

С. Синельников

**БЮДЖЕТНЫЙ КРИЗИС В РОССИИ:
1985-1995 годы**

Москва 1995

Содержание

1. Разрушение административной системы управления экономикой и нарастание бюджетных диспропорций в 1985 - 1990 годах	4
1.1. <i>Историческая справка: бюджет в послевоенный период</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Факторы углубления бюджетных диспропорций в 1985-1990 годах.....</i>	<i>6</i>
1.2.1. <i>Частичные реформы конца восьмидесятых годов.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Попытка осуществления очередного этапа индустриализации страны..</i>	<i>22</i>
1.2.3. <i>Внешнеэкономические факторы бюджетного кризиса.....</i>	<i>26</i>
1.2.4. <i>Дополнительные факторы бюджетного кризиса: антиалкогольная кампания, рост военных расходов</i>	<i>28</i>
2. 1991 год - распад бюджетной системы Советского Союза	34
2.1. <i>Основные черты бюджетного устройства в 1991 году.....</i>	<i>34</i>
2.2. <i>Налоговая система в 1991 году.....</i>	<i>36</i>
2.3. <i>Бюджетное планирование в 1991 году.....</i>	<i>41</i>
2.4. <i>Денежная реформа.....</i>	<i>43</i>
2.5. <i>Реформа розничных цен</i>	<i>46</i>
2.6. <i>Реакция экономических агентов на изменения налоговой системы</i>	<i>49</i>
2.7. <i>Итоги 1991 года: обособление российского бюджета при его экстремально высоком дефиците</i>	<i>52</i>
3. Основные изменения в бюджетном устройстве России, налоговая реформа	62
3.1. <i>Основные черты бюджетного устройства России.....</i>	<i>65</i>
3.2. <i>Налоговая реформа 1992 года.....</i>	<i>66</i>
4. Основные этапы бюджетной политики в 1992 - 1994 годах	78
4.1. <i>Бюджетная политика правительства Е. Гайдара</i>	<i>78</i>
4.1.1. <i>Жесткая бюджетная политика зимы - весны 1992 года.....</i>	<i>79</i>
4.1.2. <i>Усиление популизма и фактор сезонности производства летом 1992 года</i>	<i>83</i>
4.1.3. <i>Ужесточение бюджетной политики осенью 1992 года.....</i>	<i>92</i>
4.2. <i>Бюджетная политика правительства В. Черномырдина.....</i>	<i>94</i>
4.2.1. <i>Политическое противостояние и рост бюджетных обязательств в январе-сентябре 1993 года.....</i>	<i>95</i>
4.2.2. <i>Жесткая бюджетная политика в октябре-декабре 1993 года, сокращение расходных обязательств государства</i>	<i>104</i>
4.2.3. <i>“Умеренно жесткая” бюджетная политика января - сентября 1994 года</i>	<i>108</i>
4.2.4. <i>Курс на жесткую финансовую политику конца 1994 года</i>	<i>124</i>
5. Реконструкция доходов и расходов государства в 1992 - 1994 годах (особенности бюджетной классификации)	131
6. Государственный долг	167

7. Налоговая политика в 1992 - 1994 годах	169
7.1. Структура и динамика налоговых поступлений.....	170
7.2. Макроэкономические факторы динамики налоговых поступлений.....	175
7.2.1. Инфляция.....	175
7.2.2. Взаимная задолженность предприятий	180
7.2.3. Недоимки.....	185
7.3. Микроэкономические факторы динамики налоговых поступлений.....	187
8. Перспективы бюджетной политики в 1995 - 1996 годах	197
8.1. Процесс бюджетного планирования на 1995 год	197
8.3. Оценка бюджета 1995 года исходя из текущей макроэкономической ситуации	211
8.3.1. Характеристика доходной части бюджета	214
8.3.2. Характеристика расходов бюджета	218
8.3.3. Дефицит бюджета и его финансирование	221
8.4. Исполнение бюджета в 1995 году	223
8.5. Перспективы бюджетной политики в 1996 году	249
8.5.1. Проект бюджета на 1996 год	249
8.5.2. Основные проблемы, требующие решения в бюджетном планировании на 1996 год.....	254
8.5.2.1. Общие вопросы продолжения налоговой реформы	255
8.5.2.2. Подоходный налог с физических лиц.....	259
8.5.2.3. Налог на прибыль	262
8.5.2.4. Налог на добавленную стоимость.....	267
ТАБЛИЦЫ.....	268
РИСУНКИ.....	271
ЛИТЕРАТУРА.....	272

1. Разрушение административной системы управления экономикой и нарастание бюджетных диспропорций в 1985 - 1990 годах

1.1. Историческая справка: бюджет в послевоенный период

После Второй Мировой войны и вплоть до начала 80-х годов бюджетная система Союза ССР характеризовалась высокой степенью устойчивости, отсутствием серьезных колебаний объемов и структуры доходов и расходов, отсутствием дефицита бюджета или его низкими значениями, как правило, покрываемыми остатками бюджетных средств на начало года. Из рисунка 1.1-1. видно, что вплоть до середины восьмидесятых годов доходы консолидированного бюджета СССР (включая остатки на начало года) на 0,5% - 1,5% превышали его расходы.

Чрезвычайно высокая в послевоенный период (конец сороковых - начало пятидесятых годов) доля доходов и расходов в ВВП (около 55%) к середине пятидесятых годов снизилась до 47% - 48% ВВП. В шестидесятые годы она составляла 40% - 45% ВВП, а в семидесятые годы вновь стала увеличиваться и в первой половине восьмидесятых годов выросла до 48% - 50% ВВП. Основными доходными источниками консолидированного бюджета СССР были платежи из прибыли предприятий, налог с оборота, подоходный налог с населения, доходы от внешнеэкономической деятельности (см. рис. 1.1-2). На рисунке видно, что структура доходов бюджета в течение всего послевоенного периода менялась весьма незначительно.

Наиболее устойчивыми с небольшой тенденцией к повышению были доли налогов с населения (в основном это был подоходный налог) и средств государственного социального страхования. Их доля в общем объеме доходов бюджета в шестидесятые - семидесятые годы составляла 10% - 12%, а в восьмидесятые годы увеличилась до 18% - в 1985 году, 20% - в 1987 году, 28% - в 1990 году.

За пятидесятые - шестидесятые годы с уровня 50% общей величины доходов бюджета до примерно 32% - 35% сократилась доля налога с оборота за счет роста отчислений от прибыли предприятий. В семидесятые - восьмидесятые годы налог с оборота в сумме с отчислениями от прибыли предприятий (в примерно равных долях) составляли немногим менее 60% доходов бюджета.

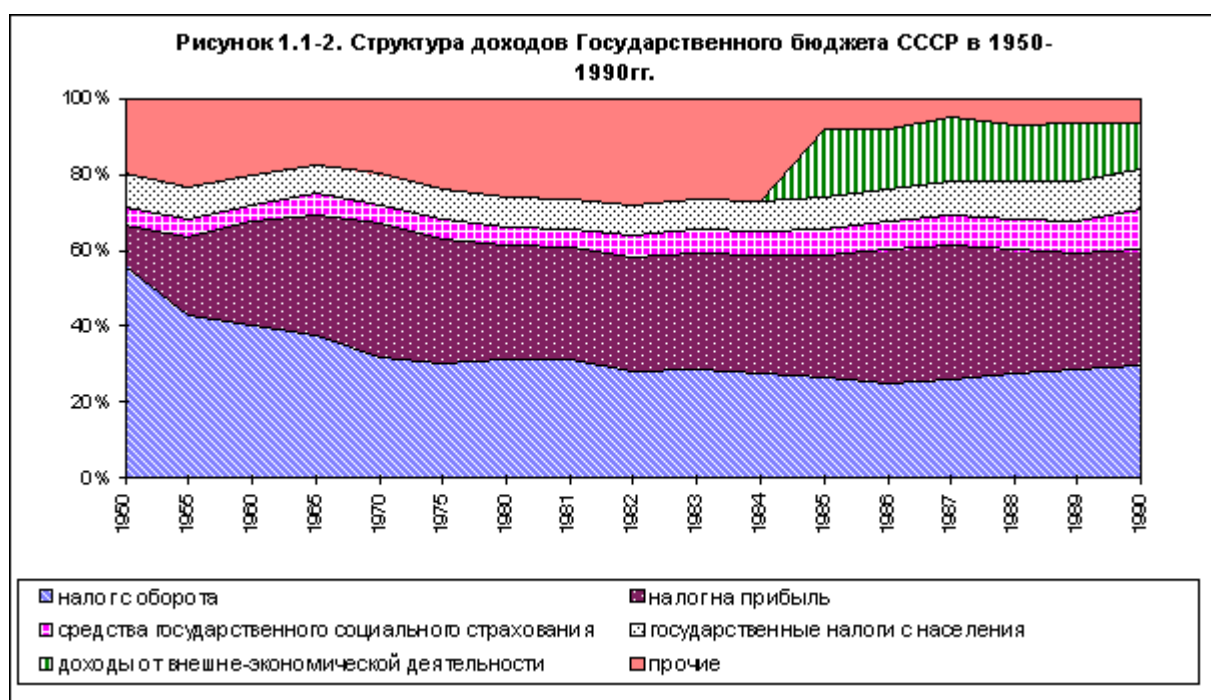
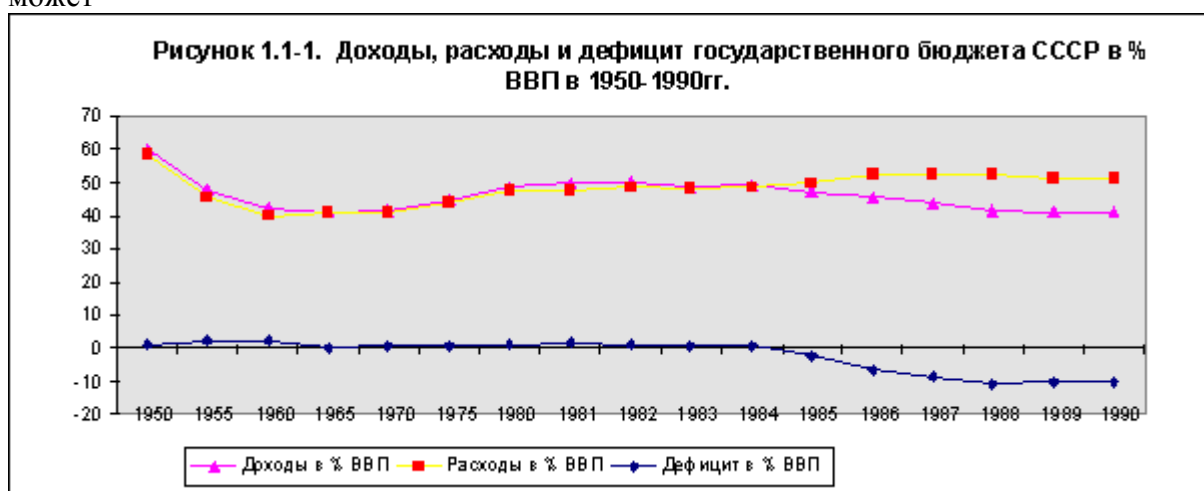
Трудно поддаются анализу поступления от внешнеэкономической деятельности государства: официальная статистика использовала произвольно установленную величину обменной ставки рубля и весьма изменчиво отражала те или иные внешнеэкономические операции государства в различных статьях бюджета. Вплоть до середины 80-х годов внешнеэкономическая деятельность отражалась в статьях "Прочие доходы" и "Прочие расходы".

В официальной статистике данные о доходах от внешнеэкономической деятельности появились лишь начиная с 1984 года. Косвенные данные и расчетные оценки говорят о постепенном повышении доли доходов от внешнеэкономической деятельности начиная с конца шестидесятых годов примерно с 10%-12% от общей величины доходов до 18%-20% в начале восьмидесятых годов, что было связано с наращиванием объемов экспорта энергоносителей. Эта же тенденция роста доходов от внешнеэкономической деятельности за семидесятые годы привела к отмеченному выше увеличению доли в ВВП государственного бюджета СССР.

Динамика государственных расходов весьма близко повторяла поступление доходов в бюджет. При этом структура расходов была еще более ригидна (см. рис. 1.1-3).

Расходы на народное хозяйство, составлявшие в пятидесятые годы около 20% ВВП, в шестидесятые годы снизились до 17% - 18% ВВП. Затем в семидесятых годах начался достаточно быстрый рост расходов на народное хозяйство, корреспондирующий с увеличением доходов от внешнеэкономической деятельности. Однако подобный рост отражал не только увеличение народнохозяйственных расходов, но и вызывался чисто статистическим фактором учета в данной статье расходов на национальную оборону. Поэтому, когда в 1989 году оборонные расходы стали в более полной мере отражаться в специально для них отведенной статье, расходы на народное хозяйство сократились с 27% до 21% ВВП, т.е. до уровня начала семидесятых годов.

Статистика оборонных расходов СССР представляется настолько малодостоверной, что ее описание вряд ли заслуживает подробного внимания. Большую часть рассматриваемого нами периода они отражались в других расходных статьях, в частности, в статье "расходы на народное хозяйство" и не может



быть точно идентифицирована. Этим объясняется тот факт, что величина оборонных расходов снижалась с 5% - 6% ВВП в шестидесятые годы до 3% - 4% ВВП в семидесятые и 2% ВВП в восьмидесятые годы. В 1989 году переброска части оборонных расходов из статьи расходов на народное хозяйство привела к их росту с 2,3% до 8% ВВП.

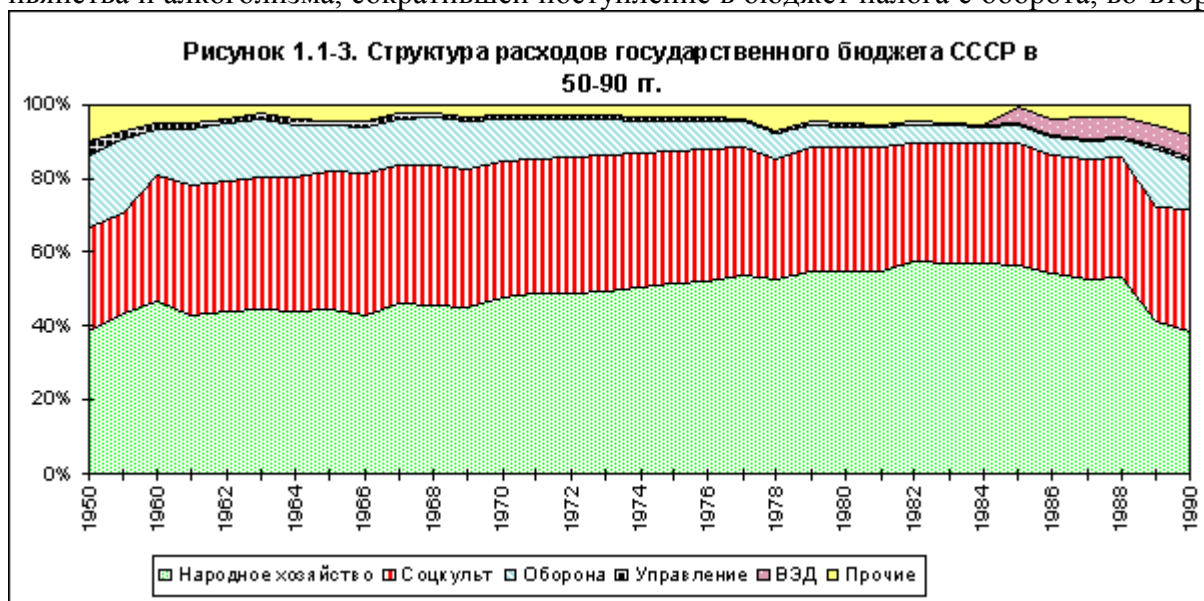
Наиболее устойчивыми за рассматриваемое время были расходы на социальные цели. После некоторого их снижения к середине пятидесятых годов до 12% ВВП наблюдался крайне постепенный рост доли социальных расходов в ВВП до 16% - 17% к концу восьмидесятых годов.

Итак, в начале восьмидесятых годов накануне бюджетного кризиса, система государственных финансов СССР характеризовалась уровнем доходов консолидированного бюджета 48% - 50% ВВП, расходов - примерно 47% - 49% ВВП и соответствующим превышением доходов над расходами, составляющим около 0,5% - 1% ВВП.

1.2. Факторы углубления бюджетных диспропорций в 1985-1990 годах

1985 год явился переломным годом, положившим начало ряду процессов, которые стали толчком для возникновения острого бюджетного кризиса 1990-1991 годов. Как и в других странах Восточной Европы (см., например, Чанд Ш., Лори Г. Финансово-бюджетная политика, Международный валютный фонд: 1991), важную роль при этом сыграл ряд типичных для этих стран факторов.

В их числе, в первую очередь, следует отметить очередной этап осуществления частичных реформ экономики централизованного планирования. Вторым фактором явилось неблагоприятное изменение условий внешней торговли, выразившееся в ухудшении конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей, и соответствующем снижении доходов бюджета от внешнеэкономической деятельности. Третий фактор - начало реализации экономической политики "Ускорения социально-экономического развития", вызвавшей резкий рост объемов государственных капитальных вложений, увеличивших расходы бюджета. Кроме того, можно отметить специфические для СССР факторы, которыми являются, во-первых, развертывание кампании, направленной против пьянства и алкоголизма, сократившей поступление в бюджет налога с оборота, во-вторых,



увеличение военных расходов, связанных с ведением войны в Афганистане и новым витком гонки вооружений, вызванным соответствующим обострением международной обстановки.

1.2.1. Частичные реформы конца восьмидесятых годов

Важнейшей предпосылкой финансового кризиса 1990-1991 гг. явилась резкая активизация процесса частичных реформ хозяйственной системы. Замедление темпов роста экономики, снижение эффективности общественного производства в начале 80-х годов стали очевидными для руководства страны.

После смерти И.Сталина начался медленный, но постепенно ускоряющийся процесс либерализации общественной жизни. На протяжении 60-70-х годов руководителей и исполнителей на всех уровнях иерархии исчезал страх возможного физического уничтожения, снижалась привлекательность участия в ротации кадров в рамках существующей номенклатуры должностей (см. Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры. М: Наука, 1990). Эти процессы стали приводить к прогрессирующей деградации традиционных административных инструментов управления народным хозяйством. Таким образом, частичные реформы экономической системы, осуществлявшиеся в шестидесятых - восьмидесятых годах, являются проявлением процесса постепенного распада тоталитаризма.

Осознание факта падения эффективности общественного производства вызывало у руководства страной желание дополнить жесткие директивные методы управления предприятиями экономическими стимулами, создать систему мотиваций эффективной работы, отличную от желания уберечь себя и своих близких от обвинений в нелояльности режиму со всеми вытекающими из этого последствиями. Такие попытки введения в иерархические процедуры народнохозяйственной координации экономические интересы на протяжении шестидесятых - восьмидесятых годов неоднократно имели место. Однако вплоть до конца восьмидесятых годов осуществляемые новации более или менее быстро ассимилировались административной системой.

Первая крупная попытка осуществления новаций в экономическом механизме относится к 1965 году. Тогда на основе решений сентябрьского пленума ЦК КПСС 1965 года была провозглашена важность стоимостных показателей работы предприятий, введено стимулирование повышения эффективности хозяйствования. Однако административная система управления на практике не поддается частичному реформированию. В условиях жестких цен и детализированных плановых заданий введение систем стимулирования не за степень выполнения плана, а за эффективность его работы приводит в лучшем случае к некоторому улучшению его стоимостных показателей, причем в большинстве случаев это проявляется монопродуктовых отраслях, не имеющих возможности сильно варьировать номенклатуру и (или) качество производимой продукции.

Однако в большинстве случаев предприятия, функционирующие в рамках иерархически организованной командной экономики, использовали агрегированный характер натуральных директивных заданий для осуществления наиболее выгодных, с точки зрения введенных стимулов, структурных сдвигов в производственной программе.

В условиях жесткого административного контроля цен стоимостные показатели, применяемые для построения систем стимулирования роста эффективности производства, мало отражали народнохозяйственную потребность в производимой продукции и

ценность используемых ресурсов. В результате повышение их значимости в системе приоритетов административной системы управления приводило к ухудшению потребительских свойств производимой продукции вымыванию из производственной программы дешевого ассортимента, технически сложной, трудоемкой продукции.

Через весьма короткий промежуток времени повышенная в 1965 году приоритетность стоимостных показателей эффективности деятельности предприятий постепенно снизилась, и они заняли традиционно подчиненное место по отношению к натуральным показателям директивного плана.

Следующая попытка повышения действенности административной системы управления экономикой была осуществлена в 1979 году. Постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. №695 “О совершенствовании планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы” было предусмотрено ограничение круга директивно устанавливаемых предприятиям показателей, внедрение в систему управления новых плановых инструментов и экономических стимулов, в том числе и в инвестиционной сфере (см. Гайдар Е., Кошкин В. Хозрасчет и развитие хозяйственной самостоятельности предприятий, М.: Экономика, 1984).

Одним из элементов осуществляемых хозяйственных новаций было широкое внедрение показателя нормативно-чистой продукции. Нормативы чистой продукции представляли, по существу, вторую систему цен, отражающую оценки затрат на оплату труда и прибыли предприятий. По замыслу авторов этого показателя планирование и оценка хозяйственной деятельности на основе нормативов чистой продукции должна была снизить ориентацию предприятий на выполнение объемных (стоимостных) показателей по объему производства за счет наращивания затрат материальных ресурсов. Однако на практике применение данного показателя оказалось сопряжено со всеми недостатками, которые присущи централизованно разрабатываемым системам стоимостных оценок.

Важным этапом в частичных усовершенствованиях системы управления народным хозяйством стал, так называемый “широкомасштабный экономический эксперимент”, начатый в 1984 году в двух союзных министерствах (Минтяжпроме и Минэлектротехпроме) и трех республиканских министерствах. До этого времени хозрасчетные фонды предприятия (фонд материального поощрения, фонды социального и производственного развития, т.е. средства, которыми предприятия могли распоряжаться относительно свободно, сохраняя их целевую направленность) определялись в пятилетнем и уточнялись в годовых планах, а излишние, с точки зрения вышестоящих органов управления, средства изымались у предприятия в виде платежей из прибыли. Влияние предприятий на величину средств, оставляемых в их распоряжении, было ограничено рамками стандартной процедуры иерархического торга при разработке планов хозяйственной деятельности. В ходе внедрения новой схемы стимулирования предприятий был изменен механизм формирования указанных фондов экономического стимулирования.

Условия эксперимента предполагали формирование хозрасчетных фондов по приростным нормативам в зависимости от их величины в базовом году и прироста так называемых фондообразующих показателей (критериев). Например, устанавливалось, что фонд материального поощрения (из которого премировались работники предприятия) мог быть увеличен в текущем году (при наличии прибыли до отчислений из нее в бюджет) по сравнению с предшествующим базовым годом на определенное число процентов за каждый процент снижения затрат, приходящихся на 1 руб. товарной продукции. Фонд

заработной платы аналогично увеличивался в соответствии с установленным нормативом в зависимости от прироста объема производства на предприятии.

В этих условиях коллектив предприятия поощрялся за выполнение и перевыполнение плана по росту фондообразующих показателей, которыми являлись стоимостные показатели эффективности работы. Однако и роль прибыли как источника необходимых средств для формирования хозрасчетных фондов предприятия в системе критериев принятия хозяйственных решений была значительно повышена.

Кроме того, в соответствии с условиями эксперимента важнейшим показателем работы предприятий стал уровень выполнения хозяйственных договоров.

С 1987 года в стране началось внедрение новой системы управления государственными предприятиями, называемой полным хозяйственным расчетом и самофинансированием. В этой системе был упрощен порядок финансовых взаимоотношений предприятий с государством. В первую очередь, из прибыли производились следующие платежи: плата за фонды, платежи в государственный и местный бюджеты, отчисления вышестоящему министерству. Все эти отчисления осуществлялись по индивидуально установленным каждому предприятию годовым нормативам. Затем прибыль, оставляемая в распоряжении предприятия, распределялась между хозрасчетными фондами по опять-таки индивидуально установленным на текущий год долевым нормативам.

С 1987 года на хозяйственный расчет были переведены предприятия семи отраслей, выпускающие более 20% объема промышленной продукции. С 1988 года эти условия были расширены на предприятия, выпускающие около 60% промышленной продукции, а также предприятия Министерства путей сообщения, Министерства связи и др. В 1989 завершился перевод в энергетике, аграрно-промышленном комплексе, строительстве и др.

В январе 1988 года вступил в силу Закон СССР "О государственном предприятии (объединении)". Он создал дополнительные юридические гарантии самостоятельности предприятий. Вместо плановых заданий по объемам производства до них стал доводиться государственный заказ на поставки продукции, экономические нормативы, лимиты на централизованно выделяемые ресурсы, а также индикативные показатели, так называемые контрольные цифры.

Описанные решения резко ускорили процесс постепенной деградации административных инструментов управления. Произошло серьезное ослабление контроля над хозяйственной деятельностью предприятий, резкое падение эффективности иерархически организованного процесса принятия хозяйственных решений. Между тем без либерализации цен и других стоимостных параметров налаживание горизонтальных механизмов хозяйственной координации было невозможно.

Таким образом, вследствие внедрения хозяйственного расчета произошло два серьезных изменения характера хозяйственной системы Советского союза. Во-первых, была резко повышена ориентация предприятий на максимизацию прибыли, что связано, главным образом, с введением нормативного метода ее распределения. Во-вторых, предприятия получили возможность наращивания финансовых результатов как в рамках установленных плановых заданий (что и раньше разрешалось делать, но было малопривлекательно для предприятия), так и за их пределами, т.к. государственный заказ охватывал не всю производственную программу предприятий.

В результате предприятия стали быстрыми темпами увеличивать объемы прибыли, в том числе и оставляемой в их распоряжении, включая средства, направляемые на оплату труда, материальное поощрение и социальное развитие. (табл. 1.2.1-1, 1.2.1-2).

Достигалось это в основном с помощью структурных сдвигов в производственной программе в пользу наиболее рентабельной продукции и роста цен как централизованно устанавливаемых (путем их пересмотра с помощью давления на органы ценообразования), так и цен на продукцию, выпускаемую за рамками государственного заказа.

Важнейшим методом, позволяющим добиться тех же целей стало в то время создание и работа с кооперативами и малыми предприятиями, ассоциированными с материнским государственным предприятием.

Проведение производственных или торговых операций через независимые от вышестоящих органов управления хозяйственные структуры позволяло вывести часть финансовых ресурсов предприятия за рамки централизованно регламентируемого сектора экономики. В результате часть их использовалась на заработную плату и выплату материального поощрения работников материнского предприятия, а часть шла на цели личного обогащения руководства предприятий и дочерних структур.

Во взаимоотношениях предприятий с отраслевыми министерствами и бюджетом возникла следующая весьма своеобразная асимметричная ситуация. В процессе иерархического торга с вышестоящими органами управления предприятия отстаивали более высокие нормативы отчислений от прибыли в собственные хозрасчетные фонды. Затем, если централизованным планом, предусматривалось выделение предприятию ресурсов, то они выделялись. В то же время, если у предприятия в ходе хозяйственного функционирования образовывались дополнительные свободные ресурсы, они в большинстве случаев не расходовались на предусмотренное планом производственное развитие, а шли на цели потребления.

Увеличение объема средств, идущих на оплату труда и социальное развитие трудовых коллективов государственных предприятий, иллюстрируется данными табл. 1.2.1-3, 1.2.1-4. Начиная с 1988 года темпы роста среднемесячной заработной платы увеличились с 2% - 3% в год до 8% - 10% в 1988 - 1989 годах и 13% в 1990 году и около 100% в годах.

Анализ динамики поступлений в бюджет отчислений от прибыли и номинальной заработной платы показывает, что наряду с централизованно осуществляемыми мероприятиями по повышению заработной платы (переход на новые тарифные ставки и должностные оклады), большую роль в ускорении роста доходов населения в 1987-1989 годах сыграло расширение прав предприятий в пользовании прибыли.

Отдавая себе отчет в том, что практически неконтролируемый рост доходов населения, во многом осуществляемый за счет сокращения доходов бюджета, ведет к нарушению материальных и финансовых пропорций в народном хозяйстве, руководство страной во второй половине восьмидесятых годов стремилось к проведению политики жесткого ограничения доходов.

Таблица 1.2.1-1. Прибыль по народному хозяйству в 1985 -1990гг.								
	1985	1986	1987	1988	1989	1990		
Объем прибыли	75,9	100,6	109,0	140,2	168,2	182,4		

В % к предыдущему году	05,4	1	08,8	1	06,9	1	12,3	1	09,0	1	03,9	1
------------------------	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---	------	---

Таблица 1.2.1-2. Доля прибыли, остающейся в распоряжении предприятий и организаций в СССР в 1980 - 1990 гг.

годы	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990
прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий в 1980-1990 г.	1	1	2	5	4	5	6	7	0	2	1

Таблица 1.2.1-3. Динамика среднемесячной заработной платы в СССР в 1981-1990 гг. и 1991 г. в России (млрд. руб.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
В среднем по народному хозяйству	168,9	172,5	177,3	180,5	184,8	190,1	195,6	202,9	219,8	240,4	274,6	548
в % к предыдущему году		102	102,8	102,4	102,4	102,9	102,9	103,7	108,3	109,4	113,4	199,5
Промышленность	185,4	189,6	196,1	199,4	204,6	210,6	215,7	221,9	240,8	263,7	296,2	
Сельское хозяйство	149,2	153,1	158,7	168,5	176,4	182,1	192,0	198,3	210,6	233,5	276,2	
Транспорт	199,9	204,3	210,1	212,7	218,4	220,9	228,1	239,4	260,1	278,7	314,2	
Связь	145,8	148,1	150,5	152,5	155,8	159,5	164,0	175,1	196,1	213,3	239,8	
Строительство	202,3	209,4	217,2	222,4	229,2	236,6	244,6	257,2	288,9	316,9	351,4	
Торговля	138,2	140,7	142,2	142,8	145,9	149,1	152,9	155,7	165,1	187,1	237,5	
Здравоохранение	126,8	128,5	129,8	130,5	131,4	132,8	134,9	143,3	152,5	163,3	185,9	
Народное образование	135,9	136,7	137,5	138,2	142,0	150,0	155,7	165,6	171,4	175,5	190,7	
Наука	179,5	183,2	190,9	194,1	195,3	202,4	208,2	217,4	298,4	303,1	338,4	

Таблица 1.2.1-4. Денежные доходы населения в 1980 - 1990гг. в СССР и 1991 г. в России (млрд. руб.)

	80	1985	1987	1986	1987	1988	1990	1991
Денежные доходы населения (млрд. руб.)	2,3	0,1	5,3	2,1	3,5	8,0	2,5	49,1
в % к предыдущему году	5,9	1,2	3,6	3,9	9,2	3,1	6,9	06,0
в % к 1970 году	4,4	1,8	9,5	8,7	8,6	1,0	1,7	83,8

До 1989 года важнейшим инструментом государственной политики доходов являлось нормативное соотношение между приростом производительности труда и приростом оплаты труда. Это соотношение, устанавливаемое индивидуально каждому предприятию, разрешало увеличивать оплату труда на централизованно определенное нормативное число процентов при условии роста производительности труда на один процент. Например, соотношение 0,7 означало возможность при росте производительности труда на 1% увеличить оплату труда на 0,7%.

Однако нормативное соотношение увязывало с производительностью труда не все доходы, а лишь оплату труда в сфере материального производства. Кроме того, в условиях перехода на хозяйственный расчет обеспечить действенный контроль за его выполнением не удавалось.

В положении лидеров по заработной плате стали оказываться предприятия, работающие в тех отраслях, где наиболее быстро ослабевал административный контроль за ценами, т.к. обеспечить рост производительности труда за счет опережающего роста цен на продукцию предприятия не представляло никаких сложностей. Следует отметить также многочисленные исключения из принятого порядка, принимавшиеся под давлением заинтересованных предприятий и отраслей.

С октября 1989 года для регулирования величины средств, используемых предприятием на оплату труда стал использоваться специальный налог. Для этого был установлен необлагаемый 3-х процентный минимум годового прироста средств, направляемых на оплату труда. На более высокий прирост было введено прогрессивное налогообложение. Так, при приросте средств, направляемых на оплату труда свыше 7%, взнос в государственный бюджет налога составлял 3 рубля на 1 рубль прироста оплаты труда.

Подобный порядок во многих случаях противоречил директивно устанавливаемым заданиям по росту производства. Поэтому с января 1990 года фонд заработной платы предшествующего периода прежде, чем выступать в качестве базы для исчисления прироста, корректировался в соответствии с фактическим увеличением объема производства и установленным предприятию приростным нормативом образования фонда заработной платы.

На 1991 год законом о налогах с предприятий был установлен налог, регулирующий расходование средств, направляемых на потребление, под которым понималась сумма расходов на оплату труда персонала предприятия, премии и другие денежные и неденежные выплаты. Средства, используемые предприятием на потребление, облагались налогом в том случае, если 98% величины соответствующего фонда потребления обуславливали превышение его доли в хозяйственном доходе (выручка за вычетом материальных затрат и амортизации) над фактической долей, имевшей место в предыдущем периоде. Источником средств для возмещения перерасходованных на потребление средств и уплаченного налога являлись средства фонда потребления последующего периода. Ставки налога составляли 1 рубль за каждый рубль превышения до 1% и повышались до 2 рублей при превышении свыше 3%.

Однако еще до вступления закона в силу этот порядок был ужесточен. Устанавливалось, что фонд потребления должен определяться в соответствии один к одному в меру роста (снижения) объема товарной продукции (работ, услуг) к предыдущему году в сопоставленных ценах. Иными словами, при росте производства на определенное число процентов увеличить средства, идущие на потребление по сравнению

с их базовым объемом разрешалось на то же число процентов. За базовый уровень фонда потребления принимался фактический уровень прошлого года, увеличенный на 4%.

Однако, несмотря на все попытки найти эффективные методы ограничения доходов, неконтролируемый рост номинальной заработной платы продолжался вплоть до 1992 года. Дело в том, что ни союзное, ни российское правительство не обладало к тому времени достаточной волей и необходимыми инструментами для проведения жесткой политики в области доходов.

Подобная ситуация с неудачами в политике доходов достаточно типична для постсоциалистических стран Восточной Европы. Как отмечается в (Tanzi V. *La reforme fiscale et la transition vers une économie de marche: Présentation des principales questions. - La Rôle de la Reforme fiscale dans les économies d' Europe Central et Orientale. OCDE, Paris, 1991*), попытки контроля за заработной платой с помощью налоговых рычагов обычно низко эффективны и их использование наглядно демонстрирует потерю контроля правительства за государственными предприятиями.

Примерно с 1988 года у предприятий резко увеличилась возможность маневрирования ценами на продукцию, производимую сверх госзаказа, продукцию производимую формально не предприятием, а кооперативами и другими частными и квазичастными, но контролируруемыми структурами, продукцию продаваемую через товарные биржи и т.д.

В результате началось ускорение роста оптовых цен при сохранении достаточно жесткого контроля над розничными ценами. В приведенных данных официальной статистики (см.табл. 1.2.1-5) резкий скачок оптовых цен, опережающий рост розничных цен, приходится лишь 1991 год вследствие использования показателя оптовых цен предприятий-производителей, т.е. неучитывающего перечисленные выше методы обхода ценового контроля.

Постоянно усиливающаяся деградация административного контроля за оптовыми ценами при сохранении достаточно жесткого контроля за розничными ценами кроме отмеченного снижения поступлений налога с оборота в 1990-1991 годах вызвала рост дотационной нагрузки на бюджет (см.табл. 1.2.1-6). Это объясняется тем, что если оптовая цена выше розничной, то при ее дальнейшем увеличении росла величина бюджетной дотации, необходимая для сохранения фиксированного уровня розничной цены.

При анализе данных таблицы 1.2.1-6, в которой данная тенденция падения налоговых доходов государства вследствие опережающего роста оптовых цен по сравнению с розничными, является несколько смазанной, необходимо учитывать, что в 1989-1990 годах она накладывалась на рост налога с оборота от увеличивающейся реализации алкогольной продукции.

В начале 1989 года бюджетная ситуация начала вызывать серьезную тревогу у руководства страной. Вследствие этого в марте 1989 года была осуществлена попытка некоторого усиления приоритетов жесткой бюджетной политики. Был принят ряд партийных и правительственных решений, в которых определялась необходимость сокращения темпов роста капитальных вложений, реального перелома в динамике военных расходов, которые по ряду экспертных оценок достаточно ощутимо росли в 1985-1988 гг., продолжения роста производства алкоголя, увеличения доли потребительских товаров в общем объеме импорта. Ставилась также задача сдерживания

роста социальных расходов. На этой основе была осуществлена попытка преодоления бюджетного кризиса за счет сокращения расходов.

	970	975	980	985	986	987	988	989	990	991
Розничные цены на товары народного потребления	00,0	9,7	03	05	02	01	01	02	05	89
Оптовые цены предприятий производителей	00,0	8,6	8,1	8,1	11,1	9,7	00,1	00,5	02,7	38,0
в т.ч. легкая промышленность	00,0	08,2	00,2	10,9	9,6	9,6	9,9	00,2	00,1	06,0
пищевая промышленность	00,0	01,7	01,4	08,9	9,7	00,0	9,8	00,0	01,1	61,0

годы	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
Всего доходов	8,9	9,7	0,2	8,7	9,2	8,0	6,5	5,9	3,3	2,6	1,0
налог с оборота	5,2	5,6	4,3	4,0	3,4	2,6	1,5	1,4	1,5	1,8	2,1
платежи государственных предприятий и хозяйственных организаций из прибыли (дохода)	4,5	4,3	4,6	4,5	5,1	5,4	6,2	5,4	3,7	2,2	1,7
подоходный налог с кооперативных и общественных предприятий и организаций	,3	,3	,3	,3	,3	,3	,3	,3	,3	,4	,6
средства государственного социального страхования	,3	,3	,2	,1	,2	,3	,3	,4	,4	,5	,3
государственные налоги с населения	,0	,0	,8	,8	,8	,9	,9	,9	,1	,4	,4
доходы от внешнеэкономической деятельности						,4	,2	,4	,2	,2	,9
прочие	2,7	3,2	4,1	3,0	3,4	,2	,1	,9	,1	,0	,0
Всего расходов	7,6	8,0	8,8	8,2	8,6	9,7	2,2	2,2	2,5	1,2	1,3
Народное хозяйство	6,0	6,3	8,1	7,4	7,7	8,2	8,3	7,5	7,8	1,2	9,8
Социальные и культурные услуги	6,0	6,1	5,6	5,6	5,7	6,2	6,7	7,0	7,3	5,8	7,0
Оборона	,8	,6	,4	,3	,2	,5	,4	,5	,3	,0	,9

Управление	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,3	,4	,5
ВЭД	,0	,0	,0	,0	,0	,9	,3	,0	,0	,0	,0	,9
Прочие	,4	,6	,3	,4	,6	,6	,1	,0	,8	,8	,8	,3

Однако осуществить эти решения не удалось. В дополнение к резкому росту дотационной нагрузки на бюджет и снижению поступлений налога с оборота, вызванными осуществлением частичных преобразований хозяйственной системы, общая либерализация общественной жизни обусловила нарастание социальных расходов бюджета.

Состоявшийся в мае 1989 года 1 Съезд народных депутатов СССР вызвал всплеск популизма и экспансию социальных программ. Попытка ужесточения бюджетной политики подверглась серьезной критике. Была намечена пенсионная реформа, одобрены программы помощи ветеранам, студентам, семьям с детьми и т.п. Большинство этих решений в бюджет 1989 года не попало, но финансовые обязательства государства были резко увеличены.

Рост социальных расходов (на 1,5% ВВП) и ценовых субсидий (более чем на 1% ВВП), а также уменьшение поступлений в бюджет в 1990 году полностью перекрыли эффект снижения инвестиционных и оборонных расходов, рост доходов от реализации алкоголя и импортных потребительских товаров (см. табл. 1.2.1-6).

1.2.2. Попытка осуществления очередного этапа индустриализации страны

В середине восьмидесятых годов руководство Союза ССР приняло решение о том, что с замедлением темпов роста экономики, снижением эффективности общественного производства следует бороться не только путем создания дополнительных мотиваций рационального хозяйствования, но и традиционным для социализма методом: массивным наращиванием инвестиций в народное хозяйство и созданием на этой основе предпосылок экономического роста.

Разумеется, что абсолютно необходимой предпосылкой для осуществления подобной политики являлись меры по ужесточению командной системы управления. В этом случае за счет усиления централизации средств в государственном бюджете, сокращения социальных расходов можно было бы неинфляционно профинансировать очередной этап индустриализации страны, в определенной мере повысить эффективность производства, обеспечить ускорение темпов экономического развития.

Однако жесткая система административного управления уже не существовала, деградировали все инструменты и стимулы, прежде заставлявшие ее работать. В результате общей либерализации социально-политической и экономической жизни страны Коммунистическая партия уже не имела возможности мобилизовать ресурсы, необходимые для нового этапа индустриализации.

Тем не менее, такая попытка была осуществлена на основе решений апрельского пленума ЦК КПСС 1985 года и результатов июньского 1985 года) совещания в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса. Темпы роста объемов капитальных вложений увеличились с 3% в 1985 году до 8,4% в 1986 году (см. табл. 1.2.2-1). Затем темпы снова начали снижаться вплоть до 1990-1991 года, когда началось падение объемов капитальных вложений.

В результате начиная с 1986 года произошел резкий рост доли капитальных вложений в расходах бюджета. Одновременно в централизованных планах производственного развития предприятий предусматривалось увеличение доли прибыли, направляемой на капитальные вложения, что вызвало соответствующее снижение доходов бюджета. Снижение доходов бюджета от отчислений от прибыли предприятий начиная с

1987 года легко видеть из данных, приведенных в табл. 1.2.1-6. С 1986 года по 1989 год эти платежи сократились с 16% ВВП до 12% ВВП.

Таким образом, экономическая политика 1985-1989 годов сходна с типичным для экономики централизованного планирования инвестиционным циклом, имевшим место во многих странах социалистического блока в 50-е - 60-е годы и в определенной мере напоминающим политику индустриализации в СССР в 30-е годы. Подобный цикл характеризуется увеличением объемов капитальных вложений, нарастанием бюджетных диспропорций, ростом внешней и внутренней задолженности государства, нарастанием социального напряжения в обществе, дальнейшим сжатием расходов бюджета и т.д.

Однако начатый в 1984-1985 годах в СССР инвестиционный цикл не получил своего традиционного завершения путем исправления диспропорций бюджета. Сжатие инвестиционных расходов государства в 1989 году стало приводить к набору естественных негативных последствий: росту незавершенного строительства, сроков ввода производственных объектов, снижению объемов производства в отраслях, динамика которых тесно связана с объемами инвестиций (табл. 1.2.2-2).

Таблица 1.2.2-1. Государственные капитальные вложения в СССР в 1980-1990 гг. *											
	1980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990
Капитальные вложения, всего (млрд. руб.)	133,7	38,8	44,0	52,1	74,3	79,5	94,4	05,4	18,2	28,5	29,8
в % к предыдущему году	100%	03,8	03,7	05,6	14,6	03,0	08,4	05,6	06,2	04,7	00,6
в т.ч. государственных организаций (млрд. руб.)	120,2	25,2	29,6	36,8	57,3	61,6	72,0	86,6	92,9	00,8	96,7
в % к предыдущему году	100%	04,2	03,5	05,6	14,9	02,7	06,4	08,5	03,4	04,1	,98

* С 1 января 1984 года были введены новые сметные цены. В этих ценах объем капитальных вложений в 1980 году составляет 150,9 млрд. руб. (индекс 1,29).

Таблица 1.2.2-2. Некоторые народнохозяйственные показатели в СССР в 1985-1990гг.							
	980	985	986	987	988	989	990
Объем незавершенного строительства в государственных предприятиях (на конец года, в % от объема капитальных вложений)	7	9	9	8	3	1	04
Ввод в действие жилых домов (млн.м2 общей площади)	05,0	13,0	19,8	31,4	32,3	28,9	18,0
Добыча нефти (млн.т)	03	95			24	07	71
Добыча угля (млн.т)	16	26			72	40	03
Производство чугуна (млн.т)	07	10			15	14	10
Производство стали (млн.т)	48	55			63	60	54

Одновременно позитивные результаты снижения инвестиционных расходов, как было отмечено в предыдущем разделе, получены не были вследствие резкого роста социальной и дотационной нагрузки на бюджет (см. табл. 1.2.1-6).

1.2.3. Внешнеэкономические факторы бюджетного кризиса

При всех трудностях адекватной оценки доходов от внешнеэкономической деятельности их падение с 1985 года явилось серьезнейшей причиной ухудшения бюджетной ситуации. Как было отмечено выше, доходы от торговли энергоносителями начиная с семидесятых годов были весьма существенным источником доходов бюджета.

В условиях монополии государства на внешнеэкономическую деятельность доходы от экспортных операций формировались из-за различий между внутренними и мировыми ценами. Предприятие продавало свою продукцию государственной внешнеторговой организации, которая ее экспортировала и вносила в бюджет прибыль, образовавшуюся вследствие превышения мировой цены, пересчитанной в рубли по официальному обменному курсу, над внутренней ценой.

Расходы на внешнеэкономическую деятельность включали в себя внешнеторговые субсидии, обслуживание внешнего долга, внешнюю помощь и др. Субсидии являлись статьей, симметричной по отношению к доходам от экспорта: если мировая цена на импортируемую каким-либо предприятием продукцию была выше, чем внутренняя, то внешнеторговая организация, осуществляющая импорт, получала из бюджета субсидию для покрытия своих расходов.

В таблице 1.2.3-1 представлена динамика экспортных цен на энергоносители и сырьевые ресурсы, показывающая их предельно низкий уровень в 1985-1988 г.г. Цены на нефть в 1986 году составили 78% от цен 1985 года (см. табл. 1.2.3-1). При этом цены на нефть, продаваемую за свободно конвертируемую валюту, сократились в 1988 году до 44% от уровня года и продолжали снижаться до 1989 года.

Аналогичную динамику имели цены на газ. Цены на природный газ в 1986 году упали на 16%, а цены на газ, экспортируемый в развитые страны - на 31% по сравнению с 1985 годом, а в 1990 году составили 58% от этого уровня.

В результате, государственные доходы от экспорта энергоносителей за свободно-конвертируемую валюту в 1985-1988 г.г. резко упали, а от экспорта в страны СЭВ стали уменьшаться более плавно, т.к. механизм торговли с этими странами предусматривал использование мировых цен, скорректированных с учетом их предшествующей динамики. Данный процесс происходил на фоне некоторого роста объемов экспорта сырой нефти (до 144 млн. тонн в 1988 году) нефтепродуктов и природного газа (см. табл. 1.2.3-2).

Однако, несмотря на это, доходы государства от продажи энергоносителей, главным образом нефтепродуктов, упали в 1985-1990 почти в два раза. (табл. 1.2.3-3).

Другим важным фактором снижения доходов государства от внешнеэкономической деятельности явилось резкое уменьшение в 1985-1987 годах объема импорта потребительских товаров. По этой причине произошло соответствующее снижение поступлений налога с оборота, изымавшегося как разница между ценой импортных товаров, полученной путем пересчета контрактной цены в рубли по официальному курсу, и их розничной ценой с учетом торговых и оптово-сбытовых скидок.

Подобное сокращение импорта потребительских товаров из развитых стран было осуществлено для того, чтобы в условия падения поступлений свободно-конвертируемой валюты сохранить объемы импорта машин, оборудования, материалов, комплектующих и

др. В значительной степени это было связано с началом осуществления в 1985 году политики, направленной на ускорение социально-экономического развития страны. (см. табл. 1.2.3-4). При этом объем и структура импорта из социалистических стран сохранялись достаточно стабильными, вследствие долгосрочного характера заключенных контрактов.

В 1985-1986 годах доля импорта товаров народного потребления и сырья для производства в общем объеме импорта сократились с 36% до 31%. Доля машин и оборудования возросла с 37% до 41%.

Ухудшение состояния торгового баланса (табл. 1.2.3-5) вследствие неблагоприятной конъюнктуры мирового рынка, разумеется, не удалось преодолеть за счет снижения импорта потребительских товаров при растущих объемах импорта по другим позициям. Поэтому на это же время (1985-1986 годы) приходится начало ускорения роста внешней задолженности СССР (см. табл. 1.2.3-6).

Таблица 1.2.3-1. Динамика экспортных цен на отдельные товары в 1985-1990 гг.											
	985	986	987	988	989	990					
Уголь	00	9,7	3,1	4,1	8,4	2,2					
из него в капиталистические страны	00	9,6	3,4	9,3	9,4	6,0					
Нефть	00	7,8	5,1	3,6	2,4	3,2					
из нее в капиталистические страны	00	3,6	2,8	2,3	4,0	0,8					
Бензин	00	4,2	3,7	6,4	7,7	7,6					
из него в капиталистические страны	00	4,2	5,8	8,5	7,5	0,6					
Газ природный	00	4,0	8,8	0,4	5,0	7,9					
из него в капиталистические страны	00	8,6	4,4	8,3	8,0	9,2					
Электроэнергия	00	00,8	9,4	8,7	8,6	01,8					
из нее в капиталистические страны	00	7,7	7,5	6,0	4,2	25,2					
Руда железная	00	8,7	2,5	7,1	5,4	1,2					
из нее в капиталистические страны	00	4,0	3,7	0,0	2,9	16,8					
Табл. 1.2.3-2 Экспорт нефти и нефтепродуктов из СССР в 1980-1990 гг.											
	980	985	986	987	988	989	90	19			
Экспорт нефти сырой, млн.т.	19	17	29	37	44	27	9	10			
в том числе на свободно конвертируемую валюту	7,4	8,9	2,1	8,2	9,1	7,2	0	38,			
Нефтепродукты; синтетическое жидкое топливо, млн.т.	1,3	9,7	6,8	9,2	1,0	7,4	0	50,			
в т. ч. на свободно конвертируемую валюту	2,3	0,6	7,2	8,4	0,5	4,6	3	33,			
горючий газ, млрд. м3	4,2	8,7	9,2	4,4	8,0	01,0	9,0	10			
в т.ч. на свободно конвертируемую валюту	2,8	0,9	6,6	9,0	1,1	6,7	8	53,			
Таблица 1.2.3-3 . Экспорт нефти и нефтепродуктов из СССР в 1980-1990 гг. (млн. руб.)											
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Экспорт нефти и нефтепродуктов, млрд. руб.	17,8	21,6	25,4	28,2	30,9	28,2	22,5	22,8	19,7	18,6	15,6

В 1989-1990 г.г. проблема внешней задолженности усложнилась из-за либерализации внешнеэкономической деятельности, прежде полностью централизованной. К 1989 году право непосредственного осуществления экспортно-импортных операций получили практически все отраслевые министерства и все союзные республики. К концу 1990 г. было зарегистрировано около 26 тысяч предприятий, которым было разрешено заниматься внешнеэкономической деятельностью.

В результате этого нововведения начался рост задолженности государственным предприятиям за импортные поставки, который во многом связан с неадекватной реакцией зарубежных партнеров на частичную либерализацию внешнеэкономической деятельности. При отсутствии процедуры банкротств зарубежные фирмы недооценили право "полного хозяйственного ведения", предоставленное государственным предприятиям. В результате наличия этого права отечественные государственные предприятия коренным образом отличались от того, что общепринято понимать под предприятием публичного сектора. В случае, когда предприятие не могло оплатить долги за поставленные товары, государство не собиралось ни банкротить задолжавшие предприятия, ни принимать на себя обязательства по погашению их долгов.

1.2.4. Дополнительные факторы бюджетного кризиса: антиалкогольная кампания, рост военных расходов

Развернутая в 1985 году кампания по борьбе с пьянством и алкоголизмом была инициирована по самым разным соображениям, начиная от задачи от улучшения структуры потребляемых алкогольных напитков до патриотических призывов к прекращению спаивания русского народа инородцами. Уже в первый год своего осуществления антиалкогольная кампания вызвала существенное сокращение государственного производства и продажи алкогольных напитков (см. табл. 1.2.4-1, 1.2.4-2). По сравнению с 1984 годом продажа водки и ликероводочных изделий в СССР в натуральном выражении сократилась в 1985 году на 14%, в 1986 году на 45%, в 1987 году на 57%, вина на 20%, 60%, 67%, соответственно.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Импорт всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Машины и оборудование	3,9	0,2	4,4	8,2	6,6	7,1	0,7	1,4	0,9	8,5	4,8
Товары народного потребления и сырье для их производства	8,5	2,3	8,0	4,1	5,8	5,4	1,8	0,6	0,2	2,6	4,6
Прочее (руды, металлы, химические продукты, лесоматериалы)	7,6	7,5	7,6	7,7	7,6	7,5	7,5	8,0	8,9	8,9	0,6

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Экспорт	9,6	7,1	3,2	7,9	4,4	2,5	8,3	8,1	7,1	8,7	0,8
Импорт	4,5	2,6	6,4	9,6	5,3	9,1	2,6	0,7	5,0	2,1	0,1
Торговый баланс	,1	,5	,8	,3	,1	,4	,7	,4	,1	3,4	9,3

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Внешний долг, всего*	8,5	1,4	9,2	3	4	1,1	4

*Без учета задолженности странам Восточной Европы

Подобное сокращение производства и продажи алкоголя государством, которое в потреблении было в значительной степени компенсировано за счет развития самогонарения, существенно повлияло на объемы доходов бюджета от налога с оборота (см. табл. 1.2.1-6). Его поступления сократились с 13,5% ВВП в 1985 до 11,5% ВВП в 1986-1987 годах.

Снижение государственных доходов от продажи алкоголя по минимальным оценкам составило около 10 млрд. руб. (немного больше 1% ВВП) в год в течение 1985-1988 годов. Лишь в 1988 году в связи с падением энтузиазма в борьбе с пьянством произошел перелом, и с 1989 года начался быстрый рост доходов от производства алкоголя и восстановление традиционных пропорций доходов бюджета.

	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990
1. Водка и ликероводочные изделия	07,2	98,2	94,4	94,8	98,2	68,7	02,1	0,4	8,6	13,6	33,5
2. Вино	74,7	75,3	82,4	93,6	05,3	43,3	65,5	61,2	91,8	96,9	07,2
3. Коньяк	,2	,5	,2	,9	,6	,9	,7	,6	,3	0,3	,5
4. Пиво	34,6	43,2	52,9	59	55,7	56,3	65,5	61,2	91,8	96,9	07,2
5. Шампанское	,6	,7	,4	0,7	1,7	1,0	1,8	1,5	2,0	1,7	0,9

приносящей значительную часть доходов бюджета. Серьезную отрицательную роль в этом процессе сыграли ошибки в экономической политике: попытка ускорения социально-экономического развития, вызвавшая лишь углубление хозяйственных диспропорций; антиалкогольная кампания, рост числа популистских решений, не подкрепленных необходимыми ресурсами.

2. 1991 год - распад бюджетной системы Советского Союза

Как было показано в предыдущем разделе, к 1991 году произошли серьезные изменения в экономическом устройстве Советского Союза. Традиционные инструменты управления хозяйством, в числе которых были плановые задания предприятиям по выпуску продукции и эффективности ее производства, централизованно устанавливаемые цены, фонды и лимиты на поставки продукции и приобретение ресурсов, резко утратили свою действенность. Этот процесс происходил на фоне общей либерализации общественной жизни в ходе которого деформировались и исчезали интересы и стимулы, заставлявшие работать административную систему управления.

В 1988 -1990 годах были приняты законы, закладывающие основы будущей либерализации экономики: Закон о кооперации (1988 г.), Закон о банках и Закон о Центральном банке (1988 г.); Закон о государственном предприятии (1987 г.), Закон о собственности (1990 г.) и др. Однако они не открыли пути для формирования рыночного механизма координации экономических процессов. Эти меры лишь ослабили административные инструменты управления предприятиями, предоставили руководству предприятий определенную свободу в принятии управленческих решений в условиях, когда все ценностные параметры были предельно искажены и не могли служить ориентирами в хозяйственной деятельности. В результате в увеличивающемся масштабе стал воспроизводиться дефицит продукции и ресурсов, ускорился рост цен, доходов населения, формирование вынужденных сбережений населения.

Для предотвращения этих явлений необходимо было осуществление комплекса мер по либерализации экономики, однако, союзное руководство никак не могло решиться на серьезные изменения экономической политики и продолжало придерживаться курса частичных реформ и мелких усовершенствований хозяйственного механизма. В результате в течение всего 1991 года продолжало нарастание материально-финансовых диспропорций. В то же время откладывание радикальных преобразований с каждым месяцем увеличивало социальную напряженность и придавало будущей реформе потенциально все более болезненный характер.

2.1. Основные черты бюджетного устройства в 1991 году

До 1991 года бюджетная система СССР представляла собой совокупность всех бюджетов страны, объединенных в государственном бюджете СССР. Рассмотрим схематично то, с каким бюджетным устройством Союз ССР вошел в 1991 год.

Государственный бюджет СССР состоял из союзного бюджета; государственных бюджетов союзных республик; бюджета государственного социального страхования. Государственные бюджеты союзных республик, в свою очередь, состояли из республиканского бюджета союзной республики; государственных бюджетов автономных республик, входящих в состав союзной республики; местных бюджетов. В составе местных бюджетов выделялись три группы местных бюджетов: бюджеты

областей и краев; бюджеты городов республиканского подчинения; бюджеты районов (в республиках, не имеющих областного деления).

При этом в состав бюджетов областей входили областные, краевые бюджеты (по аналогии со структурой государственных бюджетов союзных республик). Однако при этом следует выделить вторую группу местных бюджетов: областные, краевые бюджеты

(входили в состав бюджетов областей, краев); бюджеты автономных областей (округов); бюджеты городов областного, краевого подчинения; бюджеты районов.

Бюджеты районов, в свою очередь, охватывали районные бюджеты; бюджеты городов районного подчинения; бюджеты городских поселков; сельские бюджеты.

Доходная база государственного бюджета СССР формировалась за счет следующих источников.

- Платежи из прибыли (отчисления от прибыли) государственных предприятий и организаций, плата за основные производственные и нормируемые оборотные средства, фиксированные (рентные платежи), свободный остаток прибыли. В 1991 году эта группа платежей, как будет показано ниже, была заменена на налог на прибыль.

- Платежи предприятий и организаций по обороту (налог с оборота, налог с доходов от демонстрации кинофильмов). В 1991 году был введен налог с продаж, по технике взимания аналогичный налогу на добавленную стоимость.

- Платежи из доходов предприятий (подходный налог с кооперативных предприятий и организаций, подходный налог с колхозов, лесной доход, плата за воду).

- Платежи, включаемые в себестоимость (отчисления на геологоразведочные работы).

- Сборы и платежи за оказываемые государственными организациями услуги (государственная пошлина, сбор ГАИ, другие сборы и неналоговые платежи).

- Платежи, уплачиваемые населением (подходный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, сельскохозяйственный налог (платили колхозники, владельцы приусадебных участков), налог с владельцев строений, земельный налог (не платили колхозы и граждане, облагавшиеся сельскохозяйственным налогом), налог с владельцев транспортных средств.

Распределение этих доходов между бюджетами разных уровней в общих чертах было следующим. В союзный бюджет зачислялись налог с оборота (за вычетом части, передаваемой в бюджеты союзных республик), налог на прибыль предприятий и организаций союзного подчинения, подходный налог с населения, взносы на государственное социальное страхование, таможенные платежи.

В бюджеты союзных республик поступала часть налога на прибыль предприятий и хозяйственных организаций республиканского и местного подчинения, лесной доход, подходный налог с колхозов, кооперативных и общественных предприятий, сельскохозяйственный налог, отчисления от налога с оборота и других общесоюзных доходов в размере, предусматриваемых в Законе о государственном бюджете СССР на соответствующий год и некоторые другие платежи.

В бюджеты АССР, краев и областей поступали платежи из прибыли подведомственных предприятий и часть платежей из прибыли предприятий и организаций, подведомственных министерствам и ведомствам СССР, переданных в данные бюджеты, государственная пошлина, доходы от демонстрации кинофильмов, местные налоги и сборы.

В доходы местных бюджетов поступали отчисления от прибыли предприятий местного подчинения, трансферты из вышестоящих бюджетов.

Доходы бюджета государственного социального страхования образовывались из взносов предприятий, которые дифференцировались по отраслям в процентах к фонду заработной платы), платы за путевки, ассигнований из союзного бюджета (доля последних составляла около 50% бюджета социального страхования)

Внебюджетный фонд стабилизации предполагал следующие источники формирования: отчисления предприятий в размере 11% фонда заработной платы, 20% суммы амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов предприятий всех форм собственности; прибыль предприятий, полученная от повышения договорных цен сверх установленных предельных уровней рентабельности и др.

Значительную часть консолидированного бюджета Советского Союза наряду с союзным, республиканскими и местными бюджетами составляли внебюджетные фонды. Социальные внебюджетные фонды включали в себя Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости.

До 1991 года функции внебюджетных фондов социального назначения выполнял бюджет государственного социального страхования, являвшийся, как было указано выше, частью государственного бюджета СССР, средствами которого распоряжались профсоюзы. При этом до 1990 года действовали дифференцированные (17 градаций от 4,6 % до 17 %) по отраслевым профсоюзам нормативы отчислений в бюджеты социального страхования без целевого подразделения на выплату пенсий, оплату больничных и т.д. Решениями ВЦСПС и Совмина СССР нормативы в 80-е годы периодически переставались в сторону повышения. Средневзвешенный по народному хозяйству норматив составлял в 1990 году около 9,6%. Мобилизуемые в таком порядке средства покрывали потребность в выплатах социального назначения примерно наполовину, а недостающие суммы выделялись из бюджета страны.

Законом РСФСР от 20 ноября 1990 года “О государственных пенсиях в РСФСР” было установлено, что выплата пенсий осуществляется за счет Пенсионного фонда РСФСР. На 1991 год был установлен страховой тариф для предприятий и организаций в размере 26% по отношению к начисленной оплате труда. Кроме того, работающие граждане стали уплачивать взносы в размере 1% их заработка.

Фонд социального страхования вплоть до 1994 года функционировал на основе Временного положения о Фонде социального страхования РСФСР, утвержденного Постановлением Президиума Совета ФНРП 29.05.91. Ставка отчислений (страховых взносов) в фонд была установлена в размере 5,4% от начисленной оплаты труда кроме компенсаций за неиспользованный отпуск, выходного пособия, материальной помощи, компенсационных и некоторых других выплат.

Законом РФ о занятости населения в РФ от 19 апреля 1991 года был определен порядок создания Государственного фонда занятости населения. В апреле 1991 года были установлены обязательные ежемесячные отчисления работодателей в размере 1% по отношению к начисленной оплате труда.

2.2. Налоговая система в 1991 году

В 1990 году были заложены законодательные основы налоговой реформы, приняты законы СССР о налогах с предприятий и физических лиц и законы о порядке их применения на территории РСФСР. Общее направление налоговой реформы в России в общих чертах совпадает с направлениями реформирования в странах Восточной Европы. (См., например, Kopits G. *Reforme des finances publiques dans les économies européennes en transition - La transition vers une économie de marche*, Vol. II, OCDE. Paris, 1991).

Реформа включала в себя переход от индивидуализированного по предприятиям распределения прибыли к налогу на прибыль, преобразование налога с оборота и механизма изъятия доходов от внешней торговли, изменение системы налогообложения физических лиц с введением порядка декларирования доходов, изменение системы социального страхования и др.

Закон СССР о подоходном налоге с граждан, принятый в апреле 1990 года, был введен в действие с 1 июля 1990 года. Он предполагал введение унитарного (глобального) налога на доходы физических лиц, предполагающего, однако, различные шкалы обложения для разных категорий плательщиков. Наиболее крупная группа налогоплательщиков - это лица, получающие заработки за работу по найму (под ним понималось выполнение работ на основе заключенного договора с предприятиями или отдельными гражданами, если при этом уплачивались взносы на социальное страхование) и приравненные к ним доходы. Она включала: рабочих и служащих, членов производственных кооперативов (кроме колхозов) и лиц, работающих в них по трудовым договорам, работников совместных предприятий с участием иностранного капитала.

Закон о налогах с предприятий предполагал, что предприятия всех отраслей народного хозяйства за исключением отдельных видов плательщиков, имеющих другие размеры ставок, при рентабельности, не превышающей установленный предельный уровень, уплачивали налог на прибыль в союзный бюджет в размере 22% прибыли, а в государственные бюджеты союзных и автономных республик и в местные бюджеты - в пределах не выше 23% прибыли (включая плату за трудовые и природные ресурсы). При этом распределение налогов, зачисляемых в бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты устанавливалось на основе соглашения между республиками.

Эффективному использованию единых ставок налогообложения для всего народного хозяйства или хотя бы для отдельных отраслей в 1991 году препятствовала крайне сильная дифференциация предприятий по рентабельности. Жесткие цены на широкий круг товаров, обязательность для включения в планы предприятий и исполнения поставок продукции для государства, предусмотренных в Государственном плане СССР на 1991 год, в значительной степени определяли рентабельность предприятий.

В таких условиях было возможным развитие событий по двум направлениям, которые могли предотвратить дифференциацию финансового положения предприятий, связанную не с эффективностью их работы, а с административным контролем цен и решениями вышестоящих органов власти.

Во-первых, было возможно дальнейшее резкое сокращение сферы административно-обязательных заданий и ускорение процесса либерализации цен, позволяющие выровнять рентабельность предприятий. Во-вторых, был возможен другой путь для предотвращения ухудшения финансового положения предприятий по независящим от них причинам. Он предполагал предоставление адресных льгот по налогообложению, определяемых дискреционными решениями государственных органов хозяйственного управления.

Практика показала, что ни союзное, ни российское правительство не обладали в 1991 году достаточной политической решимостью для осуществления либерализации цен и хозяйственной деятельности государственных предприятий. Однако не получала массового распространения и дискреционная политика дотаций, субсидий и налоговых льгот. Это объясняется тем, что процесс распада системы административного управления народным хозяйством, в частности контроля за ценами и выполнением государственных заданий, в 1991 году был резко ускорен дезинтеграцией Союза ССР.

Уже к середине года союзные государственные структуры практически не работали, а российские еще не взяли на себя необходимые функции. В результате работа предприятий и финансовые результаты их деятельности в гораздо меньшей степени зависели от утвержденного государственного плана на 1991 год, чем этого можно было ожидать в конце 1990 года.

В законе о налогах с предприятий предусматривалась резкая прогрессивность шкалы налоговых ставок. Прибыль, обуславливающую превышение рентабельности предприятия над установленным предельным уровнем, предполагалось облагать налогом в следующем порядке: по ставкам 80% при превышении этого уровня до 10 пунктов и 90% при превышении свыше 10 пунктов. В 1991 году предельный уровень рентабельности принимался в удвоенном размере по отношению к фактическому среднеотраслевому уровню. Средние фактические размеры рентабельности в процентах к себестоимости были установлены в размере от 20% - 25% (промышленность) до 40% (связь, издательская деятельность). Торговле и общественному питанию была установлена средняя рентабельность 4% по отношению к товарообороту. Легкой и пищевой промышленности средняя рентабельность устанавливалась республиканскими органами власти.

Здесь налицо было непонимание того, что высокие уровни рентабельности возможны либо как кратковременное явление (пока используемое нововведение не получило широкого распространения), либо являются следствием монопольных или рентных эффектов, с первыми из которых следует бороться законодательными антимонопольными мерами, а со вторыми - использованием рентных платежей. В то же время установление предельного уровня рентабельности в качестве антимонопольной меры было малоэффективно, т.к. в условиях 1990-1991 года монополист весь объем прибыли свыше необходимого уровня мог получить путем натурального обмена, сопровождаемого снижением цен.

Для отдельных плательщиков законом устанавливались специальные ставки налога на прибыль. Для совместных предприятий с участием иностранного капитала устанавливались пониженные налоговые ставки (при доле иностранного участника более 30%).

Пониженная ставка (35%) была установлена для предприятий потребительской кооперации, объединяемых Центросоюзом, общественных и религиозных организаций и их предприятий. Для производственных кооперативов ставки налога устанавливались Верховными Советами союзных республик (не выше 45%). Причем для торгово-закупочных, общественного питания, посреднических и зрелищных ставки могли быть выше. Кроме того, ставки дифференцировались в зависимости от вида деятельности кооператива, условий материально-технического снабжения и реализации продукции (работ, услуг), ценообразования, соотношения числа членов кооперативов и лиц, привлекаемых к работе в кооперативе по найму.

На практике невозможно было найти четкие критерии для дифференциации налоговых ставок по предложенным в законе соображениям. Соответственно реализация такого подхода вызывала значительные злоупотребления чиновников. Дифференциация налогов на кооперативы и исходя из числа его членов лиц, привлекаемых к работе в нем, диктовалась рудиментами социалистической идеологии. Отнесение налоговой ставки на основной вид деятельности приводило к фиктивному раздуванию суммы выручки от реализации продукции, работ и услуг, облагающихся налогами по льготной ставке. Установление же налоговых льгот по видам деятельности не сопровождалось никаким анализом их целесообразности.

Для сельскохозяйственных предприятий независимо от форм собственности, для предприятий коммунального хозяйства ставки налогов устанавливались Верховными Советами союзных (автономных) республик, для предприятий местного хозяйства, относящихся к коммунальной собственности - местными Советами народных депутатов (не выше 45%).

