



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 7Р

**Законодательные и
политические аспекты
бюджетной политики в
постсоветской России**

Москва, 1998

**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
№ 7Р**

**Законодательные и
политические аспекты
бюджетной политики в
постсоветской России**

С.Г. Синельников-Мурылев

С.Б. Баткибеков

А.Б. Золотарева

Москва, 1998

**Институт экономических проблем переходного периода
Основан в 1992 г.**

**Учредители: Академия народного хозяйства при
Правительстве РФ и
Российская Академия наук.**

Директор: Е.Т.Гайдар

**Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09
ноября 1995 г.**

103918, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
E-mail: iet@online.ru

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998

Содержание

Введение	5
I Состояние государственных финансов накануне радикальных реформ.....	8
II Основные факторы бюджетной политики до конституционного кризиса 1993 года	15
2.1 Правительство и Парламент до осени 1993 г.	15
2.2 Бюджетная политика до политического кризиса 1993 года	20
2.2.1 Этап жесткой бюджетной политики при ликвидации денежного навеса	20
2.2.2 Воздействие процесса усиление популизма на ослабление финансовой политики	22
2.2.3 Попытка изменения приоритетов финансовой стратегии при рассогласованности действий Правительства и Центрального банка.....	27
2.2.4 Бюджетные проблемы как основа конфликта между исполнительной властью и Парламентом	30
III Создание предпосылок и осуществление финансовой стабилизации после политического кризиса 1993 года.....	37
3.1 Регламентация прав и взаимодействия Правительства и Парламента по Конституции 1993 года.....	38
3.2 Бюджетная политика после разрешения конституционного кризиса.....	43
3.2.1 Сокращение расходных обязательств государства	43
3.2.2 Несовершенство бюджетного законодательства как фактор бюджетной политики	45
3.2.3 Замедление темпов преобразований в финансовой сфере	49
3.2.4 Бюджетное планирование и исполнение бюджета в 1994 году	53

3.2.5 Курс на жесткую финансовую политику	57
IV Жесткая бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации	63
4.1 Совершенствование законодательства о бюджетном процессе в 1995 - 1997 годах.....	63
4.2 Процесс финансового планирования на этапе стабилизации	66
4.3 Бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации	70
V Бюджетная политика на современном этапе	76
5.1 Бюджетная политика в год президентских выборов	77
5.2 Состояние государственных финансов и необходимость ускорения структурных реформ в сферах-получателях бюджетных ресурсов.....	86
5.3 Попытка ускорения экономических реформ в 1997 году	90
VI Регулирование межбюджетных отношений в России в 1991 - 1997 годах	97
VII Некоторые предложения по совершенствованию бюджетного законодательства	108
Приложение	117

Введение

Данная работа является окончательным докладом, выполненного в рамках исследовательского проекта "Влияние и роль правительства и парламента России в бюджетном процессе". В ней рассмотрены проблемы взаимоотношения исполнительной и законодательной власти в процессе формирования и проведения бюджетной политики в пореформенный период вплоть до настоящего момента. Анализ включает в себя наиболее современные тенденции в проведении бюджетной политики, а также предложения по совершенствованию бюджетного законодательства, направленные на совершенствование механизмов бюджетной политики.

Работа состоит из 7 основных разделов, первые пять из которых посвящены анализу бюджетной политики, в том числе и краткому анализу ситуации доставшейся в наследство от советского периода. Анализ, проведенный в первых 5 главах проводился в хронологическом порядке с логическим разбиением на периоды, которым соответствовали различные этапы бюджетной политики. В шестом разделе рассмотрены некоторые вопросы фискального федерализма в России в период с 1991 по 1997 годы. В заключительной седьмой части представлены предложения по совершенствованию бюджетного законодательства.

Первый раздел коротко излагает основные моменты кризисного положения государственных финансов в 1991 году накануне либерализации цен. Показаны основные причины фискального кризиса и последовавшего за ним финансового кризиса на фоне борьбы руководства СССР с главами союзных

республик, стремящихся к политической и экономической самостоятельности.

Второй раздел работы анализирует этап бюджетной политики, имевший место с 1992 по осень 1993 года, момент разрешения конституционного кризиса. В нем отдельным подразделом выделено описание места и роли парламента и правительства в конституционном строе Российской Федерации на соответствующий период. Второй подраздел посвящен рассмотрению фактических аспектов осуществления бюджетной политики на данном этапе. Кроме того, проанализированы взаимоотношения между правительством и Центральным Банком, а также правительством и Парламентом.

Вопросу бюджетной политики после разрешения кризиса 1993 года посвящен третий раздел. По аналогии со вторым разделом в первой части рассматривается положение и роль правительства и парламента, но уже по новой конституции 1993 года. Во втором подразделе изложена динамика бюджетной политики в конце 1993-1994 годах. Рассмотрены причины ослабления бюджетной политики начала 1994 года и последовавшей за этим необходимости ужесточить финансовую политику в конце года. Кроме того в данном разделе подробно рассматривается вопрос несовершенства бюджетного законодательства, оказавшего заметное влияние на осуществление бюджетной политики в 1993-1994 годах.

В четвертом разделе представлен анализ бюджетной политики проводившейся правительством Российской Федерации на этапе финансовой стабилизации в 1995 году. Продолжено рассмотрение вопросов, связанных с бюджетным законодательством и с процессом его совершенствования, начавшимся в 1995 году.

Пятый, последний посвященный непосредственно анализу проведению бюджетной политики раздел рассматривает 1996 и 1997 годы. При этом акцент при анализе 1996 года сделан на его предвыборный характер, а 1997 – на то, что при существовавшей возможности осуществления разумно жесткой бюджетной политики правительство на практике оказалось не вполне способным ею воспользоваться.

Вопросу бюджетного федерализма посвящен шестой раздел данной работы. В нем подробно анализируется динамика законодательства регулирующего данный вопрос. В конце раздела представлены основные недостатки современного механизма распределения бюджетных средств между федеральным и региональными бюджетами.

Наконец, заключительный седьмой раздел включает в себя предложения по совершенствованию бюджетного законодательства, вытекающие из проведенного в рамках проекта анализа.

I Состояние государственных финансов накануне радикальных реформ

В российской и зарубежной литературе достаточно полно и широко освещены проблемы функционирования бюджетных систем командно-иерархических экономик социалистического типа¹. Большое количество работ, появившихся во второй половине восьмидесятых - начале девяностых годов, были посвящены изучению процессов обострения кризиса командно-иерархических экономик, и приведших в дальнейшем к распаду системы социализма². В этих работах наряду с обобщением теоретических недостатков социалистически организованных экономик изучены факторы, непосредственно ускорившие развитие кризиса социализма. Среди причин, объясняющих кризис социалистических экономик, обычно выделяют (см., например, Andreff, 1990): избыточные инвестиции, конфликт перераспределения, объясняющий рост инфляции, сжатие ресурсов экстенсивного роста, структурные и отраслевые дисторции, невозможность социалистической экономики адаптироваться к технологическим новациям, реформы “сверху” и т.д.

¹См., например, Bergson, 1964; Родионова, 1986; Шеховцов 1983; Роль финансов, 1986; Государственный бюджет, 1987; Сорокин, 1986; Nove, 1991; Sapir, 1992; Andrev, 1993 и др.

² В числе таких работ следует отметить (Birman, 1988; Adam, 1989; Andreff, 1990; Fitoussi, 1990; Kornai, 1990; Liptin, Sachs, 1990; Nove, 1991; Blachard, Dornbusch, 1991; Blommenstein, Marrese, 1991; Csaba, 1991; Tchand, Lory, 1991; Goldman, 1991; Boettke, 1993; Andreff, 1993; Ellman, Kontorovich, 1992; Goldman, 1994; Dambrovsky, 1995).

Мы не будем анализировать все факторы распада социалистических экономик, а ограничимся рассмотрением проблем бюджетной политики на стадии позднего социализма перед его распадом, которые несколько хуже изучены в экономической литературе³. Такое рассмотрение необходимо для понимания законодательного, институционального и макроэкономического контекста, в котором осуществлялась бюджетная политика в России в 1992 - 1997 годах.

Основными доходными источниками консолидированного бюджета СССР в 60-е - 80-е годы были платежи из прибыли предприятий, налог с оборота, подоходный налог с населения, доходы от внешнеэкономической деятельности. При этом структура доходов бюджета в течение всего послевоенного периода менялась весьма незначительно. Однако к середине 80-х годов закончился период бюджетной стабильности социализма⁴. Важную роль в нарастающего бюджетного неравновесия в странах Восточной Европы и в Советском Союзе сыграл ряд типичных для этих стран факторов. В их числе, в первую очередь, следует отметить очередной этап осуществления частичных реформ экономики централизованного планирования, которые с той или иной степенью интенсивности осуществлялись во всех социалистических странах⁵. Медленный, но постепенно ускоряющийся процесс либерализации общественной жизни на протяжении 60-70-х привел к прогрессирующей деградации традиционных административных инструментов управления народным хозяйством. Осознание факта падения эффективности общественного производства вызывало у руководства страной желание дополнить жесткие директивные методы управления предприятиями экономическими стимулами, создать систему мотиваций эффективной

³ Более подробно эти проблемы рассмотрены в (Синельников, 1996).

⁴ На самом деле нарушение бюджетного равновесия стало проявляться ранее - в начале 70-х годов, но руководству СССР удавалось финансировать нарастающий разрыв между доходами и расходами бюджета за счет форсированной эксплуатации природных ресурсов и, главным образом, энергоносителей (Гайдар, 1997).

⁵ См. Fitoussi, 1990; Liptin, Sachs, 1990; Aslund, 1991; Tchand, Lory, 1991; Andreff, 1993; Blanchard, Froot, Sachs, 1994; Dambrovsky, 1995; Drach, 1984.

работы, отличную от ротации кадров в рамках управленческой иерархии, во многом основанной на неэкономическом принуждении (Гайдар, 1990). Такие попытки введения в иерархические процедуры народнохозяйственной координации системы, использующей экономические интересы на протяжении шестидесятых - восьмидесятых годов неоднократно имели место, см. (Lavigne, 1970; Brus, 1986; Adam, 1989; Nove, 1991). Вплоть до конца восьмидесятых годов осуществляемые новации более или менее быстро ассимилировались административной системой (May, 1979). Тем не менее, соответствующие преобразования привели к концу 80-х годов к двум наиболее серьезным изменениям в характере хозяйственной системы Советского союза. Во-первых, была резко повышена ориентация предприятий на максимизацию прибыли, что связано, главным образом, с введением некоторых правил ("нормативного метода") ее распределения между предприятиями и бюджетом. Во-вторых, предприятия получили определенную самостоятельность в хозяйственной деятельности и, соответственно, возможность наращивания финансовых результатов как в рамках установленных плановых заданий, так и за их пределами (так называемый государственный заказ охватывал не всю производственную программу предприятий).

В результате этих процессов активизация частичных реформ во второй половине 80-х годов, призванная восполнить падающую эффективность иерархической экономики за счет децентрализации прав принятия экономических решений, привела к прогрессирующей утрате централизованного контроля за государственными предприятиями. Это проявилось как в области взаимоотношений с бюджетом, так и в сфере заработной платы и ценообразования. Вследствие этого произошло резкое сокращение доходов бюджета за счет отчислений от прибыли предприятий (см., Синельников, 1996). Одновременно произошло падение поступлений налога с оборота и рост расходов на субсидирование розничных цен⁶.

⁶Это объясняется тем, что механизм административного ценообразования предполагал, что в случае превышения розничной цены над оптовой ценой разница поступала в государственный бюджет в виде налога с оборота, если же оптовая

Вторым фактором углубления фискального кризиса в период распада социализма явилось неблагоприятное изменение условий внешней торговли, выразившееся в ухудшении конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей, и соответствующем снижении доходов бюджета от внешнеэкономической деятельности⁷. Доходы государства от экспорта энергоносителей упали в 1985 - 1990 годах почти в два раза. Кроме этого сокращение доходов государства от внешнеэкономической деятельности произошло вследствие резкого уменьшения в 1985 - 1987 годах объема импорта потребительских товаров⁸, вызвавшего снижение поступлений налога с оборота.

В результате описанных процессов за последнее десятилетие существования СССР произошло резкое снижение доходов государства (на 6 процентных пункта ВВП) и рост расходов (на 1,6 процентных пункта ВВП). Дефицит бюджета (по официальной статистике без учета квазибюджетных операций) увеличился с 1,7% ВВП до 10,3% ВВП.

В связи с осознанием союзным правительством угрожающего положения в области государственных финансов в 1991 году был принят ряд мер по ужесточению бюджетной политики. В частности, были резко повышены отчисления на социальное страхование, установлен порядок обязательной продажи предприятиями 40% своей валютной выручки по фиксированному обменному курсу, введен налог с продаж и ряд других дополнительных налогов, проведено ограниченное

цена была выше установленной розничной цены, то разница субсидировалась из бюджета. Ослабление ценового контроля в конце 80-х годов привело к опережающему росту оптовых цен при сохранении относительно жесткого контроля за розничным ценообразованием. Соответственно, происходило снижение величины налога с оборота и рост ценовых субсидий.

⁷ Разумеется большое значение в снижении значимости сырьевого экспорта как важнейшего источника доходов бюджета имело исчерпание наиболее эффективных месторождений нефти и газа.

⁸ Изменение структуры импорта было обусловлено попыткой форсировать новый этап индустриализации страны, начатый в 1984 - 1985 годах под лозунгом "Ускорения социально-экономического развития". Эта политика в условиях падающих поступлений от внешнеэкономической деятельности включала сокращение импорта потребительских товаров в пользу закупок оборудования, комплектующих и т.п.

повышение розничных цен. Однако эта попытка добиться улучшения сбалансированности бюджета была обречена на неудачу. На протяжении длившейся в течение 1991 года “войны бюджетов” союзным и республиканскими правительствами было принято множество популистских решений, не позволивших достигнуть поставленной задачи роста налоговых поступлений.

Это объясняется еще и тем, что не предполагалось никаких изменений в наиболее слабом звене налоговой системы - налоге с оборота. Общее направление налоговой реформы в России в общих чертах совпадает с направлениями реформирования в странах Восточной Европы⁹. Она включала в себя переход от индивидуализированного по предприятиям распределения прибыли между хозрасчетными фондами предприятий и государственным бюджетом к налогу на прибыль, изменение системы налогообложения физических лиц с введением порядка декларирования доходов, изменение системы социального страхования путем выделения соответствующих фондов из бюджета и др. Однако преобразование налога с оборота и механизма изъятия доходов от внешней торговли началось лишь в 1992 году. До этого более 90% налога с оборота взималось через разницу в величине централизованно устанавливаемых розничных и оптовых цен. Поэтому весь 1991 год, характеризовавшийся опережающим ростом оптовых цен по сравнению с розничными, происходило постоянное снижение поступлений налога с оборота.

Таким образом, политический кризис СССР в начале девяностых годов был во многом обусловлен острым финансовым кризисом, в свою очередь явившегося следствием указанных в данном разделе причин. Борьба республик с союзным Правительством за суверенитет привела к фактическому двоевластию на территории России. В соответствии с решением Верховного Совета РСФСР от 20 июня 1990 года Российская Федерация была провозглашена суверенным государством.

⁹ The Role of Tax Reform 1991; Танзи, 1993 (б); Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма, 1993; Antczak, Bratkowski, 1995; Fakin, 1995; Stepanek, 1995; Adamec, 1995; Barbone, 1995.

После подавления попытки государственного переворота 19-21 августа 1991 года произошло резкое увеличение реальной самостоятельности республик, что вызвало окончательный развал бюджетной системы страны. К осени 1991 года союзные органы управления фактически не имели никакой власти. Российские же управленческие структуры не могли сразу взять на себя всю полноту функций, которые необходимо исполнять в суверенном государстве, а не в республике, входившей в Советский Союз.

Проект союзного бюджета на четвертый квартал предполагал финансирование за счет прямых кредитов Центрального банка в размере, более чем вдвое превышающих объемы утвержденных на этот период доходов. В ответ на это решение 5 декабря 1991 года был принят Закон РСФСР "О взаимоотношениях с союзным бюджетом до конца 1991 года", который предусматривал прекращение перечислений с 1 ноября 1991 года в союзный бюджет доходов, собиравшихся на территории России. Одновременно Верховный Совет РСФСР принял на себя обязательства финансировать до конца года расходы союзного бюджета на территории России. Таким образом, бюджет Советского Союза можно считать просуществовавшим до октября 1991 года. Окончательным разрешением сложившейся ситуации явилось заключение Беловежского соглашения, в результате которого органы государственной власти Российской Федерации получили исключительную юрисдикцию на территории России.

Отсутствие каких-либо четких рамок осуществления бюджетной политики в России привело к концу 1991 года к крайнему обострению бюджетного неравновесия. По официальным данным, дефицит союзного бюджета составил в совокупности фондом стабилизации экономики около 6% ВВП бывшего СССР. Дефицит российского бюджета вместе с расходами, перешедшими в четвертом квартале от союзного правительства к российскому, а также с учетом расходов на субсидии к ценам на сельскохозяйственную продукцию, осуществленные за счет кредитов Центрального банка достиг 7,3% российского ВВП. В целом же дефицит консолидированного бюджета госу-

дарств, входивших в состав СССР, по оценкам, Мирового банка составил около 31% ВВП (Russian Economic Reform, 1992).

II Основные факторы бюджетной политики до конституционного кризиса 1993 года

В трех последующих разделах работы мы рассмотрим основные факторы и условия, определявшие бюджетную политику в России, начиная с либерализации цен в 1992 году до осуществления финансовой стабилизации в 1995 году. При этом основное внимание нами будет уделяться роли Парламента и Правительства в формировании и проведении бюджетной политики, регламентации их прав и взаимодействия, факторам, определяющим последовательность действий законодательной и исполнительной власти (степень консолидации и наличие противоречий в структурах власти, воздействие групп со специальными интересами, отношения с международными финансовыми организациями и др.). Важной целью исследования будет демонстрация значения ряда конституционных норм для успешного осуществления стабилизационной программы.

2.1 Правительство и Парламент до осени 1993 г.

В проводимой с начала 1992 года по 1993 год финансовой политике могут быть выделены четыре достаточно ярко выраженные фазы (Sinelnikov, 1995). 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 характера бюджетной политики. Наконец,

четвертая фаза – с января по сентябрь 1993 года вплоть до выхода 21 сентября Указа Президента России №1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации".

Для того, чтобы объяснить такую изменчивость бюджетной политики, показать причины неудач осуществляемых стабилизационных попыток в данном параграфе мы рассмотрим конституционные условия деятельности Правительства и Парламента в изучаемый промежуток времени¹⁰.

В первые годы проведения экономических реформ в России продолжала действовать Конституция, принятая в 1978 году и отражавшая государственный строй, официально именовавшийся “развитым социализмом”. С началом перестройки в нее были внесены многочисленные изменения и дополнения: введено понятие государственного суверенитета Российской Федерации, расширен перечень прав и свобод граждан, исключена статья о “руководящей и направляющей роли Коммунистической партии”, введена должность Президента Российской Федерации. Тем не менее попытка ввести классические республиканские институты в советскую государственную систему была заведомо обречена на провал.

Одно из важнейших противоречий создавали закрепленный в статье 1 Конституции принцип разделения властей и положения статьи 2 Конституции о Советах народных депутатов как политической основе государства. На первом этапе перестройки было принято считать, что если обеспечить свободные выборы в Советы всех уровней, исключив безраздельное господство в них КПСС, советский строй автоматически трансформируется в обычную парламентскую республику. Это мнение, разумеется, не соответствовало действительности.

Парламентская республика основана на разделении властей, Советы же были задуманы как органы, совмещающие в одном лице законодательные, исполнительные и контрольные

¹⁰ Конституционные проблемы при осуществлении макроэкономической стабилизации рассматриваются, например, в работах May B.A. Экономика и власть. М.: Дело, 1995. С. 76-83; Hellman J.S. Constitution and Economic Reform in the Post-Communist Transitions // Sachs J.D., Pistor K. The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder, CO: Westview Press, 1997. P. 55-78.

функции. Статья 107 Конституции 1978 года объявляла Верховный Совет Российской Федерации “постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом”. Верховный Совет мог принять к своему рассмотрению любой вопрос, т.к. оговорки относительно ограничения полномочий Верховного Совета сферой исключительного ведения Президента и Правительства Российской Федерации Конституция не содержала. Что касается исполнительной власти, то она (как будет показано ниже) была не подконтрольна и даже не подотчетна, а непосредственно подчинена власти представительной.

С началом перестройки в Советском Союзе, а вскоре и в России был введен институт президентства. Причем Президент по Конституции избирался всенародно и совмещал функции главы государства и главы исполнительной власти (ст.121-1 ч.1). Такой способ избрания и объем полномочий главы исполнительной власти характерен для президентских республик. Учитывая, что полномочия представительной и исполнительной ветвей власти при такой форме правления имеют тождественный источник, глава исполнительной власти обычно пользуется независимостью от парламента. Парламент не вправе сместить Президента по политическим мотивам - прекращение его полномочий во многих странах связано с совершением уголовного преступления¹¹. Президенту в президентских республиках обычно предоставляется определенная свобода в формировании правительства и проведении собственной политики. В США, например, хотя Президент должен согласовывать свои назначения на административные должности с Сенатом, администрация не несет политической ответственности перед парламентом (статья II раздел 2)¹². В

¹¹ Например, в соответствии с разделом 4 статьи II Конституции США Президент, Вице-Президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов отстраняются от должности, если при осуждении в порядке импичмента они будут признаны виновными в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках. Согласно ст.68 Конституции Франции «Президент не несет ответственности за действия, совершенные им при исполнении своих функций, кроме случаев государственной измены.»

¹² Все ссылки на Конституции зарубежных государств даются по книге:

этом заключается главное отличие президентской республики от парламентской, в которой правительство находится у власти лишь до тех пор, пока пользуется поддержкой парламента. Президент США не может распустить Конгресс, но обладает правом вето на законы, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство голосов конгрессменов (статья I раздел 7).

Иногда республика совмещает в себе черты президентской и парламентской. Во Франции, например, Президент избирается внепарламентским путем и назначает Правительство без согласования с парламентом (ст.8 Конституции). Но Правительство несет политическую ответственность перед парламентом (ст.ст.49-50). При этом, если Президент не согласен с отставкой Правительства, он может распустить парламент (ст.12). Таким образом, даже в так называемых «смешанных» республиках, типичным примером которых является Франция, всенародно избираемому главе исполнительной власти предоставляются конституционные гарантии независимости его статуса.

Разумный баланс сил между законодательной и исполнительной ветвями власти должен достигаться за счет так называемой системы «сдержек и противовесов». Ни одна из ветвей власти не может подчинить себе другую, предоставляемые ветвям власти по отношению друг к другу права взаимно уравновешиваются (так, праву парламента отправить правительство в отставку противостоит право президента распустить парламент и т.д.), что является обязательным условием достижения компромисса между парламентом и правительством в случае, если они представлены различными или даже враждебными (как это было в России) партиями.

Конституционный строй России до 1993 года представлял собой нежизнеспособный гибрид между президентской и парламентской республикой. Во взаимоотношениях представительной и исполнительной ветвей власти здесь наблюдался крайний дисбаланс. С одной стороны, государственный строй России имел черты, свойственные президентской республике,

так как Президент избирался непосредственно населением и функции его не ограничивались представительскими. С другой стороны, Президент был всецело зависим от Верховного Совета и не имел практической возможности проводить самостоятельную политику.

Для назначения главы Правительства Президенту требовалось согласие Верховного Совета (п.3 ст.109). Верховному Совету принадлежало и право отправить Правительство в отставку (ч.4 ст.123). Верховный Совет мог вмешиваться в осуществление Президентом и Правительством своих функций, отменять акты высшей исполнительной власти.

В этой связи очень показательна формулировка п.14 ст.104 о праве Съезда народных депутатов отменять указы и распоряжения Президента. В мировой практике обычно признание недействительными актов высшей исполнительной власти ввиду их несоответствия закону является исключительной прерогативой судебных органов. В данном случае это право предоставлено власти законодательной, более того, для реализации этого права она не обязана обосновывать незаконность отменяемого акта, достаточно объявить его политически нецелесообразным.

Наконец, в соответствии со статьей 121-10 Конституции Президент РФ мог быть отрешен от должности по решению Съезда народных депутатов, принятому на основании заключения Конституционного Суда. Причем основания к отрешению Президента от должности были весьма широки - любое (в том числе и неумышленное) нарушение Конституции РФ, законов РФ, а также данной им присяги. Учитывая, что Конституционный суд избирался тем же Съездом народных депутатов (ст.119), эта конституционная норма практически могла быть использована для отрешения Президента от должности по сузу политическим причинам. И действительно, едва ли не на каждой сессии парламента Российской Федерации в 1992-93 годах поднимался вопрос об импичменте Президенту. Однако процедура импичмента ни разу не была доведена до конца, так как инициировавшие ее коммунисты не могли набрать необходимого для этого квалифицированного большинства голосов.

В то же время у Президента не было никаких рычагов влияния на политику парламента. В соответствии с ч.2 ст.117 Конституции он обладал лишь правом отлагательного вето на законы (то есть вето, преодолеваемого простым большинством голосов). Право роспуска парламента также не было ему предоставлено (п.11 ст.16).

В следующем разделе мы покажем, что рассмотренные особенности конституционного устройства явились важнейшими факторами, определявшими бюджетную политику в России в 1992 - 1993 годах.

2.2 Бюджетная политика до политического кризиса 1993 года

2.2.1 Этап жесткой бюджетной политики 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 (Гайдар, 1993). В первоначальном проекте бюджета на первый квартал 1992 года предполагалась сбалансированность доходов и расходов за счет резкого сокращения расходов (в первую очередь, на народное хозяйство и оборону) и весьма высокой доли доходов государства ВВП. Как оказалось, проект явно недооценивал трудностей, связанных с внедрением налога на добавленную стоимость. Его поступления в первые месяцы характеризовались крайне низкими значениями, и лишь во второй половине 1992 года он занял ведущее место в российской налоговой системе.

В уточненном Верховным Советом России варианте бюджета на первый квартал в начале 1992 года уже учитывался значительно более высокий скачок цен после их либерализации, чем это предполагалось в первой версии бюджета. Соответственно, были увеличены номинальные оценки доходов и расходов бюджета. Был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 5,8% прогнозного ВВП России. Однако даже скорректированный план предполагал примерно по-

путорократное 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% ВВП¹³. В апреле и мае 1992 года продолжалась ориентация на жесткую бюджетную политику. В апреле дефицит республиканского бюджета составил 2,0% ВВП, в мае - 3,6% ВВП). Дефицит бюджета финансировался за счет кредитов Центрального Банка¹⁴.

Таким образом, несмотря на то, что ВВП первого квартала оказался на 20% выше, чем ожидалось при уточнении бюджета, фактические доходы и финансирование дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка (2% ВВП) позволили исполнить расходную часть бюджета лишь на 74%. 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. Такое положение было достигнуто, в первую очередь, за счет более высокого фактического роста цен после их либерализации, чем это предусматривалось в бюджетных проектировках¹⁵.

Как показывает опыт многих стран (Dornbusch, Edwards, 1991), отсутствие автоматического индексирования бюджетных расходов по индексу цен является чрезвычайно суще-

¹³ 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%.

¹⁴ 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%.

¹⁵ 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 (см. таб. 3.1-2). 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.

ственным фактором, противодействующим гиперинфляции. В первоначальном проекте бюджета, который впоследствии выступал в качестве точки отсчета предполагался примерно двухкратный скачок цен. Когда на практике он оказался значительно выше законодательная власть хотя и скорректировала параметры бюджета не смогла правильно экстраполировать тенденции роста цен, в результате чего плановый ВВП оказался существенно меньше фактического, что и обеспечило требуемое снижение государственных расходов. Если бы в 1992 году Парламент законодательно утвердил порядок индексации бюджетных расходов (о чем велись соответствующие дискуссии), это могло бы серьезно увеличить риск возникновения гиперинфляции (Simonsen, 1986).

Итак, в целом в первой половине 1992 года Правительству удавалось удерживать низкие значения дефицита бюджета из-за отсутствия в России механизмов автоматической индексации расходов бюджета в связи с ростом цен. В то же время налоговая система за счет постоянных корректировок техники налогообложения в целом обеспечивала растущую долю налоговых изъятий в ВВП. Разумеется, подобная ситуация не могла существовать долго. Степень фактической индексации расходов определялась на практике силой давления различных политических группировок. В результате индексация в наименьшей степени затрагивала социальные расходы государства.

2.2.2 Воздействие процесса усиление популизма на ослабление финансовой политики

К середине весны 1992 года начало усиливаться давление на Правительство и Президента с целью усиления финансовой поддержки населения и предприятий. В результате с мая по август было принято около двух десятков законов Российской Федерации, указов Президента и постановлений Правительства, требующих дополнительного (по сравнению с проектом бюджета, а затем и законом о бюджете) финансирования в сумме около 2,5% ВВП, направляемого на социальные цели.

Вопросы поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, а также преодоления

кризиса неплатежеспособности решались путем расширения объемов кредитования народного хозяйства. За счет средств Центрального Банка были предоставлены кредиты на пополнение оборотных средств предприятий, на осуществление инвестиций. Большие объемы кредитов Центрального банка в конце весны были выделены сельскохозяйственным предприятиям и предприятиям, осуществляющим завоз товаров в районы Крайнего Севера. Всего за июль-сентябрь 1992 года различным отраслям народного хозяйства было выделено льготных кредитов в размере более 8% ВВП (Финансы в Российской Федерации..., 1994).

