год - 0,6% ВВП).

[185] В результате доходы консолидированного бюджета в первом квартале составили около 23% ВВП по сравнению с 28% ВВП в 1993 году, доходы республиканского - 10,7% ВВП по сравнению с 13,3% в 1993 году.

Таблица 7.5

Исполнение бюджета в России в 1994 г. (в % от ВВП)

Исполнение консолидированного бюджета

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Подоходный налог с физических лиц	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8
2. Налог на прибыль предприятий	7,0	6,5	7,4	7,7	7,8	7,7	7,6	7,8	7,7	7,6	7,7	7,7
3. НДС	6,4	5,7	5,5	5,2	5,2	5,1	5,4	5,4	5,5	5,8	5,8	5,9
4. Спецналог	0,0	0,0	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
5. Акцизы	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
6. Налоги на внешнюю торговлю	0,8	0,9	0,8	0,8	3,4	3,1	2,8	2,6	2,6	2,7	2,7	3,0
7. Прочие налоги	1,5	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	19,1	17,7	19,1	19,4	22,2	22,0	22,1	22,5	22,6	23,1	23,4	24,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	1,5	1,4	3,8	2,8	3,3	3,4	2,9	2,7	2,7	2,6	2,5	2,7
ИТОГО ДОХОДОВ	20,6	19,1	22,9	22,2	25,5	25,4	25,0	25,2	25,3	25,7	25,9	26,9
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	27,2	29,2	28,7	28,7	29,8	29,8	30,9	31,4	31,6	32,1	32,0	33,3
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
2. На оборону	3,6	5,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,4
3. На содержание правоохранительных органов	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
4. На науку	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Социальн. и коммунальные услуги	8,8	9,4	9,4	9,3	9,2	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,6
6. Государственные услуги народному хозяйству	6,5	7,4	7,7	8,5	8,5	8,5	9,1	9,4	9,5	9,7	9,9	10,1
7. Прочие функции	4,9	3,5	3,4	3,0	4,5	4,4	4,8	4,9	5,1	5,3	5,2	5,7
7.1. Прочие расходы	1,3	1,6	1,9	1,8	2,3	2,2	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	3,3
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,9	1,7	1,0	1,5	2,8	2,6	2,9	3,5	3,7	4,0	3,6	3,6
1. Предприятиям	0,3	0,8	0,8	1,0	0,8	1,2	1,3	2,3	2,5	2,6	2,5	2,4

(см. продолжение)

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
2. Недоперечислено доходов бюджету Центральным банком	0,6	0,9	0,3	0,5	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
3. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	28,0	30,9	29,7	30,2	32,6	32,5	33,9	34,9	35,3	36,1	35,6	37,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,4	-12	-6,8	-8,0	-7,0	-7,1	-8,9	-9,7	-10	-10	-9,6	-10

Исполнение федерального бюджета

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1. Налог на прибыль предприятий	2,9	2,4	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7
2. НДС	4,5	3,8	3,7	3,5	3,5	3,4	3,6	3,6	3,6	3,8	3,7	3,8
3. Акцизы	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
4. Спецналог	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
5. Налоги на внешнюю торговлю	0,8	0,8	0,7	0,7	3,3	3,0	2,7	2,5	2,6	2,7	2,7	3,0
6. Прочие налоги	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	8,9	7,6	8,3	8,3	10,8	10,3	10,3	10,2	10,2	10,5	10,7	11,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,2	0,4	2,4	1,6	2,2	2,3	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5
И Т О Г О ДОХОДОВ	9,1	8,0	10,7	9,8	13,0	12,6	12,0	11,8	11,7	12,0	12,1	12,7
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	15,5	18,3	16,7	16,8	17,6	17,2	18,3	18,3	18,1	18,8	18,7	19,6
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
2. На оборону	3,6	5,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,4
3. На содержание правоохранительных органов	1,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7
4. На науку	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Социальные и коммунальные услуги	1,5	1,9	1,7	1,8	1,7	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,4	2,4	2,3	2,9	2,8	2,7	3,0	2,9	2,7	3,0	3,0	2,9
7. Прочие функции	6,1	5,6	5,2	4,8	6,1	5,9	6,5	6,7	6,7	7,0	7,0	7,6
7.1. Прочие расходы	0,5	0,8	0,8	0,7	1,3	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8