Половина налога, взимаемого с финансовых организаций, предприятий с участием иностранного капитала, должна была зачисляться в союзный бюджет, остальная часть в бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты. Предприятия потребительской кооперации, общественных организаций, местного хозяйства и колхозы должны были уплачивать налог в местные бюджеты.

Согласно закону о налогах с предприятий плательщиками налога с оборота являлись все предприятия, производящие и реализующие товары, облагаемые налогом с оборота. Ставки налога с оборота могли устанавливаться в процентах к облагаемому обороту или в твердых суммах с единицы товара. По товарам, на которые были установлены розничные (оптовые цены промышленности) и оптовые цены предприятий, исчисление налога производилось в виде разницы между этими ценами с учетом торговых и оптово-сбытовых скидок. На практике в 1990-1991 годах более 90% налога с оборота взималось последним методом, через разницу в величине централизованно устанавливаемых розничных и оптовых цен. Очевидно, что этот механизм в условиях ослабления ценового контроля полностью разрушался. Поэтому весь 1991 год характеризовался постоянным снижением поступлений налога с оборота.

Налог на экспорт и импорт в 1990-1991 годах должны были уплачивать все организации, осуществляющие внешнеторговые операции. Налог исчислялся в советских рублях по ставкам в процентах к контрактной стоимости товаров, пересчитанной в советские рубли по курсу Госбанка, указанной владельцем в таможенной декларации при перемещении их через границу СССР, или в виде разницы между внешнеторговыми ценами (пересчитанными в советские рубли) и внутренними ценами на отдельные виды экспортируемых или импортируемых товаров общегосударственного назначения за вычетом накладных расходов (т.е. аналогично налогу с оборота).

Налог на импорт товаров (кроме импорта, предусмотренного государственным планом на 1990 г.) был введен Постановлением Совета Министров от 13 августа 1990 г. задним числом (с 1 июня). С января 1991 года ставки налога на импорт были несколько снижены и введен налог на экспорт товаров.

Налог, регулирующий расходование средств, направляемых на потребление, регламентируемый законом о налогах с предприятий в контексте эволюции инструментов политики доходов был рассмотрен выше. Здесь же подчеркнем, что речь шла не о нормировании заработной платы, включаемой в себестоимость, что имеет место и в

настоящее время, а о налогообложении роста фонда потребления предприятий, под которым понимались расходы на оплату труда, премии, материальная помощь, дивиденды членам трудового коллектива, натуральные выплаты и др.

Закон о налогах с предприятий был принят летом 1990 года, а вступил в действие с 1 января 1991 года. Однако еще до его вступления в действие был принят ряд решений, изменяющих условия налогообложения на 1991 год. Это было связано с осознанием союзным правительством угрожающего положения в области государственных финансов. Ситуация еще более ухудшилась из-за резкого роста расходов на субсидии к ценам после повышения осенью 1990 года закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и принятия решения о повышении уровня оптовых цен в промышленности с 1 января 1991 года при сохранении неизменными розничных цен.

В целях предотвращения роста цен на продукцию производственно-технического назначения в связи с широким распространением договорных цен предусматривалось введение предельного уровня рентабельности отдельных видов товаров. Вся прибыль, полученная сверх этого уровня, должна была изыматься и зачисляться равными долями в союзный и республиканские бюджеты. Были установлены предельные уровни рентабельности (отношение прибыли к себестоимости в цене продукции) по продукции, реализуемой по договорным ценам. Эти уровни в большинстве отраслей народного хозяйства составляли 30%, в машиностроении и металлургии - 25%, на транспорте - 35%, в связи и издательской деятельности - 40%.

Эта мера была, разумеется, крайне малоэффективной. Предприятия в большинстве случаев (кроме монопрофилированных производств) быстро адаптировались к нововведению и весьма простыми бухгалтерскими методами избавились от резкой дифференциации рентабельности отдельных видов выпускаемой продукции.

Первоначально по Закону СССР "О пенсионном обеспечении граждан в СССР" и Постановлению Верховного Совета СССР "О порядке введения в действие Закона СССР "О пенсионном обеспечении граждан в СССР" предполагалось с 1 января 1991 года увеличение тарифов взносов на государственное социальное страхование, уплачиваемых предприятиями, до 37% одновременно с введением новых оптовых и закупочных цен. Однако после Указа Президента от 4 октября 1990 года все организации независимо от форм собственности, а также лица, нанимающие отдельных граждан по договору, с 1 января 1991 г., должны были вносить в Пенсионный фонд страховые взносы, исходя из установленного тарифа на государственное социальное страхование (26%) и заработка всех категорий работников, на которых распространялось действие Закона "О пенсионном обеспечении граждан СССР".

Был принят Указ Президента СССР "Об особом использовании валютных ресурсов в 1991 году". В нем все предприятия (кроме совместных предприятий с иностранным участием) обязывались с 1 января 1991 г. продавать Внешэкономбанку СССР 40% своей валютной выручки по коммерческому курсу Госбанка СССР, составлявшему 1,8 рубля за доллар США. Оставшаяся часть подлежала распределению по нормативам между валютными фондами предприятия и союзно-республиканским валютным фондом и местными бюджетами.

Ставки отчислений в валютные фонды предприятий от валютной выручки, оставшейся после продажи ее 40% Внешнеэкономбанку СССР, были установлены постановлением Совета Министров СССР от 8 декабря 1990 г. "О формировании валютных фондов в 1991 году". Ставки отчислений были дифференцированы по

экспортируемым продуктам в зависимости от глубины обработки и колебались от 20% (минеральное сырье) до 70% (сельскохозяйственные продукты, машины, оборудование, транспортные средства, приборы и др.). Кроме того, указанное постановление запрещало с 1 января 1991 г. бартерные внешнеэкономические операции, позволяющие избежать валютного налогообложения, что, разумеется, в дальнейшем не было реализовано.

В самом конце года указом Президента СССР был введен налог с продаж. Первоначально планировалось, что это будет кумулятивный налог, взимаемый на всех стадиях обращения товара по ставке 5%. Однако в Положении "О порядке исчисления и уплаты налога с продаж", утвержденном в конце января 1991 года, он превратился в аналог налога на добавленную стоимость.

Кроме этого другим указом было определено создание в 1991 году внебюджетных фондов стабилизации экономики. Предполагались следующие источники их формирования: отчисления предприятий в размере 11% фонда заработной платы (разница между первоначально определенными 37% отчислений на соцстрах по закону о пенсиях и 26% по указу Президента от 4 октября 1990 года); 20% суммы амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов предприятий всех форм собственности; прибыль предприятий, полученная от повышения договорных цен сверх установленных предельных уровней рентабельности, и др.

2.3. Бюджетное планирование в 1991 году

Описанная попытка увеличения в 1991 году доли обязательных налоговых изъятий должна была, по замыслу союзного правительства, компенсировать рост социальных расходов (бюджета и внебюджетных фондов) и резкое увеличение объема ценовых субсидий. В результате формально и союзному и российскому правительствам в проектах бюджетов на 1991 удалось удержать размеры дефицита в разумных рамках (табл. 2.3-1). Дефицит союзного бюджета составлял около 2,3% прогнозного ВВП СССР, дефицит российского - 2,7% ВВП Российской Федерации.

В результате исполнения принятых бюджетов структура налоговых изъятий должна была бы претерпеть серьезные изменения (см. табл. 2.3-2). Из приведенной таблицы видно, что в новых условиях, согласно бюджетным проектировкам, должен был резко снизиться удельный вес налогов на доходы предприятий и граждан в пользу обложения заработной платы и имущества предприятий (отчислений от амортизации). Показательным является, что сокращение веса традиционно наиболее значимых для советского бюджета статей должно было происходить за счет роста доходов внебюджетных фондов - Пенсионного фонда и Фонда стабилизации экономики.

Однако нереалистичность подобных замыслов была достаточно очевидной. Распад властных структур и стремление правительств к достижению к чисто политических целей союзного - к сохранению контроля над республиками, республиканских - к достижению максимальной самостоятельности), вызвали множество противоречивых решений, которые свели на нет первоначальные проектировки (см., например, Alexashenko S. The Collapse of the Soviet Fiscal System: What Should Be Done? - *Idantalouksien katsauksia. Review of Economies in Transition*, 4,1992.)

В конце 1991 года на основании декларации о суверенитете республики в России были приняты законы о порядке применения на территории РСФСР союзных законов о налогах. Этими документами было положено начало новой фазе "борьбы суверенитетов": переходу от "войны законов" к "войне бюджетов" между Россией и Союзом.

доли консолидированного бюджета	1,6	2,3	2,4	1,9	,7	,3	0	4	5,	0
Налоги на товары и услуги:										
доли консолидированного бюджета	9,9	5,7	5,9	6,3	7,7	1,6	4	,5	41	3
доли ВВП	2,4	9,9	9,8	9,4	9,4	9,7	1	,2	23	1
Прочие:										
доли консолидированного бюджета						,3	8		0	1
доли ВВП							4		0	4
Итого	00	00	00	00	00	00,7	1	0	10	9
Итого в долях ВВП	4,8	3,6	3,2	0,6	0,6	7,1	4	,9	55	3

Важной особенностью налога на прибыль в 1991 году было то, что на территории России он взимался с предприятий в зависимости от их ведомственной подчиненности - по союзному или по российскому закону о налоге на прибыль. Сохранив для предприятий союзного подчинения ставку налога на прибыль 45%, Россия для предприятий республиканского подчинения снизила ставку до 38% с целью создания для предприятий стимулов перехода под юрисдикцию России. Вся сумма налога на прибыль по российскому закону должна была зачисляться в бюджеты РСФСР.

Закон РСФСР о порядке применения союзного закона о подоходном налоге с граждан в значительной мере преодолел дискриминационный характер союзного законодательства по отношению к гражданам, занятым в различных по характеру собственности секторах экономики, а также несколько снизил прогрессивность налогообложения. Был повышен необлагаемый минимум дохода, а предельная ставка на высокие доходы вместо 60% была зафиксирована на уровне 50%.

Уже первый квартал 1991 года показал нереалистичность принятых бюджетов Союза СССР и России. С исполнением их доходных частей сложилось катастрофическое положение: союзный бюджет был исполнен примерно на 40% плана, бюджет России - на 60%.

2.4. Денежная реформа

Процесс бюджетной дезорганизации в начале 1991 года развивался во взаимодействии с развалом единой денежной и банковской системы СССР. Одним из важных эпизодов в этой области была проведенная 23-25 января денежная реформа. Ее суть заключалась в обмене имевших хождение крупных купюр на купюры нового образца (см. Блинов И.В., Красносельский А.Д., Синельников С.Г. Денежная реформа: в чью пользу? - Деловой мир, 7 марта 1991 года). Акты от 22 января не опирались на предварительный комплекс мер по сокращению будущего прироста денежной массы. Поэтому продолжающаяся бюджетно-кредитная экспансия в короткие сроки восстановила дореформенных объем денежной массы.

Отмеченное настолько очевидно, что вряд ли правительство не понимало неэффективность воздействия проводимых мероприятий на нормализацию денежного обращения и потребительского рынка. В связи с этим, по-видимому, не случайно в Указе Президента и постановлении Кабинета министров эти цели были отнесены на второй план по сравнению с борьбой против теневой экономики.

Многие средства массовой информации пытались продемонстрировать эффективность мер по борьбе с накоплениями теневой экономики. В них, в частности, значительно преувеличивалась роль возникших черных рынков обмена крупных купюр на мелкие. Однако хотя спрос на крупные купюры на подобных рынках значительно превышал их предложение и быстро нарастал, сделок было весьма немного.

Теневая экономика минимально пострадала от обмена денежных знаков, поскольку единственным возможным методом какого-либо сокращения денежной массы за счет средств, обслуживающих теневую экономику, могло быть изъятие кассовых остатков наличных денег предприятий либерализованного сектора хозяйства, что было сделано весьма непоследовательно.

Реформа, тем не менее, принесла союзному правительству ряд результатов политического характера, ради которых она, по нашему мнению, главным образом и проводилась. Союзному правительству удалось вновь на некоторое время поставить под контроль банковскую систему страны.

Как известно, летом 1990 года решениями многих республиканских правительств были образованы центральные банки республик, которые взяли на себя управление денежным обращением. В подчинении союзного правительства остались фабрики Госзнака и Госбанк СССР, функции которого являлись неопределенными как до, так и после принятия законов СССР "О банках и банковской деятельности" и "О Государственном банке СССР" в декабре 1990 года.

В ходе реформы союзное правительство использовало в качестве аппарата принуждения правоохранительные органы, в т.ч. органы государственной безопасности. С их участием были созданы специальные группы, наделенные чрезвычайными полномочиями вплоть до принятия на себя непосредственного управления банковскими учреждениями. Именно таким образом центральные банки республик хотя и ненадолго были практически поставлены под контроль союзного правительства.

Второй результат, достигнутый реформой, заключался в том, что Кабинет министров продемонстрировал наличие в стране власти, готовой к решительным действиям. Однако меры по административному усилению центральной власти в стране принесли лишь кратковременный эффект. В то же время реформа оказала значительное дестабилизирующее воздействие на экономику.

Изъятые реформой 14 млрд. руб. были вновь выпущены в обращение за 2-3 последующих месяца. В то же время затраты на проведение реформы далеко превысили официальные данные, поскольку они не учитывали потери рабочего времени и снижение производительности труда 23-25 января практически во всех секторах экономики.

Реформа серьезно подорвала доверие к кредитно-финансовой системе. Существенно возросла скорость обращения денег из-за опасений населения накапливать деньги как в наличной форме, так и на счетах, а также не только уменьшился приток вкладов населения в Сбербанк СССР и другие банковские учреждения, но и произошло их абсолютное сокращение.

2.5. Реформа розничных цен

Попыткой улучшить положение в экономике и снизить накопленные бюджетные диспропорции административными методами явилась проведенная 2 апреля 1991 реформа

розничных цен. Обсуждаемая в течение нескольких предшествующих лет реформа цен должна была по своему замыслу резко снизить дотационную нагрузку на бюджет, увеличить поступления налога с оборота, сократить сферу применения административно-контролируемых цен.

По планам разработчиков реформы цен, обусловленное ей увеличение расходов населения должно было в расчете на год составить 327 миллиардов рублей (16 % фактического ВВП бывших республик в 1991 году). Причем примерно 85 % названной суммы предусматривалось направить на компенсации населению, а часть использовать в качестве дополнительного дохода бюджета. Предполагалось также, что по свободным ценам будет продаваться товаров на сумму, составляющую приблизительно 30% объема розничного товарооборота, размер которого благодаря принятым мерам должен был по прогнозу достигнуть в 1991 году 846 миллиардов рублей. Общий индекс повышения цен в результате реформы оценивался правительством в 1,6. Исходя из того, что она осуществлена в начале второго квартала и с учетом введения льгот по налогу с продаж (по Указу Президента СССР от 5 апреля 1991 года), изменение стоимости товаров и услуг с апреля до конца 1991 года оценивалось в 240 миллиардов рублей, а индекс цен - 1,46.

Что же касается денежных доходов населения, то они только за счет компенсаций должны были вырасти на 203 миллиарда рублей (20% ВПП), или по сравнению с уровнем 1990 года примерно на 31%. Отсюда нетрудно посчитать, что реальные доходы населения, по официальной версии, должны были снизиться на 10,3% ($100 - 1,31/1,46 * 100$). Для сравнения отметим, что рост номинальных доходов населения в 1990 году составил 16,9%, а за январь - март 1991 года они увеличились еще на 14,7% (по отношению к среднемесячной величине данного показателя за 1990 год).

В итоге положительное воздействие реформы цен на бюджет (рост доходов и сокращение расходов за счет дотаций) должно было составить около 2% ВВП. Однако расчеты, проводимые в то время, показывали, что при осуществлении реформы строго по правительственным планам рост цен должен был быть значительно более высоким (см. Колосницын И., Красносельский А., Синельников С., Фрейнкман Л. Реформа розничных цен: замысел и реальность - Коммунист, № 9, 1991). Это подтвердила и практика. За 1991 год розничные цены выросли в 1,89 раза. В этом случае сокращение реальных доходов населения должно было быть значительно большим, чем предполагавшееся. Оно могло достигнуть примерно 30% - 32%.

Подобное сокращение реальных доходов населения явилось бы фактором, способным существенно отразиться на динамике макроэкономических и социальных процессов в стране, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Оно позволило бы серьезно уменьшить дефицит бюджетов всех уровней, снизить реальную величину запаса денег у населения и остатков средств фондов экономического стимулирования предприятий, нормализовать положение на потребительском рынке.

Следовательно, если бы реформа цен была реализована по предполагавшимся планам, то произошло бы значительное сокращение потребления населения. При этом следовало ожидать перераспределения потока денежных расходов в пользу продовольствия. Спрос, очевидно, должен был бы возрасти, прежде всего, на дешевые продукты питания. Запас денег и товаров у населения мог некоторое время частично компенсировать удорожание продовольствия.

При следовании потребителями модели поведения, направленной на "сохранение достигнутого стандарта потребления", сумма сбережений населения должна была

сократиться до уровня конца 1988 года - т.е. до 300 млрд.руб., товарооборот же вырасти до 800-900 миллиардов рублей. Соотношение суммы сбережений к товарообороту снизилось бы до 33-38%, что было характерно для "благополучных" в смысле отсутствия избыточных сбережений 1971-1973 годов (в 1989-1990 годах оно превышало 80%). Реформа цен заставила бы изъять из общей суммы сбережений примерно 25% (100 млрд. руб.), что соответствует оценкам избыточных сбережений, публиковавшимся в середине 1980-х годов.

Однако на практике реформа цен не привела к какому-либо оздоровлению бюджетной ситуации. Причина этого заключается в резкой деградации традиционных инструментов централизованного контроля за динамикой цен и доходов населения.

Стабильность оптовых цен и замораживание доходов населения (сверх 85-ти процентной компенсации роста цен) были главными предпосылками бюджетной эффективности реформы цен. Однако обеспечить их правительство оказалось не в состоянии. Запланированный и реальный рост цен и доходов представлены в табл. 2.5-1. Номинальные денежные доходы фактически возросли почти в 2 раза, вместо предполагавшихся 1,4 раза. Розничные цены - в 1,9 раза вместо 1,6 раза оптовые цены - в 2,4 вместо 1,95 раз. При этом в лесной и пищевой промышленности, предприятия которых приносили в бюджет большую часть налога с оборота рост оптовых цен был еще больше, чем в среднем по промышленности: 3,1 и 2,6 раза, соответственно.

В результате этих процессов поступления в бюджет налога с оборота по сравнению с запланированными резко снизились, однако при этом возросли расходы бюджета как на компенсации населению, так и на содержание бюджетных организаций, армии, расходы на инвестиции и т.д.

После реформы розничных цен в союзные и российские Законы о налогах были внесены дополнительные изменения, снижающие налоговые изъятия. В союзном законодательстве ставка налога на прибыль была снижена с 45% до 35% с зачислением 17% в союзный бюджет и 18% в республиканские и местные бюджеты. Кроме того при определении налогооблагаемой прибыли в 1991 году предельный уровень среднемесячной заработной платы, относимой на себестоимость продукции, был увеличен до 480 руб. При обложении налогом физических лиц был повышен необлагаемый

	Значения показателей, использованные при подготовке новых оптовых и реформы розничных цен	Фактическое значение по сравнению с соответствующим периодом 1990 г.		
		1 квартал 1991г.	1 полугодие 1991 г.	1 991 г.
Индекс номинальных денежных доходов населения	1,31	1,25	1,44	1 ,98
Индекс роста прибыли по народному хозяйству	1,30	1,55	1,68	
Свободный индекс розничных цен	1,46	1,58	1,95	1 ,89
Индекс оптовых цен в промышленности	1,80	1,83	2,00	2 ,38
в том числе легкая промышленность		1,90	2,36	3 ,06
пищевая промышленность		1,79	2,23	2 ,61

Источник: Заявление Госкомцен СССР и Минфина СССР от 28 апреля 1991 года, материалы Госкомстата СССР.

минимум доходов (до 160 руб. в месяц), снижена предельная ставка налогообложения для высоких доходов до российского уровня.

В российском законодательстве была снижена основная ставка налога на прибыль предприятий (до 32%), снижена ставка налогообложения в интервале низких доходов с 13% до 12% и высоких доходов с 50% до 30%. В таблицах 20, 21 проиллюстрированы изменения налогового законодательства в 1991 году.

Приведенные ставки налога на прибыль должны были применяться, если рентабельность к себестоимости предприятия не превышала установленного уровня: в союзном законодательстве - дифференцированного по отраслям, в законодательстве РСФСР - 50-ти процентов. При превышении данного уровня ставка налога по российскому законодательству увеличивалась до 75%, по союзному законодательству - при превышении до 10 пунктов - до 80%, свыше 10 пунктов - до 90%.

2.6. Реакция экономических агентов на изменения налоговой системы

В условиях прогрессирующей деградации сложившихся хозяйственных связей, сокращения и изменения структуры импорта, весьма трудно проследить реакцию экономических агентов на осуществленные весьма резкие изменения налоговой системы. Тем не менее, можно отметить ряд достаточно очевидных последствий внедренных в 1990-1991 годах фискальных инструментов.

Существенное увеличение с 1 января 1991 года ставок отчислений предприятий на государственное социальное страхование не привело к каким-либо изменениям в соотношении использования ими капитала и труда. Здесь следует учитывать крайнюю инерционность рассматриваемого соотношения в административной экономике, объясняемую отсутствием свободы предприятий в принятии соответствующих решений и мотиваций выбора рациональных пропорций факторов производства. Отсутствие же изменений, наблюдаемое в 1991 году, кроме того, объясняется и действием ряда иных факторов. Так, некоторое значение имел рост относительной стоимости капитала из-за резкого увеличения процентных ставок в сочетании с практическим отсутствием продолжения долгосрочных кредитов. Однако важнее то, что возросшие отчисления включались в цены при пересмотре оптовых цен и тарифов, произошедшем в начале года, и в дальнейшем, цены и тарифы росли, практически выйдя из-под централизованного контроля.

Либерализованный сектор экономики отреагировал на увеличение платежей по социальному страхованию лишь юридическим изменением в ряде случаев условий найма рабочей силы, освобождающим от данных платежей (договоры гражданско-правового характера).

Анализируя применение установленного порядка взимания налога на прибыль, следует отметить, что снижение доли прибыли предприятий, изымаемой в бюджет, на фоне проводимой денежно-кредитной, ценовой, внешнеторговой политики, распада хозяйственных связей естественно не привело к росту их инвестиционной активности. Напротив, можно заметить значительное снижение объемов средств, направляемых на развитие производства (оно происходило не только в относительных, но и в абсолютных величинах: со 160,5 млрд.руб. в январе-сентябре 1990 до 145,5 млрд.руб. в январе-сентябре 1991 года). При этом расходы предприятий на социальные цели значительно возросли, увеличивая доходы населения. Наблюдался также резкий рост (более чем в 7,2 раза за январь-сентябрь 1991 года по сравнению с аналогичным периодом 1990 года)

расходов на прочие цели (см. табл. 2.6-1). По данным Мирового банка в 1991 году инвестирование составило 15,9% ВВП по сравнению с 21,8% ВВП в 1990 году ВВП (Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change. World Bank, 1992).

Порядок налогообложения прибыли сверх установленной рентабельности предприятия привел к возникновению тенденций изменения организационных структур производства, в том числе, к развитию сетей дочерних и контролируемых предприятий, искусственному удлинению товаропроводящей сети и т.д. Следует отметить, что случаи превышения предельного уровня рентабельности среди государственных предприятий стали встречаться (причем очень недолгий промежуток времени) лишь после реформы розничных цен, давшей сильный импульс росту оптовых цен.

Внедрение в РСФСР порядка взимания налогов с филиалов, представительств и иных обособленных подразделений предприятий по месту нахождения указанных подразделений привело к форсированному формированию

Таблица 2.6-1. Структура использования собственных оборотных и приравненных к ним средств предприятиями, расположенными на территории бывшего СССР (%)

	январь- сентябрь 1990	январь- сентябрь 1991	отклонение
Доля средств, направленных на развитие производства (отчисления из прибыли на развитие производства)	57,5	35,9	21,6
Доля средств, направленных на потребление (отчисления из прибыли на социальное развитие и материальное поощрение) и прочие цели	21,4	38,1	16,7
Платежи в бюджет*	21,1	26,0	4,9
Итого использовано:	100	100	

*Доля прибыли в составе собственных оборотных и приравненных средств составляла в 1990 - 60,6%, в 1991 году - 68,9%.

территориальных подразделений либерализованных предприятий, практически не поддающихся контролю со стороны налоговых органов. Налоговая инспекция по местонахождению головного предприятия не имела достоверной информации о деятельности филиала, а налоговая инспекция по месту нахождения филиала не имела средств воздействия на него (списание со счета, закрытие счета, ходатайство о ликвидации предприятия и др.)

В целях преодоления порядка ограничения средств, направляемых на потребление, предприятия применяли методы косвенной материальной поддержки работников. Среди них: заключение коллективных договоров страхования персонала с отнесением затрат на себестоимость и последующим зачислением накопленных страховых сумм на личные счета граждан в банковских учреждениях; предоставление возможности работникам покупки дефицитных товаров народного потребления (автомобили, бытовая техника и т.д.) по фиксированным ценам с компенсацией поставщику разницы между рыночной и льготной ценой за счет фондов предприятия, формируемых из прибыли. Эти и другие подобные методы приводили к увеличению непроизводительных косвенных расходов, возрастанию средств, идущих на оплату посреднических услуг.

Слабость нормативной базы, характеризующая новую налоговую систему, на практике приводила к отнесению расходов, реально осуществленных из прибыли, на себестоимость продукции.

Ограниченные возможности контроля со стороны налоговых инспекций позволяли либерализованному сектору использовать методы двойной бухгалтерии и ведения в расширяющемся масштабе нескольких банковских счетов.

Практика обязательного перечисления 40% валютной выручки Внешэкономбанку СССР с последующим распределением валюты по нормативам привела в государственном секторе к определенному укреплению роли отраслевых управленческих структур, в тех случаях, когда им было делегировано право распоряжения данными средствами в совокупности со снижением норматива продажи валюты.

Система налогообложения физических лиц, претерпевшая изменения по политическим причинам, практически не отразилась на экономическом поведении граждан, а снижение налоговых ставок не приводило к серьезному повышению реальных доходов, которые определялись, прежде всего, ростом цен, номинальных доходов и степенью нарастания дефицита в различных сегментах потребительского рынка.

Традиционная для рыночной экономики зависимость между налоговыми ставками и склонностью к сбережениям в тех условиях не могла проявляться в силу вынужденного характера сбережений, характерного для экономики дефицита.

Прогрессивная шкала налоговых ставок, касаясь достаточно немногочисленных высокодоходных слоев населения, не привела к снижению их экономической активности в пользу свободного времени из-за избыточного предложения рабочей силы и, соответственно, достаточной конкуренции в высокорентабельных сферах деятельности. При этом имело место массовое уклонение от применения прогрессивной ставки налога путем формального перераспределения доходов на нескольких физических лиц.

Особо крупные доходы физических лиц не проводилось как заработная плата и либо переводились на счета частных или контролируемых частными лицами предприятий, либо происходило "обналичивание" средств с помощью фиктивных договоров купли-продажи с последующим списанием материальных активов, ликвидацией подставных фирм, а также другими методами.

Произошедшее после реформы розничных цен снижение ставок налогов на доходы физических лиц объяснялось необходимостью индексации шкалы в связи с ростом номинальных доходов. Кроме того, прогрессивные ставки болезненно отражались на все расширяющемся круге лиц, вовлеченных во вторичную занятость, где заработки резко колебались во времени.

Параллельное увеличение необлагаемого минимума доходов носило характер социальной помощи лицам с низкими доходами и не могло отразиться на величине предложения труда. Это объясняется как фактическим падением реальных заработков в результате инфляции и незначительностью выигрыша налогоплательщиков, так и тем, что подобный эффект (замещение свободного времени работой) может быть отмечен лишь в маргинальных социальных группах, не представляющих большой доли занятого населения.

В высокодоходных слоях населения, характеризующихся стремлением больше работать, при снижении прогрессивности налогообложения также не могло произойти роста занятости, вследствие незначительности роста дохода и высокой конкуренции в данном секторе рынка труда.

С социальной точки зрения компенсация населению последствий реформы цен была крайне неэффективной, поскольку реципиентами государственной помощи при этом явились, по-существу, все слои населения, многие из которых в помощи не нуждались.

Таким образом, введение менее жесткого порядка налогообложения физических лиц и предприятий было совершено нейтральным по отношению к экономическим процессам (за исключением определенного политического выигрыша и негативного воздействия на бюджетную ситуацию).

2.7. Итоги 1991 года: обособление российского бюджета при его экстремально высоком дефиците

Согласно решению III Внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР со второго полугодия 1991 года в России был введен порядок формирования и утверждения чрезвычайных бюджетов на каждый квартал (см. табл. 2.7-1). В чрезвычайном бюджете расходы разделялись на текущие и капитальные.

Бюджет развития включал в себя расходы на капитальные вложения, геологоразведочные работы, расходы на науку, внешнеэкономическую деятельность, фонд регионального развития, финансирование развития регионов Севера. В бюджете текущих расходов, в который должны были включаться все остальные ассигнования из бюджета, выделялись защищенные статьи - зарплата, стипендии, хозяйственные расходы, медикаменты, пенсии и ряд других.

Финансирование расходов по бюджету развития и по незащищенным статьям текущего бюджета должно было производиться в зависимости от объемов получаемых доходов. Дефицитное финансирование текущих расходов допускалось лишь для обеспечения защищенных статей. Капитальные расходы предполагалось финансировать только за счет размещения облигаций, по которым выплата процентов и погашение долга должно было обеспечиваться за счет дохода от осуществляемых капитальных вложений.

Летом 1991 года продолжалось нарастание напряженности отношений между союзным и республиканскими правительствами. В июне 1991 союзный Кабинет Министров принял постановление "Об организационных мерах по разработке производственных программ и прогнозов социально-экономического развития предприятий, регионов, республик и Союза СССР на 1992 год в условиях формирования рыночных отношений".

Таблица 2.7-1. Уточнения проекта бюджета РСФСР на 1991 г.								
после реформы розничных цен			в связи с принятием чрезвычайного бюджета на III квартал			в связи с принятием чрезвычайного бюджета на IV квартал		
	рес-публ.-канский бюджет	мес-тные бюджеты	в целом по РСФСР	респ-убли-канский бюджет	мес-тные бюджеты	в целом по РСФСР	респ-убли-канский бюджет	мес-тные бюджеты
Доходы* в т.ч.	164,1	137,4	305,1	162,3	114,9	277,2	154,8	
налог с оборота	62,2	40,5	103,1	38,6	30,8	69,4		
налог на прибыль	36,5	18,7	55,2	47,4	22,8	70,2		
налоги с населения		26,2	6,2		31,6	1,6		
налог с продаж	5,2	12,5	7,7	2,6	6,9	9,5		
прочие доходы**	59,8	39,5	99,3	73,7	22,8	96,6	22,7	
Расходы	180,9	140	320,9	185,6	126,8	312,4	194,2	
Дефицит	16,8	2,6	9,4	23,3	11,9	15,3	39,4	
* Не включены доходы от внешнеэкономической деятельности (34.9 млрд.руб.)								
** В прочие доходы включены рентные платежи, доходы от внешнеэкономической деятельности, средства по взаимным расчетам и субвенции и др.								

В этом постановлении с 1 июля 1992 г. отменялось перечисление средств амортизации в стабилизационные фонды; вводились порядок исключения из налогооблагаемой прибыли инвестиций, налоговые льготы отраслям, производящим товары народного потребления, отраслям АПК, строительного комплекса; отменялось изъятие прибыли от применения договорных цен при превышении предельного уровня рентабельности. С 1 января 1992 года предполагалась отмена налога на прибыль в части, зачисляемой в союзный бюджет, и введение федерального налога, включаемого в издержки производства, в размере 10% стоимости продукции, переход от налога с продаж к налогу на добавленную стоимость и т.д.

Совет Министров РСФСР отменил действие данного постановления на территории России. Взамен был подготовлен пакет проектов законов о налоговой системе, который затем был вынесен на осеннюю сессию Верховного Совета РСФСР и утвержден.

В соответствии с решением Верховного Совета РСФСР от 20 июня 1990 года Российская Федерация была провозглашена суверенным государством. После подавления попытки государственного переворота 19-21 августа 1991 года произошло определенное снижение веса

дискредитировавших себя аграрного, военного и военно-промышленного лобби в парламентах Союза и республик. Одновременно произошло резкое увеличение реальной самостоятельности республик, что вызвало окончательный развал бюджетной системы страны.

Дефицит союзного бюджета на IV квартал по проекту должен был быть профинансирован только за счет кредитной эмиссии, более чем вдвое превышающей объемы утвержденных на этот период доходов. Такое решение центра оказалось неприемлемым для республик.

Закон РСФСР "О взаимоотношениях с союзным бюджетом до конца 1991 года", принятый 5 декабря 1991 года, предусматривал прекращение перечислений с 01.11.91 г. в союзный бюджет доходов, собиравшихся на территории России. Эти доходы полностью вносились в республиканский бюджет РСФСР. Верховный Совет РСФСР принял на себя обязательства финансировать до конца года расходы, покрывавшиеся ранее за счет союзного бюджета и фонда стабилизации экономики в следующих объемах:

- по предприятиям, учреждениям и организациям, перешедшим под юрисдикцию РСФСР - 17,6 млрд. руб. или 1,4% ВВП России (1300 млрд. руб.)

- на оборонные нужды, обслуживание государственного внутреннего внешнего долга и содержание общесоюзных органов власти - 25,9% млрд.руб. (2% ВВП России)

Финансирование этих расходов предполагалось осуществить за счет кредитной эмиссии в размере 36,5 млрд. руб., которая оформлялась как государственный долг.

Таким образом, ситуация с исполнением союзного бюджета в сопоставимых условиях может быть отслежена только до октября 1991 г. В целом за 1991 год невозможно сколь-нибудь точно оценить параметры бюджета как России, так и СССР. По официальным данным, дефицит союзного бюджета составил в совокупности фондом стабилизации экономики около 6% ВВП бывшего СССР (ВВП -2100 млрд. руб.) при доходах - 7,5% ВВП. 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 (ВВП - 1300 млрд. руб.), в т.ч. дефицит республиканского бюджета - 8,5 % ВВП. Доходы российского бюджета составили около 25% ВВП (см. табл. 2.7-2, 2.7-3).

В целом дефицит консолидированного бюджета государств, входивших в состав СССР, увеличился с 8% ВВП в 1990 году до примерно 14 - 15% в 1991 году (см. табл. 2.7-4). Доходы консолидированного бюджета составляли около 38% ВВП, расходы (вместе с внебюджетными фондами) - около 53% ВВП.

В целом за 1991 год поступления налога на прибыль в бюджет России составили 7,1% ВВП. Оценка объема поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет бывших государств СССР - 8,2 % ВВП, что эквивалентно 28% доходов бюджета без внебюджетных фондов.

Как отмечалось, весь 1991 год характеризовался постоянным снижением поступлений налога с оборота. Его объем, поступивший в консолидированный бюджет бывшего СССР, составил 6,3 % ВВП или 21% доходов бюджета. Поступления

подоходного налога с населения в консолидированный бюджет бывшего СССР составили в 1991 году 3,3 % ВВП или 11,3 % ВВП.

Таблица 2.7-2. Исполнение союзного бюджета СССР в 1991 г.			
	Уточнен ный план года	Исполнен ие на 1.01.92 (млрд.руб.)	% ВВП
ДОХОДЫ БЮДЖЕТА			
Налог на прибыль (млрд.руб.)	30.8	7.1	0.34
Налог с продаж (млрд.руб.)	36.0	7.2	0.34
Доходы от внешнеэкономической деятельности	86.3	26.8	1. 28
Трансферты из бюджетов республик на финансирование общегосударств. программ	41.7	35.5	1. 27
Всего доходов	259	145.6	6. 93
РАСХОДЫ БЮДЖЕТА			
Народное хозяйство	47.6	25.3	2. 11
Социально-культурные мероприятия	27.9	19.6	0.93
Расходы связанные с внешнеэкономич. деятельностью	26.8	8.7	0.41
Расходы на оборону	108.6	101.6	11.8 4
Всего расходов	317.6	228.8	10.9
Дефицит бюджета	57.7	83.2	3.96
ДОХОДЫ фонда стабилизации экономики	37.9	14.5	0.66
РАСХОДЫ фонда стабилизации экономики	68.5	50.9	2.43
ДЕФИЦИТ фонда стабилизации экономики	30.6	36.4	1.71
ИТОГО дефицит бюджета с учетом фонда стабилизации экономики	88.2	119.6	5.7
ВВП млрд.руб.			210 0

Таблица 2.7-3. Исполнение государственного бюджета РСФСР в 1991 г. (млрд. руб.)			
	Уточн. план года	Исполнение на 01.01.92	
ДОХОДЫ	млрд. руб.	млрд. руб.	% ВВП
Налог на прибыль	92,4	91,9	,1 7
Налог с оборота	75,0	72,1	,5 5
Налог с продаж	16,7	17,1	,3 1
Налог с населения	32,8	40,7	,2 3
Доходы от внешнеэкономической деятельности	7,7	5,8	,5 0
Прочие			
в т.ч. фонд стабилизации	36,8	24,3	,8 1
Итого доходов бюджета	333,1	324,1	4,9 2

Итого доходов бюджета без фонда стабилизации	296,3	299,8	3,1	2
РАСХОДЫ				
Народное хозяйство	142,5	130,9	0,1	1
Социально-культурные мероприятия	113,2	102,8	,9	7
Содержание правоохранительных органов, органов власти и управл.	10,6	9,3	,7	0
Финансирование министерств и ведомств СССР, перешедших в юрисдикцию России	26,6	29,5	,3	2
Финансирование общесоюзных программ	14,3	14,3	,1	1
Итого расходов	368,2	340,7	6,2	2
ДЕФИЦИТ				
* с учетом расходов по разнице в ценах на с/х продукцию, произв. за счет кредитных ресурсов Центрального банка	71,9	40,9*	,2	3
СПРАВОЧНО:				
дефицит республиканского бюджета Российской Федерации		109,3	,5	8
ВВП - млрд. руб.		1300		

Таблица 2.7-4. Реконструкция консолидированного бюджета государств, входивших в состав Союза ССР в 1991 г. (млрд. руб.)

	Консолидированный бюджет РСФСР	Союзный бюджет	Оценка консолидированного бюджета СССР	
			млрд.руб.	% ВВП
Доходы бюджета (без фонда стабилиз. и Пенс. фонда)	299,8	145,6	614,2	9,2
Доходы фонда стабилизации	24,3	14,5	38,8	,85
Доходы пенсионного фонда	86,6		157,2	,5
ВСЕГО ДОХОДОВ	410,7	160,1	810,2	8,6
Расходы бюджета, включая расходы фонда стабилизации	340,7	279,7	850,5	0,5
в т.ч. фонд стабилизации		50,9		
расходы пенсионного фонда	88,5		157,2	,5
ВСЕГО РАСХОДОВ	429,2	279,7	1007,2	7,9
кроме того, расходы по субсидированию сельскохозяйственную произведенные за счет кредита Центрального банка	53,9		99	,7

ДЕФИЦИТ	72,4	119,6	296	1
				4,1

В целом доля налоговых доходов в ВВП бывшего СССР составила в 1991 году около 28,1 % , а с учетом отчислений в Фонд стабилизации экономики и Пенсионный фонд - 37,5 % ВВП. Вместе с неналоговыми поступлениями доходы бюджетной системы составили около 38,6 % ВВП.

По официальным данным, расходы российского бюджета с учетом расходов на дотации к ценам на сельскохозяйственную продукцию, осуществленные за счет средств Центрального банка составили 30,4 % ВВП России. Вместе с Пенсионным фондом расходы достигли 37,2 % ВВП. При этом расходы на народное хозяйство составили 10,1 % ВВП (27 % расходов бюджета), расходы на социальные цели - 14,7 % ВВП (39 % бюджета - с Пенсионным фондом).

Однако на наш взгляд, эти цифры малоинформативны и требуют в качестве дополнения рассмотрения оценок расходов консолидированного бюджета государств бывшего СССР. Эти расходы достигли в 1991 году 48% ВВП (оценка суммарного ВВП бывших союзных республик - 2100 млрд. руб.). При этом расходы бюджета составили 40,5% ВВП, расходы Пенсионного фонда - 7,4% ВВП. На народное хозяйство, не учитывая затрат на субсидирование цен на сельскохозяйственную продукцию (4,7% ВВП) израсходовано 12,9% ВВП, на социальные цели - 9,8% ВВП, на оборону - 4,9% ВВП.

Однако приведенные данные не включают полностью все финансовые операции правительств. Причем в условиях полного развала органов статистики в 1991 году крайне трудно реконструировать все доходы и расходы государства.

По оценкам Мирового Банка, бюджетный дефицит был профинансирован за счет избыточных (вынужденных) сбережений населения и предприятий. Денежно-кредитная система получила от предприятий ресурсы в размере 10,3% ВВП (всего вклады предприятий составили в 1991 году 14% ВВП). Ресурсы в объеме 22,1% ВВП поступили из вкладов населения. Активный баланс внешних текущих счетов России составил 1,5% ВВП. Таким образом, бюджетный дефицит в России в 1991 году определился в размере 30,9% ВВП (Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Structural Change. World Bank, 1992).

В 1991 году серьезным изменениям подверглась структура доходов и расходов консолидированного бюджета страны. В первую очередь, эти изменения характеризуются существенно возросшей ролью значения бюджетов союзных республик, включая полное обособление части республиканских бюджетов (Литва, Эстония, Грузия). В таблице 2.7-5 показана доля союзного и республиканских бюджетов в 1990 и 1991 г.г. На 1991 год приводится наша оценка консолидированного бюджета СССР. Столь сильное возрастание роли республиканских бюджетов объясняется зачислением в их доходы практически всего налога на прибыль (РСФСР, республики Прибалтики) вместо 10-15% в 1990 г., 100% налога с оборота (80-90% в 1990 г.), 100% подоходного налога с населения (0% в 1990 г.). В то же время существенно возросла роль республиканских бюджетов в финансировании народного хозяйства, социально-культурной сферы и др.

Если в 1990 году доходы бюджетов республик Союза СССР составляли 55,4% консолидированного бюджета СССР, а расходы - 53,1%, то в 1991 году - 80,2% и 74,7%, соответственно (табл. 2.7-5). С распадом в конце 1991 года СССР, произошло окончательное обособление бюджетов бывших республик. В 1990 году доходы и расходы

консолидированного бюджета России составляли около 21% ВВП РСФСР, в 1991 году доходы увеличились до 32,6%, расходы - до 38,3% ВВП.

Произошла серьезная трансформация структуры доходов и расходов центрального и местных бюджетов России (см. табл. 2.7-6). В 1990 году доходы местных бюджетов (9,6% ВВП) составляли около 82% центрального (11,7% ВВП), в 1991 году - 93%. (11,5% ВВП). В связи с сосредоточением дефицита государственных финансов в республиканском бюджете, расходы местных бюджетов, составляющие в 1990 году около 82% расходов республиканского, как и доходы уменьшились в 1991 году до 73%.

* * *

Оставшаяся часть настоящей работы будет посвящена анализу основных этапов бюджетной политики России как независимого государства. Однако прежде, чем перейти к следующему разделу, сформулируем основные выводы.

К бюджетному кризису 1985-1991гг. привело множество различных факторов. Однако главной его причиной можно считать деградацию инструментов административного контроля над экономикой, связанную с процессом либерализации общественной жизни в СССР. Впервые за социалистический период предприятия оказались практически вне сферы государственного управления со всеми вытекающими отсюда последствиями для бюджета.

Катастрофический рост дефицита государственных финансов России в 1991 году вызван падением объема налоговых поступлений, лавинообразным ростом дотаций, финансированием

Таблица 2.7-5. Реконструкция структуры государственного бюджета СССР по уровням администрации, осуществляющей его исполнение

	1990			1991*		
	млрд.руб	% от суммы	% от ВВП	млрд.руб	% от суммы	% от ВВП
Доходы государственного бюджета						
всего:	47,1,8	100	47,2	810,2	100	38,6
в т.ч. союзного бюджета	21,0,5	44,6	21,1	160,1	19,8	7,6
бюджетов союзных республик	26,1,3	55,4	26,1	650,1	80,2	30,95
Расходы государственного бюджета						
всего:	51,3	200	51,3	110,6,2	100	52,7
в т.ч. союзного бюджета	24,0,5	46,9	24,1	279,7	25,3	13,3
бюджетов союзных республик	27,2,7	53,1	27,3	826,5	74,7	39,4

* Включая фонд стабилизации и Пенсионный фонд, а также расходы по субсидированию цен на сельскохозяйственную продукцию, произведенные за счет кредитов ЦБ.

Таблица 2.7-6. Структура государственного бюджета России по уровням администрации, осуществляющей его исполнение в 1991-1992 гг.

	1991			1992		
	млрд.руб.	% от суммы	% от ВВП	млрд.руб.	% от суммы	% от ВВП
Доходы государственного бюджета						
всего:	1	100	21,	41	100	32,6

	27,5		3	0,7				
в т.ч.								
республиканского бюджета	9,9	6	54,8	7	11,15	37,6	12,3	
местных бюджетов	7,6	5	45,2	9,6	4,5	14	35,3	11,5
Расходы государственного бюджета								
всего	27,6	1	100	2	21,48	100	38,3	
в т.ч.								
республиканского бюджета	9,9	6	54,8	7	11,23	48,8	18,7	
местных бюджетов	7,7	5	45,2	9,6	5,8	17	35,7	13,7
					2,5			

из российского бюджета расходов союзного бюджета, связанных с обороной, государственным управлением и др.

К концу 1991 года произошло обособление бюджетной системы России. С 1992 года ей пришлось выполнять функции бюджетной системы независимого государства, а не республики в составе федерации. Это означало необходимость изменения всех функций органов государственного управления, связанных с разработкой и исполнением бюджета, сбором налогов, организацией таможенного контроля и т.д.

К моменту либерализации цен в 1992 году была начата налоговая реформа: введен налог на прибыль, налог с продаж, отчисления в социальные внебюджетные фонды. Однако наиболее узким местом в налоговой системе оставался налог с оборота, полностью неприспособленный к функционированию в условиях рыночного ценообразования.

3. Основные изменения в бюджетном устройстве России, налоговая реформа¹

К концу 1991 года невозможность осуществления постепенной трансформации экономической системы из административной в рыночную стала очевидной. Разумеется, что законодательные пробелы, отсутствие необходимых рыночных институтов, подавляющее преобладание государственной собственности, высокий уровень монополизации хозяйства затрудняли проведение стабилизационных мер. Либерализация рынков и цен в этих условиях при сильнейшей разбалансированности всех макроэкономических пропорций могла привести к вхождению страны в гиперинфляцию. Однако полный развал финансовой системы не оставлял времени на проведение каких-либо мер по институциональной трансформации и частичной стабилизации, предшествующих либерализации цен.

Основная финансовая проблема экономической реформы заключалась и сейчас заключается в крайне высоком уровне государственных расходов. В период господства административно-командной системы низкая эффективность хозяйствования до определенных пределов компенсировалась огромными масштабами государственных инвестиций. Возможность осуществления значительных инвестиционных программ, в свою очередь, основывалась на жестко централизованной бюджетной системе. Государство собирало в бюджет все финансовые ресурсы предприятий, излишние с точки зрения центра, и перераспределяло их в пользу нуждающихся в поддержке предприятий и отраслей. В такой системе не возникало вопроса стимулирования сбережений и направления их в наиболее эффективные инвестиционные проекты. Государство само определяло, сколько сберегать и куда инвестировать. Как было показано, в ходе постепенной деградации инструментов и рычагов административно-командной системы усиливался кризис государственных финансов. Государство оказалось не способным централизовать количество ресурсов, необходимое для финансирования государственных расходов. В результате к началу радикальных реформ Россия подошла с крайне высоким уровнем государственных расходов (55% - 60% ВВП) и значительно меньшими доходами консолидированного бюджета (40% - 45% ВВП).

Собирать налогов больше этого уровня, во-первых, технически и практически невозможная задача: с ростом налогового бремени все увеличивающимися темпами растет уклонение от налогов. Во-вторых, высокие налоги уменьшают ресурсы экономических агентов, которые могли бы сберегаться и инвестироваться, в то время как централизованные инвестиции характеризуются крайне низкой эффективностью.

Таким образом, важнейшая цель экономических преобразований - снижение налогового бремени, что должно позволить повысить долю и объем частных сбережений и инвестиций и, соответственно, поднять эффективность экономики. В перспективе необходимо снижение уровня налоговых изъятий до 30-35% ВВП. Однако непременным условием достижения этой цели является соответствующее снижение государственных расходов.

Однако и в 1992 году, и сейчас весьма распространенным как в массовом сознании, так и среди экономистов является противоположное мнение, согласно которому следует, в первую очередь, снизить налоги, в результате чего произойдет оживление

¹ Раздел написан совместно с Л.И.Анисимовой.

экономической активности, общий объем собираемых налогов возрастет и позволит финансировать чрезмерные государственные расходы.

Подобное мнение представляется в корне неправильным. При снижении налогов без соответствующего уменьшения расходов оживления экономики не произойдет просто потому, что сразу возросший дефицит государственного бюджета потребует финансирования. Это финансирование может осуществляться либо за счет эмиссии, тогда неизбежно усиление инфляции и резкое сокращение всяких стимулов к сбережениям и инвестициям в производство, либо за счет заимствований внешних и внутренних.

Увеличение внешних займов вряд ли реализуемая задача при современном весьма значительном объеме государственного внешнего долга России. Значительное увеличение объема внутренних заимствований за счет сбережений экономических агентов, во-первых, ведет к росту расходов на обслуживание долга и при больших масштабах к скатыванию системы государственных финансов в долговую ловушку, а во-вторых, уменьшает возможности для частных инвестиций и, соответственно, противоречит первоначальной цели.

Сокращение государственных расходов - процедура сложная и крайне болезненная. С ней непосредственно связана и структурная ломка экономики, закрытие неэффективных предприятий, решение возникающих социальных проблем. Но в то же время - это первоочередная жизненная необходимость. Финансирование неэффективного производства, дотирование предприятий-банкротов означает не решение экономических проблем соответствующих хозяйственных секторов, а консервацию закостеневшей экономической структуры, создание непреодолимых препятствий на пути прогрессивной структурной перестройки и активизации экономической жизни, т.к. средства на поддержку неэффективных, нежизнеспособных предприятий изымаются у эффективных.

Если рассматривать период, начиная с 1992 года и по настоящее время, то можно выделить несколько важнейших групп факторов, которые необходимо иметь в виду при анализе проводившейся бюджетной и налоговой политики.

Среди них, в первую очередь, нужно отметить политические факторы:

- Постоянная конфронтация между Правительством РФ (сначала Правительством Е.Т. Гайдара, затем - В.С. Черномырдина), несущим ответственность за принимаемые решения и поэтому стремящимся в той или иной степени ужесточить финансовую политику, и Парламентом, который на всех этапах реформы отстаивал и отстаивает популистские проинфляционные меры.

- Противоречия между руководством Центрального Банка РФ и Правительством РФ, особенно острые в 1992 - 1993 гг.

- Противоречия между членами Правительства, которое на всех этапах реформы представляло собой по сути коалиционное Правительство, отдельные группы в котором защищали интересы различных секторов экономики (АПК, ВПК, добывающая промышленность, позже - банковский сектор и т.д.)

- Стремление ряда регионов России (республик, областей и других территориальных образований) к автономии от центрального правительства, в том числе в бюджетной и налоговой сферах.

Очевидно, что подобная политическая ситуация сильно ограничивала множество возможных решений в области реформирования налоговой системы и проведения разумной бюджетной политики, ее приведения в вид, более адекватный рыночной экономике.

Вторую группу составляют институциональные факторы:

- Незрелость налогового законодательства, наличие в нем значительных пробелов, допускающих уклонение от налогов, необходимость его дополнения ведомственными актами, нередко произвольно его толкующими.

- Отсутствие развитой налоговой администрации, укомплектованной квалифицированными кадрами и технически достаточно оснащенной, способной обеспечить высокий уровень собираемости налогов.

- Недостаточно эффективное функционирование банковской системы, допускающей как технические, так и умысленные задержки исполнения платежных поручений, а также в ряде случаев покрывающей уклонение своих клиентов от уплаты налогов.

- Осуществляемый Министерством Финансов РФ, начиная с 1993 года, переход от банковской системы исполнения бюджета к казначейской и нахождение в связи с этим системы Федерального казначейства на стадии формирования, что определяло низкий уровень контроля за исполнением бюджета.

- Незрелость рынка ценных бумаг, ограничивающая возможности привлечения финансовых ресурсов для покрытия дефицита государственных финансов.

- Незрелость и низкая работоспособность судебной системы, не позволяющая за редкими исключениями обжаловать действия налоговой администрации.

- Отсутствие законодательной базы и практики возбуждения дел о банкротстве в случае длительной неуплаты налогов.

- Сложный и постоянно изменяющийся порядок регулирования внешней торговли, включающий существование монополии государства на операции по централизованному экспорту и предоставление множества индивидуализированных льгот отдельным предприятиям и регионам.

Третью группу формируют экономические факторы:

- Высокий уровень инфляции, месячные значения которого в преобладающем числе случаев измерялись двузначными цифрами.

- Постоянное падение номинального курса рубля при существовании тенденции повышению его реального курса.

- Существование значительной величины взаимной задолженности предприятий, в том числе просроченной.

- Изменение структуры российской экономики в сторону снижения доли материального производства и повышения доли услуг, роста доли добывающей промышленности при сокращении доли обрабатывающей.

- Увеличение доли частных предприятий в экономике, как приватизированных, так и вновь организованных, отличающихся значительно более низким уровнем налоговой дисциплины, чем государственные и приватизированные предприятия.

3.1. Основные черты бюджетного устройства России

В конце 1991 г. был принят Закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР". Согласно этому закону в бюджетную систему РСФСР как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет РСФСР, республиканские бюджеты республик в составе РСФСР, краевые, областные бюджеты краев и областей, бюджеты городов Москва и Санкт-Петербург, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты округов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов, районные бюджеты в районах городов, поселков, сельских населенных пунктах.

При этом самостоятельными бюджетами являются республиканский бюджет РСФСР, республиканские бюджеты республик в составе РСФСР, бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований.

В соответствии с названным законом единство бюджетной системы России обеспечивается единой правовой базой, использованием единых бюджетных классификаций, единством формы бюджетной документации, предоставлением статистической информации с одного уровня бюджетной системы на другой для составления консолидированного бюджета РСФСР.

В 1991 г. в Российской Федерации был принят Закон "Об основах налоговой системы", который определил общие принципы построения налоговой системы в России, виды налогов, сборы, пошлины и другие платежи. В последствие он был изменен законом РФ "О внесении изменений в налоговую систему России" от 16.07.92 и законом "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы РФ о налогах" от 22.12.92.

В соответствии с этим законом различают 3 группы налогов: федеральные, налоги республик в составе Российской Федерации и налоги краев, областей, автономных областей, автономных округов, местные налоги.

В 1992 - 1993гг. в России существовало 89 бюджетов второго уровня, соответствующих тому же числу субъектов Российской Федерации, в число которых входили 21 республика, 10 автономных округов, 6 краев, 1 автономная область, 51 область и города Москва и Санкт-Петербург.

На протяжении 1992 -1994 гг. правила распределения налогов между бюджетами разных уровней, несмотря на некоторые корректировки, в общих чертах оставались достаточно стабильными. Сведения о том, за счет каких налогов формировались в 1994 г. доходы федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, представлены в таблице 3.1-1, которая приводится в Приложении.

Законами Российской Федерации "О государственной налоговой службе" и "О федеральных органах налоговой полиции Российской Федерации" созданы органы,

обеспечивающие организацию работы по сбору налогов в бюджет и контроль за своевременностью и полнотой расчетов с бюджетом.

Министерству финансов РФ совместно с Государственной налоговой службой РФ предоставлено право выпускать инструкции и разъяснения по порядку применения законов о налогах.

Права и обязанности налоговой полиции установлены Законом Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции". Этим законом предусматривается, что федеральные органы налоговой полиции вправе налагать административный арест на имущество юридических и физических лиц с последующей реализацией этого имущества в случае невыполнения налогоплательщиком обязанностей по уплате налогов, а также осуществлять в необходимых случаях проверки налогоплательщиков в полном объеме с составлением актов по результатам этих проверок. Утверждение актов проверок и применение санкций осуществляется начальником органа налоговой полиции или его заместителем. На основании актов, составленных налоговой полицией, государственная налоговая инспекция может произвести списание денежных средств с виде финансовых санкций. Таким образом, федеральные органы налоговой полиции выполняют функции правоохранительных органов и функции государственной налоговой инспекции.

Если на имущество хозяйствующего субъекта органом налоговой полиции наложен административный арест, это не лишает налогоплательщика (юридическое лицо или предприятие) права обратиться в Арбитражный суд для защиты нарушенных прав собственника. Иск о возврате списанных со счета налогоплательщика сумм предъявляется к соответствующему органу налоговой полиции.

В Российской Федерации установлены единые методологические основы бухгалтерского учета, которые были введены Постановлением Правительства от 16.02.92 г. N 89 с последующими уточнениями и изменениями.

Положение о бухгалтерском учете и отчетности обязательно для всех предприятий, учреждений, организаций, являющихся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации, включая созданные на территории Российской Федерации предприятия с иностранными инвестициями, международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность.

Положением о бухгалтерском учете устанавливаются основные правила ведения бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, правила оценки статей бухгалтерской отчетности.

Особенностью ведения бухгалтерского учета в России является предоставление предприятиям права выбора метода определения выручки от реализации продукции (работ, услуг): по мере ее оплаты (при безналичных расчетах - по мере поступления денег на счета в учреждения банков, а при расчетах наличными деньгами - по поступлению средств в кассу), либо по отгрузке товаров и предъявлению покупателю расчетных документов.

3.2. Налоговая реформа 1992 года

В конце 1991 года одновременно с законом о налоге на прибыль были приняты законы о налоге на доход предприятий и на доход банков и страховых организаций. Закон

о налоге на доход предприятий так и не был введен в действие, но идея о необходимости его применения сохранялась вплоть до 1994 года, когда был отменен налог на доходы банков и страховых организаций. Все это время не прекращались дискуссии о целесообразности отмены налога на прибыль и использования вместо него налога на доход предприятий, включающий кроме прибыли средства, направленные на оплату труда работников предприятий.

Сторонники налога на доход приводили в его пользу ряд аргументов, наиболее важными из которых были возможное ограничительное действие налога на рост оплаты труда работников предприятий, широкая налоговая база, простота исчисления и т.д.

В то же время его внедрение, очевидно, привело бы к крайне высокому обложению заработной платы, при существующем уровне отчислений на социальное страхование. Это противоречило бы использованию налога на добавленную стоимость, поскольку налог на доход отличается от НДС лишь порядком начисления и уплаты, имея ту же самую базу. Но самое главное - в отечественной практике был бы утрачен такой важный инструмент налоговой политики, как налог на прибыль, занимающий в ней одно из центральных мест.

Прибыль объективно являющаяся основой экономического планирования в условиях рыночной экономики не может быть проигнорирована в налоговой системе. Попытка внедрения налога на доход привела бы к радикальным изменениям бухгалтерского учета, к его трансформации в вид абсолютно не соответствующий мировой практике. Даже если попытаться ограничиться минимальной трансформацией и продолжать вести учет прибыли, то отсутствие контроля налоговых органов за подобным учетом привело бы к снижению его достоверности. В результате народное хозяйство лишилось бы возможности использовать отработанные за многие годы схемы учета развитых стран, опыт этих стран в области налогового контроля, аудита, оценки предприятий и т.д.

Закон Российской Федерации "О налоге на прибыль предприятий и организаций" был принят 27.12.91 г. Налог на прибыль уплачивается всеми предприятиями, которые являются юридическими лицами, включая предприятия с иностранными инвестициями. Налогообложению подлежит прибыль предприятий, которая складывается из прибыли от реализации продукции предприятия и доходов от внереализационных операций за вычетом расходов на эти операции. Прибыль от реализации продукции равна выручке от реализации продукции (без налога на добавленную стоимость и акцизов) за вычетом затрат на производство и реализацию, включаемых в себестоимость в соответствии с Положением о составе затрат, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), утвержденном постановлением Правительства 5.08.92 № 552.

Доходы в иностранной валюте пересчитываются в рубли по курсу Центрального банка РФ и облагаются в совокупности с выручкой, полученной в рублях.

Из всех налоговых инструментов политики доходов в 1992 году осталось лишь нормирование заработной платы, подлежащей включению в себестоимость. Вся заработная плата, превышающая четыре минимальных размера в расчете на одного работника в 1992 году облагалась налогом на прибыль. В 1993 году, в дополнение к этому, суммы заработной платы, превышающие восемь минимальных зарплат в расчете на одного работника облагались по ставке 50%.

Описанное регулирование заработной платы не распространялось только на иностранные юридические лица, работающие на территории России и предприятия, полностью принадлежащие иностранным инвесторам.

В 1992 году ставка налога на прибыль составляла 32%, за исключением прибыли от посреднических операций, для которых была установлена ставка 45%. Сельскохозяйственные производители, полностью освобождались от налогообложения.

Дивиденды по акциям, проценты по облигациям и другим ценным бумагам облагаются у источника выплаты по ставке 15%. После чего эти доходы у предприятия-получателя, считающиеся доходами от внереализационных операций, не включаются в прибыль, подлежащую налогообложению.

Из большого числа льгот по налогу на прибыль особо следует выделить порядок, в соответствии с которым налогом не облагается прибыль, которая использована предприятиями на содержание находящегося на их балансе жилья и другой социальной инфраструктуры.

Это, пожалуй, одна из немногих действительно оправданных льгот, вызванная необходимостью поэтапного перехода к коммерциализации жилья, которое традиционно в России и других государствах бывшего СССР являлось для населения фактически бесплатным. Этот порядок позволяет несколько сгладить фактические различия в степени отягощенности различных предприятий социальной инфраструктурой.

К числу рациональных льгот следует также отнести разрешение уменьшать налогооблагаемую прибыль на суммы, используемые предприятиями на благотворительные цели в размерах до 3% облагаемой прибыли, а также порядок освобождения от налога прибыли, направляемой на погашение убытков прошлых лет (в течение последующих пяти лет).

В 1992 году существовало множество налоговых льгот для инвестиций, предоставление которых зависело от вида деятельности, типа и размера предприятия и т.д. Анализ их использования показывает очевидную неэффективность подобных льгот. Их применение вызвало формирование различных фактических ставок налога на прибыль на различных предприятиях и в различных секторах, что искажало экономические критерии распределения ресурсов. Кроме того, они создавали многочисленные лазейки в нормативных документах, позволяющие практически любому предприятию уменьшать уровень налоговых изъятий.

В этой связи важным является порядок, согласно которому общая сумма предоставленных предприятию льгот не может уменьшать фактическую сумму налога на прибыль больше, чем на 50%.

Российский опыт полностью подтверждает особую неэффективность такой формы налогового интервенционизма, как предоставление налоговых каникул. Как известно, наибольшую выгоду от налоговых каникул имеют те достаточно редкие предприятия, которые получают прибыль через короткий промежуток времени после своего образования. Эти высокоприбыльные, быстрокупаемые проекты были бы реализованы и в случае отсутствия каникул. В то же время эта форма налоговых льгот, изначально предназначенная для поддержки предприятия на этапе их становления, как показала практика, чрезвычайно широко использовалась для уклонения от налогов. По окончании налоговых каникул предприятие либо закрывалось, имея при этом незначительные

объемы активов, которые не позволяли применить к нему предусмотренное законодательством взимание налогов в полном объеме, либо деятельность в нем замораживалась и поддерживалась на незначительном уровне. Основная же деятельность предприятия в обоих случаях переводилась в новое предприятие, получавшее новые льготы.

Важной особенностью налога на прибыль являлось включение в состав облагаемых доходов от внереализационных операций курсовой разницы, возникающей у предприятий, имеющих иностранную валюту, вследствие текущих изменений курса рубля. В условиях высокой инфляции и соответствующего снижения курса рубля отсутствие какой-либо индексации номинального прироста стоимости активов в иностранной валюте, выраженной в рублях, явилось серьезным фактором усиления налогового бремени на предприятия экспортного профиля и те предприятия, которые стремились обезопасить свои сбережения от инфляции, имея валютные активы. Причем фактом, возникновения налоговых обязательств предприятия перед государством являлась не продажа валюты (т.е. реализация курсовой разницы), а представление налоговые органы отчета по налогу на прибыль. Иными словами, облагались не эффективные приросты капитальной стоимости активов, а потенциальные (нереализованные).

Банки и страховые организации с 1992 года были плательщиками налога на доход, представляющего собой чистую продукцию предприятия. Ставка налога для банков составляла 30%, для страховых организаций - 25%.

В соответствии с Законом Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" от 6.12.91 этим налогом облагается добавленная стоимость предприятий, определяемая как разница между стоимостью реализованных товаров, работ и услуг и стоимостью материальных затрат, отнесенных на издержки производства и обращения.

Плательщиками налога на добавленную стоимость являются в России все юридические лица, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (в 1992 году, если выручка последних от реализации товаров или услуг превышала 0,5 млн. рублей).

Налогообложению подлежат обороты по реализации на территории России товаров, работ и услуг, включая реализацию товаров внутри самих предприятий (если затраты по ним не относятся на себестоимость) и своим работникам. В промышленности отчислению в бюджет подлежит разница между суммой налога, полученной от покупателей и суммой налога, уплаченной поставщикам материальных ресурсов, топлива, работ и услуг, стоимость которых относится на себестоимость продукции. В 1992 году не разрешалось вычитать из обязательств перед бюджетом налог, уплаченный поставщикам основных средств и нематериальных активов.

Таким образом, в промышленности применялся фактурный метод исчисления НДС (с той особенностью, что обязательства по налогу возникали по факту оплаты продукции), используемый в большинстве стран, применяющих НДС. В тоже время в других секторах имелись свои особенности.

Предприятия розничной торговли уплачивали налог с разницы между ценами их реализации и ценами, по которым они приобрели товары у поставщиков, включая НДС. Иными словами, НДС платился с величины торговой наценки, равной разнице между продажной и покупной ценой. Аналогично, предприятия-посредники платили налог с

дохода, представляющего собой надбавки и комиссионные вознаграждения. Строительные организации - со стоимости работ, принятых заказчиками.

Такой порядок серьезно усложнял взимание налога на добавленную стоимость, поскольку ставил расчет налога в зависимость от процедуры расчетов определения валового дохода и прибыли предприятий. Кроме того, у предприятий не возникало лага между уплатой налога и получением кредита по НДС (см. Сильвани К. Применение НДС в странах СНГ. - МВФ, Управление по бюджетным вопросам: Июль 1992 г.).

Как и в большинстве стран применяющих НДС (см. Тейт А. Введение налогов на добавленную стоимость. МВФ, 1992; Sterdyniak H., Blonde M.-H., Cornilleau G., Le Cacheux J., Le Dem J. Vers une fiscalité européenne. Paris, Economica, 1991), в России финансовые услуги, услуги в области здравоохранения, образования, религии не облагаются налогом.

Точно также Россия имеет ряд особенностей в области льгот по НДС, общих для многих постсоциалистических стран. Так, применяется пониженная ставка НДС на многие продукты питания, не взимался налог с услуг и работ по строительству жилья. При этом организациям, занимающимся данными видами деятельности (кроме производства продовольствия) было не предусмотрено возмещение налога по приобретенным материальным ресурсам. Нулевая ставка по НДС (т.е. освобождение от налога с возмещением налога, уплаченного по приобретенным товарам) предусмотрена только для производства, осуществляемого на экспорт. Следует отметить, что в 1992 году импортные товары не облагались налогом на добавленную стоимость.

Вместо налога с оборота и налога с продаж в 1992 году одновременно с налогом на добавленную стоимость были введены акцизы, представляющие собой адвалорные налоги с дифференцированными по группам товаров ставками. Они установлены для алкогольных напитков, табачных изделий, ряда товаров длительного пользования. Акцизы взимаются на стадии реализации товара в розничной торговле и устанавливаются в процентах от отпускной цены (т.е. при уплате акциза отличие от НДС предприятия торговли перечисляют в бюджет установленную часть цены реализации, включающей акциз, например, если цена предприятия на единицу изделия составила 6400 руб., то при ставке акциза 20% отпускная цена с учетом акциза составит $6400 * 100\% / (100\% - 20\%) = 8000$ руб.). Как и в случае с НДС, до 1993 года импортные подакцизные товары были освобождены от акцизного сбора.

Налог на имущество предприятий был введен Законом Российской Федерации " О налоге на имущество предприятий" от 27.12.91 г.

Предельный размер налоговой ставки на имущество в 1992 году не мог превышать 1% от налогооблагаемой базы. Конкретные ставки определяются законами республик в составе Российской Федерации, решениями органов законодательной (представительной) власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Платежи налога на имущество осуществляются ежеквартально. Уплата налога производится в рублях или (по желанию плательщика) в иностранной валюте.