Необходимость подобного ослабления финансовой политики обосновывалась противниками стабилизационного курса сезонными потребностями народного хозяйства. Сезонность народного хозяйства России безусловно является объективным фактором, обуславливающим необходимость ослабления финансовой политики в конце весны и летом. Однако в 1992 - 1994 годах этот фактор был серьезно преувеличен. Причинами такой переоценки явились экономические интересы тех отраслей, регионов, банков, которые участвовали в процессе получения и перераспределения тех весьма значительных финансовых ресурсов, которые централизованно выделялись на поддержку сельского хозяйства и завоза продукции в районы Крайнего Севера. Если учитывать то, что выделяемые под отрицательный реальный процент кредиты Центрального банка использовались не по назначению, поступали получателям средств с большими опозданиями, по окончании срока кредитного договора в подавляющей массе не возвращались, то становится ясно, почему заинтересованные группы интересов осуществляли интенсивное давление на органы государственной власти с тем, чтобы увеличить объем соответствующих ресурсов.

Подобное явление лоббирования отдельными политическими и хозяйственными группами своих интересов не было совсем новым для России явлением. Однако в постсоциалистический период наряду с традиционными аграрным, военно-промышленным, региональными лобби, возникли новые груп-

пы давления, ранее просто не существовавшие такие, как банковское лобби, лобби предприятий-экспортеров, предприятий-импортеров, предприятий угольной промышленности и др.

Важно отметить, что в первые годы реформ деятельность различных групп интересов осуществлялась, в первую очередь, через Верховный Совет. Причем это объяснялось не сосредоточением групп интересов на законотворческой деятельности, а тем, что согласно Конституции России, как было отмечено выше, в компетенция Верховного Совета была практически неограниченной, а возможности влияния на его решения были значительно большими, чем на решения исполнительной власти.

В постсоветской России произошло радикальное изменение характера интересов, отстаиваемых различными группами. При социализме интересы (отраслей, регионов и предприятий), проявлявшиеся в рамках иерархического торга по установлению плановых заданий и затем в ходе их выполнения, заключались в основном в занижении величины заданий в целях их последующего перевыполнения и увеличении объема используемых ресурсов (Гайдар, 1990; Корнаи, 1990). Это позволяло осуществлять ведомственную (региональную) экспансию, интенсивность которой служила важнейшим критерием оценки деятельности государственных и партийных функционеров различных управлеченческих уровней.

С началом экономических реформ интересы различных групп давления претерпели резкое изменение, что, как показано в (Shleifer, Vishny, 1994; Alesina, Drazen, 1989), является закономерным процессом. В отмеченной работе демонстрируется роль лоббистских группировок, отражающих различные интересы в процессах перераспределения ВВП, и их роль в откладывании начала процесса стабилизации. Аналогично этому в России возникло лоббирование, связанное с распределением 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 получением бюджетных ресурсов. Важней-

шим направлением деятельности групп давления было получение различного рода налоговых льгот, а также в 1992 - 1993 годах - кредитов Центрального банка, значительная часть которых представляла собой по существу бюджетные кредиты.

Противодействие Парламента осуществлению последовательного курса экономических реформ и высокая активность различных групп интересов весной 1992 года сыграли определяющую роль в ослаблении бюджетной и денежной политики, что подтверждает известную из литературы тенденцию усиления воздействия политики на принятие экономико-политических решений в периоды политической нестабильности (Haggard, Kaufman, 1995; Alesina, 1988; Alesina, Roubini, 1990). Балансирование Правительства на грани отставки весной - летом 1992 года привело к резкому росту бюджетных расходов¹⁶.

По инициативе Парламента в связи с реализацией дополнительных мер по социальной поддержке населения и народного хозяйства проект бюджета на 1992 год был пересмотрен. В июле был принят Закон Российской Федерации "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год". Он явился результатом компромисса между Правительством России и Парламентом, считавшим, что Правительство занижено доходную часть бюджета и, соответственно, следует увеличить как доходы, так и расходы бюджетной системы¹⁷.

Ослабление в конце весны и летом 1992 года денежной и бюджетной политики привело осенью к резкому росту инфляции. Вследствие этого массированное осуществление социально-ориентированных мероприятий и увеличение расходов на

¹⁶ 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.

¹⁷ По сравнению с представленным Правительством вариантом доходы бюджета в принятом законе были увеличены на 4%, а доходы на 10%. Дефицит консолидированного бюджета России, согласно принятому закону, должен был составлять в 1992 году 4,1% ВВП, который прогнозировался в размере 15,5 трлн. руб.

поддержку национальной экономики, как и можно было ожидать, не вызвало 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.

Как показывает опыт Германии в 1922 - 1923 году и других стран (Sargent, 1982; Burda, Wyplosz, 1993), продолжение курса на жесткую финансовую политику, проводимого Правительством Е.Гайдара, могло уже в 1992 году привести к финансовой стабилизации и созданию тем самым предпосылок экономического роста. Однако постоянное давление законодательной ветви власти, представлявшей собой оппозицию курсу реформ, оставляло Правительству лишь выбор между уходом в отставку и всемерным сдерживанием финансовой экспансии, осуществляемой под давлением лоббирующих группировок.

Анализ показывает, что развитие событий по стабилизационному сценарию при отсутствии конституционных условий политической стабильности, было крайне маловероятным. Слабое Правительство не могло достаточное время осуществлять жесткую и, следовательно, непопулярную стабилизационную политику. Сказанное подтверждается сравнительным исследованием 13 случаев экономических реформ в разных странах (Why voting is good..., 1994). Здесь подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, т.к. реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

2.2.3 Попытка изменения приоритетов финансовой стратегии при рассогласованности действий Правительства и Центрального банка

Конституция 1978 года не затрагивала вопроса о положении Центрального Банка в системе высших органов государственной власти РСФСР. Его статус определялся Законом “О Центральном банке РСФСР (Банке России) от 02.12.1990 года В соответствии с этим Законом Центральный банк был подотчетен Верховному Совету. Влияние Верховного Совета на политику Центрального банка не ограничивалось правом утверждения его ежегодного отчета, а выражалось также в формировании Верховным Советом высших органов управления ЦБ РФ. В соответствии со ст.37 упомянутого Закона Председатель Банка России назначался сроком на 5 лет и освобождался от должности Верховным Советом РСФСР, прочие члены Совета Директоров назначались Верховным Советом по представлению Председателя Банка России. При этом статья 1 Закона устанавливала полную независимость ЦБ РФ от Правительства. Несмотря на то, что предоставленное Банку России полномочие определять федеральную денежно-кредитную политику в определенной степени дублировало традиционную компетенцию высших органов исполнительной власти, Закон не содержал указаний о порядке координации политики Центрального банка и Правительства в этом вопросе, что угрожало единству финансовой системы России.

Таким образом, вплоть до принятия новой Конституции России исполнительная власть не имела реального контроля за денежной политикой. Центральный банк России был фактически независим от Правительства. Как справедливо отмечается в (МакФол, 1995), отсутствие в Конституции указаний на то, кто в правительстве контролирует деятельность банковской системы, позволило председателю Центрального банка России проводить собственную денежную политику, не согласованную с планами финансовой стабилизации и более отвечающую пожеланиям популистски настроенного Парламента.

Подобная независимость Центрального банка от исполнительной власти обычно считается фактором, способствующим

проведению жесткой денежной политики. Например, в (Grilli, Masciandro, Tabellini, 1991) объясняются различия стран по величине внутреннего долга, дефицита бюджета и инфляции, исходя из реальных политических институтов: особенностей конституции, выборной системы, степени независимости центрального банка и др.) В работе (Barro, Gordon, 1983) демонстрируется, что сдвиг политики в проинфляционную сторону может быть обусловлен свободой действий Центрального Банка, а также трудностью реализации правил денежной политики, заслуживающих доверия, при которых удается избежать инфляции. В условиях России на протяжении всего после реформенного времени Правительство было гораздо менее склонно к проведению популистской проинфляционной политики, чем законодательная власть и до 1995 года Центральный банк. Соответственно, независимость Центрального банка в России до начала процесса стабилизации в 1995 году облегчала проинфляционным силам осуществление мягкой финансовой политики.

Важнейшим обстоятельством, препятствующим проведению последовательной жесткой финансовой политики, являлась просуществовавшая достаточно долгое время неразделенность денежных систем новых независимых государств. Программа экономических реформ, разработанной командой Е.Гайдара в конце 1991 года, предусматривала введение собственной российской валюты. Однако политическое сопротивление законодательной власти не позволило быстро осуществить эту крайне необходимую меру. В результате вплоть до лета 1992 года в оплату за экспорт российских предприятий в бывшие республики Советского Союза банковская система России принимала рубли эмитированные Центральными банками новых независимых государств, ранее входивших в состав Советского Союза. Недопустимость подобного положения четко осознавалась Правительством и подчеркивалась многими экономистами¹⁸, тем не менее за 1992 год Россией

¹⁸ См. например, (Абалкин, 1992; Роль органов государственной власти, 1997). В работе (Sachs, 1996) подчеркивается, что аналогичная проблема возникла не только в СНГ, но и в Югославии. Эти новые государства сразу не разделили финансовое

было предоставлено другим странам кредитов на сумму 7% ВВП.

Лишь летом 1992 года были введены корреспондентские счета центральных банков республик в Банке России. Формально это решение разделило денежные системы бывших республик, однако до середины 1993 года кредитование импорта из России осуществлялось почти автоматически. Такая излишняя в сложившихся условиях степень интеграции безусловно негативно воздействовала на перспективы российской стабилизации. Это подтверждается и мировым опытом: в работе (Tabellini, 1990) показано, что международная координация политики и в т.ч. монетарные соглашения могут усиливать стимулы политиков к увеличению бюджетных дефицитов.

Возвращаясь к анализу цикличности финансовой политики в период, предшествовавший стабилизации, следует отметить, что в целом бюджетная политика осени 1992 года характеризовалась значительным ужесточением. Однако конфронтация Правительства с Парламентом и поддерживаемым им Центральным Банком не позволила скоординировать усилия на реализации стабилизационных мер. Поэтому особенностью осени 1992 года было проведение весьма жесткой бюджетной политики на фоне значительного роста денежной массы.

За октябрь и ноябрь объемы кредитов Центрального Банка правительству практически не увеличивались, и 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. Противодействие Центрального банка ужесточению финансовой политики осенью 1992 года полностью блокировало возможности осуществления стабилизации в начале 1993 года.

Сложившаяся ситуация упрощенно может быть рассмотрена в виде простейшей игровой модели, типа “игры координации” (Rasmusen, 1987). Двумя игроками мы можем считать

пространство и существовали с множеством центральных банков, эмитирующих одну валюту без координации и контроля.

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 вероятно следовало бы также смягчить финансовую политику. Бряд 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.

2.2.4 Бюджетные проблемы как основа конфликта между исполнительной властью и Парламентом

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 РФ Правительству было разрешено в первом квартале ежемесячное финансирование программ и мероприятий в размере одной двенадцатой объема ассигнований, предусмотренных проектом республиканского бюджета РФ, внесенным Правительством в Верховный Совет. Это решение вызвало весной 1993 года значительный рост расходов бюджета¹⁹.

Процесс бюджетного планирования на 1993 год наглядно демонстрирует нараставшее противостояние Парламента и Правительства. Проект бюджетной системы России на 1993 год был подготовлен Минфином России еще осенью 1992 года

¹⁹ 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.

до отставки Е.Гайдара²⁰. После принятия Закона "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы РФ о налогах" от 22 декабря, постановления ВС РФ "О некоторых вопросах налогового законодательства" от 23 декабря, уточнения макроэкономического прогноза на 1993 года²¹, а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 года доходы консолидированного бюджета в проекте были скорректированы до 28% ВВП, 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.

Усиливающаяся конфронтация между Парламентом и Правительством, развитие противоречий между различными группами внутри Правительства лишь в конце марта позволили Парламенту 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 России он был подписан Президентом в середине мая.

Определенное, хотя и временное, усиление реформаторского крыла в Правительстве произошло после проведения в апреле Всенародного референдума, поддержавшего курс на проведение экономических реформ. В результате было подписано совместное заявление Центрального Банка и Правительства об экономической политике, с установлением квартальных лимитов централизованного кредитования, принят Указ Президента № 842 "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции", в котором был установлен мораторий на увеличение расходов бюджетной системы, не обеспеченных соответствующим финансированием. Важным положительным моментом явилось прекращение с мая 1993 года технического кредитования

²⁰ Доля доходов консолидированного бюджета, равная примерно 33% ВВП (ВВП на 1993 год прогнозировался на уровне 40 трлн. руб.), расходов - 40,5% ВВП. Дефицит республиканского бюджета прогнозировался в размере 7,2% ВВП. Доля доходов государства с учетом внебюджетных фондов должна была составить около 42%.

²¹ Оценка ВВП была увеличена до 51 трлн. руб..

стран СНГ. Был осуществлен переход к выдаче межгосударственных кредитов из республиканского бюджета России²².

Это же изменение соотношения политических сил позволило Министерству финансов России во главе с Б.Г. Федоровым стабилизировать бюджетную ситуацию и, начиная с мая, уменьшить дефицит федерального бюджета до 5-7% ВВП. В результате такой финансовой политики конца 1992 года и начала 1993 года цены продолжали быстро расти. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального банка России в 1993 году составил около 14,6%. При этом значительный рост отмечался в марте, когда были резко увеличены кредиты Правительству.

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как малой реалистичностью 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 в мае, июне и июле ряда крупных решений, увеличивающих федеральные расходы по сравнению с зафиксированными в Законе на сумму более 5% ВВП. В числе таких решений были увеличение государственных капитальных вложений, рост социальных расходов, установление закупочных цен на зерно выше рыночного уровня и др.

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. 22 июля 1993 года Верховный Совет принял Закон "Об уточнении показателей республиканского бюджета на 1993 год", в котором дефицит был определен в размере

²² 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 значительно сократились.

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 до 22,1% ВВП.

Главные расхождения между позициями Верховного Совета и Правительства, а также между консервативным крылом Правительства и радикальным (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.

По нашему мнению, описанный финансовый кризис, заключавшийся как в росте бюджетного неравновесия, так и в нарастании бюджетных обязательств, выполнение которых было абсолютно нереальным, явился одним из важнейших факторов осеннего политического кризиса. В основе конфликта между законодательной и исполнительной властью была борьба между реформаторами и консервативно настроенными политиками, цель которых заключалась, если на в реставрации социализма, то по крайней мере в торможении реформ и проведении популистской проинфляционной политики. Основное развитие конфликта осуществлялось вокруг нескольких направлений, главными из которых были бюджетная, денежная политика и приватизация. Из сказанного выше вытекает, что если бы Конституцией России были четко определены права различных ветвей власти в законодательном процессе, процедуры, регламентирующие этот процесс, а так же способы выхода из кризисных ситуаций (таких, как, например, неодно-

кратное отклонение Парламентом закона 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 для целей нашего анализа 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 принятии популистских решений. Таким образом, лавинообразное нарастание бюджетных обязательств всех уровней государственной власти было в 1993 году закономерным следствием несовершенства конституционного устройства России.

В заключение данного раздела следует обратить внимание на впервые с начала реформ проявившуюся тенденцию снижения налоговых поступлений в бюджетную систему. 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 и недоимок по налогам летом 1993 года. Важную роль стала играть также нарастающая эрозия налоговой дисциплины. Осенюю ситуацию продолжала ухудшаться. Эта тенденция, постепенно нарастающая в течении 1993 - 1995 годов, положила начало созданию предпосылок перехода бюджетного кризиса в новую фазу, характеризующуюся низкими доходами, не позволяющими поддерживать расходы на уровне, позволяющем обеспечивать социально-экономическую стабильность.

Итак, в данном разделе мы показали, что в условиях существовавшего конституционного пространства при имевшем место балансе сил между реформаторами и консерваторами, отстаивающими популистскую проинфляционную политику, финансовая стабилизация в 1992 году была обречена на неудачу. Анализ показывает, воздействие различных групп давления на экономическую политику в переходной экономике России была значительно выше, чем в развитых странах с устоявшимися демократическими традициями и институтами. Важным

негативным фактором, определяемым Конституцией, была фактическая независимость Центрального банка от исполнительной власти. Анализ взаимодействия бюджетной и денежной политики летом и осенью 1992 года показывает, что их рассогласованность послужила серьезным препятствием на пути сдерживания инфляции. Таким образом, циклы бюджетной политики определялись преимущественно политическими факторами. Сезонность российской экономики сильно преувеличивалась заинтересованными группами давления и могла быть учтена без произошедшей на практике денежной экспансии.

Отсутствие должной регламентации бюджетного процесса привело к эскалация расходных решений всех органов законодательной и исполнительной власти, не подкрепленных увеличением доходов бюджета, происходившей первые три квартала 1993 года. На фоне проводимой Министерство финансов России относительно жесткой бюджетной политики, это привело к ускоряющемуся нарастанию разрыва между кассовым и плановым дефицитом бюджета, что стало одной из важнейших причин остройшего политического кризиса осени 1993 года.

В итоге дефицит федерального бюджета в 1993 году составил 9,8% ВВП (см. таблицу 2 Приложения), причем уровень доходов равнялся 14,7% ВВП, а расходов – соответственно, – 24,5% ВВП. Налоговые поступления федерального бюджета составили чуть меньше 90% общей величины доходов. Финансирование дефицита федерального бюджета производилось в основном из внутренних источников (80% всего финансирования), при этом кредиты ЦБ составили 6,1% ВВП, что равно примерно 78% внутреннего финансирования.

Доходы местных бюджетов были равны 17,9% ВВП, из них налоговые поступления – 14,3% ВВП, а расходы – 17,0% ВВП. Таким образом, в 1993 году был зафиксирован профицит местных бюджетов. Также с положительным результатом закончилось исполнение внебюджетных фондов. Доходы, при этом, составили 10,8% ВВП, а расходы – 10,1% ВВП.

* * *

Таким образом наше исследование показывает, что в отсутствие общественного консенсуса по основным вопросам экономической политики, законодательная неурегулированность прав различных ветвей власти в определении приоритетов бюджетной политики привело на практике к невозможности осуществления финансовой стабилизации. Попытки Правительства на различных этапах ужесточить финансовую политику сталкивались с серьезным противодействием популистски настроенного Парламента, тормозившего ход экономических реформ. Дополнительными факторами, затрудняющими стабилизацию явились коалиционный характер самого Правительства, включавшего сторонников различных взглядов на ключевые вопросы проведения экономических реформ, подчиненность ЦБ РФ Парламенту, резкая активизация деятельности лоббистских групп.

III Создание предпосылок и осуществление финансовой стабилизации после политического кризиса 1993 года

Как было показано выше к 1994 году изменились конституционные условия, регламентирующие деятельность Парламента и Правительства. В данном разделе мы подробно рассмотрим в чем конкретно нашли выражение соответствующие изменения. Затем будет проведен анализ бюджетной политики и выявлены дополнительные факторы, ее определяющие.

Мы покажем, что окончание 1993 года, сопровождавшееся радикальным изменением соотношения политических сил, позволило добиться сокращения разрыва между плановыми и фактическими расходами бюджета, заложив тем самым потенциальную возможность усиления бюджетной сбалансированности. В тоже время первые три квартала 1994 года характеризовались так называемой “умеренно жесткой” денежной и бюджетной политикой, в которой по замыслу должно было совмещаться недопущение высокой инфляции, поддержка народного хозяйства и высокий уровень обеспечения социальных гарантий населения. На самом деле, продолжалась политика раздачи многочисленных финансовых обязательств, которые даже при их фактически частичном исполнении вели к десятипроцентной месячной инфляции. Это означает, что наличие законодательных предпосылок, обеспечивающих возможность стабилизации оказалось недостаточно для начала ее осуществления. Курс на осуществление очередной попытки стабилизации Правительство взяло лишь осенью 1994 года после очередного ускорения инфляции и валютного кризиса.

3.1 Регламентация прав и взаимодействия Правительства и Парламента по Конституции 1993 года

По Конституции 1993 года Россия представляет собой “смешанную” республику с усиленной президентской властью. Президент избирается на всеобщих выборах и обладает весьма обширными полномочиями, среди которых упомянем следующие:

- назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы и принимает решение об отставке Правительства (ст.83пп.“а”,“в”);
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства (ст.83п.“б”);
- по предложению Председателя Правительства назначает и освобождает от должности его заместителей и федеральных министров (ст.83п.“д”);
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности Председателя Центрального банка, Генерального прокурора и все высшие судебные должности (ст.83пп.“г” и “е”);
- обладает правом законодательной инициативы (ст.84п.“д”);
- распускает Государственную Думу в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ст.111ч.4), а также в случае выражения Госдумой недоверия Правительству, если Президент с его отставкой не согласен (ст.117ч.3,4);
- имеет право вето на законы, которое преодолевается двумя третьими голосов членов каждой из палат Федерального Собрания, то есть Государственной Думы и Совета Федерации (ст.107ч.3).
- издает указы нормативного характера (ст.90).

Отрешение Президента от должности возможно по Конституции только в случае установленного Конституционным судом факта совершения Президентом тяжкого уголовного преступления и по очень сложной процедуре (ст.93).

Из черт, присущих парламентской республике, в российской Конституции закреплен принцип политической ответственности Правительства перед Парламентом (в виде права Государственной Думы выразить недоверие Правительству - ст.103 п. "б"). Однако, как указывалось выше, возможность использования Государственной Думой этого права ограничена потенциальной угрозой ее распуска.

Конституционный строй России по Конституции 1993 года ближе всего к конституционному строю Франции. Однако российский Президент по сравнению с французским имеет более обширные полномочия. Например, во Франции акты Президента должны контрассигновываться главой Правительства (ст.19 французской Конституции), в России же Президент, как указывалось, может издавать нормативные акты только от своего имени. Французский Президент имеет лишь право отлагательного вето на законы (ст.10 Конституции Франции).

Благодаря отмеченному сосредоточению полномочий в руках исполнительной власти и ослаблению роли парламента новая Конституция создала необходимые предпосылки для проведения стабилизационного курса при наличии у Правительства соответствующей политической воли, несмотря на то, что большинство в Государственной Думе созыва 1993 и 1995 годов по-прежнему принадлежало левым силам.

Концентрация обширных полномочий в руках главы государства в кризисные моменты жизни нации, когда необходимы целенаправленные, последовательные и безотлагательные усилия по преодолению кризиса, является благоприятным условием для проведения реформ. Однако сохранение такого конституционного устройства в течение длительного времени таит в себе угрозу авторитаризма. В случае победы на президентских выборах антидемократических сил (что вполне вероятно, учитывая низкий уровень парламентской культуры в России) положение может стать просто опасным. Поэтому на современном этапе нам представляется целесообразной постепенная демократизация конституционного строя России путем некоторого сужения президентских полномочий. Следует отметить, что препятствием этому является крайняя жесткость

процедуры изменения Конституции. В соответствии со статьей 136 Конституции, поправки к ней принимаются по решению трех четвертей членов Совета Федерации и двух третей членов Государственной Думы и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Отмеченное выше противоестественное отчуждение между Правительством и Центральным банком также преодолено в российской Конституции 1993 года. В соответствии с п. “г” ст.83 Конституции Председатель Центрального банка назначается и освобождается от должности Государственной Думой по представлению Президента. Несмотря на это, двусмысленность правового статуса ЦБ сохранялась вплоть до принятия в 1995 году новой редакции закона о Центральном Банке. В этом Законе появилась специальная статья о взаимодействии между ЦБ РФ и Правительством (ст.19). В соответствии с этой статьей ЦБ участвует в разработке экономической политики Правительства. Председатель Банка России участвует в заседаниях Правительства Российской Федерации. В свою очередь, Министр финансов и министр экономики Российской Федерации участвуют с правом совещательного голоса в заседаниях Совета директоров ЦБ. Банк России и Правительство информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение и координируют свою политику.

Важным моментом новой редакции Закона о ЦБ является создание при Банке России Национального банковского совета, состоящий из представителей палат парламента, Президента и Правительства Российской Федерации, Банка России, кредитных организаций и экспертов. Статья 21 Закона относит к функциям Национального банковского совета, в частности: рассмотрение концепции совершенствования банковской системы и проектов основных направлений единой государственной денежно - кредитной политики, политики валютного регулирования и валютного контроля.

Утверждение основных направлений единой государственной денежно - кредитной политики после их рассмотрения Президентом и Правительством отнесено к компетенции Госу-

дарственной Думы, однако зависимость ЦБ от парламента ослаблена. Во-первых, в статье 12 установлен исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Председателя ЦБ РФ от должности, во-вторых, такое освобождение возможно только по представлению Президента.

Еще одна существенная новация Закона - введение запрета на кредитование Центральным банком Правительства за исключением случаев, когда это прямо предусмотрено Законом о бюджете на текущий год. Ранее действовавшая редакция закона допускала предоставление Банком России кредита Министерству финансов сроком не более чем 6 месяцев на покрытие внутригодовых разрывов между текущими доходами и расходами бюджета. Однако практически такие кредиты широко использовались до 1995 года как способ покрытия бюджетного дефицита. С нашей точки зрения, и нынешняя редакция закона в этой части несовершенна, так как запрет на прямое кредитование Банком России Правительства должен носить абсолютный характер.

Таким образом, к началу 1994 года в России в основном сложились необходимые институциональные условия для осуществления стабилизационной программы, кроме того произошло серьезное улучшение политических предпосылок ее осуществления. Принятие новой Конституции России (1993 года) и изменение политической системы способствовали проведению стабилизационного курса при наличии у Правительства политической воли для его осуществления. Благодаря значительной концентрации власти у Президента, Правительство перестало быть зависимым от популистского Парламента, при которой ему приходилось балансировать между отставкой и продолжением реформ.

Новые конституционно-правовые условия затруднили принятие законодателями бюджетных решений популистского характера. Процесс законотворчества стал более жестко регламентированной процедурой, причем решения, касающиеся бюджета, могли приниматься Государственной Думой только при наличии заключения Правительства. Все это делало ситуацию радикально отличной от бюджетных дискуссий в Вер-

ховном Совете 1992 - 1993 годов, когда бюджетные поправки принимались "с голоса" и могли легко пересматриваться в любой момент. Баланс сил в Государственной Думе 5-го созыва не благоприятствовал принятию каких бы то ни было бюджетных поправок: левые и правые фракции автоматически блокировали предложения друг друга, и Правительству оставалось лишь маневрировать, чтобы добиваться одобрения представленного им варианта.

Согласно Конституции 1993 года Центральный Банк стал независимым от законодателей органом. Правда, на протяжении 1995 года все еще сохранялась его существенная зависимость от исполнительной власти, поскольку во главе ЦБР оставался "исполняющий обязанности председателя", а выдвижение кандидатуры являлось прерогативой Президента. Однако поддержка Б. Ельциным стабилизационного курса Правительства нейтрализовывала подобную уязвимость положения руководства ЦБР.

В результате таких изменений по сравнению с 1992 годом радикальным образом повысилась политическая устойчивость демократического режима. Важным обстоятельством является также то, что за прошедшие годы изменился менталитет экономических агентов, произошло обучение правильному восприятию рыночных сигналов, сформировалась финансовая инфраструктура, позволившая обеспечивать неэмиссионное финансирование дефицита государственного бюджета за счет заимствований на финансовых рынках.

Однако вплоть до конца 1994 года в России еще не были созданы необходимые политические условия для начала реализации стабилизационной программы. Это находило свое отражение в отсутствии политической воли, необходимой для резкого изменения экономической политики.

Следует отметить, что, в 1995 и последующие годы сотрудничество с Международным валютным фондом играло роль, дисциплинирующую Правительство и Центральный банк при формировании экономической политики, поскольку выделение кредитных траншей производилось на основе жесткого мониторинга текущей экономической ситуации. В то же вре-

мя, хотя в 1994 году российская денежная программа не соответствовала никаким разумным критериям, она была поддержана МВФ и Россия получила кредит STF. В результате год завершился серьезным ускорением инфляции, осенним кризисом на валютном рынке, существенным уменьшением внешних резервов.

3.2 Бюджетная политика после разрешения конституционного кризиса

3.2.1 Сокращение расходных обязательств государства

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после распуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов в сентябре 1993 года позволило резко изменить бюджетную политику (Второй год экономических реформ..., 1994; Шаромова, 1995; Дмитриев, 1997, Вопросы бюджетной политики..., 1995, Новые императивы в бюджетной политике..., 1995). Это проявилось и в назначении Е.Т. Гайдара первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, осуществленное несколько ранее.

Указанные изменения бюджетной политики сильно не затронули кассовое исполнение бюджета (дефицит федерального бюджета в четвертом квартале сохранялся на уровне 8% ВВП), тем не менее значительные успехи были достигнуты в сокращении расходных обязательств Правительства. После распуска Парламента 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 расходов²³. Пенсионный и другие внебюджетные

²³ 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

фонды были подчинены Правительству, которое получило возможность использовать их свободные средства для финансирования дефицита федерального бюджета. Тем не менее несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета²⁴.