(см. продолжение)

1994	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
7.2. Расходы на ВЭД	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления	2,1	3,0	2,9	2,9	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	3,4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,7	1,6	1,0	1,5	2,8	2,7	3,2	3,7	3,8	4,1	3,6	3,5
1. Другим уровням государственного управления	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0
2. Предприятиям	0,0	0,6	0,6	4,5	0,7	1,0	1,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,2
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	0,6	0,9	0,3	3,0	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
4. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	16,2	19,8	17,6	18,2	20,4	20,0	21,5	22,0	21,9	22,8	22,2	23,1
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,1	-11,8	-6,9	-8,4	-7,4	-7,4	-9,4	-10,2	-10,2	-10,8	-10,2	-10,4
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	8,3	11,9	8,1	8,4	3,7	10,6	11,2	11,5	11,1	11,8	10,9	11,2
1. Внутреннее финансирование	8,3	11,9	8,1	8,4	2,1	9,2	9,9	10,6	10,1	10,6	9,8	10,2
2. Внешнее финансирование (нетто)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	1,3	0,9	1,0	1,2	1,0	0,9

Источник: Минфин РФ.

В этих условиях Правительство финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита ЦБ России, предоставленного в соответствии с решением Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики от 25 января 1994 года. В результате бюджетная политика в первом квартале 1994 года по сравнению с 1993 годом даже претерпела некоторое ужесточение[186].

[186] Государственные расходы сократились с 19,2% ВВП в 1993 году до 16,7% ВВП за первый квартал 1994 года. Дефицит федерального бюджета составил за три месяца 1994 года 6,9% ВВП по сравнению с 7,8% за 1993 год. Дефицит федерального бюджета был профинансирован в основном за счет кредитов центрального банка.

Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось[187]. Однако при анализе необходимо учитывать изменение порядка отражения доходов бюджета в официальной статистике Минфина РФ, осуществленное в мае 1994 года[188]. Исполнение расходной части бюджетов в первом полугодии следовало за динамикой доходов. В соответствии с отмеченным выше Законом Правительству РФ было разрешено финансирование расходов исходя из проектировок федерального бюджета на 1994 год, одобренных Правительством, в меру фактического поступления налогов и платежей[189]. В результате аналогично 1993 году постоянно увеличивался разрыв между обязательствами бюджета и фактическим исполнением его расходной части. За шесть месяцев из федерального бюджета было профинансировано лишь 72% полугодового плана.

---

[187] Доходы консолидированного бюджета увеличились с 22,9% ВВП за первый квартал до 25,4% ВВП за полугодие, налоговые доходы с 19,1% ВВП до 22,0% ВВП, соответственно. Поступления в республиканский бюджет выросли с 10,7% ВВП в первом квартале до 12,6 % ВВП в первом полугодии 1994 года.

[188] До мая 1994 года доходы государства от операций в валюте непосредственно не отражались в статистике. Соответствующие доходы государства аккумулировались в Республиканском валютном резерве, а в бюджете фиксировались лишь операции по продаже валютных средств из этого источника. Начиная с мая 1994 года в бюджете стали отражаться доходы и расходы государства от операций в валюте. В наших таблицах доходы от продажи Министерством финансов валютных средств отражались в разделе неналоговых доходов. Однако перенос отмеченной статьи в раздел доходов от внешнеэкономической деятельности вызвал изменение не только соотношения налоговых и неналоговых доходов, но и объема доходов. Это объясняется тем, что доходы от продажи валюты лишь в среднем отражали доходы от централизованного экспорта и др. валютных поступлений, т.к. наблюдался лаг между поступлением средств в республиканский валютный резерв и поступлением доходов от продажи из него валютных средств

[189] Расходы федерального бюджета возросли с 16,7% ВВП во втором квартале до 17,2% ВВП за первое полугодие. Расходы и ссуды за вычетом погашений - с 17,6% ВВП до 20,0% ВВП, соответственно. Дефицит федерального бюджета возрос с 6,9% ВВП до 7,4 ВВП. Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (5,1% ВВП), выпуска ценных бумаг (1% ВВП) и внешнего финансирования - 1,3% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5% ВВП).