От уплаты налога на имущество освобождены бюджетные учреждения, коллегии адвокатов, предприятия, занимающиеся производством, обработкой и хранением сельскохозяйственной продукции, рыболовством и рыбопереработкой, предприятия, находящиеся в собственности и предприятия, более 50% работников которых являются

инвалидами и др. Вновь организуемые предприятия освобождаются от налога сроком на 1 год.

Налогом не облагается имущество, используемое для нужд образования и культуры, имущество, используемое для создания сезонного страхового запаса, используемое в природоохранных целях и для противопожарной безопасности, используемое в сельском хозяйстве и рыболовстве, трубопроводы, дороги, линии связи, высоковольтные линии и некоторое другое.

Закон Российской Федерации "О плате за землю" введен 11.10.91 г. В соответствии с этим законом формами платы за землю являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли. Арендная плата взимается за земли, переданные в аренду. Для покупки, выкупа и залога земельных участков устанавливается нормативная цена земли. Земельный налог взимается в расчете на год с облагаемой налогом земельной площади. При этом в облагаемую площадь включаются также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны.

Плательщиками земельного налога и арендной платы являются предприятия, объединения, организации и учреждения независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, на которых они основаны, включая международные неправительственные организации, совместные предприятия с участием иностранных юридических лиц и граждан, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

Краевые, областные, автономной области и автономных округов органы власти, органы местного самоуправления имеют право понижать ставки и устанавливать льготы по земельному налогу как для категорий плательщиков, так и для отдельных плательщиков. Льготы предоставляются в пределах сумм земельного налога, остающегося в распоряжении соответствующего органа власти.

Земельный налог, уплачиваемый юридическими лицами и гражданами исчисляется исходя из площади земельного участка и ставки налога. Базовые ставки земельного налога зависят от региона. Например, на конец 1994 года ставка составляла от 665 руб. (минимальная ставка) до 4950 руб. за 1 га. Индивидуальные участки облагались налогом по ставке 5 руб/м². Предусмотрены коэффициенты, которые применяются к историческим районам, некоторым городам и курортам (максимальный коэффициент к курортной ставке равен 8). Ежегодно базовые ставки индексируются.

Законом Российской Федерации "О недрах" от 21.02.92 г. была введена система налогов, связанных с разработкой и добычей полезных ископаемых на территории Российской Федерации. Эти налоги не уплачивают владельцы земли, добывающие для собственных нужд широко распространенные минералы из земли, принадлежащей им или арендуемой, геологические, палеонтологические и прочие исследования, которые не нарушают целостности минеральных ресурсов. В состав налогов входят платежи за право использования минеральных ресурсов, в т.ч. платежи за право разведки минералов (которые поступают в местные бюджеты) и платежи за право добычи минеральных ресурсов. Предельный уровень регулярных платежей за право на добычу благородных металлов (золото, платиноиды и серебро) устанавливается органом, выдавшим лицензию в процентах от стоимости добытого минерального сырья по ценам реализации товарной продукции без учета налога на добавленную стоимость.

Плата за право пользования недрами может взиматься в форме денежных платежей, части объема добытого минерального сырья, выполнения работ или услуг, зачета сумм предстоящих платежей в качестве долевого вклада в уставной фонд создаваемого горнодобывающего предприятия. Указанные платежи осуществляются в форме разового, а также последующих регулярных платежей с начала добычи в течение всего срока действия лицензии. Это двухуровневый платеж, состоящий из и периодических платежей с начала добычи. Например, по нефти, природному газу первоначальный платеж составляет 10%, железной руде, меди - 3-7%, золоту, платине, серебру - 7,8%, строительным материалам - 3% и т.д.

В случае добычи дефицитных полезных ископаемых при низкой экономической эффективности разработки, либо добычи из остаточных запасов пониженного качества пользователю недр могут представляться скидки за истощение недр.

В общей сумме платежей по России за пользование природными ресурсами (недра, лес, вода, земля и др.) платежи за право пользования недрами составляют более двух третей. Более 70% платежей за пользование природными ресурсами поступает в бюджеты территорий. В региональном разрезе из общей суммы платежей за пользование недрами на Западно-Сибирский, Дальневосточный, Восточно-Сибирский, Уральский, Поволжский и Северный районы России приходится почти девяносто процентов поступлений платежей за право пользования недрами.

Отдельным налогом являются платежи за право использовать минералы в других целях. Они уплачиваются в случае использования минеральных ресурсов в целях, не связанных с их добычей, например, при строительстве или разработке подземных мощностей. Налоги уплачиваются в местные бюджеты.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы заменили отмеченные выше отчисления на геологоразведочные работы.

В соответствии с Законом РФ "О недрах" отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы взимаются с пользователей недр, осуществляющих добычу всех видов полезных ископаемых. Ставки этих отчислений должны обеспечивать необходимые затраты на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации и устанавливаются одинаковыми для всех пользователей недр, добывающих одинаковые виды минерального сырья. В сумме платежей за пользование природными ресурсами эти отчисления составляют по России около двадцати процентов.

Размеры отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, взимаемых с пользователя недр, определяются как установленная доля стоимости фактически добытых полезных ископаемых.

Часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступает в бюджет Российской Федерации и используется для целевого финансирования работ в составе федеральных программ изучения недр. Другая часть отчислений направляется в бюджеты субъектов Российской Федерации для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы на их территориях.

Часть отчислений остается у добывающих предприятий, самостоятельно проводящих работы по геологическому изучению недр в рамках федеральной программы воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Ставки отчислений регламентировались Постановлением Комитета цен при Минэкономике Российской Федерации от 18.05.92, утвержденным в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.91. Например, ставки налога: сырая нефть, газовый конденсат - 10%, железная и хромовая руда - 3.7%, черные и редкие металлы - 8.2%, драгоценные металлы - 7.8%, радиоактивное сырье - 17%, другие минеральные ресурсы - 5%.

Помимо ресурсных платежей, введенных Законом "О недрах" к налогам на ресурсы относится плата за воду, забираемую предприятиями из водохозяйственных систем, а также отчисления в экологические фонды (плата за загрязнение окружающей среды). Принципиальным для этой группы платежей является установление норм использования природных ресурсов (выбросов загрязняющих веществ), а также норм потерь минерального сырья при добыче. Расходы в пределах установленных государством норм относятся на себестоимость продукции, а расходы в суммах превышающих нормативные - на прибыль, остающуюся в распоряжении предприятий. 90% платежей поступает на счета внебюджетных экологических фондов, 10% - в доход республиканского бюджета.

Лесные подати взимаются в соответствии с Основами лесного законодательства РФ. Они взимаются со всех пользователей лесным фондом за исключением арендаторов. Лесные подати являются платой за древесину, отпускаемую на корню, заготовку второстепенных лесных материалов, плодов, ягод, дикорастущих грибов, пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства и др.

В составе лесных податей взимается плата за землю лесного фонда. Лесные подати взимаются либо в виде единовременного платежа, либо в виде платы в течение срока пользования. Порядок внесения лесных податей устанавливается органами власти субъектов Федерации. Ставки лесных податей рассчитываются исходя из ставок за единицу продукции, получаемой от пользования лесфондом (отпуск древесины на корню).

В соответствии с Законом "О дорожных фондах в РСФСР" от 18.10.91 г. в России создаются дорожные фонды. За счет этих фондов осуществляется финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автодорог общего пользования. Законом введены в действие несколько налогов:

- налог на реализацию горюче-смазочных материалов (налог на ГСМ),
- налог с владельцев транспортных средств,
- налог на приобретение автотранспортных средств (кроме приобретаемых гражданами в личное пользование легковых автомобилей),
- акцизы на автомобили, приобретаемые гражданами в личное пользование.

Налог на реализацию ГСМ (автобензина, дизельного топлива, масел, сжатого и сжиженного газа) уплачивают предприятия, объединения, организации и предприниматели независимо от форм собственности в процентах от суммы реализации ГСМ. Налог на пользователей автодорог уплачивают предприятия, учреждения и организации являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации. От уплаты этого налога освобождены сельскохозяйственные предприятия (предприятия, у которых доля доходов от сельскохозяйственной деятельности составляет

более 70% общей суммы доходов), а также предприятия, осуществляющие содержание дорог общего пользования.

Налог с владельцев транспортных средств уплачивают предприятия, учреждения, организации, а также граждане России, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства, имеющие транспортные средства. Ряд категорий владельцев транспортных средств (инвалиды, сельскохозяйственные предприятия, лица, пострадавшие от Чернобыльской аварии, предприятия, осуществляющим содержание автодорог общего пользования) освобождены от уплаты налога. Налог на приобретение автотранспортных средств уплачивают покупатели. Налог устанавливается в процентах от продажной цены (без НДС и акцизов). Льготы по этому налогу имеют вышеперечисленные категории владельцев транспортных средств.

Государственная пошлина была введена Законом РФ "О государственной пошлине" 9.12.91 с подаваемых в суд исковых заявлений, заявлений по преддоговорным спорам и пересмотре решений арбитражного суда, а также с документов, составляемых или заверяемых нотариусом.

Закон Российской Федерации "О налоге на операции с ценными бумагами" принят 12.12.91. В соответствии с этим Законом при эмиссии взимается налог в размере 0.5% номинальной суммы (вносится эмитентом в течение 3 дней после государственной регистрации проспекта эмиссии), в дальнейшем при совершении сделок купли-продажи каждый участник сделки уплачивает по 3 руб. с каждой 1000 руб.

Освобождаются от уплаты налога на операции с ценными бумагами юридические и физические лица, приобретающие акции, впервые имитируемые акционерным обществом с момента его государственной регистрации, эмитент, осуществляющий первичную эмиссию.

Основные принципы обложения физических лиц подоходным налогом не претерпели с 1992 года серьезных изменений по сравнению с тем, что было описано выше. Доход физических лиц, имеющих постоянное местожительство в России, подлежит обложению как в части, полученной от источников в Российской Федерации, так и за ее пределами. Обложению подлежит весь совокупный доход (в рублях, в валюте, в натуральной форме): от работы по найму на основном месте работы (облагается у источника), от работы по совместительству, включая работу по гражданско-правовым договорам, от предпринимательской деятельности, доходы полученные в виде авторских вознаграждений, гонораров и т.д.

Не включаются в облагаемый доход государственные пособия, материальная помощь из благотворительных фондов, пенсии, пособия по увольнению, компенсационные выплаты (командировочные, пособия по безработице и др.), доходы членов крестьянского хозяйства, полученные от этого хозяйства в течение 5 лет, дивиденды, инвестируемые в предприятия, выплачивающее их. Существуют льготы для участников Великой Отечественной войны, инвалидам, лицам, пострадавшим от Чернобыльской катастрофы и др.

Совокупный доход, подлежащий налогообложению уменьшается на величину минимальной месячной оплаты труда, а также на расходы на содержание детей и иждивенцев в том же размере (одному из супругов).

В случае если гражданин работает по найму, но имеет еще и другие доходы и в сумме эти доходы превышают порог, до которого ставка налога является линейной (200 тыс. руб. в 1992 году, 3 млн. руб. в 1993 году, 5 млн. руб. - в 1994 году), то он обязан декларировать свои доходы в налоговой инспекции по месту жительства.

Если сопоставлять этот Закон с предшествующим (союзный Закон, действовавший на территории России во второй половине 1990 г., Российский Закон, действовавший в 1991 г., их измененные после 2 апреля 1991 года варианты), то можно видеть дальнейший отход от шедулярности системы в пользу унитарного налогообложения.

Как известно, при шедулярном налоге различные категории доходов (заработная плата, доходы от недвижимости, проценты от финансовых вложений и др.) облагаются по различным правилам и ставкам. Унитарный налог устанавливается на всю величину дохода, независимо от его источников. Принято считать, что унитарный подоходный налог больше соответствует развитой рыночной экономике, в большей степени отвечает принципам социальной справедливости, если применяем в сочетании с не слишком прогрессивной шкалой, льготами для малообеспеченных семей, правилами не допускающими двойного налогообложения.

Однако основное условие эффективности применения унитарного налогообложения заключается в возможности точного определения совокупного дохода плательщиков. В развитых странах это достигается с помощью декларирования налогоплательщиками своих доходов. Точность декларирования обеспечивается за счет потенциально возможного контроля, который на практике достаточно редок, но производится тщательно, и жестких мер в случае обнаружения каких-либо нарушений закона. Важную роль при этом играет наличие каких-либо нарушений закона. Важную роль при этом играет наличие сильного и современного аппарата налоговой администрации и традиций уважения к ней со стороны налогоплательщиков.

Совершенно ясно, что в нашей стране это условие не имеет места. Налоговой службе крайне сложно обеспечить точность и своевременность декларирования доходов. От предоставления деклараций освобождаются лишь получатели заработной платы и других доходов только по месту основной работы, лица, не имеющие постоянного местожительства в Российской Федерации и граждане, работающие по совместительству, если сумма годового дохода не превышает величину, облагаемую по минимальной ставке. При том, что наряду с развитием предпринимательства все больше масштабы принимает вторичная занятость, и число граждан, которые должны декларировать свои доходы, постоянно увеличивается, обеспечить действенный контроль за процессом декларирования налоговая служба не в состоянии.

Отмеченные обстоятельства говорят в пользу принципов шедулярности налогообложения физических лиц. В то же время в Законе о подоходном налоге отдельно от других доходов облагаются лишь суммы коэффициентов и надбавок за стаж работы в районах Крайнего Севера и др. Отказ от унитарности налога позволили бы ограничиться декларированием доходов от предпринимательской деятельности. Доходы же от работы по совместительству, проценты, дивиденды целесообразно облагать налогом у источника без суммирования с другими доходами.

Заметим, что Закон не предусматривает ни полного освобождения от налога, ни снижения ставки для дивидендов и процентов на капитал в обществах с ограниченной ответственностью, что позволило бы предотвратить двойное налогообложение распределяемой прибыли.

Физические лица кроме подоходного налога уплачивают отчисления в Пенсионный фонд, а также налог с имущества и налог на имущество, переходящее путем наследования и дарения.

Налог на имущество граждане платят в случае, если они являются владельцами жилых домов, квартир, дач, других строений и транспортных средств. Ставка налога на строения составляет 0,1% от инвентаризационной стоимости или стоимости, рассчитанной для страховых платежей. Ставки налога на транспортные средства устанавливаются в расчете на единицу мощности. Ставка налога с имущества, переходящего в порядке наследования и ставки на дарения устанавливаются в зависимости от степени родства лиц и размеров наследуемого или даримого имущества.

Значительную часть консолидированного бюджета России наряду с местными и федеральным бюджетами составляют внебюджетные фонды, которые могут быть разделены на фонды социальной направленности и производственной. Социальные внебюджетные фонды кроме Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда занятости с 1992 года стали включать Фонд обязательного медицинского страхования.

27 декабря 1991 года были внесены изменения в закон РСФСР “О государственных пенсиях в РСФСР”. Был установлен страховой тариф взносов в Пенсионный фонд в размере 31,6% от начисленного фонда заработной платы всеми предприятиями. Кроме того, с заработной платы граждан взимается платеж в Пенсионный фонд в размере 1% (у источника выплаты).

Закон от 25 декабря 1992 года “О внесении изменений в статью 8 Закона РСФСР о государственных пенсиях в РСФСР” кроме установления новых ставок отчислений (28%) дополнил базу страхового фонда оплатой труда по договорам подряда и поручениям.

Ставка отчислений в Фонд социального страхования была установлена в конце 1991 года в размере 5,4% и в 1992 - 1993 годах не менялась. Средства этого фонда направляются на пособия по временной нетрудоспособности, а также в некоторых случаях оплату лечения и лечебного питания граждан.

В 1992 году не было предусмотрено наказания предприятий не начисляющих и не перечисляющих страховые взносы. Только с 1993 года была установлена обязательная регистрация каждого предприятия в одном из отделений фонда социального страхования, после чего начались массовые перечисления начисленных (в том числе за 1992 год) средств.

Со II квартала 1993 года по настоящее время норматив отчислений в Государственный Фонд занятости населения РФ составляет 2% от начисленной оплаты труда. В фонд обязательного медицинского страхования - 3,6% от фонда оплаты труда.

В 1992 -1994 годах существовал также целый ряд внебюджетных фондов производственного назначения. Кроме вышеупомянутых Дорожных фондов крупными являлись Фонд финансирования научно-исследовательских и конструкторских работ, Фонды финансового регулирования в металлургической промышленности, Фонды финансового регулирования в топливно-энергетическом комплексе и ряд других.

При анализе отчислений в фонды как социальной, так и производственной направленности трудно выделить величину централизации соответствующих отчислений. Дело в том, что весьма значительной является доля начисленных средств в фонды,

которые остаются и используются на предприятиях, принимая целевой характер. Так, средства Пенсионного фонда могут использоваться на выплаты пенсий работающим пенсионерам, средства Фонда социального страхования - на оплату больничных листов, оплату путевок в санаторно-курортные учреждения, оплату лечебного питания сотрудников и т.д.

Средства инвестиционных фондов, начисленные на предприятия в соответствии с утвержденными нормативами, могли использоваться на капитальные вложения. Такого рода использование средств фондов равносильно для предприятий предоставлению льготы по налогу на прибыль, не попадающей под ограничение величины льготируемой прибыли, установленное на уровне 50%, т.к. отчисления в названные фонды производились за счет себестоимости.

Постановлением Правительства РСФСР от 24.12.91 "О проекте бюджетной системы на 1 квартал 1992 г." министерствам и ведомствам РСФСР было разрешено создавать Специальные отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (в 1992 г. эти фонды образовывались за счет отчислений в размере 1,5% себестоимости). Кроме этого Министерству оборонной промышленности в 1992 г. было разрешено образовать целевой фонд содействия конверсии военного производства за счет отчислений до 3% себестоимости товарной продукции предприятий оборонного комплекса.

Указом Президента с 1.01.92 г. "О формировании Республиканского валютного резерва" предполагалось создание республиканского валютного резерва и стабилизационного фонда Центрального банка. Был установлен норматив отчислений 40% валютной выручки предприятий и граждан. При этом предприятиям было разрешено до 2% валютной выручки направлять в валютные фонды республик, краев, областей в счет продажи валюты в Республиканский резерв. Стабилизационный фонд Центрального банка формировался за счет обязательной продажи 10% валютной выручки предприятий.

Кроме налогов и отчислений во внебюджетные фонды федерального уровня в России согласно закону "Об основах налоговой системы РФ" существуют местные налоги, для которых законодательно установлены соответствующие рамки. В числе местных налогов можно отметить: налог на содержание милиции, на благоустройство территории, на рекламу, сбор за перепродажу автомобилей и вычислительной техники, сбор за право торговли и др.

Помимо налогов, взимаемых в соответствии с конкретными законами, и поступающим в бюджеты разных уровней, существуют таможенные пошлины (платежи), которые зачисляются в федеральный бюджет. Порядок их взимания регулируется положениями Таможенного кодекса и нормативными документами, выпускаемыми Государственным таможенным комитетом Российской Федерации.

* * *

Итак, в 1992 год Россия вошла с новой налоговой системой, главными составными частями которой стали налог на прибыль предприятий, который не слишком сильно отличался от соответствующего налога применяемого в СССР в 1991 году, однако коренным образом отличался от системы нормативного распределения прибыли, применявшегося до этого; налог на добавленную стоимость, заменивший (не по форме, а по своей роли) налог с оборота; подоходный налог с населения; акцизы. Весьма значительную роль в бюджетной системе стали играть внебюджетные фонды социальной

и производственной направленности, сосредоточивающие в 1992 - 1993 годах ресурсы эквивалентные половине консолидированного бюджета страны.

4. Основные этапы бюджетной политики в 1992 - 1994 годах

Описанная во втором разделе настоящей работы финансовая ситуация в совокупности с нараставшим спадом объемов производства и внешней торговли предопределила необходимость осуществления комплексного, крайне сжатого по срокам варианта экономической реформы в России. Проведенная либерализация большей части цен практически лишь узаконила факт полного развала системы государственного централизованного ценообразования и реализовала переход инфляции из подавленной формы в открытую.

Стремление нового правительства избежать гиперинфляции в ходе либерализации цен и ликвидации денежного навеса потребовало проведения жесткой бюджетной и кредитно-денежной политики. Это, в свою очередь, детерминировало основные задачи налоговой реформы:

- стабилизация доли обязательных налоговых изъятий на уровне, имевшем место в Союзе ССР в 1988-1990 годах;

- резкое снижение расходов бюджета, главным образом, за счет сокращения объемов ценовых субсидий, других расходов, но народное хозяйство, оборонных расходов;

- максимально возможное сохранение преемственности налоговой системы по отношению к 1991;

- увеличение доли косвенного налогообложения, позволяющего обеспечить стабильность доходов бюджета при растущих ценах;

- создание равных условий налогообложения для экономических агентов всех форм собственности.

4.1. Бюджетная политика правительства Е. Гайдара

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. Высокий уровень инфляции вызывал быстрое обесценивание расходов бюджета, зафиксированных в плане в абсолютных суммах. В то же время, как будет показано ниже, налоговая система за счет постоянных корректировок техники налогообложения в целом обеспечивала растущую долю налоговых изъятий в ВВП. Разумеется, долго такая ситуация сохраняться не могла. Тем более, что наименее индексированными при этом оказывались социальные расходы государства.

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

4.1.1. Жесткая бюджетная политика зимы - весны 1992 года

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. По этому проекту бюджета на первый квартал 1992 г. основными источниками доходов консолидированного бюджета России были налог на добавленную стоимость (30% доходов бюджета), доходы от внешнеэкономической деятельности (44% доходов бюджета), налог на прибыль предприятий (13% доходов бюджета).

В уточненном Верховным Советом России варианте бюджета на первый квартал был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 64,7 млрд. руб. или 5,8% прогнозного ВВП России. Фактически доходы консолидированного бюджета составили за три месяца 1992 года - 350 млрд. руб., расходы - 357 млрд. руб. (см. табл. 4.1.1-1). Дефицит республиканского бюджета за январь - март составил 50,5 млрд. руб. (около 3,8% ВВП) с учетом расходов, предусмотренных планом первого квартала, но профинансированных в апреле, а без учета данных расходов (по кассовому исполнению) - около 2% 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%. В целом расходная часть бюджета исполнена на 85% уточненного плана.

Дефицит федерального бюджета финансировался за счет кредитов Центрального банка РФ. 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%.

В апреле и мае 1992 года продолжалась ориентация на жесткую бюджетную политику. В апреле дефицит республиканского бюджета без учета плановых расходов, профинансированных позднее, составил 2,0% ВВП, в мае - 3,6% ВВП).

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

Динамика валютного курса отражала в целом в 1992 году цикличность денежной политики, хотя разумеется на нее воздействовали и меры по введению единого курса рубля со второго полугодия и психологические факторы. Среднемесячный курс доллара понизился с 200 руб./долл. в январе до 120 руб./долл. летом 1992 года. В результате при описанном выше росте цен реальный курс рубля за первое полугодие 1992 года повысился в 12-15 раз.

Как уже много раз отмечено различными авторами, изменение цен после их либерализации с некоторым лагом отражало динамику основных денежных агрегатов (см. например, серию статей в сборнике "Economie internationale", la revue du CEP II № 54, 2e trimestre 1993, а также "Вопросы экономики" № 3, 1995). В целом зимой и весной 1992 года проводилась относительно жесткая денежная политика, темпы роста денежного агрегата M2 составляли от 9% до 14% в месяц. Эти цифры - относительно небольшие на фоне резкого падения спроса на деньги происшедшего после либерализации цен, что

было в тот период основным фактором инфляции. К июню спрос на деньги в основном стабилизировался и инфляция стала определяться, главным образом, ростом предложения денег. Одновременно резко выросли темпы роста денежной массы (см. Таблицу 4.1.1-3)

Здесь следует отметить, что вплоть до 1994 года исполнительная власть не имела реального контроля за денежной политикой. Как справедливо отмечается в (МакФол М. Почему Российская политика имеет значение М.: Национальный демократический институт международных отношений, 1995), отсутствие в Конституции указаний на то, кто в правительстве контролирует деятельность банковской системы позволило В. Геращенко - председателю Центрального банка России проводить собственную денежную политику, не согласованную с планами финансовой стабилизации.

Таблица 4.1.1-1. Исполнение консолидированного бюджета России в 1992 г. (в % от ВВП)												
1992		I	II	V		I	II	III	X		I	II
1. Подоходный налог с физических лиц	,7	,6	,8	,9	,0	,0	,0	,1	,1	,1	,2	,4
2. Налог на прибыль предприятий	,6	,0	,7	,7	0,3	,5	,9	,4	,7	,7	,3	,9
3. НДС	,3	,9	,8	,5	,4	,5	,9	,2	,9	,6	0,2	1,1
4. Спецналог	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0
5. Акцизы	,3	,3	,3	,2	,2	,1	,0	,0	,0	,0	,0	,2
6. Налоги на внешнюю торговлю	,2	,6	,5	,5	,4	,3	,3	,4	,9	,1	,2	,6
7. Прочие налоги	,0	,8	,7	,8	,8	,7	,9	,9	,2	,6	,7	,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	3,2	6,2	6,8	1,5	2,0	1,2	2,0	2,1	2,9	6,3	6,7	8,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,9	,8	,3	,9	,8	,3	,6	,6	,3	,0	,1	,2
ИТОГО ДОХОДОВ	6,1	7,9	9,1	3,4	3,9	2,5	3,5	3,7	4,2	7,2	7,8	9,5
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	0,9	6,9	8,8	2,2	4,1	6,9	9,0	0,5	9,1	8,1	8,7	2,4
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов)	,2	,4	,3	,4	,4	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,6

государственной власти и управления)												
2. На оборону	,5	,5	,1	,8	,7	,7	,8	,0	,8	,2	,3	,7
3. На содержание правоохранительных органов		,3	,1	,1	,2	,3	,4	,5	,4	,3	,3	,4
4. На науку	,2	,5	,5	,5	,6	,5	,5	,6	,5	,5	,5	,6
5. Социальные и коммунальные услуги	,6	,7	,0	,3	,6	,8	,9	,9	,9	,6	,4	,1
6. Государственные услуги, предоставленные народному хозяйству	,5	,9	,8	,7	,6	,4	,7	0,7	,9	,5	,9	1,4
7. Прочие функции	,8	,6	,1	,3	,0	,7	,2	,3	,1	,4	,8	,6
7.1. Прочие расходы	,8	,4	,2	,8	,8	,6	,9	,0	,9	,7	,7	,3
7.2. Расходы на внешне-экономическую деятельность	,0	,3	,9	,6	,2	,1	,2	,3	,2	,7	,0	,3
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,0	,2	,8	,2	,2	,4	,5	,9	,9	,7	,7	,6
1. Предприятиям	,0	,2	,8	,2	,2	,4	,5	,9	,9	,7	,7	,6
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	0,9	7,1	9,5	2,3	4,3	7,3	9,6	2,4	0,0	8,8	9,4	3,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	,1	,9	0,4	,1	0,4	4,8	6,0	8,7	5,8	1,6	1,6	3,5
Таблица 4.1.1-1. (продолжение) Исполнение федерального бюджета России в 1992 г. (в % от ВВП)												
1992		I	II	V		I	II	III	X		I	II
1. Налог на прибыль предприятий	,5	,5	,6	,0	,2	,5	,5	,2	,8	,3	,0	,8
2. НДС	,1	,2	,6	,2	,1	,0	,3	,5	,0	,5	,8	,3
3. Акцизы	,0	,0	,8	,6	,6	,5	,4	,4	,4	,4	,4	,6
4. Налоги на внешнюю торговлю	,0	,5	,5	,5	,4	,3	,3	,4	,9	,1	,2	,5

5. Прочие налоги	,0	,1	,1	,1	,1	,1	,1	,2	,2	,2	,3	,4	,7
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,7	,3	,7	2,4	2,4	1,5	1,7	1,7	2,4	4,8	4,8	5,8	
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,7	,2	,4	,1	,1	,8	,9	,9	,8	,4	,6	,6	
И Т О Г О Д О Х О Д О В	,4	0,6	1,0	3,5	3,5	2,3	2,6	2,6	3,1	5,2	5,5	6,4	
1. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	,3	0,5	2,0	5,1	6,6	8,4	0,0	1,4	9,5	8,6	8,8	1,3	
1. Государственные услуги общего назнач. (на содержание органов гос. власти)	,2	,2	,1	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	
2. На оборону	,5	,5	,1	,8	,7	,7	,8	,0	,8	,3	,3	,7	
3. На содержание правоохранительных органов	,8	,3	,1	,1	,2	,3	,4	,5	,4	,3	,3	,3	
4. На науку	,2	,5	,4	,5	,5	,5	,5	,6	,5	,5	,5	,6	
5. Социальные и коммунальные услуги	,8	,6	,3	,6	,6	,1	,1	,2	,0	,7	,5	,7	
6. Государственные услуги, предоставленные народному хозяйству	,5	,0	,2	,9	,5	,7	,9	,5	,6	,3	,4	,1	
7. Прочие функции	,2	,5	,6	,3	,9	,9	,1	,4	,1	,3	,5	,6	
7.1. Прочие расходы	,2	,2	,2	,7	,6	,3	,8	,9	,7	,5	,6	,9	
7.2. Расходы на ВЭД	,0	,3	,8	,6	,2	,1	,2	,3	,2	,7	,0	,3	
7.3. Субвенции другим уровням государственного управления	,0	,0	,7	,1	,1	,4	,1	,3	,2	,0	,9	,4	
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,0	,1	,0	,4	,5	,5	,8	,0	,2	,0	,9	,5	
1. Другим уровням государственного управления	,0	,0	,2	,2	,3	,1	,3	,2	,3	,3	,3	,1	
2. Предприятиям	,0	,1	,8	,2	,2	,4	,5	,9	,9	,7	,6	,4	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	,3	0,6	3,0	5,5	7,1	8,9	0,8	3,5	0,7	9,6	9,7	1,8	
ДОХОДЫ И	,1	0,1	2,0	2,0	3,6	6,6	8,2	10,8	7,5	4,4	4,2	5,3	

ДОТАЦИИ	минус														
РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА															
ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ															

Таблица 4.1.1-2. Сводный индекс потребительских цен в 1992 г. (%)

		I	II	V		I	II	III	X		I	II
к декабрю 1991 г.	45	77	19	53	43	10p	11.1p	12.1p	13.4p	16.5p	20.8p	26.1p
к предыдущему месяцу	45	38	30	22	12	19	11	09	12	23	26	25

Таблица 4.1.1-3. Денежные агрегаты M0 и M2 в 1992 году

1992		I	II	V		I	II	III	X		I	
M0 (в млрд.руб.)	91	16	55	21	69	58	45	30	50	146	380	678
M2 (в млрд.руб.)	054	179	345	482	617	069	644	411	465	671	969	140
Темпы прироста M2, в %		2	4	0		8	8	9	1	7		0
Доля наличных в M2	8%	8%	9%	2%	3%	2%	4%	4%	1%	0%	3%	4%
Индекс розничных цен	45%	8%	0%	2%	2%	9%	1%	%	2%	3%	6%	5%
<i>M 0: наличные деньги.</i>												
<i>M 1: M 0 плюс средства на расчетных, текущих и спецсчетах граждан, депозиты предприятий и граждан, средства Госстраха</i>												
<i>M2:M1 плюс срочные депозиты граждан</i>												
<i>M 3: M 2 плюс сертификаты, облигации госзайма</i>												

4.1.2. Усиление популизма и фактор сезонности производства летом 1992 года

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 400 млрд.руб., 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 инвестиции.

Серьезное воздействие на значительный рост объемов кредитования в 1992 года оказала резко выраженная сезонность народного хозяйства России. Большие объемы кредитов Центрального банка в конце весны были выделены сельскохозяйственным предприятиям (750 млрд. руб.) и предприятиям, осуществляющим завоз товаров в районы Крайнего Севера (234 млрд. руб.). Всего за июль-сентябрь 1992 года различным отраслям народного хозяйства было выделено около 1,5 трлн. руб. льготных кредитов (Финансы в Российской Федерации в 1992 году, Госкомстат РФ. Москва, 1994 г.). Практически все эти кредиты выдавались на льготных условиях, а средства на их обслуживание выделялись из республиканского бюджета.

Сезонность народного хозяйства России, безусловно, является объективным фактором, обуславливающим необходимость ослабления финансовой политики в конце весны и летом. Однако в 1992 - 1994 годах этот фактор был серьезно преувеличен. Причинами такой переоценки являются 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 структуры осуществляли интенсивнейшее давление на органы государственной власти с тем, чтобы увеличить объем соответствующих ресурсов.

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 г., расходы на содержание органов государственного управления и правоохранительных органов с 0,3% ВВП до 0,5% ВВП.

Эти процессы роста расходов наряду с недопоступлением доходов бюджета по сравнению с предполагаемыми привели к резкому ухудшению состояния государственных финансов. Дефицит республиканского бюджета, расходы которого нарастали примерно с той же скоростью, как и консолидированного, за первую половину 1992 года составил 6,6% ВВП). Это произошло за счет роста расходов бюджета на народное хозяйство (с 3,2% до 4,7% ВВП по сравнению с первым кварталом), расходов социального характера (с 1,3% до 2,1% ВВП), оборонных расходов (с 3,1% до 4,7% ВВП). При этом в апреле, мае, июне было профинансировано 70% плановых расходов второго квартала. Доходов же было получено 73% от ожидавшихся во втором квартале.

Доля кредитов правительству в общем объеме кредитов Центрального Банка увеличилась до 38%. Активное сальдо торговли с государствами рублевой зоны привело к росту доли кредитов этим государствам до 30%, 32% составили кредиты коммерческим банкам. В целом объем кредитов ЦБ увеличился за второй квартал в 2,9% раза.

В июле дефицит федерального бюджета достиг 8,2% ВВП. За восемь месяцев он составил 820 млрд.руб. (примерно 10,8% ВВП). При этом надо учитывать, что в июле-сентябре в счет плана второго квартала были профинансированы расходы на сумму около 18 млрд.рублей.

В июле и августе крайне высокими (около 50% в месяц) продолжали оставаться темпы роста кредитов ЦБ. И лишь в сентябре они несколько снизились. В целом в третьем квартале кредиты ЦБ увеличились на 131%. При этом кредиты правительству и кредиты коммерческим банкам составили примерно по 40% этого прироста, кредиты государствам рублевой зоны - 20%.

В связи с повышением цен на энергоносители, осуществленным в мае 1992 года, 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" и постановление Верховного Совета о введении его в действие. Основные показатели бюджета представлены в табл. 4.1.2-1.

Принятый бюджет явился результатом компромисса между Правительством России, представившим вариант с доходами консолидированного бюджета 3975,3 млрд. руб. и расходами 4379,5 млрд. руб., и Парламентом, считавшим, что Правительство занизило доходную часть бюджета и, соответственно, следует увеличить как доходы, так и расходы бюджетной системы. По сравнению с представленным Правительством вариантом доходы бюджета в принятом законе были увеличены на 130 млрд. руб., расходы на 454,5 млрд. руб. (за счет дотаций местным бюджетам, роста расходов на народное хозяйство - 214,5 млрд. руб., расходов на социальные цели - 216 млрд. руб. и др.). Кроме того, Закон "О бюджетной системе" предусматривал возможность увеличения расходов республиканского бюджета РФ на 334,2 млрд. руб. (более 2% ВВП) в случае дополнительной мобилизации доходов в бюджетную систему в ходе ее исполнения.

Дефицит консолидированного бюджета России, согласно принятому закону, должен был составлять в 1992 году 640,2 млрд. руб. (с учетом результатов внешнеэкономической деятельности по кредитным операциям в сумме 91 млрд. руб.) или 4,1% ВВП, который прогнозировался в размере 15,5 трлн. руб.

Серьезнейшее воздействие на бюджетную ситуацию в 1992 году оказывало дотирование централизованных импортных закупок с использованием дотационных коэффициентов. Как будет показано ниже, весьма значительные ресурсы, получаемые в виде внешних кредитов направлялись на субсидирование цен импортируемых товаров.

С 1 июля 1992 года введен единый плавающий курс рубля по отношению к доллару (так называемая внутренняя конвертируемость рубля). Одновременно были отменены ограничения на продажу валюты частным лицам и отменена обязательная продажа валюты экспортерами по фиксированному курсу.

Как мы отмечали, с января 1992 года была введена обязательная продажа 40% валютной выручки по специальному курсу и 10% по рыночному. Поэтому с введением единого курса рубля был ликвидирован порядок изъятия средств у предприятий - экспортеров за счет применения при покупке валюты для нужд республиканского валютного резерва завышенной обменной ставки рубля. 50% валютной выручки экспортеров стало подлежать обязательной продаже по рыночному курсу рубля.

Эскалация роста денежной массы, вызываемая, как было показано, наряду с монетизацией дефицита бюджета расширением кредитования предприятий и положительным сальдо торгового баланса с государствами рублевой зоны, привела к концу лета к существенному ускорению роста цен и снижению обменной ставки рубля. Серьезную роль в ускорении инфляционных процессов сыграли и структурные факторы - переход к использованию сельскохозяйственного сырья по ценам нового урожая и осуществленный в сентябре очередной этап либерализации цен на энергоносители. Вызванное этим усиление инфляционных ожиданий экономических агентов, в свою очередь, не могло повлиять на величину спроса на деньги, что ускорило инфляцию и вызвало обвальное падение обменной ставки рубля в сентябре (см. табл. 4.1.2-2).

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

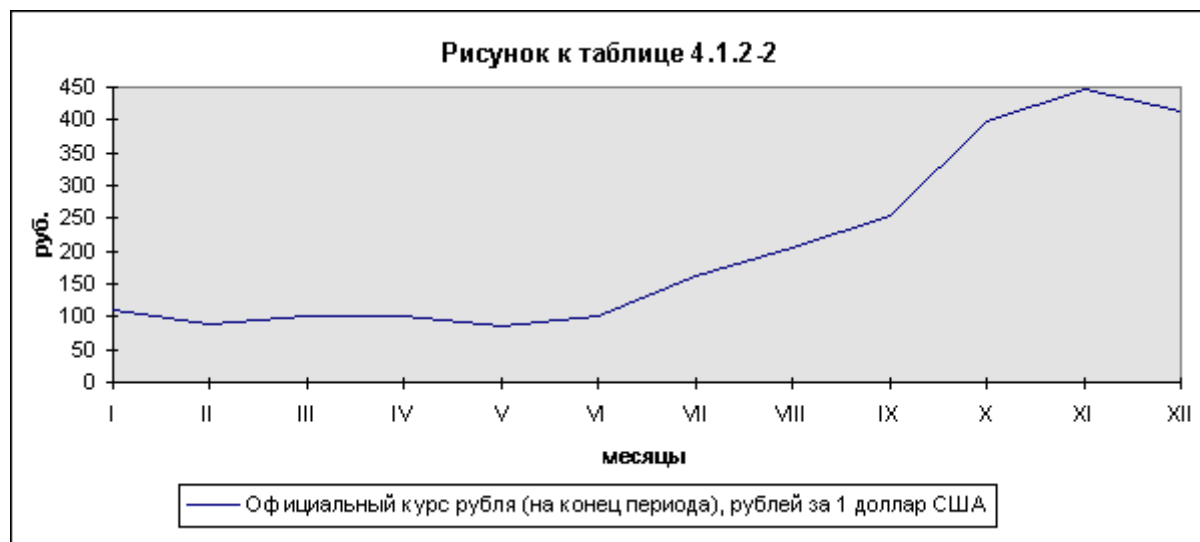
Таблица 4.1.2-1. Проект бюджетной системы Российской Федерации в 1992 году (млрд.руб.)

	Консолидированный		Республиканский		Местные	
	млрд. руб.	% от ВВП	млрд. руб.	% от ВВП	млрд. руб.	% от ВВП
ДОХОДЫ						
Налог на добавленную стоимость	1870	10,4	1503	8,3	67	3
Акцизы	150	0,8	66	0,4	4	8
Поступления в фонд ценового регулирования	160	0,9	160	0,9		
Налог на прибыль	972	5,4	406	2,2	66	5
Налоги на имущество	5	0,0				5
Платежи за природные ресурсы	101	0,6	29	0,2	2	7
Подоходный налог с населения	303	1,7			03	3
Доходы от приватизации	71	0,4	40	0,2	1	3
Прочие доходы	207	1,1	154	0,9	3	5
Итого доходов	3838	21,2	2358	13,1	480	1
Дотации местным бюджетам из республиканского	255	1,4			55	2
Средства земельного налога, передаваемые в республиканский бюджет	12	0,1	12	0,1		
ВСЕГО ДОХОДОВ	4104	22,7	2369	13,1	735	1
РАСХОДЫ						
На народное хозяйство	1116	6,2	776	4,3	40	3
в т.ч. субсидии к ценам	394	2,2	276	1,5	19	1
На внешнеэкономическую деятельность (сальдо)	90	0,5	90	0,5		
На социально-культурные мероприятия	1287	7,1	417	2,3	70	8
в т.ч. народное образование	515	2,9	417	2,3	70	8

культура, искусство	87	0,5	51	0,3	3	0,2
здравоохранение	341	1,9	597	3,3	2	1,6
государственные пособия и компенсации	109	0,6	614	3,4	1	0,6
на науку	88	0,5	87	0,5	1	0,0
на содержание правоохранительных органов	230	1,3	217	1,2	1	0,1
на содержание органов государственной власти, управления и т.д.	81	0,4	56	0,3	2	0,1
государственные инвестиции	500	2,8	347	1,9	1	0,9
на оборону	716	4,0	716	4,0		
на обслуживание государственного долга	135	0,7	135	0,7		
прочие расходы	327	1,8	225	1,2	1	0,6
ИТОГО	4569	25,3	3065	17,0	1	8,3
Дотации местным бюджетам из республиканского	255	1,4	255	1,4		
Средства земельного налога, передаваемые в республиканский фонд	12	0,1			1	0,1
ВСЕГО РАСХОДОВ	4835	26,8	3319	18,4	1	8,4
Превышение доходов над расходами	-731	-4,0	-950	-5,3	2	1,2
Результаты внешнеэкономической деятельности по кредитным операциям	91	0,5	91	0,5		
Превышение доходов над расходами с учетом результатов по кредитным операциям	-640	-3,5	-860	-4,8	2	1,2

Таблица 4.1.2-2. Динамика курса рубля в 1992 г. (курс на 01.01.92: 159.4 руб./\$)

1992		I	II	V		I	II	III	X		I	II
Курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США	80	70	61	55	28	19	36	63	04	38	48	18



4.1.3. Ужесточение бюджетной политики осенью 1992 года

Вследствие описанных причин усиление рестриктивного характера бюджетной политики осенью 1992 г. вновь стало одной из главных макроэкономических задач Правительства. Обеспечение непревышения предельного размера дефицита федерального бюджета, установленного законом "О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год" (901,5 млрд. руб.), требовало удержать прирост дефицита в сентябре - декабре в пределах 130 млрд. руб., что составляло 13,6% годовой величины дефицита. 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.

В сентябре-ноябре были резко сокращены расходы государства. К декабрю 1992 года (за одиннадцать месяцев) расходы на народное хозяйство сократились до 9,9% ВВП, на социальные цели - до 7,4% ВВП, на оборону - до 4,3% ВВП. Одновременно в октябре-ноябре 1992 года произошел значительный рост налоговых поступлений. Доходы бюджета налогового характера увеличилась с 23% ВВП в сентябре до 26,7% ВВП в ноябре 1992 года.

Расходы федерального бюджета снизились с 23,5% ВВП за восемь месяцев до 19,7% ВВП за январь - ноябрь 1992 года. В результате осенью дефицит республиканского бюджета России снижался даже в абсолютных цифрах, в долях ВВП он уменьшился с 10,8% ВВП в августе 1992 года до 7,5% ВВП в сентябре, 4,4% ВВП в октябре. В январе - ноябре дефицит федерального бюджета несколько вырос в абсолютной сумме, но продолжал снижаться в долях ВВП (до 4,2% ВВП). Разумеется, при этом возникла задолженность бюджета перед учреждениями социальной сферы по оплате труда, нарушились расчеты за поставки вооружений, расчеты с сельским хозяйством и т.д. Эти расходы финансировались по мере поступления доходов.

В декабре месяце 1992 года в связи с концом бюджетного года и необходимостью исполнения расходных обязательств государства, а также из-за ослабления бюджетной политики, вызванного отставкой Е. Гайдара с поста исполняющего обязанности Председателя правительства, произошло резкое увеличение бюджетных расходов. Это коснулось как федерального, так и местных бюджетов. Расходы центрального правительства увеличились с 19,7% ВВП за одиннадцать месяцев до 21,8% ВВП в целом за 1994 год. Расходы консолидированного бюджета возросли с 29,4% ВВП до 33% ВВП.

Дефицит федерального бюджета за двенадцать месяцев 1994 года составил 959 млрд. руб. (5,3% ВВП), что лишь немного больше предельного размера дефицита, установленного законом "О бюджетной системе РФ на 1992 год" (как будет показано ниже, с учетом импортных субсидий и ссуд за вычетом погашений и др. квазибюджетных операций дефицит бюджета в 1992 году был значительно больше). В то же время прирост дефицита федерального бюджета составляет 0,7% годового ВВП. Превышение доходов над расходами местных бюджетов по итогам года составило 221 млрд. руб.

Темпы роста кредитов Центрального банка составили в четвертом квартале 75%. Из этого прироста 30% составили кредиту правительству, причем основное увеличение приходится на декабрь 1992 года. Кредиты коммерческим банкам составили около 60% прироста центрального кредита и 10% - кредиты государствам СНГ.

Налоговые поступления в консолидированный бюджет России (без внебюджетных фондов) составили 28,3% ВВП. При этом налог на добавленную стоимость составил в 1992 году 11,1% ВВП (41,3 % доходов бюджета), т. е. на 5,4 % ВВП больше, чем поступления налога с оборота в 1991 году. Объем поступления акцизов составил в 1992 году 1,2 % ВВП (4,2% от объема доходов бюджета). Поступления налога на прибыль составили в 1992 году 8,9 % ВВП (30,7 % доходов бюджета. Таким образом, доля налога на прибыль в объеме ВВП сохранилась примерно на уровне 1991 года (8,2 % ВВП). Объем поступлений подоходного налога в бюджетную систему России составил в 1992 году 2,4% ВВП (8,4 % от объема доходов бюджета)

На перечисленные четыре вида налогов в 1992 году приходилось 78% поступлений в республиканский и местные бюджеты и 48% поступлений в бюджетную систему России (включая внебюджетные фонды).

В целом за 1992 год цены на потребительские товары и услуги выросли на 2510%, оптовые цены на товары производственного назначения на 3300%. Курс рубля по отношению к доллару вырос за год на 160 % и составил на декабрь 1992 года 415 руб. Средний курс за год составил 248 руб.

За 1992 год при росте объема кредитов Центрального банка в 24,4 раза, кредиты коммерческим банкам выросли в 19,6 раза, кредиты правительству в 18,1 раза. Кредиты государствам рублевой зоны, которые начали предоставляться с февраля 1992 года, в декабре составили 1566 млрд. руб. Кредиты правительству составили около 37,3% прироста кредитов ЦБ, кредиты коммерческим банкам - 38,2%, кредиты государствам рублевой зоны - 24%.

За 1992 год доходы федерального бюджета составили 56% доходов консолидированного бюджета, расходы - 61,5% (без учета субвенций, ссуд и средств передаваемых по взаимным расчетам), в то время как по проекту на 1992 год (с учетом декабрьских корректировок) доходы должны были составить 57,5%, расходы - 69,5%. Доходы местных бюджетов (без учета различного рода трансфертов из федерального бюджета) составили в 1992 году 44% доходов консолидированного бюджета, расходы - 39%.

Ситуация в области взаимодействия федерального и локальных бюджетов характеризовалась в 1992 году стремлением местных властей многих территорий к обособлению собственных финансов. Особенно остро это проявлялось в отношениях федерального правительства с Башкортостаном, Татарстаном, Якутией и Чечней. В соответствии с принятыми этими республиками декларациями о государственном суверенитете и их конституциями обеспечивается приоритет законов республики над законами федерации.

В результате в Башкортостане и Татарстане все налоговые платежи поступали в бюджет республик. Передача финансовых средств в федеральный бюджет для осуществления делегированных федерации полномочий производилась по решению Верховного Совета республики. Размер и порядок внесения данных средств определялись ежегодными и долгосрочными соглашениями между республиками и федерацией.

Соглашение с республикой Саха-Якутия предусматривало увеличение норматива отчислений в ее бюджеты от федеральных налогов с одновременной передачей в местные бюджеты многих расходов, ранее считавшихся федеральными.

В Чечне все собираемые налоги и платежи поступали в бюджет республики. В то же время федерация не финансировала на территории Чечни никакие мероприятия.

Увеличение жесткости бюджетной (как и кредитно-денежной) политики осенью 1992 года привело к декабрю к определенному снижению темпов роста цен и стабилизации обменной ставки рубля. Однако произошедшее в декабре существенное увеличение денежной массы вследствие расширения кредита и роста дефицита федерального бюджета вызвало новый виток ускорения роста цен уже во второй декаде декабря и резкое падение обменной ставки рубля в конце января (см. табл. 4.1.2-2).

Перспективы бюджетной политики на 1993 год, в первую очередь, зависели от политических факторов. Смена Е. Гайдара на посту главы Правительства В. Черномырдиным вызывала серьезные опасения за последовательное осуществление финансовой стабилизации. Заявления последнего, касающиеся актуальных макроэкономических задач, свидетельствовали о популистских настроениях нового премьер-министра и возможной быстрой украинизации российской экономики. С другой стороны, сохранение значительной части состава старого правительства в новом кабинете дало возможность обеспечения преемственности в экономической политике.

* * *

Правительству Е.Гайдара в 1992 году удалось сделать достаточно много. Причем речь идет не только о том, что удалось осуществить либерализацию цен, валютного курса, начать массовую приватизацию и т.д. Главными результатами в финансовой сфере можно считать формирования и развитие новой налоговой системы, в целом отвечающей требованиям экономической реформы и обеспечивающей необходимую концентрацию ресурсов; резкое сокращение расходов государства, главным образом, за счет ценовых субсидий, капитальных вложений, оборонных затрат и др. Однако политические ограничения, постоянное балансирование правительства между продолжением реформ и отставкой не позволили осуществить финансовую стабилизацию - цель, которая в любом случае должна быть достигнута, если вести речь об экономическом возрождении России.

4.2. Бюджетная политика правительства В. Черномырдина

В бюджетной политике 1993 г. можно выделить два достаточно четко выраженных периода. Первый продолжался с января по сентябрь 1993 года вплоть до выхода 21 сентября Указа Президента России № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". Он характеризуется эскалацией расходных решений всех органов законодательной и исполнительной власти, не подкрепленных увеличением доходов бюджета. Поскольку при этом Министерство финансов России проводило относительно жесткую политику, с января по сентябрь происходило ускоряющееся нарастание разрыва между кассовым и плановым дефицитом бюджета.

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

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.

Осенью 1994 года правительство взяло курс на осуществление очередной попытки стабилизации. Была провозглашена жесткая финансовая политика, которая до сих пор действительно осуществляется на практике.

4.2.1. Политическое противостояние и рост бюджетных обязательств в январе-сентябре 1993 года

При отсутствии в начале 1993 г. утвержденного бюджета его исполнение осуществлялось в январе, согласно Постановлению Верховного Совета РФ "О финансировании государственных расходов из бюджетов Российской Федерации в 1 квартале 1993 года и об организации работы над бюджетным посланием Президента РФ на 1993 год" N 4242-1 от 25 декабря 1992 г., согласно которому ежемесячное финансирование программы и мероприятий могло осуществляться в размере одной трети объема, предусмотренного на эти цели в IV квартале 1992 г. Не предусмотренные в IV квартале расходы могли финансироваться только по решению Верховного Совета РФ.

В результате в январе сложилось превышение доходов над расходами федерального бюджета в размере 21 млрд. руб. (0,7% ВВП) при общем уровне налоговых изъятий - 27% ВВП (без внебюджетных фондов) и уровне налоговых поступлений в федеральный бюджет - 17%. (табл. 4.2.1-1). На покрытие кассовых разрывов в январе 1993 г. Минфином РФ был взят кредит в ЦБ РФ в сумме 550 млрд. руб.

Однако затем было принято следующее постановление № 4408-1 от 29 января 1993 г. "О финансировании государственных расходов из республиканского бюджета Российской Федерации в первом квартале 1993 г." Согласно этому постановлению 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.

В начале 1993 года сохранились высокие темпы роста цен. Но в целом, как видно из приведенных данных (см.табл. 4.2.1-2.), месячные темпы роста денежной массы М 2 в 1993 году (16%) были несколько ниже, чем в 1992 году (в среднем 19-20%). В то же время среднемесячные темпы роста цен в 1993 году (23%) были несколько выше 1992 года (21%), если не учитывать январский (1992 года) скачок цен.

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

В марте 1993 года произошло резкое увеличение расходов федерального бюджета в номинальном выражении в 2,4 раза, с 15,8% ВВП в январе-феврале до 23,2% в январе-марте. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 10,6% ВВП января - марта 1993 г. Финансирование этого дефицита осуществлялось за счет увеличения кредита ЦБ России Правительству до 1,72 трлн. руб. - 11,5% ВВП (Всего был взят кредит в сумме 2050 млрд. руб., но с учетом недоперечисления ЦБ на счет республиканского

бюджета 329 млрд. руб. доходов Минфин РФ приводит цифру 1,72 трлн. руб.). Доля налоговых изъятий (без внебюджетных фондов) составила 29,4% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета составил 7,0% ВВП.

Таблица 4.2.1-1. Исполнение консолидированного бюджета России в 1993 г. (в % от ВВП)

1993		I	II	V		I	II	III	X		I	II
1. Подоходный налог с физических лиц	,5	,4	,3	,3	,2	,2	,3	,4	,4	,5	,6	,7
2. Налог на прибыль предприятий	,1	,3	1,5	2,8	1,8	1,1	1,0	1,1	0,7	0,5	0,6	0,3
3. НДС	1,4	0,0	,5	,0	,4	,9	,6	,5	,4	,4	,2	,9
4. Спецналог	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0
5. Акцизы	,0	,8	,9	,2	,1	,1	,1	,0	,1	,1	,1	,1
6. Налоги на внешнюю торговлю	,7	,7	,7	,4	,3	,0	,9	,7	,6	,5	,5	,4
7. Прочие налоги	,3	,3	,5	,9	,6	,5	,5	,5	,2	,2	,2	,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	6,9	6,6	9,4	0,7	8,4	6,8	6,3	6,3	5,4	5,2	5,2	4,6
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,7	,7	,1	,4	,3	,0	,1	,5	,9	,7	,0	,8
ИТОГО ДОХОДОВ	8,6	8,3	1,5	2,0	9,7	8,8	8,5	8,8	8,4	7,8	8,1	8,4
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	3,4	5,1	4,6	1,5	9,8	8,9	9,9	1,4	2,4	1,8	2,4	3,2
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	,5	,6	,9	,9	,9	,8	,8	,8	,9	,9	,9	,9
2. На оборону	,7	,4	,0	,8	,6	,2	,0	,2	,5	,4	,3	,4
3. На содержание правоохранительных органов	,6	,6	,8	,6	,5	,4	,4	,4	,6	,6	,6	,6
4. На науку	,5	,3	,9	,7	,6	,5	,5	,5	,6	,6	,6	,6
5. Социальн. и	,3	,5	,6	,6	,5	,9	,8	,8	,0	,1	,3	,4

коммунальные услуги													
6. Государственные услуги народному хозяйству	,6	,7	,4	,9	,7	,5	,7	,2	,7	,5	,7	0,1	
7. Прочие функции	,1	,0	,0	,0	,0	,7	,7	,4	,1	,7	,0	,1	
7.1. Прочие расходы	,1	,9	,1	,9	,6	,4	,9	,5	,5	,3	,5	,8	
7.2. Расходы на внешне-экономическую деятельность	,2	,4	,4	,9	,4	,4	,9	,1	,9	,8	,8	,7	
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	,8	,7	,5	,2	,0	,9	,8	,7	,7	,6	,6	,6	
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,5	,1	,9	,0	,0	,9	,7	,5	,9	,0	,7	,3	
1. Предприятиям	,5	,5	,8	,9	,7	,3	,9	,0	,8	,6	,5	,1	
2. Недоперчислено доходов бюджету Центральным банком	,0	,7	,1	,1	,4	,7	,8	,5	,1	,4	,2	,2	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	5,8	0,2	8,5	5,5	2,8	1,9	3,7	4,9	5,3	4,8	5,2	5,5	
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	,8	1,9	7,0	3,4	3,0	3,1	5,2	6,1	6,9	7,0	7,0	7,1	
Таблица 4.2.1-1 (продолжение) Исполнение федерального бюджета России в 1993 г. (в % от ВВП)													
1993		I	II	V		I	II	III	X		I	II	
1. Налог на прибыль предприятий	,6	,9	,7	,2	,5	,0	,9	,8	,6	,6	,5	,4	
2. НДС	,1	,2	,3	,9	,5	,1	,9	,8	,8	,8	,6	,5	
3. Акцизы	,6	,4	,4	,7	,6	,6	,6	,6	,6	,6	,6	,6	
4. Спецналог	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	
5. Налоги на внешнюю торговлю	,7	,7	,6	,4	,2	,9	,8	,6	,5	,5	,4	,4	
6. Прочие налоги	,0	,9	,9	,3	,2	,1	,1	,0	,6	,6	,5	,5	

ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	7,0	5,0	5,0	5,4	3,9	2,7	2,2	1,8	1,1	1,0	0,7	0,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,6	,8	,1	,4	,5	,2	,2	,6	,1	,8	,2	,0
И Т О Г О Д О Х О Д О В	7,6	5,8	6,1	5,8	4,4	3,9	3,5	3,4	3,2	2,8	2,9	3,3
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	4,9	5,8	3,2	9,4	7,5	5,9	7,0	8,6	9,5	8,8	8,9	9,2
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	,3	,3	,5	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4	,4
2. На оборону	,7	,4	,0	,8	,6	,2	,0	,2	,5	,4	,3	,4
3. На содержание правоохранительных органов	,6	,5	,8	,5	,5	,4	,4	,4	,5	,6	,6	,5
4. На науку	,5	,3	,9	,7	,6	,5	,5	,5	,6	,6	,5	,6
5. Социальные и коммунальные услуги	,6	,1	,3	,0	,9	,8	,9	,8	,8	,8	,8	,8
6. Государственные услуги народному хозяйству	,7	,9	,1	,4	,1	,7	,9	,9	,1	,9	,8	,8
7. Прочие функции	,5	,2	,6	,5	,4	,9	,1	,4	,5	,1	,4	,7
7.1. Прочие расходы	,5	,2	,8	,7	,3	,3	,8	,4	,5	,2	,5	,7
7.2. Расходы на ВЭД	,2	,4	,4	,8	,4	,3	,9	,1	,9	,8	,8	,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	,8	,7	,5	,2	,0	,9	,8	,7	,7	,6	,6	,6
7.4. Субвенции другим уровням государственного управления	,0	,9	,9	,8	,7	,5	,6	,2	,5	,5	,5	,7
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,0	,8	,5	,5	,6	,9	,6	,9	,4	,5	,3	,0
1. Другим уровням государственного управления	,0	,1	,2	,2	,3	,4	,5	,0	,0	,0	,1	,0
2. Предприятиям	,0	,4	,4	,1	,5	,2	,3	,4	,2	,0	,0	,7
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	,0	,7	,1	,1	,4	,7	,8	,5	,1	,4	,2	,2
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ	6,9	0,6	6,7	2,9	0,1	8,7	0,7	1,5	1,8	1,2	1,2	1,2

ПОГАШЕННЫХ													
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	,7	4,8	10,6	7,1	5,7	4,8	7,2	8,1	8,6	8,4	8,3	7,8	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ			0,9	,9	,0	,8	,4	,3	,7	,5	,6	,8	
1. Внутреннее финансирование			0,9	,9	,0	,8	,4	,3	,7	,5	,6	,8	

Таблица 4.2.1-2. Денежные агрегаты М0 и М2 в 1993 г.

1993	I	II	II	V		I	II	III	X		I	
МО (млрд.руб.)	1946	2	601	343	040,7	113	272	448,9	582	992	1117	3304
М2 (млрд.руб.)	8491	9	0932	3434	5982	6200	2215	5261	6099	8866	1267	6718
Темпы прироста М2, в %	19	1	7	3	9		7	4		1		7
Доля наличных в М2	23%	2	4%	5%	5%	2%	8%	9%	3%	5%	6%	6%
Индекс розничных цен	27%	2	1%	3%	9%	0%	2%	6%	3%	0%	6%	3%

В апреле дефицит республиканского бюджета снизился до уровня 7,1% ВВП, консолидированного бюджета - до 3,4% ВВП. При этом налоговые доходы консолидированного бюджета составили 30,7% ВВП.

В 1993 году серьезные изменения происходили как в структуре денежной массы, так и в источниках ее роста. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального банка России в 1993 году около 14,6%. При этом значительный рост отмечался в марте, когда были резко увеличены кредиты Правительству.

Проект бюджетной системы России на 1993 год был подготовлен Минфином России еще осенью 1992 года до отставки Е. Гайдара. Этот проект характеризовала доля доходов консолидированного бюджета, равная примерно 33% ВВП (ВВП на 1993 г. 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%.

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 года (оценка ВВП

была увеличена до 51 трлн. руб.), а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 г. 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.

Нарастающая конфронтация между Парламентом и Правительством, усиление 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 Заявления Президента Б.Ельцина 20 марта 1993 г. и 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 N 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 г. технического кредитования стран СНГ. Был осуществлен переход к выдаче межгосударственных кредитов из республиканского бюджета России. При этом фиксируется долларовый эквивалент кредитов и устанавливаются конкретные сроки погашения. Первые два месяца года более половины кредита 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.

Это же изменение соотношения политических сил позволило Министерству финансов России во главе с Б. Федоровым стабилизировать бюджетную ситуацию и, начиная с мая, уменьшить дефицит федерального бюджета до 5-7% ВВП (по кассовому исполнению). Данные о ежемесячном исполнении бюджетов Российской Федерации в 1993 г. приведены в табл. 4.2.1-1.

В мае несколько сократились расходы федерального бюджета на содержание органов государственной власти и управления, на оборону, на народное хозяйство, расходы социального характера. В результате дефицит федерального бюджета сократился до 5,7% ВВП. В июне продолжалось некоторое снижение расходов на народное хозяйство и на оборону при стабилизации других видов расходов. В результате дефицит, по официальным данным Минфина РФ, за первую половину 1993 г. составил 4,8% ВВП. При этом доходы федерального бюджета составляли 13,9% ВВП, а доходы налогового характера - 12,7% ВВП.

Доходы консолидированного бюджета России снизились с 32% ВВП за четыре месяца до 28,8% ВВП за первое полугодие 1993 года. Доходы налогового характера снизились с 30,7% до 26,8% ВВП за полгода. При этом расходы уменьшились в большей пропорции: с 34,6% ВВП в первом квартале до 28,9% ВВП за полугодие. Суды за вычетом погашений также снизились на 1% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета в результате низкого уровня исполнения расходов достиг в июне 3,1% ВВП.

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как малой реалистичностью прогноза на 1993 г., так и несогласием Министерства финансов во главе с Б. Федоровым 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 8 трлн.руб. (5% ВВП).

В числе таких решений были увеличение государственных капитальных вложений, рост социальных расходов, установление закупочных цен на зерно выше рыночного уровня и др. Причем большинство решений принималось уже после выхода 3 июня 1993 г. отмеченного выше Указа Президента "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции".

В конце июня 1993 г. 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 по-

сле обсуждения в Парламенте проект был скорректирован, и 22 июля 1993 г. Верховный Совет принял Закон "Об уточнении показателей республиканского бюджета на 1993 год", в котором дефицит был определен в размере 22,6% ВВП. Президент Б.Ельцин не подписал этот Закон, вернув его в Парламент для рассмотрения во втором чтении. 27 августа 1993 года Парламент повторно утвердил практически тот же вариант бюджета, приняв Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон "О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год". При этом размер дефицита был снижен всего на 60 млрд.руб. или 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 за счет увеличения ассигнований на финансирование народного хозяйства (0,2 трлн.руб.), на социальные цели (0,3 трлн.руб.), на науку (0,4 трлн.руб), на государственные инвестиции и программы (2,5 трлн.руб), на оборону (1,7 трлн.руб.).

В июле и августе в бюджетной ситуации усилились негативные тенденции. 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 играла также нарастающая эрозия налоговой дисциплины. Дефицит консолидированного бюджета (табл. 4.2.1-1) увеличился с 3,1% ВВП в июне до 5,2% ВВП в июле и до 6,1% ВВП в августе.

Поступления в бюджетную систему составляли в январе - июле и январе - сентябре около 29% ВВП (без внебюджетных фондов). При этом расходы консолидированного бюджета возросли с 28,9% ВВП за полгода до 32,4% ВВП за девять месяцев. Серьезные изменения в структуре расходов бюджета в июле и августе отсутствовали. Однако важной тенденцией было снижение доли налоговых изъятий с 28,4% ВВП за пять месяцев до 26,8% ВВП в июне, 26,3% ВВП в июле, 26,3% ВВП в августе и 25,4% ВВП в сентябре.

Происходило это в основном за счет снижения доли налоговых поступлений в федеральный бюджет. Если доходы федерального бюджета с мая по сентябрь уменьшились с 14,4% ВВП до 13,2% ВВП, то налоговые доходы уменьшились с 13,9% ВВП за пять месяцев до 11,1% ВВП за девять месяцев. Дефицит федерального бюджета увеличился с 4,8% ВВП в июне до 7,2% ВВП в июле, 8,1% ВВП в августе и до 8,6% ВВП в сентябре. Компенсация падения налоговых поступлений в федеральный бюджет осуществлялось за счет продажи валюты, драгоценных металлов и камней (0,6% ВВП в июне, 1,2% ВВП в июле), продажи валюты, полученной как кредит МВФ (в июле - 1,2% ВВП). За январь-август эти источники принесли 2.3 трлн.руб. (3,3% ВВП). Кроме того, в августе в доходы бюджета поступила часть прибыли ЦБ России в размере 260 млрд.руб. (0,4% ВВП).

Осенью ситуация продолжала ухудшаться. Дефицит консолидированного бюджета в сентябре достиг 6,9% ВВП, дефицит республиканского, как уже отмечалось - 8,7% ВВП. При этом расходы федерального бюджета практически не увеличились (21,5% ВВП в ав-

густе, 21,8% ВВП в сентябре). Дополнительным доходом бюджета стала прибыль Центрального Банка России в размере 0,5% ВВП. Финансирование расходов осуществлялось за счет продаж Правительством валюты, что составило за 9 месяцев 1,6% ВВП, реализации драгметаллов (0,8% ВВП), кредита МВФ (1,6% ВВП).

4.2.2. Жесткая бюджетная политика в октябре-декабре 1993 года, сокращение расходных обязательств государства

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после роспуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов в сентябре 1993 г. позволило резко изменить бюджетную политику. Это проявилось и в назначении Е. Гайдара первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

Указанное изменение касалось не кассового исполнения бюджета (дефицит федерального бюджета в четвертом квартале сохранялся на уровне 8% ВВП), а сокращения расходных обязательств Правительства. После роспуска 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 расходов.

В первую очередь, это касается: отмены индексации цен на зерно и другие сельскохозяйственные культуры, поставляемые государству; отмены дотаций на хлеб (с введением пособия на хлеб малообеспеченным гражданам); окончательной отмены импортных субсидий; отмены льготных кредитов Центрального банка (льготные кредиты сохранились только в виде бюджетных); повышения ставки рефинансирования ЦБ. Было произведено серьезное сокращение объемов государственных капитальных вложений и двадцатипроцентное секвестрирование всех расходных статей федерального бюджета на IV квартал 1993 г. Пенсионный и другие внебюджетные фонды были подчинены Правительству, которое получило возможность использовать их свободные средства для финансирования дефицита федерального бюджета.

Осенью 1993 года в значительной мере удалось преодолеть резко усилившиеся летом центробежные тенденции ряда регионов Российской Федерации в области бюджетного устройства. Указ Президента N 1774 от 27 октября предоставил Правительству реальные права для борьбы с нарушениями законодательства России при перечислении в республиканский бюджет федеральных налогов. Задолженность регионов перед республиканским бюджетом значительно сократилась.

Несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета. 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. Кроме того, продолжалось, хотя и более плавное, снижение доли налоговых изъятий в ВВП (табл. 4.2.1-1). Налоговые поступления в консолидированный бюджет России снизились с 25,4% в январе-сентябре до 24,6% в январе-декабре 1993 г., в республиканский бюджет - соответственно с 11,1% до 10,3%. При этом поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет составили 41,8% от налоговых доходов бюджетов (10,3% ВВП), НДС - 28,1% (6,9% ВВП), подоходного налога - 10,9% (2,7% ВВП), акцизы - 4,5% (1,1% 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. Структура расходов республиканского бюджета оставалась примерно такой же, как в первые три квартала. Несколько снизились расходы на народное хозяйство с 3,1% ВВП до 2,8% ВВП. Возросли с 2,5% до 2,7% ВВП субвенции местным бюджетам. Сократился объем бюджетных ссуд за вычетом погашенных с 2,4% ВВП до 2,0% ВВП.