Примечательно, что описанное ужесточение бюджетной политики было осуществлено непосредственно перед выборами в Государственную Думу России. Такое развитие событий, по-видимому, не укладывается в закономерности стандартного цикла экономической политики (*political business cycle*)²⁵. Последний предполагает предвыборное ослабление финансовой политики, благодаря которому находящиеся у власти политические силы стараются повысить свою популярность, увеличивая тем самым вероятность победы на выборах. Тяжелая и политически крайне болезненная процедура сокращения расходных обязательств государства не замедлила сказаться на итогах парламентских выборов 12 декабря 1993 года, когда блок “Выбор России”, руководимый Е.Т.Гайдаром и включавший многих реформаторски ориентированных членов правительства, потерпел неудачу, уступив множество голосов коммунистам, аграриям и либерально - демократической партии 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

кредиты сохранились только в виде бюджетных); повышения ставки рефинансирования ЦБ. Было произведено серьезное сокращение объемов государственных капитальных вложений и двадцатипроцентное секвестрирование всех расходных статей федерального бюджета на IV квартал 1993 года.

²⁴ 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.

²⁵ См. Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976; Hibbs, 1987; Roubini, Sachs, 1989; Cukierman, Edwards, Tabellini, 1989; Rogoff, 1990; Tabellini, Alesina, 1990; Persson, Tabellini, 1991; Alesina, 1991; Persson, Tabellini, 1994.

заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции.

3.2.2 Несовершенство бюджетного законодательства как фактор бюджетной политики

После принятия новой Конституции начался процесс постепенного (хотя и медленного) усовершенствования законодательной базы о бюджетном процессе. До 1995 года единственным законом, регламентирующим порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, был Закон “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации” 1991 года. В соответствии со своим названием этот закон определял лишь самые общие принципы бюджетного процесса.

Закон декларировал принцип сбалансированности бюджета (статья 13), но не устанавливал реальных гарантий его соблюдения в бюджетном процессе. Например, ч.1 ст.16 гласила, что “принимаемые Советами народных депутатов решения, предусматривающие выделение ресурсов, должны содержать источники покрытия вновь образовавшихся расходов за счет изыскания новых доходных источников, перераспределения расходов”. Однако Закон не запрещал указывать в качестве таких “новых доходных источников” откровенно инфляционные, и на практике таковыми источниками обычно назывались кредиты Центрального банка Правительству, или отсутствующие на практике так называемые “дополнительные доходные поступления”. Возможность перераспределения расходов в целях финансирования новых бюджетных расходов порождала множество законодательных инициатив о пересмотре утвержденного бюджета. Негативное воздействие указанных характеристик Закона на состояние бюджета усиливалось за счет того, что многие нормативные акты, влекущие увеличение бюджетных расходов, принимались без ведома Правительства, а иногда даже без предварительной экспертизы в бюджетном комитете Верховного Совета. Конституция 1978 года на этот счет гласила: “Законы... принимаются, как правило, после предварительного обсуждения проектов соответствующими

постоянными комиссиями палат или комитетами ВС РФ” (ч.1 ст.117). Регламент Верховного Совета позволял рассматривать и принимать поправки, предлагаемые депутатами в устной форме, без всякого предварительного анализа. Общепринятое в мировой практике правило о том, что законопроекты финансового характера принимаются парламентом к рассмотрению только при наличии заключения Правительства, впервые появилось в российском законодательстве в 1993 году (ч.3 ст.104 Конституции).

Вплоть до 1995 года бюджет принимался в соответствии с процедурой, изложенной в статьях 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации”. Эта процедура страдала целым рядом недостатков. Во-первых, отсутствовало четкое разграничение задач, ставящихся при рассмотрении закона о бюджете в разных чтениях. Законопроект о бюджете уже при первом внесении в парламент подлежал постатейному рассмотрению. Постатейное рассмотрение бюджета в первом чтении влекло непроизводительные затраты времени, так как постатейное распределение расходов бюджета в процессе его дальнейшего рассмотрения неоднократно менялось. Вне зависимости от результатов первоначального рассмотрения законопроекта о бюджете он возвращался на доработку в Правительство. Причем доработка осуществлялась без участия представителей Парламента, что снижало вероятность того, что уточненный проект будет одобрен в правительственной редакции.

При внесении доработанного проекта в Верховный Совет заново утверждались общий объем расходной части и верхний предел дефицита, затем шло постатейное утверждение. В случае неутверждения любой конкретной расходной статьи осуществлялся пересмотр всей расходной части. Отсутствие ограничений права отдельных депутатов на внесение поправок к проекту бюджета делало процедуру рассмотрения бюджета практически бесконечной. Любой депутат, который был недоволен ассигнованиями по отдельной статье, мог нарушить достигнутый в процессе согласований компромисс и спровоцировать пересмотр всей расходной части. Неудивительно, что

бюджеты на текущий год вплоть до 1995 года обычно утверждались, как было показано выше, в середине года. Но главным изъяном бюджетной процедуры по этому Закону было фактически полное отстранение Правительства от участия в рассмотрении бюджета. Позиция Правительства не учитывалась даже при определении основных характеристик бюджета - так как при рассмотрении законопроекта о бюджете после доработки основные его характеристики (включая общий объем расходной части и верхний предел дефицита) могли быть изменены парламентом в одностороннем порядке. Тем более не учитывалось мнение Правительства при ветировании пост态йных поправок. Таким образом, после рассмотрения бюджета в Парламенте исполнительная власть получала его в неизвестном виде и при этом до 1993 года не обладала правом вето.

Среди других пробелов Закона 1991 года “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” следует отметить отсутствие норм: о порядке предоставления бюджетных кредитов, субсидий, и гарантий Федерального правительства; об установлении предельных значений бюджетного дефицита, государственного внутреннего и внешнего долга; о принципах отбора объектов государственных инвестиций и условиях предоставления инвестиционных ресурсов.

Существенным недостатком бюджетного законодательства посткоммунистической России, не устранимым вполне до настоящего времени, было отсутствие четкой законодательной регламентации процесса исполнения бюджета. В соответствии с ч.2 ст. 15 Закона “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ” в России была принята банковская система кассового исполнения бюджета. Центральный банк РСФСР, его учреждения на местах, а в случае их отсутствия другой банк по его поручению вели счета и являлись кассирами органов исполнительной власти. Каждое федеральное отраслевое министерство и ведомство было распорядителем бюджетных средств по соответствующему разделу бюджетной классификации и самостоятельно переводило эти средства подведомственным учреждениям, организациям и

прочим получателям. Предварительный контроль за правомерностью ассигнований, осуществляемых распорядителями бюджетных средств, отсутствовал. Последующий контроль осуществлялся выборочно и не систематически. Естественно, что при такой системе нецелевое использование бюджетных ресурсов было повсеместным явлением. Бюджетные счета региональных и местных органов власти часто открывались в коммерческих банках, которые позволяли себе задерживать зачисление поступающих на бюджетные счета средств, используя их в своем коммерческом обороте.

В целях борьбы с массовыми бюджетными правонарушениями и укрепления бюджетной дисциплины был издал Указ Президента РФ “О федеральном казначействе” № 1556 от 08.12.1992 г. Было объявлено о переходе к казначайской системе исполнения бюджета, основанной на принципе “единства кассы”. Это означало передачу единой централизованной системе органов Федерального казначейства всех функций по исполнению и контролю за исполнением федерального бюджета. Вместо множества разрозненных счетов распорядителей бюджетных средств вводился единый счет Федерального Казначейства, на котором должны были отражаться все поступления в федеральный бюджет и все платежи из федерального бюджета. Федеральное казначейство получило право осуществлять проверки правильности использования бюджетных средств их распорядителями и получателями и приостанавливать перечисление бюджетных средств в случае несоблюдения их целевого назначения.

Однако формирование органов Федерального казначейства на местах оказалось чрезвычайно длительным и сложным процессов, и во многих регионах они вплоть до настоящего времени не могут полностью выполнять возложенные на них функции.

В последующих разделах при анализе бюджетной политики в 1994 - 1997 годах мы рассмотрим основные последствия такого положения в области бюджетного законодательства.

3.2.3 Замедление темпов преобразований в финансовой сфере

После разрешения конституционного кризиса и парламентских выборов в декабре 1993 года перед Россией открылась реальная возможность осуществления финансовой стабилизации. Новая Конституция создала устойчивый баланс между исполнительной и законодательной властью, устранив тем самым возможность противостояния ветвей власти, разрушительным образом отражающееся на финансовой системе. Выборы в Государственную Думу, хотя и не дали реформаторам большинства голосов, позволили путем создания временных коалиций решать необходимые вопросы.

Таким образом, в начале 1994 года существовало две возможности развития страны. Первая заключалась в том, чтобы, воспользовавшись возможностями, предоставляемыми новой Конституцией России, ускорить процесс реформ и осуществить в 1994 - начале 1995 года финансовую стабилизацию. Для этого следовало бы продолжить бюджетную политику, проводимую в четвертом квартале 1993 года²⁶, путем принятия жесткого бюджета и ограничительной денежной политики. Второй путь в краткосрочной перспективе был более легким и заключался в продолжении политики раздачи обещаний бюджетной поддержки всем заинтересованным силам и балансировании между на грани между экстремально высокой инфляцией (порядка 10% - 12% в месяц) и гиперинфляцией без всякой перспективы выхода на траекторию устойчивого экономического роста.

Серьезным аргументом в пользу реализации первого пути были соображения о необходимости координации политики финансовой стабилизации с политическими процессами (Гайдар, 1994). Прошедшие выборы в Государственную Думу 1993

²⁶ Как мы отмечали 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.

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 (Calvo, 1986; Kiguel, Liviatan, 1991; Drazen, 1990; Rebelo, Végh, 1993). Такое развитие событий, с точки зрения дальнейшего развития демократических процессов, было бы крайне благоприятным для проведения парламентских выборов декабря 1995 года и президентских выборов июня 1996 года. Однако события пошли по другому пути, и в течение большей части 1994 года исполнительная власть не имела четко выраженной позиции по вопросу финансовой политики. Тем самым курс на финансовую стабилизацию был взят лишь в конце 1994 года.

Как можно судить с позиций сегодняшнего дня, потеря этого года оказалась чрезвычайно серьезным политическим обстоятельством, т.к. самый трудный период финансовой стабилизации, когда бюджетные и монетарные ограничения вызывают весь спектр социально - экономически тяжелых последствий: усиление спада производства, снижение жизненного уровня, рост безработицы пришелся на период выборов 1995 и 1996 годов. В результате, нарушение закономерностей протекания предвыборной кампании, проведение финансовых рестрикций перед выборами, снизили популярность реформаторски ориентированных политиков и движений.

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной стала подготовка Правительством многочисленных решений, требующих чрезвычайно больших затрат и разрушающих с трудом созданные предпосылки финансовой стабилизации. В качестве примеров можно назвать проект объединения денежных систем России и Белоруссии, проект строительства нового здания для Государственной Думы, подготавливаемые решения о финансировании аграрно-промышленного комплекса в 1994 году и другие.

Продолжение практики увеличения правительственные 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 варианта 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, существуют 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 плановом объеме на практике вряд ли может быть алгоритмизировано, и обычно осуществляется пропорционально силе отдельных лобби. В результате этого структура расходов бюджета, изменяется по сравнению с плановой структурой в пользу малоэффективных расходов на экономику, на национальную оборону за счет расходов социального характера.

Проблема секвестрирования нереальных бюджетных планов еще не раз будет затронута в настоящей работе. Практически все бюджеты за исключением бюджета 1995 года требовали в той или иной степени секвестрирования расходных статей, из-за нереальных параметров их доходной части. Эта проблема остается одной из наиболее важных и на сегодняшний день, что объясняется существенными пробелами в правовом регулировании процесса исполнения бюджета.

Во-первых, в законодательстве отсутствует понятие “бюджетного обязательства”, оформляющего право распорядителей и получателей бюджетных средств на предъявление платежных требований к бюджету, вследствие чего последние лишены возможности добиваться своевременного финансирования и возмещения ущерба, причиненного задержками финансирования. В случае же, если предусмотренные законом о бюджете ассигнования не были выделены конкретному получателю бюджетных средств до конца финансового года, последний зачастую вообще утрачивает право на компенсацию недофи-

нансирования, так как по истечении финансового года никакие операции по соответствующему бюджету не допускаются. И хотя недофинансирование по ряду социальных бюджетных расходов на практике обычно учитывается в бюджете следующего года, легальных гарантий погашения кредиторской задолженности бюджета (за исключением кредиторской задолженности по оборонному заказу и капиталовложениям) не существует.

Во-вторых, существенным недостатком действующей процедуры исполнения бюджета является установившийся порядок секвестра расходов. Хотя Закон “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” 1991 года содержит нормы о секвестре расходов в случае превышения утвержденного законом о бюджете предельного уровня дефицита, на практике эти нормы не соблюдались. В соответствии с ч.4 ст.24 упомянутого Закона режим секвестра вводится по решению Верховного Совета, “чтобы не допустить увеличения размера дефицита более чем на 20% по сравнению с утвержденным уровнем”. Из этого следовало, что при возникновении угрозы увеличения бюджетного дефицита менее чем на 20% от запланированного уровня право осуществления секвестра принадлежало Правительству, при этом согласно ч.2 ст.13 Закона Правительство обязано было снижать расходы пропорционально по всем статьям бюджета за исключением защищенных. Однако фактически во все пореформенные годы Правительство осуществляло секвестрирование с нарушением принципа пропорциональности.

Тот факт, что несмотря на явное несовершенство Закона о бюджетном процессе 1991 года новый закон до сих пор не принят, во многом объясняется тем, что многочисленными пробелами Закона 1991 года научились пользоваться в своих интересах и парламент, и Правительство. Парламент свободен принимать заведомо необеспеченные популистские законы, зарабатывая авторитет в глазах избирателей. Правительство по своему усмотрению имеет право секвестрировать завышенную расходную часть бюджета в процессе его исполнения, произвольно меняя его расходные пропорции.

Поскольку Правительство не смогло добиться совершенствования законодательства о бюджетном процессе в целях обеспечения условий для принятия сбалансированного бюджета, оно проводило стабилизационный курс в обход проинфляционного бюджетного законодательства. При этом оппозиционный Правительству и Президенту Парламент не препятствовал вольному обращению Правительства с бюджетом только потому, что неисполнение популистских решений законодателей позволяло последним перекладывать на исполнительную власть всю ответственность за последствия социально-экономического кризиса. Причем обвинения в адрес исполнительной власти отнюдь не всегда были безосновательны, так как отсутствие четкой законодательной регламентации процесса исполнения бюджета создавало благоприятную среду для различного рода злоупотреблений со стороны распорядителей и получателей бюджетных ресурсов.

Еще одним негативным последствием принятия завышенных по расходам бюджетов является формирование нереальных ожиданий получателей бюджетных средств. Это, в свою очередь, является важным фактором развития кризиса неплатежей. Сохранение такого положения в течение длительного периода времени объективно вело к дискредитации Правительства в глазах населения и укреплению позиций коммунистической и националистической оппозиции. После поражения реформаторов на парламентских выборах 1995 года, обнаружившего негативные последствия сложившегося положения вещей, процесс совершенствования бюджетного законодательства несколько ускорился.

3.2.4 Бюджетное планирование и исполнение бюджета в 1994 году

В январе 1994 года Е. Гайдар (первый вице-премьер министр) и Б. Федоров (вице-премьер министр - министр финансов) выступили с заявлением о нежелании работать в составе правительства, идущего на поводу у лоббистских группировок и неспособным придерживаться четкого курса реформ и ушли в отставку.

Сейчас трудно сказать, что повлияло на Правительство, однако его позиция весной 1994 года была в целом преемственна по отношению к 1994 году. На наш взгляд, во многом это было обусловлено отставкой Е. Гайдара и Б. Федорова. Их уход из правительства оказал серьезно повысил ответственность В. Черномырдина за принимаемые финансовые решения. В отсутствие людей, имеющих имидж последовательных реформаторов и грамотных финансистов, главе правительства стало трудно принимать популистские финансово необоснованные решения, возлагая ответственность за неудачи в борьбе с инфляцией на так называемых монетаристов. Обещая и раздавая бюджетные средства, в 1994 году В. Черномырдину пришлось брать на себя весь груз ответственности за финансовые последствия, что безусловно укрепило финансовую дисциплину. Однако многие из принятых зимой и весной решений уже тогда внушали серьезные опасения, которые полностью подтвердились осенью 1994 года, когда произошел обвал курса рубля и резкое ускорение инфляции.

В период так называемого особого правового режима после распуска законодательной власти и до принятия новой Конституции был принят ряд Указов Президента, обеспечивающих функционирование финансовой системы России. Так, было определено, что объем расходов за первый квартал был установлен на уровне четвертого квартала 1993 года, одновременно с увеличением МОТ 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, и предусмотрены единые правила определения размеров финансовой помощи регионам.

Проект федерального бюджета Проект проект федерального бюджета России был представлен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации 18 марта 1994 года. Этот проект не предполагал в 1994 году реального изменения ни объемов, ни структуры государственного вмешательства в экономику. Между тем устанавливаемый им уровень государственных расходов был непосильным для постсоциа-

листической России. Он мог поддерживаться в бывшем СССР лишь благодаря сильному централизованному режиму, позволявшему осуществлять масштабное перераспределение ресурсов хозяйственных агентов (Гайдар, 1994). 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.

Тем не менее даже такой проект бюджета был расценен некоторыми экономистами и политиками как излишне жесткий (см, например, Явлинский, Задорнов, 1994)²⁷. При обсуждении проекта в Парламенте вносились множество предложений об увеличении расходов государства, направленных на поддержку народного хозяйства, за счет роста бюджетного дефицита, финансируемого кредитами Центрального банка.

С небольшими изменениями проект бюджета был принят Государственной Думой в первом чтении 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 величин²⁸. Дефицит федерального бюджета вырос с 8,6% ВВП до 9,7% ВВП. Этот проект бюджета практически в неизменном виде 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 страна, как и в предшествующем году, функционировала без утвержденного федерального бюджета. Похожее положение наблюдалось и с местными бюджетами, которые почти повсеместно были утверждены с опозданием.

²⁷Можно отметить и такой отзыв о проекте:“Чрезмерное сдерживание выдачи кредитов и сильное ограничение эмиссии денег дают не замедляющий инфляцию эффект, а, скорее, ускоряют ее бег” (Богомолов, 1993).

²⁸ 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).

В начале года продолжала усугубляться тенденция падения налоговых поступлений в бюджетную систему, обозначившаяся летом 1993 года²⁹. В этих условиях Правительство финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита, предоставленного ЦБ России. В результате бюджетная политика в первом квартале 1994 года по сравнению с 1993 годом даже претерпела некоторое ужесточение³⁰. Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось³¹.

Исполнение расходной части бюджетов в первом полугодии следовало за динамикой доходов³². В результате аналогично прошлому 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.

В третьем квартале 1994 года стабилизировалась ситуация с поступлением налогов в бюджеты Российской Федерации³³. После принятия закона о бюджете, т.е. в третьем квартале, расходы федерального правительства стали увеличиваться не-

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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 (8,8% ВВП), выпуска ценных бумаг (1% ВВП) и внешнего финансирования 1,3% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5% ВВП).

³³ 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

сколько более быстрыми темпами. На это, разумеется, повлияли и сезонные факторы (отмеченные выше расходы на сельское хозяйство и завоз продукции в районы Крайнего Севера). Дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года³⁴.

Таким образом, в первые три квартала 1994 года правительство В. Черномырдина проводило так называемую “умеренно ограничительную” финансовую политику. Подобные действия правительства анализируются в ряде работ, начиная с классической работы (Kydland, Prescott, 1977), обосновывающей преимущества стабильных правил налоговой и кредитно-денежной политики по сравнению со свободой выбора политических решений. Как показывает наш анализ, дискреционная политика, предполагающая отсутствие правил экономической политики не может обеспечить ее стабильность. Это нашло отражение в бюджетном дефиците 7% - 10% ВВП, темпах роста кредитов Центрального банка около 9% в месяц, темпах роста денежной массы M_2 около 10% в месяц, темпах роста цен около 8% в месяц. Наиболее высокими темпы роста денежной массы были в мае - июле, что с лагом пять - шесть месяцев привело к подъему инфляции до 15% - 16% в октябре - декабре 1994 года. При этом около 75% прироста кредитов Центрального банка России приходилось на кредиты правительству.

3.2.5 Курс на жесткую финансовую политику

В начале осени 1994 года правительство, руководимое В. Черномырдиным, резко изменило концепцию макроэкономической политики. Еще летом основным тезисом правительства в финансовой области была умеренно жесткая денежно - кредитная политика, направленная на постепенную стабилизацию при активной поддержке народнохозяйственного комплекса. Соответственно, речь шла о том, чтобы обеспечить в 1995 году снижающиеся темпы инфляции, которая к концу года состави-

³⁴ 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).

ла бы 3% - 5% в месяц. Однако в августе - сентябре 1994 начала разрабатываться принципиально иная схема. Речь пошла о резком ужесточении денежной и бюджетной политики с тем, чтобы к концу 1995 год обеспечить действительную финансово-стабилизацию с темпами инфляции около 1% в месяц. При утвержденном бюджете на 1994 год это изменение политики мало повлияло на процесс исполнения бюджета (дефицит в четвертом квартале не снизился). Однако практически в два раза замедлились в сентябре - декабре темпы роста денежной массы.

Серьезным фактором, политические последствия которого способствовали переходу к жесткой финансовой политике, стал валютный кризис октября 1994 года, выразившийся в обвальном падении курса рубля на фоне ускорения темпов роста цен. Анализ причин октябрьского валютного кризиса был темой многих работ, в которых его пытались объяснить и целенаправленной деятельностью Министерства финансов, заинтересованного в девальвации рубля с тем, 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. Однако очевидно, что основной причиной кризиса была безответственная денежная и бюджетная политика весны - лета 1994 года. При сохранившемся дефиците в 10% ВВП вряд ли можно было ожидать другого развития событий. Причины же, перечисленные выше, лишь усилили его развитие. Подробный анализ причин и последствий валютного кризиса приводится, например, в (Гранвиль, Оппенгеймер, 1994; Российские экономические реформы..., 1994; Россия - 1994.., 1994).

Разразившийся 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, Министр финансов С. Дубинин. Важным последствием кризиса следует также считать усиление решимости

Правительства и Президента следовать курсом жесткой финансовой политики.

Следует отметить важную особенность бюджетного процесса, не позволившую начать ограничительную политику уже в 1994 году. Макроэкономическая ситуация в 1994 году испытала на себе воздействие чисто технических просчетов Правительства при разработке проекта бюджета. Важнейшей ошибочной предпосылкой бюджета 1994 года был прогноз инфляции и ВВП, как реального (величина спада была занижена), так и номинального - в бюджетные расчеты был заложен объем ВВП равный 725 трлн руб., что как оказалось существенно выше фактически реализовавшихся цифр.

Разработчики прогноза (Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ) не учли в прогнозе последствий достаточно резкого 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. Таким образом, вследствие ужесточения бюджетной и денежной политики в конце 1993 - начале 1994 года темпы инфляции к весне - лету 1994 года достигли наименьших за годы реформ значений: 7% - май, 6% - июнь, 5% - июль, 5% - август.

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

Завышенные расходные обязательства правительства привели в 1994 году к финансированию непосильных для государства расходов, почти двенадцатипроцентному бюджетному дефициту и, как следствие, росту инфляции. Таким образом плохая проработка макроэкономического прогноза явилась се-

рьезным фактором завышения расходов бюджета и роста фактической инфляции.

Тем не менее, как это имело место и в 1993 году, профинансировать весь объем расходов, зафиксированный в законе о бюджете правительство не решилось. 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 соответствующим тем или иным социальным силам, заинтересованным в бюджетном финансировании³⁵. Таким образом, несмотря на то, что профинансированы были весьма высокие в реальном выражении расходы, в течение года нарастили объемы невыполненных обязательств.

Исполнение федерального, местных бюджетов и внебюджетных фондов представлено в таблице 3 приложения. Как видно из представленных данных доходы федерального бюджета в 1994 году составили 12,7% ВВП, причем почти на 80%, как и в 1993, они состояли из налоговых поступлений. Расходы в 1994 году не превысили уровня предыдущего года 24,5% ВВП, и, таким образом, бюджетный дефицит составил 11,9% ВВП.

Как и в предыдущие годы реформы, что уже отмечалось выше, обеспечение исполнения завышенного по расходам бюджета, осуществлялось с помощью секвестрирования. Это позволяло правительству избегать длительных согласований необходимых сокращений расходов с законодательной властью и не допускать катастрофического нарастания дефицита

³⁵ 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 образование - 76%; культура, 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 профинансираны на 70% плана. Несколько выше процент финансирования правоохранительных органов, судебной власти и прокуратуры - 82%.

бюджета. Однако нельзя не отметить, что этот принцип приводил к усилению дискреционного характера бюджетных решений, т.к. обычно априорно не устанавливалось жестких правил осуществления секвестра. Степень финансирования тех или иных отраслей была пропорциональна силе их влияния. Кроме того даже равномерное (т.е. 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.

Финансирование дефицита федерального бюджета, как и в прошлом году, более чем на 90% осуществлялось за счет внутренних источников.

Незначительное снижение доходов в 1994 году по сравнению с 1993 до 17,6% ВВП, привело к относительной сбалансированности местных бюджетов, так как профицит составил лишь 0,3% ВВП. Та же тенденция наблюдалась и в исполнении внебюджетных фондов: произошло снижение профицита до 0,4% ВВП. При этом доходы составили 9,6% ВВП, а расходы – 9,2% ВВП.

* * *

Опыт экономических реформ после урегулирования конституционного кризиса конца 1993 года показывает, что наличие законодательных условий, необходимых для осуществления жесткой, непопулярной стабилизационной политики является недостаточной предпосылкой для ее реализации. В данном разделе мы продемонстрировали, что дискреционная финансовая политика не может быть ограничительной. Попытки селективной поддержки предприятий и экспансия социальных расходов приводили лишь к росту цен, не достигая декларированных целей. Наряду с отсутствием политической воли у исполнительной власти для проведения финансовой стабилизации дополнительными факторами, препятствовавшими осуществлению бюджетных рестрикций, явились недостатки бюджетного законодательства. В частности, к ним относятся низкий уровень проработки бюджетных законов,

слабый контроль за исполнением бюджета, отсутствие понятия бюджетных обязательств, нерегламентированность процедуры секвестрирования бюджетных расходов и т.д.

IV Жесткая бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации

4.1 Совершенствование законодательства о бюджетном процессе в 1995 - 1997 годах

Начиная с 1995 года действие статей 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” было приостановлено, и бюджетный процесс стал регламентировать разовыми законами о порядке рассмотрения и утверждения бюджета на текущий год. С каждым годом эти законы становились все более обстоятельными и подробными, и к настоящему моменту бюджетные процедуры значительно усовершенствованы.

Прежде всего, существенно расширен перечень документов, которые подлежат внесению в Думу одновременно с проектом бюджета на текущий год. Так, в соответствии со ст. 20 Закона 1991 года проект бюджета должен был сопровождаться прогнозом социально-экономического развития на предстоящий год, сводным финансовым балансом по территории России, основными направлениями бюджетной политики, сведениями о государственных доходах на территории РФ и оценкой исполнения бюджетов предшествующего и текущего финансовых годов. А в соответствии со ст.1 Федерального Закона “О порядке рассмотрения и принятия Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет” (далее - Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год) от 21.07.1997 г. помимо этих документов Правительство должно представить на рассмотрение Государственной Думы также: основные направления налоговой политики вместе с законо-

проектами о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство; оценку соответствия прогнозов социально-экономического развития за предшествующий год фактическим показателям; проекты федеральных целевых и инвестиционных программ, предусмотренных к финансированию из бюджета; программы приватизации; расчеты по статьям, разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации; проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований, программы предоставления гарантий Правительства РФ; предложения о приостановлении или прекращении действия нормативных актов, не предусмотренных к финансированию из бюджета; законопроекты о бюджетах государственных внебюджетных фондов, не консолидированных в федеральном бюджете.

Эти нормы свидетельствуют о систематизации процесса рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Взаимоувязанный анализ налоговых и бюджетных проблем, безусловно, будет способствовать формированию у законодателей более ответственного отношения к принятию финансовых решений. Норма о необходимости приостановления действия законов, финансирование которых не предусмотрено проектом бюджета, призвана содействовать ликвидации массива фиктивного законодательства и сокращению числа вновь принимаемых откровенно популистских законопроектов.

Законы последних лет о федеральном бюджете рассматриваются Думой в четырех чтениях, причем каждое из чтений имеет определенную задачу. В первом чтении утверждаются следующие основные характеристики бюджета: доходы федерального бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации; размеры несбалансированности (дефицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета и источники покрытия дефицита федерального бюджета; общий объем расходов федерального бюджета.

Во втором чтении утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, а также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В третьем чтении утверждается распределение расходов федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации.

В четвертом чтении закон утверждается в целом после дополнительной сверки с точки зрения сбалансированности.

Четкое выделение стадий рассмотрения бюджета существенно повысило оперативность этого процесса, так как на каждой последующей стадии запрещается пересмотр бюджетных характеристик, утвержденных на предыдущей. Так, при утверждении расходов по разделам функциональной классификации запрещается пересмотр общего объема расходной части, а при вотировании ассигнований по подразделам функциональной классификации не допускается превышение суммы ассигнований, утвержденной во втором чтении по данному разделу.

Все поправки к бюджету подлежат обязательному предварительному рассмотрению в Комитете по бюджету и соответствующем профильном комитете Государственной Думы. Поправки, не прошедшие предварительной экспертизы, к рассмотрению не принимаются. Неустраниенные в процессе согласований разногласия бюджетного и профильного комитетов выносятся на рассмотрение Государственной Думы. В случае, если принятые поправки по подразделам функциональной классификации превышают утвержденную во втором чтении сумму ассигнований по соответствующему разделу - эти поправки выносятся на рейтинговое голосование.