В третьем квартале 1994 года несколько стабилизировалась ситуация с поступлением налогов в бюджеты Российской Федерации[190]. После принятия закона о бюджете, т.е. в третьем квартале, расходы федерального правительства стали увеличиваться несколько более быстрыми темпами. Дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года[191].

Необходимо отметить важную особенность бюджетного процесса, дополнительно затруднявшую начало осуществления ограничительной финансовой политики в 1994 году. Трудности были связаны с формальными просчетами правительства при разработке проекта бюджета: прогноз инфляции и ВВП (как реального, так и номинального) был существенно завышен[192]. Ни Министерство экономики, ни Министерство финансов не учли в прогнозе последствий ужесточения финансовой политики в конце 1993 года. Между тем, если в целом за 1993 год денежный агрегат M_2 увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года M_2 рос на 6,8% в месяц, а летняя инфляция снизилась до 5-6%, что было ниже ожидавшихся значений.

В результате динамика номинального валового внутреннего продукта весной 1994 года начала отставать от прогнозной. Соответственно, номинальные объемы доходов бюджета стали в ускоряющемся темпе отставать от зафиксированных в законе о бюджете номинальных объемов расходов. Нарастание неисполненных бюджетных обязательств в 1994 году вызвано в отличие от 1993 года не только завышенной долей расходов в ВВП (что также имело значение), но и их завышенными номинальными объемами.

---

[190] Налоговые доходы бюджетов России составили за январь - сентябрь 22,6% ВВП, налоговые доходы федерального бюджета - сохранились на уровне января - июня 1994 года (10,1% ВВП). В целом доходы консолидированного бюджета составили за три квартала 25,3% ВВП, федерального - 11,6% ВВП

[191] Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (8,5% ВВП), выпуска ценных бумаг (1,2% ВВП) и внешнего финансирования 1,0% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5 ВВП).

[192] В проект бюджета был заложен объем ВВП, равный 725 трлн руб., что было выше фактически реализовавшихся цифр.

Правительство не решилось профинансировать весь объем расходов, зафиксированный в законе о бюджете. В таблице 7.5 приведены данные об исполнении федерального бюджета в 1994 год. Представленные данные позволяют сравнить утвержденные в законе цифры и их фактическое исполнение. Кроме того, проект бюджета на 1994 год приведен в вид, соответствующий фактическому ВВП[193]. Таблица показывает, что налоговые доходы бюджета составили 58% от зафиксированной в законе цифры. Однако даже если учесть ошибку в прогнозировании ВВП, произошел недобор налогов на 34%. В целом доходов федерального бюджета получено в размере 63% от утвержденных в законе. Если же скорректировать запланированные доходы на меньший объем ВВП, то 73%.

Расходы бюджета были профинансированы на 75% от закона и на 85% от скорректированной цифры. При этом степень секвестрирования расходов бюджета по отдельным статьям различалась весьма значительно, и во многом определялась потенциалом лоббирования тех или иных социальных сил, заинтересованных в бюджетном финансировании[194]. Таким образом, несмотря на то, что профинансированы были весьма высокие в реальном выражении расходы, в течение года нарастали объемы невыполненных обязательств. Как и в предыдущие годы реформы, обеспечение исполнения завышенного по расходам бюджета осуществлялось с помощью секвестрирования. Это позволяло правительству избегать длительного согласования необходимых сокращений

---

[193]Для этого номинальные показатели бюджета умножены на коэффициент 630/725, где 630 трлн руб. - фактический ВВП, 725 трлн руб. - прогнозный, заложенный в расчеты бюджета.