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.Гайдаром и включавший многих реформаторски ориентированных членов правительства, потерпел относительную неудачу, уступив множество голосов коммунистам, аграриям и либерально - демократической партии Жириновского. Однако благодаря сокращению невыполнимых обязательств дефицит федерального бюджета в 1993 г. удалось удержать на уровне 7,8% ВВП и не только не допустить финансовой катастрофы, но и заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции (16% в ноябре, 13% в декабре 1993 г., см. табл. 4.2.1-2.)

Разумеется, при такой бюджетной политике общая сумма непрофинансированных расходов по сравнению с планом бюджета, утвержденным законом от 14 мая 1993 г., составила по данным Минфина России около 14 трлн.руб. При этом часть непрофинансированных расходов формирует просроченную кредиторскую задолженность государства общей суммой около 8,5 трлн.руб., в частности по оплате поставок вооружений, военной техники и др. согласно оборонному заказу (2,7 трлн.руб.), задолженность по объектам капитального строительства (1,5 трлн.руб.) задолженность перед местными бюджетами (0,44 трлн.руб.) и др. Самые необходимые из этих расходов в объеме 4 трлн.руб. должны были быть профинансированы в течение первого квартала 1994 г. При этом 2,9 трлн.руб. должны были погашаться за счет выделения бюджетных ассигнований, а 1,1 трлн.руб. - за счет предоставления предприятиям казначейских налоговых освобождений (0,6 трлн.руб.) и эмиссии казначейских среднесрочных векселей (0,5 трлн.руб.).

В целом за 1993 г. денежный агрегат М2 увеличился на 316%. Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось на 81% за счет внутреннего финансирования. Кредиты Центрального Банка России составили 64% общего объема финансирования. За год доля кредитов правительству в приросте кредитов Центрального банка составила 51%, кредитов коммерческим банкам 34%, странам СНГ - 14%. Это отражает значительное увеличение воздействия бюджетной политики (в узком смысле) на денежную ситуацию по сравнению с 1992 годом, когда кредиты Правительству составляли 35-40% объемов центрального кредитования.

Курс рубля в 1993 году упал с 442 руб. за долл. США в январе до 1247 руб. в декабре. Темп прироста составил 198 %. Средний курс за год - 1034 руб. за долл. На денежную ситуацию в 1993 году серьезное воздействие оказывало увеличение международных резервов Российской Федерации, формирующихся в основном в результате обязательной продажи экспортными частями валютной выручки и покупок валюты Центральным банком. Международные резервы России выросли за 1993 с 2,8 млрд. долл. до 4,9 млрд. долл.

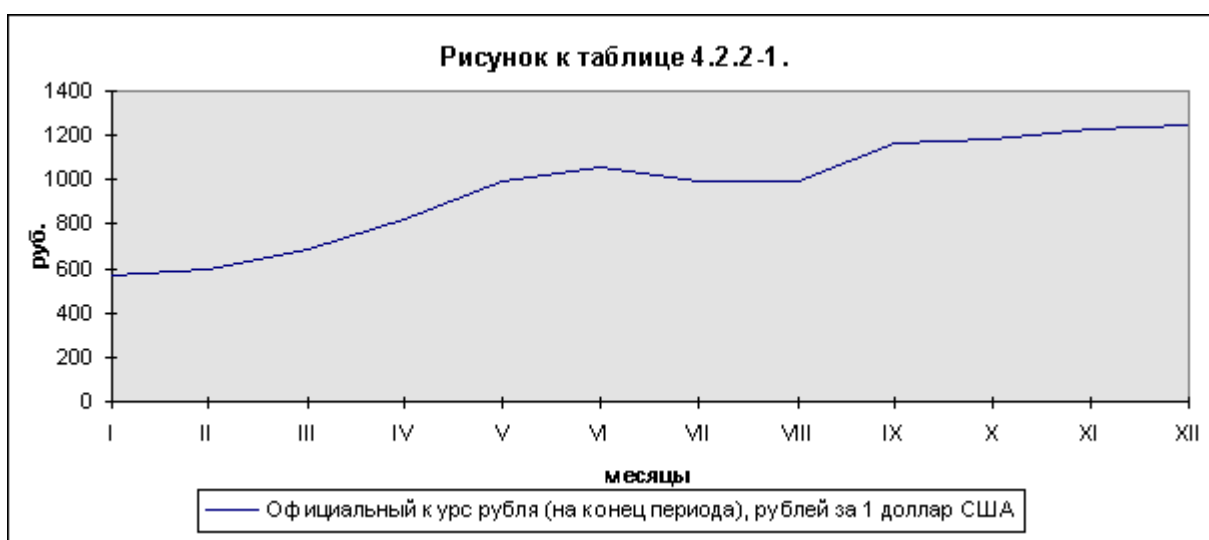
Как свидетельствуют данные таблицы 4.2.2-1. в течение 1992-1993 годов прослеживалась отчетливая тенденция роста доли доходов и расходов, проходящих через местные бюджеты. Доля доходов устойчиво росла с 8,5% ВВП в 1990 году до 14,9% ВВП

в 1993 году. Несмотря на некоторый спад в 1992 году, расходы также выросли с 9,1% ВВП в 1990 году до 16,6% ВВП в 1993 году. Принимая во внимание эти факты можно говорить о постепенно осуществляющемся процессе бюджетной децентрализации.

В 1993 году, по данным Минфина РФ, на долю местных бюджетов фактически приходилось 67% поступлений налога на прибыль предприятий и организаций, 36% налога на добавленную стоимость, 100% подоходного налога с физических лиц, 49% акцизов. При этом из региональных бюджетов осуществлялось 80% расходов на образование, 90% расходов на здравоохранение, 67% расходов на культуру, искусство, средства

Таблица 4.2.2-1. Динамика курса рубля в 1993 г.

1993			I	II	V		I	II	III	X		I	II
Официальный курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США		72	93	84	23	94	060	90	93	169	186	231	247



массовой информации, 55% расходов на содержание органов государственной власти и управления, 100% расходов по программе молодежной политики, 74% расходов по социальному обеспечению, 100% пособий и компенсационных выплат на детей, 72% государственных расходов на народное хозяйство.

Процесс децентрализации бюджетной системы, начавшейся в эпоху Горбачева, продолжал углубляться в связи с распадом СССР и становлением новой российской государственности, проведением экономических реформ в России в 1992 - 1993 годах. Реальная фискальная децентрализация произошла, в первую очередь, благодаря налоговой реформе, включающей:

- ликвидацию системы отчислений от прибыли и введение налога на прибыль;
- отход от практики прикрепления доходов от налогов с предприятий, подчиненных разным уровням управления, к бюджетам различного уровня;
- превращение подоходного налога с физических лиц в реальный источник бюджетного финансирования на местном уровне;

- зачисления части НДС в доходы местных бюджетов.

В 1993 году в распоряжении консолидированных бюджетов областей (а также бюджетов краев, автономных республик, городов Москвы и Санкт-Петербурга), по Закону о бюджете оставалось от 20% до 50% налога на добавленную стоимость, часть налога на прибыль (по ставке 22%), почти 100% подоходного налога с физических лиц, около половины акцизов, а также порядка 20 местных налогов и ряд неналоговых поступлений. Кроме того, подавляющее большинство областных бюджетов получало субвенции и льготные кредиты из федерального бюджета. Еще одним источником местных доходов и расходов явились региональные отделения федеральных внебюджетных фондов (крупнейшие - Пенсионный фонд, Фонд социального страхования), областные (крупнейший - Валютный фонд), городские и районные внебюджетные фонды. Нельзя не учитывать также федеральные льготы территориям по налогам (например, экспортным и импортным пошлинам). В результате в 1993 году практически все территории получали федеральную помощь в виде субвенций, налоговых льгот, либо льготных нормативов отчислений по федеральным налогам.

	1990	1991	1992	1993	1994	
Доходы (в % от ВВП)*	8,5	11,1	12,8	14,9	4,2	1
Расходы (в % от ВВП)*	9,1	13,3	12,5	16,6	7,1	1
ВВП (млрд. руб.)	626	1300	1806	1623	30000	6
* Без учета субвенций, бюджетных ссуд и взаимных расчетов						

Главными недостатками существовавшей в 1993 г. 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 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, зарплату федеральным служащим), то становится понятным, почему бюджетная система была в 1993 году чрезвычайно выгодным объектом политического торга региональных элит с центром.

В течение года региональные власти все время жаловались на нехватку бюджетных средств, успешно скрывая от федерального правительства часть своих доходов в местных внебюджетных фондах. А в итоге все консолидированные бюджеты территорий были сведены в 1993 г. (как и в 1992 г.) с превышением доходов над расходами (по статистике Министерства финансов), что лишний раз свидетельствует о хаотичном характере предоставлявшихся местным бюджетам субвенций без учета налоговых возможностей и реального уровня развития территорий.

Яркой кульминацией 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. 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. Поэтому, естественно, нормализация бюджетных взаимоотношений с регионами произошла, как указывалось выше, после роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета России.

Особняком в 1993 г. стояла проблема взаимоотношений центра с бюджетами Татарстана, Башкортостана, Якутии и Чечни, которые большую часть года перечисляли в федеральный бюджет некоторую фиксированную сумму, либо не перечисляли средств вообще (как Чечня). Министерству финансов удалось в 1993 году (путем отказа от финансирования федеральных программ и прекращения предоставления кредитов) склонить большинство этих республик к переговорному процессу и возобновлению платежей в федеральный бюджет.

4.2.3. “Умеренно жесткая” бюджетная политика января - сентября 1994 года

Краткосрочные перспективы бюджетной политики в 1994 году определялись, в первую очередь, интенсивностью погашения просроченной задолженности Правительства по финансированию расходов и степенью выполнения взятых весной и летом 1993 года обязательств.

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.

Принятый в декабре 1993 г. Указ Президента РФ “О финансировании государственных расходов из республиканского бюджета Российской Федерации в I квартале 1994 г.” предполагал объем расходов в первом квартале 1994 года на уровне четвертого квартала 1993 г. с учетом повышения минимального уровня оплаты труда в 1,9 раза. Для финансирования дефицита республиканского бюджета Центральным Банком предоставляется кредит в размере 7,5 трлн.руб. из расчета 10% годовых.

Указ “О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 году” установил со второго квартала 1994 г. ряд нововведений. Были определены единые нормативы отчислений в бюджеты субъектов федерации от налога на добавленную стоимость на уровне 25%. Кроме того, в региональные бюджеты должны поступать 50% суммы доходов от акцизов на питьевой спирт, водку, ликеро-водочные изделия (за исключением акцизов на аналогичные импортные товары), 100% суммы доходов от остальных акцизов (за исключением акцизов на нефть, газ, уголь, легковые автомобили и импортные товары), часть платежей за пользование природными ресурсами. В составе федерального бюджета был организован фонд финансовой поддержки регионов в размере 22% от НДС, поступающего в республиканский бюджет и предусмотрены единые правила определения размеров финансовой помощи регионам.

Были также расширены права региональных органов власти в установлении местных налогов. Указ определил, что дополнительные налоги и сборы, устанавливаемые

субъектами Федерации и местными органами власти, не предусмотренные федеральным законодательством, должны взиматься за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятий после уплаты налога на прибыль.

Проблемы налогообложения были затронуты в Указах Президента "О регулировании некоторых вопросов налогообложения физических лиц" от 11 декабря 1993 г., "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" от 22 декабря 1993 г., "О внесении изменений и дополнений в Указ Президента "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" от 24 декабря 1993 г.

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной стали многочисленные подготавливаемые правительством решения, требующие чрезвычайно больших затрат и разрушающие 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 правительственных обязательств могло привести либо к резкому нарастанию бюджетных расходов и, как следствие, к росту инфляции, либо, как это имело место в предшествующем, 1993 году, к росту объема невыполненных обязательств. Катастрофические последствия первого 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, сосуществуют при этом с относительно ограничительной финансовой политикой, полностью препятствуя осуществлению производственных инвестиций, стимулируя рост неплатежей и т.д.

Е. Гайдар и Б. Федоров выступили с нежеланием работать в составе правительства, идущего на поводу у лоббистских группировок и неспособным придерживаться четкого курса реформ. В конце января их отставка была принята.

В начале 1994 года, как показывает табл. 4.2.1-2, произошло ускорение инфляционных процессов. Поэтому рядом политиков и журналистов в то время делалась попытка представить уход из правительства Е. Гайдара и Б. Федорова как признание обоими этими политиками бесперспективности проводимой ими линии на финансовую стабилизацию, после того как они набрали триллионные долги, оставленные теперь в наследство новому правительству. Однако, как показано выше, рост расходных обязательств государства в 1993 году вряд ли может быть отождествлен с названными именами.

Первоочередными факторами всплеска инфляции в 1994 г. явились предновогодние выплаты заработной платы, индексация оплаты труда в бюджетных отраслях, политические причины (отставка министров-реформаторов, проинфляционные намерения правительства) и связанное с ними усиление инфляционных ожиданий агентов рынка и лишь в некоторой степени погашение бюджетной задолженности 1993 года.

Сейчас трудно сказать, что повлияло на правительство, однако его позиция весной 1994 года была в целом преемственна по отношению к прошлому году. На наш взгляд, во многом это было обусловлено уходом из правительства Е. Гайдара и Б. Федорова. Их уход из правительства оказал серьезное влияние на увеличение ответственности 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 серьезно 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. Здесь можно отметить, в частности, постановление Правительства РФ от 23 февраля 1994 г. N 126 "Об экономических условиях функционирования агропромышленного комплекса РФ в 1994 г.". В противоречии с идеей, заложенной при введении специального налога, ассигнования на развитие АПК в 1994 г. предполагалось осуществлять не только за счет данного налога (из фонда финансовой поддержки важнейших отраслей), но и за счет других бюджетных средств. Предусматривался порядок централизованного кредитования сельского хозяйства в размере 5 трлн.руб. в первом полугодии 1993 года с погашением этих, по-существу, сезонных кредитов в течение трех лет. Как и в 1993 году, крайне завышенными остались обязательства государства по закупке продовольствия для федеральных нужд, что определялось не функциональными потребностями Правительства, а лишь желанием обеспечить АПК гарантированный сбыт по высоким ценам.

Более раннее постановление Правительства от 19 января 1994 г. N 19 Вопросы кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей продлило с 25 сентября по 1 ноября 1993 г. период, в течение которого выдававшиеся централизованные кредиты АПК считаются льготными с погашением разницы в процентных ставках за счет прибыли ЦБ РФ.

Как и в ходе первых трех кварталов 1993 г., в конце зимы 1994 года опять началась эскалация принятия отдельных чрезвычайно дорогостоящих и никак не увязанных с проектом бюджета решений. Братскому ЛПК были установлены льготы по таможенным пошлинам в виде выделения бюджетных ассигнований в размере уплачиваемых пошлин, выделена бюджетная ссуда в размере 20 млрд.руб. Распоряжением Правительства от 14 февраля 1994 г. N 170-р одобрялись капиталоемкие программы развития отдельных регионов: областей Центральной России (в предварительных вариантах программа требовала 43 трлн.руб. в 1994-1995 гг.) - Постановление Правительства N 43 от 27 января 1994 г.; Иркутской области - Постановление Правительства N 111 от 12 февраля 1994 г.; Республики Дагестан - Распоряжение Правительства от 14 февраля 1994 г. N 193-р и многие другие.

В феврале 1994 года проект федерального бюджета России прошел обсуждение на заседании Правительства РФ. Этот проект предполагал доходы бюджета в размере 16,7% ВВП, расходы - 23,6% ВВП, дефицит - 7,1% ВВП (табл. 4.2.3-1). Он был представлен 18 марта 1994 года в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации.

В этом проекте доходы бюджета были определены на 3-4% ВВП выше, чем реальные оценки, за счет преувеличения возможных поступлений налога на прибыль, налога на добавленную стоимость и акцизов. Расходы в правительственном проекте составляли 25,3% ВВП, а их структура являлась близкой к имевшей место в 1993 году.

Таким образом, в нынешнем году не предполагалось реальное изменение ни объемов, ни структуры государственного вмешательства в экономику. Между тем, как уже отмечалось существующий в России уровень государственных расходов является

непосильным для страны с таким уровнем экономического развития. Он мог поддерживаться в бывшем СССР лишь благодаря сильному централизованному режиму, позволявшему осуществлять масштабное перераспределение ресурсов хозяйственных агентов. Правительство не предполагало никаких действий в направлении снижения расходов государства и на этой основе уменьшения налогового бремени, что является необходимой предпосылкой экономического подъема в России. 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.

После обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной Думой 15 апреля 1994 года было принято постановление "О федеральном бюджете на 1994 год", в соответствии с которым Правительство доработало проект бюджета и 26 апреля 1994 г. вновь представило его в Думу. С небольшими изменениями этот проект 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 величин. 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 г. - 3,4%); НДС - 3,7% ВВП (1993 г. - 4,5% ВВП); акцизы - 0,5% ВВП (1993 г. - 0,6% ВВП), см. табл. 4.2.3-2.

Расходы бюджета возросли в Законе, принятом в первом чтении, до 26,8% ВВП (194,5 трлн. руб.). Это произошло, главным образом, за счет увеличения расходов на аграрно-промышленный комплекс при явно недостаточном росте расходов на социальную сферу. Дефицит федерального бюджета вырос с 8,6% ВВП (62,4 трлн.руб.) до 9,7% ВВП (70,0 трлн. руб.)

Этот проект бюджета с небольшими изменениями был принят Государственной Думой 24 июня 1994 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. (табл. 4.2.3-1).

По сравнению с вариантом, принятым в первом чтении, доходная часть бюджета не претерпела в Законе никаких изменений. Что же касается расходной части, то произошло не слишком серьезное изменение ее структуры.

На 0,4% ВВП увеличились расходы на государственную поддержку отраслей народного хозяйства, которая в основном включала в себя дотации предприятиям и государственные капитальные вложения. Расходы по этой статье увеличились по сравнению с 1993 годом на 1,6% ВВП.

Величина дотаций народному хозяйству составила в бюджете 1994 года около 2,2% ВВП. Причем проблема не ограничивается сомнительной ролью дотаций, которые препятствуют структурной перестройке и созданию высокоэффективной экономики. В условиях современной российской действительности, с ее социальной нестабильностью и мощными лоббистскими структурами, не вызывает сомнения, что дотации, как и инвестиции, распределяются пропорционально силе давления тех или иных группировок, с соответствующим еще большим снижением их эффективности.

Показательным в этом отношении является то, что средства в размере более чем 1% ВВП, направляемые на поддержку угледобычи, в подавляющей пропорции шли на

дотации убыточным шахтам. Таким образом, вместо активной структурной и социальной политики в угольной отрасли, включающей санацию и закрытие неэффективных шахт, поддержку работников закрывающихся шахт, переселение их с семьями в места расположения рентабельных предприятий, ускоренную переквалификацию, осуществление капитальных вложений в перспективные предприятия, в бюджете был сделан акцент на дотационную поддержку угледобычи.

Весьма близкой к описанной была и структура затрат на поддержку сельского хозяйства. Вместо углубления аграрной реформы путем развития рыночной инфраструктуры на селе, экономической поддержки сельскохозяйственных производителей бюджет предполагал продолжение накачки села дешевыми деньгами.

Значительную часть аграрного бюджета составила ссуда на формирование федеральных и региональных фондов (0,8% ВВП). Причем финансирование закупок в региональные фонды зерна и зернобобовых, согласно Указу Президента РФ N 2280 от 24.12.93 г. "О либерализации зернового рынка в России", должно было осуществляться за счет местных бюджетов. Таким образом, бюджет

Таблица 4.2.3-1. Проект государственного бюджета на 1994 г.				
	Исполнение бюджета 1993 г.		Закон 1994 окончательный вариант	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП
ВВП	162300	100,0	72500	100,0
Доходы				
Налог на добавленную стоимость	7251	4,5	39557	5,5
Целевой сбор для оказания финансовой помощи АПК и угольной промышленности			7125	1,0
Акцизы	899	0,6	15732	2,2
Налог на прибыль	5472	3,4	22040	3,0
Подоходный налог с физических лиц	24	0,0		
Ресурсные платежи	558	0,3	3320	0,5
Плата за землю	42	0,0	232	0,0
Доходы от приватизации	66	0,0	1245	0,2
Поступление средств от централизованного экспорта продукции			10630	1,5
Экспортно-импортные пошлины	1947	1,2	8590	1,2
Прочие доходы от внешнеэкономической деятельности	309	0,2	10757	1,5
Свободные средства федерального фонда медицинского страхования			200	0,0
Прочие налоги, сборы и неналоговые поступления	556	0,3	5049	0,7
Всего доходов	17124	10,6	12447	17,2
Расходы				
1. Государственная поддержка отраслей народного хозяйства	7459	4,6	45316	6,3
а) Базовые отрасли промышленности	1803	1,1	7873	1,1
в т.ч. угольная отрасль	1779	1,1	7850	1,1
б) Конверсия оборонной промышленности	255	0,2	756	0,1

в) Другие отрасли промышленности	13	0	423	0
		,0		,1
г) Сельское хозяйство и продовольствие	1668	1	12030	1
		,0		,7
д) Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	53	0	386	0
		,0		,1
е) Транспорт и связь	107	0	931	0
		,1		,1
ж) Строительство, архитектура и градостроительство	2931	1	19539	2
		,8		,7
в т.ч.госинвестиции	2818	1	18546	2
		,7		,6
з) Производство минерально сырьевой базы	357	0	2131	0
		,2		,3
и) Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картогр. и геодезия	225	0	1084	0
		,1		,1
к) Содействие малому бизнесу и предпринимательству	8	0		
		,0		
л) Прочие расходы в сфере народного хозяйства	40	0	163	0
		,0		,0
II. Внешнеэкономическая деятельность	2714	1	17241	2
		,7		,4
в т.ч. инвестиционная программа			9783	1
				,3
-расходы по неторговым операциям	267	0	3608	0
		,2		,5
-расходы по покупке товаров для централизованного экспорта	2022	1	1936	0
		,2		,3
III. Социально-культурные мероприятия в т.ч.	2661	1	13804	1
		,6		,9
-народное образование и подготовка кадров	1320	0	7307	1
		,8		,0
-культура и искусство	84	0	1033	0
		,1		,1
-средства массовой информации	252	0	1333	0
		,2		,2
-здравоохранение	594	0	3872	0
		,4		,5
V. Национальная оборона	7118	4	40626	5
		,4		,6
V1. Реализация международных договоров по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений	46	0	837	0
		,0		,1
V11. Правоохранительная деятельность и органы безопасности	2502	1	12734	1
		,5		,8
V111. Федеральная судебная система и органы прокуратуры	245	0	1182	0
		,2		,2
1X. Государственное управление	469	0	3369	0
		,3		,5
X. Резервные фонды	225	0	462	0
		,1		,1
X1. Пополнение госзаказов	1200	0	5900	0
		,7		,8
X11. Предупреждение и ликвидация последствий стихийных бедствий и чрезвычайных происшествий	291	0	1819	0
		,2		,3
X111. Погашение и обслуживание государственного долга	2343	1	15312	2
		,4		,1
- обслуживание:				
внутреннего долга	572	0	1935	0
		,4		,3
внешнего долга			4662	0
				,6
- погашение:				
внутреннего долга	1771	1	4375	0
		,1		,6
внешнего долга			4340	0
				,6
X1V. Финансовая помощь другим уровням власти	3223	2	20500	2

		,0		,8
XV. Финансовая поддержка северных территорий	188	0	6467	0
XV1. Прочие государственные расходы	2539	1	3877	0
ВСЕГО ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ	34069	2	19449	2
ДЕФИЦИТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА	-16945	-	-70018	-
Источники финансирования дефицита:	16945	1	70018	9
-доходы от операций с ценными бумагами	184	0	3829	0
- прочие привлеченные средства	5450	3	1580	0
-внешнее заимствование	1451	0	16340	2
-кредиты Центрального банка Российской Федерации	9860	6	48269	6

предполагал, что региональные органы должны осуществлять распределительные функции.

Средства в размере около 0,25% ВВП должны были пойти на адресные дотации и компенсации сельскохозяйственным производителям, неэффективность которых доказана опытом прошлых лет: компенсация части затрат на минеральные удобрения не предотвратила резкого падения объемов их применения в сельском хозяйстве, компенсации затрат на покупку племенного скота не привели к качественному обновлению стада в России. Эти дотации расплываются мелкими порциями между сельхозпроизводителями, что ведет лишь к неэффективному расходованию бюджетных средств.

На государственные капитальные вложения в 1994 году предполагалось направить средства в размере 3,2% ВВП (включая капитальные затраты из федерального фонда финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства, но без учета инвестиционной программы за счет привлекаемых иностранных кредитов, средства на которую предполагаются в размере - 1,4% ВВП). Это больше, чем в 1993 году, примерно на 1,5% ВВП.

Таким образом, объем государственной поддержки отраслей народного хозяйства увеличился в бюджете по сравнению с прошлым годом на 1,7% ВВП. В то же время социальные расходы бюджета выросли лишь на 0,25% ВВП. При этом доля расходов на социальные мероприятия в общем объеме расходов бюджета уменьшилась с 7,8% до 7,1%. Заметим, что та же тенденция продолжалась и в местных бюджетах, в частности, из-за увеличения нагрузки на них в связи с необходимостью финансирования бывшей ведомственной социальной инфраструктуры.

В проекте бюджета значительно (на 1,2% ВВП) увеличивались затраты на оборону, что в краткосрочном периоде практически неизбежно, из-за накопившихся социально-экономических проблем, связанных с форсированной демилитаризацией экономики в 1992-1993 годах. В среднесрочном периоде подобная тенденция может быть преодолена лишь на основе поэтапной коренной реформы Вооруженных сил, предполагающей их резкое количественное сокращение при качественном улучшении.

Вместе с бюджетом 1994 года был введен в действие новый механизм взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Он

основан на применении единой методологии расчета объемов финансовой помощи бюджетам регионов из специального Фонда финансовой поддержки регионов, образуемого в составе федерального бюджета.

Введенная методика в качестве критерия распределения средств использовала уровень бюджетных доходов в регионе на душу населения. Этот механизм бюджетных отношений представлял собой бесспорный шаг вперед по пути развития принципов бюджетного федерализма, так как в принципе позволял снизить масштабы торга за субсидии, постоянно ведущегося между регионами и центральным правительством, уменьшить уровень субъективизма при принятии решений о финансовой помощи путем разработки унифицированных правил игры, недопущения неоправданных льгот (за исключением особого порядка финансирования закрытых городов и г. Сочи).

Однако при формализации критерия распределения объема региональных субсидий остались неучтенными такие, на наш взгляд, важные факторы, как во - первых, величина внебюджетных фондов в регионе; во - вторых, дифференциация в 1993 году, принятом за базу для расчетов, нормативов отчислений НДС в местные бюджеты; в - третьих, различия цен в регионах по сравнению со среднероссийским уровнем.

В целом в принятом бюджете объем расходов составил 26,8% ВВП, превысив объем, имевший место в законе, принятом в первом чтении на 0,15% ВВП. Дефицит соответственно увеличился до 9,7% ВВП.

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. В первом квартале, как было указано выше, бюджет исполнялся на основе Указа Президента от 24 декабря 1993 года, во втором квартале - на основе принятого Государственной Думой Закона "О финансировании расходов из федерального бюджета во втором квартале 1994 года". Похожее положение наблюдалось и с местными бюджетами, которые почти повсеместно были утверждены с опозданием.

В начале года продолжала усугубляться тенденция падения налоговых поступлений в бюджетную систему, обозначившаяся летом 1993 года. 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 (см. табл. 4.2.3-2).

В этих условиях Правительство финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита ЦБ России, предоставленного в соответствии с решением Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики от 25 января 1994 года. Государственные расходы сократились с 19,2% ВВП в 1993 году до 16,7% ВВП за первый квартал 1994 года. При этом на 0,1% ВВП сократились расходы на социальные цели, на 0,4% ВВП - расходы на народное хозяйство. Ссуды за вычетом погашений сократились с 2% ВВП до 0,7% ВВП. В результате 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 в размере 7,5 трлн. руб.

Задолженность бюджета за 1993 год была погашена в первом квартале по данным Минфина РФ в объеме 3,5 трлн. руб. Оставшаяся часть погашалась путем зачета задолженности бюджета с помощью казначейских налоговых освобождений. Объем

налоговых освобождений - 1,75 трлн. руб. в отчетах Минфина об исполнении бюджетов РФ в 1994 году входит в состав доходов и соответствующих статей расходов (ассигнования тем налогоплательщикам, перед которыми Минфин погашал задолженность, предоставляя освобождение от налогов на соответствующую сумму).

Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось. 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. Это произошло за счет некоторого увеличения в марте-июне поступлений в бюджетную систему налога на прибыль (0,3% ВВП), налога на имущество предприятий (0,4% ВВП), спецналога (0,4% ВВП), акцизов (0,1% ВВП), доходов от ВЭД (2% ВВП).

Поступления в республиканский бюджет выросли с 10,7% ВВП в первом квартале до 12,6 % ВВП в первом полугодии 1994 года.

При анализе необходимо учитывать изменение порядка отражения доходов бюджета в официальной статистике Минфина РФ, осуществленное в мае 1994 года. До мая 1994 года доходы государства от операций в валюте непосредственно не отражались в статистике. Соответствующие доходы государства аккумулировались в Республиканском валютном резерве, а в бюджете фиксировались лишь операции по продаже валютных средств из этого источника. Начиная с мая 1994 года в бюджете стали отражаться доходы и расходы государства от операций в валюте.

В наших таблицах 4.2.3-2. доходы от продажи Министерством финансов валютных средств отражались в разделе неналоговых доходов. Однако перенос отмеченной статьи в раздел доходов от внешнеэкономической деятельности вызвал изменение не только соотношения налоговых и неналоговых доходов, но и объема доходов. Это объясняется тем, что доходы от продажи валюты лишь в среднем отражали доходы от централизованного экспорта и др. валютных поступлений, т.к. наблюдался лаг между поступлением средств в республиканский валютный резерв и поступлением доходов от продажи из него валютных средств.

Описанное изменение бюджетной статистики в целом несколько приблизило ее к общепринятым классификациям. Однако будучи произведенным в середине года оно нарушило сопоставимость данных между первыми четырьмя и оставшимися месяцами 1994 года. Подробнее особенности бюджетной классификации и статистики будут рассмотрены в следующем разделе.

Исполнение расходной части бюджетов в первом полугодии следовало за динамикой доходов. В соответствии с Законом "О финансировании расходов из федерального бюджета во II квартале 1994 года" Правительству РФ было разрешено финансирование исходя из проектировок федерального бюджета на 1994 год, одобренных Правительством, в меру фактического поступления налогов и платежей. На покрытие дефицита федерального бюджета во II квартале Центральному Банку было разрешено предоставить Правительству кредит в размере 10,6 трлн. рублей сроком на 10 лет из расчета 10% годовых.

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).

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 том числе государственная поддержка важнейших отраслей народного хозяйства - на 58%, социально-культурные мероприятия - на 88%, наука - на 67%, оборона - на 74%, государственное управление - на 82%.

Таблица 4.2.3-2. Исполнение консолидированного бюджета России в 1994 г. (в % от ВВП)

1994		I	II	V		I	II	III	X		I	II
1. Подоходный налог с физических лиц	,4	,4	,5	,5	,4	,5	,6	,6	,7	,7	,7	,8
2. Налог на прибыль предприятий	,0	,5	,4	,7	,8	,7	,6	,8	,7	,6	,7	,7
3. НДС	,4	,7	,5	,2	,2	,1	,4	,4	,5	,8	,8	,9
4. Спецналог	,0	,0	,3	,6	,7	,7	,8	,8	,8	,9	,9	,9
5. Акцизы	,9	,8	,9	,9	,9	,9	,0	,0	,0	,0	,1	,2
6. Налоги на внешнюю торговлю	,8	,9	,8	,8	,4	,1	,8	,6	,6	,7	,7	,0
7. Прочие налоги	,5	,4	,6	,7	,8	,9	,0	,2	,3	,4	,5	,6
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	9,1	7,7	9,1	9,4	2,2	2,0	2,1	2,5	2,6	3,1	3,4	4,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,5	,4	,8	,8	,3	,4	,9	,7	,7	,6	,5	,7
ИТОГО ДОХОДОВ	0,6	9,1	2,9	2,2	5,5	5,4	5,0	5,2	5,3	5,7	5,9	6,9
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	7,2	9,2	8,7	8,7	9,8	9,8	0,9	1,4	1,6	2,1	2,0	3,3
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	,0	,0	,0	,1	,1	,1	,3	,2	,1	,1	,1	,1
2. На оборону	,6	,4	,7	,5	,2	,1	,0	,2	,1	,2	,1	,4
3. На содержание правоохранительных органов	,7	,9	,8	,8	,8	,7	,8	,8	,7	,8	,8	,8
4. На науку	,7	,6	,6	,6	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5
5. Социальн. и	,8	,4	,4	,3	,2	,6	,5	,5	,5	,5	,5	,6

коммунальные услуги													
6. Государственные услуги народному хозяйству	,5	,4	,7	,5	,5	,5	,1	,4	,5	,7	,9	0,1	
7. Прочие функции	,9	,5	,4	,0	,5	,4	,8	,9	,1	,3	,2	,7	
7.1. Прочие расходы	,3	,6	,9	,8	,3	,2	,5	,5	,6	,7	,7	,3	
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	,1	,4	,9	,6	,8	,8	,7	,7	,8	,8	,8	,8	
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	,4	,5	,7	,6	,9	,9	,0	,1	,1	,1	,1	,2	
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	,1	,0	,0	,0	,5	,4	,6	,6	,7	,6	,5	,5	
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,9	,7	,0	,5	,8	,6	,9	,5	,7	,0	,6	,6	
1. Предприятиям	,3	,8	,8	,0	,8	,2	,3	,3	,5	,6	,5	,4	
2. Недоперечислено доходов бюджету Центральным банком	,6	,9	,3	,5	,7	,3	,4	,3	,2	,5	,2	,3	
3. Кредитные операции (сальдо)					,3	,2	,2	,9	,0	,0	,9	,0	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	8,0	0,9	9,7	0,2	2,6	2,5	3,9	4,9	5,3	6,1	5,6	7,0	
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	7,4	12	6,8	8,0	7,0	7,1	8,9	9,7	10	10	9,6	10	
Таблица 4.2.3-2 (продолжение) Исполнение федерального бюджета России в 1994 г.													
(в % от ВВП)													
1994		I	II	V		I	II	III	X		I	II	
1. Налог на прибыль предприятий	,9	,4	,8	,9	,8	,7	,7	,7	,6	,6	,7	,7	

2. НДС	,5	,8	,7	,5	,5	,4	,6	,6	,6	,8	,7	,8
3. Акцизы	,5	,4	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,6	,6	,6	,7
4. Спецналог	,0	,0	,3	,4	,5	,5	,5	,6	,6	,7	,7	,7
5. Налоги на внешнюю торговлю	,8	,8	,7	,7	,3	,0	,7	,5	,6	,7	,7	,0
6. Прочие налоги	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,2	,3	,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,9	,6	,3	,3	0,8	0,3	0,3	0,2	0,2	0,5	0,7	1,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	,2	,4	,4	,6	,2	,3	,7	,6	,6	,5	,4	,5
ИТОГО ДОХОДОВ	,1	,0	0,7	,8	3,0	2,6	2,0	1,8	1,7	2,0	2,1	2,7
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	5,5	8,3	6,7	6,8	7,6	7,2	8,3	8,3	8,1	8,8	8,7	9,6
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	,6	,5	,5	,5	,6	,6	,8	,7	,6	,6	,6	,6
2. На оборону	,6	,4	,7	,5	,2	,1	,0	,2	,1	,2	,1	,4
3. На содержание правоохранительных органов	,7	,8	,7	,7	,6	,6	,6	,6	,6	,7	,6	,7
4. На науку	,6	,6	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5	,5
5. Социальные и коммунальные услуги	,5	,9	,7	,8	,7	,9	,9	,9	,8	,9	,9	,9
6. Государственные услуги народному хозяйству	,4	,4	,3	,9	,8	,7	,0	,9	,7	,0	,0	,9

7. Прочие функции	,1	,6	,2	,8	,1	,9	,5	,7	,7	,0	,0	,6
7.1. Прочие расходы	,5	,8	,8	,7	,3	,2	,5	,5	,6	,7	,7	,8
7.2. Расходы на ВЭД	,1	,4	,9	,6	,8	,7	,7	,7	,8	,8	,8	,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	,4	,5	,7	,6	,9	,9	,0	,1	,1	,1	,1	,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	,1	,0	,0	,0	,5	,4	,6	,6	,7	,6	,5	,5
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления	,1	,0	,9	,9	,6	,5	,7	,7	,7	,7	,8	,4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	,7	,6	,0	,5	,8	,7	,2	,7	,8	,1	,6	,5
1. Другим уровням государственного управления	,1	,1	,1	,2	,1	,2	,3	,3	,3	,2	,2	,0
2. Предприятиям	,0	,6	,6	,5	,7	,0	,3	,2	,4	,4	,3	,2
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	,6	,9	,3	,0	,7	,3	,4	,3	,2	,5	,2	,3
4. Кредитные операции (сальдо)					,3	,2	,2	,9	,0	,0	,9	,0
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	6,2	9,8	7,6	8,2	0,4	0,0	1,5	2,0	1,9	2,8	2,2	3,1
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	7,1	11,8	6,9	8,4	7,4	7,4	9,4	10,2	10,2	10,8	10,2	10,4
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	,3	1,9	,1	,4	,7	0,6	1,2	1,5	1,1	1,8	0,9	1,2
1. Внутреннее финансирование	,3	1,9	,1	,4	,1	,2	,9	0,6	0,1	0,6	,8	0,2

2. Внешнее финансирование (нетто)	,0	,0	,0	,0	,7	,4	,3	,9	,0	,2	,0	,9	

В третьем квартале 1994 года стабилизировалась ситуация с поступлением налогов в бюджеты Российской Федерации. 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.

После принятия закона о бюджете, т.е. в третьем квартале, расходы федерального правительства стали увеличиваться несколько более быстрыми темпами. На это, разумеется, повлияли и сезонные факторы (отмеченные выше расходы на сельское хозяйство и завоз продукции в районы Крайнего Севера). Величина расходов центрального правительства увеличилась с 17,2% ВВП в январе - июне до 18,1% ВВП в январе - сентябре. Величина ссуд за вычетом погашений - с 2,7% ВВП в январе - июне до 3,8% ВВП в январе - сентябре.

За январь - сентябрь 1994 года федеральные расходы на государственное управление увеличились до 0,6% ВВП (0,5% ВВП - в первом квартале), в связи с недофинансированием оборонного заказа расходы на оборону снизились до 4,1% ВВП (4,7% ВВП - в первом квартале), до 1,8% ВВП выросли социальные расходы бюджета (1,7% ВВП - в первом квартале), до 2,7% ВВП - расходы на народное хозяйство (2,3% ВВП - в первом квартале).

Дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года. 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).

Таким образом, в первые три квартала 1994 года правительство В. Черномырдина проводило так называемую “умеренно ограничительную” финансовую политику. Это выражалось, как было показано, в бюджетном дефиците 7% - 10% ВВП, темпах роста кредитов Центрального банка около 9% в месяц, темпах роста денежной массы М2 около 10% в месяц (см. табл. 4.2.1-2.), темпах роста цен около 8% в месяц. Наиболее высокими были темпы роста денежной массы в мае - июле 1994 года (май - 17,1%, июнь - 13,4%, июль - 12,9%),

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.

4.2.4. Курс на жесткую финансовую политику конца 1994 года

В начале осени 1994 года правительство, руководимое В. Черномырдиным, достаточно 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 составила бы 3% - 5% в месяц.

Однако в августе - сентябре начала разрабатываться принципиально иная схема. Речь пошла о резком ужесточении денежной и бюджетной политики с тем, чтобы к концу 1995 год обеспечить действительную финансовую стабилизацию с темпами инфляции около 1% в месяц.

При утвержденном бюджете на 1994 год это изменение политики, как будет показано, 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.

Объем сбора налогов в федеральный бюджет увеличился с 10,1% ВВП в январе - сентябре до 11,2% ВВП в целом за 1994 год. Налоговые поступления в консолидированный бюджет России достигли 24,2% ВВП за двенадцать месяцев, против 22,6% ВВП за три квартала 1994 года. При этом налог на прибыль составил 32% налоговых поступлений (7,8% ВВП), НДС - 24% налоговых поступлений (5,9% ВВП), подоходный налог - 12% (2,8% ВВП), акцизы - 5% (1,1% ВВП).

Доходы консолидированного бюджета достигли за двенадцать месяцев 1994 года 26,9% ВВП, федерального бюджета - 12,7% ВВП. В помесечном исчислении доходы федерального бюджета составили в октябре 14,4% месячного ВВП, в ноябре - 12,4%, в декабре - 16,3%.

Однако расходы бюджетов нарастали не меньшими темпами, чем доходы, в результате чего дефицит федерального бюджета сохранялся в четвертом квартале на уровне около 10% ВВП. В целом за 1994 год расходы федерального бюджета на управление составили 0,6% ВВП, расходы на социальные цели и народное хозяйство остались на уровне второго - третьего кварталов (1,9% ВВП и 2,9% ВВП, соответственно). Особенно резко, что связано с погашением задолженности по оборонному заказу и войной в Чечне, выросли в декабре оборонные расходы. Если в октябре расходы на оборону составили 4,6% месячного ВВП, в ноябре - 3,5%, то в декабре - 6,8% ВВП. В результате в целом за год расходы на оборону достигли 4,4% ВВП. Несколько увеличились и расходы на содержание правоохранительных органов. Дефицит федерального бюджета составил в 1994 году 10,4% ВВП.

За 1994 год рост объемов кредитов ЦБ РФ составил 223%. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального Банка России составил за двенадцать месяцев 10,3%.

При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%.

В целом за год денежный агрегат М₂ увеличился в 3,19 раза Среднемесячный темп прироста составил 10,1 %. Индекс инфляции за год составил 315 % (к декабрю 1993 года, см. табл. 4.2.4-1) .

Курс рубля на конец года составил 3550 за долл., что на 184 % больше, чем в декабре 1993 года (см. табл. 4.2.4-2) .

Особенности бюджетного процесса 1994 года, во многом были predeterminedены чисто техническими просчетами 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.

Ни Министерство экономики, ни Министерство финансов не учли в прогнозе последствий достаточно резкого ужесточения финансовой политики в конце 1993 года. Между тем, если в целом за 1993 год денежный агрегат М₂ увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года М₂ рос на 6,8% в месяц. Таким образом, вследствие рестриктивной бюджетной и денежной политики конца 1993 - начала 1994 года темпы инфляции к весне - лету 1994 года достигли наименьших за годы реформ значений: 7% - май, 6% - июнь, 5% - июль, 5% - август.

Таблица 4.2.4-1. Денежные агрегаты М0 и М2 в 1994 г.													
1994			I	II	V		I	II	III	X		I	
МО	(в	2991	4619	5967	9403	9536	2750	6040	6722	8210	8860	0284	4791
млрд.руб.)													
М2	(в	8650	1011	4772	2352	8272	5833	2552	1285	5949	1546	6791	04716
млрд.руб.)													
Темпы прироста М2, в %					7	1	3	0	2				
Доля наличных в М2		4%	6%	6%	7%	4%	5%	6%	3%	3%	2%	1%	3%
Индекс розничных цен		8%	1%	%	%	%	%	%	%	%	2%	4%	6%

Таблица 4.2.4-2. Динамика курса рубля в 1994 г.														
1994			I	II	V		I	II	III	X		I	II	
Официальный курс рубля (на конец периода), рублей за 1 доллар США		542	657	753	820	916	989	052	153	596	055	232	550	



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 вызвали в 1994 году финансирование непосильных для государства расходов, десятипроцентный бюджетный дефицит и, как следствие, рост инфляции. В результате, ошибочный завышенный прогноз инфляции и ВВП привел к тому, что расходы бюджета и, соответственно, фактическая инфляция и номинальный ВВП оказались выше, чем могли бы быть, если бы проект бюджета строился на основе более проработанного макроэкономического прогноза.

Тем не менее, как это имело место и в 1993 году, профинансировать весь объем расходов, зафиксированный в законе о бюджете правительство не решилось. В таблице 4.2.4-3. приведены данные об исполнении федерального бюджета в 1994г.

Представленные данные, позволяющие сравнить утвержденные в законе цифры и их фактическое исполнение. Кроме того в таблице проект бюджета на 1994 год приведен в вид, соответствующий фактическому ВВП прошлого года (номинальные показатели бюджета умножены на коэффициент 630/725, где 630 трлн. руб. - фактический ВВП, 725 трлн. руб. - прогнозный, заложенный в расчеты бюджета). Таблица показывает, что налоговые доходы бюджета составили 58% от зафиксированной в законе цифры, однако даже, если учесть ошибку в прогнозировании ВВП, произошло недопоступление налогов на 34%. В целом доходов федерального бюджета получено в размере 63% от утвержденных в законе. Если же скорректировать запланированные доходы на меньший объем ВВП, то 73%.

Расходы бюджета 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 финансировании.

Наименование показателей	План на 1994 г.	План, скорр. с учетом инфляции	Исполнение	% от плана	% от скоррект. плана
Доходы					
Налоговые доходы, из них%	9722	84485,2	56023	57	66
Налоговые доходы, из них%	5			,6	,31
Прямые налоги на прибыль, доход, прирост капитала, в т.ч.:	2204	19152	17239,4	78	90
- налог на прибыль	0	2204	17125,5	,2	,01
- личный подоходный налог	0		113,9	,7	,42
Налоги на товары и услуги, в т.ч.:	6241	54235,6	32416,9	51	59
- налог на добавленную стоимость	4	3955	23735,7	,9	,77
- акцизы	7	34373,7	4456,1	60	69
- спецналог	2,1	13670,7	4225,1	28	,05
	7124	6191,3		,3	,6
	,9			59	68
				,3	,24

Налоги на имущество, в т.ч.:	258,3	224,5	377,3	14,6	16,1
- налог на имущество предприятий	123,9	107,7	-	-	-
- налог на операции с ценными бумагами	134,4	116,8	377,3	28,0	32,0
Платежи за использование природных ресурсов, в т.ч.:	3551,9	3086,5	1014,8	28,6	32,8
- отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	1996,4	1734,8	635,8	31,8	36,6
Земельный налог	231,9	201,5	110,8	47,8	54,9
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции и доходы от ВЭД	2997,7	26049,2	22032	73,5	84,5
Прочие налоги, сборы и пошлины	370,8	322,2	4863,72		
Неналоговые доходы, в т.ч.:	2810,7	24424,3	22590,4	80,4	92,4
- поступления от приватизации предприятий	329,1	286	116,3	35,3	40,6
Прочие неналоговые доходы	1138	988,9	442,15	38,9	44,7
Итого доходов федерального бюджета	1244,7	108166,2	78613,4	63,2	72,6
Расходы					
Гос.управление	3474,3	3019	3847,2	11,0	12,7
Международная деятельность	1883,7	16369,3	4721,7	25,1	28,8
Национальная оборона	4001,9	34775,5	28018,1	70,5	80,5
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1302,9	11322,5	10753,7	82,5	94,9
Фундаментальные исследования и содействие НТП	4974,4	4322,6	2964,6	59,6	68,5
Народное хозяйство, в т.ч.:	4473,3	38871,4	30241,1	67,6	77,8
- конверсия оборонной промышленности	729,8	634,2	666,7	91,4	105,1
Образование	7150,6	6213,6	5488,1	76,8	88,3
Культура, искусство и средства массовой информации	2449,8	2128,8	1655	67,6	77,7
Здравоохранение и физкультура	3825,9	3324,6	2320,9	60,7	69,8
Социальная политика, в т.ч.:	2592	2252,4			
- социальная помощь	1607,8	1397,1	999,2	62,1	71,5
- молодежная политика	24,8	21,6	14,1	56,9	65,4
Погашение и обслуживание внутреннего долга	6310,6	5483,7	7498,4	11,8	13,6
Погашение и обслуживание внешнего долга	9001,6	7822,1	3632,5	40,4	46,4
Прочие расходы, в т.ч.:	3809,6	33104,2	37460	98,3	113,1
- финансовая помощь другим уровням власти	2696,9	23433,3	24950	92,5	106,4
- всего расходов	1944,9	169009,7	146419,7	75,3	86,6
Превышение доходов над расходами	-	-	-	96,8	111,4
Внутреннее финансирование, в т.ч.:	5367,8	46644,7	65592,8	12,2	14,6

ЦБ	- финансирование за счет	4826 9,4	41944,4	48084,5	99 ,6	11 4,64
ценных бумаг	- поступления от продажи	3779	3283,8	6910,7	18 2,9	21 0,45
	- прибыль ЦБ	1580	1373	1580	10 0	11 5,08
	Внешнее финансирование	1633 9,9	14198,8	6147,8	37 ,6	43 ,3

Единственной статьёй расходов, по которой наблюдается превышение расходов над плановыми, является государственное управление. Государственное управление профинансировано на 110% от зафиксированной в законе величины.

Расходы на социальные цели профинансированы на 75% плана, в том числе образование - 76%; культура, искусство и средства массовой информации - 67%; здравоохранение - 61%; социальное обеспечение - 40%.

На низком уровне находится финансирование народного хозяйства - 67%. При этом в наибольшей степени недофинансируются капитальные вложения. В крайне тяжелом положении находится российская наука - из бюджета выделено только 59% плановых назначений.

Расходы на оборону профинансированы на 70% плана. Несколько выше процент финансирования правоохранительных органов, судебной власти и прокуратуры - 82%.

Таким образом, несмотря на то, что профинансированы были крайне высокие в реальном выражении расходы, в течение года нарастали объемы невыполненных обязательств.

Согласно “Заявлению правительству РФ и Центрального Банка РФ об экономической политике в 1994 году”, подписанном в мае 1994 года, кассовой дефицит расширенного правительства (консолидированный бюджет и чистый баланс всех государственных внебюджетных фондов) должен был быть ограничен в первом полугодии 18,4 трлн. руб. В рамках этих целей дефицит федерального бюджета не должен был превышать за шесть месяцев 20,9 трлн. руб.

Как показано выше (табл. 4.2.1-3), дефицит консолидированного бюджета составил 19,6 трлн. руб. Дефицит расширенного правительства (вместе с внебюджетными фондами) - 18,5 трлн. руб. Дефицит федерального бюджета, достиг 20,2 трлн. руб.

Однако заметим, что данные таблицы 4.2.1-3 отличаются от официальной статистики Минфина РФ (на величину прибыли Центрального Банка РФ 1,58 трлн. руб., которая в нашем материале включается в доходы бюджета и на некоторые другие статьи). Поэтому, если придерживаться методологии Минфина РФ, то установленное в Заявлении ограничение дефицита расширенного правительства несколько превышено (на 1,6 трлн. руб.) так же, как и федерального бюджета (на 0,9 трлн. руб.).

Ограничение дефицита бюджета в целом за год нарушено более значительно. Дефицит расширенного правительства должен был не превысить значения 48,2 трлн. руб., а фактически он составил 63,9 трлн. руб. (по классификации Минфина РФ). Дефицит федерального бюджета имел в качестве ограничения величину 53,8 трлн. руб. Фактически он достиг 67,9 трлн. руб. (10,8% ВВП - по классификации Минфина РФ). Дефицит федерального бюджета составил 10,4% ВВП. Этот дефицит профинансирован за счет

кредитов ЦБ России - 7,6% ВВП, продажи государственных ценных бумаг - 1,1% ВВП, выпуска казначейских обязательств - 1,1% ВВП, внешнего финансирования - 0,9% ВВП. При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%.

* * *

Итак, бюджетная политика на протяжении первых трех лет осуществления радикальной экономической реформы характеризовалась периодами ужесточений и ослаблений. Нам представляется, что это был абсолютно неизбежный процесс, вызванный нестабильной политической ситуацией, наличием сильных проинфляционистских лобби, непониманием, бытующем в обществе, необходимости финансовой стабилизации как предпосылки потенциального экономического роста. Тем не менее, за прошедшее время реформаторским силам удалось осуществить серьезные изменения во всех сферах общественной жизни, что нашло свое отражение в той трансформации, которую претерпели государственные финансы России за 1992 - 1994 годы. В следующем разделе мы подробнее рассмотрим произошедшие изменения.

5. Реконструкция доходов и расходов государства в 1992 - 1994 годах (особенности бюджетной классификации)

Бюджетная классификация и отчетность в Российской Федерации регулируется Министерством финансов РФ. В конце 1992 года письмо МФ "О месячной отчетности об исполнении бюджетов в Российской Федерации" заменило союзные правила отчетности. Классификация доходов и расходов бюджета была утверждена в конце 1990 года и изменена летом 1992 года. С тех пор в нее неоднократно вносились разного рода мелкие и крупные изменения, постепенно приближая ее к общепринятым стандартам. В настоящее время действует новая бюджетная классификация, введенная с 1 января 1995 года приказом Министерства финансов от 29.12.94.

Рассмотренные нами в предыдущем разделе данные об исполнении бюджетов основываются в основном на Месячных отчетах об исполнении бюджетов в Российской Федерации, подготавливаемых Министерством Финансов. Цифры, приводимые в табл. 4.1.1-1, 4.2.1-1, 4.2.3-2, несколько отличаются от официальных данных, но отличия возникают не в силу корректировок каких-либо значений, а из-за другой группировки данных. Группировка отчетных данных, использованная в этих таблицах, на наш взгляд, больше приближена к общепринятым стандартам и позволяет лучше анализировать бюджетную политику.

Однако в месячных отчетах об исполнении бюджетов в Российской Федерации не учитывали в 1992 - 1994 годах многих финансовых операций правительства. Поэтому, как и в других странах, осуществляющих переход к рыночной экономике (см. Танзи В. Налогово-бюджетная политика и экономическая перестройка стран, переходящих к рыночному хозяйству. Международный валютный фонд, Март 1983), бюджетная статистика и, в частности, показатель дефицита бюджета плохо характеризует экономическую политику в целом. Поэтому в данном разделе мы рассмотрим реконструкции доходов и расходов государства в 1992 - 1994 годах, при работе над которыми нами кроме статистики Министерства финансов использовалась информация Центрального банка РФ, Госкомстата РФ, Госналогслужбы РФ, Министерства внешнеэкономических связей РФ, Минэкономики РФ, внебюджетных фондов.

Следует учитывать, что бюджетная классификация, использовавшаяся в России в 1992 - 1994 гг., была достаточно далека от общепринятой. Поэтому при работе над реконструкцией консолидированного бюджета нами кроме статистики Министерства финансов использовалась информация Госкомстата РФ, Госналогслужбы РФ, Министерства внешнеэкономических связей РФ, Минэкономики РФ, внебюджетных фондов.

В таблице 5-1 приведена реконструкция консолидированного бюджета России, включая внебюджетные фонды в 1992 году. При этом бюджетная статистика Минфина РФ была скорректирована нами как при оценке доходов, так и расходов бюджета.

При оценке доходов бюджета мы перегруппировали доходные источники таким образом, чтобы иметь возможность проанализировать отдельно различные налоги (на прибыль предприятий, на доходы физических лиц, на собственность, на товары и услуги, на внешнюю торговлю) и неналоговые поступления.

Кроме изменения классификации доходов при оценке их величины необходимо учитывать средства, которые государство получало в первом полугодии 1992 г. в результате обязательной реализации части валютной выручки предприятий-экспортеров по завышенной обменной ставке (0,018 долл./руб.). Эти доходы бюджета в первом полугодии составили около 110 млрд. руб. (или 2,4% ВВП), учитывая как поступления в Республиканский валютный резерв, так и часть валютной выручки, оставляемой предприятиями-экспортерами за границей для централизованных закупок государством продовольствия, медикаментов, минеральных удобрений и др.

При оценке расходов в 1992 году необходимо принимать во внимание субсидирование импорта, неучитываемое в статистике Минфина РФ. В первом полугодии субсидирование импорта осуществлялось путем продажи валюты предприятиям - импортерам по завышенной обменной ставке (в январе - июле ставка составляла в среднем около 0,05 долл./руб.). Со второго полугодия 1992 года был введен единый курс рубля и предполагалось, что с лета предприятия - импортеры будут покупать валюту по рыночному курсу, а если продажа импортируемых товаров осуществляется по ценам более низким, чем контрактные цены, пересчитанные в рубли по курсу, то дотирование разницы должно было осуществляться из бюджета. Однако на практике этот порядок был скорректирован. Предприятиям - импортерам выделялась валюта, но они не погашали немедленно возникающих перед бюджетом обстоятельств. Сначала осуществлялся ввоз товара, затем его продажа по расчетной цене, которая в среднем составляла около 30% от контрактной, пересчитанной в рубли и выручка вносилась в бюджет. В результате цены импортируемых за счет государственных кредитов товаров дотировались примерно на 70%. Отметим, что до середины 1992 года все импортируемые товары, а не только централизованный импорт не облагались пошлинами, что способствовало резкому росту импорта потребительских товаров. Только в июле был введен сначала временный импортный таможенный тариф, а с сентября постоянный.

Здесь сразу надо оговориться, что полученные нами суммы внешнего финансирования, также как и объемы ценовых субсидий очевидно являются сильно завышены, вследствие применения для их оценки текущего курса рубля по отношению к доллару. Этот курс отражает соотношение спроса и предложения валюты, которое определялось соотношением внутренних и внешних цен на узкую группу товаров, участвующих во внешнеторговом обмене. В различные моменты рассматриваемого периода динамика курса значительно отличалась от динамики паритета покупательной способности рубля по отношению к иностранным валютам. За 1992 год в целом изменение реального курса рубля (отношение инфляции к номинальному курсу доллара) составило примерно одиннадцать раз (26,1/2,32). В 1993 году рост реального курса рубля продолжался и составил 3,1 раза (9,4/3), в 1994 году рост номинального курса доллара составил 2,8, а инфляция - 3,15, таким образом, реальный курс рубля вырос в 1,1 раза. Однако и в начале 1995 года российские потребительские цены составляли около 40% от уровня американских цен.

Таблица 5-1. 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	64,6	3,3	353,5	5,5			199,9	11,1	2,2%
1.1. Подох.налог с физ.лиц			31,4	0,4			431,1	2,4	5,5%
1.2. Налог на прибыль предприятий	64,6	3,3	22,1	0,1			156,8	8,7	1,8%
2. Отчисл. в фонды соц.страх.					150,2	1,9	215,9	11,4	2,4%
2.1. Работающие по найму					72,4	0,4	72,5	0,4	1,1%
2.2. Работодатели					78,2	1,5	207,8	11,5	2,3%

Пенсионный фонд					716	1	9	171	9.5	1
						.5	6		9%	
Фонд соц.страхования					93	2		293	1.6	3
						.6			%	
Фонд занятости населения					9	5	0	59	0.3	1
						.3			%	
Фонд соц. поддержки населения					0	1	0	10	0.1	0
						.1			%	
3. Налоги на собственность	19	0						128	0.7	1
	.1	09	.6						%	
3.1. Налог на имущество								55	0.3	1
		5	.3						%	
3.2. Земельный налог	17	0						71	0.4	1
	.1	4	.3						%	
3.3. Налог на операции с ценными бумагами	2	0						2	0.0	0
	.0		.0						%	
4. Внутр. налоги на тов. и услуги	17	9						242	13.	2
	01	.4	20	.0			1	4	7%	
4.1. НДС	15	8						199	11.	2
	01	.3	98	.8			9	1	2%	
4.2. Акцизы	10	0						212	1.2	2
	1	.6	11	.6					%	
4.3. Лиценз. сбор за производство и реализ. алкоголя								1	0.0	0
			.0						%	
4.4. Платежи за польз. недрами и природными ресурсами			10	.6				110	0.6	1
									%	
4.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	73	0						73	0.4	1
	.4								%	

4.6. Поступление средств в фонд ценового регулирования	26	0					26	0.1	0
	.1							%	
5. Налоги на внешнюю торговлю	68	3					697	3.9	8
	.8			.0				%	
5.1. Импортная пошлина	63	0					63	0.3	1
	.4							%	
5.2.Экспортная пошлина	28	1					297	1.6	3
	.6			.0				%	
5.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	22	1					227	1.3	3
	.3							%	
5.4. Поступления в связи с использо. завышенного обменного курса при покупке валюты	11	0					110	0.6	1
	.6							%	
6.Прочие налоги	93	0					173	1.0	2
	.5	1	.4					%	
6.1. Госпошлина									0
								%	
6.2. Прочие налоги и сборы	93	0					164	0.9	2
	.5	2	.4					%	
6.3. Налог с оборота							4	0.0	0
				.0				%	
6.4. Налог с продаж							5	0.0	0
				.0				%	
7. Внебюджетные фонды					1	0	121	6.7	1
					212	.7	2	4%	
7.1. Дорожн. фонды					2		287	1.6	3
					87	.6		%	
7.2. Фонд финансир. НИОКР					1	0	114	0.6	1
					14	.6		%	

7.3. Фонды фин. регулир. в ТЭК					64	5	1	3	564	3.1	6
7.4. Фонды фин. регулир. в металлургич. промышленности					02	1	0	102	0.6	1	
7.5.Прочие					45	1	0	145	0.8	2	
ИТОГО НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	48	31	1	271	2.6	362	3	878	48.9	9	
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ											
1. Поступления от переоценки товаров		34	0					44	0.2	0	
2. Остатки бюджетных ср-в на нач. года. обращаемые на покрытие расх.			0					20	0.1	0	
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ		19	0					62	0.3	1	
Доходы от приватиз.		19	0					62	0.3	1	
ИТОГО ДОХОДОВ	01	32	1	344	3.0	362	3	890	49.00	1	
ДОТАЦИИ										0	
Субвенции мест. бюджетам				99	.7	1	5			0	
Дотации Пенс. фонду						1	5			0	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	01	32	1	643	4.6	413	3	890	49.00	1	
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ											

РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ													
I. Государственные расходы	75	64	3	253	2.5	412	3.4	90	7	107	59.	8	1%
1. Гос.услуги общего назначения		42	0	4	.4					106	0.6	1	%
2. На оборону	5	85	4							855	4.7	6	%
3. На содерж. правоохранит. органов	0	24	1		.0					245	1.4	2	%
4. На науку	4	10	0		.0					107	0.6	1	%
5. Социальные и коммун. услуги	9	48	2	71	.4	618	.0	9	7	302	16.	2	3%
5.1.Образование	0	23	1	49	.5					679	3.8	5	%
5.2.Культура. искусство и ср-ва масс. информации		59	0	7	.3					116	0.6	1	%
5.3.Здравоохранение и физкульт.		53	0	15	.3					468	2.6	4	%
5.4.Программа молодежной политики													
5.5. Социальн. обеспечен.		18	0	0	.3	618	.0	9	6	168	9.3	1	3%
5.6. Дотация Пенсионн. фонду		51	0									0	%
5.7. Программы ЧаЭС и Семипалатинска		78	0							78	0.4	1	%
6. Гос.услуги. предоставляемые народному	95	29	1	64	.3	94	.4	3	4	475	26.	3	6%

хоз-ву										
- Капитальные вложения	5	31.7	1						0.0%	0
-Дотации к ценам	3	31.7	1						0.0%	0
- Субсидии импортерам	00	19.5	1				0	190	10.4%	1
- За счет внебюдж. фондов						94	7.4	794	4.4%	6
7. Прочие функции	84	11.6	6	46	.4			113	6.3%	9
7.1. Прочие расходы	8	22.3	1	46	.4			473	2.6%	4
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	7	41.3	2					417	2.3%	3
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. госдолга	0	12.7	0					120	0.7%	1
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	0	12.7	0					120	0.7%	1
7.5. Субвенции другим уровням гос. управл. из республ. бюджета	9	29.7	1					X	X	
8. Прочие расходы	6	56.1	3					566	3.1%	4
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	07	25.3.9	1	4	.2		2	249	13.9%	1
1. Другим уровням государственного управления		49.3	0							
2. Предприятиям	2	89.9	4	4	.2			926	5.1%	7
2.1. Из бюджета		88	0					122	0.7%	1

		.5	4	.2						%
2.2. Госкредиты за счет ЦБ	4	80	4					804	4.5	6
3. Кредиты странам СНГ	66	15	8					156	8.7	1
		.7					6		2%	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	82	89	4	287	2.7	412	2	82	132	73.00%
		9.7					3.4	5		
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	5781	-	-	56	.0	001	1	4376	-	24.2
		32.0					.5			
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	81	57	3							
		2.0	9	.3						
1. Внутреннее финансирование	16	35	1							
		9.5	9	.3						
1.1. Через другие уровни государственного управления			9	.3						
1.2. Через Центр. банк	16	35	1							
		9.5								
1.2.1. Кредиты правительству для покрытия дефицита бюджета	46	11	6							
		.3								
1.2.2. Кредиты правительству в т.ч.	70	23	1							
		3.1								
-на конверсию		77	0							
		.4								
-на инвестиц.	5	10	0							
		.6								
- на геолого-разв. работы		22	0							
		.1								

- на пополнение оборотных средств	0	60 .3	3						
- на кредиты странам СНГ	66	15 .7	8						
2. Внешнее финансирование (нетто)	65	22 2.5	1						
- займы	02	25 3.9	1						
- требуемое погашение	3741	- 20.7	-						
- отсрочка долга в т.ч.	55	29 6.4	1						
- проценты	25	10 .7	5						
- рост просроч. задолж.	8	78 .4	4						
СПРАВОЧНО: в 1992 году ВВП составил 18 063 млрд. руб									

Таким образом, пересчет полученного в 1992 году внешнего финансирования, из долларовой выражения в рубли завышает его реальную оценку более чем на порядок. Однако использование для такого пересчета не текущего курса рубля, котируемого на Межбанковской валютной бирже, а каких-либо искусственных оценок типа расчетного паритета покупательной способности рубля и доллара, на наш взгляд, еще менее корректно.

В приведенной реконструкции в состав консолидированного бюджета включены данные о доходах и расходах внебюджетных фондов.

Реконструкция системы государственных финансов в 1992 году показывает, что доходы бюджета и внебюджетных фондов составили около 50% ВВП. Это примерно соответствует уровню, наблюдавшемуся в СССР в относительно благополучные с точки зрения состояния финансов 1980-1985 годы и значительно выше уровня 1991 года. Такой уровень налоговых изъятий, вступающий в определенное противоречие с тяжелым положением в области государственных финансов, требует специальных пояснений.

Во-первых, мы не исключаем возможности того, что использовали заниженную оценку ВВП за 1992 год. Госкомстат РФ первоначально опубликовал оценку ВВП, равную 14,5 трлн. руб. Затем она была увеличена до 20 трлн. руб. Последний вариант составляет 18,063 трлн. руб.

Во-вторых, следует принимать во внимание то обстоятельство, что значительное превышение доходов над расходами, имевшее место во внебюджетных фондах - 5,5% ВВП, не использовалось на финансирование дефицита бюджета, так как большинство внебюджетных фондов со значительной централизацией средств было выведено из-под контроля правительства.

В-третьих, отчисления в производственные внебюджетные фонды не являются в полном смысле налогами. Начисленные суммы в значительной степени оставались на предприятиях при условии их целевого использования.

В составе доходов консолидированного бюджета России внебюджетные фонды составляют 18,9% ВВП (37%) в т.ч. фонды социального назначения - 11,9%.

Расходы консолидированного бюджета в 1992 году составили 59,7% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений - 73,5% ВВП. В расходы консолидированного бюджета России также включены расходы внебюджетные фонды - 13,4% ВВП.

Как уже отмечалось, при анализе бюджета 1992 -1994 годов необходимо принимать во внимание завышенный характер оценки тех составляющих доходов и расходов, которые первоначально номинированы в иностранной валюте. С учетом этого обстоятельства расходы консолидированного бюджета в России за 1992 год составили 59,7 % ВВП (см. табл. 5-2).

Расходы на народное хозяйство достигли 26,3% ВВП, в т. ч. импортные субсидии - 10,5% ВВП, расходы за счет внебюджетных фондов - 4,4% ВВП. При расчете импортных субсидий мы принимали во внимание импорт, осуществляемый за счет средств, оставленных экспортерами за границей (1016 млн. долл.), импорт за счет средств Республиканского валютного резерва (606 млн. долл.), импорт за счет внешних кредитов, обязательства по выплате которых несет государство (7,1 млрд. долл. в первом полугодии, 8,8 млрд. долл. за три квартала и 10,8 млрд. долл. в целом за 1992 год). В результате дотации к ценам импортируемой продукции составляют около 1600 млрд. руб., из которых подавляющая часть профинансирована за счет внешних кредитов.

Расходы на содержание органов государственной власти составили в 1992 году 0,6% ВВП, на содержание правоохранительных органов - 1,4% ВВП, на науку - 0,6% ВВП, расходы по обслуживанию государственного долга - 1,4% ВВП. Расходы социального характера - 17,0% ВВП (в т.ч. за счет внебюджетных фондов - 9% ВВП. Ссуды за вычетом погашения в 1992 году достигли 13,8% ВВП. Заметим, что весьма крупной статьёй здесь являются включенные нами в бюджет кредиты странам СНГ - 8,7% ВВП.