Наиболее существенное значение имеют нормы нового законодательства о порядке взаимодействия в процессе рассмотрения федерального бюджета Федерального Собрания и Правительства. Например, Закон о порядке рассмотрения бюджета

на 1998 год не допускает изменения Парламентом основных характеристик бюджета без ведома Правительства. В соответствии со ст.14 этого Закона в случае отклонения Думой основных характеристик бюджета должно быть принято одно из следующих решений: о создании трехсторонней (с участием представителей обеих палат парламента и Правительства) согласительной комиссии для корректировки основных характеристик бюджета, о возвращении законопроекта о бюджете на доработку в Правительство, о выражении недоверия Правительству. В соответствии со статьей 21 того же Закона поправки к подразделам функциональной классификации требуют обязательной экспертизы в Правительстве.

4.2 Процесс финансового планирования на этапе стабилизации

В основу концепции макроэкономической политики было положено традиционное монетаристское видение природы инфляции. Согласно разработанной макроэкономической программе на 1995 год процесс макроэкономической стабилизации должен был завершиться весной - летом 1995 года. Среднемесячные темпы прироста инфляции в 1995 году должны были составить не более 2%.

Для достижения этой цели Правительство в 1995 году предлагало:

- осуществить финансирование дефицита бюджета (равного примерно 7% ВВП) осуществлять за счет эмиссии государственных ценных бумаг и внешнего финансирования;
- обеспечить низкий прирост чистых кредитов ЦБ коммерческим банкам. Рост денежной базы в 1995 году должен осуществляться в основном за счет увеличения валютных резервов и покупки Центральным Банком ценных бумаг на открытом рынке;
- обеспечить положительную реальную ставку рефинансирования, развивать кредитные аукционы;
- проводить политику плавающего снижающегося курса рубля.

Проект бюджета на 1995 год, разработанный в рамках этой программы, был внесен правительством в Государственную Думу 5 ноября 1994 года. После обсуждения в комитетах Госдумы он был отклонен в первом чтении. Для дальнейшей работы была создана Согласительная комиссия по уточнению основных показателей проекта федерального бюджета на 1995 год. После окончания ее работы проект закона был принят 23 декабря 1994 года в первом чтении и отправлен в Правительство РФ на доработку. 9 января Министерство финансов внесло в Думу уточнения к проекту бюджета и к макроэкономической программе.

По итогам работы Согласительной комиссии были несколько изменены оценки макроэкономических параметров на 1995 год, учитывающие экономические реалии, складывавшиеся к концу 1994 года: десятипроцентный дефицит бюджета, шестнадцатипроцентный уровень инфляции в декабре, значительно сократившиеся внешние резервы. Среднемесячный уровень инфляции в 1995 году был увеличен с 2% до 2,5% - 3,0%, годовой индекс инфляции увеличен с 1,6 до 1,9 - 2,0. Несколько была увеличена оценка падения реального ВВП. Оценка номинального объема ВВП увеличена до 950 - 1000 трлн руб.

В феврале 1995 года был окончательно решен вопрос о выделении резервного кредита (stand-by) МВФ в 6,25 млрд долл. Правительству России на финансирование бюджетного дефицита. С начала года было резко уменьшено использование прямых кредитов Центробанка для этих целей. Совместное заявление Правительства и ЦБ об экономической политике, принятое 9 марта, допускало некоторый рост денежной массы за счет предоставления кредитов коммерческим банкам. Однако оно специально оговаривало, что рефинансирование должно осуществляться только через аукционы и другие рыночные механизмы. Ставка рефинансирования ЦБ не должна быть ниже соответствующих межбанковских ставок. Финансирование дефицита федерального бюджета в рублевой части предполагалось в основном покрыть за счет продажи государственных ценных бумаг.

Для контроля за ростом денежной массы Международным валютным фондом были установлены предельные размеры чистых внутренних активов (ЧВА) кредитно-денежных органов, а также ориентиры по объему официальных валютных резервов.

Соответственно этой программе, произошло изменение каналов трансмиссии денег в российской экономике. Если в 1992 - 1993 противочастью прироста денежной базы были кредиты Центрального банка Правительству, экономике и странам СНГ а также прирост внешних резервов в те периоды, когда он имел место, то в 1995 источниками центральных денег стали кредиты Правительству³⁶ за счет покупки Центральным банком государственных ценных бумаг и наращивание Центральным банком валютных резервов.

Согласно целевым установкам МВФ предполагалось ограничить увеличение ЧВА в первом полугодии на 30%, а за весь 1995 год - на 87,5%. По этим цифрам можно в какой-то мере судить о предполагавшихся темпах инфляции во втором полугодии и в начале 1996 года. Однако, как и в бюджете на 1995 год, так и в заявлении Правительства и ЦБ об экономической политике продолжали декларироваться нереалистичные цифры: 60%-ный рост цен за весь год (4% в среднемесячном выражении) и 1% в месяц к концу года. Бюджетные проектировки привязывались к этому прогнозу, что задним числом сокращало расходы и дефицит бюджета в реальном выражении.

Денежная программа предусматривала отказ от использования прямых кредитов Центробанка для финансирования дефицита федерального бюджета. Допускался лишь краткосрочный кредит на покрытие кассового разрыва в первом квартале, не превышающий 3,5 трлн рублей. Дефицит бюджета в рубле-

³⁶ По методологии МВФ чистый кредит Правительству включает чистые требования ЦБ к федеральному Правительству и рублевый эквивалент объема чистых международных резервов Правительства, откорректированный так, чтобы исключить влияние изменений обменного курса. Такое определение дает возможность контролировать прирост денежной базы за счет операций Правительства по конвертации валютных активов.

вой части предполагалось в основном покрывать за счет продажи государственных ценных бумаг. Согласно программе, кредитование коммерческих банков должно было осуществляться лишь на рыночной основе по аукционной ставке. Ставка рефинансирования коммерческих банков не могла быть ниже чем аналогичная ставка межбанковского рынка.

25 января Закон “О федеральном бюджете на 1995 год” был принят во втором чтении. Это означает, что были утверждены цифры доходов бюджета - 18,4% от принятого в расчетах ВВП, расходов - 26,1% ВВП) и предельного размера дефицита - 7,7% ВВП. После многократных обсуждений на бюджетном комитете Закон о бюджете был принят в третьем чтении 24 марта, (в постатейной разбивке доходов и расходов). При этом конфронтация между фракциями Государственной Думы препятствовала принятию практически всех поправок инициированных отдельными депутатами и их формированием. В результате, если абстрагироваться от мелочей, был утвержден правительственный вариант бюджета. В последнем четвертом чтении Закон о бюджете на 1995 год был принят Государственной Думой 24 июня 1995 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. При этом структура бюджета осталась неизменной, и был принят ряд редакционных поправок. Доходы, расходы, дефицит бюджета - остались те же, что и во втором чтении.

Важно отметить, что работа Согласительной комиссии и Министерства финансов по доработке бюджета была достаточно формальной. Правительство для того, чтобы не допустить повторения прошлогодней политической ошибки с утверждением высоких номинальных показателей бюджета сознательно пошло в 1995 году на ошибку техническую: в бюджете остались нескорректированные параметры, характеризующие развитие инфляционных процессов. Это произошло, несмотря на то, что уже осенью 1994 года, учитывая значительные лаги, наблюдающиеся в российской экономике между ростом денежной массы и инфляцией, можно было прогнози-

ровать высокий рост цен в начале 1995 года, который внес существенные корректировки в макроэкономические расчеты³⁷.

4.3 Бюджетная политика на этапе финансовой стабилизации

Описанная ситуация с бюджетным планированием на 1995 год, хотя и плохо отражала реальность, тем не менее, с точки зрения перспектив финансовой стабилизации, оказалась гораздо предпочтительнее положения 1994 года. Заниженные темпы роста цен и объем ВВП, учтенные в расчетах Министерства финансов, позволили избежать в 1995 году положения с утверждением в бюджете нереальных номинальных объемов доходов и расходов. При темпах инфляции в полтора раза более высоких, чем заложено в расчетах к бюджету (2,31 - фактически и 1,6 - согласно расчетам Минэкономики РФ, использованным при подготовке проекта бюджета), номинальные объемы доходов бюджета, значительно более низкие как реальном исчислении, так и выраженные в долях ВВП, позволили профинансировать утвержденные в бюджете номинальные объемы расходов без увеличения объема дефицита. Доходы федерального бюджета в 1995 году по сравнению с доходами, планируемыми в законе от 14 марта были больше в 1,3 раза. Инфляция же, как отмечалась, была в 1,44 раза выше, чем заложено в бюджетных расчетах. Достигнутое перевыполнение плана по доходам позволило профинансировать расходы в размере большем, чем было первоначально запланировано, но только на 115%. Причина меньшего перевыполнения плана по

³⁷ 12 августа 1995 года был принят Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1995 год”, подписанный Президентом РФ 12 августа 1995 года. В нем было предусмотрено некоторое изменение структуры расходов бюджета. Увеличение расходов по ряду статей осуществляется за счет сокращения суммы, зарезервированной на финансирование расходов, связанных с повышением минимальной оплаты труда, которое происходит не столь быстро, как предполагалось весной в момент утверждения бюджета (5,7 трлн. руб.). 6 декабря Закон о бюджете на 1995 год был пересмотрен еще один раз таким образом, что фактическое исполнение бюджета практически совпало с новыми цифрами, зафиксированными в законе.

расходам состоит в сокращении размера дефицита на 0,8% ВВП, т.е. на 17% от запланированного.

Ситуация с исполнением бюджета в 1995 году в целом была стабильная (см. таблицу 4 приложения)³⁸. Расходы федерального Правительства начиная с первого квартала осуществлялись в меру поступления доходов, средств, привлекаемых на финансовом рынке, внешних кредитов и кредита, предоставленного ЦБ РФ Правительству в первом квартале на покрытие кассовых разрывов. Таким образом, принятый в Законе о бюджете на 1995 год порядок финансирования Правительства, исключивший кредиты ЦБ (за исключением отмеченного выше) из числа его источников, оказал самое серьезное влияние на повышение ответственности властей за расходы бюджета³⁹. За

³⁸ Налоговые поступления в консолидированный бюджет выросли с 21,5 % ВВП в начале года до 25% ВВП к апрелю 1995 года. К концу года налоговые поступления упали до 21,7% ВВП. Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1995 году составляли около 10% - 11% ВВП. Неналоговые поступления в консолидированный бюджет составляли от 2,2% ВВП до 3,3% ВВП, при этом их подавляющая часть (около 70% - 90%) представляла собой доходы федерального бюджета и их динамика позволяла эlimинировать колебания расходов бюджета. В целом доходы консолидированного бюджета в 1995 году составили 26,1% ВВП, доходы федерального бюджета около 13,8% ВВП.

³⁹ По сравнению с 1994 годом в первом квартале расходы и ссуды за вычетом погашений федерального правительства сократились с 24,2% ВВП до 16,3% ВВП и составили 83% плана первого квартала. Во втором квартале ситуация оставалась примерно такой же, и в целом за полугодие расходы и ссуды за вычетом погашений федерального правительства сократились до 16,2% ВВП, что составило 98% плана первого полугодия. При этом наименьший процент выполнения плана наблюдался по расходам на социально-культурные мероприятия - 78%, на науку - 84%, на народное хозяйство - 84%. Оборонные расходы профинансированы на 87% плана, расходы на правоохранительную деятельность - на 99%. Расходы консолидированного бюджета России составили за первое полугодие 1995 года 28,2% ВВП (1994 год - 37,8% ВВП), расходы и ссуды за вычетом погашений - 30,2% ВВП (1994 год - 41,5% ВВП). По сравнению с 1994 годом в январе - июне 1995 года произошло сокращение расходов федерального бюджета в реальном исчислении на государственное управление в 2 раза, на оборону - на 32%, на правоохранительную деятельность - 28%, на науку - на 32%, на социально-культурные цели - на 31%, на народное хозяйство - на 7%. В третьем квартале следует отметить замедление тенденции к снижению уровня реальных расходов по основным статьям федерального бюджета. Однако к концу года вновь сократились расходы и составили в целом за год на государственное управление - 0,27% ВВП, на оборону - 2,87% ВВП, на правоохранительную деятельность - 1,16% ВВП, на науку - 0,29 % ВВП, на народное хозяйство - 2,18% ВВП, на социальные цели -

1995 год в целом расходы и ссуды за вычетом погашений федерального бюджета составили 16,9% ВВП. Расходы консолидированного бюджета в сумме со ссудами за вычетом погашений составили в 1995 году 29,4% ВВП против 37% ВВП в 1994 году⁴⁰. В реальном выражении расходы федерального бюджета сократились в 1995 году по сравнению с предшествующим годом на 34%, расходы консолидированного бюджета - на 21%.

Важное влияние на исполнение бюджета 1995 года имело налогообложение внешней торговли. Между тем изменение существовавшего порядка предоставления многочисленных льгот отдельным предприятиям экспортёрам и импортёрам вызвало напряженную борьбу между законодательной и исполнительной властью. Индивидуальные внешнеторговые льготы были отменены в два этапа - с 11 марта и 15 мая⁴¹. В соответствии с Законом "О некоторых вопросах предоставления льгот участникам ВЭД" от 24 мая 1995 года, были отменены все внешнеторговые льготы, за исключением предусмотренных Законами "О таможенном тарифе", "Об акцизах", "О НДС" и Таможенным кодексом. В результате принятия этого Закона дополнительные поступления в бюджет от импортных пошлин, по оценкам Минфина, должны были составить около 0,5 млрд долл. Однако после вступления указанного Закона в силу Государственный таможенный комитет предоставил отсрочки по уплате пошлин предприятиям, имеющим отношение к спортивной деятельности и предприятиям объединений инвалидов⁴². Поэтому фактически рассматриваемые льготы крупнейшим организациям-импортёрам были отменены лишь

1,12% ВВП. При этом возросли расходы на пополнение государственных запасов, расходы целевых бюджетных фондов, прочие расходы.

⁴⁰ При этом расходы на государственное управление сократились по сравнению с 1994 годом на 48%, на правоохранительную деятельность - 15%, на народное хозяйство - на 19%, на социальные цели 20%.

⁴¹ Указ президента от 06.03.95 №244 "О признании утратившими силу и об отмене решений Президента РФ в части предоставления таможенных льгот"

⁴² Т.е. предприятиям, имеющим льготы по уплате импортных пошлин в соответствии с указами Президента России № 1927 от 22.11.93 "О протекционистской политике Российской Федерации в области физической культуры и спорта" и указа № 2254 от 22.12.93 "О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских объединений инвалидов".

в самом конце года⁴³. До этого либо продлевались отсрочки по платежам, либо компенсировались потери предприятиям-льготникам (по данным Минфина, в целом за год были выплачены компенсации на сумму 3 трлн руб.).

Кроме предоставления преференций в 1995 году многими решениями вносились изменения в порядок тарифного регулирования внешнеэкономических операций, в целом повышившими импортные пошлины и понизившими экспортные. Однако данные решения не отразились на динамике поступлений в бюджет импортных пошлин, что еще раз свидетельствует о том, что эти поступления в 1995 году определялись в основном не ставками пошлин, а размерами облагаемой импортными тарифами базы, величина которой определялась масштабами различных видов льгот.

Дефицит федерального бюджета составил в целом за 1995 год 3,05% (с учетом заключительных оборотов), против 10,9% ВВП в 1994 году. Дефицит бюджета за 1995 год профинансирован за счет внутренних источников в объеме 1,41% ВВП и внешних источников - 1,53% ВВП.

В таблице 4 приведена реконструкция доходов и расходов государства в 1995 году. Для этого к данным отчетов об исполнении бюджетов РФ, скорректированным на оценку неучтенных расходов по обслуживанию внутреннего долга (1,7% ВВП), добавлены данные об исполнении государственных внебюджетных фондов.

Как можно видеть, в 1995 году произошло дальнейшее снижение доли обязательных налоговых изъятий в ВВП с 33,8% до 30,9%. Доля государственных доходов также снизилась и составила 34,2% ВВП против 36,2% ВВП в 1994 году (сокращение на 6%). Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений достигли в 1995 году 39,3% ВВП (47,5% ВВП - в 1994 году, сокращение - на 17%). Полная оценка вторичного дефицита федерального бюджета составляет 4,7%

⁴³ Приказ ГТК РФ от 20 декабря 1995 г. №763 “О признании утратившими силу нормативных актов ГТК России по вопросам предоставления льгот по уплате таможенных платежей”.

ВВП. Дефицит консолидированного бюджета достиг 5,1% ВВП.

Из приведенных данных видно, что произошедшее в 1995 году ужесточение бюджетной политики сопоставимо, пожалуй, лишь с изменениями 1992 года, когда правительству удалось существенно сократить бюджетные расходы, благодаря похожей макроэкономической ситуации, в которой скачок цен после их либерализации был значительно выше, чем предполагалось в расчетах к бюджету, а индексация расходов в соответствии с фактической инфляцией осуществлялась с большим запозданием. Занижение темпов инфляции в 1995 году, принятое в расчетах к утвержденному бюджету, серьезно облегчило процесс его исполнения. Собранные доходы позволили значительно полнее, чем в предшествующие годы финансировать номинально (в утвержденном проекте) высокие, а реально значительно обесценившиеся расходы федерального правительства. Однако в отличие от 1992 года бюджетные реструктуризации воспринимались экономическими агентами значительно спокойнее. Если судить по интервью с руководителями предприятий различных отраслей, результатам слушаний в Государственной Думе, то получатели бюджетных средств были озабочены в основном не на низкими объемами финансирования, а недостатком финансирования по сравнению с планом, которое, как отмечалось выше, в 1995 году весьма невелико по сравнению с предыдущим годом.

Проводимая в 1995 году бюджетная политика позволила выполнить намеченные ориентиры денежной программы и добиться определенной стабилизации цен. Вследствие инерционности роста цен инфляция в первом полугодии оставалась достаточно высокой и превысила 10% в месяц. Тем не менее, начиная со второго квартала, макроэкономическая ситуация стала изменяться и к концу года темпы роста цен снизились до 4,5 % в ноябре и 3,2% в декабре.

Таким образом, к началу 1994 года в России в основном сложились необходимые институциональные условия для осуществления стабилизационной программы, кроме того произошло серьезное улучшение политических предпосылок

ее осуществления. Принятие новой Конституции России 1993 года и изменение политической системы способствовали проведению стабилизационного курса. Новые конституционно-правовые условия затруднили принятие законодателями бюджетных решений популистского характера. Центральный Банк стал независимым от законодателей органом. Однако отсутствие политической воли, необходимой для резкого изменения экономической политики, препятствовало началу реализации стабилизационной программы. Лишь после серьезных неудач, вызванных экономической политикой 1994 года, Правительство смогло проявить достаточную настойчивость для успешного осуществления финансовой стабилизации.

V Бюджетная политика на современном этапе

Предметом нашего дальнейшего рассмотрения является роль Правительства и Парламента в период после осуществления финансовой стабилизации. Мы проанализируем динамику бюджетной политики в период между 1995 и 1997 годами в зависимости от изменения установок различных ветвей государственной власти, их прав и взаимодействия. При этом особое внимание будет уделено анализу бюджетного процесса и исполнения бюджета, а также вопросам совершенствования бюджетного законодательства в т.ч. в части исполнения обязательств государства перед получателями бюджетных средств, взаимодействия бюджетов разных уровней, связи между бюджетным кризисом и проведением реформ в сферах - получателях бюджетных ресурсов.

Важной проблемой, которую мы будем рассматривать на протяжении дальнейшего анализа бюджетной политики, является проблема ревизии бюджетных обязательств государства. После осуществления финансовой стабилизации преодоление бюджетного кризиса стало главной макроэкономической задачей Правительства. Его разрешение лежит как на путях налоговой реформы, призванной увеличить доходы государства, так и на путях сокращения финансовых обязательств перед получателями бюджетных средств. Принятие нереальных обязательств, зафиксированных в ежегодных законах о бюджете, а также многочисленных законах, касающихся социальной поддержки населения, учреждений бюджетной сферы и др., вызывает серьезные негативные макроэкономические последствия, выражющиеся в увеличении дефицита бюджета, росте непла-

тежей, развитии зачетных схем исполнения бюджета и т.д. Кроме того невыполнение завышенных бюджетных обязательств приводит к развитию сложных социальных конфликтов, гораздо более острых, чем при сокращении бюджетных расходов при их приведении в соответствие доходами на этапе бюджетного планирования.

5.1 Бюджетная политика в год президентских выборов

Наиболее вероятным изменением экономической политики в начале 1996 года должна была стать ее проинфляционная направленность. Показательной в этом отношении стала отставка А.Чубайса, фактическое ослабление политических позиций В.Черномырдина, обещания значительной финансовой помощи регионам, начало кампании по выплате долгов по зарплате и т.п. Однако при выборе между ослаблением денежной политики и ослаблением бюджетной политики власти выбрали второй вариант. Причем ослабление бюджетной политики проявилось не только в определенном росте расходов бюджета, финансируемых за счет наращивания государственного долга, но и в снижении уровня собираемости налогов, произошедшем вследствие мягкого отношения властей к неуплате налогов в форме уклонения от них или наращивания недоимок. Такая тактика позволила сохранить курс на снижение инфляции, одновременно реализуя ряд популистских мер, направленных на привлечение избирателей.

Итоги исполнения федерального бюджета России в первом квартале являлись весной 1996 года наиболее острой темой обсуждений в Парламенте, средствах массовой информации и экономических кругах. Причинами этого были как чрезвычайно низкий уровень исполнения бюджета по доходам и расходам, так и особый предвыборный характер политической ситуации в стране. Оппоненты власти пытались использовать обострение бюджетного кризиса для демонстрации неспособности команды Б.Ельцина вывести страну из экономического спада. В то же время Президент пытался нормализовать положение как за счет выделения жестких приоритетов финансиро-

вания (безусловное погашение бюджетных долгов по заработной плате до 1 апреля, погашение задолженности по выплате пенсий до 1 мая и т.д.) при секвестрировании остальных расходных статей, так и за счет разработки и осуществления мероприятий по увеличению налоговых доходов бюджета (подготовка ряда указов Президента, активизация работы Госналогслужбы по взысканию недоимок и т.д.).

Бюджет на 1996 год был принят 31 декабря 1995 года. Он характеризовался налоговыми доходами в размере 12,3% ВВП, общими доходами - 15,1% ВВП, расходами - 18,9% ВВП, величиной дефицита - 3,85% ВВП. Нереалистичность его выполнения стала видна уже с первых месяцев года, тем не менее в течении всего последующего периода на рассмотрение Государственной Думы вносились законопроекты, в основном, увеличивающие расходные статьи федерального бюджета. Часть из этих предложений нашла отражение в принятых законах о поправках к бюджету 1996 года.

Определенное снижение уровня государственных доходов в первые несколько месяцев года было характерно для России, начиная с 1992 года⁴⁴. Однако в 1996 году падение доходов было просто обвальным. Налоговые поступления в федеральный бюджет в январе 1996 года по сравнению с концом 1995 года снизились на 3,5% ВВП (с 10,3% до 6,8%), в первую очередь за счет налога на прибыль (на 1,5% ВВП) и налогов на товары и услуги (на 1,2% ВВП). Налоговые поступления в консолидированный бюджет снизились с 21,7% ВВП в 1995 году до 14,4% ВВП в январе 1996 года.

Доходы консолидированного бюджета за I квартал 1996 года составили лишь 69,7% от плана, в том числе налоговые поступления - 62,8%. Поступления налогов в первом квартале остались на уровне января-февраля 1996 года (16,4% ВВП),

⁴⁴ В определенной степени это объясняется чисто техническим обстоятельством: порядок учета так называемых "заключительных оборотов" по бюджету предполагает отнесение части доходов, поступающих в первую декаду января, к декабрьским доходам. Определенную роль играет и сезонность налоговых поступлений, выражаящаяся в некотором занижении по сравнению с реальными авансовых расчетов по прибыли, малой активностью в области внешней торговли в начале года, значительным количеством праздничных дней.

т.е. на 29% ниже, чем за первый квартал предыдущего года (23% ВВП). Во втором квартале ситуация с налогами продолжала определяться приближающимися президентскими выборами и характеризовалась низкими налоговыми поступлениями - 17,9% ВВП за первое полугодие 1996 года против 24,7% ВВП в первом полугодии 1995 года (рис. 1.8). Аналогично происходило снижение поступлений в федеральный бюджет. В январе - июне 1996 года налоговые платежи в федеральный бюджет составили 7,7% ВВП за первое полугодие против 10,8% ВВП в первом полугодии 1995 года.

Можно выделить несколько факторов происходившего сокращения налоговых поступлений⁴⁵.

1) Главной причиной снижения доходов бюджета явился рост недоимки по налогам. Рост недоимок в 1996 году был обусловлен высокой политической неопределенностью и явился важнейшим фактором развития налогового кризиса: предприятия в преддверии выборов сократили объем перечисления налогов в бюджет в расчете, как на возможные послабления, сделанные в популистских целях в ходе предвыборной борьбы, так и на вероятную налоговую амнистию в случае прихода к власти коммунистических сил.

Рост недоимок дополнительно стимулировался плохо продуманным механизмом предоставления отсрочки по налогам, установленным Указом Президента от 19 января 1996 года. Правом на рассрочку выплаты недоимок воспользовалось около 30 тыс. налогоплательщиков. При этом важнейшим обстоятельством явилось то, что на решение вопроса о предоставлении разрешения на отсрочку по недоимкам, накопившимся до

⁴⁵ Некоторую роль в этом могли сыграть изменения налогового законодательства, в частности, с 1 января 1996 года вступили в силу некоторые изменения в налоговом законодательстве, принятые в течение 1995 года: были отменены налог с превышения оплаты труда над нормируемой величиной и специалог. По нашим оценкам данные изменения должны были привести к падению налоговых поступлений на 0,6-0,7% ВВП. Ряд других мер, например, касающихся упрощенной системы налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства, изменения перечня льгот по НДС, не могли оказать существенного влияния на величину налоговых поступлений.

1.01.96, вновь созданная в первом квартале 1996 года задолженность не влияла.

2) Фактором снижения налоговых поступлений стал также рост масштабов противозаконного уклонения от налогов самыми разными способами и, что очень важно, - за счет осуществления хозяйственных операций наличными деньгами, не отражаемыми в бухгалтерской отчетности. Косвенным подтверждением этого является рост доли наличных денег в денежном агрегате M_2 за первое полугодие 1996 года на 2,5 процентных пункта.

3) Вследствие достаточно серьезного роста дебиторской задолженности произошло снижение облагаемой базы налога на прибыль и НДС. Объем дебиторской задолженности в начале 1996 года резко увеличился (со 191% ВВП в декабре 1995 года до примерно 280% в первой половине 1996 года).

4) В качестве гипотезы, дополнительно объясняющей причины налогового кризиса, часто называют нарастающий процесс бартеризации экономики, быстрого распространения многоходовых схем безденежных взаимозачетов долгов между поставщиками и их клиентами. К этому процессу в 1995 году активно подключился Минфин России, используя казначейские обязательства, налоговые освобождения, товарный кредит и т.п. В результате многие предприятия осуществляют хозяйственную деятельность при минимальных объемах денежных средств на расчетных счетах, что приводит к росту недоимок в бюджет. Искажения цен, используемых при осуществлении зачетов между налогоплательщиками, бюджетом и получателями бюджетных средств, приводят к снижению налоговой базы. Однако существующая статистика не позволяет определить масштабы подобных операций и их значимость в экономике.

Таким образом, налоговый кризис, резко обострившийся на рубеже 1995-1996 годов, по своим последствиям оказался весьма сложным феноменом. Если бы дело ограничивалось только влиянием выборов, то собираемость налогов должна была бы более или менее автоматически вернуться во втором полугодии по крайней мере к исходному уровню. Но реальная

ситуация оказалась существенно иной. Острота налоговой проблемы, несколько смягчившись в середине года, вновь резко обозначилась осенью.

Снижение государственных расходов федерального бюджета в начале года было еще более масштабно, чем сокращение доходов. На прежнем уровне, по сравнению с концом 1995 года, осталось лишь обслуживание государственного долга, что было связано с желанием Правительства четко выполнять обязательства России перед зарубежными кредиторами. Все прочие статьи в январе 1996 года были сокращены с 15,2% ВВП до 7,1% ВВП⁴⁶. В марте по сравнению с февралем общий объем расходов федерального бюджета увеличился (накопленным итогом) почти на 2% ВВП. Однако по сравнению с планом объем квартального финансирования расходов федерального бюджета составил лишь 75,9%, из которых значительная часть пошла на погашение задолженности по заработной плате.

Важным фактором, определяющим структуру расходов федерального бюджета, в первом полугодии стало стремление Правительства, в соответствии с предвыборными обещаниями Президента, погасить задолженность по заработной плате работникам отраслей, финансируемых из бюджета. За первое полугодие удельный вес заработной платы в общем объеме расходов составил более 30% при плане в 15%, причем по отраслевой структуре фактические цифры исполнения бюджета существенно отклонялись от плана. Приоритетными статьями финансирования, по которым плановые проектировки были перевыполнены, явились национальная оборона (почти на 10%), угольная промышленность (более чем на 20%), сельское хозяйство (почти на 20%), трансферты пенсионному фонду (более чем на 100%). В то же время секвестрированию подверглись инвестиции в промышленность (недовыполнение плана более чем на 75%), транспорт и связь (недовыполнение

⁴⁶В частности, показательным является снижение расходов на национальную оборону и правоохранительную деятельность до 2,4% ВВП, на услуги, предоставляемые народному хозяйству - до 1,19% ВВП, на финансовую помощь другим уровням власти - до 0,20% ВВП.