[194] Единственной статьей расходов, по которой наблюдалось превышение расходов над плановыми, было государственное управление (110% от зафиксированной в законе величины). Расходы на социальные цели были профинансированы на 75% плана, в том числе на образование - 76%; культуру, искусство и средства массовой информации - 67%; здравоохранение - 61%; социальное обеспечение - 40%. На низком уровне находилось финансирование народного хозяйства - 67%. При этом в наибольшей степени недофинансировались капитальные вложения. В крайне тяжелом положении оказалась российская наука - из бюджета было выделено только 59% плановых назначений. Расходы на оборону были профинансированы на 70% плана. Несколько выше процент финансирования правоохранительных органов, судебной власти и прокуратуры - 82%.

расходов с законодательной властью и не допускать катастрофического нарастания дефицита бюджета. Однако нельзя не отметить, что этот принцип приводит к усилению дискреционного характера бюджетных решений, т.к. априорно не устанавливалось жестких правил осуществления секвестра. При этом степень финансирования тех или иных отраслей пропорциональна силе влияния групп со специальными интересами. Кроме того, даже равномерное (недискреционное) недофинансирование расходов вряд ли является рациональным бюджетным решением, поскольку совершенно очевидно, что в различных отраслях отличается предельная отдача бюджетных средств как из-за их различной приоритетности, так и различной напряженности бюджетного финансирования.

7.7 Реконструкция бюджета 1994 года

Бюджетная отчетность в 1994 году уже гораздо лучше отражает международные стандарты, чем в 1992-1993 годах. Для получения реконструкции доходов и расходов государства нам пришлось лишь включить в данные Минфина отчет об исполнении государственных внебюджетных фондов, а также добавить к расходам по обслуживанию внутреннего долга затраты на обслуживание Государственных краткосрочных обязательств. Эти расходы, равные стоимости дисконта за отсутствием в то время купонных инструментов, составляют по данным Госкомстата РФ 7,1 трлн руб.

Налоговые доходы федерального бюджета составили в 1994 году 11,2% ВВП. В сумме с неналоговыми доходами поступления в федеральный бюджет достигли 12,7% ВВП[195]. Доходы бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов составили 36,2% ВВП, что значительно ниже, чем в 1993 году (40,6% ВВП). При этом налоговые доходы бюджетной системы России снизились с 38% ВВП в 1993 году до 33,7% в 1994 году[196].

---

[195] Налоговые доходы консолидированного бюджета за двенадцать месяцев составили 24,3% ВВП, доходы консолидированного бюджета - 26,9% ВВП.

[196] Это объясняется уменьшением налоговых доходов федерального бюджета (на 1,9% ВВП), местных бюджетов (на 1,2% ВВП) и внебюджетных фондов (на 1,1% ВВП).

Расходы и ссуды за вычетом погашений составили 47,5% ВВП, что меньше соответствующего значения 1993 года на 1,1% ВВП[197]. Наиболее заметно сократились расходы на внешнеэкономическую деятельность (за счет практически полного прекращения авансирования расходов предприятий по централизованному экспорту) - на 3% ВВП, расходы на народное хозяйство - примерно на 1% ВВП при одновременном некотором увеличении расходов на социальные цели, государственное управление, обслуживание внутреннего долга и др.

Дефицит федерального бюджета составил 11,8% ВВП. Этот дефицит был профинансирован за счет кредита Центрального банка в размере 7,6% ВВП, продажи государственных ценных бумаг (2,2% ВВП), выпуска казначейских обязательств (1,1% ВВП) и внешнего финансирования на сумму 0,9% ВВП. При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%.