Как видно из таблицы 5-1, сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений составило в 1992 году 32% ВВП. Что же касается воздействия дефицита государственных финансов на денежную ситуацию, то показателем более информативным, чем дефицит федерального бюджета, рассчитываемый Министерством финансов (5,3% ВВП), является указанное сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений, но без учета субсидий импортерам. Этот показатель составил в 1992 году 21,5% ВВП.

Следует отметить, что в состав бюджетных ссуд в данной реконструкции из-за отсутствия достоверной информации не включены значительные по размерам по существу правительственные, (как и учтенные конверсионный, инвестиционный и др.), кредиты выдаваемые Центральным банком. Среди них кредиты сельскому хозяйству, кредиты на осуществление завоза товаров в районы Крайнего Севера. В результате представленная в таблице реконструкция не вполне сопоставима с реконструкцией доходов и расходов в 1993, 1994 годах.

Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось за счет внешних кредитов (12,5 % ВВП - нетто) и кредитов Центрального Банка России (19,4 % ВВП). Как уже отмечалось, к оценке объема внешнего финансирования следует подходить с большой степенью условности из-за различий между текущим курсом и паритетом покупательной способности рубля. Различие же между официальными цифрами внутреннего финансирования и приводимыми в таблице объясняется тем, что в объем внутреннего финансирования через ЦБ России входят как кредиты правительству, направляемые на покрытие дефицита бюджета, так и кредиты, официально в 1992 году в бюджет не включаемые, и направляемые на поддержку предприятий, осуществляющих конверсию производства военной продукции (0,4% ВВП), на инвестиции (0,6% ВВП), на геолого-разведочные работы (0,1% ВВП), на пополнение оборотных средств предприятий (3,3% ВВП), на кредиты странам СНГ (8,7% ВВП).

Приводимые нами данные за 1993 год (табл. 5-2) также отличаются от официальной статистики Министерства финансов России.

Таблица 5-2. Реконструкция государственных расходов и доходов в Российской Федерации в 1993 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет			
	млрд. руб	% ВП	млрд. руб	млрд. ВВП	млрд. руб	млрд. ВП	млрд. руб	ВВП	% бюджета	
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ										
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль	5472	3,4	35690	7,7			1162	3,0	5,9	4
1.1. Подох. налог с физических лиц			388	7,7			388	7,7	5	9,9
1.2. Налог на прибыль предприятий	5472	3,4	31302	0,0			6774	0,3	1,6	2
2. Отчисления в фонды социального страхования			6	0,0	15547	1,6	5613	0,6	0,1	2
2.1. Работающие по найму					487	4,3	87	0,3	6	0,6
2.2. Работодатели			6	0,0	15060	1,3	5126	0,3	9,5	1
Пенсионный фонд					10213	1,3	0213	0,3	3,1	1
Фонд социального страхования					2434	2,5	434	0,5	1	3,3
Фонд занятости населения					628	6,4	28	0,4	8	0,8
Фонд социальной поддержки населения					487	4,3	87	0,3	6	0,6

Государственный фонд обязательного медстрахования			6	,0	298	1,8	(	364	,8	8	1,
3. Налоги на фонд заработной платы									,0	0	0,
4. Налоги на собственность	7	7	,0	0	20	,5		97	,6	2	1,
4.1. Налог на имущество					46	,3		46	,3	7	0,
4.2. Земельный налог	1	4	,0	0	73	,2		14	,2	4	0,
4.3. Налог на операции с ценными бумагами	6	3	,0	0		,0		7	,0	0	0,
5. Внутренние налоги на товары и услуги	908	8	,5	5	523	,4		4431	,9	8,6	1
5.1. НДС	251	7	,5	4	020	,5		1271	,9	4,5	1
5.2. Акцизы	99	8	,6	0	78	,5		777	,1	3	2,
5.3. Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя					9	,0		9	,0	0	0,
5.4. Платежи за пользование недрами и природными ресурсами	48	2	,2	0	96	,4		44	,5	5	0,
5.5. Отчисления на воспроизв. сырьевой базы минерально-	10	3	,2	0		,0		10	,2	4	0,
5.6. Поступление средств в фонд ценового регулирования	00	2	,1	0		,0		00	,1	3	0,

6. Налоги на внешнюю торговлю	6	4						807	,2	8	8,
6.1. Импортная пошлина	88	0						88	,5	1	1,
6.2. Экспортная пошлина	783	1						783	,1	3	2,
6.3. Прочие поступления внешнеэкономической деятельности	9	0	1	,1				10	,1	1	0,
6.4. Поступления от монополии гос-ва на операции по централизованному экспорту	026	4	2					026	,5	2	5,
7. Прочие налоги	7	3	0	018	,6			055	,7	4	1,
7.1. Госпошлина	7	3	0	4	,1			31	,1	2	0,
7.2. Прочие налоги и сборы			24	,6				24	,6	2	1,
8. Внебюджетные фонды						902	,1	902	,1	2,7	1
8.1. Дорожные фонды						246	,0	246	,0	2	4,
8.2. Фонд финансирования НИОКР						12	,5	12	,5	0	1,
8.3. Фонды финансового регулирования в ТЭК						597	,6	597	,6	3	3,
8.4. Фонды финансового регулирования в металлургической						74	,6	74	,6	3	1,

промышленности											
8.5. Воспроизводство минерально-сырьевой базы					25	3	(	25	,2	4	0,
8.6. Прочие					948	1		948	,2	5	2,
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	2	1			5449	2		9867	3,0	9,9	8
	1210	3,1	3208	4,3							
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ											
1. Остатки бюджетных средств на начало года, обращаемые на покрытие расходов			74	,1				74	,1	2	0,
2. Прибыль Центр. Банка	2	1						042	,3	6	2,
	042	,3									
3. Проценты по кредитам, предоставленным иностранным государствам	3	0						60	,2	5	0,
	60	,2									
4. Прочие неналоговые поступления	2	0									1,
	49	,2	098	,7				347	,8	7	
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ											
1. Доходы от приватизации	6	0						19	,2	4	0,
	6	,0	53	,2							
ИТОГО ДОХОДОВ	2	1			5449	2		4109	5,7	5,3	9
	3927	4,7	4733	5,2							
ДОТАЦИИ											
1. С других уровней государственного управления			296	,6	59	3	(
1.1. Субвенции местным бюджетам			296	,6							

1.2. Дотации Пенсионному фонду						3					
						59	,2				
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	2	1				2					9
	3927	4,7	9029	7,9	5808	5,9	4109	5,7	5,3		
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ											
I. Государственные расходы	3	2				1					9
	6465	2,5	6972	6,6	9807	2,2	8589	8,4	5,9		
1. Государственные услуги общего назначения в т.ч.:	6	0									1,
т.ч.:	58	,4	18	,5			476	,9	8		
капвложения	1	0									
	4	,0									
2. На оборону	7	4									8,
	210	,4					210	,4	8		
3. На содержание правоохранительных органов в т.ч.:	2										3,
	513		11	,1			624	,6	2		
капвложения	8	0									
	5	,1									
4. На науку	8	0									1,
	94	,6	9	,0			43	,6	2		
5. Социальные и коммунал-ые услуги в т.ч.:	3	2				1					3
	191	,0	2413	,6	3647	,4	8892	7,8	5,2		
капвложения	5	0									
	1	,0									
5.1. Образование	1	0									8,
	356	,8	599	,4			955	,3	5		
5.2. Культура, искусство и ср-ва массовой информации	3	0									1,
	41	,2	06	,4			047	,6	3		
5.3.	5	0									6,

Здравоохранение и физкультура	63	,3	825	,0			388	,3	6
5.4. Программа молодежной политики			7	,0			7	,0	0
5.5. Социальное обеспечение	2	0							1,
	10	,1	95	,4			05	,5	0
5.6. Дотация Пенсионному фонду	3	0							
	59	,2							
5.7. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	3	0							0,
	62	,2		,0			70	,2	5
5.8. Пособия и компенсационные выплаты на детей			63	,4			63	,4	8
5.9. Социальные услуги за счет внебюджетных фондов в т.ч.:					1	3647	,4	3647	,4
Пенсионный фонд					1	0387	,4	0387	,4
Фонд социального страхования					2	597	,6	597	,6
Фонд занятости					6	28	,4	28	,4
Фонд социальной поддержки населения					3	5	,0	5	,0
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хоз-ву в т.ч.:	6	4			5				2
- Геолого-разведочные работы	473	,0	1847	,3	024	,1	3344	4,4	8,5
- Возмещение разниц в ценах	3	0							
	32	,2							
- Госдотации	1	1							
	860	,1							
	2	0							

	09	,1							
- Капитальные вложения	1	0							
	321	,8							
- Субсидии импортерам	1	1							2,
	930	,2					930	,2	4
- За счет внебюджетных фондов в т.ч.:					5				6,
- дорожные фонды					024	,1	024	,1	1
					272	,4	272	,4	8
- фонд НИОКР					1				0,
					62	,1	62	,1	2
- фонд финансового регулирования в ТЭК					1				2,
					948	,2	948	,2	4
- фонд финансового регулирования в металлургической промышленности					6				0,
					42	,4	42	,4	8
7. Прочие функции	1	9							1
	5526	,6	734	,1			2964	,0	5,8
7.1. Прочие расходы	3	2							6,
	680	,3	582	,0			262	,2	4
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	6	3							7,
	111	,8	0	,0			171	,8	5
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	9	0							1,
	89	,6					89	,6	2
7.4. Расходы по обслуживанию государственного внешнего долга	4	0							0,
	50	,3					50	,3	5

7.5. Субвенции другим государственного управления из республиканского бюджета	4 296	2 ,6					x		
7.6. Перечисления в республиканский бюджет на финансирование государственных программ			2	,1			2	,1	1 0,
8. Прочие внебюджетные фонды					136	1 ,7	(136	,7	4 1,
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	3 293	2 ,0	86	,4		0 ,0	(803	,3	6 4,
1. Другим уровням государственного управления	7 6	0 ,0							
2. Предприятиям	2 834	1 ,7	86	,4			420	,1	2 4,
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	3 22	0 ,2					22	,2	4 0,
4. Правительствам иностранных государств	- 450	- 0,3					450	0,3	0,5 -
- предоставлено	1 80	0 ,1					80	,1	2 0,
- амортизировано	6 30	0 ,4					30	,4	8 0,
5. Государствам СНГ	5 11	0 ,3					11	,3	6 0,
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	3 9758	2 4,5	7558	7,0	9807	1 2,2	2392	0,8	00,0 1
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	-	-				6			-

минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ПОГАШЕННЫХ ВЫЧЕТОМ	15831	9,8	471	,9	001	,7	8283	5,1	10,1
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	5831	1,8	9						
1. Внутреннее финансирование	2681	1,8	7	6	,0				
1.1. Через Центральный банк (нетто)	860	9,1	6						
-кредиты правительству для покрытия дефицита (нетто)	960	8,5	5						
-на конверсию	00	3,2	0						
-на инвестиции	00	4,2	0						
-предприятиям ТЭК	00	2,1	0						
1.2. Продажа ценных бумаг	85	1,1	0						
1.3. Кредиты МВФ	451	1,9	0						
1.4. Продажа драгметаллов из резерва Правительства	185	1,7	0						
2. Внешнее финансирование (нетто) , в т.ч.:	150	3,9	1						
выданные кредиты	950	4,0	3						
погашение	1800	-1,1	-						

СПРАВОЧНО: в 1993 году ВВП составил 162 300 млрд. руб

Минфин РФ отражал в отчетах об исполнении бюджетов внешнеэкономические операции Правительства следующим образом. Доходы от внешнеэкономической деятельности включали импортные пошлины, экспортные пошлины, рублевое покрытие затрат валюты на централизованный импорт. В расходы от внешнеэкономической деятельности входили покупка товаров для централизованного экспорта, покупка валюты в республиканский валютный резерв. Эта классификация, на наш взгляд, затушевывает экономический смысл отражаемых операций, поэтому мы включаем в состав доходов: импортные и экспортные пошлины, доходы от реализации монополии государства на операции централизованного экспорта (выручка от продажи товаров за вычетом затрат на их закупку). В состав расходов: покупку валюты в республиканский валютный резерв.

Вследствие этих различий в отчете Минфина РФ за 1993 год доходы от внешнеэкономической деятельности составляют 1,4% ВВП, а по нашим оценкам они достигли около 4,1% ВВП. Следует оговориться, что из-за отсутствия точных данных нам не удалось корректно учесть всю внешнеэкономическую деятельность государства.

Во-первых, доходы от реализации монополии государства на централизованный экспорт поступали в течение года неравномерно, нам же пришлось пересчитать валютные поступления в рубли по среднегодовому курсу.

Во-вторых, часть названных доходов не поступила в Россию, а осталась на счетах в зарубежных банках и использовалась на погашение и обслуживание внешней задолженности. Однако мы не смогли учесть соответствующие расходы или сальдировать их с доходами.

В-третьих, выручка от реализации экспортируемых товаров и затраты государства на их оплату предприятиям-производителям учтены по факту отгрузки товаров, хотя происходит значительная задержка в их оплате.

В-четвертых, оказалось невозможным полностью количественно оценить расходы бюджета, профинансированные за счет доходов от монополий на централизованный экспорт. Рассматриваемые доходы направлялись на обслуживание и погашение внешнего долга, на финансирование неторговых операций, импортные субсидии, а также на формирование республиканского валютного резерва. Часть расходов по этим операциям не нашла своего отражения в официальной статистике. В наших таблицах их оценка учтена в статье расходы на внешнеэкономическую деятельность, а так же в разделе "Прочие расходы".

Следует также отметить, что в статистике Минфина РФ продажа валюты из резерва правительства включена в раздел финансирования. У нас она учитывается в разделе доходов от монополии государства на централизованный экспорт.

Анализ таблицы 5-2, в первую очередь, показывает сохранение весьма высокого уровня налоговых изъятий в России. Доля налогов и поступлений во внебюджетные фонды в ВВП составила в 1993 году 43% ВВП. Доля доходов государства - 45,7% ВВП. Доходы внебюджетных фондов остались на уровне 1992 года - около 16% ВВП.

Расходы бюджетов и внебюджетных фондов составили 48,3% ВВП, а вместе со ссудами за вычетом погашений составили 50,3% ВВП. В 1993 г. структура расходов государства достаточно существенно изменилась. Значительно (до 14,4% ВВП) сократились расходы на народное хозяйство. Это произошло в основном за счет снижения величины импортных субсидий (до величины 1,2% ВВП). Несколько сократились

капитальные вложения, осуществляемые в народном хозяйстве за счет средств федерального бюджета (с 1,7% до 0,8% ВВП).

На 0,3% ВВП выросли затраты на содержание органов государственной власти и управления (до величины 0,9% ВВП), на 0,7% ВВП - социальные расходы государства, которые достигли 18% ВВП, в т.ч. за счет внебюджетных фондов - 8,4% ВВП. Оборонные расходы в 1993 году несколько снизились и составили 4,4% ВВП. Расходы на содержание правоохранительных органов возросли до 1,6% ВВП, расходы на науку остались на прежнем уровне 0,6% ВВП.

В целом расходы в 1993 г. составили 48,4% ВВП, а расходы вместе со ссудами за вычетом погашений - 50,8% ВВП. При этом ссуды за вычетом погашений сократились с 5,2% ВВП в 1992 г. до 2,0% ВВП в 1993 г.

Дефицит федерального бюджета достиг 9,8% ВВП, дефицит системы государственных финансов - 3,4% ВВП. В 1993 году ситуация в области финансирования дефицита бюджета также изменилась достаточно резко. Внешнее финансирование составило уже не 54 % общего объема финансирования, а лишь 20 %. В значительной степени это определяется ростом за 1992-1993 гг. реального курса рубля и, соответственно, уменьшением переоценки внешних заимствований, номинированных в долларах. Внутреннее финансирование составило 7,8% ВВП. Из них: кредиты Центрального банка правительству - 6,1 % ВВП, продажа ценных бумаг - 0,1% ВВП, кредиты Международного валютного фонда - 0,9 % ВВП, продажа золото-валютных активов - 0,7% ВВП.

В таблице 5-3 приведена экономическая классификация расходов бюджета. Из таблицы видно, что в 1993 году была весьма высока доля капитальных расходов федерального бюджета (19% расходов), которая в развитых странах редко бывает выше 8-9%. Относительно небольшая величина субвенций, и текущих трансфертов (14%) объясняется, по-видимому, тем, что их значительная часть осталась нерасшифрованной в статье прочие затраты на товары и услуги. Небольшой объем выплаты процентов по государственному долгу объясняется получением отсрочек по обслуживанию внешнего долга и неплатежами (в 1993 году из общей величины обслуживания внешнего долга 31 млрд. долл., включающей выплату процентов и погашения основной суммы, 20 млрд. долл. было отсрочено, 9 млрд. долл. составила просроченная задолженность) и крайне низкими ставками процентов по кредитам ЦБ РФ Правительству, формирующих подавляющую часть внутренних заимствований.

В 1994 году после произведенных Министерством финансов в мае месяце изменений в порядке отражения доходов бюджета официальная статистика стала гораздо лучше отражать финансовые операции правительства. Как отмечалось в предыдущем разделе, до 1994 года доходы государства от операций в валюте в отчетах не отражались. Получаемые государством валютные доходы аккумулировались в Республиканском валютном резерве. Лишь в случае, когда Минфин осуществлял продажу валютных средств, эта операция отражалась в статистике.

В 1993 - начале 1994 года доходы от продажи валютных средств отражались в разделе Финансирование, в статье Прочие привлеченные средства, которая затем стала называться Целевые средства на сокращение дефицита бюджета. Кроме продажи валюты в этой статье крупным разделом являлись доходы от реализации драгоценных камней и металлов.

Начиная с мая 1994 года статья Целевые средства на сокращение дефицита бюджета была упразднена. В статье доходы от внешнеэкономической деятельности дополнительно стали отражаться доходы от операций правительства, получаемые в валюте. Кроме валютных поступлений от экспортно - импортных пошлин, налога на прибыль, НДС наиболее крупными дополнительными разделами стали доходы от централизованного экспорта и доходы от реализации драгоценных камней и металлов.

Продажа валюты стала отражаться в отдельной статье доходов так же, как и покупка валюты в отдельной статье расходов. В каждой из этих статей отражаются продажа и покупка валютных и рублевых средств (в продаже валюты - доход в рублях от продажи валюты и доход в валюте, выраженный в рублях, от покупки валюты; в покупке валюты - расход в рублях от покупки валюты, расход в валюте, выраженный в рублях, от продажи валюты). Поэтому сальдо этих двух статей отражает курсовую разницу от операций с валютой.

Таким образом, доходы бюджета выросли на величину доходов от централизованного экспорта, доходов от реализации драгоценных камней и металлов, доходов от продажи валюты и курсовых разниц, от экспортно - импортных пошлин, полученных в валюте и др. Одновременно раздел финансирования сократился на величину доходов от реализации драгоценных камней и металлов, доходов от продажи валюты.

Поскольку в таблице 4.2.3-2 статья Целевые средства на сокращение дефицита бюджета отражалась не в финансировании, а в разделе неналоговых доходов, постольку, как было отмечено выше, осуществленное изменение классификации не должно было повлиять на объем доходов. Дело в том, что отражение в отчетности доходов в валюте, ранее тоже осуществлялось, но косвенно - в разделе финансирование. Поэтому при условии, что доходы от продажи валюты отражали в среднем доходы от централизованного экспорта и др. валютных поступлений, должно было произойти лишь изменение структуры доходов. Это, разумеется, на практике не имело места, т.к. поступление средств в республиканский валютный резерв и поступлением доходов от продажи из него валютных средств происходило не одновременно.

Кроме этого в бюджетную отчетность были введены дополнительные разделы: Кредитные операции (сальдо) и Операции в валюте (сальдо). Сальдо по кредитным операциям по смыслу представляет собой итог раздела Ссуды за вычетом погашений. В Отчете об исполнении бюджетов РФ в него с мая месяца включаются кредиты иностранным государствам, в т.ч. государствам СНГ (учитываемые ранее в составе прочих расходов), кредиты на конверсию и инвестиции, но не включаются ссуды из республиканского бюджета местным бюджетам и предприятиям, которые учитываются отдельно.

Таблица 5-3. Расходы федерального бюджета России в 1993 году (экономическая классификация)		
	млрд.руб	в % к итогу
Текущие затраты	27585	81.0
1. Затраты на товары и услуги	20029	58.8
1.1. Заработная плата	1898	5.6
1.2. Начисления на заработную плату	633	1.9
1.3. Покупка товаров и услуг	788	2.3
1.4. Прочие	18149	53.3

2. Выплата процентов	1439	4.2
3. Субвенции и текущие трансферты	4678	13.7
3.1. Предприятиям	3716	10.9
3.2. Населению	628	1.8
3.3. Другим уровням администрации		
3.4. Прочие	334	1.0
КАПИТАЛЬНЫЕ ЗАТРАТЫ	6485	19.0
1. Приобретение оборудования	149	0.4
2. Государственные инвестиции	2818	8.3
3. Капитальный ремонт	39	0.1
4. Капитальные трансферты	8	0.0
5. Прочие капитальные затраты	3471	10.2
ИТОГО ЗАТРАТЫ	34069	100.0

Сальдо по операциям в валюте представляет собой разницу между доходами и расходами по операциям правительства, осуществленным в иностранной валюте. В отчете Минфина об исполнении бюджетов РФ представлены консолидированные данные об операциях в российских рублях и в иностранной валюте. Однако значение дефицита бюджета, приводимое в отчете, представляет собой сальдо по операциям в рублях, которое равно консолидированному дефициту (по операциям в рублях и валюте), уменьшенному на величину сальдо по операциям в валюте (при положительном сальдо). Сам же консолидированный дефицит является разностью консолидированных доходов и расходов бюджета (представленных в отчете), увеличенной на сальдо кредитных операций и величину доходов, недоперечисленных ЦБ РФ.

После описанного изменения отчетности по данным Минфина можно видеть увеличение в мае месяце доходов федерального бюджета на 4,4% ВВП, из которых 4,1% ВВП объясняется изменением отчетности. Около 1,5% ВВП увеличения вызваны одновременным ростом доходов и сокращением размеров финансирования. Кроме этого выросли расходы федерального бюджета за счет покупки валюты на 0,7% ВВП. Таким образом, необъясненным является рост доходов на 1,7% -1,8% ВВП, связанный в частности с тем, что доходы от продажи валюты из республиканского валютного резерва не полностью корреспондируют с доходами бюджета, полученными в валюте (от централизованного экспорта, таможенных пошлин, НДС, налога на прибыль и др.).

При анализе изменения величины дефицита кроме названных факторов необходимо учитывать, то, что для получения значения консолидированного дефицита, сопоставимого с предшествующими месяцами, приводимый Минфином дефицит должен быть уменьшен на величину положительного сальдо по валютным операциям (в мае - 1% ВВП).

В нашей таблице ежемесячного исполнения бюджетов России (табл. 4.2.3-2), также заметно влияние изменения отчетности, несмотря на то, что Целевые средства на сокращение дефицита и до изменения порядка отчетности (в январе - апреле) отражались в этих таблицах в составе доходов, а не финансирования (после мая месяца в этой статье отражается курсовая разница от операций с валютой). Рост доходов на 1,7% -1,8% ВВП вызван описанными изменениями.

Однако, как уже было отмечено, бюджетная отчетность в 1994 году в целом гораздо лучше отражает реальность, чем в 1992 -1993 годах. Для получения реконструкции доходов и расходов государства нам пришлось лишь включить в данные

Минфина отчет об исполнении государственных внебюджетных фондов, а также добавить к расходам по обслуживанию внутреннего долга затраты на обслуживание Государственных краткосрочных обязательств. Эти расходы (дисконт), равные разнице между объемом выпущенных ГКО и полученной от их размещения выручкой, осуществленные в 1994 году (в т.ч. и по выпускам 1993 года), составляют по данным Госкомстата РФ 7,1 трлн. руб.

Следует иметь в виду, что в 1994 году изменилась статистическая отчетность по внебюджетным фондам. Госкомстат РФ перестал собирать с предприятий данные о «наличии и движении средств государственных внебюджетных фондов» (форма N 8-Ф). В результате мы располагаем лишь данными о поступлении и расходовании средств централизуемых во внебюджетных фондах и не имеем данных о начислении средств и их использовании на предприятиях. Поэтому реконструкция бюджета 1994 года, приводимая в таблице 5-4 не вполне сопоставима с предыдущими.

Доходы бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов составили 36,5% ВВП, что заметно меньше, чем в 1993 году, однако при сопоставлении данных за 1994 год с прошлым годом следует исходить из того, что в 1993 году в централизованные фонды были перечислены средства в размере 10,3% ВВП (16,7 трлн. руб.), израсходовано - 9,6% ВВП (15,5 трлн. руб.). В 1994 году соответствующая цифра составляет 60,4 трлн. руб. (9,6% ВВП). Израсходовано за этот промежуток времени 57,7 трлн. руб. (9,2% ВВП).

Снижение доходов бюджетной системы России с 40,3% ВВП в 1993 году (эта цифра отличается от указанной выше в табл. 5-2, т.к. не учитывает доходы небюджетных фондов, не перечисленные предприятиями) до 36,5% ВВП произошло за счет уменьшения доходов федерального бюджета (2% ВВП), доходов местных бюджетов (1% ВВП), доходов внебюджетных фондов (0,8% ВВП).

Расходы бюджетной системы России составили в 1994 году 43,6% ВВП. Расходы и ссуды за вычетом погашений - 47,3% ВВП, что меньше соответствующего значения 1993 года (в 1993 году расходы и ссуды за вычетом погашений составили 48,9% ВВП - без учета расходов внебюджетных фондов, осуществляемых предприятиями) на 1,6% ВВП. Это уменьшение обусловлено сокращением расходов бюджетов и внебюджетных фондов (на 2,9% ВВП) при росте объема ссуд за вычетом погашений (на 1,3% ВВП).

Наиболее заметно сократились расходы на внешнеэкономическую деятельность (за счет практически прекращения авансирования расходов предприятий по централизованному экспорту) - на 3% ВВП, расходы на народное хозяйство - примерно на 1% ВВП при одновременном некотором увеличении расходов на социальные цели, государственное управление, обслуживание внутреннего долга и др.

Итак, в данном разделе было показано, что ситуация в области государственных финансов России за три года экономической реформы действительно изменилась радикальным образом. Однако для того, чтобы проанализировать эти изменения недостаточно рассмотрения одного лишь бюджетного сальдо. Лишь к 1995 году бюджетный дефицит (с внебюджетными фондами) стал действительно отражать величину превышения расходов государства над доходами. Поэтому близкие по значению (6% - 10% ВВП) величины официального дефицита федерального бюджета в 1992 -1994 годах по-существу полностью несопоставимы между собой. На самом деле дефицит государственных финансов и расходы бюджетной системы снизились в гораздо большей степени, чем это можно заметить по официальной статистике.

Таблица 5-4. Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1994 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд.	мл	млрд.	м	млрд.	м	млрд.	млрд.	%
	руб.	руб.	руб.	руб.	руб.	руб.	руб.	руб.	ВВП
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1.Подходные налоги, налоги на прибыль	40	172	9085	4			6325	0.5	18.9
1.1. Подох.налог с физ.лиц		114	7395	1			7509	.8	2.6
1.2.Налог на прибыль предприятий	26	171	1690	3			8816	.7	1.2
2. Отчисл. в фонды соц.страх.					5		5119	.7	84.0
2.1. Работающие по найму					1		366	.2	0.6
2.2. Работодатели					5		3753	.5	83.4
Пенсионный фонд					3		6904	.9	56.1
Фонд соц.страх.					7		459	.2	1.2
Фонд занятости населения					2		967	.5	0.3
Фонд соц.					6				0

поддержки нас.					4	.0	4	.0	.0
Государственный фонд обязат.мед. страх.					359	.0	359	.0	1
3.Налоги на фонд зар.платы			84	1			84	.0	0
4. Налоги на собственность	488		461	6			949	.1	1
4.1. Налог на имущество			831	4			831	.8	0
4.2. Земельный налог	111		550	1			661	.3	0
4.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	377		0	8			57	.1	0
5.Внутр.налоги на тов. и услуги	32	334	0215	2			3647	.5	8
5.1. НДС	36	237	3598	1			7334	.9	5
5.2. Акцизы	6	445	968	2			424	.2	1
5.3.Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя			34	1			34	.0	0
5.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами		379	042	2			421	.4	0
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально- сырьевой базы		636					36	.1	0
5.6. Спецналог	5	422	473	1			698	.9	0

6. Налоги на внешнюю торговлю	189		1					3	
	92	.0	75	.0			9167	.0	.3
6.1. Импортная пошлина	260							0	
	3	.4					603	.4	.1
6.2.Экспортная пошлина	324							0	
	8	.5					248	.5	.4
6.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	957							1	
	0	.5					745	.5	.2
6.4. Поступлен. монополии гос-ва на операции по центра лизов. экспорту	357							0	
	1	.6					571	.6	.6
7.Прочие налоги	179		6					1	
		.0	141	.0			320	.0	.8
7.1. Госпошлина	179		2					0	
		.0	90	.0			69	.1	.2
7.2. Прочие налоги и сборы			5					0	
		.0	851	.9			851	.9	.5
8. Внебюджетные фонды						5		0	
						289	.8	289	.8
8.1. Дорожн. фонды						5		0	
						075	.8	075	.8
8.6.Прочие внебюджетные фонды						2		0	
						14	.0	14	.0
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	703		8			6		3	
	31	1.2	2261	3.1	0408	.6	13000	3.8	2.7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Остатки			8					0	

бюджетных ср-в на нач. года, обрачаемые на покрытие расходов		.0	60	.1			60	.1	.4
2. Прибыль Центр. Банка	1	158		.0			581	.3	0.7
3. Курсовая разница	0	304		.0			040	.5	0.3
4. Прочие неналог. поступления	5	468	851	.5	.9		0536	.7	1.6
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ									
1. Доходы от приватизации		116		.6		.0	48	.1	0.3
ИТОГО ДОХОДОВ	53	797	9604	.8	4.2	0408	.6	29765	6.5 3 00.0
ДОТАЦИИ			1442	.2	.4				
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	53	797	11046	.1	7.6	0408	.6	29765	6.5 3 00.0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
I. Государственные расходы	583	130	07928	.1	7.1	7689	.5	74758	3.6 4 2.3
1. Гос. услуги общего назначения (на содержание орг. гос. власти и управления)	7	384	251	.3	.5			098	.1 1 .4
2. На оборону	18	280		.0				8018	.4 4 .4
3. На содерж.		107		.6					1

правоохранит. органов	54	.7	73	.1			1427	.8	.8
4. На науку	296		1					0	
	5	.5	50	.0			115	.5	.0
5. Социальные и коммун. услуги	117		4		5			1	
	46	.9	8988	.8	2444	.3	13178	8.0	8.0
5.1.Образование	548		2					4	
	8	.9	1965	.5			7453	.4	.2
5.2.Культура, искусство и ср-ва масс. информации	165		2					0	
	5	.3	971	.5			626	.7	.6
5.3.Здравоохранение и физкульт.	232		1					3	
	1	.4	7386	.8			9707	.1	.6
5.4.Программа молодежной политики	14		9					0	
		.0	6	.0			10	.0	.0
5.5. Социальн. обеспечен.	999		2					0	
		.2	374	.4			373	.5	.1
5.6. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	126		2					0	
	8	.2	2	.0			290	.2	.4
5.7.Пособия и компенсац. выплаты на детей	0		4					0	
		.0	175	.7			175	.7	.4
5.8. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов					5			8	
					2444	.3	2444	.3	7.6
Пенсионный фонд					3			5	
					7320	.9	7320	.9	2.5
Фонд соц.страхов.					6			1	
					630	.1	630	.1	.2
Фонд занятости					2			0	
					407	.4	407	.4	.8
Фонд соц.поддерж. населения					6			0	
					5	.0	5	.0	.0
Фонд					6			1	

обязательного страхования	мед.					022	.0	022	.0	
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	11	182	.9	5217	.2	245	.8	8674	0.9	1 3.1
- За счет внебюдж. фондов в т.ч.:						245	.8	245	.8	0 .8
-дорожные фонды						074	.8	074	.8	0 .7
-прочие фонды						71	.0	71	.0	0 .1
7. Прочие функции	43	550	.7	648	.5			3249	.9	6 4.5
7.1. Прочие расходы	24	111	.8	413	.5			0537	.3	3 .9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятелн.	2	472	.7	35	.0			957	.8	0 .7
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	22	146	.3		.0			4622	.3	2 .7
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	3	313	.5		.0			133	.5	0 .1
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	42	214	.4		.0			x		
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	30	219	.5	144	.2			2926	.6	3 .7
1. Бюджетные ссуды	20	141	.2	144	.2			5116	.4	2 .1
в т.ч. другим уровням госуправления		148	.0							
2. Государственные		-								-

кредиты правительствам иностранных государств	796	0.1					796	0.1	0.3
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	1773	.3					773	.3	0.6
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	5075	.8					075	.8	0.7
5. Кредит на конверсионные нужды	569	.1					69	.1	0.2
6. Кредит на инвестиционные нужды	829	.1					29	.1	0.3
7. Государственные кредиты странам СНГ	360	.1					60	.1	0.1
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	152513	4.2	109072	7.3	57689	.2	97684	7.3	400.0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-72760	11.5	1974	.3	2719	.4	67919	10.8	-22.8
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	77371	2.3							
1. Поступление от реализации ценных бумаг	14034	.2							
2. Кредиты Центр.банка (нетто)	48083	.6							
3. Кредиты Внешторгбанка	589	.1							
4. Внешнее	564								

финансирование	8	.9							
5. Казначейские обязательства	2	699.1							
6. Прочие поступления	5	202.3							
7. От других уровней госуправления			48	1.0					
СПРАВОЧНО: в 1994 году ВВП составил 630 трлн. руб									

6. Государственный долг

До 1993 года трудно вести речь о внутреннем государственном долге в России. Большая его часть носила характер задолженности правительства перед Центральным банком, которая не была оформлена никакими соглашениями. Лишь в 1993 году весь объем задолженности государства приобрел четкую структуру.

Несмотря на весьма значительный объем заимствований Правительства как в 1992, так и 1993 г. проблема обслуживания государственного внутреннего долга, еще не стала слишком серьезной. Это объясняется тем, что большая часть внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета обеспечивалась за счет кредитов ЦБ России под процент, который многократно ниже инфляции и ставки рефинансирования ЦБ (обычно 10% годовых). В результате реальная величина внутреннего долга росла не слишком быстрыми темпами. Структура внутреннего долга государства на конец 1993 и начало 1995 года представлена в таблице 6-1.

Задолженность Правительства перед Центральным банком составила в 1993 году около 83% внутреннего долга (17,9% ВВП), а в 1994 году - 66% (9,3% ВВП).

Особенностью российского государственного долга является то, что в ряде случаев накануне либерализации цен, в период жесточайшего товарного дефицита государство обязалось погашать долг товарами народного потребления длительного пользования (автомобили, стиральные машины, холодильники и т.д.). Такими займами были, в частности, целевой займ 1990 г., целевые вклады, чеки "Урожай 90" и др. Уровень относительных цен на эти товары резко возрос после либерализации цен 1 января 1992 г., и в результате его основная сумма оказалась значительно проиндексированной и индексируется вплоть до настоящего времени. Проблема погашения этого вида задолженности (около 2% ВВП в 1993 году и 0,5% ВВП в 1994 году) до принятия соответствующих решений о соблюдении в целом условий заимствования была источником острых социальных конфликтов.

С 1993 года начался резкий рост доли внутреннего долга, связанного с размещением государственных ценных бумаг. В 1993 году эта доля составила 0,9% общей суммы долга, а в 1994 году уже 21,4%.

ВИД ДОЛГА	НА 1 ЯНВАРЯ 1994 Г.		НА 1 ЯНВАРЯ 1995 Г.	
	МЛРД. РУБ.	% ВВП	МЛРД. РУБ.	% ВВП
Государственный внутренний долг	35196,6	21,7	88400	14
1. Задолженность Центральному банку	29156,7	18,0	58752,3	9,30
2. Задолженность коммерческим банкам (гарантии, выданные Правительством)	1899,8		1700	0,3
3. Задолженность по ценным бумагам в т.ч.	329,5	0,2	18917,4	3

Государственный заем 1992 г.	15	0,009	22	0,003
Государственный Российский внутренний заем 1990 г.	0,35	0,000	2	
Государственный внутренний заем 1991 г.	80	0,04	80	0,01
ГКО	185	0,1	10594	1,7
Казначейские обязательства			6681,4	1,1
Казначейские векселя			1540	0,2
Золотые сертификаты	49,1	0,03		
4. Задолженность бывшего СССР по товарным долгам в т.ч.	3204	2	3100	0,5
Целевой заем 1990 г.	2500	1,5	2400	0,4
Целевые вклады, чеки на автомобили, задолженность работникам АПК	704	0,4	700	0,1
5. Задолженность по АПК, переоформленная в казначейский вексель	0		5441,6	0,9
6. Прочее в т.ч.	276,6	0,2	153,6	0,02
Задолженность Госстраху	23,8	0,01		
Внутренний долг ЦБ РФ, принятый от бывшего СССР	330	0,2	335	0,05
Разница в делах на сельскохозяйственное сырье, требующая погашения	61	0,04		
Дефицит республиканского бюджета в 1991 г.	63	0,04	63	0,01
Задолженность ЦБ РФ по кредитным ресурсам бывшего Сбербанка	128,8	0,08	90,6	0,01
Справочно: ВВП	162,3		630	

Наиболее динамично развивался рынок Государственных краткосрочных обязательств: их доля выросла с 0,5% до 11,9%. существенную часть заимствований составили в 1994 году государственные казначейские обязательства - 7,6%.

Общая сумма государственного внутреннего долга на начало 1994 года составила 35,2 трлн.руб. (около 22% ВВП 1993 г.), а затраты бюджета на его обслуживание 0,6%

ВВП. На начало 1995 года номинальный объем внутреннего долга увеличился до 88,4 трлн. руб., а его реальная величина сократилась до 14% ВВП.

Изменение концепции макроэкономической политики правительства, произошедшее осенью 1994 года, связанное с переходом во внутреннем финансировании дефицита бюджета от кредитов Центрального банка к заимствованиям на денежном рынке, безусловно, вызовет рост внутреннего долга в самое ближайшее время. Соответственно, приобретет большее значение проблема рационального управления его размерами и структурой. Некоторые соображения по этому поводу будут приведены ниже.

Государственный внешний долг России на конец 1992 года составил 110,5 млрд. долл. (104,4 % ВВП), или на душу населения - 743 долл. (что в 5 раз больше аналогичного показателя для СССР в 1980 году). В 1993 году внешний долг России (на конец года) составлял 112,8 млрд. долл., в том числе 104 млрд. долл. - задолженность бывшего СССР и 8,8 млрд. долл. - задолженность России, образовавшаяся после 1992 года. На конец 1994 года внешняя задолженность России достигла 119,3 млрд. долл. Наряду с ростом абсолютной величины внешнего долга его относительная величина в % ВВП снизилась со 104,4 % в 1992 году до 42,9 % в 1994 году.

7. Налоговая политика в 1992 - 1994 годах

Как следует из анализа, проведенного в разделах 4, 5, в бюджетной политике в 1992-1994 годах чередовались периоды ужесточений и ослаблений. Эти чередования напрямую определялись политической ситуацией в России, соотношением сил между сторонниками ускоренного рыночного реформирования экономики и консервативными политическими блоками.

В динамике расходной части бюджета наблюдалась определенная независимость от динамики налоговых поступлений (рис. 7-1, 7-2). Все эти три года отмечался сильный летний всплеск расходов, причем совершенно независимый от направления изменения доходов бюджета. Так, летом 1992 года налоговые поступления были относительно стабильны (20-22% ВВП), расходы же выросли с 25% до 32% ВВП. В 1993 году снижение доходов бюджета на 2-3% ВВП, сопровождалось небольшим ростом налоговых поступлений.

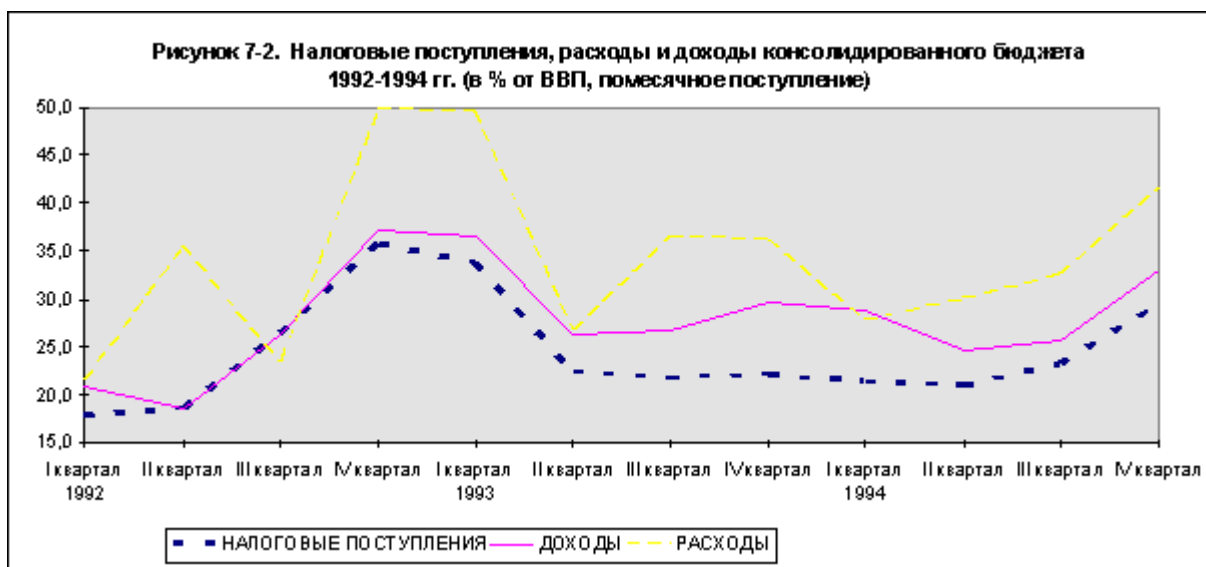
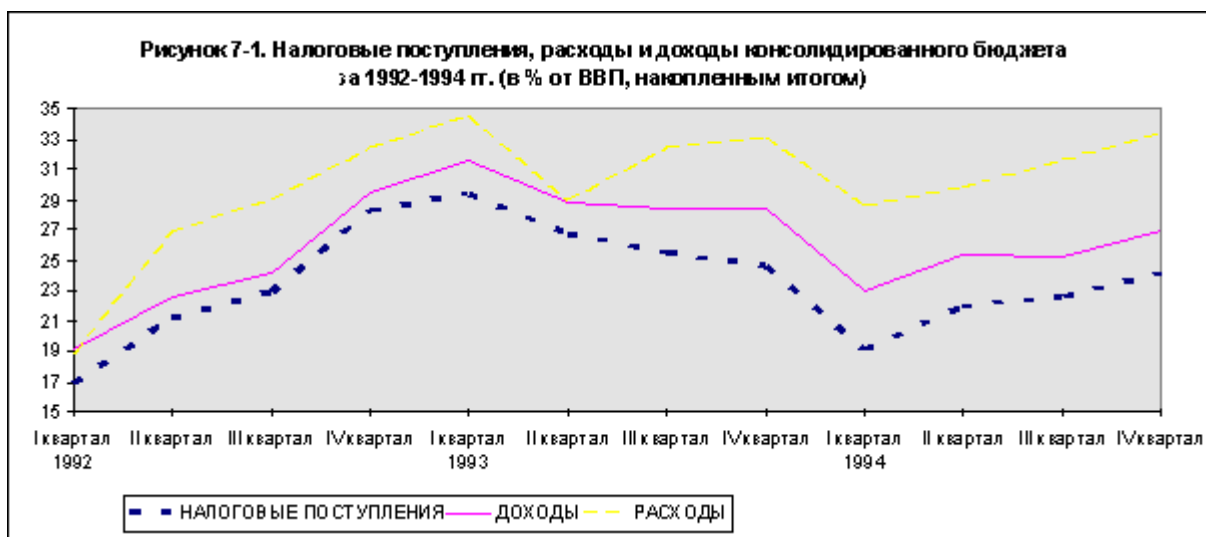
Периоды ужесточений бюджетной политики: осень (1992 г.), весна (1993 г.), зима (1994 г.) происходили, как на фоне роста налоговых поступлений (осень 1992 года), так и их снижения (весна 1993, зима 1994 года).

Кроме летних (в большой мере сезонных) ослаблений бюджетной политики можно отметить еще декабрьский (1992 год) и мартовский (1993 года) всплески расходов бюджета, объясняемые чисто политическими причинами.

Практически в каждом отмеченном случае увеличение дефицита бюджета вследствие роста бюджетных расходов происходило независимо от соответствующей динамики налоговых поступлений. В ряде случаев такое увеличение дефицита смягчалось за счет роста прочих доходов бюджета (март 1993 г., декабрь 1993 г., март 1994 г.).

Кроме того, летом 1993 года увеличение прочих доходов бюджета отчасти компенсировало снижение налоговых поступлений и его влияние на дефицит.

Таким образом, в краткосрочной перспективе динамика налоговых поступлений весьма ограниченно воздействовала на определение параметров политики расходов. На временном периоде, исчисляемом несколькими месяцами, динамика расходов бюджета была слабо связана с колебаниями налоговых поступлений. Лишь по прошествии более длительного промежутка времени (три - пять месяцев) происходило установление нового соответствия между доходами и расходами государства (разумеется, с учетом дефицита бюджета, допустимая величина которого в каждом конкретном случае представлялась властям весьма различной на различных этапах реформы).



7.1. Структура и динамика налоговых поступлений.

Доля налоговых доходов бюджета в ВВП в 1992-1994 годах изменялась в широком диапазоне от 20% до 35% ВВП (см. рис. 7-1, 7-2). Точно так же наблюдались очень резкие изменения структуры налоговой системы (см. рис. 7.1-1, 7.1-2). Такая динамика связана, в первую очередь, с крупными и мелкими изменениями в налоговом законодательстве и нормативных актах, регламентирующих технику налогообложения. Отметим основные этапы реформирования налоговой системы и наиболее крупные ее изменения.

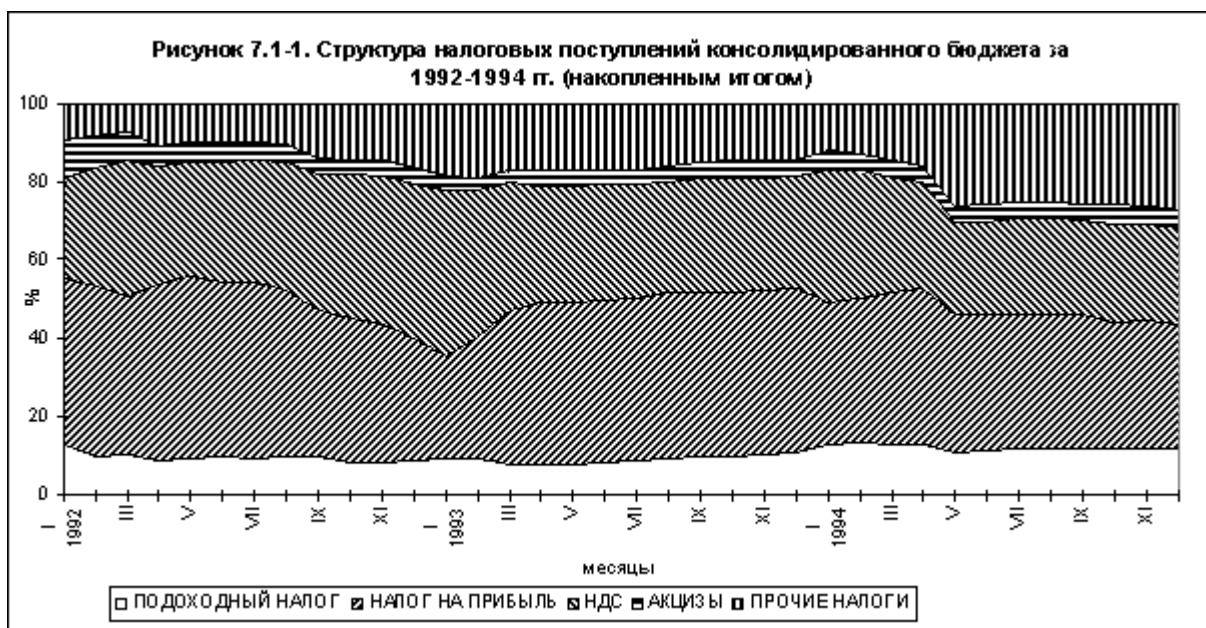
В 1992 году происходило активное формирование основ российской налоговой системы, заложенных, как отмечалось выше, законами Российской Федерации,

принятыми в конце 1991 года. Наряду с утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 20 марта Положением “О бухгалтерском учете и отчетности в РФ”,

установившим единые методологические основы бухгалтерского учета на территории РФ, важным элементом совершенствования налоговой системы явилось принятие 5 августа 1992 г. “Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг) и о норме формирования результатов, учитываемых при налогообложении прибыли”, введенное в действие с 1 июля 1992 года.

В мае - июле 1992 года были приняты законы РФ, которые изменили порядок уплаты налога на добавленную стоимость. Был изменен порядок определения кредита по НДС по приобретенным товарам, в частности, стало разрешено вычитать НДС по приобретенным капитальным товарам в течение 24 месяцев. Произошли изменения в порядке определения оборота для обложения НДС. Кроме того, был расширен перечень льгот по НДС.

Налоговые поступления за первый квартал 1992 года составили 16,7% ВВП, т.е. 80% всех доходов консолидированного бюджета. Наибольшую часть (40%) налоговых поступлений составил налог на прибыль предприятий (6,7% ВВП), подоходный налог - 11% объема налогов (1,8% ВВП). Доля НДС в общей сумме полученных налогов равнялась 35%, но в отношении к ВВП налог на добавленную стоимость составил не 14%, как планировалось при разработке бюджета, а 5,8% ВВП. Значительно меньше предполагаемых были доходы от внешнеэкономической деятельности - 0,5% ВВП или 3% налоговых поступлений. Это было





связано с отсутствием механизма регулирования внешнеэкономической деятельности, что вызвало серьезное падение объемов внешней торговли.

Налоговые поступления за второй квартал выросли по сравнению с первым кварталом. Объем налогов, собранных за полугодие составил 21,3% ВВП. Структура налоговых поступлений несколько изменилась за счет роста поступлений налога на прибыль, налогов на собственность и доходов от внешнеэкономической деятельности. Снизилась доля поступлений от косвенных налогов. Причем уменьшение доли НДС (до 31% в объеме налоговых поступлений) объясняется повышением доли налога на прибыль.

Рост поступлений налога на прибыль, который продолжался до июля 1992 года (9,9% ВВП) объясняется, во многом тем, что после либерализации цен в народном хозяйстве наблюдалась аномально высокая рентабельность, т.к. предприятия не имели возможности переоценивать затраты, которые быстро обесценивались в результате высокой инфляции. Это касалось и запасов материальных ресурсов, накопленных до либерализации цен. В результате в первом полугодии доля налога на прибыль составила 44% всех налоговых поступлений. Заметим, что запасы готовой продукции были переоценены по состоянию на начало года, и половина величины переоценки подлежала перечислению в бюджет. В таблице 4.1.1-1 эти поступления включены в состав налога на прибыль.

В третьем квартале доля поступлений налога на прибыль (8,7% ВВП или 38% налоговых поступлений) снизилась (за счет уменьшения инфляционного обесценения текущих затрат предприятий и проведения переоценки основных фондов в начале второго полугодия) и соответствующего снижения рентабельности. В результате возрос вес НДС (за счет отмеченных выше изменений порядка его уплаты) и прочих налогов (в том числе налогов на собственность и внешнюю торговлю). Доля акцизов уменьшилась, как в отношении ВВП (до 1% против 1,3% в январе - марте), так и в общей сумме налоговых поступлений (с 7% в первом квартале до 5% по итогам девяти месяцев). Общая сумма налоговых поступлений за девять месяцев составила 23% ВВП.

В последнем квартале 1992 года произошел существенный рост налоговых поступлений. Июльские изменения налогового законодательства, ограничивающие возможности легального уменьшения сумм уплачиваемых налогов, были опубликованы

значительно позднее, и поэтому реальное увеличение сбора налогов пришлось на последние три месяца года.

При этом поступления налога на добавленную стоимость достигли 11,1% ВВП (39,2% доходов бюджета. Объем поступления акцизов стабилизировался на уровне 1,2 % ВВП (4,2% от объема доходов бюджета). Поступления налога на прибыль сохранились на уровне третьего квартала - 8,7 % ВВП, хотя их доля в доходах бюджета снизилась до 30,7 %. За 1992 год в целом налоговые поступления составили 28,3% ВВП.

Итак, в структуре налоговых поступлений за 1992 год можно отметить следующие тенденции: снижение доли подоходного налога (с 11% суммы налоговых поступлений в первом квартале до 8% в третьем квартале, при некотором повышении до 8,5% - в целом за год), уменьшение доли налога на прибыль после роста в первом полугодии, увеличение значимости НДС начиная с третьего квартала (максимальное поступление НДС пришлось на ноябрь - декабрь 1992 года), равномерное в течение всего года снижение доли акцизов, увеличение доли налогов на собственность и внешнюю торговлю, которые на рис. 7.1-1, 7.1-2 включены в число прочих налогов.

В целом подобную динамику объема и структуры налоговых поступлений можно считать свидетельством успеха налоговой политики, проводимой в течение первого года радикальных реформ. Налоговые поступления, хотя и не были достаточно устойчивыми во времени, позволили обеспечить высокий уровень расходов бюджета, которые, учитывая их высокую ригидность, вряд ли могли быть сокращены за один год более значительно в существовавшей политической ситуации.

С 1 января 1993 год в соответствии с принятыми летом поправками к закону об НДС была снижена ставка по НДС с 28% до 20% по всем товарам (работам, услугам) кроме продовольственных товаров (без подакцизных) и товаров для детей, по которым ставка установлена в размере 10%. Был несколько уменьшен и конкретизирован список льгот по НДС. С 1 февраля НДС стал взиматься с товаров, ввозимых на территорию РФ. Был изменен порядок определения кредита по НДС, сроки его уплаты. В целом это привело к резкому сокращению поступлений налога.

В 1993 году были изменены налоговые льготы по налогу на прибыль, в частности, были освобождены от налога суммы, направляемые на финансирование капитальных вложений не только производственного, но и непромышленного назначения.

Важным новшеством стало введение порядка доплаты в бюджет суммы процентов, начисленных на разницу между внесенными авансовыми платежами по налогу на прибыль и фактической величиной налога в размере ставки рефинансирования Центрального Банка РФ.

Несмотря на снижение ставки НДС в январе 1993 года поступления налога были весьма значительными, т.к. продолжалось его зачисление в бюджет по ставкам предыдущего года. Однако начиная с февраля 1993г., произошло заметное уменьшение доли НДС в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет (поступления снизились до 9,5% ВВП) и одновременное повышение долей других налогов (налога на прибыль, подоходного налога и др.).

В дальнейшем, на протяжении 1993 года структура налогов существенно не менялась, т.к. в главных чертах сохранялось неизменным налоговое законодательство. В целом в 1993 году, как было отмечено выше, происходило постепенное снижение доли

налоговых поступлений в ВВП, причем этот процесс происходил практически за счет всех видов налогов. За 1993 год налоговые поступления снизились по сравнению с 1992 годом до 24,6% ВВП (без внебюджетных фондов), т. е. на 3,8% ВВП, доля налога на прибыль выросла до уровня, 41,8% от налоговых доходов при некотором сокращении объема поступлений (до 10,3% ВВП). Доля НДС в налоговых поступлениях уменьшилась до 28,1% (41,3% - в 1992 году), объем поступлений НДС также снизился на 4,8% ВВП (до 6,9% ВВП). Доля подоходного налога составила 10,9% (2,7% ВВП). Поступления акцизов остались примерно на уровне 1992 года - 4,5% (1,1% ВВП).

Изменения налоговой системы на 1994 год были определены в пакете декабрьских (1993 года) Указов Президента. Наиболее важными из них были замена налогообложения доходов банков и страховых организаций на налогообложение прибыли; установление ставки налога на прибыль, зачисляемого в федеральный бюджет, на уровне 13% и предоставление субъектам РФ права самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль, зачисляемого в их бюджет (не более 25% для предприятий и 30% для банков); повышение размера не облагаемых налогом на прибыль расходов предприятий на оплату труда до 6-кратного размера минимальной оплаты труда; увеличение предельной ставки налога на имущество до 2%; сокращение до шести месяцев срока компенсации сумм налога на добавленную стоимость, уплаченного при покупке товаров; введение акцизов на автомобильный бензин, спирт, покрывки к легковым автомобилям; введение специального налога, по технике взимания аналогичного НДС, по ставке 3%.

Все эти изменения имели разнонаправленное воздействие на поступление налогов в бюджетную систему России и действовали на фоне замедления темпов инфляции и продолжения спада производства в реальном секторе экономики. По расчетам принятые изменения должны были практически компенсировать друг - друга и не отразиться на общем объеме налоговых поступлений.

Первые месяцы 1994 года были отмечены крайне низкими объемами налоговых поступлений. К апрелю - маю положение начало улучшаться, хотя по отношению к уровню 1993 года доля налоговых изъятий в ВВП за полугодие сократилась с 28% до 21% - 22%. Наиболее значительное изменение в структуре налоговых поступлений, произошедшее в мае 1994г. (см. рис. 7.1-1, 7.1-2) объясняется рассмотренным выше изменением в классификации доходов бюджета. В начале 1994 года произошло некоторое увеличение доли НДС в объеме налоговых поступлений (с 39% в 1993 году до 42% в январе 1994 году), что связано с расширением налогооблагаемой базы за счет включения в нее всех средств, полученных от других предприятий, а также рядом других изменений.

Некоторый рост объемов поступлений подоходного налога с физических лиц (на 0,3% ВВП) вызван соответствующей динамикой налогооблагаемой базы - денежных доходов населения. Кроме того, в начале года поступал подоходный налог, пересчитанный на основе представленных в налоговые инспекции деклараций о доходах за предыдущий год.

Увеличение необлагаемых налогом на прибыль расходов предприятия на оплату труда до шестикратного размера минимальной заработной платы привело снижение доли налога на прибыль до 36% в январе 1994 году по сравнению с 42% в 1993 году.

В целом за 1994 год колебания структуры налоговых поступлений были незначительны. За двенадцать месяцев налоговые поступления в бюджеты России сократились до 24,2% ВВП, т.е. на 0,6% ВВП. Доля налога на прибыль вновь сократилась до 31,8% налоговых поступлений (7,8% ВВП). Доля НДС продолжала сокращаться и

составила 24,4% налоговых поступлений (5,9% ВВП). Доля подоходного налога немного выросла и достигла 11,6% (2,8% ВВП). Та же динамика наблюдалась с поступлениями акцизов (4,9% налоговых поступлений или 1,2 % ВВП).

Как следует из проведенного анализа, динамика налоговых поступлений в 1992-1994 годах не может быть объяснена только изменениями техники налогообложения. Объемы налоговых изъятий весь этот период были подвержены воздействию многочисленных макро- и микроэкономических факторов. Причем, если в 1992 году без специального углубленного изучения весьма трудно выделить это воздействие из-за крайнего непостоянства законодательной и инструктивной базы налогообложения, то в 1993 году в условиях относительной стабильности законодательства ярко проявилась тенденция снижения налоговых поступлений в федеральный и местные бюджеты. Зимой и весной 1994 года эта тенденция продолжалась, а к лету изменилась на противоположенную, и объемы сбора налогов несколько увеличились. В следующем разделе мы сделаем попытку выделить важнейшие из факторов, воздействующих объемы налоговых поступлений и сформулировать гипотезы, объясняющие механизм подобного воздействия.

7.2. Макроэкономические факторы динамики налоговых поступлений

7.2.1. Инфляция

Как неоднократно отмечалось в литературе (см., например, *Fiscal Policies in Economies in Transition*. IMF, 1992; *Transition to Market, Studies in Fiscal Reform*. IMF, 1993; *Le Rôle de la Reforme fiscale dans les économies d` Europe Centrale et Orientale*, OCDE, Paris, 1991; *Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода*, под ред. В. Танзи, МВФ, Вашингтон, 1993), инфляция является одним из наиболее серьезных факторов, воздействующих на динамику налоговых поступлений. Суммируя мнения различных авторов, можно выделить два направления воздействия инфляционных процессов на налоговую систему.

В первую очередь, инфляция искажает базу налогообложения или шкалы налоговых ставок практически для всех налогов. Так, прибыль предприятий завышается в условиях инфляции из-за недооценки используемых в производстве материальных ресурсов и амортизационных отчислений. При отсутствии систематической переоценки уменьшается база налога на имущество физических лиц и предприятий. С ростом цен уменьшается реальная величина необлагаемого минимума доходов физических лиц. При наличии прогрессивной шкалы налогообложения рост цен вызывает повышение эффективной ставки подоходного налога. Все специфические ставки для различных налогов в реальном исчислении снижаются пропорционально инфляции и т.д. Лишь адвалорные налоги типа НДС, акцизов, ставки которых установлены в процентах к стоимости товара, являются нейтральными по отношению к растущему уровню цен.

Однако существует второй механизм воздействия инфляции на налоговые доходы бюджета, распространяющийся на все виды налогов. Он заключается в инфляционном обесценении налоговых поступлений за промежуток времени между возникновением налоговых обязательств плательщика и поступлением налога в бюджет. Таким образом, при высокой инфляции и наличии недоимок по налогам происходит снижение реальных налоговых поступлений в бюджет.

В условиях России этот механизм дополняется тем, что предприятия имеют право выбора системы бухгалтерского учета реализованной продукции и прибыли: либо по

факту отгрузки продукции (метод начислений), либо по факту оплаты продукции (метод счетов). Большинство предприятий в настоящее время осуществляет учет по факту оплаты. В результате лаг между моментом производства продукции (ее отгрузкой) и поступлением денег на счет производителя - моментом возникновения налоговых обязательств по НДС и прибыли (подробнее это будет рассмотрено ниже) тем сильнее влияет на сокращение реальных платежей в бюджет, чем сильнее инфляция и чем больше объем дебиторской задолженности.

Интенсивность воздействия инфляции на объемы налоговых поступлений по обоим отмеченным направлениям напрямую определяются техникой взимания каждого отдельного налога. Путем анализа этой техники и изменения ее составных частей можно повысить эластичность объема сбора налога по индексу цен, т.е. приспособить его к условиям высокой инфляции. Отметим, что здесь и далее мы используем термин эластичность какого - либо налога по ВВП не в строгом его значении, предполагающем расчет при отсутствии изменений в налоговой политике, т.к. в России пока трудно найти примеры статистического ряда налоговых поступлений свободного от влияния модификаций техники налогообложения.

Итак, инфляционные процессы воздействуют на налоговые поступления как в сторону уменьшения, так и увеличения. Поэтому весьма актуальной является задача обеспечения нейтральности налога по отношению к различным плательщикам в условиях инфляции. Так, в настоящее время налог на прибыль является относительно более тяжелым для предприятий с длительным циклом производства, налог на прибыль и НДС относительно облегчается для предприятий с большой дебиторской задолженностью и т.д.

Выше мы рассматривали то, как развивались в 1992-1994 гг. инфляционные процессы в России. Остановимся теперь несколько более подробно на их взаимосвязи с динамикой налоговых поступлений.

Как видно из рисунка 7.2.1-1, на протяжении первых восьми месяцев 1992 года инфляция устойчиво снижалась, и одновременно росли налоговые поступления. Однако, на наш взгляд, нельзя сводить все объяснение роста налогов в этот период времени к тем механизмам, которые были отмечены выше. Действительно, происходило уменьшение обесценения налогов за период между их начислением и перечислением в бюджет. В то же время действовали и противоположенные факторы. Так, происходило относительное уменьшение объема налога на прибыль из-за постепенного снижения рентабельности предприятий. Нарастание неплатежей предприятий происходило более быстрыми темпами, чем падала инфляция, что приводило к ускоренному обесценению базы налога на прибыль и НДС вследствие использования порядка учета по факту оплаты продукции.

Поэтому определяющую роль в росте налоговых поступлений в 1992 году играли постоянные изменения налоговой системы, адаптирующие ее к рыночным условиям и, в частности, к высокой инфляции. Это подтверждается и тем, что в условиях осеннего разгона инфляции до 23% - 25% в месяц объемы налогов продолжали устойчиво расти вплоть до конца года.

Соотношение между темпами роста налоговых поступлений и темпами роста номинального ВВП наглядно иллюстрируются данными об эластичности налоговых поступлений по ВВП, представленными на рис. 7.2.1-2.

Как видно из рисунка 7.2.1-3, с лета 1993 года стала проявляться тенденция падения налоговых поступлений. Нам представляется, что главной причиной отставания

роста налоговых поступлений в бюджет от динамики номинального ВВП в 1993 году была техника взимания налога на прибыль и НДС.

Налог на прибыль уплачивался два раза в месяц в виде авансовых платежей, а перерасчет производился, исходя из фактической реализации продукции и услуг, по итогам квартала. Причем, как было отмечено, фактическая реализация определялась и до сих пор определяется в большинстве случаев не по отгрузке, а по оплате продукции. В условиях, когда расчеты между предприятиями требуют от нескольких дней до нескольких месяцев, обязательства предприятия перед бюджетом, возникающие при перерасчете, основываются на налоговой базе не последнего квартала, а значительно более раннего периода. В результате за время между производством продукции (ее отгрузкой) и поступлением денег на счет производителя происходит сокращение реальной величины, как получаемой предприятием прибыли, так и будущих поступлений в бюджет. Если бы обязательства перед бюджетом возникали при отгрузке продукции, то налоги (при условии равенства авансовых платежей фактическим и неувеличения недоимок) взимались бы без лага и без соответствующего обесценивания доходов бюджета. В проигрыше оказываются, таким образом, бюджет и предприятия - кредиторы со значительной дебиторской задолженностью, а выигрывают предприятия - дебиторы, оплачивающие поставленные им товары или услуги с задержкой во времени. Заметим, что этот механизм обесценения налога на прибыль не зависит от того занижены ли авансовые платежи или нет, поскольку разница между авансовыми и фактическими платежами индексируется, как было отмечено по ставке рефинансирования ЦБ России.

Аналогичная ситуация наблюдается с налогом на добавленную стоимость. Он уплачивался крупными плательщиками три раза (мелкими - один раз) в месяц по фактически реализованной продукции. Перерасчет с учетом вычета НДС по приобретенным ресурсам (кредита по НДС) осуществляется по итогам месяца. В результате, в момент платежа предприятие уплачивает налог с товаров, проданных существенно ранее этого момента и, соответственно, по значительно более низким ценам, чем имеющие место в момент возникновения налоговых обязательств и платежа.

Фактором, несколько смягчающим отмеченное явление обесценения прибыли, стоимости реализованной продукции и, соответственно налоговых поступлений, является предоплата за поставляемую продукцию.

Кроме рассмотренного обесценения прибыли и налога на прибыль и НДС за “время нахождения” в состоянии дебиторской задолженности происходит также обесценение налогов начисленных, но не перечисленных в соответствующие бюджеты. Т.е. чем больше недоимка по налогам и чем больше средний срок ее погашения, тем меньше в реальном выражении поступления налогов в бюджет.

Рисунок 7.2.1-1. Инфляция и налоговые поступления консолидированного бюджета за 1992-1994 гг.