плана на 60%), культура и искусство (недовыполнение на 60%), здравоохранение и фундаментальные исследования (недовыполнение на 40%), образование (недовыполнение на 30%).

Приведенные данные, помимо собственно экономического смысла, могут служить косвенной характеристикой сравнительной лоббистской силы тех или иных групп в современной системе экономико-политических интересов России. Доминирование здесь угольной промышленности и сельского хозяйства является особенно показательным в сравнении не только с другими отраслями народнохозяйственного комплекса, но и с относительно более низким уровнем перевыполнения финансирования оборонных статей. Среди же недофинансированных отраслей налицо явный разрыв между отраслями хозяйственной и социальной сферы. Последняя, имея гораздо меньший лоббистский потенциал, естественно, оказалась в наибольшей мере ущемленной при выделении суживающейся массы ресурсов федерального бюджета.

Увеличение дефицита федерального бюджета первом квартале (с 2,8% ВВП в январе - феврале до 3,37% ВВП в первом квартале) финансировалось главным образом за счет роста внутренних заимствований (рост с 1,69% ВВП до 2,34% ВВП за тот же период) путем привлечения средств на рынке ГКО-ОФЗ. По отчетным данным за май и июнь дефицит федерального бюджета, рассчитанный по методологии Министерства Финансов, имел тенденцию к снижению примерно на 0,3% ВВП и составил в первом полугодии чуть более 4% ВВП. В абсолютных цифрах дефицит составил 70% величины, утвержденной законом на 1996 год.

Динамика оценки вторичного дефицита с учетом процентов по ГКО⁴⁷ была аналогичной: в январе-апреле 7,11% ВВП, в январе-мае 6,5% ВВП, в январе-июне 6,1% ВВП. Финансирование первичного дефицита в первом полугодии осуществлялось примерно равными долями из внутренних и внешних ис-

⁴⁷ Оценки величины вторичного дефицита с учетом расходов по обслуживанию всех видов государственных ценных бумаг в целом за 1996 год приведены в табл. 10.

точников (внешнее финансирование уменьшилось почти на 0,4% ВВП).

Отмеченный рост расходов по обслуживанию государственного долга определялся динамикой доходностей государственных ценных бумаг, которая, в свою очередь, как было показано выше, находилась под значительным влиянием предвыборных факторов и необходимости массированной экспансии Минфина РФ на рынке внутренних заимствований в условиях кризиса налоговых поступлений в бюджет. В сложившейся ситуации Минфину России пришлось проводить крупномасштабные размещения ГКО, невзирая на рыночную ситуацию. Естественным следствием этого стало чрезмерное снижение котировок государственных дисконтных бумаг. В первом полугодии 1996 года при номинальном увеличении объема ГКО в обращении в 2 раза, в реальном исчислении он также увеличился весьма существенно - на 90%.

Сказанное свидетельствует о том, что в ходе предвыборной кампании Правительством был сделан выбор между проведением налоговой реформы с целью увеличения налоговых изъятий и дальнейшим наращиванием государственного долга в пользу последней стратегии. Это было предопределено налоговым кризисом, произошедшим в период предвыборной кампании, когда финансирование определенных видов расходов было абсолютно необходимым из политических соображений. В то же время такое развитие событий является, на наш взгляд, логичным следствием политической неопределенности⁴⁸. В России в силу экономической и, главным образом, политической нецелесообразности отказа от жесткой финансовой политики перечисленные причины привели не к смягчению бюджетной политики, а к отказу от налоговой реформы (или, еще

⁴⁸ В работе (Cukerman A., Edwards S., Tabellini G., 1992, pp. 537-555.)дается теоретическое обоснование и эмпирическое подтверждение того факта, что политическая нестабильность и поляризация политических платформ основных конкурирующих партий приводит к отказу от проведения налоговой реформы в пользу денежной эмиссии, увеличивающей долю сенюра. Нетрудно заметить аналогию между описанной моделью и ситуацией в российской экономике 1996 года.

конкретнее, активной позиции Правительства по вопросу об уклонении от налогов) пользу роста внутреннего долга.

Политическая эффективность экспансионистской бюджетной политики, в первую очередь, направленной на погашение долгов по заработной плате, была минимальна. Анализ влияния ряда социально-экономических параметров на результаты выборов в субъектах федерации⁴⁹ может служить определенным подтверждением гипотезы об отсутствии связи между погашением задолженности по зарплате с итогами выборов в регионах. Однако интересным результатом этого анализа является наблюдение о наличии более тесной связи итогов выплат с январской, а не июньской задолженностью. Таким образом, предвыборные выплаты долгов практически не повлияли на результаты голосования в регионах.

После выборов налоговые поступления в федеральный бюджет несколько увеличились. Дальнейшая динамика налоговых поступлений нарастающим итогом показывает их стабилизацию (на уровне 8,2% - 8,4% ВВП в федеральный бюджет и 19,0% - 19,2% ВВП - в консолидированный). Таким образом, резкого перелома в развитии фискального кризиса с окончанием выборов не произошло. Это объясняется сохранением слабой позиции федерального Правительства в сборе налогов, опасением потери конкурентных позиций в случае соблюдения налоговой дисциплины, вовлечением большинства субъектов федерации в кампанию региональных выборов, что, как и в период президентских выборов, ослабляло возможности проведения жесткой политики по отношению к предприятиям.

Некоторый рост расходов федерального бюджета на фоне продолжающегося налогового кризиса до величины 15,0% ВВП в июле и до 15,5% в августе не позволил сократить дефицит бюджета до уровня, заложенного в законе о бюджете на 1996 год. По итогам за июль, дефицит, рассчитанный по методологии Минфина РФ, составил около 4,1% ВВП, за август -

⁴⁹Гамбaryan M., May V. Экономика и выборы: опыт количественного анализа. Российская Экономика в 1996 году. Тенденции и Перспективы, выпуск 16., М.: ИЭППП, 1997.

4,2% ВВП. Дополнительный учет затрат на обслуживание государственных заимствований увеличивает, по нашим оценкам, величину вторичного дефицита федерального бюджета до 6,1% ВВП в июле, и 6,5% ВВП в августе.

В ноябре, налоговые доходы федерального бюджета возросли с 8,4% ВВП в октябре до 8,7% ВВП в ноябре и 9,7% ВВП в декабре (с учетом заключительных оборотов) до 9,7% ВВП нарастающим итогом. Доходы консолидированного бюджета возросли с 19,1% ВВП в октябре до 19,4% в ноябре и 21% ВВП в декабре 1996 года. Важнейшим источником роста налоговых поступлений послужило снижение объема недоимок, составившее 46% прироста налоговых поступлений в декабре в текущих ценах. Однако удержать эту тенденцию Правительствоказалось не в состоянии. Отчасти это было связано с резко возросшим политическим давлением на исполнительную власть со стороны политически влиятельных экономических агентов и регионов, отчасти же - из-за новой болезни Б.Ельцина, вновь поставившей руководство страны перед ситуацией политической неопределенности.

Следует отметить некоторое снижение дефицита бюджета в сентябре - октябре. Этому способствовало снижение расходов государства в осенние месяцы. Определенную роль в ограничении бюджетных расходов сыграл указ "О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения бюджета во втором полугодии 1996 года" от 18 августа 1996 года, временно приостанавливающий действие всех решений об увеличении расходной части бюджета, за исключением, например, указов по выплате пенсий (от 8 апреля и от 25 января) и постановления по обеспечению жильем военнослужащих. С макроэкономической точки зрения, принятое решение способствовало поддержанию финансовой стабильности. Однако данный документ входил в явное противоречие с политической этикой, т.к. нарушал взятые исполнительной властью обязательства, в т.ч. и предвыборные.

Сравнение реконструкции бюджетов 1995 и 1996 годов (см. таблицы 5 и 6) показывает, что в 1996 по сравнению с 1995 произошло незначительное падение налоговых поступлений

консолидированного бюджета (1,7% ВВП). При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Между тем уровень отчислений во внебюджетные фонды остались на прежнем уровне, несмотря на то, что задолженность по взносам, например, в Пенсионный фонд за 1996 год увеличилась в 2,2 раза. На этом фоне в 1996 году имело место увеличение расходов и ссуд за вычетом погашений консолидированного бюджета (на 2,7% ВВП), в основном за счет увеличения расходов внебюджетных фондов (на 1,3% ВВП) и местных бюджетов (на 0,8% ВВП), расходов федерального бюджета - на 0,7% ВВП (без учета неконсолидируемых статей расходов). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 2,4% ВВП).

Значительно увеличился в 1996 по сравнению с 1995 годом уровень вторичного дефицита федерального бюджета, так в 1995 он составлял 4,7% ВВП (при этом обслуживание государственного долга - 3,2% ВВП), тогда как в 1996 - 7,2% ВВП (обслуживание государственного долга - 5,6% ВВП). Таким образом можно констатировать некоторый рост первичного дефицита (с 1,5% до 1,6% ВВП).

5.2 Состояние государственных финансов и необходимость ускорения структурных реформ в сферах-получателях бюджетных ресурсов

Анализ динамики государственных расходов (включая внебюджетные фонды) волях ВВП показывает, что за 1992 – 1997 годы произошло их почти двойное сокращение. При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы на оборону, на народное хозяйство,⁵⁰ на науку, бюджетные ссуды за вычетом погашений. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного

⁵⁰ Увеличение доли расходов на народное хозяйство в 1992 году и ее резкое снижение в 1993 году, как отмечалось выше, во многом объясняется ростом реального обменного курса рубля и снижением соответствующей оценки расходов, осуществлявшихся за счет внешних кредитов.

порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне.

Однако при анализе важно принимать во внимание различную степень ригидности отдельных видов расходов. Так, объем ценовых субсидий определяется их величиной в расчете на единицу товара и объемом производства или реализации соответствующей продукции. Аналогично обстоит дело с субсидированием обменного курса импортерам, объем которого зависит еще и от величины реального обменного курса рубля. Сельскохозяйственные дотации и дотации убыточным предприятиям зависят от объемов производства. При сокращении масштабов экономики подобные виды расходов могут быть относительно легко уменьшены (хотя сам по себе процесс падения ВВП может вызывать дополнительные расходы, связанные с ростом безработицы и т.п.). До определенного уровня относительно легко могут быть сокращены государственные инвестиции (проблемы начинаются, когда объем соответствующих затрат перестает обеспечивать нормальное функционирование инфраструктуры, требования экологической и ядерной безопасности и пр.). Аналогично, оборонные расходы могут быть уменьшены при сокращении производства и закупок вооружения, при снижении численности армии. Расходы на государственное управление, особенно в части отраслевого управления, существенно зависят от масштабов экономики.

Напротив, социальные расходы слабо зависят от величины экономической активности или масштабов таких видов деятельности, государства как обеспечение обороноспособности, правопорядка или национальной безопасности. Более того при сокращении экономической активности и названных видов деятельности государство вынуждено увеличивать расходы социального характера (пособия по безработице, строительство жилья дляувольняемых военнослужащих, расходы на переквалификацию высвобождаемых работников и т.п.).

Величина отдельных видов социальных расходов зависит от особенностей экономической политики государства. Так, дотации жилищно-коммунальному хозяйству, носящие социальный характер, но отражающиеся в разделе народнохозяй-

ственных расходов, могут быть замещены прямыми трансфертами нуждающимся слоям населения. То же касается субсидирования отдельных продуктов питания, медикаментов и т.д.

Таким образом, доля социальных расходов в ВВП является показателем, достаточным для сравнения ситуации в различных странах или в одной и той же стране в различные периоды времени при стабильной динамике ВВП. Последнее условие не выполняется для России: валовой внутренний продукт в 1997 году по отношению к 1991 году сократился на 37%. Исходя из такого серьезного сокращения душевого ВВП для получения представления о реальном положении дел в области государственных финансов необходим анализ бюджетных расходов, исчисленных в постоянных ценах. Реальные расходы государства за период с 1991 по 1997 год сократились более, чем в 2,8 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились в 1,7 раза. Примерно такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

Подобное сокращение, необходимое с точки зрения стабилизации финансов и поддержание краткосрочного равновесия бюджета, явно превышает пределы, позволяющие обеспечить устойчивое долгосрочное равновесие. Уменьшение степени государственного вмешательства в экономику - необходимый и неизбежный процесс для всех постсоциалистических стран. Снижение государственных расходов и, соответственно, уменьшение налогового пресса на экономику позволяет обеспечить условия для роста частных сбережений и инвестиций, отличающихся высокой эффективностью. В России начиная со второй половины 1993 года этот процесс деэтатизации проходил на фоне нарастания кризисных тенденций в фискальной сфере. Налоговый кризис, выражавшийся в плохо предсказуемом нарастающем снижении объема государственных доходов, обусловил тот факт, что для обеспечения финансовой стабилизации потребовалось столь резкое уменьшение государственных расходов. Эта же самая причина - привела к формированию нерациональной структуры расходов. В условиях недовыполнения бюджетных планов по доходам, типичного для пореформенного периода, секвестрирование расходов

осуществляется под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектор и др.). Таким образом, этот процесс не поддается контролю и неизбежно приводит к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы со специальными интересами.

В результате, сложившаяся к настоящему времени структура расходов государства явно нерациональна, и неспособна обеспечивать ни условий экономического роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. Кроме того даже при существующей величине доходов расходы на социальные цели могли бы быть значительно выше, поскольку бюджет имеет резервы для сокращения практически по всем другим статьям расходов. На оборону, народное хозяйство, государственное управление и пр. тратится значительно больше, чем необходимо для обеспечения экономической и социальной стабильности. Однако в краткосрочной перспективе эти расходы не поддаются сжатию, и бюджет не имеет значительных резервов сокращения расходов и возможностей изменения их структуры. Более того, среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема.

Так, необходимость значительного снижения оборонных расходов в среднесрочном периоде совершенно очевидна. Однако этот процесс может быть осуществлен лишь в условиях проведения военной реформы и существенного сокращения Вооруженных сил, что в свою очередь неизбежно требует временного роста государственных расходов. Без проведения реформы сохранение существующего уровня финансирования будет приводить к ухудшению качественного состояния Вооруженных сил. Аналогичное положение наблюдается с правоохранительными органами.

Требуют дальнейшего сокращения расходы на народное хозяйство, включающие такие статьи, как государственная поддержка базовых отраслей промышленности, воспроизводство минерально-сырьевой базы, конверсия оборонной промышленности и строительство. Здесь для уменьшения величи-

ны расходов необходимо изменение их структуры, сопровождаемое сокращением дотаций и увеличением расходов на санацию и закрытие неэффективных производств.

Необходимо резкое уменьшение расходов на содержание органов государственной власти, однако это также должно сопровождаться проведением соответствующих мероприятий, требующих времени и финансовых затрат.

5.3 Попытка ускорения экономических реформ в 1997 году

Избрание Б.Ельцина Президентом России обеспечило возможность продолжения курса реформ. Тем более, что в послевыборный период власть, получив подтверждение доверия к себе со стороны общества, власть обычно может позволить себе разумную жесткость в проведении последовательной экономической программы независимо от степени популярности предусмотренных ею мер. При этом в обществе к 1997 году сложилось понимание изложенных в предыдущем разделе соображений о невозможности преодоления фискального кризиса и, соответственно, создания предпосылок экономического роста без проведения реформы, призванной повысить уровень справедливости налоговой системы, и без коренной реструктуризации сфер - получателей бюджетных ресурсов (образование, здравоохранение, наука, культура, армия, система социальной поддержки населения, государственное управление и т.д.).

Тем не менее в августе 1996 года было сформировано Правительство, явившееся компромиссом между государственной властью и бизнесом, который поддержал Б.Ельцина на президентских выборах. В дальнейшем оно показало себя абсолютно неспособным к проведению какой бы то ни было последовательной политики.

Первым проявлением этой непоследовательности явилось принятие бюджета на 1997 год. Проект бюджета, утвержденный Государственной Думой 24 января 1997 года, воплотил в себе все возможные уступки различного рода группам интересов. В результате бюджет получился абсолютно нереальный и

невыполнимый. Что вызвало к лету 1997 года необходимость его значительного секвестрирования. Проект бюджета, как и в прошлые годы не предполагал осуществления необходимых мер по повышению эффективности государственных расходов, требующих осуществления социальной реформы, реформы жилищно-коммунального хозяйства, армии и др. Соответствующие пакеты документов были разработаны лишь новым Правительством, сформированном к марта 1997 года.

Падение уровня налоговых платежей в начале года также во многом объясняется неспособностью Правительства к решительным мерам по сокращению недоимки в бюджет, отсутствием каких-либо мер противодействующих росту недоимок, откладыванием налоговой реформы. Первый квартал 1997 года отличался рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Так, например, в январе налоговые поступления в федеральный бюджет составили 5,7% ВВП, что примерно на 1% ВВП ниже, чем соответствующий показатель 1996 года. В целом, по итогам квартала поступление налоговых платежей в федеральный бюджет вышло на уровень, равный соответствующему периоду 1996 года (7,5% ВВП).

Во втором квартале после изменения состава Правительства,⁵¹ которое продекларировало переход к жесткой налоговой политике, уровень налоговых поступлений заметно повысился. В итоге уровень налоговых поступлений заметно повысился и даже достиг уровня 9,2% ВВП за первые пять месяцев, а уровень общих доходов впервые превысил уровень 10% ВВП. Тем не менее, несмотря на некоторый рост собираемости доходов, первоначальный план поступлений в бюджет, без учета секвестра, был выполнен в первом полугодии лишь на 64%. Благодаря улучшению ситуации с доходами Правительству удалось значительно увеличить уровень государственных расходов. Наибольший рост наблюдался по разделу “социальные услуги”, что объясняется стремлением прави-

⁵¹ Первыми заместителями Председателя Правительства были назначены А. Чубайс и Б. Немцов.

тельства сдержать обещание по погашению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы.

Начиная с лета 1997 года происходила постепенная дестабилизация политической обстановки в России, в ходе которой уменьшалось влияние команды "молодых реформаторов" на формирование экономической политики. Одним из последних серьезных успехов в финансовой области в 1997 году можно считать принятие 13 июня Бюджетного кодекса в первом чтении и 2, 3 и 4 частей Налогового кодекса в первом чтении 19 июня 1997 года. Правда в отношении Налогового кодекса Государственная Дума позже отменила свое решение, постановив 19.11.97 вернуться к его рассмотрению в первом чтении, тем самым сведя на нет достигнутое согласование ряда параметров.

В соответствии с таким развитием событий в области политики, во втором полугодии 1997 года не происходило каких-либо существенных улучшений бюджетной ситуации. Второе полугодие характеризовалась относительной стабильностью налоговых поступлений, величина которых при этом была несколько ниже (за исключением роста налоговых поступлений в декабре), чем в мае - июле. В целом за 1997 налоговые доходы федерального бюджета составили 9,1% ВВП, консолидированного бюджета — 21,4% ВВП). В общие доходы федерального бюджеты достигли 12,1% ВВП, консолидированного бюджета — 25,7% ВВП.

Важной характеристикой бюджетной политики является динамика задолженности по налогам. Позитивная тенденция первого полугодия 1997 года заключалась в постепенном сокращении, начиная с марта месяца, величины недоимки по налоговым поступлениям в бюджет. Основной причиной такой динамики задолженности предприятий перед бюджетом явились жесткая позиция Правительства весной 1997 года и его настойчивость в борьбе с неплатежами, которые привели к резкому росту не только объема погашения недоимок, но и величины сбора текущих налогов.

Однако уже в июле произошло значительное сокращение текущих налоговых платежей и рост недоимок, которые про-

должились и осенью 1997 года. Одна из причин такого снижения, как нам представляется, состоит в понимании экономическими агентами факта смягчения позиции Правительства по отношению к неплательщикам налогов. Смягчение правительственной позиции проявилось, в частности, в отсутствии сколько-нибудь жестких действий по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать свои долги в соответствии с постановлением Правительства РФ №254 от 5 марта 1997 года, в принятии частично отмененного впоследствии Постановления № 928 от 4 июля 1997 года, предполагающего крайне мягкую схему зачета долгов бюджета (с учетом долга бюджетных организаций) и налоговых недоимок в топливно-энергетическом комплексе и решение о прощении недоимок по штрафам и пени и др. В целом в 1997 было принято меньше десятка правительственные решений по реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом.

Важность попытки реструктуризации налоговых недоимок объясняется тем, что наличие больших долгов перед бюджетом является само по себе фактором, ослабляющим налоговую дисциплину. При этом значительная часть недоимки образовалась вследствие начисления на основную сумму долга пени, не соответствующих по своей величине ни рыночной ставке процента, ни уровню инфляции (до середины 1996 года ставка составляла 0,7% в день, а с этого момента была снижена до 0,3% в день), причем при недостатке у налогоплательщика средств сначала погашались пени, и лишь затем основная сумма долга, на которую продолжали начисляться пени. Следует отметить также, что наличие недоимок в бюджет препятствуют в получении предприятиями практически любого внешнего финансирования.

Важнейшим фактором неудачи попытки реструктуризации недоимок в 1997 году стало отсутствие надлежащей политической воли, а также неработоспособность инструментов государственного воздействия на неплательщиков (закон о банкротстве, порядок обращения взыскания на имущество неплательщика и др.).

Во втором полугодии уровень недоимок в реальном исчислении (скорректированный на индекс цен) постоянно возрастал. Общий рост реального объема недоимок за период с июня по ноябрь составил почти 50%. К концу года удалось несколько снизить величину недоимок (на 7% в реальном исчислении).

Динамика недоимки в консолидированный бюджет похожа на динамику недоимки в федеральный бюджет и во многом объясняется теми же причинами. Во втором полугодии наблюдается рост ее объема в реальном выражении. По сравнению с концом прошлого года, к декабрю 1997 года реальная величина недоимки выросла на 27%.

Для решения проблемы неплатежей в бюджет, помимо реструктуризации долгов в 1997 году проводился так называемый «обратный» зачет, начинающийся по цепочке от налоговой задолженности предприятий, а не от задолженности правительства, как это осуществлялось ранее. Несмотря на то, что с помощью зачетов в 1997 году было собрано около 25 % налоговых поступлений, существование подобного инструмента исполнения бюджета само по себе и недостаточно четкая организация процесса зачетов постоянно приводили к снижению налоговой дисциплины, когда налогоплательщики в ожидании проведения зачета налоговых долгов на бюджетные стремились увеличить недоимку, сократив текущие платежи налогов.

Определенную положительную роль в поддержании уровня налоговых поступлений осенью 1997 года сыграло решение о сокращении квот на прокачку нефти по экспорту для государственных нужд и распределение этих квот среди предприятий-недоимщиков с условием погашения их задолженности перед федеральным бюджетом. По оценкам Госналогслужбы, данная мера позволила добиться выплаты около 15 трлн рублей задолженности и текущих платежей к концу года.

Снижение в первом квартале 1998 года финансирования расходов федерального бюджета по сравнению с 1996 годом было предопределено резким падением его доходов. Благодаря некоторому улучшению ситуации с доходами во втором квартале

тale 1997 года, правительству удалось значительно увеличить уровень государственных расходов (с 7,3% ВВП в январе до 13,4% ВВП в июне). Наибольший рост наблюдался по разделу “социальные услуги”, что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы.

Невозможность полного финансирования расходов послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 108 трлн рублей или на 3,96% прогнозного ВВП (2727 млрд руб.). При этом одни статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные — лишь на 30%. Кроме того, Правительство предлагало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии, а в ответ Министерство финансов стало на практике следовать нормативам секвестра. Ниже мы еще вернемся к анализу вопроса о секвестрировании расходов, который тесно связан с отсутствием в российском законодательстве понятия обязательств бюджета перед получателями бюджетных средств.

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена, без учета секвестра, на 68%. Расходы федерального бюджета составили за шесть месяцев 1997 года 14,4 % ВВП, расходы консолидированного бюджета - 26,8% ВВП. Во втором полугодии исполнение расходной части федерального бюджета дублировала динамику доходов и оставалось на стабильном уровне 13% - 14% ВВП. Следует отметить значительное увеличение расходов на управление к концу года до 0,4% ВВП (по сравнению с 0,2% ВВП в первой половине года) и снижение расходов на международную деятельность до 0,3 % ВВП в сентябре-ноябре (по сравнению с 0,6% - 0,7% ВВП в середине года. В целом за год расходы федерального бюджета достигли 15,3% ВВП)

В течение всего 1997 года показатели бюджетного дефицита несколько превышали законодательно зафиксированный уровень. За первый квартал 1997 г. федеральный бюджет был

сведен с дефицитом 23,3 трлн рублей (по методологии Минфина) или 3,8% ВВП (29,4% к общей сумме расходов бюджета в первом квартале) при установленном предельном размере дефицита 3,5% ВВП (18,01% от суммы расходов).

Величина внутреннего финансирования дефицита составила в первом квартале 1,9% ВВП. Из внешних источников было профинансировано 0,6% ВВП. По итогам полугодия дефицит федерального бюджета (по методологии Минфина) составил 4,1% ВВП, что на 0,6% ВВП выше утвержденного уровня. Во втором полугодии наблюдается тенденция к снижению бюджетного дефицита с 4,11% ВВП в июле до 3,23% ВВП в декабре, что связано с существенным (до 12,1% ВВП в декабре по сравнению с 10,1% ВВП в ноябре) ростом доходов бюджета. Таким образом, величина бюджетного оказалась даже ниже установленного уровня в 3,5%. Сохранилась тенденция превышения внешних источников по сравнению с внутренними в финансировании бюджетного дефицита (2% ВВП по сравнению с 1,23% ВВП внутреннего финансирования в декабре).

Реконструкция исполнения федерального, местных бюджетов и внебюджетных фондов в 1997 году представлена в таблице 6.

Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1997 году сократились по отношению к уровню 1996 года на 0,6% ВВП. В то же время произошло некоторое увеличение неналоговых доходов. Таким образом, сокращение бюджетных доходов не превысило 0,4% ВВП.

Величина вторичного дефицита федерального бюджета сократилась по сравнению с 1996 годом примерно на 0,5% ВВП, причем величина первичного дефицита осталась примерно на прежнем уровне – 3,2% ВВП. В основном, сокращение это произошло за счет снижения величины обслуживания внутреннего долга.

Резкому сокращению подверглись расходы на международную деятельность – примерно в 4 раза. Расходы по всем остальным статьям федерального бюджета несколько выросли – на социальную политику на 0,4% ВВП, на оборону на 0,2% ВВП, на правоохранительную деятельность – на 0,3% ВВП.

Увеличение расходной части внебюджетных фондов в 1997 году привело к дефициту в размере 0,6% ВВП (в 1996 году был зафиксирован профицит в размере 0,1% ВВП).

В целом, по итогам 1997 года можно сделать вывод о том, что основным препятствием в преодолении бюджетного кризиса является отсутствие заинтересованности Государственной Думы в проведении абсолютно необходимых налогово-бюджетных реформ. Более того можно отметить явную заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вяло текущего экономического кризиса, объясняющуюся тем, что соответствующие политические течения строят свою политику на постоянной критике текущей экономической ситуации и соответственно мало заинтересованы в ее улучшении. В то же время, как мы показали выше, для у становления и поддержания долгосрочного бюджетного равновесия необходимо принятие ряда важнейших законов, направленных на проведение налоговой реформы и осуществление ряда реформ в сферах, которые финансируются из государственного бюджета. Речь в первую очередь идет о повышении уровня справедливости налоговой системы, усилении адресности системы социальной поддержки населения, реформе жилищно-коммунальной сферы, военной реформе и т.д.

VI Регулирование межбюджетных отношений в России в 1991 - 1997 годах

В данной главе, не ставя задачи рассмотрения всех аспектов проблемы фискального федерализма, мы проведем краткий анализ основных принципов взаимодействия бюджетов разных уровней в России, уделяя при этом большее внимание

вопросам финансовой поддержки регионов федеральным Правительством⁵².

Независимая Россия унаследовала от СССР бюджетную систему высокоцентрализованного, унитарного государства. Не только региональные, но и российские власти были лишены как реальных рычагов для проведения сколь либо самостоятельной налоговой и бюджетной политики, так и ответственности за финансовое положение региона (республики).

В СССР процесс “согласования” бюджетов разных уровней представлял собой утверждение вышестоящими властями доходов и расходов тех или иных административных единиц, который завершался их “сведением” в единый бюджет. При этом устанавливались индивидуальные для каждого региона пропорции разделения тех или иных налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов. При необходимости из вышестоящих бюджетов перечислялись дотации, рассчитанные по принципу полного покрытия “плановых” расходов.

После начала радикальных политических и экономических реформ межбюджетные отношения такого рода пришли в острое противоречие с федеративной сущностью новой России, превратились в тормоз на пути демократизации общества и проведения экономических реформ, стали источником постоянной политической напряженности в отношениях между центром и регионами.

Как свидетельствуют данные таблицы 7, в течение последних пяти лет прослеживалась тенденция, свидетельствующая о росте доли доходов и расходов, проходящих через местные бюджеты, по сравнению с 1990-1991 годами. Доля доходов устойчиво росла с 8,5% ВВП в 1990 году до 15,2% ВВП в 1993 году (см. таблицу 7 приложения). Несмотря на некоторый спад в 1992 году, расходы также выросли с 9,1% ВВП в 1990 году до 17,1% ВВП в 1994 году. В дальнейшем произошло некоторое снижение уровня доходов и расходов местных бюджетов в

⁵² Данные вопросы рассмотрены также в (Бюджетный федерализм: опыт развитых стран, 1996; Бюджет региона..., 1997; Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США, 1996; Иванова, Канкулова, 1995)

% ВВП, но даже несмотря на это доля перераспределяемых средств через местные бюджеты осталась значительно выше, нежели в начале 90-х.