Таблица 7.6

Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1994 г.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	2,7	7,8		10,5	29,0
1.1. Подох.налог с физ.лиц	0,0	2,8		2,8	7,6
1.2.Налог на прибыль предприятий	2,7	5,0		7,7	21,3
2. Отчисл. в фонды соц.страх.			8,6	8,6	23,7
2.1. Работающие по найму			0,2	0,2	0,5
2.2. Работодатели			8,4	8,4	23,2
Пенсионный фонд			5,8	5,8	15,9
Фонд соц.страх.			1,2	1,2	3,3
Фонд занятости населения			0,5	0,5	1,2
Государственный фонд обязат.мед. страхования			1,0	1,0	2,8
3. Налоги на собственность	0,1	1,0		1,1	3,0
3.1. Налог на имущество		0,8		0,8	2,1
3.2. Земельный налог	0,0	0,2		0,3	0,7
(см. продолжение)					
3.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	0,1	0,0		0,1	0,2

197 Расходы и ссуды за вычетом погашений составили 48,6% ВВП в 1993, без учета расходов внебюджетных фондов, оставленных на предприятиях.

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
4.Внутр.налоги на тов. и услуги	5,3	3,2		8,5	23,4
4.1. НДС	3,8	2,2		5,9	16,3
4.2. Акцизы	0,7	0,5		1,2	3,2
4.3.Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя	0,0	0,0		0,0	0,1
4.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами	0,1	0,3		0,4	1,1
4.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	0,1			0,1	0,3
4.6. Спецналог	0,7	0,2		0,9	2,5
5. Налоги на внешнюю торговлю	3,0	0,0		3,0	8,4
5.1. Импортная пошлина	0,4			0,4	1,1
5.2.Экспортная пошлина	0,5			0,5	1,4
5.3. Прочие поступл. от внешне-экон. деятельности	1,5			1,5	4,2
5.4. Поступлен. монополии гос-ва на операции по центра лизов. экс-порту	0,6			0,6	1,6
6.Прочие налоги	0,0	1,0		1,0	2,8
6.1. Госпошлина	0,0	0,0		0,1	0,2
6.2. Прочие налоги и сборы	0,0	0,9		0,9	2,6
7. Внебюджетные фонды			0,8	0,8	2,3
7.1. Дорожн. фонды			0,8	0,8	2,2
7.2.Прочие внебюджетные фонды			0,0	0,0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУП-ЛЕНИЯ	11,2	13,1	9,5	33,7	92,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					
1. Остатки бюджетных ср-в на нач. года, обращаемые на покрытие расходов	0,0	0,1		0,1	0,3
2. Прибыль Центр. Банка	0,3	0,0		0,3	0,5
3. Курсовая разница	0,5	0,0		0,5	1,0
4. Прочие неналог. поступления	0,7	0,9		1,7	3,5
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ					
1.Доходы от приватизации	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2
ИТОГО ДОХОДОВ	12,7	14,2	9,5	36,3	76,5
ДОТАЦИИ		3,4	0,1	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	12,7	17,6	9,6	36,3	76,5
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГА-ШЕНИЯ					
I. Государственные расходы	21,0	17,1	9,2	43,9	92,3
1. Государственные услуги общего назначения	0,6	0,5		1,1	2,4
2. На оборону	4,4	0,0		4,4	9,4
3. На содерж. правоохранит. орга-нов	1,7	0,1		1,8	3,8
(см. продолжение)					
4. На науку	0,5	0,0		0,5	1,0