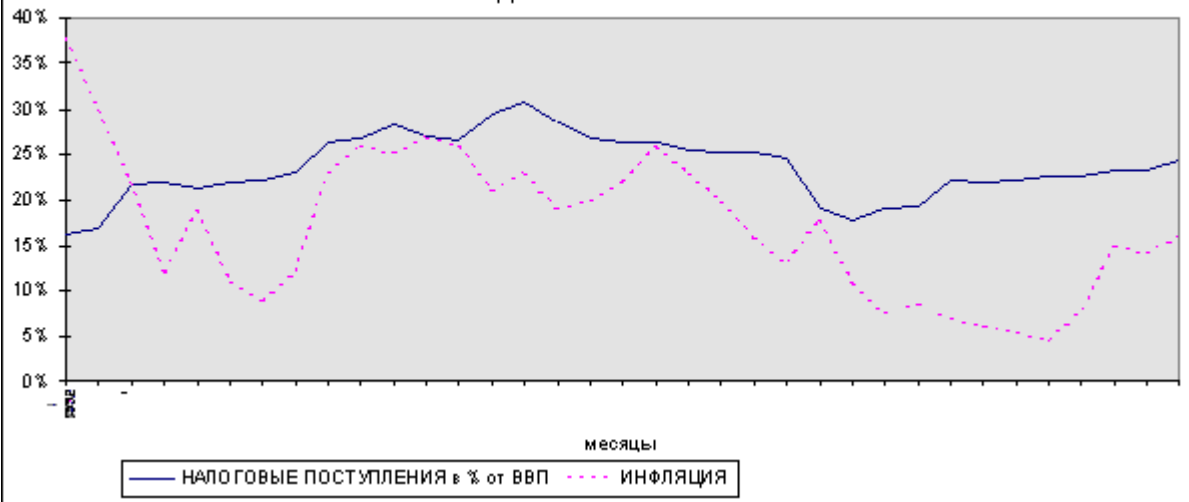
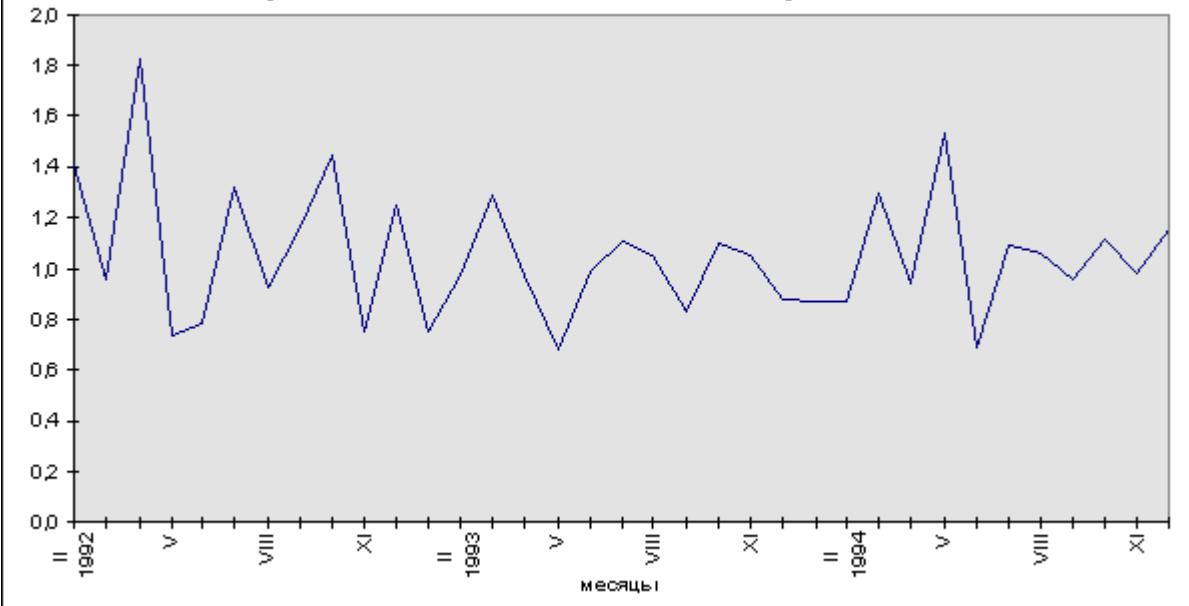
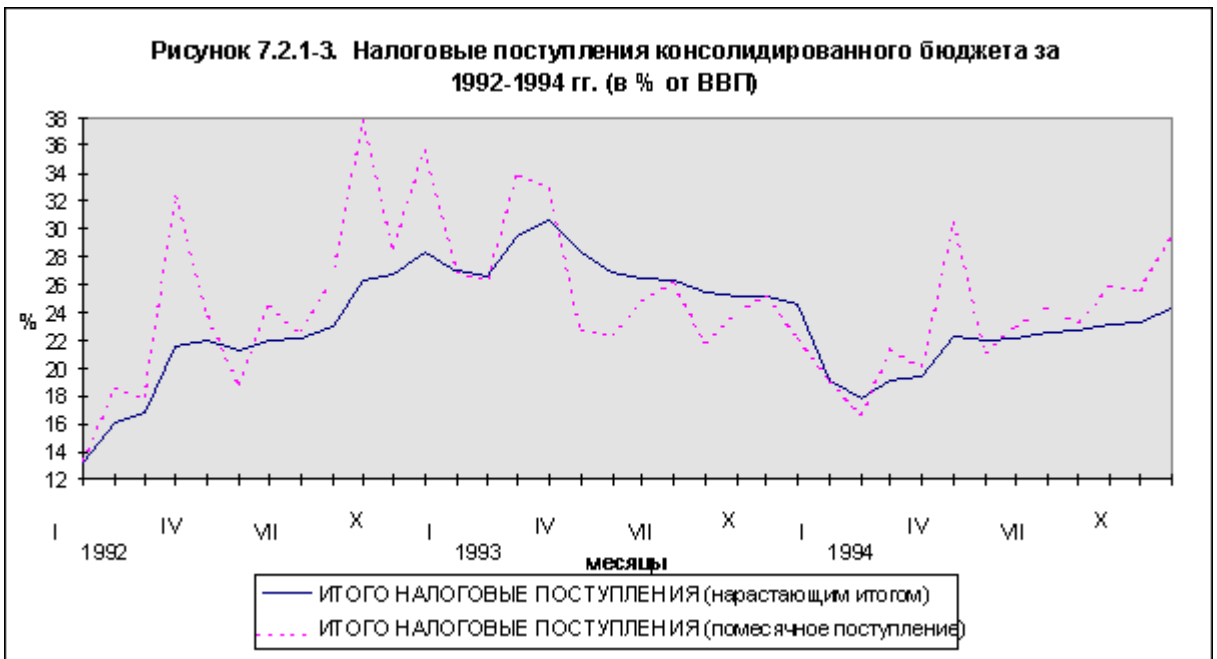


Рисунок 7.2.1-2. Эластичность налоговых поступлений по ВВП





Таким образом, эластичность налоговой системы России сильно зависит от темпов инфляции, размера дебиторской задолженности, сроков прохождения расчетов между предприятиями, сроков осуществления перерасчетов налогов по фактическим результатам хозяйственной деятельности, величины недоимки по налогам.

В 1993 году фактор ускорения инфляции наиболее сильно повлиял на налоговые поступления в июле и августе, когда резко увеличился темп роста цен: оптовых с 17% в месяц в июне до 29% в июле и розничных с 20% в месяц в июле до 26% в августе (табл. 7.2.1-1).

В четвертом квартале 1993 года при некотором снижении уровня инфляции и стабилизации темпов роста номинального ВВП произошло и замедление падения доли налоговых изъятий. Так, в ноябре налоговые изъятия даже увеличились почти на 0,1% ВВП по сравнению с десятью месяцами. Однако в декабре налоговые поступления опять уменьшились на 0,5% ВВП по сравнению с одиннадцатью месяцами, а по сравнению с сентябрем они сократились почти на 0,8% ВВП.

Замедление инфляции (до 5-8 % в месяц), произошедшее в феврале - марте 1994 года, безусловно, оказалось одним из существенных факторов, оказавших положительное воздействие на уровень сбора налогов. Налоговые поступления весной 1994 года стали медленно увеличиваться. Эта тенденция действовала вплоть до осени 1994 года. В результате, произошел рост налоговых доходов бюджета с крайне низких значений января - февраля 1994, составлявших 17% - 19% ВВП до 21% - 22% ВВП (или в виде, сопоставимом с бюджетной статистикой начала года, до 20% - 21% ВВП) в сентябре - октябре 1994 года.

Повышение налоговых поступлений вызвано, разумеется, не только снижением уровня инфляции. Одновременно можно отметить принятие мер по улучшению собираемости налогов, сокращение средних сроков погашения дебиторской задолженности и др., что будет рассмотрено ниже.

Определенное влияние на рост налоговых поступлений в октябре - декабре 1994 года оказало некоторое снижение средних сроков погашения дебиторской задолженности,

уменьшившее величину инфляционного обесценения выручки от реализации и прибыли предприятий, являющихся базой НДС и налога на прибыль (см. рис. 7.2.1-4).

Всем этим комплексом факторов, на наш взгляд, объясняется продолжение процесса роста уровня налоговых поступлений до 23% - 24% ВВП в конце года.

7.2.2. Взаимная задолженность предприятий

Важным фактором, определяющим объем поступлений для многих видов налогов, является состояние платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве. При этом величина поступлений налога на прибыль и налога на добавленную стоимость, как было отмечено в предыдущем разделе, напрямую связана с общей величиной дебиторской задолженности по народному хозяйству, поскольку обязательства по уплате этих налогов появляются у предприятий после оплаты их клиентами поставленных им товаров и услуг.

В то же время общая величина неплатежей предприятий бюджету существенно зависит от размеров просроченной дебиторской задолженности (взаимных неплатежей предприятий). Это объясняется тем, что неплатежеспособность одних предприятий непосредственным образом сказывается на платежеспособности их кредиторов и взаимоотношениях последних с бюджетом.

После либерализации цен в 1992 году быстрыми темпами стал нарастать кризис взаимных неплатежей предприятий. На 1 января 1992 года просроченная взаимная задолженность предприятий и организаций достигла 34 млрд.руб., на 1 апреля - 780 млрд.руб., на 1 июля - 2900 млрд.руб.

Данные о динамике дебиторской задолженности предприятий и просроченной дебиторской задолженности (неплатежей) представлены в табл. 7.2.2-1.

Таблица 7.2.2-1 Динамика дебиторской задолженности предприятий и организаций														
1992	VI		VII		VIII		IX		X		XI		XII	
Дебиторская задолженность (общая) млрд. руб.	0	240	0	290	0	310	0	300	0	2700	0	3700	0	3900
Дебиторская задолженность (просроченная) млрд. руб.	0	140	0	180	0	190	0	190	0	1500	0	1800	0	1800
1993		I	II	V		I	II	III	X		I	II		
Дебиторская задолженность (общая) млрд. руб.	720	608	784	114	658	1260	3618	5913	9340	3487	7503	1512		
Дебиторская задолженность (просроченная) млрд. руб.	800	100	400	700	700	200	800	800	000	300	0200	2300		
1994		I	II	V		I	II	III	X		I	II		
Дебиторская задолженность (общая) млрд. руб.	5929	9790	7986	6798	0515	9294	7488	4686	02898	10939	19608	22951		
Дебиторская задолженность (просроченная) млрд. руб.	8100	6000	0800	6000	0000	4700	9300	4200	5600	3600	7900	0400		

Среди главных причин подобного весьма масштабного кризиса можно выделить следующие.

- Мягкость бюджетных ограничений предприятий, связанная, как с институциональными причинами (отсутствие в 1992 - 1993 годах действующего законодательства о банкротствах), так и нежесткостью проводимой бюджетной и кредитно-денежной политики.

- Процесс резкого изменения структуры спроса в связи с изменением степени государственного вмешательства в экономику, осуществлением конверсии военного производства.

- Неплатежи предприятиям со стороны государственного бюджета, вызванная глобальным фискальным кризисом.

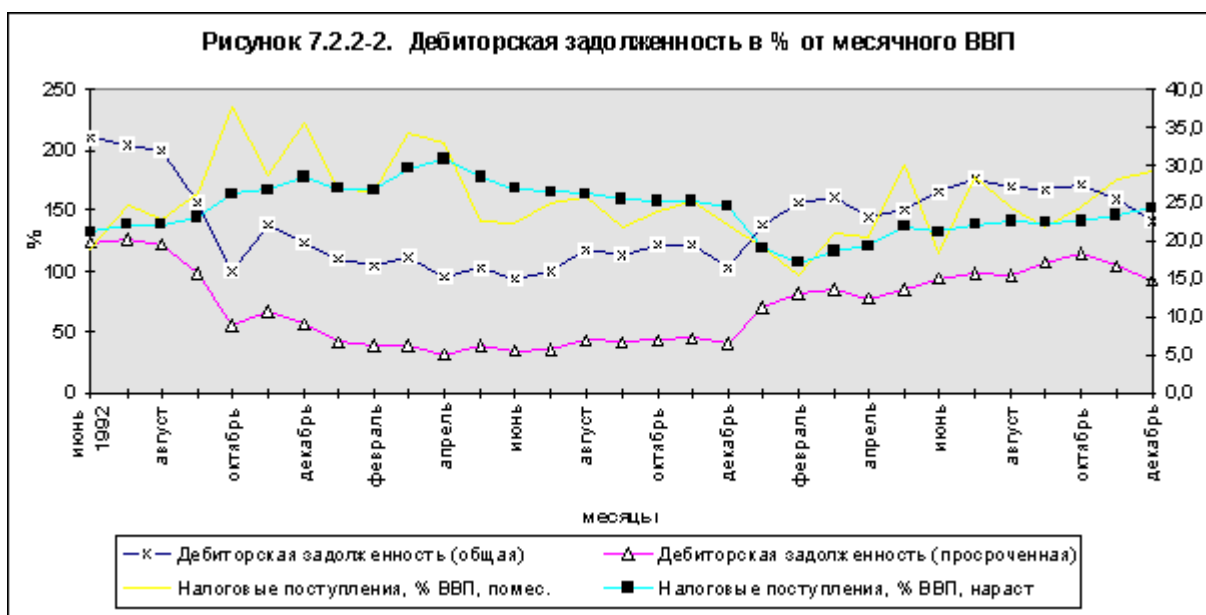
- Неплатежи российским предприятиям и, в частности, предприятиям топливно-энергетического комплекса со стороны предприятий стран СНГ.

На рис. 7.2.2-2 представлена динамика дебиторской задолженности и просроченной дебиторской задолженности предприятий в процентах от ВВП соответствующего месяца и объем налоговых поступлений.

Из рисунка видно, что в 1992 году рост дебиторской (в т.ч. просроченной) задолженности был серьезным фактором противодействующим росту налоговых поступлений. Это подтверждается и результатами проведенного осенью 1992 года по инициативе ЦБ РФ зачета взаимной задолженности предприятий. На рис. 7.2.1-3 виден всплеск налоговых поступлений в октябре 1992 года, когда произошло окончание процесса зачета задолженности предприятий. При этом средства со специального счета 725, на котором аккумулировались платежи дебиторов, направлялись на погашение задолженности перед бюджетом.

В 1993 году наблюдалась относительная стабильность объема задолженности и просроченной задолженности покупателей своим поставщикам. Анализ показывает отсутствие серьезного влияния динамики дебиторской задолженности на снижение налоговых поступлений за исключением, возможно, июля месяца 1993 года, когда темп роста задолженности покупателей поставщикам увеличился с 17% в июне до 24%, что, однако, меньше темпов роста номинального ВВП в июле (30%) и темпов роста оптовых цен (29%).

Поэтому снижение объема налогов вызывалось в основном фактором ускорения роста цен.



В 1994 году, как видно из табл. 7.2.1-1, дебиторская задолженность и просроченная дебиторская задолженность в реальном исчислении, несмотря на некоторые колебания имела тенденцию к повышению. В конце первого полугодия отношение величины дебиторской задолженности к месячному ВВП составило 1,6 против 1,3 в январе 1994 года. Соответственно, этот фактор не мог не оказывать негативного воздействия на объемы налогов. Однако снижение темпов инфляции, по-видимому, компенсировало действие этого фактора.

В ноябре - декабре 1994 года произошло снижение реальной величины дебиторской и просроченной дебиторской задолженности до весенних (1994 г.) уровней, что явилось одним факторов роста поступлений налогов.

7.2.3. Недоимки

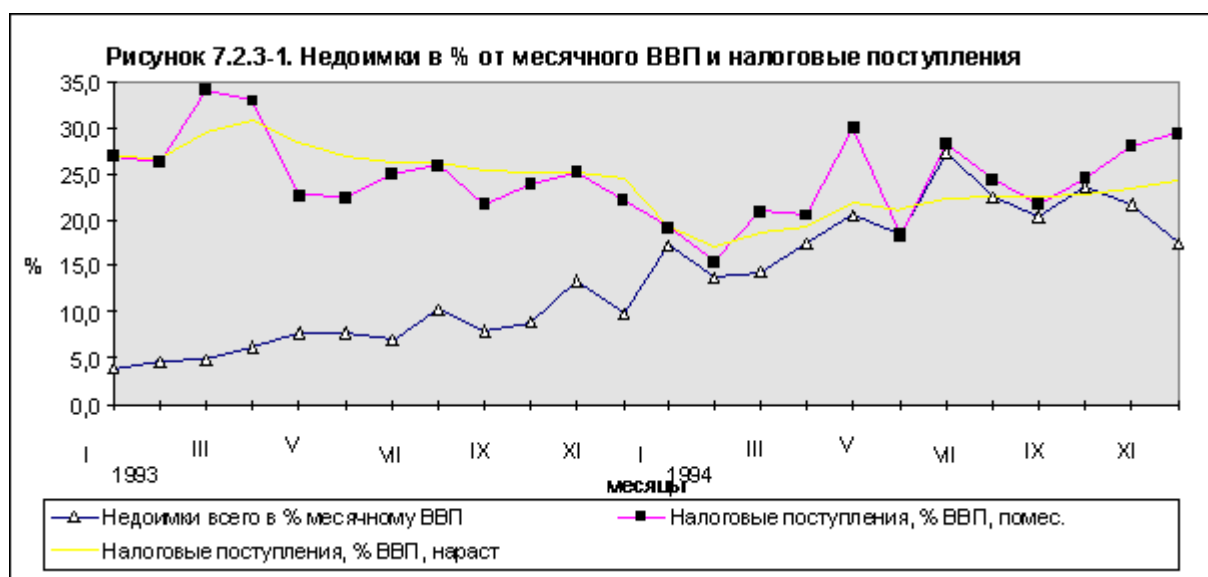
Как было показано, динамика просроченной дебиторской задолженности сказывается на платежеспособности предприятий и, соответственно, на состоянии их расчетов с бюджетом. Динамика этого показателя представлена в проанализированных выше табл. 7.2.2-1, и рис. 7.2.2-2, где представлена динамика величины неплатежей предприятий.

Воздействие динамики взаимных неплатежей предприятий на их платежи в бюджет можно видеть как из соответствующей динамики налоговых поступлений, что было отмечено выше, так и сопоставляя динамику неплатежей предприятий друг-другу и динамику недоимок налогов, т.е. объемов налогов начисленных, но не перечисленных в бюджет, см. рис. 7.2.3-1.

Легко видеть, что рост резкий рост просроченной дебиторской задолженности, начавшийся сразу после окончания проведения взаимозачета осенью 1992 года корреспондирует со снижением налоговых поступлений в ежемесячном выражении в ноябре месяце. Аналогичная ситуация наблюдалась в мае 1993 года, в январе и июне 1994 года.

В соответствии с Указом Президента РФ "О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней" от 22 декабря 1993 г. № 2270 налоговым органам было предоставлено право обращения обязательств

предприятий по платежам в бюджет на их дебиторов. Письмом Госналогслужбы и Центрального банка от 1 марта 1994 года был определен порядок этой процедуры.



Мы располагаем достоверной ежемесячной статистикой недоимок только с 1993 года (рис. 7.2.3-1). Их существенный рост начался в конце весны - начале лета 1993. Влияние недоимок на объемы налоговых поступлений было наиболее серьезным в августе 1993 года, когда произошел их рост с 1,62% ВВП в июле до 2,25% ВВП накопленным итогом (в федеральный бюджет с 1,09% до 1,48% ВВП, соответственно) и ноябре месяце (рост до 2,19% ВВП по сравнению с 1,66% ВВП в октябре).

Рост недоимок по налогам в августе и ноябре в большой степени определялся предоставленными предприятиям отсрочками по платежам в бюджет. Отсрочки по налогам в федеральный бюджет предоставляет Минфин России согласно поправке к ст.24 Закона "Об основах налоговой системы" от 16 июля 1992 г. Аналогичные права по бюджетам территорий получили тогда же местные органы власти.

Наличие в динамике недоимок фактора вмешательства финансовых органов определяет отсутствие четкого соответствия между неплатежами предприятий и недоимками по налогам, что требует отдельного рассмотрения обоих факторов.

Определенную роль в росте недоимок сыграло Постановление Совета Министров Правительства РФ от 13 июля 1993 года N 672 "О мерах по стабилизации финансового положения предприятий и объединений топливно-энергетического комплекса". В нем, по существу, нарушалась первоочередность платежей в бюджет, т.к. разрешается 40% средств, поступающих на расчетный счет от реализации продукции, не направлять на погашение задолженности по платежам в республиканский бюджет, а оставлять в распоряжении предприятий.

Недоимки на начало 1994 года составили 1,85% ВВП 1993 года. Дальнейшая их динамика характеризуется данными рисунка 8. Отношение общего объема недоимок, накопленного за 1992, 1993 и 1994 годы к месячному ВВП показывает их серьезное нарастание в течение первого полугодия 1994 года. В августе - сентябре реальный объем недоимок несколько снизился (до величины апреля 1994 г.). В ноябре - декабре произошло резкое снижение недоимок относительно месячного объема ВВП примерно до уровня начала 1994 года.

Если же брать недоимки, возникшие в 1994 году, то в течение первого квартала их величина снизилась с 4,9% ВВП в январе 1994 г. до 1,7% ВВП в марте 1994 г., а в последующие месяцы происходил их рост до 2,8% в июле 1994 года, 3% ВВП в октябре и снижение до 1,9% ВВП в декабре 1994 года.

Сходная динамика наблюдается у объема отсроченных по решениям финансовых органов платежей в бюджет: в августе он достиг 0,7% ВВП, в декабре - 1,2% ВВП. На величину недоимок значительно повлияло введение Указом Президента РФ от 22.12.93 N 2270 порядка направления на погашение недоимки по платежам в федеральный бюджет лишь 50% средств, поступающих на расчетный счет предприятий энергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, деревообрабатывающей промышленности и ряда других отраслей. Показательно, что из общего объема недоимки 15,1 трлн. руб. 61,3% приходится на федеральный бюджет.

Если рассматривать географическую структуру неплатежей бюджету, то по данным Госналогслужбы РФ, свыше половины задолженности федеральному бюджету приходится на Западно-Сибирский район. Из общего объема недоимки за 12 месяцев 1994 г. 36% приходилось на Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, в т. ч. 45% недоимки в федеральный бюджет.

Таким образом, если предположить ситуацию, при которой в 1994 году предприятия не допускали бы неплатежей бюджету (погасили задолженность перед бюджетом), то налоговые поступления были бы больше на 2,4% ВВП. По сравнению с 1993 годом фактор роста недоимок привел к относительному уменьшению налоговых поступлений за 1994 год примерно на 0,6% ВВП.

7.3. Микроэкономические факторы динамики налоговых поступлений

Важным фактором динамики объемов налоговых поступлений в бюджет в 1992 - 1994 годах является адаптация экономических агентов к налоговой системе и к осуществляемым в ней изменениям. Минимизация налогов в бюджеты различного уровня и отчислений во внебюджетные фонды - одна из приоритетных целей предприятия, и менеджмент старается найти методы, которые позволяют уменьшить соответствующие расходы.

В целом все методы снижения объемов налоговых платежей можно условно разделить на следующие группы:

- осуществление учетной политики, позволяющей максимально откладывать зачисление выручки и как можно быстрее фиксировать затраты;
- применение предоставленных законодательством льгот по различным видам налогов;
- использование противоречий в налоговом законодательстве и нормативной базе;
- противозаконное уклонение от налогов.

В первой группе следует, в первую очередь, выделить уже упоминавшийся метод учета реализованной продукции и прибыли по мере поступления денежных средств. В том случае, когда начало и конец операции не совпадают по времени, фирме в целях занижения прибыли выгодно фиксировать реализацию на момент получения денежных

средств в отличие от метода начислений, когда выручка определяется на момент факта продажи товара или предоставления услуги (выставление документов, отгрузка).

Другим важным методом, позволяющим добиться более быстрой фиксации затрат, является использование порядка ускоренного начисления амортизации активной части основных фондов. В России с 1991 года возможность использования ускоренной амортизации была ограничена активной частью основных фондов, используемых для увеличения выпуска вычислительной техники, прогрессивных видов оборудования, расширения экспорта. Кроме того, необходимо было согласовывать это решение с плановыми органами. Малым предприятиям было предоставлено право в первый год эксплуатации дополнительно списывать на себестоимость до 50% первоначальной стоимости основных фондов со сроком службы свыше 3-х лет.

С 1 января 1992 года предприятиям было предоставлено право в связи с ростом цен вводить индексацию амортизационных отчислений. Разрешалось увеличение, но не более чем вдвое, амортизационных отчислений по активной части основных фондов, введенных в действие после января 1991 г. и со сроком службы свыше 3-х лет. С 1 июля 1992 года индексация была отменена в связи с переоценкой основных фондов.

Постановление Правительства РФ от 19 августа 1994 года разрешило до переоценки основных фондов по состоянию на 1 января 1995 года применять индексацию амортизационных отчислений в соответствии с индексом инфляции, публикуемым органами государственной статистики. Применение ускоренной амортизации активной части основных фондов разрешено для высокотехнологичных отраслей экономики и внедрения эффективных машин на основании перечня, устанавливаемого федеральными органами исполнительной власти. В случае применения коэффициента ускорения, превышающего 2, требуется согласование с финансовыми органами субъектов Российской Федерации.

В указанном постановлении сохраняется льгота для малых предприятий, позволяющая списывать как амортизационные отчисления до 50% первоначальной стоимости основных фондов в первый год функционирования малых предприятий. Подобная льгота стимулирует, на наш взгляд, не развитие малого предпринимательства, а вынесение (в тех случаях, когда это возможно) отдельных производств, требующих значительного инвестирования, за рамки материнского предприятия для приобретения ими статуса малых предприятий.

Одной из больных проблем для российских предприятий после либерализации цен была нехватка оборотных средств, которые в условиях инфляции были подвержены быстрому обесценению. Одной из важнейших причин подобного обесценения являлось отсутствие какого-либо метода переоценки запасов при исчислении налогооблагаемой прибыли. Особенно большие потери от такого положения вещей несли предприятия с длительным циклом производства, купив материальные ресурсы, топливо, комплектующие изделия и т.п., произведя продукцию, реализовав ее, предприятия были вынуждены при исчислении налога на прибыль учитывать сделанные и использованные запасы по ценам их приобретения. В результате, в каждом цикле производства и реализации продукции у предприятия в виде налога на прибыль изымалась часть его оборотных средств.

В 1994 году было разрешено использование метода LIFO для определения стоимости запасов. Этот метод предполагает, что поступившие последними товары потребляются или продаются первыми. В периоды инфляции LIFO завышает затраты

(материалы, относимые на себестоимость, учитываются по более поздней цене) и снижает стоимость запасов в конце периода. Таким образом, если физический размер запаса остается постоянным или растет, LIFO сокращает облагаемый налогом доход. Несмотря на то, что формально использование метода LIFO было разрешено, лишь в 1995 году появилась необходимая инструкция, позволяющая применять его на практике.

Следует отметить ряд более мелких бухгалтерских приемов, позволяющих осуществлять возможно более раннее фиксирование затрат на производство:

- начисление износа нематериальных активов по нормам, рассчитанным предприятием исходя из их первоначальной стоимости и срока полезного использования нематериальных активов;
- единовременное списание на себестоимость продукции стоимости малоценных и быстроизнашивающихся предметов, находящихся в эксплуатации;
- немедленное отражение административных, торговых расходов и расходов на рекламу, а также затрат на научно-исследовательские и конструкторские работы;
- создание резерва на предстоящую оплату отпусков, исчисленного исходя из задолженности общего числа дней отпуска работникам предприятия на 1 января будущего года и среднедневной заработной платы за последние 3 месяца.

Налоговое законодательство РФ предоставляет предприятиям льготы, позволяющие законно снизить величину налогооблагаемой прибыли, налога на добавленную стоимость, таможенных пошлин и др. Наиболее крупные льготы по налогу на прибыль, по налогу на добавленную стоимость были рассмотрены нами при анализе действующей налоговой системы. Здесь же мы дополнительно отметим некоторые льготы, которые по замыслу не должны были быть существенными, однако, на практике весьма часто использовались предприятиями.

В первую очередь, следует отметить освобождение от налога на прибыль и НДС предприятий в которых инвалиды составляют не менее 50% работников. Несмотря на заслуживающие, безусловно, большого внимания социальные цели, послужившие причиной установления этих льгот, практика их применения показывает, что подобные предприятия организуются в большинстве случаев вовсе не для производства продукции и создания рабочих мест для инвалидов, а для формирования инфраструктуры, используемой для уклонения от налогов другими предприятиями, не имеющими никакого отношения к трудоустройству инвалидов. Такими же средствами для ухода от налогов стали предприятия, находящиеся в собственности общественных организаций, у которых налогооблагаемая прибыль уменьшается на сумму, направляемую на финансирование уставной деятельности учредителей; налоговые каникулы, предоставляемые предприятиям по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, товаров народного потребления, ремонтно-строительным работам и т.д.

Особой сферой налогообложения, которой свойственен, пожалуй, наиболее высокий уровень налогового интервенционизма, является внешнеэкономическая деятельность. Эти вопросы требуют, однако, отдельного и подробного рассмотрения, поэтому здесь мы ограничимся лишь несколькими моментами.

В 1992 году на территории РФ было введено квотирование и лицензирование экспорта, введены экспортные пошлины. Эти меры должны были, с одной стороны,

принести существенные доходы бюджету, с другой стороны - снизить разрыв между эффективностью экспорта (главным образом - сырьевого) и продажами на внутреннем рынке.

До середины 1992 г. импортируемые товары не облагались пошлинами. Временный импортный таможенный тариф был введен в июле 1992 года, а с сентября заменен на постоянный. В июле месяце был установлен порядок экспорта стратегически важных сырьевых товаров через организации, наделенные статусом спецэкспортеров.

Задача обеспечения внутренних потребителей сырьевыми товарами в 1992 году была успешно решена, несмотря на то, что темпы либерализации цен в сырьевом секторе были значительно ниже планировавшихся. Однако средства мобилизованные в бюджет были в 5 -7 раз меньше ожидаемых. Это произошло лишь по одной причине - отдельным предприятиям и целым регионам были предоставлены огромные по масштабам льготы по экспортным и импортным пошлинам.

Поэтому в 1993 году была осуществлена попытка увеличения поступлений в бюджет путем изменения механизма внешнеэкономической деятельности. Был введен порядок централизованного экспорта энергоносителей и военной техники, который мы уже обсуждали в разделе 5. Идея этого порядка заключалась в том, что государство покупало у предприятий - экспортеров продукцию по ценам ниже мировых, и экспортировало ее по мировым ценам. По оценкам ВНИКИ, в 1993 году бюджет получал от централизованного экспорта одной тонны нефти 60 - 65% от мировой цены или 65 -70 долл. США. Одновременно, предприятие, осуществлявшее экспорт по квотам для государственных нужд освобождалось от экспортных пошлин.

В 1993 году этот механизм работал вполне удовлетворительно. Доходы от централизованного экспорта составили около 2,5% ВВП и компенсировали падение таможенных пошлин с 2% ВВП до 1,6% ВВП. В целом доходы от внешнеэкономической деятельности возросли с 3,8% ВВП до 4,1% ВВП.

Однако в связи с ростом реального курса рубля, повышением внутренних цен на энергоносители эффективность их экспорта на протяжении 1993 года снижалась. Поэтому к концу 1993 года были снижены ставки экспортных пошлин в среднем на 50% и почти вдвое сокращен перечень товаров, ими облагаемых. В результате поступления валютных средств от экспортной деятельности оказались значительно меньше ожидаемых. Квоты и вывозные льготы, предоставляемые централизованным экспортерам, переставали окупаться.

В первом квартале 1993 года был введен ранее не взимавшийся НДС на импортируемые товары, повышены ставки импортных таможенных пошлин. В ноябре 1993г. были вновь повышены ставки таможенных пошлин.

Принятый весной 1994 года указ Президента РФ N1007 "Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт" был задуман как мера по замене механизма централизованного экспорта на традиционное обложение экспорта таможенными пошлинами при одновременной отмене льгот предприятиям - экспортерам. По оценкам ВНИКИ, отмена льгот во втором полугодии 1994 года даже при снижении ставки экспортного тарифа (в частности на нефть в 2,5 раза) привела бы к увеличению доходов бюджета. Выигрыш бюджета одновременно означал проигрыш предприятий нефтяного комплекса, проявивших необычайно сильное лоббирование, в результате чего в июне в порядок экспортной деятельности были внесены некоторые корректировки.

Дополняющие Указ деталильные постановления сохранили на весь 1994 год прежние тарифные льготы по поставкам нефти и нефтепродуктов.

С 1 июля 1994 года в Российской Федерации действовали новые ставки импортного тарифа. В наибольшей степени увеличение пошлин коснулось продовольственных товаров, большая часть которых до этого времени ввозилась вообще беспошлинно. С 1 января 1994 года был введен специальный налог на импортируемые товары, освобождены от НДС экспортируемые товары как собственного производства, так и приобретенные, экспортируемые услуги и работы, отдельные виды товаров были освобождены от уплаты НДС при их ввозе в Россию.

Однако, несмотря на видимую тенденцию к ужесточению тарифного регулирования импорта, в этой области наблюдаются те же самые проблемы с предоставлением индивидуальных (отдельным предприятиям), отраслевых, региональных льгот по налогам, связанным с импортом.

Достаточно нашумевшей историей было предоставление льгот по уплате импортного тарифа 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”. Годовая оценка этих льгот, предоставленных спортивным организациям, Всероссийскому обществу инвалидов, Всероссийскому обществу слепых, Всероссийскому обществу глухих, Российскому фонду инвалидов войны в Афганистане по расчетам МВЭС РФ, составляет около 1 млрд. долл. США.

Кроме отмеченных выше льгот по импортным пошлинам, которые в 1994 году предоставлялись в соответствии с указами президента можно отметить льготы РАО “Газпром” (по расчетам на 1995 год объем фонда стабилизации Газпрома, освобождаемый от налога на прибыль, составляет около 29 трлн. руб., т.е. потери бюджета - 0,6% ВВП), учреждениям культуры и искусства, кинематографии и архивной службы, органам внутренних дел, главному управлению охраны, Калининградской области, информационному телеграфному агентству России, АО “Западно-Сибирский металлургический комбинат”, предприятиям нефтяного комплекса, АО “АвтоВАЗ”, АО “Автомобильный Всероссийский альянс” и др.

Льготы предоставлялись также в соответствии с решениями Правительства РФ. Таких решений гораздо больше, чем указов Президента, поэтому перечислим лишь несколько в качестве примеров: администрация Нижегородской области была освобождена от уплаты экспортных пошлин, Министерство обороны освобождалось от уплаты экспортных пошлин на реализуемое военное имущество, АО “КамАЗ” освобождалось от импортных пошлин за оборудование, отдельными решениями от импортных пошлин освобождались товары, закупаемые для проведения множества спортивных соревнований и т.д. Новой формой, в которую облекалось установление льгот в 1992 года стало предоставление бюджетных ассигнований в размере уплачиваемых тем или иным предприятием ввозных и (или) вывозных пошлин. Такого рода решения были приняты по АО “Братский ЛПК”, АО “Красноярский завод холодильников “Бирюса”, АО “Тюменнефтекомплектгазстрой”, АО “Новокузнецкий алюминиевый завод” и т.д.

Практика 1992 -1994 годов показала, что, несмотря на то, что установление льгот в сфере внешнеэкономической деятельности в большинстве случаев преследовало разумные цели, в ходе их дальнейшего применения в той или иной степени происходило злоупотребление ими, предприятия, обладающие льготами начинали их использование в

больших масштабах и для других задач, чем предполагалось изначально. При этом развитие подобных процессов полностью выходило из-под контроля государства.

Вследствие несовершенства российского налогового законодательства предприятия и организации Российской Федерации имеют возможность ослаблять налоговый пресс, используя имеющиеся в нем противоречия. Подобные противоречия и несогласованность имеется в нормативных актах, касающихся различных видов налогов, налогообложения физических и юридических лиц, налогообложения прибыли от производственной деятельности и доходов по ценным бумагам, прибыли предприятий и доходов банков и т.п.

Большие возможности для уменьшения налоговых отчислений предоставляют различные, не согласованные между собой виды льгот. Так, в общую сумму выручки малых предприятий в первые два года не включается выручка, полученная от реализации основных средств и имущества. В то же время при реализации основных фондов крупных предприятий (в том числе государственных) налогом на прибыль облагается разница между суммой выручки от реализации и остаточной стоимостью основных фондов, скорректированной на коэффициент инфляции. Поскольку коэффициент инфляции официально не установлен, налогообложению подлежит вся разница между ценой продажи и нескорректированной суммой остаточной стоимости фондов по балансу, т.е. весь номинальный прирост капитальной стоимости активов. Льготы же предоставляются в основном при использовании прибыли на инвестиционные цели. Таким образом, если основные фонды по заниженной цене продаются некоему малому предприятию, каким-либо образом связанному или не связанному с продавцом, то оно вправе реализовать их по рыночной цене и получить не облагаемую налогом прибыль без каких-либо усилий.

Весьма активно используется такой метод, как отсутствие в законодательстве строгой регламентации понятия "кредит", "ссуда". Массовый характер получила выдача работникам беспроцентных, бессрочных ссуд, которые, являясь практически безвозвратными, тем не менее, подоходным налогом не облагаются.

Часто в 1992 - 1993 годах использовался метод занижения оборота, облагаемого налогом на добавленную стоимость, путем уменьшения цены продажи при компенсации возникающей разницы с помощью получения штрафов за невыполнение каких-либо условий, зафиксированных в договоре купли-продажи. В 1994 году этот пробел в законодательстве был ликвидирован.

Остановимся коротко на незаконных методах уклонения от налогов. Некоторые из них рассмотрены в (Налоговое планирование на предприятиях и в организациях (оптимизация и минимизация налогообложения). Учебное пособие. Под ред. Рагозина Б.А. Москва: 1994) Большая часть подобных методов основывается на том, что та или иная часть хозяйственных операций не отражается в официально ведущемся бухгалтерском учете, представляемом в налоговые органы.

Это может осуществляться путем ведения части расчетов наличными деньгами, так, в частности, товар может продаваться за наличные деньги, неучитываемые в бухгалтерии, а сам товар при этом выбывает путем списания на убытки под видом порчи или кражи (Кулеш В.А. Законные способы снижения налоговых платежей в 1995 году. Санкт-Петербург: 1995).

Чрезвычайно распространенным способом сокращения налогов, особенно для небольших предприятий, является использование для выплаты заработной платы и

некоторых других операций наличных денег, получаемых от предприятий, специализирующихся на “обналичивании” средств клиентов по фиктивным договорам об оказании каких-либо услуг. Эти специализированные предприятия являются обычно либо короткоживущими предприятиями, зарегистрированными на подставных лиц, по поддельным документам и т.п. Такое предприятие может быть ликвидировано без уплаты налогов после осуществления деятельности, принесшей доходы.

Кроме того, услуги по “обналичиванию” могут предоставлять предприятия торговли, сферы услуг или банковского сектора, у которых могут образовываться большие объемы неучтенной наличности. В банковской сфере “обналичивание” часто осуществляется в процессе выплаты заработной платы своим работникам. Для этого работнику выдается ссуда под низкий процент или беспроцентная, которая кладется на депозит в том же или другом банке. Доходы работника от депозитного вклада не облагаются подоходным налогом.

Масштабы “обналичивания” приобрели в настоящее время устрашающие размеры. Практически в каждой газете или журнале можно встретить рекламу подобных услуг с указанием размеров комиссионных. Тем не менее, налоговая служба и налоговая полиция не занимаются борьбой с подобной формой уклонения от налогов.

Важным обстоятельством является то, что “обналичивание” доступно в основном небольшим предприятиям, т.к. с ростом размеров соответствующей сделки растет риск возникновения повышенного внимания со стороны налоговой администрации. В результате существование подобных методов усиливает асимметричность налогового бремени, ложащегося преимущественно на крупные промышленные предприятия. Происходящее в настоящее время достаточно резкое увеличение доли сферы услуг, доли новых предприятий, отличающихся гораздо более низким уровнем налоговой дисциплины чем крупные промышленные (ныне государственные или акционерные) предприятия, является одним из серьезных факторов, определяющих динамику налогов.

Относительно распространенным методом неуплаты налогов опять-таки в сфере обычно не связанной с каким-либо производством и с серьезными капитальными вложениями является проведение операций с помощью нескольких расчетных счетов в разных банках, лишь один из которых используется для учета с целью налогообложения, частых переводов расчетного счета из банка в банк с тем, чтобы при этом в отчетности не отражать всю хозяйственную деятельность и т.п.

Масштабы подобной активности предприятий трудно оценить статистически. Различные цифры, часто появляющиеся в средствах массовой информации, обычно не сопровождаются комментариями о том, что имеется в виду под неуплатой налогов. Между тем здесь возможны самые разные подходы.

Наиболее простой подход сводит проблему недополучения бюджетом доходов к объему недоимки по налогам, т.е. объему кредиторской задолженности предприятий перед бюджетом. Исходя из того, что бюджет в 1994 году собрал 24,4% ВВП налогов, а объем недоимки составил 2,4% ВВП, можно говорить о том, что в России недособирается примерно 10% налогов.

Другой подход заключается в том, чтобы сопоставлять фактические налоговые поступления с расчетными, которые принимают во внимание установленные законами налоговые ставки и льготы. Здесь мы уже сталкиваемся с многочисленными

статистическими трудностями, не позволяющими корректно рассчитать подобный показатель, поэтому существуют весьма рознящиеся между собой оценки.

Модификацией данного подхода является принятие во внимание при расчете потенциально возможного объема налоговых поступлений различных льгот, предоставленных предприятиям решениями органов государственной власти. Инвентаризация таких льгот и их количественная оценка, что легко можно понять из изложенного выше, является чрезвычайно сложной задачей.

Другая группа методов оценки потенциально возможного объема налоговых поступлений включает в рассмотрение величину неучтенной в бухгалтерском учете и статистике хозяйственной деятельности и соответствующих ей возможных налоговых поступлений. Здесь различия в результатах возникают в зависимости от глубины дооценки валового внутреннего продукта, неучтенного официально. Может быть рассмотрен как легальный бизнес, скрытый от налогообложения, так и полузаконные и незаконные виды деятельности, которые скрываются своими хозяевами не в целях уклонения от налогов, а для того чтобы избежать пресекающих их санкций, относящихся к административному или уголовному праву.

Косвенным индикатором масштабов уклонения от налогов может служить динамика доли наличных денег в денежном агрегате M_2 (см. табл. 4.1.1-3, 4.2.1-2, 4.2.4-1). На протяжении всего периода 1992-1994 г.г. доля наличных денег, с помощью которых легко осуществляются операции, не фиксируемые в официально ведущемся бухгалтерском учете, достаточно стабильно росла. Причем рост с 18% M_2 в январе 1992 года до 24 - 26% M_2 в первом полугодии 1992 года не являются показательными в отношении объяснения динамики налоговых поступлений. В этот период наблюдался кризис налично - денежного обращения, связанный с понижением вследствие резкого всплеска инфляции доли наличных денег в M_2 . Этот кризис был во многом обусловлен чисто техническими причинами, связанными с длительностью подготовки к печати купюр большого номинала. Однако после восстановления к осени 1992 года традиционных пропорций наличных и безналичных денег. Рост доли наличных (примерно с лета 1993 года) с 28% - 29% M_2 до 38% - 40% M_2 в настоящее время, на наш взгляд, имеет непосредственную связь с ростом масштабов уклонения от налогов.

Таким образом, существует достаточно способов занижения налоговых отчислений. И поскольку предприятие вправе само выбирать методы учета и распределения прибыли, то количество комбинаций различных способов достаточно велико. Применение того или иного метода в каждом конкретном случае решается строго индивидуально в соответствии с необходимостью и возможностью его применения, финансовым состоянием предприятия, отношениями с органами налоговой администрации.

В числе микроэкономических факторов, сказывающихся на поступлении налоговых платежей следует выделить частые случаи нарушения банками платежно-расчетной дисциплины. По данным проверок, проведенных территориальными органами Федерального казначейства, наиболее часто встречающимися нарушениями являются: задержка исполнения платежных поручений, нарушение очередности платежей, задержки описания доходов с корреспондентских счетов банков, после их списания со счетов налогоплательщиков.

23 мая 1994 года был подписан упоминавшийся выше Указ Президента РФ "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет

налогов и иных обязательных платежей”. Указ предусматривал упорядочение системы учета налогоплательщиков в налоговых органах, включая регистрацию расчетных и иных счетов. Налоговым органам было предоставлено право бесспорного взыскания недоимки по налогам с текущих валютных и других счетов. Введен порядок обязательного информирования банками налоговых органов о совершении физическими лицами операций на сумму большую 10 тыс. долл. США. Наличие неуплаты налогов в течение трех месяцев было признано основанием для возбуждения дела о банкротстве предприятия. Указ ввел санкции за нарушение условий работы с денежной наличностью, среди которых осуществление расчетов наличными средствами между предприятиями в сумме, большей 500 тыс. руб. (в настоящее время - 2 млн. руб.), неоприходование наличных денег, хранение в кассе наличности свыше установленных лимитов.

К сожалению, многие важные положения этого Указа пока не применяются на практике. Причем характерно, что, инструкция о порядке его применения появилась лишь 16 августа 1994 года.

Важным моментом в налоговой политике является попытка реформирования системы стимулирования налоговой администрации. В 1992-1994гг. действовал порядок формирования фондов социального развития налоговых органов и налоговой полиции РФ за счет процентных отчислений от взысканных штрафов. В результате налоговые службы заинтересованы не в увеличении поступлений в бюджет налогов, а в большем числе ошибок на предприятиях при начислении и уплате налогов.

Указом Президента РФ от 10 августа 1994 года N 1678-р “О фондах социального развития налоговых органов и налоговой полиции РФ” Правительству РФ было поручено утвердить Положения о данных фондах, предусмотрев фондообразующими показателями фактические поступления в бюджет налогов и иных обязательных платежей. Действующий порядок должен был быть отменен с 1 октября 1994 года. Однако постановлением Правительства РФ от 20 февраля 1995 года № 144 был вновь утвержден прежний порядок стимулирования, который, тем не менее, должен быть пересмотрен, т.к. новые принципы стимулирования утверждены в законе о бюджете на 1995 год.

Закон о федеральном бюджете на 1995 год предусматривает, что доходы Централизованного фонда социального развития Государственной налоговой службы РФ формируются в 1995 году за счет 0,75% от суммы фактических поступлений налогов и других обязательных платежей, контроль за зачислением которых осуществляется налоговыми органами. Аналогично доходы фонда социального развития Департамента налоговой полиции формируются за счет 0,15% указанных поступлений. Введение в действие данного порядка зависит от разработки соответствующего нормативного акта.

* * *

Проведенный анализ показывает, что, несмотря на то, что налоговые поступления определяются целым рядом макро- и микроэкономических факторов, действующих во многих случаях разнонаправленно, опыт России подтверждает закономерность, наблюдаемую в большинстве стран с переходной экономикой (см. Танзи В. Налогово-бюджетная политика и экономическая перестройка стран, переходящих к рыночному хозяйству, Международный валютный фонд, Март 1983), которая заключается в падении уровня налоговых изъятий в первые годы после разрушения командной экономики до значений, равных примерно 30% - 35% ВВП.

Как было показано, этот процесс объясняется такими факторами, как высокий уровень инфляции, кризис взаимной задолженности предприятий, рост задолженности предприятий бюджету, эрозия традиционно высокой налоговой дисциплины в секторе крупных бывших государственных предприятий, рост частного сектора, характеризующегося отсутствием каких бы то ни было традиций добровольной уплаты налогов.

Другой важный вывод данного раздела заключается в том, что перечисленные факторы, приводят к серьезной несимметричности налоговой системы России. Она не является нейтральной по отношению к различным категориям налогоплательщиков. Основную тяжесть налогового бремени несут крупные предприятия (в основном промышленные), вследствие меньшей возможности уклонения от налогов, порядка уплаты налогов, большей длительности производственного цикла, что усиливает налоговый пресс в условиях инфляции, дискреционного характера предоставляемых налоговых льгот и т.д. Точно так же среди физических лиц полностью уплачивают налоги граждане со средними доходами, получающие заработную плату, тогда как лица с высокими доходами имеют множество способов снизить до минимума величину уплачиваемых налогов.

Таким образом, главными задачами совершенствования налоговой системы России являются стабилизация доли налоговых поступлений в ВВП и повышение степени нейтральности налогов. Обе эти задачи являются взаимосвязанными и для своего решения требуют реализации комплекса мер, среди которых:

- снижение налоговых ставок при максимально возможном расширении базы налогообложения по основным видам налогов (в частности, за счет отмены налоговых льгот, часто неэффективных и создающих либо лазейки в законодательстве, либо неодинаковые экономические условия в различных секторах хозяйства и препятствующие тем самым рациональному использованию ресурсов);

- отмена низкоэффективных налогов, требующих значительной работы как налогоплательщиков в области учета, так и налоговой администрации по их сбору;

- постепенное и продуманное изменение техники взимания различных налогов в целях ликвидации нормативных просчетов, допускающих легальное уклонение от уплаты налогов;

- реализация комплекса мер по увеличению уровня собираемости налогов, включающего целенаправленную и требующую политической воли работу налоговых и таможенных органов, торговой инспекции, правоохранительных органов и т.д., включая меры по изменению законодательства регламентирующего их работу;

- совершенствование техники налогообложения, направленное на ограничение воздействия макроэкономических процессов таких, как инфляция, изменение размеров взаимной задолженности предприятий, снижение номинального и рост реального курса рубля и др., на относительную тяжесть налогового гнета для различных категорий плательщиков.

8. Перспективы бюджетной политики в 1995 - 1996 годах

8.1. Процесс бюджетного планирования на 1995 год

Как уже было отмечено, к осени 1994 года Правительство изменило концепцию макроэкономической политики. Согласно разработанной макроэкономической программе на 1995 год процесс макроэкономической стабилизации должен был завершиться весной-летом 1995 год. Среднемесячные темпы прироста инфляции в 1995 году должны составить не более 2%.

Для достижения этой цели Правительство в 1995 году предлагало следующее:

- 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 осуществляется 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.

В первоначальном варианте макроэкономической программы предполагалось, что в 1995 году инфляция составит около 27%, темп роста М2 - около 60%, сокращение скорости обращения денег - 40%, при снижении реальной величины ВВП на 7% ($27\% = 60\% - 40\% + 7\%$).

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, лучше 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.

25 января Закон "О федеральном бюджете на 1995 год" был принят во втором чтении. Это означает, что были утверждены цифры доходов бюджета - 175,1 трлн.руб. (18,4% от принятого в расчетах ВВП), расходов - 248,3 трлн.руб. (26,1% ВВП) и предельного размера дефицита - 73,2 трлн.руб. (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 формированиями. В результате, если абстрагироваться от мелочей, был утвержден правительственный вариант бюджета. В последнем четвертом чтении Закон о бюджете на 1994 год был принят Государственной Думой 24 июня 1994 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. Основные параметры бюджета представлены в табл.8.1-1.

В ней кроме абсолютных значений доходов и расходов и их величин, выраженных в долях ВВП, заложенного в расчеты Министерства финансов, приводятся доли доходов и расходов в прогнозном ВВП, который, по нашим оценкам, приводимым ниже составляет около 1500 трлн. руб.

Такое расхождение между прогнозным значением ВВП и значением, заложенным в расчеты Минфина, объясняется тем, 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. Хотя уже осенью 1995 года, учитывая значительные лаги, наблюдающиеся в российской экономике между ростом денежной массы и инфляцией, можно было прогнозировать высокий рост цен в начале 1995 года, который внес существенные корректировки в макроэкономические расчеты.

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 предусматривается 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.)

Наибольшему увеличению подверглись статьи расходов на государственное управление (0,61 трлн. руб.), на оборону (2,28 трлн. руб.), на правоохранительную деятельность (1,06 трлн. руб.), на науку (0,39 трлн. руб.), на социальные цели (824 трлн. руб.).

8.2. Прогноз уровня инфляции в 1995 году²

В первом квартале помесечный темп роста потребительских цен был 18% - в январе, 11% - в феврале и 8.9% - в марте (суммарный рост составил 42%, см. табл. 8.2.-1). Среднемесячный индекс потребительских цен составил 9,4%.

С учетом полугодового лага между увеличением денежной массы и ростом цен инфляция первого квартала во многом обусловлена экспансионистскими действиями ЦБ летом прошлого года. Кроме того, высокие темпы инфляции в начале года объясняются:

² Раздел написан совместно с Г.Ю.Трофимовым.

сезонным увеличением доли потребительских расходов, инфляционными ожиданиями, связанными с внутрисполитической ситуацией, эмиссией казначейских обязательств в конце 1994 г., либерализацией цен на энергоносители.

Не оправдались надежды и на то, что экономические агенты быстро поверят в возможность быстрой финансовой стабилизации. На протяжении зимы и весны текущего года у них сохранялись высокие инфляционные ожидания. Если в декабре отношение М2 к месячному ВВП составило 1.13, то в марте это отношение уменьшилось до 1.12. Иными словами, скорость обращения денег уменьшилась за первый квартал на 12%. Во втором квартале доля денег в ВВП стабилизировалась и даже несколько увеличилась до 1.15 в июне (см. Таблицу 8.2.-2). Однако в целом за полугодие она уменьшилась на 11%.

С самого начала 1995 г. Центробанк успешно проводил жесткую денежно-кредитную политику. Денежная масса М2 выросла в первом квартале незначительно: на 9.7% согласно информации Центробанка и на 13% по данным МВФ. Это связано также с действиями ЦБ по поддержанию курса рубля в январе 1995 года, когда проводились массивные валютные интервенции.

Согласно балансу ЦБ рост денежной базы в широком смысле (наличные деньги в обращении + средства банков) составил за первый квартал 11%. В таблице 8.2.-3 приводятся данные ЦБ о росте денежной массы за январь - апрель, учитывающие новую методологию расчета агрегатов М1 и М2 ($M1 = M0 + \text{расчетные и текущие счета} + \text{платежные инструменты}$; $M2 = M1 + \text{депозиты} + \text{счета капиталовложений}$).

ЦБ удалось выполнить в январе - марте целевые установки по чистым внутренним активам (согласно данным МВФ рост ЧВА составил в первом квартале всего 2%, хотя было запланировано увеличение на 9%). Этому удалось достичь главным образом благодаря резкому сокращению объема кредитов ЦБ для финансирования федерального бюджета (за исключением краткосрочного кредита правительству в сумме 3.5 трлн. руб. в начале года). По данным МВФ накопленная сумма кредитов федеральному правительству практически не изменилась, а согласно балансу ЦБ - снизилась на 1.5%. Объем централизованных кредитных ресурсов, размещенных на аукционах, составил всего 174 млрд. рублей, или на 20% меньше чем в последнем квартале 1994 г. Ужесточение денежно-кредитной политики обеспечивалось также повышением ставки рефинансирования в январе со 170 до 200% годовых, и повышением резервных требований к коммерческим банкам (с 1 февраля были введены новые нормативы отчислений для коммерческих банков, дифференцированные в зависимости от срочности вкладов).

Однако ситуация на валютном рынке в январе определялась значительным спросом на валютные ресурсы в условиях высоких инфляционных ожиданий. Экономическая целесообразность требовала от Центробанка резкого снижения реального курса рубля во избежание истощения валютных резервов. В тот момент возможность значительной девальвации рубля рассматривалась специалистами как практически единственное средство улучшения состояния платежного баланса. Реальный курс

Таблица 8.1.-1. Федеральный б

юджет РФ на 1995 г.

Наименование показателей	млрд. руб. (согласно ВВП, утвержденному закону от 14 марта 1995 года)	В % учетного при разработке бюджета (925 трлн.руб.)	В % прогнозного ВВП (1500 трлн.руб.)	В % бюджету	млрд. руб. (согласно прогнозного утвержденному закону от 12 августа 1995 года)	В % ВВП (1500 трлн.руб.)
Доходы						
Налоговые доходы,	139849,8	15,1	9,3	79,8	139849,8	9,3
из них:						
Налог на прибыль	23810	2,6	1,6	13,6	23810	1,6
Личный	2770	0,3	0,2	1,6	2770	0,2
подходный налог						
Налог на	49642,3	5,4	3,3	28,3	49642,3	3,3
добавленную стоимость						
Акцизы	9687,8	1,0	0,6	5,5	9687,8	0,6
Спецналог	5347	0,6	0,4	3,1	5347	0,4
Платежи за	1769,5	0,2	0,1	1,0	1769,5	0,1
использование природных ресурсов						
Лиценз. сбор за	1569,7	0,2	0,1	0,9	1569,7	0,1
производство и реализацию алкоголя						
Земельный налог	322,1	0,0	0,0	0,2	322,1	0,0
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические	31936,8	3,5	2,1	18,2	31936,8	2,1

операции.							
Прочие налоги, сборы и пошлины, в т.ч. бюджетные фонды	12993,7	1,4	0,9	7,4	12993,7	0,9	
Неналоговые доходы	35310,8	3,8	2,4	20,2	35310,8	2,4	
Итого доходов федерального бюджета	175160,6	18,9	11,7	100,0	175160,6	11,7	
Расходы							0,0
Гос.управление	3896,1	0,4	0,3	1,6	4506,8	0,3	
Международная деятельность	20999,0	2,3	1,4	8,5	21001,5	1,4	
Национальная оборона	48577,0	5,3	3,2	19,6	50853,7	3,4	
Правоохранит. деятельность и обеспечение безопасности	14968,4	1,6	1,0	6,0	16023,7	1,1	
Федеральная судебная система	1065,1	0,1	0,1	0,4	1215,9	0,1	
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6060,0	0,7	0,4	2,4	6449,8	0,4	
Народное хозяйство	42334,1	4,6	2,8	17,0	43052,9	2,9	
Образование	8998,2	1,0	0,6	3,6	9519,5	0,6	
Культура, искусство и ср. масс. инф.	3272,3	0,4	0,2	1,3	3336,5	0,2	
Здравоохранение и физкультура	4339,4	0,5	0,3	1,7	4577,2	0,3	
Соц. политика	4470,8	0,5	0,3	1,8	4472,1	0,3	
Погашение и обслуживание внутреннего долга	8357,4	0,9	0,6	3,4	8357,4	0,6	

Обслуживание внешнего долга	14584,4	1,6	1,0	5,9	14584,4	1,0
Прочие расходы в т.ч.:	54496,8	5,9	3,6	21,9	48439,1	3,2
Финансовая помощь другим уровням власти	28499,5	3,1	1,9	11,5	28616,3	1,9
Расходы целевых внебюджетных фондов	11925,2	1,3	0,8	4,8	11925,2	0,8
Всего расходов	248344,3	26,8	16,6	100,0	248344,3	16,6
Превышение доходов над расходами	-73183,7	-7,9	-4,9	-29,5	-73183,7	-4,9
Внутреннее финансирование	30578,5	3,3			30578,5	3,3
Внешнее финансирование	42605,2	4,6			42605,2	4,6

Таблица 8.2.-1. Инфляции в январе - июле 1995 г.

	ян варь	ф евраль	м арт	апр ель	м ай	ию нь	июл ь
сводный индекс потребительских цен	11 8	13 1	14 2	154	154 67	178	188

Таблица 8.2.-2 Доля агрегата М2 в ВВП в первом полугодии 1995 года

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь
ВВП	73	83	96	106	118	130
М2	94,5	102,8	107,3	123,8	134,9	149,1
М2/ВВП	1,29	1,23	1,12	1,16	1,14	1,15

Таблица 8.2.-3. Темпы роста денежной наличности и денежных агрегатов за 4 месяца 1995 г., % (по данным Центробанка).

	январь	феврал	март	апрель	январь - апр.
M0	-15.7	7.7	4.6	19.9	13.9
M1	-12.5	5.1	3.7	16.9	11.5
M2	-3.8	8.5	5.1	15	26.2

в январе оказался завышенным из-за высокой инфляции 4 квартала 1994 г. при довольно низких темпах роста номинального курса доллара после октябрьского валютного кризиса. Однако замедление роста курса определялось скорее политическими, а не экономическими соображениями, так как после прошлогоднего “черного вторника” политическая устойчивость правительства напрямую зависела от динамики валютного рынка.

Политика более медленного снижения валютного курса рубля по сравнению с инфляцией привела к значительному сокращению валютных резервов в январе 1995 года. Однако ЦБ все-таки удалось выдержать спекулятивные атаки, несмотря на резкое снижение внешних резервов. В дальнейшем Центробанк проводил достаточно стабильную валютную политику, изменяя курс доллара в соответствии с индексом инфляции (рубль равномерно опускался в среднем по 0.5% за торги в феврале и по 0.4% в марте).

Во втором квартале макроэкономическая ситуация существенно изменилась. После подтверждения своих намерений Правительством и Центробанком о реализации жесткой программы финансовой стабилизации в 1995 году финансовые рынки настроились на новые ориентиры. К тому времени уже были известны предварительные итоги денежно-кредитной политики в первом квартале, которые несколько преувеличивали успехи, но вместе с тем давали дополнительные основания для оптимистичных прогнозов. В апреле заметно проявились ожидания замедления курса доллара и снижения реального курса рубля. Например, котировки фьючерсных контрактов на Московской Товарной Бирже на сентябрь 1995 г. снизились с 7500 - 7700 руб./долл. в середине марта до 6300 - 6500 руб./долл. в середине апреля. Это неудивительно, поскольку именно в апреле началась массированная конвертация долларов в рубли. Как оказалось позже, процесс дедолларизации сыграл ключевую роль во всех макроэкономических процессах весной - летом.

Одновременно Центробанк продолжал попытки осуществления политики стабильного реального курса рубля. Однако если в январе - феврале для этого необходимы были продажи валюты, то в марте - начале апреля ЦБ РФ искусственно завышал курс доллара, осуществляя закупки валюты. Цель такой политики “превентивного переоценивания” доллара состояла, по-видимому, в том, чтобы обеспечить максимально возможные значения курса доллара перед возможной фиксацией либо перед летним периодом стабилизации или снижения в режиме управляемого плавания.

В апреле рост денежной массы M2 составил 15%, причем большая часть этой суммы связана с накоплением ЦБ валютных резервов. В мае денежная масса M2 выросла по имеющимся оценкам на 9%, а в июне - на 11%. В целом за полгода по данным РЦЭР денежная масса выросла на 55%, т.е. увеличивалась на 7,6% в месяц (см. Таблицу 8.2.-4). Это означает, что ориентир 20% роста M2 за первое полугодие, заложенный в Заявлении Правительства и ЦБ, оказался превышен на 30%. Подобное превышение объясняется ростом денежной базы и денежной массы за счет наращивания ЦБ внешних резервов. Рост ЧВА в первом полугодии был существенно ниже 30% (примерно 10% или 1,3% - 1,5% в

месяц) и, таким образом, прирост ЧВА удовлетворяет предельному ограничению МВФ по этому показателю на первое полугодие.

Первоначально макроэкономическая программа предполагала, что Центробанк будет реализовывать политику стабильного реального курса рубля. Однако, как легко было предвидеть, повышение реальных процентных ставок в ходе снижения инфляции привело к бурному началу процесса дедолларизации экономики и росту предложения валюты на финансовом рынке. В результате в апреле - мае Правительство и ЦБ РФ оказались перед выбором: либо продолжать накапливать резервы, сохраняя номинальный курс на уровне свыше пяти тысячной отметки, либо ограничить наращивание валютных резервов ценой снижения курса доллара.

Понижение доллара в мае повлекло за собой изменение ожиданий основной массы мелких держателей долларовых активов, что дало дополнительные импульсы к снижению курса в следующем месяце на 12%. Возможной причиной такого резкого падения курса доллара в июне могла явиться продажа валюты самим ЦБ, осуществленная в целях улучшения отчетности перед МВФ, обеспокоенного чрезмерным накоплением валютных резервов и скачком денежной базы в апреле.

Для того чтобы обеспечить в условиях начинающейся дедолларизации экономики стабильность реального курса рубля, Центробанку пришлось бы нарушить ориентиры денежной программы. Рост денежной базы за счет увеличения внешних резервов не противоречит основным целевым установкам МВФ, касающимся наращивания чистых внутренних активов. Однако он не согласуется с основной задачей стабилизации - снижением темпов роста цен, а также требованием МВФ об ограничении валютных интервенций операциями сглаживания курсовых колебаний. Это послужило причиной отказа ЦБ в мае от политики наращивания валютных резервов в масштабах достаточных для стабилизации реального курса рубля, и привело к значительному увеличению номинального курса российской валюты в мае - июне. В результате такого увеличения, а также в связи с падением процентных ставок денежного рынка процесс дедолларизации экономики к июлю замедлился.

Оценивая валютную политику Центробанка во втором квартале, следует иметь в виду, что цены с апреля по июль выросли на 23.8% (Таблица 8.2.-5). В результате реальный курс рубля увеличился за первые семь месяцев 1995 г. на 50.8% (за первый квартал 1995 г. реальный курс рубля повысился лишь на 4.4%, а за весь 1994 год реальный курс рубля вырос всего на 14%).

По оценкам валовые золото - валютные резервы денежных властей составили к началу июля около 12.5 млрд. долл., а валовые валютные активы - 10.2 млрд. долл. Согласно Заявлению Правительства и ЦБ об экономической политике на конец июня предполагалось иметь 8.2 млрд. долл. валютных активов. Накопление внешних резервов привело к дополнительному росту денежной базы по текущему курсу более чем на 15 трлн. руб. сверх установленных ориентиров. Поэтому смена валютной политики в мае была обоснована. Фактический отказ от проведения активной валютной политики и снижение курса доллара позволило Центробанку ограничить рост денежной базы примерно 60% - ми за первое полугодие. Удержание реального курса рубля потребовало бы гораздо более значительного увеличения денежной базы к концу полугодия при еще более резком снижении процентных ставок денежного рынка, что не могло бы не отразиться самым негативным образом на уровне инфляции осенью нынешнего года.

Таким образом, падение номинального курса доллара в мае - июне следует расценивать как компромиссную политику, обусловленную высокой степенью долларизации экономики и достаточно свободной мобильностью капитальных потоков. Ограничению роста денежной массы способствовало также снижение лимитов открытой валютной позиции банков на 30%, решение об увеличении нормы обязательных резервных отчислений и введение нормы резервирования по валютным депозитам. Важным является то обстоятельство, что стабилизация номинального курса доллара, происходящая одновременно со снижением процентных ставок, положительным образом отразилась на снижении инфляционных ожиданий.

Таблица 8.2.-4. Темпы роста денежной наличности и денежных агрегатов за 4 месяца 1995 г., %							
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	накопленным итогом
0	M -13	8	2	18	9		
2	M -2	9	4	15	9	11	55

Таблица 8.2.-5. Месячные темпы прироста цен и курса доллара за 7 месяцев 1995 г., %									
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	январь - июль	
инфляция	17,8	11	8,9	8,5	7,9	6,7	5,5	89,7	
курс	13,7	10,9	8,9	4,6	3,4	-	-	23,6	

При оценке политики ЦБ нельзя не обратить внимания на гипотезу, согласно которой рост денежной базы за счет увеличения внешних резервов является менее инфляционным чем за счет ЧВА. Если исходить из того, что основную роль в обвале доллара в мае - июне сыграли профессиональные участники финансовых рынков, а не население, то рост денежной базы происходил за счет увеличения наименее ликвидных статей баланса ЦБ. Если эта гипотеза верна, то увеличение денежной массы при отмеченном изменении ее структуры должно сопровождаться замедлением скорости обращения денег и не столь значительным повышением уровня цен. В этом случае ЦБ мог бы не допускать значительного увеличения реального курса рубля, т.е. проводить политику понижения номинального курса рубля в меру инфляции, не опасаясь инфляционных последствий увеличения денежной базы. Однако данная гипотеза требует эмпирической верификации, которая станет возможна при появлении дополнительной статистической информации.

Незначительное увеличение чистых внутренних активов, сопровождавшее рост денежной базы в апреле - июне за счет накопления внешних резервов, обеспечивает реальную возможность отражения Центробанком РФ традиционных осенних спекулятивных атак на рубль. Ранее они происходили в основном из-за сезонных изменений чистых внутренних активов, а в этом году могут выйти на первый план

психологические и политические мотивы. Причем, если увеличение спроса на валюту осенью будет реализовано, то снижение валютных резервов приведет к денежному сжатию и, соответственно, к некоторому дополнительному снижению инфляции в начале 1996 года.

В то же время отрицательной стороной политики роста реального курса рубля является, во-первых, неизбежное ухудшение сальдо торгового баланса за счет снижения эффективности экспорта и повышения эффективности импорта. Это приведет к необходимости снижения экспортных тарифов, что, как показывает практика, трудно компенсируется возможным увеличением импортных пошлин. Во-

вторых, рост дешевого импорта снижает конкурентоспособность отечественных производителей. В первую очередь, это касается предприятий обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. Увеличение импортных тарифов, способное частично компенсировать потери российских производителей, ведет к росту цен и ущемлению интересов потребителей. Такое значительное изменение ценовых пропорций может отодвинуть начало промышленного подъема и привести к необратимым последствиям для российских предприятий. Здесь может проявиться хорошо известный эффект гистерезиса: войдя на российский рынок, иностранные конкуренты уже не уступят свою “нишу” при более благоприятном для отечественных производителей соотношении цен.

Накопление валютных резервов, соответствующий рост денежной массы и стабилизация номинального курса доллара в апреле - мае позволили резко снизить процентные ставки денежного рынка, которые в отдельные периоды становились отрицательными. Интересно, что этот процесс происходил на фоне снижающейся инфляции (см. табл. 8.2.-6). Это положительно сказалось как на условиях государственных заимствований, так и на инвестиционной политике предприятий. Однако, на наш взгляд, это временное явление и в ближайшем будущем следует ожидать повышения реальных процентных ставок. Жесткая финансовая политика, ограничение объема рефинансирования коммерческих банков вызовет сохранение высоких реальных процентных ставок и после адаптации агентов рынка к падению темпов инфляции. Это обстоятельство необходимо учитывать как при разработке вариантов финансирования дефицита бюджета, т.к. значительные объемы заимствований государства на финансовом рынке увеличивают реальные процентные ставки и удорожают обслуживание внутреннего долга, так и при планировании государственной политики структурной перестройки, поскольку рост процентных ставок снижает эффективность инвестиционных вложений.