В 1992 году на долю местных бюджетов фактически приходилось 87% поступлений налога на прибыль предприятий, 25% налога на добавленную стоимость, 100% подоходного налога с физических лиц, 50% акцизов. В 1997 году в местные бюджеты было зачислено 68% поступлений налога на прибыль предприятий, 38% налога на добавленную стоимость, 96% подоходного налога с физических лиц, 21% акцизов.

При этом из региональных бюджетов в 1992 году осуществлялось 39% социальные расходы (в 1997 - 39%), 88% расходов на здравоохранение, 50% расходов на культуру, искусство, средства массовой информации (в 1997 - 90%), 60% расходов на содержание органов государственной власти и управления (в 1997 - 66%), 26% государственных расходов на народное хозяйство (в 1997 - 67%). Как видно, с 1992 по 1997 год произошло значительное увеличение доли местных бюджетов в исполнении основных статей расходов. В связи с этим, а также учитывая некоторое снижение уровня собственных доходов местных бюджетов в 1994-1997 годах, по сравнению с уровнем 1993 года, возросла необходимость в привлечении дополнительных средств, в виде трансфертов, бюджетных ссуд из федерального бюджета, а также других видов доходов, для финансирования расходной части (см. таблицу 8 приложения).

Принимая во внимание эти факты можно говорить о постепенно осуществляющемся процессе бюджетной децентрализации, который начался в эпоху Горбачева и продолжал углубляться в связи с распадом СССР и становлением новой российской государственности, проведением экономических реформ в России.

В конце 1991 года Верховный Совет РСФСР принял законы "Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР" и "Об основах налоговой системы РСФСР". В 1992-1993 годах они были дополнены законами "О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу" и "Об основах бюджетных прав и прав

по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления". Однако на практике они не были реализованы и не смогли предотвратить углубления кризиса межбюджетных отношений. Реорганизация межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит.

15 апреля 1993 года был принят Закон Российской Федерации "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления". Основная цель этого закона состояла в том, чтобы пресечь развитие бюджетного сепаратизма, выразившегося в отказе некоторых национальных республик перечислять средства в федеральный бюджет, и ввести в законные рамки бюджетный процесс в субъектах Федерации. Добиться соблюдения бюджетной дисциплины в условиях ослабления федерального центра из-за хронического противостояния Правительства и Парламента можно было только в обмен на предоставление субъектам Федерации легальных гарантий их бюджетной обеспеченности и самостоятельности. Поэтому в указанном Законе регионам были даны явно завышенные обещания, которые Федерация до сих пор так и не выполнила.

В Законе появилось понятие "минимального бюджета", под которым понимался расчетный объем доходов нижестоящего бюджета, покрывающих гарантированные вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих

доходов, дотациями и субвенциями (ст.1). Причем в соответствии со ст.7 указанного Закона в состав “минимально необходимых расходов” входили не только текущие расходы, но и минимально необходимая сумма затрат, включаемых в “бюджет развития”. Между тем, в настоящее время существует множество субъектов Федерации, у которых дефицит бюджета текущих расходов составляет свыше 50%.

Согласно ч.1 ст.5 Закона самостоятельность бюджетов всех уровней обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования. По смыслу ст.9 Закона к собственным источникам доходов бюджетов относились лишь доходы, закрепленные на постоянной или долговременной (не менее чем на 5 лет) основе. Доходы, поступающие в нижестоящий бюджет в целях сбалансирования доходов и расходов в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, утвержденным на один год, именовались “регулирующими”.

В соответствии со статьей 9 Закона уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 70 процентов доходной части минимального бюджета любого субъекта РФ или муниципального образования, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов - не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Для достижения этого уровня вышестоящие органы власти закрепляют за бюджетами нижестоящего территориального уровня полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на долговременной основе (не менее чем на пять лет) любые регулирующие доходы, а также могут передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы.

Несмотря на то, что указанные нормы Закона формально действуют, реальный удельный вес закрепленных доходов в расходной части региональных и местных бюджетов выражается совсем в других цифрах. Например, закрепленные доходы местных бюджетов могут профинансировать только около половины объема возложенных на эти муниципалитеты полномочий. Причем, в составе этих доходов лишь немногие закреплены за местными бюджетами на постоянной основе,

большинство нормативов так называемых закрепленных доходных источников ежегодно меняются.

Если в отношении гарантий объема минимальных бюджетов и удельного веса закрепленных доходов нормы Закона от 15.04.1993 года носили прогрессивный характер, хотя и не соблюдались, то нормы, касающиеся принципов распределения регулирующих доходных источников, а также дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов были даже теоретически весьма несовершенны. В соответствии со ст.11 указанного Закона утверждаемые вышестоящими органами власти нормативы отчислений от регулирующих налогов могли быть дифференцированы для различных бюджетов одного уровня. Принципы распределения дотаций на выравнивание уровня социально-экономического развития различных регионов или муниципальных образований в Законе вообще не были сформулированы. Это порождало субъективизм в распределении регулирующих доходов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, при котором решающее значение имели не столько объективные потребности того или иного получателя бюджетных ресурсов, сколько его лоббистские возможности.

Таким образом, главными недостатками существовавшей до 1994 года системы разделения доходов между бюджетами различного уровня были их нестабильность, отсутствие четких критериев предоставления субвенций и налоговых льгот, возможность безнаказанного нарушения установленных в законодательстве правил взаимоотношений бюджетов различных уровней, нечеткое разграничение федеральных и местных налогов, порядка их установления.

В течение одного бюджетного года неоднократно принимались решения, менявшие правила игры для региональных бюджетов, отдельные регионы постоянно выторговывали у центра дополнительные преференции. Если учесть также, что до сих пор не существует ясного и четкого разделения расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами (более того, в течение года областные бюджеты часто вынуждены были финансировать республиканскую составляющую расходов (например, стипендии студентам вузов, зар-

плату федеральным служащим), то становится понятным, почему бюджетная система была в 1992 и особенно в 1993 году чрезвычайно выгодным объектом политического торга регионов с центром.⁵³

Достаточно радикальная реформа межбюджетных отношений была проведена в 1994 году. В ее основе лежали четыре принципиально новых для бюджетной системы России подхода.

Во-первых, субъектам федерации было предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. При этом максимальная ставка «регионального» налога на прибыль была ограничена уровнем 22% (для финансовых организаций - 30%).

Во-вторых, вводились единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов. Это новшество в основном касалось налога на добавленную стоимость. Теперь в бюджеты субъектов федерации должны были поступать 25% от собранного на территории НДС, тогда как прежде эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 году был сделан дальний шаг в этом направлении: были утверждены стабильные для ближайших трех лет пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами.⁵⁴

⁵³ Здесь следует отметить, что на протяжении всех пред- и послереформенных лет проблемы в области взаимоотношений с регионами возникали тогда, когда происходило очередное ослабление центральной власти. Ярким примером нарастающей напряженности в отношениях центра и субъектов Российской Федерации явилось принятие в конце лета 1993 года рядом областей решений о прекращении перевода федеральной доли налогов в республиканский бюджет. Относительная нормализация бюджетных взаимоотношений с регионами произошла после распуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета России и принятия новой Конституции 1993 года.

⁵⁴ На практике твердую линию на соблюдение единых нормативов отчислений от федеральных налогов выдержать не удалось. В частности, в отношениях Центр - национальные республики вплоть до настоящего времени применяются по сути дифференцированные отчисления от федеральных налогов в региональные бюджеты в соответствии со специальными инструкциями Минфина РФ.

В-третьих, были сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов в рамках действующего налогового законодательства.

Наконец, в-четвертых, что самое важное, в составе федерального бюджета был образован фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (получившие название «трансферты») должны были распределяться между субъектами РФ по специальным критериям и формулам. Распределение средств ФФПР проводится на основе многоступенчатых расчетов. В этот фонд направляется определенная часть доходов федерального бюджета, откуда затем распределяется между субъектами Федерации по единой, хотя и несовершенной методике. Тем самым была создана главная предпосылка финансовой самостоятельности субъектов Федерации - возможность прогнозирования объема доходной части на предстоящий год и более долгосрочный период.

ФФПР утверждается в фиксированной пропорции к доходам федерального бюджета⁵⁵. Такой подход защищает федеральный бюджет, однако в то же время дестабилизирует межбюджетные отношения (за последние два года объем ФФПР не превышал 70% запланированного уровня). Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получают 75-80 субъектов Федерации из 89. Доля каждого региона фиксируется в законе о федеральном бюджете на текущий год.

При расчете трансфертов используется группировка субъектов РФ, учитывающая не только их географическое положение, но и факторы, которые в наибольшей степени влияют на доходы и расходы бюджетов.

Все субъекты РФ делятся на 3 группы.

В первые две группы включаются Северные регионы с учетом удаленности от центральных районов страны при отсутствии или слабом развитии железнодорожного или автомобильного сообщения; длительности отопительного сезона из-за

⁵⁵ В 1994 году его величина составляла 22% НДС, в 1995 году — 27% НДС, в 1996-97 годах — 15% налоговых доходов (за исключением ввозных пошлин), бюджет 1998 год предполагает размер Фонда, равный 13% налоговых доходов.

климатических условий; ограниченных сроков завоза товаров и степени охвата населения, проживающего в этих условиях.

В первую группу включаются регионы, полностью расположенные в районах Крайнего Севера, а также Ханты-Мансийский автономный округ, приравненный к этим районам и имеющий высокий душевой бюджетный доход, а также относительно высокие бюджетные расходы. Во вторую группу включаются некоторые регионы, относящиеся к районам Крайнего Севера, но не имеющие комплекса указанных выше факторов, регионы с районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями. А также в эту группу включены субъекты Федерации, ранее входившие в указанные регионы (Агинский Бурятский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Еврейская АО).

В третью группу включаются все регионы, не вошедшие в первую и вторую группы.

Расчет сумм трансфертов (долей в ФФПР) начинается с определения доходов и расходов каждого субъекта Федерации в планируемом бюджетном году, при этом доходы рассчитываются на базе ближайшего отчетного года (например, для 1998 года — по данным за 1996 год с уменьшением по 3-м и увеличением по 6-ти позициям), а расходы — на основе индексации данных за 1991 год (с исключением 15 расходных статей, добавлением 32 новых видов расходов и пересчетом расходов на жилищно-коммунальное хозяйство).

Сумма трансфера, выделяемого из ФФПР, складывается из двух частей: первая из которых направлена на доходное выравнивание, а вторая на частичное возмещение средств субъекта Федерации для покрытия бюджетных расходов. Базовым условием для исключения части субъектов РФ из числа тех, которые получают право на трансферты, является наличие превышения в исходных данных расчетного объема доходов над расчетным объемом расходов, определенных согласно методике.

Для расчета первой части трансфера плановые доходы субъекта Федерации в расчете на душу населения сравниваются с плановыми среднедушевыми доходами по соответствую-

щей группе регионов. Для регионов, чьи душевые доходы ниже среднего по группе, рассчитывается (с учетом поправочных коэффициентов) объем недостающих средств, который и составляет первую часть трансферта.

Вторая часть трансферта рассчитывается, исходя из превышения расчетного объема плановых расходов региона суммы плановых доходов. Сумма этих двух частей и формирует общий трансферт региону.

Описанный подход к регулированию межбюджетных отношений (с незначительными вариациями) были реализованы в законах о федеральном бюджете на 1994 - 1997 годах.

Таким образом, если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном “торге” между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, результаты которого зависели от пробивной силы и влияния региональных лидеров, то начиная с 1994 года для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. В период 1994 - 1996 годов происходила постепенная стабилизация межбюджетных пропорций, началась адаптация национальной бюджетной системы к качественно новым для нее принципам регулирования, наблюдалось сокращение сферы субъективизма и чиновничьего произвола в распределении федеральной помощи (если, например, в 1994 году через фонд трансфертов регионы получили 23% общего объема перечислений из федерального бюджета, то в 1996 году - уже 47%). Проведенная реформа позволила избежать весьма серьезной для России опасности - налогово-бюджетных “войн” между федеральным центром и регионами.

С выходом Закона “О финансовых основах местного самоуправления в РФ” от 25.09.1997 г. идея более транспарентного распределения финансовой помощи была распространена и на уровень отношений между региональным и местными бюджетами.

Несмотря на определенные положительные сдвиги к настоящему времени позитивный потенциал реформы 1994 года был полностью исчерпан. Система трансфертов в ее нынешнем

виде не удовлетворяет ни федеральный центр, ни регионы. Поэтому проблемы бюджетного федерализма по-прежнему актуальны. К числу основных недостатков существующей системы межбюджетных отношений можно отнести следующие:

1. Ограниченност сферы формализованного распределения финансовой помощи регионам и сохраняющаяся в связи с этим индивидуализация межбюджетных отношений. Это связано с тем, что финансовые ресурсы направляются в регионы и муниципальные образования не только через соответствующие Фонды финансовой поддержки, но и в виде различных целевых субвенций (т.н. взаимных расчетов), дотаций и бюджетных ссуд. Нормативы формирования Фонда финансовой поддержки муниципальных образований вообще законодательством не установлены.

2. Несогласованность механизма финансовой поддержки регионов с целями и задачами государственной финансово-экономической политики. Это проявляется в отсутствии обусловленности выделяемой финансовой помощи регионам. Федерация не вправе ставить условия получения финансовой помощи даже тем регионам, у которых доля федеральной помощи составляет более 50% доходной части бюджетов. В отсутствие угрозы утраты федеральной финансовой помощи органы власти дотационных регионов продолжают безответственную бюджетную политику, что делает их зависимость от федерального бюджета хронической.

3. Недостаток "прозрачности" методики расчета трансфертов;

4. Отсутствие стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу, что связано с автоматическим режимом предоставления финансовой помощи и несовершенством методики ее распределения;

5. Отсутствие обоснованной методики оценки бюджетных потребностей регионов;

6. Текущий, краткосрочный характер бюджетного выравнивания.

VII Некоторые предложения по совершенствованию бюджетного законодательства

В данном разделе мы коротко перечислим ряд мер по дальнейшему совершенствованию бюджетного процесса, вытекающих из проведенного в данной работе анализа.

Как мы показали выше, в законодательстве последних лет преодолено отстранение Правительства от процесса рассмотрения и утверждения бюджета, что в российских условиях и в мировой практике является необходимой предпосылкой установления бюджетного равновесия. Тем не менее Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год допускает принятие Государственной Думой основных характеристик бюджета вопреки мнению Правительства - это может произойти в случае несогласия Думы с решением трехсторонней согласительной комиссии. С нашей точки зрения, принцип сбалансированности бюджета требует лишения законодательной власти прерогативы увеличивать основные параметры федерального бюджета без согласия Правительства.

Кроме того, указанный Закон умалчивает о необходимости получения заключения Правительства на поправки, предлагаемые к рассмотрению во втором чтении. Между тем, распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации составляет важный элемент государственной бюджетной политики, и отстранение исполнительной власти от участия в обсуждении этого вопроса недопустимо.

В связи со сказанным представляются целесообразными предлагаемые в проекте Бюджетного кодекса общие ограничения права субъектов законодательной инициативы на внесение поправок к проекту бюджета. Например, части 3 и 4 статьи 180 Бюджетного кодекса гласят, что к рассмотрению не принимаются законодательные инициативы, “увеличивающие расходы по отдельным объектам адресной инвестиционной программы, отдельным объектам федеральных целевых программ, по отдельным бюджетным учреждениям, а также поправки, предусматривающие включение расходов по отдельным объектам, не предусмотренные проектом бюджета, внесенного Правительством”, а также “предусматривающие предоставление бюджетных средств негосударственным предприятиям”. Такая норма необходима, так как законодательные инициативы такого рода почти всегда инспирируются лоббистскими группировками и не отражают реальных общественных потребностей.

Важной новацией Закона о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год является наличие в нем специальной главы, регламентирующей процедуру внесения поправок в утвержденный бюджет. В соответствии со статьей 29 указанного Закона законопроекты, предусматривающие изменение основных характеристик бюджета на текущий год, вносятся при наличии расчетов и обоснований по всем статьям предлагаемого законопроекта и заключения Правительства на него. С нашей точки зрения, возможности пересмотра утвержденного бюджета (за исключением случаев секвестра) следовало бы сузить не по формальным, а по содержательным основаниям. Во-первых, ограничения на внесение поправок должны касаться не только основных, а всех характеристик бюджета. Во-вторых, как показывает практика, предлагаемые депутатами поправки чаще всего направлены на увеличение ассигнований по отдельным статьям за счет перераспределения бюджетных расходов или за счет обычно мнимых “дополнительных доходных поступлений”, а потому необходимо ограничить основания для выдвижения инициатив о пересмотре параметров утвержденного бюджета.

Прежде всего, поправки, направленные на увеличение ассигнований, можно рассматривать при условии реального, а не мнимого увеличения доходных поступлений в бюджет, подтвержденного серьезными обоснованиями. Что касается возможности перераспределения бюджетных ресурсов между различными разделами и подразделами функциональной классификации - то вряд ли без крайней необходимости имеет смысл подвергать ревизии достигнутый в процессе первоначального рассмотрения бюджета компромисс. Такой пересмотр всегда угрожает стабильности бюджетной системы.⁵⁶

Помимо предложенных выше направлений совершенствования норм бюджетного законодательства, затрагивающих рассмотрение и исполнение бюджетов, мы считаем необходимым устранить следующие пробелы бюджетного законодательства:

1) Для обеспечения реализации принципа сбалансированности бюджета следует установить предельные размеры дефицита государственного бюджета, а также пределы государственного внутреннего и внешнего долга. Например, в проекте Бюджетного кодекса РФ предлагается ограничить размер дефицита федерального бюджета суммарным объемом бюджетных инвестиций и расходов по обслуживанию государственного долга (ч.3 ст.87); а предельный объем ежегодных внутренних и внешних заимствований - годовым объемом платежей по обслуживанию и погашению государственного долга (ст.97). С нашей точки зрения, на современном этапе, характеризующимся высоким уровнем расходов на обслуживание государственного, долга предпочтительнее законодательно закрепить норму, требующую установления принципа нулевого первичного дефицита, то есть ограничения предельного объема дефицита расходами по обслуживанию государственного долга.

⁵⁶ Примером необходимого увеличения расходов бюджета, осуществленного после 2 чтения в бюджете 1998 года является увеличение расходов на обслуживание государственного долга, исходя из конъюнктуры рынка государственных обязательств после мирового финансового кризиса.

2) Представляется целесообразным ужесточить формулировку ч.3 ст.104 Конституции о порядке принятия законов, влекущих сокращение бюджетных доходов или увеличение расходов, обусловив возможность их принятия наличием не любого заключения, а только положительного заключения Правительства.⁵⁷

3) Ввести безусловный запрет на введение в действие поправок к налоговому законодательству и законов, влекущих дополнительные бюджетные расходы, после утверждения бюджета на текущий финансовый год.

4) Действующее бюджетное законодательство не определяет, исполнение каких конкретно государственных функций финансируется из федерального, региональных и местных бюджетов. Установившееся распределение доходов между бюджетами разных уровней во многом произвольно, так как оно не является результатом распределения расходных обязательств между Федерацией, регионами и местным самоуправлением. Такое положение противоречит федеративной природе Российского государства и существенно ущемляет права региональных и местных властей, так как Федерация может в одностороннем порядке возлагать на них финансовые обязательства, не обеспеченные соответствующим финансированием.

Для преодоления такого положения необходимо четко разграничить бюджетные расходы между уровнями бюджетной системы, причем такое разграничение должно производиться по результатам переговоров, а не в одностороннем порядке. Затем необходимо привести доходные источники бюджетов разных уровней в соответствие с возложенными на них расходными обязательствами, стремясь к максимизации удельного веса собственных доходных источников бюджетов. Принятие вышестоящими органами власти решений, влекущих

⁵⁷ Подобные precedents в мировой конституционной практике имеются. Например, ст. 40 Конституции Франции гласит: “Законодательные предложения и поправки, предлагаемые членами Парламента, не могут быть приняты в том случае, если следствием их принятия было бы сокращение государственных средств, либо создание и увеличение расходов государства”.

сокращение доходов или увеличение расходов нижестоящих бюджетов, должно сопровождаться пересмотром сложившегося перечня расходных обязательств и доходных источников бюджетов разных уровней и при необходимости - компенсацией нижестоящим бюджетам вновь возникающих расходов.

5) В целях обеспечения реальной самостоятельности региональных и местных бюджетов необходимо значительно увеличить удельный вес закрепленных на постоянной основе доходов в доходной части региональных и местных бюджетов и увеличить срок закрепления за ними регулирующих доходных источников.

6) Следует урегулировать порядок предоставления бюджетных субсидий и кредитов негосударственным предприятиям и организациям. Безвозмездное предоставление бюджетных средств таким юридическим лицам следует запретить, предоставление бюджетных средств на возмездной основе следует обусловить предварительной проверкой платежеспособности заемщика и предоставлением им 100-процентного обеспечения под бюджетный кредит. Кредитные и инвестиционные ресурсы из бюджета, а также гарантии Правительства РФ должны предоставляться только на конкурсной основе.

7) В целях обеспечения единства государственной финансовой системы и соблюдения законности в деятельности внебюджетных государственных фондов социального назначения (Пенсионного фонда, Фонда занятости, фондов обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования) унифицировать законодательство об этих фондах и распространить на них действие основных норм бюджетного законодательства за исключением тех, действие которых не может на них распространяться в силу специфики правового статуса этих фондов.

8) До сих пор отсутствует эффективная система административной ответственности за бюджетные правонарушения. Не установлена персональная ответственность должностных лиц бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств. Конечно, при установлении факта умышленного хищения виновные должностные лица привлекаются к

уголовной ответственности, но уголовное судопроизводство требует длительного времени, в течение которого нарушители остаются на своих постах. Административная же ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в соответствии с подпунктом “ж” пункта 12 Положения о Федеральном казначействе ограничивается штрафом в размере действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации с неправомерно использованной суммы. Такая санкция скорее напоминает поощрительную меру, так как при получении банковского кредита заемщик всегда должен уплатить процент, а при использовании бюджетных средств в качестве кредитных ресурсов он должен уплатить процент только в случае обнаружения допущенных нарушений бюджетного законодательства.

9) Нуждается в дополнении и уточнении перечень прав, предоставленных органам Федерального казначейства пунктом 12 Положения “О федеральном казначействе Российской Федерации”, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 1993 г. N 864. В частности, органам Федерального казначейства должно быть предоставлено право запрещать распорядителям и получателям бюджетных средств осуществление отдельных расходов при наличии нарушений бюджетного законодательства с их стороны.

10) В настоящее время при отсутствии на местах учреждений Центрального банка допускается открытие счетов Казначейства в коммерческих банках. В перспективе необходимо полностью исключить эту практику, а пока эта цель не реализована, следует ужесточить требования к коммерческим банкам, которые могут быть уполномочены вести счета Казначейства, утвердить обязательную форму договора на обслуживание счетов территориальных органов казначейства, максимально формализовав порядок осуществления банковских операций с бюджетными средствами и обеспечив безусловную ответственность коммерческих банков по таким операциям.

11) Необходимо перейти к казначейскому исполнению не только федерального, но также и региональных и местных бюджетов. На переходном этапе (до формирования в субъектах Федерации собственных казначейств) их функции казначейств могут выполнять территориальные органы Федерального казначейства по договору с региональными и местными властями.

12) Отдельно остановимся на мерах, которые необходимо предпринять для совершенствования механизма межбюджетных отношений:

- Поэтапное сокращение и последующая ликвидация дисcretionaryных форм межбюджетного перераспределения ресурсов (взаимные расчеты, субвенции, бюджетные ссуды, финансирование регионов по отраслевому принципу или в рамках целевых программ). Переход сначала к преимущественному, а затем к исключительному перераспределению ресурсов в пользу регионов через Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и Фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

- Фиксация размеров ФФПР и ФФПМО на долгосрочной основе - на время, значительно превышающее основной цикл бюджетного планирования (3 - 5 лет). Величина Фонда должна определяться априорно, исходя из необходимости выравнивания финансового положения получателей помощи и возможностей соответствующего бюджета. Фонд должен формироваться в соответствии с нормативом в процентах от налоговых доходов бюджета.

- Введение в бюджетное законодательство механизма обусловленного выделения бюджетных средств при оказании федеральной финансовой помощи дотационным регионам. Так как федеральное правительство не имеет права непосредственно вмешиваться в процесс утверждения и исполнения региональных бюджетов, установление в законодательстве условий, при несоблюдении которых регион лишается права на получение помощи из федерального бюджета, может стать эффективным средством воздействия на бюджетную политику региональных властей. Такими условиями могли бы быть

проведение предварительного аудита регионального бюджета, ликвидация нецелесообразных налоговых льгот, консолидация в бюджет внебюджетных фондов, казначейское исполнения бюджета и др.

- В целях обеспечения права региональных и местных органов власти на самостоятельное определение направлений расходования средств собственного бюджета следует сохранить преимущественно нецелевой характер помощи из ФФПР и ФФПМО, осуществляя контроль не только за конкретными направлениями ее расходования, сколько за соблюдением общих норм бюджетного законодательства в процессе расходования средств трансфера. В частности, следует отказаться от выделения в составе Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации части, предназначенной для инвестиционных субвенций регионам. Вместо этого предлагается формировать в составе федерального бюджета специальный Фонд поддержки экономических реформ в регионе, средства которого могут передаваться субъектам РФ либо в виде грантов, либо на возвратной основе для финансирования бюджетозамещающих мероприятий.

- В целях постепенного сокращения числа хронически дотационных регионов следует разработать особый механизм взаимоотношений между такими регионами и федеральным бюджетом. Этот механизм должен включать в себя, с одной стороны, более жесткие правила контроля за разработкой, утверждением и расходованием средств регионального бюджета (вплоть до перехода права распоряжения его ресурсами к уполномоченному федерального Министерства финансов), а с другой, - менее жесткие по сравнению с общими процедуры секвестрирования величины трансфера в случае недовыполнения назначений федерального бюджета по доходам. Кроме того, в составе федерального трансфера депрессивным регионам должна выделяться защищенная часть, рассчитываемая таким образом, чтобы обеспечить выравнивание разрыва между прогнозируемыми доходами и нормативными расходами до уровня, не большего, чем на установленную долю нормативных расходов в регионе.

- Распределение Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации следует осуществлять на основе методического подхода, аналогичного использовавшейся в 1997 - 1998 годах методике распределения федерального фонда финансовой поддержки регионов, представляющего собой доходно-расходное выравнивание, основанное на распределении средств Фонда пропорционально нехватке прогнозируемых доходов субъектов Федерации и его нормативных расходов. Однако в отличие от применявшейся методики, нормативные расходы должны рассчитываться не на основе корректировки фактических расходов субъекта Федерации в базовом году, а на основе разработанных государственных стандартов.

Помимо рассмотренных выше содержательных недостатков действующего бюджетного законодательства, оно крайне несовершенно по форме. Бюджетное право в отличие от подавляющего большинства отраслей российского права до сих пор не кодифицировано, что обуславливает многочисленные пробелы и противоречия между нормами бюджетного права, содержащимися в различных законах, отсутствие унифицированной бюджетной терминологии, сохранение в силе откровенно устаревших норм. Поэтому необходимо ускорить принятие Бюджетного кодекса, который должен урегулировать все значимые вопросы бюджетного права и бюджетного процесса.