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
5. Социальные и коммун. услуги	1,9	7,8	8,3	18,0	37,8
5.1.Образование	0,9	3,5		4,4	9,2
5.2.Культура, исскуство и ср-ва масс. Информации	0,3	0,5		0,7	1,5
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	0,4	2,8		3,1	6,6
5.4. Социальн. обеспечен.	0,2	0,4		0,5	1,1
5.5. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	0,2	0,0		0,2	0,4
5.6.Пособия и компенсац. выплаты на детей	0,0	0,7		0,7	1,4
5.7. Соц.услуги за счет внебюдж. Фондов			8,3	8,3	17,5
Пенсионный фонд			5,9	5,9	12,5
Фонд соц.страхов.			1,1	1,1	2,2
Фонд занятости			0,4	0,4	0,8
Фонд обязательного медици-нского страхования			1,0	1,0	2,0
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	2,9	7,2	0,8	10,9	23,0
7. Прочие функции	9,0	1,5		7,1	15,0
7.1. Прочие расходы	1,8	1,5		3,3	6,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	0,7	0,0		0,8	1,7
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга в т.ч.:	2,6			2,6	5,4
7.3.1 Расходы по обслуживанию ГКО	0,2			0,2	0,5
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0,5			0,5	1,0
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	3,4			x	
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	3,5	0,2		3,6	7,7
1. Бюджетные ссуды	2,2	0,2		2,4	5,1
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,1			-0,1	-0,3
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	0,3			0,3	0,6
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	0,8			0,8	1,7
5. Кредит на конверсионные нужды	0,1			0,1	0,2
6. Кредит на инвестиционные нужды	0,1			0,1	0,3
7. Государственные кредиты странам СНГ	0,1			0,1	0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	24,5	17,3	9,2	47,5	100,0
(см. продолжение)					
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус	-11,8	0,3	0,4	-11,2	-23,5

	Республиканский бюджет	Местные бюджеты	Внебюджетные фонды	Консолидированный бюджет	
	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% ВВП	% бюдж
РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ					
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	11,8	-0,3	-0,4		
1. Поступление от реализации ценных бумаг	2,2				
2. Кредиты Центр.банка (нетто)	7,6				
3. Кредиты Внешторгбанка	0,1				
4. Внешнее финансирование	0,9				
5. Казначейские обязательства	1,1				
6. Прочие поступления	0,3				
8. Изменение остатков по счетам	-0,5	-0,3	-0,4		
СПРАВОЧНО: в 1994 году ВВП составил 630 трлн руб.					

Источник: Минфин РФ, Госкомстат России, ИЭППП

7.8 Курс на жесткую финансовую политику

В начале осени 1994 года правительство, руководимое В. Черномырдиным, круто изменило концепцию макроэкономической политики. Если летом Правительство придерживалось концепции умеренно жесткой денежно - кредитной политики, направленной на постепенную стабилизацию при активной поддержке народнохозяйственного комплекса[198], то в августе - сентябре начала разрабатываться принципиально иная схема. Речь пошла о существенном ужесточении денежной и бюджетной политики с тем, чтобы к концу 1995 года обеспечить финансовую стабилизацию с темпами инфляции около 1% в месяц. Как будет показано, при утвержденном бюджете на 1994 год это изменение политики мало повлияло на процесс исполнения бюджета (дефицит в четвертом квартале не снизился). Однако в сентябре - декабре практически в два раза замедлились темпы роста денежной массы.

Одним из серьезных факторов, политические последствия которого способствовали переходу к жесткой финансовой политике, стал валютный кризис октября 1994 года. В результате роста денежной массы в апреле - июне 1994 года, в октябре началось резкое ускорение темпов роста цен и произошло обвальное падение курса

[198] Программные заявления предусматривали обеспечение в 1995 году снижающихся темпов инфляции, которая к концу года составила бы 3% - 5% в месяц.

рубля. Анализ причин октябрьского валютного кризиса был темой многих работ и выступлений, в которых его пытались объяснять и целенаправленной деятельностью Министерства финансов, заинтересованного в девальвации рубля, чтобы повысить рублевую оценку доходов от внешнеэкономической деятельности, и сговором ряда крупных коммерческих банков, игравших на понижение рубля, и халатностью руководства Минфина, Центробанка и других ведомств России. Разумеется, основной причиной кризиса была денежная и бюджетная политика весны - лета 1994 года. При сохранявшемся дефиците в 10% ВВП вряд ли можно было ожидать другого развития событий.