Введение 5 июля в соответствии с совместным заявлением правительства и Центробанка валютного коридора курса доллара в рамках $\pm 6.5\%$ от уровня 4600 руб./долл. было вполне обосновано в сложившейся к середине лета ситуации. Новый механизм управления курсом должен в какой-то мере повысить доверие к кредитно-денежной политике и временно обеспечить относительную стабильность валюты. С введением коридора ЦБ не теряет возможность контролировать денежную массу, что случилось бы при жесткой фиксации курса. Это усугубляется проводимой в настоящее время процентной политикой, которая не позволяет регулировать объем денежной массы через краткосрочные ставки денежного рынка. В то же время даже в таких условиях контроль за денежной массой может быть достаточно эффективным, поскольку коридор позволяет значительно снизить спекулятивную активность на валютном рынке.

На наш взгляд, наиболее серьезным просчетом ЦБ в нынешнем году было проведение практически непредсказуемой валютной политики. Предсказуемость динамики курса в условиях осуществляемой стабилизации способна в большой мере способствовать снижению инфляционных ожиданий. В то же время начиная с февраля месяца ЦБ допускал совершенно необоснованные колебания курса, свидетельствующие об отсутствии стратегических целей. В какой-то мере это наблюдается даже после введения валютного коридора, что впрочем может объясняться попытками ЦБ снижать внешние резервы.

В таблице 8.2.-7 приведен прогноз инфляции, выполненный на основе фактических данных о динамике денежной массы и гипотезы о существовании шестимесячного лага между изменениями денежной массы и уровня цен. Ряд денежной массы представляет собой динамику сглаженного (по скользящей средней на три месяца вперед) агрегата M2 с

лагом шесть месяцев вперед (данные РЦЭР). Темпы инфляции за январь - июль месяцев соответствуют фактическим данным. Рассчитанные таким образом значения удовлетворительно объясняют динамику цен зимой и весной 1995 года. В целом за пять месяцев индекс роста цен составил 1.67.

Из таблицы 8.2.-7 видно, что разница темпов нашего ряда M2 и фактического роста цен различаются на 16% за первое полугодие, что близко к фактическому снижению реального спроса на деньги, рассчитанному как отношение M2 к месячному ВВП (см. выше). При прогнозе темпов инфляции на август - декабрь мы предположили, что за второе полугодие произойдет адаптация экономических агентов к политике стабилизации. Спрос на деньги будет расти, но не столь быстро, как предполагало Заявление Правительства и ЦБ РФ, и к концу 1995 года его рост компенсирует снижение, имевшее место в первом полугодии. (Напомним, что в расчеты, подготовленные в составе Заявления Правительства и ЦБ об экономической политике, была заложена предпосылка роста спроса на реальные деньги на 40% за 1995 год). В соответствии с опытом прошлого года эластичность реального спроса на деньги по темпам роста цен составляет примерно 0.26 - 0.28. Согласно этим оценкам и с учетом продолжения процесса финансовой стабилизации в 1996 году мы прогнозируем повышение реального спроса на деньги на 12% в текущем году, начиная с августа 1995 г.

В целом из представленного в таблице 8.2-7 прогноза месячных темпов инфляции следует, что годовой индекс цен составит около 2.5, что соответствует среднемесячной инфляции 7.8%. Подобные достаточно высокие темпы роста цен на практике могут быть несколько ниже, если спрос на деньги будет расти во втором полугодии быстрее, чем мы предположили, вследствие снижения инфляционных ожиданий, и (или), если окажется справедливой обсужденная выше гипотеза, согласно которой рост денежной массы, вызванный наращиванием внешних резервов имеет меньшие инфляционные последствия, чем вызванный увеличением чистых внутренних активов.

Оценка номинальной величины валового внутреннего продукта при таких параметрах инфляции составляет около 1500 трлн. руб.

8.3. Оценка бюджета 1995 года исходя из текущей макроэкономической ситуации

Описанная ситуация с бюджетным планированием на 1995 год, хотя и плохо отражает реальность, тем не менее, гораздо предпочтительней прошлогодней. Заниженные темпы роста цен и объем ВВП, учтенные в расчетах Министерства финансов, позволяют избежать в нынешнем году прошлогоднего положения с утверждением в бюджете нереальных номинальных объемов доходов и расходов.

При темпах инфляции в полтора раза более высоких, чем заложено в программе, номинальные объемы доходов бюджета, значительно более низкие как реальном исчислении, так и выраженные в долях ВВП, позволяют, как будет показано ниже, профинансировать утвержденные в бюджете в 1995 года номинальные объемы расходов без увеличения объема дефицита.

Если рассмотреть параметры бюджета в долях прогнозного ВВП, то доходы бюджета составляют 11,7% ВВП (без переоценки доходов от внешнеэкономической деятельности в связи с падением курса рубля в соответствии с внутренней инфляцией), расходы - 16,5% ВВП, дефицит - 4,8% ВВП. Пересчет номинальных доходов бюджета, определенных для предыдущей оценки ВВП в доли новой оценки, имеет, разумеется, мало экономического смысла. Он важен лишь с той точки зрения, что в закон о бюджете,

принятый в третьем чтении была внесена поправка, согласно которой доходы бюджета сверх номинальной суммы, зафиксированной в нем (175 трлн. руб.), могут быть направлены на расходы, связанные с индексацией оплаты труда в бюджетной сфере и инвестиционные программы.

Таблица 8.2.-6 Ставки денежного рынка в первом полугодии 1995г. в месячном исчислении

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь
инфляция	17,8	11	8,9	8,5	7,9	7,7
ставка рефинансирования	16,7	16	16,7	16,7	16,3	15
ставка по краткосрочным межбанковским кредитам	14,7	13,9	12,7	10,5	8,4	4,5
доходность трехмесячных ГКО	20,4	19,6	17,2	11,1	6,9	6,3
ставка по срочным вкладам в Сбербанке	10,4	10,4	10,4	10,4	8,4	6,7

Таблица 8.2.-7 Оценка уровня инфляции в 1995 году

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
M2*, %	0.6	.0	.6	.0	.6	.6	.0	.7	2	.3	1.6	.3
инфляция, %	7.8	1.0	.9	.5	.9	.7	.5	.8	0	.5	.5	.5

* значение, сглаженное по скользящей средней за три месяца и сдвинутое с лагом шесть месяцев вперед

8.3.1. Характеристика доходной части бюджета

Доходная часть бюджета разрабатывалась Правительством исходя из предположения законодательного утверждения изменений налоговой системы, одновременно предлагаемых Правительством. В основном эти законопроекты были приняты с не очень серьезными изменениями относительно представленных предложений.

Доходы федерального бюджета предусмотрены в размере 175,1 трлн. руб., что составляет 18,9% ВВП, учтенного при разработке бюджета (925 трлн. руб.) или 11,7% прогнозного ВВП (1500 трлн. руб.). Включенные в бюджет доходы целевых бюджетных фондов (дорожные, экологический, развития налоговой службы, налоговой полиции, таможенной системы, борьбы с преступностью) составляют 11,9 трлн. руб.

Налоговые доходы бюджета представляют собой 73% доходов, их объем - 13,8% ВВП (925 трлн. руб.). За 1994 год налоговые поступления составили около 9,1% ВВП (без доходов от централизованного экспорта и прочих доходов от ВЭД). Таким образом, проект предлагал совершенно неправдоподобный рост налоговых поступлений в 1995 году в сопоставимом виде на 4,7% ВВП по сравнению с 1994 годом. Если же рассматривать долю доходов бюджета в прогнозном ВВП, то она составит 8,5% ВВП.

Поступления налога на прибыль в проекте составляют 23,8 трлн.руб. В процентах к ВВП, принятому в расчетах к бюджету, это составляло 2,6%. Это примерно столько же, сколько поступило за 1994 год. В долях прогнозного ВВП налог на прибыль составляет 1,6%.

Необходимо учитывать, что в 1995 году произошли изменения в порядке взимания налога на прибыль. Уменьшению несоответствия между величиной амортизационных отчислений и средствами, необходимыми для обновления основных фондов, послужило постановление Правительства РФ от 19 августа 1994 года "Об использовании механизма ускоренной амортизации и переоценке основных фондов".

Данным постановлением Правительство поручило Госкомстату РФ разработать до 1 декабря 1994 года индексы, на основании которых всеми предприятиями была проведена переоценка основных фондов по состоянию на 1 января 1995 года. При этом предприятиям было предоставлено право осуществлять переоценку путем прямого пересчета балансовой стоимости основных фондов применительно к складывающимся на 01.01.95 г. ценам.

Предприятиям высокотехнологичных отраслей экономики предоставлено право применять механизм ускоренной амортизации (с коэффициентом не выше 2) при условии использования амортизационных отчислений строго по целевому назначению.

Наиболее серьезное изменение введенное Федеральным законом от 3 декабря 1994 года "О внесении изменений и дополнений в налог на прибыль предприятий и организаций" заключается в отмене налогообложения прироста стоимости валютных активов предприятий. Законом установлено, что в целях налогообложения валовая прибыль уменьшается на суммы положительных курсовых разниц (увеличивается на суммы отрицательных курсовых разниц), образовавшихся в результате изменения курса рубля по отношению к котируемым Центральным банком иностранным валютам.

Указом президента РФ от 10 августа 1994 года "Об уточнении действующего порядка взимания налога на прибыль и НДС" был определен механизм реализации продукции по ценам ниже себестоимости и порядок расчета НДС и налога на прибыль в случае обмена продукцией и безвозмездной передачи, а также установлены дополнительные штрафы за нарушение этого подряда. Декабрьскими законами "О внесении изменений и дополнений в налог на прибыль предприятий и организаций" и "О внесении изменений и дополнений в Закон о НДС" были уточнены и формализованы правила определения цен для целей налогообложения в случае такой реализации.

В конце апреля 1995 года Президентом был подписан принятый Государственной Думой Закон РФ "О внесении изменений и дополнений в Закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций". Этот закон был в конце зимы отклонен Советом Федерации, после чего в него вносились некоторые корректировки.

Зачисление налога на прибыль должно теперь производиться в доходы бюджетов тех субъектов РФ, где фактически расположены обособленные структурные подразделения предприятий. Доля прибыли, с которой исчисляется налог по этим подразделениям, должна определяться пропорционально их среднесписочной численности и стоимости основных фондов.

В Законе закрепляется порядок исчисления и уплаты налога на прибыль с суммы превышения расходов на оплату труда по сравнению с нормируемой величиной, определенный Указом Президента РФ №2270 от декабря 1993 года. На 1995 год устанавливается, что нормирование расходов на оплату труда осуществляется исходя из фактической среднемесячной оплаты труда, но не выше шестикратного размера минимальной месячной оплаты труда и фактической среднесписочной численности работников.

В отношении ставок налога принятый закон предполагает наиболее существенные изменения, и именно этот вопрос вызвал разногласия Государственной Думы с Советом Федерации. Законом закреплена установленная Указом Президента РФ №2270 ставка налога, зачисляемого в Федеральный бюджет в размере 13%, но предельная ставка зачисляемого в бюджеты субъектов Федерации налога снижена до 22% (по Указу Президента было значение 25%).

Законом установлена повышенная предельная ставка субъектов Федерации для бирж, брокерских контор, банков, страховщиков и на прибыль от посреднической деятельности - 30% (таким образом, сниженная Указом Президента РФ №2270 с 45% до 38% суммарная предельная ставка налога от посреднической деятельности становится равной 43%).

Налог на добавленную стоимость согласно закону должен принести бюджету в 1995 году доходов на сумму 49,6 трлн. руб. В долях ВВП, учтенного при разработке бюджета, это составляло 5,4% ВВП (3,33% прогнозного ВВП). В 1994 году его поступления составили 3,8% ВВП. Рост на 1,6% ВВП должен был быть обусловлен изменениями в порядке его взимания: ограничением списка товаров, по которым установлена пониженная ставка 10%, отменой ряда льгот по НДС.

Законом от 6 декабря 1994 года "О внесении изменений и дополнений в Закон о НДС" был уточнен порядок определения цен для целей налогообложения в случае реализации предприятием продукции по ценам ниже себестоимости.

Принятый 20 января 1994 года Государственной Думой Федеральный Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "О НДС" был отклонен 8 февраля Советом Федерации. Совет Федерации возражал, во-первых, против отмены льгот по НДС на строительство жилья в независимости от источника финансирования и, во-вторых, против ограничения списка продовольственных товаров, на которые распространяется льгота по НДС, только основными продуктами питания.

Позиция Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам Государственной Думы заключалась в том, что данная льгота должна быть отменена, поскольку она практически не влияет на цену жилья и лишь увеличивает доход строительных организаций. По оценкам Комитета, потери бюджет от этой льготы составляют около 7 трлн. руб. в год. Кроме того, отмена льготы учтена в утвержденном проекте бюджета. Для преодоления разногласий была создана согласительная комиссия. В результате Закон, в котором отменена льгота на строительство жилья и дано право Правительству утвердить список продовольственных товаров, облагаемых по пониженной ставке 10%, был принят Государственной Думой 7 апреля 1995 года и одобрен Советом Федерации 13 апреля 1995 года.

Кроме отмеченных изменений Закон предполагал и ряд других, не вызвавших возражений Совета Федерации. Порядок исчисления налога как разницы между суммами налога, полученными за реализованные товары (работы, услуги) и суммами налога, уплаченными поставщикам, распространяется теперь на все предприятия кроме розничной торговли и общественного питания.

НДС от реализации товаров (работ, услуг), принадлежащих иностранным организациям, должен исчисляться и уплачиваться перечисляющими им средства российскими организациями.

В начале февраля 1995 года был одобрен Советом Федерации принятый Государственной Думой 25 февраля 1995 года Федеральный Закон "О специальном налоге с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей". Этим Законом предусматривалось снизить спецналог, введенный Указом Президента РФ в конце 1993 года с 3% до 1,5%, и отменить этот налог с 1 января 1996 года.

Поступление акцизов предусмотрено в законе о бюджете в размере 9,7 трлн. руб., что составляет 1,05% ВВП (925 трлн.руб.) или 0,65% прогнозной величины ВВП. За 1994 год их поступление составило 0,7% ВВП. Предусмотренный бюджетом рост объема акцизов за счет восстановления государственной монополии на производство и продажу алкогольной продукции, увеличения ряда ставок акцизов, введения марок акцизного сбора и др. представляется нам малореалистичным, т.к. требует достаточно длительного времени для проведения ряда технических мероприятий.

Кроме этого на поступление акцизов очевидно повлияет принятие в ближайшем будущем Закона РФ "О внесении изменений и дополнений в Закон "Об акцизах". Он был принят Госдумой в начале декабря 1994 года в первом чтении, но пролежал без дальнейших движений до осени. В новом Законе уменьшен перечень подакцизных товаров за счет исключения из него автомобильных шин, меховых и кожаных изделий, ковров, хрусталя, яхт, охотничьих ружей. Напряду с этим упорядочивается установление акцизов на товары, служащие предметом торговли со странами ближнего зарубежья.

В том же законопроекте оформляется установленный Указом Президента №2270 порядок уплаты акцизов производителями подакцизных товаров из давальческого сырья и подакцизной продукции, используемой ими для производства товаров, не облагаемых акцизами. При использовании для производства подакцизной продукции в качестве сырья товаров, по которым уже был уплачен акциз, сумма акциза, уплаченного по сырью, вычитается из сумм, подлежащих уплате.

Отдельной крайне важной проблемой является оценка возможных поступлений вследствие отмены льгот по импортному тарифу, часть из которых учтена в бюджете на 1995 год. Советом Федерации был отклонен принятый Госдумой 20 января 1995 года Закон “ О некоторых вопросах предоставления льгот участникам внешнеэкономической деятельности”. В нем речь идет об отмене всех ранее предоставленных льгот, в т. ч. в виде бюджетных ассигнований на уплату таможенных пошлин и других платежей, по обложению ввозными и вывозными таможенными пошлинами, налогом на добавленную стоимость и акцизами на товары, за исключением предоставленных в соответствии с Законами “О таможенном тарифе”, “О НДС”, “Об акцизах” и Таможенным кодексом. Решение об отмене указанных льгот учтено в принятом бюджете, поэтому Комитетом по бюджету, налогам, банкам и финансам было предложено в соответствии со статьей 105 Конституции РФ принятие Госдумой данного Закона. В итоге Закон был принят Госдумой 24 февраля, преодолев вето Совета Федерации, и 13 марта подписан Президентом.

Одновременно Президент России, 6 марта издал Указ “О признании утратившими силу и об отмене решений Президента РФ в части предоставления таможенных льгот”, содержащий список уже утративших силу и отменяемых с 15 мая решений Президента, касающихся таможенных льгот.

Следует отметить, что по оценкам Министерства внешнеэкономических связей и ВНИКИ объем недополученных бюджетом доходов из-за предоставленных льгот в случае их сохранения мог составить в 1995 году около 1,8 млрд. долл. США. В число этих льгот входят преференции развивающимся странам (0,23 млрд. долл.), льготы по товарам, поставляемым в счет кредитов иностранных государств (0,3 млрд. долл.), льготы спортивным организациям и предприятиям инвалидов (1 млрд. долл.), льготы отдельным предприятиям и по поставкам товаров для ликвидации последствий стихийных бедствий (0,25 млрд. долл.).

Исходя из неясности описанной ситуации с внешнеэкономическими льготами нам представляется, что соответствующие доходы вряд ли превысят уровень 1994 года, составлявший 3% ВВП. Кроме того, из опыта прошлого года можно сделать вывод о том, что предполагаемый бюджетом маневр в сфере внешнеэкономического регулирования, согласно которому должен произойти рост объема таможенных пошлин примерно до 2% ВВП (на 1% ВВП) при одновременном снижении доходов от централизованного экспорта и прочих доходов от ВЭД на 0,8% ВВП, потребует высокой степени последовательности исполнительной и законодательной власти. Это подтверждается и тем фактом, что названные выше организации, имеющие льготы, получили отсрочки по уплате импортных пошлин, а Государственная дума утвердила закон о поправках к закону “ О некоторых вопросах предоставления льгот участникам внешнеэкономической деятельности”, согласно которому отмена льгот должна осуществляться с сентября 1995 года, а для спортивных организаций льготы должны быть сохранены.

Неналоговые доходы в проекте бюджета составляют 3,5% ВВП. Здесь важной статьёй становятся поступления от приватизации, которые должны достигнуть 8,7 трлн. руб. или 0,95% ВВП против 116 млрд. руб. в 1994 году. Переход к денежной модели

приватизации должен повысить поступления в бюджеты всех уровней за счет продажи государственных пакетов акций, новых приватизируемых предприятий, недвижимости. Однако, как показывает опыт, для эффективного выполнения этой важнейшей задачи необходимо предпринять комплекс специальных мер поддержки, включающих подготовку Федеральной программы (плана-графика) продаж государственного имущества, разработку критериев продажи пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, развитие рыночной инфраструктуры продаж в ходе денежной приватизации и т.д. Поскольку все эти мероприятия требуют времени, нам кажется малореальным отмеченный рост поступлений.

Рассматривая вопрос обеспечения выполнения доходной части бюджета в целом, следует отметить, что Министерству финансов и налоговой службе необходимо поставить под контроль и остановить процесс нарастания недоимок налогов. Необходимо разработать нового порядка предоставления отсрочек и рассрочек по платежам в бюджет, резко ограничивающего масштабы этого процесса и устраняющего субъективизм принятия решения.

Важнейшим вопросом является стабилизация и снижение доли недопоступления налогов вследствие уклонения от их уплаты в общем объеме налоговых обязательств. Наблюдаемый во всех постсоциалистических странах процесс эрозии традиционно высокой налоговой дисциплины в России, как отмечалось выше, резко ускорился в середине 1993 года и представляет серьезную проблему.

8.3.2. Характеристика расходов бюджета

Бюджет предусматривает расходы в объеме 248,3 трлн. руб. или 26,8% ВВП, учтенного в расчетах в размере 925 трлн. руб. В долях прогнозного ВВП расходы составляют 16,6%. Величина реальных расходов в целом и структура бюджета в процентах учтенного в расчетах ВВП близка к тем объемам расходов, которые были предусмотрены законом на 1994 год (26,2%).

Расходы на государственное управление, в структуре, сопоставимой с 1994 годом, составляют 0,56% ВВП (в 1994 году - 0,5% ВВП), если же добавить расходы, финансируемые в 1995 году за счет других статей, то расходы на управление составляют в проекте 0,63% ВВП. Однако при рассмотрении этих расходов в долях прогнозного ВВП их величина становится равной 0,3% ВВП и 0,4% ВВП, соответственно.

Расходы на международную деятельность составляют в бюджете 2,4% ВВП (925 трлн. руб.). В значительной части соответствующие расходы отражаются сейчас в статье "Расходы на внешнеэкономическую деятельность", объем которой составил в 1994 году около 0,7% ВВП. Подобное несоответствие в значительной мере объясняется изменением бюджетной классификации. Значительная часть расходов по данной статье (60%) составляют затраты, осуществляемые за счет использования связанных кредитов, получаемых от иностранных государств - 10,2 трлн. руб.

Исходя из оценки величины внешнего долга России (119,3 млрд.долл. на 1 января 1995 года, в т.ч. 108,6 - внешний долг бывшего СССР, принятый Россией) и его будущего воздействия на экономическое развитие, получение связанных кредитов в подобных объемах представляется нам ошибочным решением. Представляется, что следовало бы сохранить финансирование поставок товаров и оборудования только для нужд здравоохранения, в определенной мере транспорта, связи и некоторых других отраслей.

Интересной является статья “выделение валютных ассигнований на осуществление первоочередных платежей предприятиям и организациям по отдельным решениям Правительства на основании ежемесячно утверждаемых Правительством списков расходования валютных средств”. Величина данных расходов (0,1% ВВП) примерно равна объему финансирования из федерального бюджета фундаментальных исследований или суммарным расходам на начальное, общее среднее и среднее специальное образование. По-существу этот пункт является своеобразным резервом правительства, неподконтрольным законодательной власти.

Расходы на оборону предусмотрены в размере 5,3% ВВП (925 трлн. руб.), что меньше плана на 1994 год (5,5% ВВП), но больше фактических расходов за 1994 год - 4,4% ВВП. При пересчете в доли прогнозного ВВП (1500 трлн. руб.), величина затрат становится много меньше - 3,2% ВВП. Учитывая, что в краткосрочной перспективе подобное сокращение расходов осуществить крайне сложно, они не являются избыточными. Однако нерациональна структура оборонных затрат. Часть расходов на приобретение военной техники, на НИОКР, на капитальное строительство следовало переориентировать на цели, связанные с демилитаризацией экономики: переквалификация бывших военнослужащих, строительство жилья для военных и другие меры их социальной поддержки, финансирование НИР, направленных на конверсию оборонных производств и т.п.

В бюджете предусматривается относительный рост по сравнению с расходов на правоохранительную деятельность с 1,6% ВВП до 1,9% ВВП (925 трлн. руб.). В условиях необходимости усиления правопорядка в стране такой рост возможно обоснован, однако, как и в случае оборонных расходов, необходимо было осуществление подробного анализа структуры этих расходов и внесение соответствующих изменения.

Расходы на науку составляют в бюджете 0,65% ВВП (925 трлн. руб.). Это на 0,15% ВВП больше, чем в 1994 году. Однако, учитывая прогноз ВВП, нельзя не видеть, что расходы составляют лишь 0,4% ВВП. Понятно, что такое финансирование не способствует улучшению тяжелого положения в российской науке, сохранению интеллектуального потенциала страны.

Расходы на народное хозяйство в проекте бюджета определены в размере 4,6% ВВП (925 трлн. руб.), с учетом иностранных кредитных ресурсов, упомянутых выше в статье расходов на международную деятельность, эта цифра составляет 5,5% ВВП. В 1994 году расходы на народное хозяйство составили 2,9% ВВП при том, что бюджет предусматривал расходы в объеме 5,4% ВВП.

Использование иностранных кредитных ресурсов в своде бюджета осталось нерасшифрованным. Его объем составляет 0,9% ВВП (промышленность, энергетика, строительство - 0,6% ВВП, сельское хозяйство - 0,07% ВВП, транспорт и связь - 0,2). Наибольший удельный вес в затратах на народное хозяйство занимают государственные инвестиции (около 40%). Их объем составляет 2,3% ВВП, включая иностранные кредиты.

Как и в 1994 году, 98% от суммы средств на поддержку базовых отраслей промышленности (0,8% ВВП, принятого в расчетах к бюджету - 925 трлн. руб.) идет в угольную отрасль. Точно также продолжается использование этих весьма значительных ресурсов на дотации убыточным шахтам. Лишь 14% средств, идущих в угольную отрасль направляется на санацию нерентабельных и убыточных шахт и разрезов, на выполнение программ по закрытию отдельных шахт.

На сельское хозяйство бюджет предполагает расходы в объеме 1% ВВП. При этом предусматривается вполне рациональная идея направить на закупку зерна урожая 1995 года бюджетную ссуду в размере 1,8 трлн. руб., выданную в 1994 году АО "Росхлебопродукт".

Расходы на социальные цели предусмотрены в проекте бюджета в размере 21 трлн. руб. или 2,3% ВВП, учтенного в расчетах бюджета (925 трлн. руб.). С учетом более высокого уровня инфляции фактические затраты на социальные цели составят 1,4% ВВП (в 1994 года - 1,9% ВВП), в т.ч.:

- образование - 0,6% ВВП (1994 год - 0,9% ВВП),
- культура, искусство и СМИ - 0,2% ВВП (1994 год - 0,3% ВВП),
- здравоохранение и физическая культура - 0,3% ВВП (1994 год - 0,4% ВВП),
- мероприятия по социальной политике 0,3% ВВП (1994 год - 0,2% ВВП).

Исходя из крайне тяжелой ситуации в социально-культурных отраслях и их систематического недофинансирования, совершенно ясна явная недостаточность данных ассигнований.

Бюджетом на 1995 год предусматривается рост расходов по обслуживанию государственного долга (до 2,1% ВВП) по сравнению с 1,7% ВВП в 1994 году. Однако при рассмотрении этих расходов в долях прогнозного ВВП их объем несколько уменьшается, хотя и не столь сильно, как по другим видам расходов, т.к. следует переоценить расходы, выраженные в валюте, исходя из более высокого курса доллара по отношению к рублю.

Прогнозирование роста расходов на обслуживание внутреннего долга является крайне сложным вопросом, поскольку предполагается, что заимствование и финансирование дефицита бюджета осуществляется правительством на финансовом рынке на складывающихся на нем условиях. Это определяет необходимость прогнозирования как номинальной, так и реальной процентной ставки на рынке кредитов разной срочности, которые зависят от динамики множества макроэкономических переменных, среди которых одной из важнейших является сам объем заимствований правительства. Однако в бюджете подобная процедура была значительно упрощена, поскольку в расчетах затрат по обслуживанию внутреннего долга, как и в отчетной бюджетной статистике, не учитываются затраты по обслуживанию Государственных краткосрочных обязательств. Между тем ГКО, с помощью которых финансируется значительная доля дефицита бюджета, являются в настоящее время достаточно дорогим инструментом.

Значительный объем занимают в бюджете, так называемые, прочие расходы (4,5% ВВП учтенного в расчетах к бюджету, 2,8% прогнозного ВВП). Из них 3% ВВП (1,9% прогнозного ВВП) - финансовая помощь другим уровням государственной власти. Наиболее крупными расходами здесь являются федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (1,6% ВВП, 1% прогнозного ВВП), государственная поддержка завоза продукции на Север (в бюджете - 0,5% ВВП (0,3% прогнозного ВВП) за счет бюджета 1995 года и 0,8% ВВП - за счет возврата средств, выделенных из бюджета в 1994 году).

В целом расходы бюджета составляют 16,55% прогнозной величины ВВП, что позволяет профинансировать их в рамках утвержденного бюджета.

8.3.3. Дефицит бюджета и его финансирование

Согласно закону о бюджете превышение расходов над доходами составляет 73,2 трлн. руб. или 7,9% ВВП, заложенного в расчеты (925 трлн. руб.). Эта величина составляет в долях прогнозного ВВП (1500 трлн. руб.) 4,9%. Финансирование дефицита в размере 30,6 трлн. руб. предполагается осуществить за счет внутреннего финансирования, и в размере 42,6 трлн. руб. за счет внешних заимствований.

В законе Центральному банку РФ разрешается предоставить Правительству кредит в размере 5 трлн. руб. на покрытие внутригодовых разрывов между доходами и расходами бюджета на срок до шести месяцев. Однако согласно Заявлению Правительства и Центрального банка об экономической политике Правительство не будет использовать для финансирования дефицита бюджета прямые кредиты ЦБР кроме 3,475 трлн. руб., взятых в первые три месяца 1995 года. Согласно этому же Заявлению Центральный банк может увеличивать объем своих требований к Правительству только путем приобретения ценных бумаг на вторичном рынке.

В первоначальных проектах бюджета предполагалось, что примерно третья часть внутренних заимствований будет осуществлена путем размещения ГКО. Другая значительная часть внутренних заимствований должна была осуществляться с помощью нового финансового инструмента - Казначейских обязательств (КО) - бумаги, введенной Постановлением Правительства РФ от 9 августа 1994 г. N 906 (Положение о порядке размещения, обращения и погашения Казначейских обязательств зарегистрировано в Минюсте 28.10.94 N 714). КО предназначены для оформления краткосрочной задолженности бюджета перед получателями бюджетных средств и могут быть обменены, как на деньги в уполномоченном банке, так и на налоговые освобождения. В 1994 году предполагалось, что казначейские обязательства погашаются через 4 месяца с начислением 40% годовых.

При отсутствии порядка учета КО в ЦБ РФ России очевидно, что они представляют собой принудительную для получателя бюджетных средств форму отсрочки выполнения бюджетом своих обязательств. КО, как и ГКО предназначаются для финансирования внутригодовых разрывов между доходами и расходами бюджета. Финансирование с их помощью годового дефицита возможно лишь за счет постоянного наращивания объемов выпусков.

Предполагалось также использование золотых сертификатов (0,49 трлн. руб.) и некоторых новых видов ценных бумаг (0,322 трлн. руб.).

В ходе последующих корректировок бюджета эти планы претерпели серьезные изменения. Дело в том, что размещение КО под реально отрицательную процентную ставку является закамуфлированным способом сокращения бюджетных расходов за счет их инфляционного обесценивания при задержке исполнения. Такой способ финансирования дефицита бюджета вызвал возражения у МВФ при согласовании получения кредита в размере 6,3 млрд. долл. В результате в Заявлении Правительства и Центрального банка об экономической политике зафиксировано обязательство не увеличивать нетто объем КО и к 1 июля 1996 года вывести из обращения эти бумаги. Кроме того, Правительство обязалось не выпускать бумаги с процентными ставками ниже рыночных.

В настоящее время предполагается, что примерно половина внутреннего финансирования будет осуществлено за счет ГКО. Однако планы размещения такого

объема ГКО на внутреннем рынке требуют глубокого анализа. Наиболее серьезный вопрос заключается в величине дисконта, с которым может осуществляться продажа ГКО. При столь значительных объемах размещения, нам представляется, что расходы на обслуживание планируемых заимствований могут быть крайне велики. В настоящий момент, как было отмечено выше, расходы на обслуживание ГКО, т.е. разница между объемом размещения (погашения) и объемом выручки каждого выпуска не учитывается в расходах бюджета. Затраты на погашение предшествующих выпусков финансируются за счет выручки от размещения новых выпусков. Тем не менее, проблема обслуживания долга может стать весьма серьезной уже в ближайшей перспективе. Понимая это Министерство финансов не идет на увеличение объемов размещений при высоких ставках обслуживания. Следует учитывать, что значительный рост реальной процентной ставки кроме увеличения расходов на обслуживание госдолга ведет к угнетению инвестиционной активности.

Для предотвращения роста реальной процентной ставки вследствие больших объемов государственных заимствований Макроэкономическая программа предусматривала покупку ЦБ России государственных ценных бумаг на открытом рынке, что, однако не было реализовано в больших масштабах, из-за превышения, как отмечалось, ориентиров по росту денежной массы вследствие наращивания внешних резервов.

В случае использования ценных бумаг типа государственных бонн (ГКО), продаваемых с дисконтом, величина обслуживания определяется ожиданиями покупателей в области динамики реальной процентной ставки и уровня инфляции. При этом увеличение срока погашения облигаций из-за роста неопределенности приводит к повышению дисконта. Поэтому возможно в будущем следует установить законодательное ограничение максимальной величины реальной ставки обслуживания госдолга, что, в свою очередь, может ограничить объемы размещения соответствующих ценных бумаг. В то же время, если будет наблюдаться ускорение инфляционных процессов по сравнению с ожидаемыми экономическими агентами при размещении произойдет обесценение выкупаемых облигаций с выигрышем для бюджета.

Здесь следует отметить, что возможности использования для финансирования дефицита бюджета каких-либо новых финансовых инструментов в будущем году ограничены по двум соображениям. В первую очередь, требуется время для того, чтобы любая новая форма государственных заимствований могла использоваться в больших масштабах, время для создания доверия к новому инструменту и для формирования соответствующего рынка.

Второе соображение заключается в том, что перспективы нынешней макроэкономической ситуации, с точки зрения агентов рынка, являются весьма неопределенными, что связано с предстоящими выборами в Государственную Думу и выборами Президента в 1996 году. Поэтому, если ценная бумага требует определения своих параметров при выпуске, то их фиксация на срок ее действия является невыгодной для государства в случае успешного осуществления программы стабилизации. Если же бумага предполагает индексацию своих параметров в будущем, то это может оказаться неприемлемым для государства в случае нового разгона инфляции, т.к. бюджет может оказаться в долговой ловушке (когда государственный долг нарастает по принципу “снежного кома” за счет высоких расходов по его обслуживанию).

Как известно, если номинальный процент по обслуживанию долга больше темпа роста ВВП (или реальный процент больше темпа роста реального ВВП), то для того,

чтобы государственный долг (в долях ВВП) не увеличивался нужно обеспечивать положительное сальдо бюджета без учета расходов на обслуживание долга. Другими словами, всякое заимствование должно в будущем компенсироваться положительным сальдо бюджета без учета обслуживания долга. Это правило может не выполняться лишь, если государственный долг обесценивается в процессе инфляции или облегчается в связи с экономическим ростом.

Если предположить использование для финансирования дефицита государственных процентных облигаций, то вряд ли облигации, выпускаемые на длительный срок будут пользоваться спросом при низкой реальной ставке процента и неиндексируемой основной сумме. Предложение же высокого номинального процента нецелесообразно, с точки зрения величины затрат бюджета, т.к. макроэкономическая политика направлена на снижение инфляции. Использование индексируемых облигаций возможно, но повышает опасность попадания бюджета в долговую ловушку в случае роста инфляции.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 мая 1995 года № 458 “О Генеральных условиях выпуска и обращения облигаций федеральных займов” Министерство финансов получило право эмитировать среднесрочные процентные облигации. По планам Минфина в 1995 году будут выпущены годовые облигации, ставка доходности которых будет определяться исходя из текущей доходности ГКО. С помощью этих финансовых инструментов предполагается профинансировать оставшуюся часть дефицита бюджета.

Использование для финансирования дефицита бюджета невыкупаемых вечных облигаций типа консолей вряд ли целесообразно в настоящее время в предположении падения в среднесрочной перспективе процентной ставки, так как выплачиваемый владельцами консолей процент фиксируется при выпуске.

По-видимому, в России в достаточно близкой перспективе в больших масштабах будут использоваться долгосрочные финансовые инструменты, которые не требуют постоянного выстраивания пирамиды заимствований. Наиболее рациональными видами подобных ценных бумаг нам представляются долгосрочные государственные облигации с номинальным процентом, привязанным к процентной ставке рынка краткосрочных кредитов или неиндексируемые облигации с фиксированным (высоким при размещении) номинальным процентом и регламентом эмиссии, предусматривающим возможность для государства осуществлять выкуп облигаций по номиналу в целях организации нового выпуска (с меньшим номинальным процентом) в случае снижения величины реального процента).

8.4. Исполнение бюджета в 1995 году

Данные об исполнении федерального бюджета в первом полугодии 1994 года приведены в таблицах 8.4.-1, 8.4.-2

Из таблиц 8.4.-1, 8.4.-2 видно, что ситуация с поступлением доходов бюджета в целом стабильная. Налоговые поступления в консолидированный бюджет составляли от 23% ВВП в начале года до 25% ВВП во втором квартале. Налоговые поступления в федеральный бюджет в текущем году составляют около 10% - 11% ВВП. За шесть месяцев налоговые поступления в федеральный бюджет составили 10,9% ВВП.

Заметим, что в таблице 8.4.-2 не учтено, что Министерство финансов производит зачет между НДС, который должен поступать в федеральный бюджет и трансфертами из федерального фонда поддержки регионов, оставляя в регионах большие, чем предусмотрено законом суммы НДС, соответственно уменьшая трансфертные платежи. Если принимать во внимание тот факт, что согласно закону о бюджете вся федеральная доля НДС (75%) должна зачисляться в федеральный бюджет, а затем 27% от этой суммы должны формировать фонд поддержки регионов, из которого финансируются трансферты, то доходы федерального бюджета следует увеличить на сумму, которая зачисляется в бюджеты регионов в счет трансфертных платежей (примерно 0,7% ВВП). Одновременно следовало бы увеличить расходы федерального бюджета на эту же сумму по статье “Трансферты регионам”.

В первом квартале произошло серьезное падение поступлений налога на прибыль (с 2,7% ВВП в прошлом году до 1,6% ВВП в январе 1995 года). В значительной степени это падение обусловлено переоценкой основных фондов и отменой налогообложения курсовых разниц. Однако к середине весны положение с налогом на прибыль выровнялось. За четыре месяца налог на прибыль собран в федеральный бюджет в размере 2,4% ВВП, за пять месяцев - 2,7% ВВП, за полгода - 2,9% ВВП. Поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет выросли с 5,1% ВВП в январе до 8,2% ВВП в январе - июне.

В течение года можно прогнозировать сохранение поступлений налога на прибыль на уровне прошлого года или немного более высоком вследствие уменьшения обесценения прибыли и налога на прибыль за время, проходящее между отгрузкой и оплатой товаров из-за снижения инфляции. Однако тот же фактор снижения инфляции будет действовать в сторону сокращения поступлений налога на прибыль из-за уменьшения инфляционной переоценки прибыли (недооценки затрат). Дополнительным фактором увеличения налога на прибыль является введение порядка ежеквартальной уплаты налога предприятиями с иностранными инвестициями. В целом за 1995 год поступления налога на прибыль можно оценить на уровне 2,5% - 2,8 % ВВП.

Таблица 8.4.-1 Исполнение консолидированного бюджета России в 1995 году

Наименование показателей	я нварь	я нварь- ф евраль	ян варь- ма рт	я нварь- а прель	я нварь- а прель- й	ян нварь- а прель- июнь	я нварь- а прель- июнь
ДОХОДЫ							
1.Подходные налоги, налоги на прибыль	7,43	7,52	8,82	9,97	10,66	10,056	11
1.1.Налог на прибыль	5,09	5,17	6,38	7,53	8,30	8,320	8,2
1.2.Подходный налог с физических лиц	2,34	2,34	2,44	2,46	2,36	2,36	2,2
1.3. Прочие налоги на прибыль или доход				0,00	0,00	0,00	0,0
2. Налоги на товары и услуги	0,81	0,53	0,90	0,914	0,97	0,8878	0,8
2.1.Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	0,81	0,73	0,88	0,821	0,83	0,877	0,5
2.2.Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	0,058	0,060	0,02	0,058	0,08	0,061	0,0
2.3.Акцизы	0,09	0,02	0,09	0,024	0,04	0,045	0,1
2.4.Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	0,31	0,16	0,09	0,09	0,10	0,093	0,0
2.5. Прочие налоги на товары и услуги	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,0
3. Налоги на имущество	0,44	0,46	0,33	0,371	0,38	0,397	0,0

3.1.Налог на операции с ценными бумагами	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07	0,08
3.2.Налоги на имущество	,36	,39	,5	,63	0	,89	0,
4.Платежи за использование природных ресурсов	0,61	0,59	0,7	0,64	0,4	0,67	0,
4.1. Плата за недра	0,06	0,08	0,9	,08	0,8	0,08	0,
4.2.Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,10	0,10	0,1	0,10	0	0,11	0,
4.3.Земельные налоги и арендная плата за земли				0,01	0,1	0,01	0,
4.4.Прочие платежи за использование природных ресурсов	0,45	0,41	0,8	0,46	0,4	0,47	0,
5.Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,94	0,37	0,6	1,47	1,5	1,62	1,
5.1.Импортные пошлины	0,59	0,49	0,9	0,50	0,9	0,49	0,
5.2.Экспортные пошлины	0,36	0,88	0,7	0,25	0,6	1,13	1,
6.Прочие налоги, сборы и пошлины	0,83	0,72	0	2,79	2,6	2,52	2,
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	3,06	2,19	2,27	23,5,00	2,65	25,5,12	2
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ							
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0,06	0,03	0,7	0,41	0,8	0,30	0,
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ			0,5	0,38	0,5	0,28	0,
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	0,06	0,03	0,2	0,03	0,2	0,02	0,

2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	,14	0	0,	0,1	0	0,1	0,
		12	1	,11	1	11	0,
3. Доходы от реализации государственных запасов	,11	1	2,	1,7	0	0,2	0,
		13	7	,28	2	18	
4. Штрафные санкции		0	0,	0,0	0	0,0	0,
		,00	00	,00	0	00	
5. Доходы от внешнеэкономической деятельности	,90	0	0,	1,0	2	1,8	1,
т.ч.		87	7	,18	2	65	
централизованный экспорт		0	0,	0,3	0	0,2	0,
		,26	30	,30	5	24	
6. Прочие неналоговые доходы		0	0,	0,0	0	0,0	0,
		,01	00	,01	1	01	
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	,21	2	3,	3,3	3	2,6	2,
		,21	16	,05	2	38	
ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	,02	0	0,	0,0	0	0,0	0,
		,02	03	,06	8	12	
ВСЕГО ДОХОДОВ		2	2	26,	2	28,	2
		5,30	5,37	63	8,04	28	7,50
РАСХОДЫ							
1. Государственное управление		0	0,	0,7	0	0,7	0,
		,72	75	,72	5	75	
2. Международная деятельность		0	0,	0,6	0	0,8	1,
		,78	77	,80	4	14	
3. Национальная оборона		1	2,	3,1	3	3,1	3,
		,33	86	,24	5	01	
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	,28	1	1,	1,4	1	1,4	1,
		,28	38	,37	0	31	
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	,13	0	0,	0,4	0	0,3	0,
		,13	27	,32	6	37	

6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	6,73	631	7,9	8,65	84	9,08	9,
6.1.Промышленность, энергетика и строительство	,34	73	0	,61	6	15	8,
6.2.Сельское хозяйство и рыболовство	,05	28	8	,60	2	59	0,
6.3.Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	,08	08	9	,09	9	10	0,
6.4.Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	,04	03	3	,03	4	03	0,
6.5.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	,22	20	9	,19	2	21	0,
7. Социальные услуги	,40	02	9	,82	9	40	8,
7.1.Образование	,06	25	5	,41	1	93	3,
7.2.Культура и искусство	,36	41	0	,53	2	52	0,
7.3.Средства массовой информации	,10	05	1	,10	0	11	0,
7.4.Здравоохранение и физическая культура	,12	37	2	,59	4	63	2,
7.5.Социальная политика	,77	95	1	,19	1	22	1,
8.Обслуживание государственного долга	,53	249	1,6	,20	1	04	2,
8.1.Обслуживание внутреннего долга	,82	62	6	,94	5	83	0,
8.2.Обслуживание внешнего долга	,71	87	0	,26	5	21	1,

9.Пополнение государственных запасов и резервов	1,07	77	0,1	0,64	(1)	0,657	0,
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов				,03	7	13	0,
11.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	,98	58	1,0	1,72	14	1,85	1,
ИТОГО РАСХОДОВ	2,95	4,21	12	8,37	35	8,65	2
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	,86	89	3	,25	8	06	2,
1.Бюджетные ссуды	0,39	45	0,0	0,04	12	1,10	1,
Ссуды бюджетам	0,36	47	0,6	,66	(5)	0,671	0,
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	,17	12	0,8	0,50	(8)	0,550	0,
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями		0,13	0,3	0,12	(1)	0,111	0,
2.Государственные кредиты странам СНГ			0	0,01	(1)	0,002	0,
Предоставлено кредитов			0	0,01	(1)	0,002	0,
Погашено кредитов							
3.Государственные кредиты правительствам иностранных государств	0,23	0,25	0,18	0,24	0,19	0,20	-
Предоставленно кредитов		0,01	0,1	0,08	(4)	0,112	0,
Погашено кредитов	,23	0,26	0,9	,32	(3)	0,332	0,
4.Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и	,22	83	0,9	0,67	(3)	0,662	0,

организациям							
Предоставленно кредитов	1	0,	0,7	(	0,6	0,	
	,27	89	4	,71	6	65	
Погашено кредитов	0	0,	0,0	(	0,0	0,	
	,05	07	5	,04	4	03	
5.Кредиты на конверсионные нужды	0	0,	0,0	(	0,0	-	
	,00	00	0	,00	0	0,01	
Предоставленно кредитов		0,	0,0	(	0,0	0,	
	00	0	,00	0	00		
Погашено кредитов	0	0,	0,0	(	0,0	0,	
	,00	00	1	,00	0	01	
6.Кредиты на инвестиционные нужды	0	0,	0,0	(	0,0	0,	
	,07	04	3	,02	2	00	
Предоставленно кредитов	0	0,	0,0	(	0,0	0,	
	,07	04	3	,02	2	01	
Погашено кредитов	0	0,	0,0	(	0,0	0,	
	,00	00	0	,00	0	01	
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2	0,	1,0	(	0,4	0,	
	,41	82	0	,76	0	52	
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2	2	29,	ε	30,	3	
	6,81	6,10	45	0,63	33	0,71	
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	2	-	-	-	-	-	
	3А,35	0,73	2,82	2,58	2,05	3,21	
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ							
1.Внутреннее финансирование	-	1,	3,5	ε	1,7	2,	
	0,29	09	3	,31	2	29	
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской		1,	1,3	(	0,6	0,	
	50	7	,88	6	41		
Федерации на финансирование бюджетного дефицита							
- Получение кредитов		1,	1,3	(	0,7	0,	

		50	7	,97	3	57	
- Погашение основной суммы задолженности				,09	7	16	0,
1.2.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	1,08	2,37	1,01	1,21	1,18	0,67	-
Остатки на начало периода	,91	83	6	,27	5	76	0,
Остатки на конец периода	,99	6	5,	2,7	2	2,1	1,
1.3.Государственные краткосрочные обязательства	,94	37	9	,51	9	05	2,
- Привлечение средств	,94	37	9	,51	9	05	2,
- Погашение основной суммы задолженности							
1.4.Государственные казначейские векселя					0,11	0,08	-
- Привлечение средств							-
- Погашение основной суммы задолженности						0,1	0,
1.5.Казначейские обязательства	0,07	54	6	,19	1	34	0,
- Привлечение средств	,01	25	8	,95	4	59	1,
- Погашение основной суммы задолженности	,07	71	2	,76	4	24	1,
1.6.Прочие государственные ценные бумаги	0,11	0,09	0,11	0,11	0,09	0,09	-
- Привлечение средств							
- Погашение основной суммы задолженности	,11	09	1	,11	9	09	0,
1.7.Бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета	,02	09	6	,15	5	23	0,

- Получение ссуд	0	0,	0,1	(	0,1	0,
	,02	09	6	,15	5	23
1.8.Прочие внутренние заимствования	0	0,	0,0	-	-	0,
	,00	05	7	0,11	0,01	10
- Привлечение средств	0	0,	0,1	(	0,2	0,
	,23	18	9	,19	5	31
- Погашение основной суммы задолженности	0	0,	0,1	(	0,2	0,
	,22	13	2	,30	6	21
ИТОГО ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	0,29	09	3	,31	2	29
2.Внешнее финансирование						
2.1.Кредиты международных финансовых организаций	0	0,	0,2	1	1,9	1,
	,49	30	4	,80	3	48
Получение кредитов:						
- связанных	0	0,	0,0	(	0,0	0,
	,09	06	5	,06	5	06
- несвязанных			0,			
		00				
Курсовая разница по кредитам:						
- связанным			0,1	(	0,1	0,
		9	,17	1	02	
- несвязанным	0	0,	0,0	1	1,7	1,
	,40	24	0	,57	7	40
Погашение основной суммы долга по кредитам:						
- связанным						
- несвязанным						
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации	-	-	-	-	-	-
	2,50	1,17	0,79	0,73	0,78	0,70
- Получение (использование) кредитов	1	0,	0,6	(	0,6	0,
	,18	84	8	,66	2	59

- Погашение основной суммы долга	3,68	2,01	1,48	1,39	1,9	1,329	1,
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте	3,81	0,92	0,09	0,079	-	-	0,
Остатки на начало периода					1,70	1,201	1,
Остатки на конец периода					2,49	2,186	0,
2.4.Прочее внешнее финансирование							
- Погашение основной суммы долга	0,41	0,25	0,2				
ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	,81	0,36	0,71	,27	3	0,392	0,
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	,51	0,73	2	,58	5	2,021	3,

Таблица 8.4.-2 Исполнение республиканского бюджета России в 1995 году (% ВВП)

Наименование показателей	январь	январь-февраль	январь-март	январь-апрель	январь-апрель	январь-май	январь-июнь
ДОХОДЫ							
1.Подходные налоги, налоги на прибыль	1,88	1,83	1,36	2,0	2,87	3,109	3,
1.1.Налог на прибыль	,87	,82	,24	1	2,67	2,988	2,
1.2.Подходный налог с физических лиц	,02	0,01	0,12	0,9	0,19	0,120	0,
1.3. Прочие налоги на прибыль					0,0	0,0	0,

или доход			0	0	,00	
2. Налоги на товары и услуги	7	6,	5	5,9	5,8	5
	,45	32	,88	5	2	,80
2.1. Налог на добавленную стоимость на товары, производимые на территории Российской Федерации и услуги	5	4,	3	3,8	3,6	3
	,18	22	,95	3	8	,58
2.2. Налог на добавленную стоимость на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации	0	0,	0	0,5	0,5	0
	,58	60	,52	8	8	,61
2.3. Акцизы	0	0,	0	0,7	0,8	0
	,65	59	,63	9	8	,98
2.4. Специальный налог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	1	0,	0	0,7	0,6	0
	,04	91	,79	6	9	,64
2.5. Прочие налоги на товары и услуги	0	0,	0	0,0	0,0	0
	,00	00	,00	0	0	,00
3. Налоги на имущество	0	0,	0	0,0	0,0	0
	,06	06	,07	7	7	,07
3.1. Налог на операции с ценными бумагами	0	0,	0	0,0	0,0	0
	,06	06	,07	7	7	,07
3.2. Налоги на имущество						
4. Платежи за использование природных ресурсов	0	0,	0	0,1	0,1	0
	,16	19	,21	9	9	,20
4.1. Плата за недра	0	0,	0	0,0	0,0	0
	,06	08	,09	8	8	,08
4.2. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы	0	0,	0	0,1	0,1	0
	,10	10	,11	0	0	,11
4.3. Земельные налоги и арендная плата за земли				0,0	0,0	0
				1	1	,01
5. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0	1,	1	1,7	1,7	1
	,91	36	,44	3	4	,61

5.1.Импортные пошлины	0	0,	0	0,4	0,4	С
	,55	48	,47	9	8	,48
5.2.Экспортные пошлины	0	0,	0	1,2	1,2	1
	,36	88	,97	5	6	,13
6.Прочие налоги, сборы и пошлины	0	0,	0	0,1	0,1	С
	,21	18	,19	9	8	,18
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	1	9,	1	10,	11,	1
	0,68	93	0,14	93	17	0,96
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ						
1.Доходы от государственной собственности или от деятельности	0	0,	0	0,4	0,3	С
	,06	03	,37	1	8	,30
1.1.Перечисление прибыли Центрального Банка РФ			0	0,3	0,3	С
			,35	8	5	,28
1.2.Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	0	0,	0	0,0	0,0	С
	,06	03	,02	3	2	,02
2.Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	0	0,	0	0,0	0,0	С
	,02	02	,02	2	2	,02
3.Доходы от реализации государственных запасов	1	2,	1	0,2	0,2	С
	,11	13	,77	8	2	,18
4.Доходы от внешнеэкономической деятельности т.ч.	0	0,	1	2,1	1,8	1
	,90	87	,07	8	2	,65
централизованный экспорт			0,	0	0,3	0,2
		30	,36	0	5	,24
5.Прочие неналоговые доходы	0	0,	0	0,0	0,0	С
	,01	00	,01	1	1	,01
6. Безвозмездные перечисления			0,	0	0,0	0,0
		01	,01	1	1	,1
6.1 От других уровней власти			0,	0	0,0	0,0
		01	,01	1	1	,00
6.1.1.Средства, перечисляемые по взаимным расчетам			0,	0	0,0	0,0
		01	,01	1	1	,00

ИТОГО	НЕНАЛОГОВЫХ	2	3,	3	2,9	2,4	2
ДОХОДОВ		,09	07	,24	0	5	,17
ДОХОДЫ					0,0	0,0	0
ГОСУДАРСТВЕННЫХ	БЮДЖЕТНЫХ			2	6	,10	
ФОНДОВ							
ВСЕГО ДОХОДОВ		1	1	1	13,	13,	1
		2,78	3,00	3,39	85	67	3,22
РАСХОДЫ							
1.Государственное управление		0	0,	0	0,2	0,3	0
		,34	34	,33	6	1	,29
2.Международная деятельность		0	0,	0	0,8	0,8	1
		,78	77	,62	0	4	,14
3.Национальная оборона		1	2,	3	3,2	3,1	3
		,33	86	,15	4	5	,01
4.Правоохранительная		1	1,	1	1,3	1,3	1
деятельность и обеспечение	безопасности	,24	34	,37	4	7	,28
5.Фундаментальные исследования		0	0,	0	0,3	0,3	0
и содействие научно-техническому	прогрессу	,12	26	,38	0	4	,35
6. Государственные услуги		1	2,	2	2,3	2,7	2
народному хозяйству, в т.ч.:		,48	03	,72	3	2	,74
6.1.Промышленность, энергетика		1	1,	1	1,4	1,7	1
и строительство		,10	46	,64	3	5	,81
6.2.Сельское хозяйство и		0	0,	0	0,6	0,6	0
рыболовство		,05	28	,78	0	2	,59
6.3.Охрана окружающей среды и		0	0,	0	0,0	0,0	0
природных ресурсов,	гидрометеорология, картография и геодезия	,08	08	,09	9	9	,10
6.4.Транспорт, дорожное		0	0,	0	0,0	0,0	0
хозяйство, связь и информатика		,04	03	,03	3	4	,03
6.5.Предупреждение		0	0,	0	0,1	0,2	0

ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	и,21	19	,19	7	2	,21	
7. Социальные услуги		0	0,	1	0,9	1,2	1
	,55	95	,18	7	8	,31	
7.1.Образование		0	0,	0	0,3	0,6	0
	,35	49	,53	8	3	,67	
7.2.Культура и искусство		0	0,	0	0,0	0,0	0
	,02	04	,07	7	7	,07	
7.3.Средства массовой информации		0	0,	0	0,1	0,1	0
	,10	05	,11	0	0	,11	
7.4.Здравоохранение и физическая культура		0	0,	0	0,2	0,2	0
	,02	19	,24	2	6	,26	
7.5.Социальная политика		0	0,	0	0,1	0,2	0
	,07	17	,23	9	1	,21	
8.Обслуживание государственного долга		2	1,	2	3,2	2,1	2
	,53	49	,16	0	1	,04	
8.1.Обслуживание внутреннего долга		0	0,	1	1,9	0,9	0
	,38	62	,06	4	5	,83	
8.2.Обслуживание внешнего долга		0	0,	1	1,2	1,1	1
	,80	87	,10	6	5	,21	
9.Пополнение запасов и резервов государственных		1	0,	0	0,6	0,6	0
	,07	77	,61	4	1	,57	
10. Расходы целевых бюджетных фондов государственных				3	7	,13	0
11.Прочие расходы		1	1,	2	2,1	2,1	1
	,81	89	,13	1	0	,96	
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти		1	1,	1	1,6	1,4	1
	,08	47	,77	3	9	,32	
- Дотации, преданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО		0	0,	0			0
	,05	04	,05				
- Дотации, переданные ЗАТО		0	0,	0	0,1	0,0	0
	,05	05	,05	0	9	,08	
- Субвенции			0,	0	0,1	0,1	0

		08	,09	1	1	,11	
- Трансферты для выравнивания		0	0,	0	0,8	0,7	С
доходов	,68	61	,81	1	9	,69	
- Средства, перечисляемые по		0	0,	0	0,6	0,5	С
взаимным расчетам	,30	68	,77	1	0	,43	
11.2.Прочие расходы, не		0	0,	0	0,4	0,6	С
отнесенные к другим подразделам	,73	43	,36	8	1	,64	
ИТОГО РАСХОДОВ		1	1	1	15,	14,	1
	1,25	2,71	4,67	22	90	4,83	
КРЕДИТОВАНИЕ	МИНУС	3	1,	1	1,7	1,4	1
ПОГАШЕНИЕ		,53	51	,84	5	8	,58
1.Бюджетные ссуды		0	0,	0	0,5	0,6	С
	,06	08	,30	3	2	,62	
Бюджетные ссуды, выданные		0	0,	0	0,5	0,5	С
министерствам, ведомствам,	,17	12	,28	0	8	,50	
предприятиям и организациям							
Возврат ссуд министерствами,		0	0,	0	0,1	0,1	С
ведомствами, предприятиями и	,14	13	,13	2	1	,11	
организациями							
2.Государственные кредиты				0	0,0	0,0	С
странам СНГ			,00	1	1	,02	
Предоставлено кредитов				0	0,0	0,0	С
			,00	1	1	,02	
Погашено кредитов							
3.Государственные кредиты		-	-	-	-	-	-
правительствам иностранных государств	0,23	0,25	0,18	0,24	0,19	0,20	
Предоставленно кредитов		0	0,	0	0,0	0,1	С
	,00	01	,11	8	4	,12	
Погашено кредитов		0	0,	0	0,3	0,3	С
	,23	26	,29	2	3	,32	
4.Иностранные кредитные		1	0,	0	0,6	0,6	С
ресурсы, выданные предприятиям и	,22	83	,69	7	3	,62	
организациям							

Предоставленно кредитов	1	0,	0	0,7	0,6	С
	,27	89	,74	1	6	,65
Погашено кредитов	С	0,	0	0,0	0,0	С
	,05	07	,05	4	4	,03
5.Кредиты на конверсионные нужды	С	0,	0	0,0	0,0	-
	,00	00	,00	0	0	0,01
Предоставленно кредитов		0,	0	0,0	0,0	С
		00	,00	0	0	,00
Погашено кредитов	С	0,	0	0,0	0,0	С
	,00	00	,01	0	0	,01
6.Кредиты на инвестиционные нужды	С	0,	0	0,0	0,0	С
	,07	04	,03	2	2	,00
Предоставленно кредитов	С	0,	0	0,0	0,0	С
	,07	04	,03	2	2	,01
Погашено кредитов	С	0,	0	0,0	0,0	С
	,00	00	,00	0	0	,01
7.Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2	0,	1	0,7	0,4	С
	,41	82	,00	6	0	,52
ИТОГО РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	1	1	1	16,	16,	С
	4,77	4,22	6,51	96	38	,52
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-	-	-	-	-	-
	3А2,00	1,22	3,12	3,11	2,71	3,19
ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ						
1.Внутреннее финансирование						
1.1.Кредиты Центрального Банка Российской Федерации на финансирование бюджетного дефицита						
	50	1,	1	0,8	0,6	С
		,37	8	6	,41	
- Получение кредитов		1,	1	0,9	0,7	С
	50	,37	7	3	,57	
- Погашение основной суммы задолженности			9	0,0	0,0	С
				7	,16	
1.2.Изменение остатков средств	-	-	-	-	-	-

бюджета на счетах в банках в рублях	0,57	1,74	0,48	0,46	0,30	0,26	
Остатки на начало периода		0	0,	0	0,0	0,0	0
	,21	10	,06	7	5	,06	
Остатки на конец периода		0	1,	0	0,5	0,3	0
	,78	84	,54	3	6	,32	
1.3.Государственные		0	1,	1	1,5	1,6	2
краткосрочные обязательства	,94	37	,39	1	9	,05	
- Привлечение средств		0	1,	1	1,5	1,6	2
	,94	37	,39	1	9	,05	
- Погашение основной суммы							
задолженности							
1.4.Государственные						-	-
казначейские векселя					0,11	0,08	
- Привлечение средств							
- Погашение основной суммы						0,1	0
задолженности					1	,08	
1.5.Казначейские обязательства		-	0,	1	1,1	0,6	0
	0,07	54	,66	9	1	,34	
- Привлечение средств		0	1,	2	1,9	1,6	1
	,01	25	,28	5	4	,59	
- Погашение основной суммы		0	0,	0	0,7	1,0	1
задолженности	,07	71	,62	6	4	,24	
1.6.Прочие государственные		-	-	-	-	-	-
ценные бумаги	0,11	0,09	0,11	0,11	0,09	0,09	
- Привлечение средств		0					
	,00						
- Погашение основной суммы		0	0,	0	0,1	0,0	0
задолженности	,11	09	,11	1	9	,09	
1.7.Прочие внутренние		0	0,		-	-	-
заимствования	,00	00		0,18	0,09	0,11	
- Привлечение средств		0	0,			0,0	
	,00	00			5		
- Погашение основной суммы					0,1	0,1	0

задолженности				8	3	,11	
ИТОГО	ВНУТРЕННЕЕ	0	1,	3	2,8	2,3	2
ФИНАНСИРОВАНИЕ		,19	59	,83	4	8	,26
2.Внешнее финансирование							
2.1.Кредиты международных финансовых организаций		0	0,	0	1,8	1,9	1
		,49	30	,24	0	3	,48
Получение кредитов:							
- связанных		0	0,	0	0,0	0,0	0
		,09	06	,05	6	5	,06
- несвязанных							
Курсовая разница по кредитам:							
- связанным				0	0,1	0,1	0
				,19	7	1	,02
- несвязанным		0	0,	0	1,5	1,7	1
		,40	24	,00	7	7	,40
Погашение основной суммы долга по кредитам:							
- связанным							
- несвязанным							
2.2.Кредиты правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации		-	-	-	-	-	-
		2,50	1,17	0,79	0,73	0,78	0,70
- Получение (использование) кредитов		1	0,	0	0,6	0,6	0
		,18	84	,68	6	2	,59
- Погашение основной суммы долга		3	2,	1	1,3	1,3	1
		,68	01	,48	9	9	,29
2.3.Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте		3	0,	0	-	-	0
		,81	92	,09	0,79	0,82	,14
Остатки на начало периода					1,7	1,2	1
				0	8	,01	
Остатки на конец периода					2,4	2,1	0

				9	0	,86	
2.4.Прочее	внешнее		-	-			
финансирование		0,41	0,25				
- Погашение основной суммы			0,	0			
долга		41	,25				
ИТОГО	ВНЕШНЕЕ	1	-	-	0,2	0,3	0
ФИНАНСИРОВАНИЕ		,81	0,36	0,71	7	3	,92
ВСЕГО	ОБЩЕЕ	2	1,	3	3,1	2,7	3
ФИНАНСИРОВАНИЕ		,00	22	,12	1	1	,19

В начале 1995 года произошел существенный рост поступлений НДС в федеральный бюджет (5,8% ВВП в январе против 3,8% ВВП в 1994 году), которые затем сократились до 4,5% ВВП в январе - марте и 4,2% ВВП в январе-июне 1995 года, т.е. до уровня все-таки более высокого, чем в прошлом году. При замедлении инфляции, поступления НДС аналогично налогу на прибыль должны возрасти, т.к. снижается обесценивание НДС за время между отгрузкой и оплатой продукции и за время погашения недоимки по НДС. Кроме того утвержденным 25 апреля 1995 года Законом о внесении изменений и дополнений в закон "О НДС", произведена отмена налога по НДС на строительство жилья и ограничение перечня товаров, на которые распространяется ставка 10%. Этот список был утвержден Постановлением правительства России от 1 июля № 659.

Поступления НДС в консолидированный бюджет в 1994 году составляли около 6% ВВП, в январе 1995 года они возросли до 8,4% ВВП. Однако в целом за полугодие налог на добавленную стоимость поступил в объеме 6,4% ВВП. Исходя из сказанного можно ожидать сохранения поступлений НДС в федеральный бюджет на уровне 4,0% - 4,2% ВВП.

Поступления акцизов, по-видимому, останутся на уровне 0,7% - 0,8% ВВП, несмотря на усилия по внедрению марок акцизного сбора. Определенный рост поступлений акцизов в первом полугодии связан со снижением недоимки по акцизам на нефть, газ и уголь.

Поскольку до сих пор льготы по импортному тарифу не устранены, нам представляется, что доходы от ВЭД можно оценить в 3% ВВП (включая налоговые и неналоговые доходы).

Общие доходы консолидированного бюджета России составили за первое полугодие 27, 5% ВВП, федерального бюджета - 13,2% ВВП. В таблице 8.4.-3 приведен прогноз доходов федерального бюджета в 1995 году, выполненный с учетом высказанных выше соображений.

Таким образом, можно предположить сохранение в 1995 году доли доходов федерального бюджета на уровне 13% - 14% ВВП. Это означает реальную возможность выполнения в текущем году ориентиров по доходам, заложенных в законе о федеральном бюджете на 1995 год.

Анализируя поступления налогов в бюджет, следует обратить внимание на динамику недоимок в бюджет. В конце 1994 года объем недоимок в консолидированный бюджет составил 2,4% ВВП 1994 года, в федеральный - 1,47% ВВП. В процентах месячного ВВП заметно падение объема недоимок в конце 1994 года и их рост в начале 1995 года. В январе недоимки в консолидированный бюджет составили около 24 % месячного ВВП, в марте - 20 % ВВП марта месяца, в апреле произошел резкий рост недоимки до 28 % месячного ВВП. В мае - июне процесс стабилизировался: (объем недоимки составил в мае 32% месячного ВВП, в июне - 29%).

Аналогичная динамика наблюдалась у недоимок в федеральный бюджет: в январе 14,2 % месячного ВВП, в марте - 12,4 % ВВП, в апреле - 16 % ВВП. На 1 июля недоимки в федеральный бюджет возросли до 15,6% месячного ВВП. При этом основной из рост пришелся на апрель и май месяцы. На динамику недоимок в т.ч. отсроченных повлияло решение о предоставлении отсрочек по платежам в бюджет в соответствии с телеграммой Минфина РФ и Госналогслужбы РФ от 14.02.95. Если в январе 1995 года отсроченные недоимки в консолидированный бюджет составляли 18% общей суммы недоимок, то в

феврале - 74%, в марте - 78%, в июне - 82%. В соответствии с этой телеграммой предприятиям сферы материального производства, не выплачивающим дивидендов и имеющим недоимку по платежам в бюджеты и внебюджетные фонды, устанавливается порядок, при котором 30 % средств, поступающих на расчетный (текущий) счет, направляется на выплату заработной платы, а остальное на погашение недоимки. Для таких предприятий не индексируется разница между авансовыми и фактическими платежами по налогу на прибыль в соответствии со ставкой ЦБ РФ. Кроме того, весь объем недоимок считается отсроченным, и по нему не начисляются штрафные санкции. Этот порядок бронирования средств на выплату заработной платы был впоследствии продлен вплоть до особых указаний телеграммой Минфина и Госналогслужбы от 31.03.95. На 1 июля 1995 года величина отсроченных платежей, введенных льготным механизмом бронирования средств составила 48% от общей величины отсроченных недоимок. В проекте бюджета 1996 года предполагается его отмена с 1 января 1996 года.

Расходы федерального бюджета исполнялись в меру поступления доходов, средств, привлекаемых на финансовом рынке, внешних кредитов и кредита, предоставленного ЦБ РФ Правительству в первом квартале на покрытие кассовых разрывов (1,37% ВВП). Из приведенной таблицы 8.4.-2 легко видеть, что принятый в Законе о бюджете на 1995 год порядок финансирования Правительства, исключивший кредиты ЦБ из числа его источников, оказал самое серьезное влияние на повышение его ответственности за расходы бюджета.

Таблица 8.4.-3. Доходы федерального бюджета в 1995 году (% ВВП)					
	экстрап оляция 1994 г. на 1995 г.	экстрап оляция январь- мая 1995 г. на 1995 г.	экстрап оляция 1-ого полугодия 1995 г. на 1995 г.	утверж денный бюджет на 1995 г. % прогнозного ВВП	Прог ноз доходов бюджета на 1995 год
Налог на прибыль	2,7	3,0	2,9	1.6	2,5 - 2.8
НДС	3,8	4,3	4,2	3.3	4.0 - 4.2
Акцизы	0,7	0,9	1,0	0.6	0,7 - 0.8
ВЭД	0,9	1,7	1,6	2.2	2.9 - 3.1*
Всего налоги	9,1	11,2	11,0	9,3	11,4 - 12,2
Всего доходы (%ВВП, трлн. руб.)	12,7 165-190 трлн.руб.	13,7 205 трлн.руб.	13,2 200 трлн.руб.	11.7 175 трлн.руб.	13.1 - 14.3 195 - 215 трлн.руб.