Приложение

Исполнение бюджетов Российской Федерации в 1993–1997 годах

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992 Г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	646	3,6	1353	7,5			1999	11,1	27
1.1. Подох.налог с физ.лиц			431	2,4			431	2,4	6
1.2. Налог на прибыль предприятий	646	3,6	922	5,1			1568	8,7	21
2. Отчисл. в фонды соц.страх.					1586	8,8	1586	8,8	22
2.1. Работающие по найму					72	0,4	72	0,4	1
2.2. Работодатели					1514	8,4	1514	8,4	21
Пенсионный фонд					1274	7,1	1274	7,1	17
Фонд соц.страхования					192	1,1	192	1,1	3
Фонд занятости населения					36	0,2	36	0,2	0
Фонд соц. поддержки населения					11	0,1	11	0,1	0
3. Налоги на собственность	19	0,1	109	0,6			128	0,7	2
3.1. Налог на имущество			55	0,3			55	0,3	1
3.2. Земельный налог	17	0,1	54	0,3			71	0,4	1
3.3. Налог на операции с ценными бумагами	2	0,0	0	0,0			2	0,0	0
4. Внутр.налоги на тов. и услуги	1701	9,4	720	4,0			2421	13,4	33
4.1. НДС	1501	8,3	498	2,8			1999	11,1	27
4.2. Акцизы	101	0,6	111	0,6			212	1,2	3

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992 Г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
4.3. Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя			1	0,0			1	0,0	0
4.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами			110	0,6			110	0,6	2
4.5. Отчисления на воспроизв. минерально- сырьевой базы	73	0,4					73	0,4	1
4.6. Поступление средств в фонд ценового регулирования	26	0,1					26	0,1	0
5. Налоги на внешнюю торговлю	689	3,8	8	0,0			697	3,9	10
5.1. Импортная пошлина	63	0,4					63	0,4	1
5.2. Экспортная пошлина	289	1,6	8	0,0			297	1,6	4
5.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	227	1,3					227	1,3	3
5.4. Поступления в связи с использов. завышенного обменного курса при покупке валюты	110	0,6					110	0,6	2
6. Прочие налоги	93	0,5	81	0,4			174	1,0	2
6.1. Госпошлина									0
6.2. Прочие налоги и сборы	93	0,5	72	0,4			165	0,9	2
6.3. Налог с оборота			4	0,0			4	0,0	0
6.4. Налог с продаж			5	0,0			5	0,0	0
7. Внебюджетные фонды					172	1,0	172	1,0	2
7.1. Дорожн. фонды					142	0,8	142	0,8	2
7.2. Фонд финансир. НИОКР					14	0,1	14	0,1	0
7.3. Фонды фин. регулир. в ТЭК					12	0,1	12	0,1	0
7.4. Фонды фин. регулир. в металлургич. промышленности					2	0,0	2	0,0	0
7.5. Прочие					2	0,0	2	0,0	0
ИТОГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	3148	17,4	2271	12,6	1758	9,7	7177	39,7	98
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Поступления от переоценки товаров	34	0,2	10	0,1			44	0,2	1

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992 Г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
2. Остатки бюджетных ср-в на нач. года. обращаемые на покрытие расх.			20	0,1			20	0,1	0
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	19	0,1	43	0,2			62	0,3	1
Доходы от приватиз.	19	0,1	43	0,2			62	0,3	1
И Т О Г О Д О Х О Д О В	3201	17,7	2344	13,0	1758	9,7	7303	40,4	100
ДОТАЦИИ			299	1,7	54	0,3	X	X	
Субвенции мест. бюджетам			299	1,7			X	X	
Дотации Пенс. фонду					54	0,3	X	X	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	3201	17,7	2643	14,6	1812	10,0	7303	40,4	100
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
I. Государственные расходы	6011	33,3	2253	12,5	1360	7,5	9271	51,3	79
1. Гос.услуги общего назначения	42	0,2	64	0,4			106	0,6	1
2. На оборону	855	4,7					855	4,7	7
3. На содерж. правоохранит. органов	240	1,3	5	0,0			245	1,4	2
4. На науку	104	0,6	3	0,0			107	0,6	1
5. Социальные и коммун. услуги	492	2,7	971	5,4	1082	6,0	2491	13,8	21
5.1.Образование	230	1,3	449	2,5			679	3,8	6
5.2.Культура. искусство и ср-ва масс. информации	59	0,3	57	0,3			116	0,6	1
5.3.Здравоохр. и физ-культ.	53	0,3	415	2,3			468	2,6	4
5.4.Программа молодежной политики									
5.5.Социальн. обеспечен.	18	0,1	50	0,3	1082	6,0	1150	6,4	10
5.6.Дотация Пенсионн. фонду	54	0,3					X	X	
5.7.Программы ЧаЭС и Семипалатинска	78	0,4					78	0,4	1
6. Гос.услуги. предоставляемые народному хоз-ву	2528	14,0	964	5,3	278	1,5	3770	20,9	32
- Капитальные вложения	315	1,7						0,0	0
-Дотации к ценам	313	1,7						0,0	0

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992 Г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
- Субсидии импортерам	1900	10,5					1900	10,5	16
- За счет внебюдж. фондов					278	1,5	278	1,5	2
7. Прочие функции	1184	6,6	246	1,4			1131	6,3	10
7.1. Прочие расходы	228	1,3	246	1,4			474	2,6	4
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельности	417	2,3					417	2,3	4
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. госдолга	120	0,7					120	0,7	1
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	120	0,7					120	0,7	1
7.5. Субвенции другим уровням гос. управл. из республ. бюджета	299	1,7					X	X	
8. Прочие расходы	566	3,1					566	3,1	5
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2507	13,9	34	0,2			2492	13,8	21
1. Другим уровням государственного управления	49	0,3					X	X	
2. Предприятиям	892	4,9	34	0,2			926	5,1	8
2.1. Из бюджета	88	0,5	34	0,2			122	0,7	1
2.2. Госкредиты за счет ЦБ	804	4,5					804	4,5	7
3. Кредиты странам СНГ	1566	8,7					1566	8,7	13
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	8517	47,2	2287	12,7	1360	7,5	11763	65,1	100
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-5316	-29,4	356	2,0	452	2,5	-4460	-24,7	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	5316	29,4	-356	-2,0	-452				
1. Внутреннее финансирование	3357	18,6	49	0,3					
1.1. Через другие уровни государственного управления	0		49	0,3					
1.2. Через Центр. банк	3357	18,6							
1.2.1. Кредиты правительству для покрытия дефицита бюджета	987	5,5							
1.2.2. Кредиты правительству в т.ч.	2370	13,1							
-на конверсию	77	0,4							

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992 Г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
<i>(см. продолжение)</i>									
-на инвестиц.	105	0,6							
- на геолого-развз. работы	22	0,1							
- на пополнение оборотных средств	600	3,3							
- на кредиты странам СНГ	1566	8,7							
2. Внешнее финансирование (нетто)	1985	11,0							
выданные кредиты	2502	13,9							
погашение	-517	-2,9							
3. Изменение остатков по счетам	-26	-0,1	-405,1	-2,2	-452	-2,5			
СПРАВОЧНО: в 1992 году ВВП составил 18 063 млрд руб									

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	5472	3,4	15690	9,7			21162	13,0	45,9
1.1. Подоходный налог с физических лиц			4388	2,7			4388	2,7	9,5
1.2.Налог на прибыль предприятий	5472	3,4	11302	7,0			16774	10,3	21,6
2. Отчисления в фонды социального страхования			66	0,0	14775	9,1	14841	9,1	19,1
2.1. Работающие по найму					487	0,3	487	0,3	0,6
2.2. Работодатели			66	0,0	14288	8,8	14354	8,8	18,5
Пенсионный фонд					10620	6,5	10620	6,5	13,7
Фонд социального страхования					1968	1,2	1968	1,2	2,5
Фонд занятости населения					628	0,4	628	0,4	0,8
Фонд социальной поддержки населения					18	0,0	18	0,0	0,0
<i>(см. продолжение)</i>									

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
Государственный фонд обязательного медицинского страхования			66	0,0	1054	0,6	1120	0,7	1,4
3. Налоги на фонд заработной платы								0,0	0,0
4. Налоги на собственность	77	0,0	820	0,5			897	0,6	1,2
4.1. Налог на имущество			546	0,3			546	0,3	0,7
4.2. Земельный налог	41	0,0	273	0,2			314	0,2	0,4
4.3. Налог на операции с ценными бумагами	36	0,0	1	0,0			37	0,0	0,0
5. Внутренние налоги на товары и услуги	8908	5,5	5523	3,4			14431	8,9	18,6
5.1. НДС	7251	4,5	4020	2,5			11271	6,9	14,5
5.2. Акцизы	899	0,6	878	0,5			1777	1,1	2,3
5.3. Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя			29	0,0			29	0,0	0,0
5.4. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	248	0,2	596	0,4			844	0,5	0,5
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	310	0,2					310	0,2	0,4
5.6. Поступление средств в фонд ценового регулирования	200	0,1					200	0,1	0,3
6. Налоги на внешнюю торговлю	6716	4,1	91	0,1			6807	4,2	8,8
6.1. Импортная пошлина	888	0,5					888	0,5	1,1
6.2. Экспортная пошлина	1783	1,1					1783	1,1	2,3
6.3. Прочие поступления от внешнеэкономической деятельности	19	0,0	91	0,1			110	0,1	0,1
6.4. Поступления от монополии гос-ва на операции по централизованному экспорту	4026	2,5					4026	2,5	5,2
7. Прочие налоги	37	0,0	1018	0,6			1055	0,7	1,4
7.1. Госпошлина	37	0,0	94	0,1			131	0,1	0,2
7.2. Прочие налоги и сборы			924	0,6			924	0,6	1,2
8. Внебюджетные фонды					2438	1,5	2438	1,5	3,1
8.1. Дорожн. фонды					2365	1,5	2365	1,5	3,0
8.2. Фонд финансир. НИОКР					43	0,0	43	0,0	0,1

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
8.3. Фонды фин. регулир. в ТЭК					17	0,0	17	0,0	0,0
8.4. Фонды фин. регулир. в металлургич. промышленности					13	0,0	13	0,0	0,0
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	21210	13,1	23208	14,3	17213	10,6	61631	38,0	79,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Остатки бюджетных средств на нач. года, обра-щаемые на покрытие расх.			174	0,1			174	0,1	0,2
2. Прибыль Центр. Банка	2042	1,3					2042	1,3	2,6
3. Проценты по кредитам, предоставленным ино-странным государствам	360	0,2					360	0,2	0,5
4. Прочие неналоговые поступления	249	0,2	1098	0,7			1347	0,8	1,7
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от приватизации	66	0,0	253	0,2			319	0,2	0,4
И Т О Г О Д О Х О Д О В	23927	14,7	24733	15,2	17213	10,6	65873	40,6	84,7
ДОТАЦИИ			4296	2,6	357	0,2	x	x	
1. С других уровней гос. управления			4296	2,6	357	0,2	x	x	
1.1. Субвенции мест. бюд-жетам			4296	2,6			x	x	
1.2. Дотации Пенс.фонду					357	0,2	x	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДО-ТАЦИИ	23927	14,7	29029	17,9	17570	10,8	65873	40,6	84,7
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
I. Государственные расхо-ды	36463	22,5	26972	16,6	16317	10,1	75099, 4	46,3	91,6
1. Гос.услуги общего назнач. в т.ч.: капвложения	658	0,4	818	0,5			1476	0,9	1,8
2. На оборону	14	0,0							
2. На оборону	7210	4,4					7210	4,4	8,8
3. На содерж. правоохра-нит. органов в т.ч.: капвложения	2513		111	0,1			2624	1,6	3,2
4. На науку	894	0,6	49	0,0			943	0,6	1,2

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
5. Социальные и коммун. услуги в т.ч.: капвложения	3189	2,0	12413	7,6	13956	8,6	29200, 6	18,0	35,6
5.1.Образование	51	0,0							
5.2.Культура, искусство и ср-ва масс. информации	1356	0,8	5599	3,4			6955	4,3	8,5
5.3.Здравоохр. и физ-культ.	341	0,2	706	0,4			1047	0,6	1,3
5.4.Программа молодежной политики	563	0,3	4825	3,0			5388	3,3	6,6
5.5. Социальн. обеспечен.	210	0,1	595	0,4			805	0,5	1,0
5.6. Дотация Пенсионному фонду	357	0,2					x		
5.7. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	362	0,2	8	0,0			370	0,2	0,5
5.8.Пособия и компенсац. выплаты на детей			663	0,4			663	0,4	0,8
5.9. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов в т.ч.: Пенсионный фонд					13956	8,6	13955, 6	8,6	17,0
Фонд соц.страхования					10390	6,4	10390	6,4	12,7
Фонд занятости					1623	1,0	1623	1,0	2,0
Фонд соц.поддержки населения					377	0,2	377	0,2	0,5
Прочие фонды					18	0,0	18	0,0	0,0
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву в т.ч.: - Геолого-разведочн.работы	6473	4,0	11847	7,3	2362	1,5	20681, 8	12,7	25,2
- Возмещение разниц в ценах	332	0,2					332	0,2	0,4
- Госдотации	1860	1,1					1860	1,1	2,3
- Капитальные вложения	209	0,1					209	0,1	0,3
- Субсидии импортерам	1321	0,8					1321	0,8	1,6
- За счет внебюдж.фондов в т.ч.: -дорожные фонды	1930	1,2					1930	1,2	2,4
-фонд НИОКР					2362	1,5	2361,8	1,5	2,9
-фонд финанс. регулир.в ТЭК					2266	1,4	2266	1,4	2,8
-фонд финанс. регулир.в металлур.пром.					79	0,0	79	0,0	0,1
7. Прочие функции	15526	9,6	1734	1,1			12964	8,0	15,8
7.1. Прочие расходы	3680	2,3	1582	1,0			5262	3,2	6,4

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	6111	3,8	60	0,0			6171	3,8	7,5
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	989	0,6					989	0,6	1,2
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	450	0,3					450	0,3	0,5
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления из республ. бюджета	4296	2,6					x	x	
7.6. Перечисл. в респ. бюджет на финанс. государст. программ			92	0,1			92	0,1	0,1
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	3293	2,0	586	0,4			3803	2,3	4,6
1. Другим уровням государстваенного управления	76	0,0					x	x	
2. Предприятиям	2834	1,7	586	0,4			3420	2,1	4,2
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	322	0,2					322	0,2	0,4
4. Правительствам иностранных государств	-450	-0,3					-450	-0,3	-0,5
- предоставлено	180	0,1					180	0,1	0,2
- амортизировано	630	0,4					630	0,4	0,8
5. Государствам СНГ	511	0,3					511	0,3	0,6
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	39756	24,5	27558	17,0	16317	10,1	78902,4	48,6	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-15829	-9,8	1471	0,9	1253	0,8	-13029	-8,0	-15,9
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	15829	9,8	-1471	-0,9	-1253	-0,8			
1. Внутреннее финансирование	12679	7,8	76	0,0					
1.1. Через Центр.банк (нетто)	9858	6,1							
-кредиты правительству для покрытия дефицита (нетто)	8958	5,5							
-на конверсию	300	0,2							
-на инвестиции	400	0,2							
-предприятиям ТЭК	200	0,1							
1.2. Продажа ценных бумаг	185	0,1							

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
1.3. Кредиты МВФ	1451	0,9							
1.4. Продажа драг. мет. из резерва Правительства	1185	0,7							
1.5. Через другие уровни государственного управления			76	0,0					
2. Внешнее финансирование(нетто) , в т.ч.:	3150	1,9							
выданные кредиты	4950	3,0							
погашение	-1800	-1,1							
3. Изменение остатков по счетам			-1547	-1,0	-1253	-0,8			
СПРАВОЧНО: в 1993 году ВВП составил 162 300 млрд руб									

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	17240	2,7	49085	7,8			66325	10,5	29,0
1.1. Подох.налог с физ.лиц	114	0,0	17395	2,8			17509	2,8	7,6
1.2.Налог на прибыль предприятий	17126	2,7	31690	5,0			48816	7,7	21,3
2. Отчисл. в фонды соц.страх.					54280	8,6	54280	8,6	23,7
2.1. Работающие по найму					1246	0,2	1246	0,2	0,5
2.2. Работодатели					53034	8,4	53034	8,4	23,2
Пенсионный фонд					36298	5,8	36298	5,8	15,9
Фонд соц.страх.					7459	1,2	7459	1,2	3,3
Фонд занятости населения					2852	0,5	2852	0,5	1,2
Фонд соц. поддержки нас.					65	0,0	65	0,0	0,0
Государственный фонд обязат.мед. страхования					6360	1,0	6360	1,0	2,8
3.Налоги на фонд зар.платы			184	0,0			184	0,0	0,1
4. Налоги на собственность	488	0,1	6461	1,0			6949	1,1	3,0
(см. продолжение)									
4.1. Налог на имущество			4831	0,8			4831	0,8	2,1

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
4.2. Земельный налог	111	0,0	1550	0,2			1661	0,3	0,7
4.3. Налог на опер. с ценн. бумаг.	377	0,1	80	0,0			457	0,1	0,2
5. Внутр. налоги на тов. и услуги	33432	5,3	20215	3,2			53647	8,5	23,4
5.1. НДС	23736	3,8	13598	2,2			37334	5,9	16,3
5.2. Акцизы	4456	0,7	2968	0,5			7424	1,2	3,2
5.3. Лиценз. сбор за производство и реализ. алкоголя		0,0	134	0,0			134	0,0	0,1
5.4. Платежи за польз. недрами и природными ресурсами	379	0,1	2042	0,3			2421	0,4	1,1
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	636	0,1					636	0,1	0,3
5.6. Специалог	4225	0,7	1473	0,2			5698	0,9	2,5
6. Налоги на внешнюю торговлю	18992	3,0	175	0,0			19167	3,0	8,4
6.1. Импортная пошлина	2603	0,4					2603	0,4	1,1
6.2. Экспортная пошлина	3248	0,5					3248	0,5	1,4
6.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	9570	1,5					9570	1,5	4,2
6.4. Поступлен. монополии гос-ва на операции по централиз. экспорту	3571	0,6					3571	0,6	1,6
7. Прочие налоги	179	0,0	6141	1,0			6320	1,0	2,8
7.1. Госпошлина	179	0,0	290	0,0			469	0,1	0,2
7.2. Прочие налоги и сборы		0,0	5851	0,9			5851	0,9	2,6
8. Внебюджетные фонды					5284	0,8	5284	0,8	2,3
8.1. Дорожн. фонды					5076	0,8	5076	0,8	2,2
8.6. Прочие внебюджетные фонды					208	0,0	208	0,0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	70331	11,2	82261	13,1	59564	9,5	212156	33,7	92,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Остатки бюджетных ср-в на нач. года, обращаемые на покрытие расходов		0,0	860	0,1			860	0,1	0,3
2. Прибыль Центр. Банка	1581	0,3		0,0			1581	0,3	0,5
3. Курсовая разница	3040	0,5		0,0			3040	0,5	1,0
<i>(см. продолжение)</i>									
4. Прочие неналог. поступ-	4685	0,7	5851	0,9			10536	1,7	3,5

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
ления									
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от приватизации	116	0,0	632	0,1		0,0	748	0,1	0,2
ИТОГО ДОХОДОВ	79753	12,7	89604	14,2	59564,44	9,5	228921	36,3	76,5
ДОТАЦИИ			21442	3,4	842	0,1	x	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	79753	12,7	111046	17,6	60405,99	9,6	228921	36,3	76,5
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
I. Государственные расходы	132107	21,0	107928	17,1	57689	9,2	276282	43,9	92,3
1. Гос.услуги общего назнач. (на содержание орг.гос.власти и управлени-ния) в т.ч.:									
2. На оборону	28018	4,4		0,0			28018	4,4	9,4
3. На содерж. правоохра-нит. органов	10754	1,7	673	0,1			11427	1,8	3,8
4. На науку	2965	0,5	150	0,0			3115	0,5	1,0
5. Социальные и коммун. услуги	11746	1,9	48988	7,8	52444	8,3	113178	18,0	37,8
5.1.Образование	5488	0,9	21965	3,5			27453	4,4	9,2
5.2.Культура, искусство и сп-ва масс. информации	1655	0,3	2971	0,5			4626	0,7	1,5
5.3.Здравоохр. и физ-культ.	2321	0,4	17386	2,8			19707	3,1	6,6
5.4.Программа молодежной политики	14	0,0	96	0,0			110	0,0	0,0
5.5. Социальн. обеспечен.	999	0,2	2374	0,4			3373	0,5	1,1
5.6. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	1268	0,2	22	0,0			1290	0,2	0,4
5.7.Пособия и компенсац. выплаты на детей	0	0,0	4175	0,7			4175	0,7	1,4
5.8. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов					52444	8,3	52444	8,3	17,5
Пенсионный фонд					37320	5,9	37320	5,9	12,5
Фонд соц.страхов.					6630	1,1	6630	1,1	2,2
Фонд занятости					2407	0,4	2407	0,4	0,8
(см. продолжение)									

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
Фонд соц.поддерж. населения					65	0,0	65	0,0	0,0
Фонд обязательного медицинского страхования					6022	1,0	6022	1,0	2,0
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	18211	2,9	45217	7,2	5245	0,8	68674	10,9	23,0
- За счет внебюдж.фондов в т.ч.:					5245	0,8	5245	0,8	1,8
-дорожные фонды					5074	0,8	5074	0,8	1,7
-прочие фонды					171	0,0	171	0,0	0,1
7. Прочие функции	56567	9,0	9648	1,5			44773	7,1	15,0
7.1. Прочие расходы	11124	1,8	9413	1,5			20537	3,3	6,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельности.	4722	0,7	235	0,0			4957	0,8	1,7
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга в т.ч.:	16146	2,6					16146	2,6	5,4
7.3.1 Расходы по обслуживанию ГКО	1524	0,2					1524	0,2	0,5
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	3133	0,5					3133	0,5	1,0
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	21442	3,4					x	x	
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	21930	3,5	1144	0,2			22926	3,6	7,7
1. Бюджетные ссуды	14120	2,2	1144	0,2			15116	2,4	5,1
в т.ч. другим уровням гос-правления	148	0,0					x	x	
2. Государственные кредиты правительсткам иностранных государств	-796	-0,1					-796	-0,1	-0,3
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	1773	0,3					1773	0,3	0,6
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	5075	0,8					5075	0,8	1,7
5. Кредит на конверсионные нужды	569	0,1					569	0,1	0,2
6. Кредит на инвестиционные нужды	829	0,1					829	0,1	0,3
7. Государственные кредиты странам СНГ	360	0,1					360	0,1	0,1

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	154037	24,5	109072	17,3	57689	9,2	299208	47,5	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-74284	-11,8	1974	0,3	2717,0	0,4	-70286	-11,2	-23,5
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	74284	11,8	-1974	-0,3	-2717,0	-0,4			
1. Поступление от реализации ценных бумаг	14034	2,2							
2. Кредиты Центр.банка (нетто)	48083	7,6							
3. Кредиты Внешторгбанка	589	0,1							
4. Внешнее финансирование	5648	0,9							
5. Казначейские обязательства	6992	1,1							
6. Прочие поступления	2025	0,3							
7. От других уровней государствования			148	0,0					
8. Изменение остатков по счетам	-3087	-0,5	-2122	-0,3	-2717,0	-0,4			
СПРАВОЧНО: в 1994 году ВВП составил 630 трлн руб.							6300		

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1.Подоходные налоги, налоги на прибыль	44245	2,7	109020	6,6			153266	9,2	27,0
1.1. Подох.налог с физ.лиц	3250	0,2	33178	2,0			36428	2,2	6,4
1.2.Налог на прибыль предприятий	40995	2,5	75842	4,6	2		116839	7,0	20,6
2. Отчисл. в фонды соц.страх.					120291	7,2	120291	7,2	21,2
2.1. Работающие по найму					2542	0,2	2542	0,2	0,4
2.2. Работодатели					117749	7,1	117749	7,1	20,7

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
Пенсионный фонд					79671	4,8	79671	4,8	14,0
Фонд соц.страх.					17569	1,1	17569	1,1	3,1
Фонд занятости населения					5629	0,3	5629	0,3	1,0
Фонд соц. поддержки нас.					127	0,0	127	0,0	0,0
ФОМС					14752	0,9	14752	0,9	2,6
3.Налоги на фонд зар.платы			4345	0,3			4345	0,3	0,8
4. Налоги на собственность	1018	0,1	18940	1,1			19957,6	1,2	3,5
4.1. Налог на имущество			15790	1,0			15790	1,0	2,8
4.2. Земельный налог	187	0,0	3079	0,2			3266	0,2	0,6
4.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	831	0,1	71	0,0			902	0,1	0,2
5.Внутр.налоги на тов. и услуги	99260	6,0	42393	2,6			141653	8,5	24,9
5.1. НДС	70704	4,3	24543	1,5			95247	5,7	16,8
5.2. Акцизы	17682	1,1	6536	0,4			24218	1,5	4,3
5.3.Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя									
5.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами	1174	0,1	5583	0,3			6756	0,4	1,2
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	1683	0,1	604	0,0			2287	0,1	0,4
5.6. Спецналог	7266	0,4	3618	0,2			10883	0,7	1,9
5.7. Прочие налоги на товары и услуги	753	0,0	1510	0,1			2262	0,1	0,4
6. Налоги на внешнюю торговлю	24155	1,5	29	0,0			24184	1,5	4,3
6.1. Импортная пошлина	8468	0,5	4	0,0			8473	0,5	1,5
6.2.Экспортная пошлина	15685	0,9	24	0,0			15709	0,9	2,8
6.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	2	0,0					2	0,0	0,0
6.4. Поступлен. от монополии гос-ва на операции по централизов. экспорту									
7.Прочие налоги	1785	0,1	14283	0,9			16068	1,0	2,8
8. Целевые бюджетные фонды	14128	0,9	4041	0,2			18169	1,1	3,2
9. Внебюджетные фонды					14940	0,9	14940	0,9	2,6
9.1. Дорожн. фонды					13139	0,8	13139	0,8	2,3

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
9.2.Прочие внебюджетные фонды					1801	0,1	1801	0,1	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	184591	11,1	193050	11,6	135231	8,2	512874	30,9	90,3
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Прибыль Центр. Банка	3475	0,2					3475	0,2	0,6
2. Курсовая разница									
3. Прочие неналог. поступления	35403	2,1	40903	2,5	6618	0,4	46991	2,8	8,3
в т.ч. Трансферты и субвенции	90	0,0	29224	1,8	6618	0,4	x	x	
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38878	2,3	40903	2,5	6618		50466	3,0	8,9
III. КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ									
1.Доходы от приватизации	3408	0,2	1234	0,1			4642	0,3	0,8
ИТОГО ДОХОДОВ	226877	13,7	235186	14,2	141849	0,4	567981	34,2	100,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	282066	17,0	235282	14,2	142903	8,6	624318	37,6	95,8
1. Гос.услуги общего назнач. (на содержание орг.гос. власти и управления) в т.ч.:	4490	0,3	7419	0,4			11909	0,7	1,8
2. На оборону	47553	2,9					47553	2,9	7,3
3. На содерж. правоохранит. органов	19194	1,2	6388	0,4			25581	1,5	3,9
4. На науку	4801	0,3					4801	0,3	0,7
5. Социальные и коммун. услуги	18649	1,1	108335	6,5	127428		254412	15,3	39,0
5.1.Образование	8643	0,5	47818	2,9			56461	3,4	8,7
5.2.Культура и искусство	1123	0,1	5898	0,4			7021	0,4	1,1
5.3. Ср-ва массовой информации	1644	0,1	746	0,0			2390	0,1	0,4
5.4.Здравоохр. и физ-культ.	3464	0,2	36946	2,2			40410	2,4	6,2
5.5. Социальная политика	3775	0,2	16927	1,0			20703	1,2	3,2
5.6. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов					127428	7,7	127428	7,7	19,5

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
Пенсионный фонд					88709	5,3	88709	5,3	13,6
Фонд соц.страхов.					17458	1,1	17458	1,1	2,7
Фонд занятости					6400	0,4	6400	0,4	1,0
Фонд соц.поддерж. населения					128	0,0	128	0,0	0,0
ФОМС					14733	0,9	14733	0,9	2,3
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	36198	2,2	101773	6,1	15475	0,9	153446	9,2	23,5
- За счет внебюдж.фондов					15475	0,9	15475	0,9	2,4
7. Прочие функции	151182	9,1	11367	0,7			126617	7,6	19,4
в т.ч. внебюджетным фондам	6618	0,4					x	x	
7.1. Прочие расходы	46632	2,8	11277	0,7			57908	3,5	8,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	21492	1,3					21492	1,3	3,3
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	38236	2,3					38236	2,3	5,9
7.3.1. в т.ч. по обслуживанию ГКО, ОФЗ	28960	1,7					28960	1,7	4,4
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	15599	0,9					15599	0,9	2,4
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	29224	1,8	90	0,0			x	x	
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	22463	1,4	5884	0,4			27590	1,7	4,2
1. Бюджетные ссуды	12188	0,7	5884	0,4			17314	1,0	2,7
в т.ч. другим уровням госуправления	667	0,0	90	0,0			x	x	
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-2653	-0,2					-2653	-0,2	-0,4
3. Недоперечислено доходов Центральным банком	5038	0,3					5038	0,3	0,8
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	8175	0,5					8175	0,5	1,3
5. Кредит на конверсионные нужды	169	0,0					169	0,0	0,0
6. Кредит на инвестиционные нужды	132	0,0					132	0,0	0,0

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
7. Государственные кредиты странам СНГ	-585	0,0					-585	0,0	-0,1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	304529	18,4	241165	14,5	142903	8,6	651908	39,3	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-77653	-4,7	-5979	-0,4	-1054	-0,1	-83927	-5,1	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1. Внутреннее финансирование									
1.1. Кредиты ЦБ РФ на финансирование бюджетного дефицита (нетто)	-1145	-0,1							
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-2376	-0,1	71	0,0	1054	0,1			
1.3. Государственные краткосрочные обязательства (с ОФЗ)	53554	3,2							
- Привлечение средств	28543	1,7							
- Погашение основной суммы задолженности	-1037	-0,1							
1.4. Сберегательный заем (нетто)	1965	0,1							
1.5. Золотые сертификаты (нетто)	-1	0,0							
1.6. Государственные казначейские векселя (нетто)	-1502	-0,1							
1.7. Казначейские обязательства (нетто)	2473	0,1							
1.8. Прочие государственные ценные бумаги (нетто)	-586	0,0	1059	0,1					
1.9. Прочие внутренние заимствования (нетто)	-93	0,0	4894	0,3					
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	52290	3,2	6024	0,4	1054	0,1			
2. Внешнее финансирование									
2.1. Кредиты международных финансовых организаций (нетто)	29560	1,8							
2.2. Прочие иностранные кредиты (нетто)	-6126	-0,4							

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1995 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
2.3. Изменение остатков средств на счетах в иностранной валюте	1929	0,1	-45	0,0					
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	25363	1,5	-45	0,0					
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	77653	4,7	5979	0,4	1054	0,1			