Разразившийся в сентябре-октябре 1994 г. валютный кризис, еще раз продемонстрировав всю серьезность финансовых проблем в экономической политике, вызвал настоящий политический шок. Были отправлены в отставку председатель Центрального банка России В.Геращенко и и. о. министра финансов С.Дубинин. Важным последствием кризиса следует также считать усиление решимости Правительства и Президента следовать курсом жесткой финансовой политики.

Ужесточение денежно-кредитной политики в последнем квартале 1994 г. отчасти было связано с подготовительными мерами, нацеленными на начало стабилизационной программы 1995 г. Отчасти же сыграла роль политическая установка на поддержание стабильных заниженных темпов роста курса доллара. Такая политика стоила Центральному Банку значительного уменьшения золотовалютных резервов, что в начале следующего года поставило финансовую систему перед угрозой нового валютного кризиса и в принципе могло сорвать решающую стабилизационную попытку 1995 года. Среднемесячный прирост денежной массы снизился в четвертом квартале 1994 г. до 6%, хотя именно в этом периоде показатель инфляции достиг пиковых значений (16.4% в декабре). Всплеск инфляции был чисто инерционным, и произошел в результате ослабления политики ЦБР весной-летом 1994 г. Инфляция была также подстегнута серией спекулятивных атак на рубль в августе-сентябре, последовавших за денежными накачками и закончившихся валютным крахом 11 октября. Помимо прочего, сыг-

рало роль начало военных действий в Чечне в декабре 1994 года, создавшее неблагоприятный политический фон в стране.

7.9 Кредитно-денежная политика 1994 года

В соответствии с совместным Заявлением Правительства и ЦБР об экономической политике в 1994 году, Банк России осуществлял контроль за денежной базой. С этой целью программой были установлены ежеквартальные лимиты прироста чистых внутренних активов денежно-кредитных органов, включая лимиты чистого кредитования расширенного Правительства. Согласно данным ограничениям, на конец 1994 г. величина чистых внутренних активов была установлена в размере 52,5 трлн руб., а чистого кредита расширенному Правительству - 51,6 трлн руб. Как видно, львиную долю ЧВА к началу финансовой стабилизации 1995 года составляли кредиты Центрального банка Правительству.

Фактическое значение ЧВА не превышало установленного денежной программой лимита и достигло к 1 января 1995 г. 45.3 трлн руб. В то же время кредит расширенному Правительству возрастал более быстрыми темпами и достиг 67.3 трлн руб. к концу года, то есть был на 14 трлн руб. выше ограничения денежной программы. Такое превышение было связано, во-первых, с расхождением дефицита бюджета, заложенного в денежной программе и в бюджете на 1994 год (разница 16 трлн руб.), и, во вторых, с переоформлением части задолженности коммерческих банков Центральному банку (по кредитам сельскому хозяйству и северным завозам) в задолженность Правительства. В результате номинальные кредиты Министерству Финансов выросли в 4.9 раза, тогда как кредиты коммерческим банкам возросли лишь в 2.2 раза. Доля финансирования бюджетного дефицита кредитами Центробанка выросла в 1994 г. до 90% от общего объема выданных кредитов, а доля кредитов на рефинансирование коммерческих банков сократилась до 8%. С 1994 года Центробанк начал проводить ежемесячные аукционы по кредитам, выдаваемым коммерческим банкам сроком на 3

месяца, однако их доля в рефинансировании банковской сферы была незначительной[199].

Вследствие некоторого ужесточения политики рефинансирования коммерческие банки столкнулись с первыми (за годы реформ) трудностями в обеспечении пассивами. Это привело к усилению конкуренции между банками на рынке депозитов. Непредвиденное снижение инфляции во втором и третьем квартале 1994 г. повлекло довольно заметное падение процентных ставок. Необходимость приспособления к новой ситуации наталкивалась на ограничения, накладываемые конкуренцией на рынке депозитов. Такая ситуация способствовала привлечению больших объемов сбережений населения в банковский сектор. Это смягчило остроту проблемы ликвидности, связанную с сокращением рефинансового кредитования. К тому же денежная эмиссия, особенно интенсивная во втором и третьем квартале, фактически устранила проблемы, связанные с неэффективностью банковского сектора (впрочем, возникшие снова летом 1995 г.).