* Включая неналоговые доходы

Расходы федерального правительства начиная с первого квартала осуществлялись исходя из реальных бюджетных возможностей. По сравнению с прошлым годом в первом квартале расходы федерального правительства сократились с 20,7% ВВП до 14,7% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений - с 24,2% ВВП до 16,5% ВВП, соответственно. Во втором квартале ситуация оставалась примерно такой же и в целом за полугодие расходы федерального правительства составили 14,8% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений - 16,4% ВВП.

Расходы консолидированного бюджета России составили за первое полугодие 1995 года 28,7% ВВП (1994 год - 37,8% ВВП), расходы и ссуды за вычетом погашений - 30,7% ВВП (1994 год - 41,5% ВВП).

Из приведенных данных легко видно, что в реальном выражении расходы федерального бюджета сократились в 1995 году по сравнению с прошлым годом на 32%, расходы консолидированного бюджета - на 26%.

Дефицит федерального бюджета составил 3,1% ВВП в первом квартале и 3,2% ВВП за первое полугодие против 10,3% ВВП в 1994 году. Однако здесь надо учитывать, что и в прошлом и в нынешнем году официальная статистика затрат по обслуживанию государственного внутреннего долга не включает в себя расходы на обслуживание ГКО. По нашим расчетам, эти расходы за первый квартал 1995 года составили около 1,25% ВВП, за первое полугодие - 1,4% ВВП, а за 1994 год - 1,1% ВВП. Таким образом, приведенные выше оценки расходов и дефицита бюджета должны быть скорректированы: дефицит федерального бюджета в 1994 году составил 11,5% ВВП, а за первое полугодие 1995 года - 4,6% ВВП. Таким образом, дефицит в реальном исчислении сократился на 60%.

Столь значительные успехи в сокращении расходов бюджетной системы, как и выполнение его доходной части объясняются утверждением чрезвычайно жесткого бюджета на 1995 год. Как и следовало ожидать, занижение темпов инфляции в 1995 году принятое в расчетах к утвержденному бюджету серьезно облегчило процесс его исполнения. Собранные доходы позволяют значительно полнее, чем в предшествующие годы финансировать номинально (в утвержденном проекте) высокие, а реально значительно обесценившиеся расходы федерального правительства.

За три месяца 1995 года расходы федерального бюджета составили 83% плана первого квартала. За шесть месяцев - 98% плана первого полугодия. При этом наибольший процент выполнения плана наблюдается по расходам на пополнение госзапасов и резервов - 300% плана полугодия, по прочим расходам - 136%, расходам на международную деятельность - 198%. Наименьший процент - 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%.

По сравнению с прошлым годом в январе - июне 1995 года произошло сокращение расходов федерального бюджета в реальном исчислении на государственное управление с 0,6% ВВП до 0,29% ВВП, на оборону с 4,4% ВВП до 3% ВВП, на правоохранительную деятельность - с 1,7% ВВП до 1,3% ВВП, на науку - с 0,5% ВВП до 0,35% ВВП, на социально-культурные цели - с 1,9% ВВП до 1,3% ВВП, на народное хозяйство - с 2,9% ВВП до 2,7% ВВП.

Как было показано, проект бюджета на 1995 год предполагал объем внутренних заимствований равным 30,6 трлн. руб. В настоящее время планируется, что 17,8 трлн. руб. дефицита будет профинансировано за счет ГКО (80,7 трлн. руб. - привлечение средств, 62,9 трлн. руб. - погашение долга); 15,7 трлн. руб. должны принести облигации федеральных займов, 2,9 трлн. руб. - другие ценные бумаги. Финансирование за счет ЦБ РФ предполагается отрицательным - 1,5 трлн. руб., за счет казначейских обязательств также - 2,9 трлн. руб. Таким образом, помощью ОФЗ предполагается привлечь около половины внутренних заимствований, что, судя по нескольким проведенным аукционам вряд ли будет легко исполнимо.

Дефицит бюджета за полугодие, составивший 3,2% ВВП профинансирован за счет внутренних источников в объеме 2,3% ВВП (в т.ч. 0,4 % ВВП - кредит ЦБ России, 2% ВВП - ГКО) и внешних источников - 0,9% ВВП (в т.ч. кредит МВФ - 1,5% ВВП).

Из приведенных данных видно, что происходящее сейчас 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. Однако в отличие от 1992 года нынешние бюджетные рестрикции воспринимаются экономическими агентами значительно спокойнее. Если судить по интервью с руководителями предприятий различных отраслей, выступлениям в прессе, результатам слушаний в Государственной Думе по итогам исполнения бюджета за первое полугодие 1995 года, получатели бюджетных средств жалуются в основном не на низкие объемы финансирования, а на недофинансирование по сравнению с планом, которое, как отмечалось выше, в 1995 году весьма невелико по сравнению с предыдущим годом.

Описанное положение создает весьма благоприятные предпосылки для принятия жесткого бюджета на 1996 год и завершения процесса финансовой стабилизации.

8.5. Перспективы бюджетной политики в 1996 году

8.5.1. Проект бюджета на 1996 год

К моменту написания данной работы проект бюджета на 1996 год был внесен Правительством в Государственную думу, но еще не подвергался обсуждениям. Таким образом, он может еще неоднократно претерпевать самые существенные изменения, причем, как показывает практика, эти изменения обычно происходят в худшую сторону.

Расчеты к бюджету предполагают сохранение жесткой финансовой политики в будущем году. Темпы роста денежной массы должны составить 20% - 25% в течение года. При этом за счет сокращения скорости обращения денег инфляция будет ограничена 1% - 1,2% в месяц или 10% - 15% за год. Номинальный объем ВВП, по расчетам Министерства экономики составит 2100 трлн. руб. при росте реального объема на 1%. Эта программа представляется нам достаточно реалистичной, хотя темпы инфляции с учетом ее динамики в текущем году, по-видимому, несколько занижены. Такие темпы могут быть обеспечены в случае сохранения крайне медленного роста чистых внутренних активов, наблюдающегося в нынешнем году. Основные параметры проекта бюджета приведены в таблице 8.5.1-1.

Доходы бюджета предполагаются в объеме 15,8% ВВП (13,2% ВВП за шесть месяцев 1995 года), расходы - 19,7% ВВП. Дефицит должен составить до 3,9% ВВП. Его

финансирование предполагается за внешних заимствований (1,5% ВВП) и внутренних заимствований (2,4% ВВП).

Налоговые доходы бюджета составляют 82% его доходов, что соответствует уровню 1995 года. Основными источниками налоговых поступлений в федеральный бюджет продолжают оставаться налог на прибыль - 2,7% ВВП, налог на добавленную стоимость - 6,1% ВВП, акцизы - 2,0% ВВП, экспортно - импортные пошлины - 1,4% ВВП. В целом налоговые доходы бюджета составляют 13% ВВП (10,9% ВВП - за шесть месяцев 1995 года).

Рост доходов в проекте федерального бюджета в реальном выражении на 2,6% ВВП по сравнению с исполнением бюджета за первое полугодие 1995 года объясняется ростом налоговых доходов на 2,1% ВВП и доходов целевых внебюджетных фондов на 0,5% ВВП. Увеличение налоговых поступлений вызвано, главным образом, ростом НДС на 1,9% ВВП, ростом акцизов на 1% ВВП, платежей за использование природных ресурсов - на 0,1% ВВП. При этом предполагается уменьшение поступлений налога на прибыль на 0,2% ВВП, спецналога - на 0,5% ВВП, налогов на внешнюю торговлю - на 0,2% ВВП.

Нам представляется, что в представленных расчетах потенциальные доходы бюджета несколько завышены. Наиболее завышенными доходными статьями являются, во - первых, поступления налога на прибыль: отмена налога на сверхнормативную заработную плату вызовет снижение поступлений налога как минимум на 1% ВВП (в расчетах Минфина РФ - 0,22% ВВП). В то же время ликвидация части льгот по налогу на прибыль вряд ли принесет дополнительно больше, чем 0,2% ВВП (в расчетах Минфина РФ - 0,37% ВВП). Во - вторых, завышен объем поступлений НДС (рост 1,9% ВВП по сравнению с первым полугодием 1995 года): несмотря на отмену льгот, осуществленную весной текущего года, рост ставки на 1%, изменение порядка формирования фонда поддержки регионов, увеличение поступлений НДС может быть оценено примерно в 1,5% ВВП. В - третьих, вряд ли реально увеличение поступлений акцизов в два раза (до 2% ВВП). С учетом увеличения ставок акцизов на нефть и на газ возможный рост поступлений составляет около 0,5% ВВП.

Разумеется, в современных условиях имеются значительные возможности роста налоговых поступлений за счет осуществления мер по улучшению собираемости налогов. Если Минфину и Госналогслужбе России удастся усилить контрольную работу, резко сократить масштабы совершения операций с помощью неучтенных наличных денег, то уже в 1996 году можно предположить рост налоговых поступлений по основным налогам. Оценить его количественно весьма трудно, однако вряд ли результат будет больше 0,2% - 0,3% ВВП.

Таким образом, рост налоговых поступлений в 1996 году по сравнению с первым полугодием 1995 года по основным налогам с учетом изменения макроэкономической ситуации, предполагаемых корректировок налогового законодательства и некоторого улучшения собираемости налогов, по весьма оптимистичной оценке, может составить около 1,5% ВВП. Однако бюджет предполагает отмену спецналога, уменьшение экспортно - импортных пошлин, поступлений некоторых других налогов. Поэтому вряд ли в 1996 году можно ожидать объема налоговых поступлений налогов в федеральный бюджет в размере большем, чем 11,5% - 12,0% ВВП. Неналоговые доходы в принципе могут быть получены в предусмотренных проектом объемах, однако это потребует серьезной целенаправленной работы, в частности, по разворачиванию процесса денежной приватизации. Доходы целевых бюджетных фондов также могут составить

предполагаемые 0,6% ВВП, но для этого необходимо закончить процесс консолидации соответствующих фондов в бюджет. В итоге доходы бюджета могут оказаться меньше, чем предусмотрено проектом на 1,2% - 1,5% ВВП.

При анализе бюджетных проектировок по расходам в первую следует отметить рост расходов на 3,3% ВВП по сравнению с первым полугодием 1995 года (в сопоставимых условиях рост несколько меньше - около 2% ВВП). Практически ни по одному виду расходов (кроме статьи "Пополнение государственных запасов") не наблюдается сокращения расходов в реальном исчислении.

Расходы на государственное управление увеличиваются на 0,08% ВВП (до 0,37% ВВП), что в определенной степени объясняется предполагаемой ликвидацией целевых бюджетных фондов социального развития федеральных органов налоговой полиции, налоговой службы, таможенной системы. При этом достигается необходимое сокращение средств, направляемых на их финансирование (в 1995 году по плану - 0,25% ВВП).

С 1,14% ВВП возрастают расходы на международную деятельность. Основная доля расходов в этой статье приходится на "Прочие расходы", составляющие около 1% ВВП. Здесь отражаются расходы, осуществляемые за счет привлечения товарных кредитов на сумму 2,4 млрд. долл. Как уже отмечалось, исходя из опыта прошлых лет данная форма заимствований является весьма неэффективной и, соответственно, здесь имеются значительные резервы для сокращения расходов (порядка 0,3% ВВП).

Проект предусматривает расходы на оборону в размере 3,76% ВВП. Эта цифра меньше фактических затрат в 1994 года (4,4% ВВП), однако на 0,75% ВВП больше по сравнению с первым полугодием 1995 года). В условиях проведения военной реформы и существенного сокращения Вооруженных сил временный рост расходов был бы вполне обоснованным. Однако проект не предполагает форсирования начала реформы, более того, в расчеты

Таблица 8.5.1-1. Проект федерального бюджета РФ на 1996 г.

Наименование показателей	проект бюджета (руб.)	проект (млрд. руб.)	проект бюджета (в % ВВП - 2100 трлн.руб.)	предпожения по проекту бюджета (в % ВВП - 2100 трлн.руб.)	исполнение за 6 месяцев 1995 г., (в % ВВП)
Доходы					
Налоговые доходы, из них:	272905,8		13,0	11,8	10,9
Налог на прибыль	56622,4		2,7	2,2	2,9
Личный подоходный налог	4602,0		0,2	0,2	0,2
Налог на добавленную стоимость	127704,4		6,1	5,8	4,2
Акцизы	42746,6		2,0	1,6	1,0
Спецналог	1150,9		0,05	0,05	0,6
Платежи за использование природных ресурсов	6762,5		0,3	0,3	0,2
Лиценз. сбор за производство и реализацию алкоголя	3548,2		0,16	0,16	-

Налог на операции с ценными бумагами	400,0	0,01	0,01	-
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.	28907,4	1,4	1,4	1,6
Прочие налоги, сборы и пошлины	461,4	0,02	0,02	0,2
Неналоговые доходы	46538,7	2,2	2,2	2,2
Целевые бюджетные фонды	13129,2	0,6	0,6	0,1
Итого доходов федерального бюджета	332573,7	15,8	14,54	13,2
Расходы				
Гос.управление	7751,0	0,37	0,37	0,29
Международная деятельность	28015,6	1,33	1,03	1,14
Национальная оборона	78972,7	3,76	3,01	3,01
Правоохранит. деятельность и обеспечение безопасности	39670,7	1,89	1,28	1,28
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	11065,3	0,53	0,63	0,35
Народное хозяйство	65102,2	3,1	2,9	2,74
Образование	15174,6	0,72	1,1	0,67
Культура, искусство и ср. масс. инф.	4749,0	0,23	0,4	0,19
Здравоохранение и физкультура	7424,5	0,35	0,6	0,26
Соц. политика	11904,5	0,57	0,7	0,21
Погашение и обслуживание государственного долга	54143,8	2,58	2,58	2,04
Пополнение гос. запасов	9996,2	0,48	0,48	0,57
Прочие расходы в т.ч.:	67322,0	3,2	2,6	1,96
Финансовая помощь другим уровням власти	54709,0	2,61	2,01	1,32*
Расходы целевых бюджетных фондов	13129,3	0,63	0,63	0,13
Всего расходов	414421,4	19,73	18,31	16,41*
Превышение расходов над доходами	81847,7	3,9	3,8	3,2
<u>Внутреннее финансирование</u>	49397,7	2,4	2,3	2,26
<u>Внешнее финансирование</u>	32450,2	1,5	1,5	0,92

* С учетом зачисления в местные бюджеты части федеральной доли НДС в зачет трансфертов регионам - около 2% ВВП

** Включая 1,58% ВВП ссуд за вычетом погашений, которые в проекте бюджета учтены в составе отдельных статей

заложен рост численности занятых в Вооруженных силах на 230 тыс. человек. Поэтому подобное увеличение нельзя считать целесообразным.

В первом полугодии 1995 года произошло сокращение доли затрат на правоохранительную деятельность с 1,8% ВВП в 1994 году до 1,3% ВВП. Как и в случае оборонных расходов, необходим подробный анализ структуры этих затрат и возможно некоторое увеличение соответствующих ассигнований. Однако вряд ли является обоснованным рост расходов на правоохранительную деятельность на 0,61% ВВП до 1,89% ВВП, предусмотренный проектом бюджета.

В первом полугодии 1995 года расходы на науку составили 0,35% ВВП. В проекте бюджета предлагается их рост на 0,18% ВВП по сравнению с прошлым годом до 0,53% ВВП, однако это представляется нам недостаточным: исходя из ситуации в отечественной науке целесообразно увеличение данных расходов в 1996 году еще, по крайней мере, на 0,1% ВВП.

Нам представляется, что с учетом сокращения затрат на народное хозяйство по статье международная деятельность в бюджете на 1996 год следует уменьшить предусмотренные проектом расходы на народное хозяйство не более чем на 0,2% ВВП, т.е. до 2,9% ВВП. Однако необходимо предусмотреть изменение структуры данных расходов. Несмотря на низкую эффективность государственных капитальных вложений представляется, что их вес в 1996 году должен возрасти за счет сокращения доли дотаций.

Расходы на социальные цели, как было показано при анализе хода исполнения бюджета, недофинансируются в наибольшей степени. Их величина за первое полугодие 1995 года составила 1,31% ВВП (1,9% ВВП в 1994 году). Проект предполагает финансирование социальных расходов в объеме 1,87% ВВП, т.е. почти на уровне 1994 года. Однако, по нашему мнению, эти расходы следовало бы увеличить как минимум на 0,9% ВВП, до 2,8% ВВП, в том числе: образование - 1,1% ВВП, культура, искусство и СМИ - 0,4% ВВП, здравоохранение и физическая культура - 0,6% ВВП, мероприятия по социальной политике, включая финансирование затрат согласно закону о прожиточном минимуме - 0,7% ВВП.

Рост расходов на обслуживание и погашение государственного долга (на 0,54% ВВП) объективно обусловлен переходом на финансирование бюджета за счет заимствований на внутреннем денежном рынке и ростом российской внешней задолженности. Ориентировочные оценки показывают необходимость затрат в объеме предусмотренном проектом бюджета - 2,58% ВВП. Продолжение практики использования для финансирования дефицита бюджета заимствований на российском финансовом рынке при отсутствии прямых кредитов Центрального банка в числе источников его покрытия требует внимательного планирования этого процесса с тем, чтобы изменить структуру внутреннего государственного долга в пользу долгосрочных заимствований.

Расходы на финансовую помощь другим уровням государственной власти возрастают в проекте бюджета почти в два раза (с 1,32% ВВП до 2,74% ВВП), однако, следует учитывать, что реально в 1995 году расходы из фонда трансфертов регионам, как уже отмечалось, больше, чем отражено в бюджете примерно на 0,7% ВВП. Таким образом, бюджет предусматривает рост расходов на поддержку местных бюджетов на 0,75% ВВП. На наш взгляд, данные расходы могут быть если не снижены, то, по крайней мере, сохранены на уровне 1995 года, т.е. сокращены до 2% ВВП.

Таким образом, расходы федерального бюджета имеют резервы для сокращения в размере около 1,5% ВВП. С учетом сокращения примерно на столько же объема доходов, предлагаемые нами корректировки расходов не ведут к увеличению дефицита федерального бюджета.

8.5.2. Основные проблемы, требующие решения в бюджетном планировании на 1996 год

Важнейшая финансовая задача экономической реформы состоит в сокращении непомерно высокого уровня расходов государства. Высокие расходы государства, доставшиеся России в наследство от командно - иерархической экономики Союза ССР, создают проблемы не сами по себе, а потому что предопределяют высокий уровень налоговых изъятий. В командной экономике, как было показано, существовали инструменты, позволяющие обеспечивать изъятие в бюджет 45% - 50% ВВП, однако, в ходе общей либерализации экономической и политической жизни эти инструменты постепенно деградировали, создав предпосылки тяжелейшего бюджетного кризиса конца восьмидесятых - начала девяностых годов.

На протяжении 1992-1994 годов удалось сократить разрыв между доходами и расходами бюджета. Подобное сокращение, как отмечалось выше, было крайне болезненным для страны из-за высокого уровня расходных бюджетных обязательств, выполнить которые государство оказалось не в состоянии. В то же время необходимо сделать гораздо больше. Существующий уровень налоговых изъятий тормозит выход экономики России из кризиса. Снижение налогового бремени позволит повысить долю и объем частных сбережений и инвестиций.

Как справедливо отмечается в (Танзи В. Налогово-бюджетная политика и экономическая перестройка стран, переходящих к рыночному хозяйству. МВФ: Март 1993), “было бы иллюзией считать, что постсоциалистическим странам удастся создать рыночную экономику, если они сохраняют ранее существовавший уровень налоговых поступлений, поскольку это может оказаться крупным препятствием к достижению эффективности хозяйственной деятельности в стране. Но равным образом было бы безрассудно допустить снижение уровня налоговых поступлений значительно раньше сокращения государственных расходов”.

Выше было показано, бюджет 1995 года и его последовательное исполнение может создать необходимые предпосылки для дальнейшего приведения уровня доходов и расходов государства в соответствие с экономическими возможностями страны. По нашим оценкам, доходы государства в текущем году составят около 35,5% ВВП, в т.ч. доходы федерального бюджета (включая консолидированные в бюджет Федеральный дорожный фонд, Экологический фонд, Фонды социального развития налоговой администрации, таможенной службы, борьбы с преступностью) - 13% ВВП, доходы местных бюджетов - 14% ВВП, доходы социальных внебюджетных фондов - 8,5% ВВП. Общий уровень доходов государства будет, таким образом, чуть ниже, чем в 1994 году.

Налоговые доходы консолидированного бюджета составят в 1995 году 23% - 24% ВВП, в т.ч. федерального - 11% ВВП. При дефиците федерального бюджета около 4% - 5% ВВП консолидированные расходы государства составят около 41% - 42% ВВП.

Исходя из высокой ригидности бюджетных расходов и рассмотренного выше проекта бюджета, нам представляется, что вряд ли возможно и целесообразно значительное сокращение налоговых изъятий в 1996 году. Необходимое уменьшение

налогового бремени, может осуществляться лишь поэтапно и по мере сокращения государственных расходов.

Как уже отмечалось, налоговая система России потенциально предполагает значительно более высокий уровень налоговых изъятий чем тот, который фактически обеспечивается на практике. Достижению этого потенциально возможного уровня препятствуют низкая собираемость налогов и множество различных налоговых льгот. Таким образом, единственно возможный путь поэтапного снижения потенциально высокого уровня налоговых изъятий, не приводящий к финансовой дестабилизации - это снижение налогов при одновременном осуществлении мер по выравниванию тяжести налогообложения для различных категорий плательщиков. Иными словами, те, кто сейчас исправно платит налоги, должны испытать облегчение налогового пресса, те, кто сейчас имеет неоправданные льготы или просто уклоняется от налогов, должны быть поставлены в равные со всеми условия, требующие полного участия в формировании доходов государства.

Таким образом, в 1996 году следует сосредоточиться на мерах по обеспечению выравнивания тяжести налогообложения для различных категорий плательщиков.

Для достижения этих целей мы считаем недопустимыми никакие радикальные ломки существующей налоговой системы. Российская налоговая системы в целом отвечает задачам переходного периода и нуждается лишь в ряде важных, но относительно частных изменений и дополнений. Так, известны идеи замены подоходных налогов налогами на потребление, переноса центра тяжести налоговой системы на рентные платежи за использование природных ресурсов и т.д. Идея замены налога на прибыль налогом на доход предприятий была, как было отмечено, воплощена в соответствующем законе, принятом в конце 1991 года, но не введенном в действие.

Российская налоговая системы в целом отвечает задачам переходного периода и нуждается лишь в ряде важных, но относительно частных изменений и дополнений. Важнейшим условием эффективной налоговой политики должна быть ее относительная стабильность, предсказуемость возможных изменений налогов, позволяющие осуществлять планирование хозяйственной деятельности на перспективу, правильно оценивать эффективность тех или иных текущих и инвестиционных решений.

Примерно такая же идеология заложена в разрабатываемом Министерством финансов проекте Налогового кодекса Российской Федерации. Цель разработки Налогового кодекса состоит не в том, чтобы механически собрать все налоговые нормы в одном документе, а в том, чтобы добиться отражения в нем единой концепции налоговой реформы, ликвидировать при этом разнообразные противоречия между налоговыми законами.

Составители Налогового кодекса проделали очень большую и полезную работу в этом направлении. Многие острые и наиболее важные вопросы решаются в нем, на наш взгляд, правильно. Тем не менее, остается ряд дискуссионных моментов.

8.5.2.1. Общие вопросы продолжения налоговой реформы³

³ Раздел написан совместно с Л.И.Анисимовой.

Проектом Налогового кодекса предусматривается закрытый перечень региональных и местных налогов. При этом кодексом определяются общие принципы установления этих налогов и предельные ставки. Региональные и местные власти будут иметь право выбора налогов взимаемых на конкретной территории только из числа налогов, включенных в перечень.

Это правильное решение предполагающее сохранение России как федеративного государства, предполагающего единую налоговую систему с четкой регламентацией распределения источников доходов между уровнями власти. Введение несовместимых налоговых схем в регионах может сильно осложнить положение налогоплательщиков в связи с необходимостью уплаты различных платежей в бюджеты различных территорий.

Важное значение имеет включение в состав единой налоговой системы платежей, введенных законами, не регулируемыми в целом вопросы налогообложения: таможенной пошлины, платы за использование природных ресурсов, отчислений в социальные фонды и т.д. Мы поддерживаем такое решение: все виды налогов должны регламентироваться единым кодексом. Практика показала, что существование большого числа внебюджетных фондов выгодно не обществу, а лишь администрациям этих фондов. Поэтому даже сохраняя независимыми внебюджетные фонды социальной направленности, необходимо перейти на казначейскую систему исполнения их бюджетов, а нормативы и порядок их формирования регламентировать налоговым законодательством.

В проекте налогового кодекса закладывается противоречие: с одной стороны, самостоятельными налогоплательщиками признается любая организационно-правовая форма деятельности, в том числе и не имеющая статуса юридического лица (например, филиал), с другой стороны, признается статус консолидированного налогоплательщика в рамках одного юридического лица и нескольких организаций (имеющих и/или не имеющих статуса юридического лица) при условии 100% участия одной организации в капитале другой.

В настоящее время филиалы, имеющие самостоятельный баланс и расчетный счет, не являясь самостоятельными юридическими лицами по гражданскому кодексу, приравниваются к юридическим лицам для целей налогообложения. Это означает, что филиалы предприятий, не являющиеся юридическими лицами, но имеющие расчетный счет уплачивают налоги в общем порядке: в федеральный бюджет и местные бюджеты по месту своего расположения. С точки зрения необходимости для предприятий участия в формировании доходов местных бюджетов, такое положение оправдано. Однако с юридической точки зрения, филиалы не являются субъектами хозяйственной деятельности и в качестве таковых могут выступать только от имени юридического лица. Наделение филиалов какими - либо правами и компетенцией, позволяющими вести хозяйственную деятельность, заключать договоры, иметь счета в банках и т.д. является исключительным правом юридического лица, подразделением которого является некоторый филиал. На практике существующее положение, при котором филиалы являются плательщиками налогов означает также, что передача средств в порядке межфилиального оборота внутри одного и того же юридического лица облагается НДС и налогом на прибыль.

До последнего времени филиалы (подразделения) предприятий, не имеющие отдельного баланса и расчетного счета, самостоятельно не платили налог на прибыль, он платился головной компанией в федеральный бюджет и местные бюджеты по месту ее

регистрации. Как уже отмечалось, после принятия поправок к закону о налоге на прибыль (Закон от 25 апреля 1995 года) и постановления Правительства РФ от 1 июля 1995г. № 660 этот порядок изменился.

Установлено, что предприятия, имеющие территориально обособленные структурные подразделения, не имеющие отдельного баланса и расчетного (текущего, корреспондентского) счета, уплачивают налог на прибыль в бюджеты по месту нахождения указанных подразделений. Размер налога определяется по ставкам, действующим на территории нахождения данных подразделений, исходя из доли прибыли, приходящейся на данное подразделение. Эта доля рассчитывается пропорционально среднесписочной численности указанных подразделений и стоимости их производственных фондов.

Введенный порядок ставит отдельные регионы в одинаковые условия по отношению к организационно - правовым формам построения компаний. Однако данный порядок следует распространить на филиалы, не имеющие юридического лица, но считающиеся налогоплательщиками, что позволило бы, во-первых, перестать считать их налогоплательщиками и не облагать налогами межфилиальный оборот и, во-вторых, противодействовать уклонению от налога на прибыль путем концентрации прибыли в филиалах, расположенных в регионах с низкой ставкой налога на прибыль.

Подобный порядок позволяет избежать неясной ситуации с налоговой регистрацией предприятий. По проекту налогового кодекса предприятие должно регистрироваться во всех регионах, где имеет имущество. Это крайне затруднит работу налоговой администрации. Предлагаемый же нами порядок предполагает уплату налога на прибыль только юридическим лицом по месту юридической регистрации предприятия, однако в те бюджеты и по тем ставкам, где ведется экономическая деятельность.

Как решится этот вопрос в Налоговом кодексе пока сказать трудно, т.к. его часть, посвященная конкретным налоговым нормам, находится в процессе доработки. По первоначальному проекту налогового кодекса предполагается (ст. 384), что региональным налогом на прибыль в некотором регионе облагается часть прибыли юридического лица, пропорциональная среднему арифметическому удельного веса стоимости основных фондов, приходящихся на данный регион и удельного веса затрат на оплату труда, приходящихся на данный регион.

Отметим, что существуют предложения по введению какого - либо более обоснованного, чем существующий, порядка разделения налога на добавленную стоимость между федеральным и местными бюджетами. В настоящее время 75% НДС налогоплательщик уплачивает в федеральный бюджет, 25% - в местный, причем независимо от того, где продан товар НДС уплачивается по месту регистрации налогоплательщика. В результате, возникают диспропорции в доходах региональных бюджетов. Однако такое положение, на наш взгляд, вряд ли может быть исправлено. НДС по своей природе является федеральным налогом, приспособленным для функционирования на едином экономическом пространстве. Если попытаться ввести более сложные правила его разделения между местными бюджетами, например, пропорционально объему продаж налогоплательщика или, аналогично налогу на прибыль, пропорционально основным фондам (численности занятых) в том или ином регионе, то возникнут неразрешимые на практике проблемы, связанные с возмещением налогоплательщику кредита по НДС на приобретенные товары. Сложность такого возмещения определяется тем, что осуществлять его должен не тот бюджет, в который уплачивается налог, а тот, в который был уплачен НДС поставщиком рассматриваемого налогоплательщика.

Проект налогового кодекса вводит преимущественно учет по факту отгрузки продукции. При этом у предприятия - производителя возникают налоговые обязательства сразу после отгрузки. Однако возможна ситуация, когда товар будет не оплачен, а возвращен производителю. Поэтому следовало бы установить общий принцип (что имело место предыдущих редакциях), согласно которому право на доход появляется через, например, 3-5 дней после отгрузки при отсутствии претензий клиента. У потребителя аналогично право на возникновение расхода должно возникать не сразу после оплаты, а с определенным интервалом времени для того, чтобы дать возможность поставщику по умолчанию подтвердить завершенность сделки.

В Проекте налогового кодекса критерием малого предприятия является численность работающих, дифференцированная по отраслям (статья 61). В нем предлагается увеличить численность, при которой предприятие относится к разряду малых предприятий. Последняя редакция кодекса не предполагает одновременного введения ограничений по обороту предприятий, позволяющих относить их к малому бизнесу.

Обсуждаемый в Государственной Думе проект закона об упрощенной системе налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства представляется нам неудовлетворительным. Основная его идея состоит в том, чтобы заменить совокупность установленных законодательством налогов (кроме таможенных платежей, отчислений во внебюджетные фонды, государственных пошлин и лицензионных сборов) на единый налог с дохода малого предприятия или предпринимателя.

По нашему мнению, задача состоит не в том, чтобы заменить большинство из действующих налогов одним налогом на доход предприятия, а в том, чтобы разработать упрощенные режимы уплаты действующих налогов и критерии, согласно которым предприятие попадает под действие этих режимов или освобождения от налога. При этом предприятия должны иметь возможность выбора между традиционной и упрощенной системами.

Упрощенные режимы налогообложения не должны радикальным образом изменять налоговую систему. Это наглядно демонстрирует упомянутый проект: простейшие расчеты показывают, что объем налоговых обязательств предприятий при переходе на обложение подоходным налогом изменяется очень резко. Причем предприятия, в различной степени оснащенные основными фондами, характеризующиеся различной долей добавленной стоимости в цене продукции, различной рентабельностью и т.д., могут в зависимости от конкретного соотношения различных факторов как сильно проигрывать от подобного нововведения, так и сильно выигрывать.

В настоящее время согласно Указу Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2270 установлено, что пени за неуплату в срок налоговых платежей составляет 0,7% неуплаченной суммы за каждый день просрочки (до этого величина пени составляла 0,3%). Проект Налогового кодекса РФ предполагает установление величины пени за каждый день просрочки, равной 1/300 действующей учетной ставки ЦБ РФ, при уплате налога в российской валюте и 0,2% в день, если налог уплачивается в иностранной валюте.

Можно согласиться с тем, чтобы установить соответствие между размером штрафных санкций и процентными ставками. Однако в российских условиях не следует привязывать различного рода параметры, используемые в налоговом законодательстве к ставке рефинансирования Центрального банка. Более целесообразно использовать либо

среднюю ставку трехмесячных межбанковских кредитов, либо среднюю ставку на рынке Государственных краткосрочных обязательств.

В число важнейших вопросов входит четкая регламентация прав и обязанностей налогоплательщиков и налоговой администрации, в частности, установление ответственности налогоплательщиков за налоговые нарушения. Здесь необходимо четкое соблюдение меры в предоставлении прав как администрации, так и налогоплательщикам. Несоблюдение меры может привести либо к бесправию налоговой администрации, неспособной собирать налоги, либо к ущемлению прав налогоплательщиков, поставленных в зависимость от произвола чиновников.

В проекте сделаны шаги в правильном направлении создания схемы регламентации прав обеих сторон, взаимодействующих в деле уплаты налогов. Однако текст соответствующих статей является, на наш взгляд, чрезмерно усложненным, оставляющим возможности для неоднозначного толкования.

Важным вопросом в этой области является установление нормы, определяющей на ком лежит бремя доказательства наличия нарушения законодательства по налогам и умысла при осуществлении такого нарушения. Как представляется, общим принципом должна быть презумпция невиновности налогоплательщика, подразумевающая, что факт нарушения должна доказывать налоговая администрация. Однако такой подход привел бы к технической невозможности работы по взысканию налогов. Поэтому выходом здесь является, на наш взгляд, установление некоторого порога, до которого налоговая администрация вправе налагать взыскания, не доказывая свою правоту. Подобный порог может устанавливаться, например, в виде величины накладываемых санкций относительно прибыли (дохода) или оборота налогоплательщика. Если же суммы ответственности превосходят этот уровень, должна вступать в силу концепция презумпции невиновности и бремя доказательства вины налогоплательщика должно ложиться на налоговую администрацию.

Как уже отмечалось, в настоящее время еще не подготовлен окончательный вариант проекта Кодекса, содержащий раздел о конкретных нормах по отдельным видам налогов. Тем не менее, опираясь на проект, датированный весной текущего года, а также предложения по развитию налоговой реформы, внесенные Правительством в Госдуму в составе материалов, связанных с проектом бюджета на 1996 год, рассмотрим наиболее актуальные вопросы.

8.5.2.2. Подоходный налог с физических лиц

Одновременно с проектом бюджета на 1996 год Правительство предлагает осуществить ряд изменений в порядке взимания подоходного налога. В первую очередь, предлагается введение налогообложения процентов и выигрышей по вкладам, с уплатой налога у источника по ставке 15%. Действительно начисление высоких процентов по депозитам стало распространенным способом уклонения от подоходного налога. Однако данная мера может в условиях инфляции дестимулировать рост сбережений домашний хозяйств. Поэтому следует ввести обложение доходов физических лиц от валютных депозитов и от процентов по вкладам в банках, если величина процентной ставки является положительной. Облагать подоходным налогом, следует величину дохода по вкладам, рассчитанную исходя из суммы депозита, умноженной на разницу между номинальной процентной ставкой и индексом инфляции.

В проекте кодекса заложен принцип исчисления совокупного дохода по всем видам доходов. При этом предполагается установить льготный порядок только для процентов по счетам граждан в банках (обложение у источника по ставке 15%) и по доходам от государственных ценных бумаг (полное освобождение от налога). С этим вполне можно согласиться.

Министерство финансов предлагает включение в годовой доход средств, полученных от предприятий на возвратной основе, если договор не предусматривает оплату процентов в размере не ниже сложившегося средневзвешенного процента, а так же страховых выплат, если взносы выплачиваются за счет предприятия.

Анализ существующих в России методов уклонения от подоходного налога показывает, что действительно важным моментом является принятие во внимание при исчислении налогооблагаемого дохода физического лица в числе прочих благ страхования и ссуд по ставке ниже рыночной. Поэтому их учет при налогообложении вполне обоснован. Однако, если страховые выплаты (при страховании за счет средств работодателя) могут целиком включаться в налогооблагаемый доход, то ссуды вряд ли можно рассматривать, как предлагает Минфин в качестве материальной помощи.

Для учета ссуд полученных на льготных условиях в составе дохода необходимо, по нашему мнению, включить в налогооблагаемый доход разницу в процентах, которые уплачивались бы при взятии кредита на рыночных условиях по сравнению с теми, что платятся по льготной ставке.

Важное предложение Минфина заключается во введении порядка налогообложения денежного довольствия военнослужащих. Это предложение вполне обоснованное, однако политически весьма сложное. Оно уже было отклонено в составе мер по корректировке налоговой системы в конце 1993 года. На наш взгляд, отменить льготу по подоходному налогу для военнослужащих следует при одновременном увеличении расходов бюджета, направленных на компенсацию этой меры. Это позволит при отсутствии количественного бюджетного выигрыша или проигрыша решить весьма важную задачу: выровнять доходы местных бюджетов в соответствии с количеством проживающих военнослужащих.

Можно согласиться с предложением Минфина о сокращении размера льготы, предполагающей исключение из налогооблагаемого дохода средств, использованных на строительство или приобретение жилого дома (погашение ссуды банка использованной на эти цели) и снижении размера необлагаемого дохода от продажи имущества.

Отдельного порядка требует обложение доходов от продажи приватизированного жилого фонда или земельных долей. Если такой порядок не будет разработан, то уклонение от налога будет осуществляться путем занижения цен сделок с недвижимостью.

Кроме предлагаемых Министерством финансов изменений, по нашему мнению, в Законе "О подоходном налоге с физических лиц" следует предусмотреть еще целый ряд существенных дополнений.

В целях повышения справедливости подоходного налога необходимо некоторое повышение ставок налогообложения высоких доходов при снижении ставки, применяемой к низким доходам. В предложениях Правительства это положение, содержащееся в Послании Президента РФ Правительству РФ (июнь 1995г.), не нашло своего отражения.

Кроме этого в шкалу налогообложения следует внести дополнительные изменения. Это связано с тем, что величина минимального облагаемого налогом дохода привязана в настоящее время к величине минимальной заработной платы. Последняя величина не отражает действительного минимума зарплаты, как это было в начале 1992 года. Она является расчетным параметром, к законодательным изменениям которого как формально, так и неформально привязаны многие экономические переменные. В различные моменты времени между индексациями минимальной заработной платы ее величина составляет от 5% - 6% до 9% - 11% (в первом полугодии 1992 года - 20% - 25%) от уровня средней заработной платы.

В результате необлагаемый минимум дохода не выполняет своей функции защиты малообеспеченных граждан. Поэтому вместо привязки к минимальному размеру заработной платы минимальный облагаемый налогом доход следовало бы исчислять как величину кратную прожиточному минимуму.

Привязка льгот по уплате налога к минимальной заработной плате также не позволяет обеспечить справедливость налогообложения. В России используется метод сокращения налогооблагаемого дохода на величину одной минимальной заработной платы на каждого иждивенца. На наш взгляд, эти льготы следует также привязать к величине прожиточного минимума, установив понижающие коэффициенты при использовании льготы в многодетных семьях, учитывая эффект экономии от масштабов семьи.

Кроме того, исходя и названной выше целесообразности увеличения прогрессивности шкалы налогообложения следует перейти от предоставления обсуждаемых льгот в виде уменьшения налогооблагаемого дохода к льготам в виде скидок с налога (налогового кредита). Это объясняется тем, что при прогрессивной шкале налога вычета из налогооблагаемой базы более выгодны высокодоходным налогоплательщикам. В настоящее время большую выгоду от льготы имеют те налогоплательщики, которые попадают под действие прогрессивной части шкалы налогообложения.

Налогообложение доходов, получаемых помимо доходов по месту основной работы, целесообразно производить отдельно от совокупного дохода у источника выплаты. Это позволило бы резко сократить число лиц обязанных декларировать свои доходы и соответственно облегчило работу Налоговой службы. Министерство финансов рассматривало этот вопрос еще в 1993 году. Однако ставки обложения должны, на наш взгляд, превышать основные ставки обложения совокупного дохода не более чем на 5 процентных пунктов (в предложениях Минфина должны были применяться максимальные ставки) с тем, чтобы у значительной части населения не возникало необходимости декларирования своих доходов для получения возврата излишне начисленных сумм налога из бюджета. Кроме того, было бы целесообразно предусмотреть повышение необлагаемого налогом размера дохода для лиц, получающих заработную плату, так как их возможности по уклонению от налогов по сравнению с другими категориями плательщиков минимальны.

Следует ввести норму, позволяющую налоговым органам в случае явного несоответствия между образом жизни налогоплательщика и его официально уплачиваемыми налогами, применять метод определения величины подоходного налога по так называемым внешним признакам богатства: наличие, качество, размеры и местоположение первого и второго жилья, количество и класс автомобилей, гаражей и другого находящегося в собственности физического лица имущества.

Предложения, сформулированные в данном разделе могут привести к определенному росту поступлений подоходного налога в бюджеты Российской Федерации в основном за счет сокращения масштабов уклонения от уплаты подоходного налога путем оплаты труда работников с помощью начисления по депозитному вкладу больших процентов, чем проценты по выдаваемому им кредиту, служащему источником депозита. По нашим оценкам, рост поступлений подоходного налога может составить около 0,05% ВВП, в т.ч. в федеральный бюджет 0,005% ВВП. Для того, чтобы соответственно выросли поступления отчислений в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования и т.д. (около 0,13% ВВП) необходимо принять дополнительные решения об изменении порядка формирования этих фондов.

Однако отмеченный рост может произойти лишь при условии принятия одновременных мер по борьбе с другими методами уклонения от подоходного налога и отчислений во внебюджетные фонды социальной направленности, главным образом, по борьбе с осуществлением хозяйственных операций наличными деньгами, не отражаемыми в бухгалтерской отчетности. Если не будет принято необходимых мер по борьбе с различными способами так называемого “оналичивания”, требующих весьма значительной политической воли, то поступления подоходного налога и отчислений в социальные внебюджетные фонды неизбежно будут снижаться.

8.5.2.3. Налог на прибыль

Следует еще раз вернуться к сокращению количества льгот по налогу на прибыль. В связи с проектом бюджета на 1996 год Правительство внесло предложения по отмене следующих льгот по налогу:

по прибыли, инвестируемой в непроемленную сферу с одновременным восстановлением льготы по финансированию инвестиций производственного назначения в порядке долевого участия;

по прибыли, направляемой в резервные фонды;

по прибыли предприятий, в которых работает более 50% инвалидов;

по прибыли музеев, библиотек, домов культуры и т.п.;

по прибыли, направляемой на развитие средств связи Министерства связи РФ;

по прибыли предприятий лесного хозяйства;

по прибыли организаций Пенсионного фонда РФ;

по прибыли редакций в течение двух лет со дня выхода в свет первой продукции;

по прибыли банков, полученной от предоставления целевых кредитов на срок более трех лет предприятиям на капитальные вложения.

Тем не менее, как нам представляется, этого недостаточно. Необходимо дополнительное упразднение льгот по налогу на прибыль. Речь идет о следующих мерах.

а) Следует поэтапно отменить льготирование прибыли, полученной от сельскохозяйственного производства и предприятий коммунального хозяйства.

б) Следует пересмотреть льготы, предоставляемые предприятиям по признаку принадлежности к обществам инвалидов или числа работающих в них инвалидов и пенсионеров. На практике они дали возможность для массового уклонения от налогов предприятий, никаких функций по социальной защите инвалидов и пенсионеров не выполняющих. Эти льготы либо должны быть заменены прямыми ассигнованиями из бюджета, либо необходим механизм жесткого контроля за их целевым характером.

в) По аналогичным причинам нежелательным является наличие льготы по прибыли предприятиям, принадлежащим общественным организациям, религиозным объединениям и предприятиям, находящиеся в их собственности - в части, направленной на культовую деятельность и др.

г) В России существуют следующие льготы малым предприятиям:

- в первый год эксплуатации разрешается списывать как амортизационные отчисления до 50% стоимости основных средств со сроком службы свыше трех лет, а так же производить ускоренную амортизацию основных фондов;

- уплата налогов производится не чаще, чем раз в квартал (постановление Правительства РФ от 11 мая 1993г. № 446 О первоочередных задачах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства в РФ);

- освобождаются от авансовых платежей по налогу на прибыль в течение квартала;

- суммы НДС, уплаченные при приобретении основных средств вычитаются из обязательств по налогу в полном объеме при вводе в эксплуатацию основных средств и постановке на учет нематериальных активов;

- освобождаются от налога на прибыль в первые два года деятельности, а в третий и четвертый год уплачивают налог в размере 25% и 50% от основной ставки малые предприятия, осуществляющие производство и переработку сельскохозяйственной продукции, товаров народного потребления, медицинских изделий и техники, строительство. При этом выручка от указанных видов деятельности должна превышать 70% общего объема выручки.

Министерство финансов в проекте, вносимом вместе с бюджетом 1996 года предлагает ликвидировать все льготы по налогу на прибыль для малых предприятий, одновременно разрешив местным органам власти устанавливать льготы за счет доходов своего бюджета. Исходя из сказанного выше нам представляется, что в отношении налоговых каникул - это правильная мера. Тем не менее, нам представляется, что для малых предприятий следовало бы сохранить льготы по режиму амортизации основных средств. Кроме этого необходима разработка упрощенного режима бухгалтерского учета и порядка взимания налога на прибыль. При этом, как уже отмечалось, мы не считаем целесообразным замену действующих налогов на налог на доход.

По отношению к некоммерческим предприятиям нам представляется правильным подход, предложенный в проекте налогового кодекса, основанный на использовании общепринятой схемы: в некоммерческих организациях следует вести два самостоятельных баланса: по доходам не связанным с предпринимательством и по доходам, полученным от ведения экономической деятельности (деятельности, направленной на получение дохода). В зависимости от соотношения этих двух групп доходов, налоговая служба должна ежегодно подтверждать или не подтверждать статус

некоммерческой организации. В случае подтверждения статуса, доходы от экономической деятельности могут льготироваться.

Законопроект, подготовленный Минфином в составе материалов к бюджету 1996 года, предполагает введение порядка индексации стоимости имущества при определении прироста его капитальной стоимости в случае продажи. Этого, однако, недостаточно для того, чтобы элиминировать последствия высокой инфляции на налогообложение прибыли.

Необходимо скорректировать порядок, введенный законом “О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О налоге на прибыль предприятий и организаций” от 14 ноября 1994 года, отменивший налогообложение курсовых разниц, образовавшихся в результате изменения курса рубля по отношению к иностранным валютам. В налоговом кодексе предлагается восстановить порядок налогообложения курсовых разниц, действовавший до 5 декабря 1994 г. Однако, по нашему мнению, этот порядок необходимо скорректировать. Облагать налогом на прибыль следует курсовую разницу, полученную в результате спекулятивных операций. Поэтому налогообложению должна подлежать лишь реализованная курсовая разница, т.е. доходы от операций в валюте, а не прирост стоимости валюты на счетах. Кроме того, из налогооблагаемой прибыли необходимо вывести, во-первых, прибыль, полученную от роста стоимости валюты, купленной (полученной) более, чем за полгода (год) до момента ее продажи и обложения налогом, прибыль от курсовой разницы, направляемую на инвестиции.

Привести оценки потенциальных доходов бюджета от этой меры крайне трудно в связи с неопределенностью динамики курса рубля в 1996 году и недостатком данных о структуре прибыли в народном хозяйстве. Ориентировочные расчеты показывают, что при среднегодовом курсе рубля 5,5 тыс. руб. за долл., учтенном в расчетах к бюджету 1996 года дополнительные поступления налога на прибыль могут составить около 0,06% - 0,08% ВВП, в т.ч. 0,02% - 0,03% ВВП - в федеральный бюджет.

В условиях устойчивого роста цен необходимо введение порядка, разрешающего предприятиям с длительным циклом производства, а также предприятиям, расположенным в районах Крайнего Севера, ежеквартально производить дооценку запасов товарно-материальных ценностей в соответствии с уровнем инфляции, что позволит избежать завышения оценки величины прибыли, подлежащей налогообложению. Необходимость этого объясняется тем, что указанные предприятия в силу специфики производственного цикла, в т.ч. и из-за северного завоза, не могут использовать метод переоценки запасов “LIFO”.

Оценить сокращение поступления налога на прибыль от этой меры достаточно трудно, однако оно может в некоторой мере компенсировано за счет сокращения ассигнований на поддержку сезонного завоза продукции в районы Крайнего Севера и на поддержку промышленных предприятий по различным статьям бюджета.

В условиях высокой инфляции накопленные амортизационные отчисления на полное восстановление основных фондов не исполняют своей функции, так как не только стоимость замены оборудования, но и его ремонт значительно превышают первоначальную стоимость. В действующей налоговой системе практикуются следующие возможности уменьшения налоговых обязательств и тем самым увеличения собственных средств для финансирования капиталовложений:

- ускоренная амортизация (разрешенная для высокотехнологичных отраслей и оборудования, малых предприятий);

- разовые переоценки основных фондов;

- вычет из налогооблагаемой базы величины капиталовложений при условии полного использования амортизационных отчислений и в пределах 50% налогооблагаемой прибыли в совокупности с иными льготами.

- в 1992 году и в 1994 году до проведения очередной переоценки основных фондов разрешалась индексация амортизационных отчислений согласно индексу инфляции.

Такая практика лишь частично достигает своей цели - смягчения последствий инфляции для предприятия. Дело в том, что переоценки производятся достаточно редко. Следует также учесть, что увеличение амортизационных отчислений за счет переоценки основных средств приходится на поздний период их использования, когда предприятию желательно уже располагать средствами на ремонт оборудования. Кроме того, в позднем периоде эксплуатации оборудования возможен его моральный износ, а существующая практика не учитывает этого и даже стимулирует сохранять на балансе оборудование с низкой производительностью, но уменьшающее налоговые обязательства. Важным обстоятельством является так же то, что ускоренная амортизация, принятая в российской практике, является таковой только по названию. Фактически, это обычная линейная амортизация с разрешением части предприятий уменьшить сроки амортизационных списаний для отдельных видов оборудования (как было отмечено, разрешена ускоренная амортизация на малых предприятиях и в высокотехнологичных отраслях, а также для высокотехнологичного оборудования).

В связи с этим целесообразно осуществить следующие изменения существующей системы расчета базы налога на прибыль, касающиеся воспроизводства основных фондов предприятий.

а) Необходимо пересмотреть нормы амортизационных отчислений. В настоящее время действует "Положение о порядке начисления амортизационных отчислений по основным фондам в народном хозяйстве" было введено в действие с 1 января 1991 года, а "Единые нормы амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов в Российской Федерации", на основании которых производится отнесение на себестоимость износа основных средств, были утверждены постановлением Совета Министров СССР 22 октября 1990 года. Соответствующие нормы были установлены исходя из необоснованно длительных сроков эксплуатации оборудования и других основных средств.

б) Необходимо внедрить порядок начисления ускоренной амортизации или методом уменьшающегося остатка, или кумулятивным методом. Это позволило бы уменьшить налоговые обязательства предприятия именно в начальный период функционирования оборудования и, таким образом, предоставить ему возможность накопить достаточно средств для ремонта оборудования, когда в этом возникает необходимость, а также учесть моральный износ основных средств.

в) Необходимо законодательно предусмотреть периодичность проведения переоценок основных фондов предприятий, зависящую от уровня инфляции, а в интервале между ними следует разрешить индексацию амортизационных отчислений.

Оценить влияние мер, перечисленных в данном разделе на поступления налога на прибыль, до определения конкретных норм и методик амортизации, периодичности переоценок основных средств и т.д. представляется крайне затруднительным. Однако

российская практика переоценок свидетельствует, что подобное влияние может быть весьма сильным. Так, в начале 1995 года после переоценки основных фондов поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет России упали с 2,7% ВВП в 1994 году до 1,6% ВВП в январе 1995 года. Необходимо, правда, учитывать серьезное влияние отмены налогообложения курсовых разниц. В целом предотвращение инфляционного завышения налогооблагаемой прибыли из-за недооценки стоимости основных фондов может вызвать рост амортизационных отчислений в 1996 году примерно до 12% ВВП (1994 год - 7,5% ВВП, 1995 год - по прогнозу - 11% ВВП) и соответствующее снижение поступлений налога на прибыль на 0,2% - 0,3% ВВП.

Требует своего решения вопрос о двойном налогообложении дивидендов. При выплате дивидендов юридическим лицам в настоящее время в России предприятие (после уплаты налога на прибыль) должно уплатить за получателя дивидендов налог по ставке 15%. Таким образом, аналогично ситуации с физическими лицами происходит двойное налогообложение. Проект налогового кодекса предполагает сохранение существующего порядка налогообложения доходов по дивидендам на акции - для физических и юридических лиц (обложение у источника по ставке 15%).

Представляется, что после уплаты налога на прибыль, дивиденды, выплачиваемые юридическим лицам, не должны облагаться ни у источника, ни в составе прибыли получателей дивидендов.

Министерством финансов в проекте поправок к закону о налоге на прибыль, вносимого с проектом бюджета, предлагается расширение перечня средств, получаемых от других предприятий и не включаемых в облагаемую прибыль (средства, получаемые в рамках безвозмездной помощи от иностранных государств, средства, получаемые дочерними предприятиями от материнских, средства, передаваемые структурными подразделениями и филиалами в рамках одного юридического лица)

В целях предотвращения занижения предприятиями налогооблагаемой прибыли следует предусмотреть наличие минимального платежа по налогу на прибыль, определяемому в соответствии с оборотом (объемом реализованной продукции) предприятия по ставке 1% - 2% или пропорционально затратам предприятия по ставке 7% - 10%. Такой налог мог бы уплачиваться не одновременно с налогом на прибыль, а вместо него, если налоговая администрация имеет серьезные основания подозревать занижение базы налога на прибыль.

В настоящее время проценты по кредитам разрешается вычитать из налогооблагаемой прибыли в размере, не превышающем ставки рефинансирования Центрального банка, увеличенной на три пункта. Этот же порядок сохраняется в проекте Налогового кодекса. Исходя из отмеченных выше соображений, следовало бы разрешить вычитать проценты по долгу в размере средней ставки денежного рынка по краткосрочным кредитам или средней ставки на рынке ГКО. При этом, на наш взгляд, не следует увязывать это разрешение с целевым характером получаемого кредита, как это происходит в настоящее время, когда в себестоимость не включаются проценты по ссудам, связанным с приобретением основных средств и нематериальных активов (Постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 года № 661). Следует разрешить включение процента по долгосрочным кредитам в состав себестоимости.

Одним из способов уклонения от подоходного налога с физических лиц в последние годы стала покупка предприятиями движимого и недвижимого имущества, числящегося на балансе предприятия, но используемого физическими лицами в целях

личного потребления. Наиболее крупными статьями подобных расходов предприятий являются покупки жилья для сотрудников, проводимые в отчетности как покупки офисных площадей и легковых автомобилей, считающихся служебным автотранспортом. В дополнение к существующему налогу на приобретение автотранспортных средств нам представляется целесообразным введение аналогичного налога на покупку площадей в жилом фонде, независимо от предполагаемого направления их использования. Кроме того, следовало бы ввести ограничения на порядок амортизации подобных видов активов.

8.5.2.4. Налог на добавленную стоимость

Указом Президента РФ О первоочередных мерах по совершенствованию налоговой системы РФ от 21 июля 1996 года №746 предполагается осуществление следующих изменений в режиме взимания НДС.

- Разрешение вычета кредита по НДС, уплаченного при покупке основных средств, в момент принятия их на учет.

- Определение налогооблагаемого оборота по НДС на основе счетов - фактур, что уже было определено в качестве приоритетной цели налоговой политики в Заявлении Правительства и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на 1995 год.

Это взаимосвязанные меры. Для того, чтобы ввести порядок начисления и уплаты НДС на основе счетов - фактур, аналогичный применяемому в большинстве развитых стран необходимо, во-первых, ввести порядок обязательного ведения бухгалтерского учета реализации продукции по факту отгрузки продукции, во - вторых, необходимо добиться увязки предоставляемого предприятиям кредита по НДС по приобретенным товарам как оборотного, так и капитального характера с фактом их приобретения, а не фактами их списания на издержки, принятия на учет, прошествия определенного срока с момента принятия на учет или ввода в эксплуатацию (шести месяцев). В-третьих, необходим переход налоговой службы от контроля за правильностью уплаты НДС по бухгалтерскому отчету к контролю на основе счетов-фактур: один из экземпляров счета-фактуры при осуществлении каждой сделки должен направляться в налоговую инспекцию.

В соответствии с последними поправками к закону о налоге на добавленную стоимость (25 апреля 1995 года) установлен порядок предоставления предприятиям кредита по НДС по оборотным средствам после их приобретения, а не списания на затраты. Однако, следует окончательно преобразовать НДС в НДС - нетто. Для этого необходимо разрешить возмещение налога по приобретенным предприятием капитальным ресурсам также по факту их приобретения. Такой порядок позволит повысить стимулы предприятий к инвестированию. Кроме того, эти меры позволят избежать завышения объема НДС в связи с обесценением основных и оборотных средств в условиях инфляции. По нашим оценкам, близким к оценкам Минфина, потери бюджета от принятия такого решения составят около 0,07 % ВВП, в т.ч. федерального - около 0,05 % ВВП.

Кроме отмеченных мер необходимо перейти от расчетно - бухгалтерского к фактурному методу исчисления НДС в торговле, общественном питании, строительстве, посреднической деятельности.

Законопроект, посвященный изменениям в законе о НДС, вносимый правительством одновременно с проектом бюджета на 1996 год, предполагает несколько другие шаги. Наиболее важные среди них следующие.

- Установление ставки по НДС на уровне 21%, что вполне обосновано в связи с отменой спецналога.

- Освобождение от налога средств, получаемых в рамках технической помощи от иностранных государств и некоммерческих организаций.

- Детализация порядка отнесения услуг к экспортируемым. В отсутствие такого порядка экспортируемые услуги облагались НДС.

- Освобождение от НДС оборотов по реализации драгоценных металлов и драгоценных камней. Подобное сужение базы, облагаемой НДС, представляется нам не вполне обоснованным.

Особый режим уплаты НДС должен быть разработан для малых предприятий. В целях обеспечения упрощения контроля за уплатой НДС и предоставления определенной льготы малому бизнесу следует установить минимальную величину оборота, ниже которой налог на добавленную стоимость с предприятия не взимается (разумеется ему не предоставляется кредит по НДС по приобретенным товарам). При этом должно быть установлено предприятие, освобожденное от уплаты налога, может по своему решению быть зарегистрировано как плательщик НДС. Кроме того, для упрощения уплаты налога может быть введен порядок, при котором предприятия с совсем небольшими оборотами уплачивают сумму налога, определенную исходя из оборота (объема реализованной продукции) по ставке 10% - 12% без права использовать кредит по приобретенным товарам.

* * *

Итак, в настоящее время сложилась ситуация в целом весьма благоприятная для завершения финансовой стабилизации. Этому способствует и осознание обществом объективной необходимости этого процесса, и наличие законодательно оформленных предпосылок стабилизации в виде утвержденного бюджета на 1995 год, предполагающего отсутствие легитимных возможностей для резкой денежной экспансии. Однако отсутствие политической стабильности в обществе, грядущие выборы Государственной Думы в декабре 1995 года и президентские выборы 1996 года создают серьезные основания для беспокойства за благополучное завершение процесса финансовой стабилизации с выходом на уровни годовой инфляции порядка 10% - 20% в 1996 году. Финансовая стабилизация, как и продолжение экономических реформ в России, на наш взгляд, возможно лишь в случае победы демократических сил на выборах 1995 -1996 годов.

Т А Б Л И Ц Ы

1.2.1-1. Прибыль по народному хозяйству в 1985 -1990гг.

1.2.1-2. Доля прибыли, остающейся в распоряжении предприятий и организаций в СССР в 1980-1990 гг.

1.2.1-3. Динамика среднемесячной заработной платы в СССР в 1981-1990 гг. и в 1991 г. в России.

- 1.2.1-4. Денежные доходы населения в 1980 - 1990 гг. в СССР и в 1991 г. в России.
- 1.2.1-5. Динамика оптовых и розничных цен в СССР в 1970-1991 гг.
- 1.2.1-6. Государственный бюджет СССР по основным разделам 1980-1990 гг.
- 1.2.2-1. Государственные капитальные вложения в СССР в 1980-1990 гг.
- 1.2.2-2. Некоторые народнохозяйственные показатели СССР в 1985-1990 гг.
- 1.2.3-1. Динамика экспортных цен на отдельные товары в 1985-1990 гг.
- 1.2.3-2. Экспорт нефти и нефтепродуктов из СССР в 1980-1990 гг.
- 1.2.3-3. Экспорт нефти и нефтепродуктов из СССР в 1980-1990 гг.
- 1.2.3-4. Структура импорта в СССР в 1980-1985 гг.
- 1.2.3-5. Объем экспорта и импорта в СССР в 1980-1990 гг.
- 1.2.3-6. Объем внешнего долга СССР в 1985-1991 гг.
- 1.2.4-1. Продажа алкогольных напитков в СССР в 1980-1990 гг. в натуральном выражении.
- 1.2.4-2. Продажа алкогольных напитков через государственную и кооперативную торговлю, включая общественное питание (РСФСР).
- 2.3-1. Доходы, расходы и дефицит бюджетов Союза ССР и РСФСР по законам о бюджетах на 1991 г.
- 2.3-2. Структура налоговых поступлений и консолидированный бюджет СССР по объектам обложения.
- 2.5-1. Динамика цен и денежных доходов населения.
- 2.6-1. Структура использования собственных оборотных и приравненных к ним средств предприятиями, расположенными на территории бывшего СССР.
- 2.7-1. Уточнения проекта бюджета РСФСР на 1991 г.
- 2.7-2. Исполнение союзного бюджета СССР в 1991 г.
- 2.7-3. Исполнение государственного бюджета РСФСР в 1991 г.
- 2.7-4. Реконструкция консолидированного бюджета государств, входящих в состав Союза ССР в 1991 г.
- 2.7-5. Реконструкция структуры государственного бюджета СССР по уровням администрации, осуществляющей его исполнение.

2.7-6. Структура государственного бюджета России по уровням администрации, осуществляющей его исполнение в 1991-1992 гг.

3.1-1. Ставки налогов в федеральный и местные бюджеты.

4.1.1-1. Исполнение консолидированного и федерального бюджетов России в 1992 г.

4.1.1-2. Сводный индекс потребительских цен в 1992г.

4.1.1-3. Денежные агрегаты М0 и М2 в 1992 году

4.1.2-1. Реконструкция доходов и расходов в Российской Федерации в 1992г.

4.1.2-2. Динамика курса рубля в 1992 г.

4.2.1-1. Исполнение федерального и консолидированного бюджетов России 1993 г.

4.2.1-2. Денежные агрегаты М0 и М2 в 1993г.

4.2.2-1. Динамика курса рубля в 1993 г.

4.2.2-2. Доходы и расходы местных бюджетов в России в 1990-1994 гг.

4.2.3-1. Проект государственного бюджета на 1994 г.

4.2.3-2. Исполнение консолидированного и федерального бюджетов в России в 1994 г.

4.2.4-1. Денежные агрегаты М0 и М2 в 1994 г.

4.2.4-2. Динамика курса рубля в 1994 г.

4.2.4-3. Данные об исполнении федерального бюджета Российской Федерации в 1994г.

5-1. Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1992г.

5-2. Реконструкция государственных расходов и доходов Российской Федерации в 1993г.

5-3. Расходы федерального бюджета России в 1993 году (экономическая классификация).

5-4. Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1994г.

6-1. Государственный внутренний долг Российской Федерации в 1993 - 1994гг.

7.2.2-1. Динамика дебиторской задолженности предприятий и организаций.

- 8.1-1. Федеральный бюджет РФ на 1995 г.
- 8.2-1. Инфляция в январе-июле в 1995 г.
- 8.2-2. Динамика доли цен ВВП за первое полугодие 1995 г.
- 8.2-3. Темпы роста денежной наличности и денежных агрегатов за 4 месяца 1995 г. (по данным Центробанка).
- 8.2-4. Темпы роста денежной наличности и денежных агрегатов за 4 месяца 1995 г. (по данным Центра Экономических Реформ).
- 8.2-5. Месячные темпы прироста цен и курса доллара за 7 месяцев 1995 г.
- 8.2-6. Ставки цен рынка в первом полугодии 1995 г. в месячном исчислении.
- 8.2-7. Оценка уровня инфляции в 1995 г.
- 8.4-1. Исполнение консолидированного бюджета России в 1995 г.
- 8.4-2. Исполнение республиканского бюджета России в 1995 г.
- 8.4-3. Доходы федерального бюджета в 1995 г.
- 8.5-1. Проект федерального бюджета РФ на 1996 г.

РИСУНКИ

Рис. 1.1-1. Доходы, расходы и дефицит государственного бюджета СССР в % ВВП в 1950-1990 гг.

Рис. 1.1-2. Структура доходов государственного бюджета СССР в 1950-1990 гг.

Рис. 1.1-3. Структура расходов государственного бюджета СССР в 1950-1990 гг.

Рис. 4.1.2-2. К табл. 4.1.2-2 - Динамика курса рубля в 1992 г.

Рис. 4.2.2-1. К табл. 4.2.2-1 - Динамика курса рубля в 1993 г.

Рис. 4.2.4-2. К табл. 4.2.4-2 - Динамика курса рубля в 1994 г.

Рис. 7-1. Налоговые поступления, расходы и доходы консолидированного бюджета за 1992-1994 гг. (накопленным итогом).

Рис. 7-2. Налоговые поступления, расходы и доходы консолидированного бюджета за 1992-1994 гг. (помесячное поступление).

Рис. 7.1-1. Структура налоговых поступлений консолидированного бюджета за 1992-1994 гг. (накопленным итогом).

Рис. 7.1-2. Структура налоговых поступлений (помесячное поступление).

Рис. 7.2.1-1. Инфляция и налоговые поступления консолидированного бюджета за 1992-1994 гг.

Рис. 7.2.1-2. Эластичность налоговых поступлений по ВВП.

Рис. 7.2.1-3. Налоговые поступления консолидированного бюджета за 1992-1994 гг.

Рис. 7.2.1-4. Средние сроки погашения дебиторской задолженности предприятий и организаций в 1994 г.

Рис. 7.2.2-2. Дебиторская задолженность в % от месячного ВВП.

Рис. 7.2.3-1. Недоимки в % месячного ВВП и налоговые поступления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чанд Ш., Лори Г. - Финансово-бюджетная политика - Международный валютный фонд: 1991.

2. Блинов И.В., Красносельский А.Д., Синельников С.Г. - Денежная реформа: в чью пользу? - Деловой мир, 7 марта 1991.

3. Вопросы экономики № 3, 1995.

4. Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры. М.: Наука, 1990.

5. Гайдар Е., Кошкин В. Хозрасчет и развитие хозяйственной самостоятельности предприятий. М.: Экономика, 1984.

6. Колосницын И., Красносельский А., Синельников С., Фрейнкман Л., Реформа розничных цен: замысел и реальность - Коммунист, № 9, 1991.
7. Кулеш В.А. Законные способы снижения налоговых платежей в 1995 году. Санкт-Петербург, 1995.
8. МакФол М.. Почему Российская политика имеет значение. М.: Национальный демократический институт международных отношений, 1995.
9. Сильвани К., Применение НДС в странах СНГ. МВФ, Управление по бюджетным вопросам, июль 1992.
10. Танзи В. Налогово-бюджетная политика и экономическая перестройка стран, переходящих к рыночному хозяйству. Международный валютный фонд, март 1983.
11. Тейт А. Введение налогов на добавленную стоимость. МВФ, 1992.
12. Налоговое планирование на предприятиях и в организациях (оптимизация и минимизация налогообложения). Учебное пособие. Под ред. Б.А. Рагозина. М.: 1994.
13. Финансы в Российской Федерации в 1992 году - М.: Госкомстат РФ, 1994.
14. Alexashenko S. The Collapse of the Soviet Fiscal Sistem: What Should Be Done? - Idantalouksien katsauksia. Review of Economies in Transition, 4, 1992.
15. Economie internationale, la revue du CEPPII, ¹ 54, 2e trimestre 1993.
16. Fiscal Policies in Economies in Transition. IMF, 1992.
17. Transition to Market. Studies in Fiscal Reform. IMF, 1993
18. Le Rôle de la Reforme fiscale dans les économies d' Europe Centrale et Orientale, OCDE, Paris, 1991.
19. Налогово-бюджетная политика в странах с экономикой переходного периода. Под ред. Танзи В. Вашингтон: МВФ, 1993.
20. Kopits G., Reforme des finances publiques dans les économies européennes en transition - La transition vers une économie de marche, Vol. II, OCDE, Paris, 1991.
21. Russian Economic Reform. Crossing the Threshold of Sructural Change. World Bank, 1992.
22. Sterdyniak H., Blonde M.-H., Cornilleau G., Le Cacheux J., Le Dem J. Vers une fiscalité européenne Economica, Paris, 1991.
24. Tanzi V. La reforme fiscale et la transition vers une économie de marche: Présentation des principales questions - La Rôle de la Reforme fiscale dans les économies d' Europe Central et Orientale. OCDE, Paris, 1991.