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
ДОХОДЫ									
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	37632	1,7	115732	5,1			153363	6,8	19,76
1.1. Налог на прибыль	32512	1,4	64145	2,8			96657	4,3	12,45
1.2. Подоходный налог с физических лиц	5120	0,2	51447	2,3			56567	2,5	7,29
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	0	0,0	140	0,0			140	0,0	0,02
2. Налоги на фонд оплаты труда	0	0,0	7708	0,3			7708	0,3	0,99
3. Налоги на товары и услуги	152137	6,7	56253	2,5			208390	9,2	26,85
3.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	83466	3,7	42081	1,9			125547	5,6	16,17
3.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	18311	0,8	0	0,0			18311	0,8	2,36
3.3. Акцизы, в т.ч. нефть, включая газовый конденсат	45258	2,0	8159	0,4			53417	2,4	6,88
3.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	2765	0,1	2326	0,1			5091	0,2	0,66
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	2337	0,1	3688	0,2			6024	0,3	0,78
4. Налоги на имущество	299	0,0	36636	1,6			36935	1,6	4,76

(см. продолжение)

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
4.1.Налог на операции с ценными бумагами	299	0,0	12	0,0			311	0,0	0,04
4.2 Другие налоги на имущество			36624	1,6			36624	1,6	4,72
5.Платежи за использование природных ресурсов	4340	0,2	16835	0,7			21175	0,9	2,73
5.1. Плата за недра	2016	0,1	8517	0,4			10534	0,5	1,36
5.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1679	0,1	2268	0,1			3947	0,2	0,51
5.3.Земельные налоги и арендная плата за земли	423	0,0	4840	0,2			5262	0,2	0,68
5.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	222	0,0	1210	0,1			1432	0,1	0,18
6.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	22846	1,0	1	0,0			22847	1,0	2,94
6.1.Импортные пошлины	14839	0,7	0	0,0			14839	0,7	1,91
6.2.Прочие налоги на импорт	0	0,0	1	0,0			1	0,0	0,00
6.3.Экспортные пошлины	8008	0,4	0	0,0			8008	0,4	1,03
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	1467	0,1	21107	0,9			22574	1,0	2,91
8. Отчисл. в фонды соц.страх.					165540	7,3	165540	7,3	21,33
8.1. Работающие по найму					3903	0,2	3903	0,2	0,50
8.2. Работодатели					161636	7,2	161636	7,2	20,82
Пенсионный фонд					109297	4,8	109297	4,8	14,08
Фонд соц.страх.					24557	1,1	24557	1,1	3,16
Фонд занятости населения					5517	0,2	5517	0,2	0,71
Фонд соц. поддержки нас.					73	0,0	73	0,0	0,01
ФОМС и территориальные ФОМС					22193	1,0	22193	1,0	2,86
9. Прочие внебюджетные фонды					19686	0,9	19686	0,9	2,54
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	218722	9,7	254272	11,3	185226	8,2	658219	29,2	84,80
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ								0,0	0,00
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	5432	0,2	3589	0,2			9021	0,4	1,16
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ	5000	0,2	0	0,0			5000	0,2	0,64

(см. продолжение)

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	432	0,0	3589	0,2			4021	0,2	0,52
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	825	0,0	1741	0,1			2566	0,1	0,33
3.Доходы от реализации государственных запасов	17675	0,8	0	0,0			17675	0,8	2,28
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	6	0,0	132	0,0			138	0,0	0,02
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0	0,0	0	0,0			0	0,0	0,00
6. Административные платежи	10	0,0	522	0,0			532	0,0	0,07
7.Штрафные санкции	180	0,0	555	0,0			735	0,0	0,09
8.Доходы от внешнеэкономической деятельности	13972	0,6	16	0,0			13988	0,6	1,80
9.Прочие неналоговые доходы	1153	0,1	8499	0,4			9653	0,4	1,24
10 Безвозмездные перечисления от других уровней власти	28	0,0	46327	2,1	8160	0,4	x	x	
10.1.Дотации	0	0,0	2085	0,1	8160	0,4	x	x	
10.2. Субвенции	0	0,0	2651	0,1			x	x	
10.3.Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	28	0,0	18202	0,8			x	x	
10.4.Трансферты	0	0,0	23389	1,0			x	x	
11.Прочие безвозмездные поступления	0	0,0	259	0,0			259	0,0	0,03
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0	0,0	738	0,0			738	0,0	0,10
13. Поступления доходов на счета налоговых органов									
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов			2487	0,1			x	x	
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					37893	1,7	37893	1,7	4,88
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	39281	1,7	64866	2,9	46053	2,0	93199	4,1	12,01
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	22878	1,0	5076	0,2			27954	1,2	3,60

(см. продолжение)

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	1855	0,1	1276	0,1			3131	0,1	0,40
ВСЕГО ДОХОДОВ	279026	12,4	322938	14,3	231279	10,3	776241	34,4	100,00
РАСХОДЫ									
1. Государственное управление	5355	0,2	11868	0,5			17222	0,8	0,02
2. Международная деятельность	26680	1,2					26680	1,2	0,03
3. Национальная оборона	63891	2,8					63891	2,8	0,07
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	28541	1,3	10638	0,5			39180	1,7	0,04
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6632	0,3	416	0,0	800	0,0	7848	0,3	0,01
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	41424	1,8	136028	6,0	20006	0,9	197459	8,8	0,21
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26246	1,2	12650	0,6			38896	1,7	0,04
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	8486	0,4	16721	0,7			25207	1,1	0,03
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1998	0,1	914	0,0			2912	0,1	0,00
6.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	703	0,0	16300	0,7			17002	0,8	0,02
6.5. Развитие рыночной инфраструктуры			269	0,0			269	0,0	0,00
6.6. Жилищно-коммунальное хозяйство			88619	3,9			88619	3,9	0,09
6.7. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3992	0,2	555	0,0			4547	0,2	0,00
6.8. За счет территориальных дорожных фондов					20006	0,9	20006	0,9	0,02
7. Социальные услуги	31341	1,4	160889	7,1	173808	7,7	366038	16,2	0,39
7.1. Образование	11366	0,5	72385	3,2			83751	3,7	0,09
7.2. Культура и искусство	964	0,0	8584	0,4			9548	0,4	0,01
7.3. Средства массовой информации	1049	0,0	1106	0,0			2154	0,1	0,00
7.4. Здравоохранение и физическая культура	4302	0,2	51949	2,3			56251	2,5	0,06
7.5. Социальная политика	13661	0,6	26865	1,2			40526	1,8	0,04

(см. продолжение)

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
7.6 За счет внебюджетных фондов					173808	7,7	173808	7,7	0,18
Пенсионный фонд					125039	5,5	125039	5,5	0,13
Фонд соц.страхов.					20099	0,9	20099	0,9	0,02
Фонд занятости					6753	0,3	6753	0,3	0,01
Фонд соц.поддерж. населения					71	0,0	71	0,0	0,00
ФОМС и территориальные ФОМС					21846	1,0	21846	1,0	0,02
8.Обслуживание государственного долга	126672	5,6					126672	5,6	0,13
8.1.Обслуживание внутреннего долга	105667	4,7							
в тв ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	92496	4,1							
8.2.Обслуживание внешнего долга	21005	0,9							
9.Пополнение государственных запасов и резервов	8999	0,4					8999	0,4	
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	16473	0,7	4423	0,2			20897	0,9	
11.Прочие расходы	64388	2,9	15012	0,7	29159	1,3	51557	2,3	
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	46327	2,1	28	0,0	2487	0,1	x	x	
- Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО							x	x	
- Дотации, переданные ЗАТО	2085	0,1					x	x	
- Субвенции	2651	0,1			2487	0,1	x	x	
- Трансферты для выравнивания доходов	15239	0,7					x	x	
- Трансферты за счет НДС	8150	0,4					x	x	
- Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	18202	0,8	28	0,0			x	x	
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9901	0,4	14984	0,7			24884	1,1	
11.3. Дотации внебюджетным фондам	8160	0,4					x	x	
11.2.Прочие расходы внебюджетных фондов					26672	1,2	26672	1,2	
ИТОГО РАСХОДОВ	420396	18,6	339275	15,0	223774	9,9	926442	41,1	
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	21746	1,0	3538	0,2			20113	0,9	

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
<i>(см. продолжение)</i>									
1.Бюджетные ссуды	13697	0,6	3538	0,2			12065	0,5	
Ссуды бюджетам	10424	0,5	112	0,0			x	x	
Возврат ссуд бюджетами	5278	0,2	88	0,0			x	x	
Зачет ссуд бюджетами							x	x	
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	11066	0,5	8247	0,4			19313	0,9	
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	2515	0,1	4733	0,2			7248	0,3	
2.Государственные кредиты странам СНГ	-3281	-0,1					-3281	-0,1	
Предоставлено кредитов	66	0,0					66	0,0	
Погашено кредитов	3347	0,1					3347	0,1	
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-5584	-0,2					-5584	-0,2	
Предоставлено кредитов	776	0,0					776	0,0	
Погашено кредитов	6360	0,3					6360	0,3	
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	13650	0,6					13650	0,6	
Предоставлено кредитов	13781	0,6					13781	0,6	
Погашено кредитов	132	0,0					132	0,0	
5.Кредиты на конверсионные нужды	-126	0,0					-126	0,0	
Предоставлено кредитов	9	0,0					9	0,0	
Погашено кредитов	135	0,0					135	0,0	
6.Кредиты на инвестиционные нужды	123	0,0					123	0,0	
Предоставлено кредитов	211	0,0					211	0,0	
Погашено кредитов	88	0,0					88	0,0	
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2161	0,1					2161	0,1	
8.Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	1106	0,0					1106	0,0	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	442142	19,6	342813	15,2	223774	9,9	946556	42,0	
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ	-163116	-7,2	-19875	-0,9	7505	0,3	-170315	-7,5	

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ								
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% бюджет
ПОГАШЕНИЙ								
<i>(см. продолжение)</i>								
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ								
1. Внутреннее финансирование								
1.1. Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	-175	0,0						
- Получение кредитов								
- Погашение основной суммы задолженности	175	0,0						
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	4708	0,2	635	0,0	-7505	-0,3		
Остатки на начало периода	8452	0,4	5254	0,2				
Остатки на конец периода	3744	0,2	4619	0,2				
1.3. Государственные краткосрочные обязательства	101121	4,5						
- Привлечение средств	284698	12,6						
- Погашение основной суммы задолженности	183577	8,1						
1.4. Облигации федерального займа - переменный купонный доход	25839	1,1						
- Привлечение средств	34480	1,5						
- Погашение основной суммы задолженности	8641	0,4						
1.5. Облигации федерального займа - постоянный купонный доход	3800	0,2						
- Привлечение средств	3800	0,2						
- Погашение основной суммы задолженности	0	0,0						
1.6. Сберегательный заем	7328	0,3						
- Привлечение средств	10328	0,5						
- Погашение основной суммы задолженности	3000	0,1						
1.7. Золотые сертификаты	0	0,0						
- Привлечение средств	0	0,0						
- Погашение основной суммы задолженности	0	0,0						
1.8. Государственные казначейские векселя	0	0,0						
- Привлечение средств	0	0,0						

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджет
- Погашение основной суммы задолженности	0	0,0							
<i>(см. продолжение)</i>									
1.9. Казначейские обязательства	-6264	-0,3							
- Привлечение средств	0	0,0							
- Погашение основной суммы задолженности	6264	0,3							
1.10. Прочие государственные ценные бумаги	-615	0,0	3564	0,2					
- Привлечение средств	-27	0,0	13885	0,6					
- Погашение основной суммы задолженности	588	0,0	10321	0,5					
1.11. Кредит, полученный от государственных внебюджетных фондов	0	0,0	513	0,0					
- Привлечение средств	0	0,0	832	0,0					
- Погашение основной суммы задолженности	0	0,0	319	0,0					
1.12. Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0	0,0	5155	0,2					
- Получение ссуд	0	0,0	10433	0,5					
- Зачет ссуд	0	0,0	0	0,0					
- Возврат ссуд	0	0,0	5278	0,2					
1.13. Прочие внутренние позаимствования	-5882	-0,3	10031	0,4					
- Привлечение средств	11185	0,5	17935	0,8					
- Погашение основной суммы задолженности	17067	0,8	7905	0,4					
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	129860	5,8	19898	0,9	-7505	-0,3			
2. Внешнее финансирование									
2.1. Кредиты международных финансовых организаций	22473	1,0							
Получение кредитов:	25076	1,1							
- связанных	3446	0,2							
- несвязанных	21631	1,0							
Курсовая разница по кредитам:	136	0,0							
- связанным	136	0,0							
- несвязанным	0	0,0							
Погашение основной суммы долга по кредитам:	2740	0,1							
- связанным		0,0							
- несвязанным		0,0							

ИСПОЛНЕНИЕ РЕСПУБЛИКАНСКОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1996 ГОДУ								
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% бюджет
<i>(см. продолжение)</i>								
2.2. Кредиты правительства иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	10783	0,5						
- Получение (использование) кредитов	17179	0,8						
- Погашение основной суммы долга	6396	0,3						
2.3. Кредиты Внешторгбанка		0,0						
- Получение кредитов		0,0						
- Погашение основной суммы долга		0,0						
2.4. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте			-23	0,0				
Остатки на начало периода			73	0,0				
Остатки на конец периода			97	0,0				
2.5. Прочее внешнее финансирование								
- Получение кредитов								
- Курсовая разница								
- Погашение основной суммы долга								
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	33256	1,5	-23	0,0				
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	163116	7,2	19875	0,9	-7505	-0,3		

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ								
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% бюджета
ДОХОДЫ								
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	35650,3	1,3	142825,0	5,3			178475,4	6,7
1.1. Налог на прибыль	33144,9	1,2	69040,5	2,6			102185,4	3,8
1.2. Подоходный налог с физических лиц	1746,9	0,1	73370,3	2,7			75117,2	2,8

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход	758,5	0,0	414,3	0,0			1172,8	0,0	0,1
2. Налоги на фонд оплаты труда	0,0	0,0	9147,1	0,3			9147,1	0,3	1,0
3. Налоги на товары и услуги	171356,0	6,4	73759,5	2,8			245115,5	9,2	26,3
3.1.Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	88572,1	3,3	53815,8	2,0			142387,9	5,3	15,3
3.2.Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	28541,8	1,1	0,0	0,0			28541,8	1,1	3,1
3.3.Акцизы, в т.ч.	50399,4	1,9	12423,6	0,5			62823,0	2,3	6,7
нефть, включая газовый конденсат	33438,0	1,3		0,0			33438,0	1,3	3,6
3.4.Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	820,3	0,0	898,3	0,0			1718,6	0,1	0,2
3.5. Прочие налоги на товары и услуги	3022,4	0,1	6621,8	0,2			9644,2	0,4	1,0
4. Налоги на имущество	582,0	0,0	46930,4	1,8			47512,3	1,8	5,1
4.1.Налог на операции с ценными бумагами	582,0	0,0	-3,7	0,0			578,2	0,0	0,1
4.2 Другие налоги на имущество			46934,1	1,8			46934,1	1,8	5,0
5.Платежи за использование природных ресурсов	6999,7	0,3	28609,7	1,1			35609,3	1,3	3,8
5.1. Плата за недра	3212,8	0,1	11926,4	0,4			15139,1	0,6	1,6
5.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	2497,1	0,1	6897,0	0,3			9394,1	0,4	1,0
5.3.Земельные налоги и арендная плата за земли	1070,5	0,0	8365,5	0,3			9436,0	0,4	1,0

(см. продолжение)

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
5.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	219,4	0,0	1420,7	0,1			1640,1	0,1	0,2
6.Налоги на внешнею торговлю и внешне-экономические операции	27815,1	1,0	0,1	0,0			27815,2	1,0	3,0
6.1.Импортные пошлины	26589,8	1,0		0,0			26589,8	1,0	2,9
6.2.Прочие налоги на импорт	0,0	0,0	0,1	0,0			0,1	0,0	0,0
6.3.Экспортные пошлины	1225,3	0,0		0,0			1225,3	0,0	0,1
7.Прочие налоги, сборы и пошлины	1144,7	0,0	27716,8	1,0			28861,5	1,1	3,1
8. Отчисл. в фонды соц.страх.					203564,3	7,6	203564,3	7,6	21,8
8.1. Работающие по найму					5194,6	0,2	5194,6	0,2	0,6
8.2. Работодатели					198369,7	7,4	198369,7	7,4	21,3
Пенсионный фонд					145449,4	5,4	145449,4	5,4	15,6
Фонд соц.страх.					28131,8	1,1	28131,8	1,1	3,0
Фонд занятости населения					7627,8	0,3	7627,8	0,3	0,8
Фонд соц. поддержки нас.					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ФОМС и территориальные ФОМС					17082,2	0,6	17082,2	0,6	1,8
ТERRITORIALНЫЕ ДФ					78,4	0,0			
9. Прочие внебюджетные фонды					990,2	0,0	990,2	0,0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	243547,8	9,1	328988,6	12,3	204554,5	7,6	777090,9	29,1	83,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ								0,0	0,0
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	6746,1	0,3	4804,5	0,2			11550,6	0,4	1,2
1.1.Перечисление прибыли Центрально-го Банка РФ	1985,0	0,1					1985,0	0,1	0,2
<i>(см. продолжение)</i>									
1.2.Прочие поступле-	4761,1	0,2					4761,1	0,2	0,5

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
ния от государствен-ной собственности или деятельности									
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	18767,7	0,7	4542,8	0,0			23310,5	0,9	2,5
3. Доходы от реализации государственных запасов	5341,3	0,2		0,0			5341,3	0,2	0,6
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	13,6	0,0	175,4	0,0			189,0	0,0	0,0
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0,0	0,0		0,0			0,0	0,0	0,0
6. Административные платежи	11,2	0,0	671,7	0,0			683,0	0,0	0,1
7. Штрафные санкции	205,4	0,0	913,1	0,4	7796,8	0,3	8915,3	0,3	1,0
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	8547,3	0,3	24,3	0,0			8571,6	0,3	0,9
9. Прочие неналоговые доходы	2086,0	0,1	9978,0	0,4			12063,9	0,5	1,3
10. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	105,0	0,0	49903,4	1,9	37325,4	1,4	x	x	x
10.1. Дотации	0,0	0,0	3345,9	0,1	37325,4	1,4	x	x	x
в т.ч. из федерального бюджета					31849,9	1,2			
в т.ч. из местных бюджетов					5475,5	0,2			
10.2. Субвенции	0,0	0,0	2400,0	0,1			x	x	x
10.3. Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	105,0	0,0	11499,4	0,4			x	x	x
10.4. Трансферты	0,0	0,0	23088,2	0,9			x	x	x
10.5. Трансферты за счет НДС		0,0	9569,9	0,4					
11. Прочие безвозмездные поступления	0,0	0,0	213,2	0,0			213,2	0,0	0,0
(см. продолжение)									
12. Доходы от государственных пред-	0,4	0,0					0,4	0,0	0,0

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
приятий и учреждений									
13. Поступления доходов на счета налоговых органов	0,0	0,0	959,9	0,0			959,9	0,0	0,1
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов			7894,5	0,3			x	x	x
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					40137,7	1,5	40137,7	1,5	4,3
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	41824,0	1,6	80081,0	3,0	85260,0	3,2	111936,5	4,2	12,0
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	38322,0	1,4	5969,9	0,2			44291,9	1,7	4,8
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	859,6	0,0	113,7	0,0			973,3	0,0	0,1
ВСЕГО ДОХОДОВ	322834,2	12,1	414925,8	15,5	289814,5	10,8	932346,0	34,9	100,0
РАСХОДЫ									
1. Государственное управление	9669,3	0,4	18899,7	0,7			28569,1	1,1	2,4
2. Международная деятельность	8177,0	0,3					8177,0	0,3	0,7
3. Национальная оборона	79692,1	3,0					79692,1	3,0	6,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	43652,3	1,6	13755,1	0,5			57407,4	2,1	4,9
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	9548,9	0,4	575,4	0,0	16,8	0,0	10141,1	0,4	0,9
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	52342,0	2,0	166177,7	6,2	30270,6	1,1	248790,2	9,3	21,3
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26563,2	1,0	18709,3	0,7			45272,5	1,7	3,9
(см. продолжение)									
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	12134,0	0,5	19219,5	0,7			31353,6	1,2	2,7

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	2500,2	0,1	1470,0	0,1			3970,2	0,1	0,3
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3811,9	0,1	19504,8	0,7			23316,7	0,9	2,0
6.5.Развитие рыночной инфраструктуры	678,1		498,3	0,0			1176,4	0,0	0,1
6.6.Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0		105991,0	4,0			105991,0	4,0	9,1
6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6654,6	0,2	784,7	0,0			7439,3	0,3	0,6
6.8. За счет территориальных дорожных фондов					30270,6	1,1	30270,6	1,1	2,6
7. Социальные услуги	48484,5	1,8	205854,8	7,7	269806,8	10,1	524146,1	19,6	44,8
7.1.Образование	14385,4	0,5	94466,6	3,5	396,2	0,0	109248,3	4,1	9,3
7.2.Культура и искусство	1186,3	0,0	10934,3	0,4			12120,6	0,5	1,0
7.3.Средства массовой информации	1331,2	0,0	1830,2	0,1			3161,5	0,1	0,3
7.4.Здравоохранение и физическая культура	8831,7	0,3	66251,0	2,5	30879,9	1,2	105962,6	4,0	9,1
7.5.Социальная политика	22749,8	0,9	32372,7	1,2	238530,8	8,9	293653,2	11,0	25,1
8.Обслуживание государственного долга	117800,0	4,4					117800,0	4,4	10,1
в т.ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	87200,0	3,3							
9.Пополнение государственных запасов и резервов	9733,6	0,4					9733,6	0,4	0,8
<i>(см. продолжение)</i>									
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	29113,4	1,1	5690,8	0,2			34804,2	1,3	3,0

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
11.Прочие расходы	59152,4	2,2	30076,7	1,1	5806,5	0,2	43416,0	1,6	3,7
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	49903,4	1,9	105,0	0,0			x	x	x
- Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО							x	x	x
- Дотации, переданные ЗАТО	3345,9	0,1					x	x	x
- Субвенции	2400,0	0,1					x	x	x
- Трансферты для выравнивания доходов	23088,2	0,9					x	x	x
- Трансферты за счет НДС	9569,9	0,4	105,0	0,0			x	x	x
- Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	11499,4	0,4					x	x	x
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9248,9	0,3	29971,6	1,1			39220,6	1,5	3,4
11.3. Дотации внебюджетным фондам							x	x	x
11.2.Прочие расходы внебюджетных фондов					4195,4	0,2	4195,4	0,2	0,4
ИТОГО РАСХОДОВ	467365,4	17,5	441030,2	16,5	305900,6	11,4	1162676, 7	43,5	99,4
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	18255,2	0,7	5885,5	0,2			6721,9	0,3	0,6
1.Бюджетные ссуды	23988,9	0,9	5885,5	0,2			12455,7	0,5	1,1
Ссуды бюджетам	17369,3	0,8	1096,0	0,0			x	x	
Возврат ссуд бюджетами	352,5	0,0	694,1	0,0			x	x	
Зачет ссуд бюджетами							x	x	
<i>(см. продолжение)</i>									
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам,	12021,6	0,4	11849,9	0,4			23871,5	0,9	2,0

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
предприятиям и организациям									
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	5049,5	0,2	6366,3	0,2			11415,8	0,4	1,0
2.Государственные кредиты странам СНГ	-1884,1	-0,1					-1884,1	-0,1	-0,2
Предоставлено кредитов	377,3	0,0					377,3	0,0	0,0
Погашено кредитов	2261,4	0,1					2261,4	0,1	0,2
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-4371,2	-0,2					-4371,2	-0,2	-0,4
Предоставлено кредитов	603,6	0,0					603,6	0,0	0,1
Погашено кредитов	4974,8	0,2					4974,8	0,2	0,4
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	558,8	0,0					558,8	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	1549,6	0,1					1549,6	0,1	0,1
Погашено кредитов	990,8	0,0					990,8	0,0	0,1
5.Кредиты на конверсионные нужды	-94,1	0,0					-94,1	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	20,6	0,0					20,6	0,0	0,0
Погашено кредитов	114,6	0,0					114,6	0,0	0,0
6.Кредиты на инвестиционные нужды	138,2	0,0					138,2	0,0	0,0
Предоставлено кредитов	231,1	0,0					231,1	0,0	0,0
Погашено кредитов	93,0	0,0					93,0	0,0	0,0
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	-81,3	0,0					-81,3	0,0	0,0
<i>(см. продолжение)</i>									
8.Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в	0,0	0,0					0,0	0,0	0,0

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
целевые бюджетные фонды									
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	485620,6	18,2	446915,7	16,7	305900,6	11,4	1169398,6	43,7	100,0
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	- 162786,4	-6,1	-31989,9	-1,2	-16086,1	-0,6	- 237052,6	-8,9	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ									
1. Внутреннее финансирование									
1.1. Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита	-580,9	0,0							
- Получение кредитов									
- Погашение основной суммы задолженности	580,9	0,0							
1.2. Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-9528,8	-0,4	-4620,6	-0,2	19358,7	0,7			
Остатки на начало периода	2306,9	0,1	6454,0	0,2					
Остатки на конец периода	11835,7	0,4	11074,5	0,4					
1.3. ГКО, ОФЗ-ПК, ОФЗ-ПД	112699,1	4,2							
1.6. Сберегательный заем	5107,1	0,2							
- Привлечение средств	13107,1	0,5							
- Погашение основной суммы задолженности	8000,0	0,3							
(см. продолжение)									
1.7. Золотые сертификаты	0,0	0,0							

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
- Привлечение средств		0,0							
- Погашение основной суммы задолженности		0,0							
1.8.Государственные казначейские векселя	0,0	0,0							
- Привлечение средств		0,0							
- Погашение основной суммы задолженности		0,0							
1.9.Казначайские обязательства	0,0	0,0							
- Привлечение средств		0,0							
- Погашение основной суммы задолженности		0,0							
1.10.Прочие государственные ценные бумаги	1632,6	0,1	5602,3	0,2					
- Привлечение средств	8555,4	0,3	19974,1	0,7					
- Погашение основной суммы задолженности	6922,8	0,3	14371,7	0,5					
1.11.Кредит, полученный от государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0	0,0	0,0					
- Привлечение средств		0,0		0,0					
- Погашение основной суммы задолженности		0,0		0,0					
1.12.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	0,0	0,0	17016,8	0,6					
- Получение ссуд		0,0	17369,3	0,6					
- Зачет ссуд		0,0		0,0					
<i>(см. продолжение)</i>									
- Возврат ссуд		0,0	352,5	0,0					

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
1.13.Прочие внутренние позаймствования	-11,8	0,0	14208,6	0,5					
- Привлечение средств	1143,7	0,0	35695,7	1,3					
- Погашение основной суммы задолженности	1155,4	0,0	21487,1	0,8					
1.14. Кредиты и ссуды внебюджетным фондам					-3272,6	-0,1			
- Привлечение средств					95,2	0,0			
- Возврат кредитов и ссуд					2459,8	0,1			
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	109317,3	4,1	32207,2	1,2	16086,1	0,6			
2.Внешнее финансирование									
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	24868,1	0,9							
Получение кредитов:	27782,7	1,0							
- связанных	4665,8	0,2							
- несвязанных	23116,9	0,9							
Курсовая разница по кредитам:	30,4	0,0							
- связанным	30,4	0,0							
- несвязанным	0,0	0,0							
Погашение основной суммы долга по кредитам:	2945,0	0,1							
- связанным		0,0							
- несвязанным		0,0							
2.2.Кредиты правительства иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	28601,0	1,1							
(см. продолжение)									
- Получение (исполь-	35190,3	1,3							

РЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИИ В 1997 ГОДУ									
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	% бюджета
зование) кредитов									
- Погашение основной суммы долга	6589,4	0,2							
2.3.Кредиты Внешторгбанка	0,0	0,0							
- Получение кредитов		0,0							
- Погашение основной суммы долга		0,0							
2.4.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	0,0		-217,2	0,0					
Остатки на начало периода			99,9	0,0					
Остатки на конец периода			317,2	0,0					
2.5.Прочее внешнее финансирование	0,0								
- Получение кредитов									
- Курсовая разница									
- Погашение основной суммы долга									
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	53469,1	2,0	-217,2	0,0					
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	162786,4	6,1	31989,9	1,2	16086,1	0,6			

ДОХОДЫ И РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИИ В 1990-1994 ГГ.								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы (в % от ВВП)*	8,5	11,1	12,8	14,9	14,2	12,8	12,3	13,6
Расходы (в % от ВВП)*	9,1	13,3	12,5	16,6	17,1	14,2	15,0	16,5
ВВП (млрд руб.)	626	1300	18063	162300	630000	1658900	2256000	2675000

* Без учета субвенций, бюджетных ссуд и взаимных расчетов

Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ, расчеты автора.

ОБЪЕМ И СТРУКТУРА ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ БЮДЖЕТАМ НИЖЕСТОЯЩЕГО

УРОВНЯ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА						
	1992 % ВВП	1993 % ВВП	1994 % ВВП	1995 % ВВП	1996 % ВВП	1997 % ВВП
Субвенции	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,11
Трансферты	0,00	0,00	0,36	0,86	0,68	1,07
Трансферты за счет НДС	0,00	0,00	0,00	0,31	0,36	0,44
Средства, переданные по взаимным расчетам (сальдо)	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,53
Ссуды за вычетом погашения другим уровням гос. управления:	0,09	0,03	0,02	0,00	0,23	0,79
Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05	0,00
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,68	3,33	1,72	2,24	2,94

Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ, расчеты автора.

ДЛЯ ЗАМЕТОК