Объем денежной массы в обращении M_2 увеличился за 1994 г. в 2,95 раза, составив на 1 января 1995 г. 97,8 трлн руб. Среднемесячный темп прироста денежной массы был на уровне 9,5%. Максимальными темпами денежная масса увеличивалась во втором квартале (в среднем на 16,1% в месяц), а минимальными - в первом (6,1%). Рост денежной базы в 1994 г. составил 2.9 раза, а ее абсолютное значение к концу года - 48,2 трлн руб. (см. табл. 7.7). Как и в предыдущем году, денежная масса в 1994 г. наращивалась в основном за счет централизованного кредитования Правительства и экономики. На долю кредитов Правительству пришлось около 75% кредитной эмиссии Центрального банка. Из-за неразвитости рынка государственных обязательств внутреннее финансирование дефицита еще не могло происходить на основе рыночных заимствований. Кроме того, размеры первичного дефицита еще оставались достаточно высокими (7-10% ВВП).

---

[199] В 1996 году на смену кредитным аукционам пришел механизм ломбардного кредитования, занявший с конца 1996 г. доминирующее положение в системе денежного предложения.

Таблица 7.7

1994 год	Денежная база	M2	Ставка рефинансирования ЦБР	Межбанковская ставка по 1-3 мес. кредитам	Месячная инфляция (ИПЦ)	Реальная межбанковская процентная ставка
в % к предыдущему месяцу						
Январь	2	4	17,5	17,9	17,9	0
Февраль	10	7	17,5	17,8	10,8	6,3
Март	9	9	17,5	17,5	7,4	9,4
Апрель	19	17	17,1	16,7	8,5	7,5
Май	9	13	16,7	15	6,9	7,6
Июнь	14	14	12,9	12,6	6	6,2
Июль	15	8	12,9	11,3	5,3	5,7
Август	6	10	10,8	10	4,6	5,2
Сентябрь	9	9	10,8	10	7,7	2,2
Октябрь	4	4	14,2	12,4	14,7	-2,3
Ноябрь	5	5	15	12,9	14,5	-1,9
Декабрь	10	14	15	13,5	16,4	-2,5

Источники: Рабочий Центр Экономических Реформ.

Вообще, проводившаяся в первые три квартала 1994 года “умеренно-жесткая” финансовая политика характеризуется отсутствием каких-либо правил и целиком определяется текущим соотношением политических сил и приоритетов. Принятая весной совместным заявлением Правительства и ЦБР денежная программа еще не играла роли эффективного ограничителя действий монетарных властей (как и не стала таковой денежная программа на 1993 год). Рост кредитной эмиссии происходил особенно бурно с января по август, со среднемесячным темпом 12%. В результате среднемесячный темп прироста потребительских цен увеличился с 6.4% весной-летом до 15.5% в четвертом квартале. Сохранявшиеся на протяжении весны и лета стабильно низкие темпы роста курса доллара (около 1% в неделю) не смогли предотвратить всплеск инфляционных ожиданий осенью и, наоборот, спровоцировали валютный кризис в сентябре-октябре.

Это наглядно продемонстрировало, что попытки использовать номинальный якорь (пусть даже в очень мягкой форме) при сохранении денежно-кредитной экспансии могут иметь разрушительные последствия. Российский опыт 1994 г. также подтвердил, что независимо от намерений Правительства чисто дискреционная макроэкономическая политика не обеспечивает стабильности и не может быть эффективной[200].

[200] Подобные действия правительства анализируются в ряде работ, начиная с классической работы Kydland F., Prescott E. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, обосновывающей преимущества стабильных правил налоговой и кредитно-денежной политики по сравнению со свободой выбора политических решений.