

Синельников С., С.Б. Баткибеков, А.Б. Золотарева

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

Москва 1999

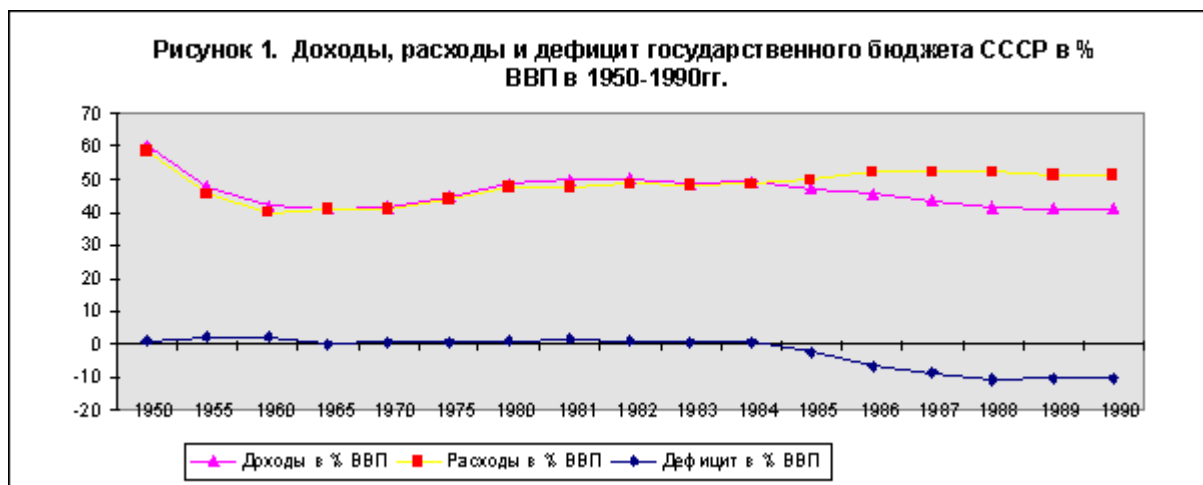
Проблемы бюджетной политики накануне радикальных реформ

В российской и зарубежной литературе достаточно полно и широко освещены проблемы функционирования бюджетных систем командно-иерархических экономик социалистического типа [1]. Большое количество работ, появившихся во второй половине восьмидесятых - начале девяностых годов, были посвящены изучению процессов обострения кризиса командно-иерархических экономик, и приведших в дальнейшем к распаду системы социализма [2]. В этих работах наряду с обобщением теоретических недостатков социалистически организованных экономик изучены факторы, непосредственно ускорившие развитие кризиса социализма. Среди причин, объясняющих кризис социалистических экономик, обычно выделяют следующие, см., например, (Andreff, 1990): избыточные инвестиции, конфликт перераспределения, объясняющий рост инфляции, сжатие ресурсов экстенсивного роста, структурные и отраслевые дисторсии, невозможность социалистической экономики адаптироваться к технологическим новациям, реформы “сверху” и т.д.

Мы не будем анализировать все факторы распада социалистических экономик, а ограничимся рассмотрением проблем бюджетной политики на стадии позднего социализма перед его распадом, которые несколько хуже изучены в экономической литературе [3]. Такое рассмотрение необходимо для понимания законодательного, институционального и макроэкономического контекста, в котором осуществлялась бюджетная политика в 1992 - 1997 годах.

Основными доходными источниками консолидированного бюджета СССР были платежи из прибыли предприятия, налог с оборота, подоходный налог с населения, доходы от внешнеэкономической деятельности. При этом структура доходов бюджета в течение всего послевоенного периода менялась весьма незначительно. Однако к середине 80-х годов закончился период бюджетной стабильности социализма. На самом деле нарушение бюджетного равновесия стало проявляться ранее - в начале 70-х годов, но руководству СССР удавалось финансировать нарастающий разрыв между доходами и расходами бюджета за счет форсированной эксплуатации природных ресурсов и, главным образом, энергоносителей (Гайдар, 1997), см. рис. 1.

Рисунок 1.



К середине 80-х годов признаки нарастающего бюджетного неравновесия стали явными. Важную роль в развитии этого процесса в странах Восточной Европы и в Советском Союзе сыграл ряд типичных для этих стран факторов. В их числе, в первую очередь, следует отметить очередной этап осуществления частичных реформ экономики централизованного планирования (Tchand, Lory, 1991; Andreff, 1993 Blanchard, Froot, Sachs, 1994). Эти реформы, с той или иной степенью интенсивности осуществлялись во всех социалистических странах [4], поэтому их следует рассматривать как закономерный процесс, происходящий в командных экономиках.

Медленный, но постепенно ускоряющийся процесс либерализации общественной жизни на протяжении 60-70-х привел к прогрессирующей деградации традиционных административных инструментов управления народным хозяйством. Осознание факта падения эффективности общественного производства вызывало у руководства страной желание дополнить жесткие директивные методы управления предприятиями экономическими стимулами, создать систему мотиваций эффективной работы, отличную от ротации кадров в рамках управленческой иерархии, во многом основанной на принуждении (Гайдар, 1990). Такие попытки введения в иерархические процедуры народнохозяйственной координации системы, использующей экономические интересы на протяжении шестидесятых - восьмидесятых годов неоднократно имели место, см. (Lavigne, 1970; Brus, 1986; Adam, 1989; Nove, 1991). Вплоть до конца восьмидесятых годов осуществляемые новации более или менее быстро ассимилировались административной системой (May, 1979). Тем не менее, попытки осуществления соответствующих преобразований к концу 80-х годов привели к двум наиболее серьезным изменениям в характере хозяйственной системы Советского союза. Во-первых, была резко повышена ориентация предприятий на максимизацию прибыли, что связано, главным образом, с введением нормативного метода ее распределения между предприятиями и бюджетом. Во-вторых, предприятия получили

определенную самостоятельность в хозяйственной деятельности и, соответственно, возможность наращивания финансовых результатов как в рамках установленных плановых заданий, так и за их пределами (так называемый государственный заказ охватывал не всю производственную программу предприятий).

В результате этих процессов активизация частичных реформ во второй половине 80-х годов, призванная восполнить падающую эффективность иерархической экономики за счет децентрализации прав принятия экономических решений, привела к дальнейшей утрате централизованного контроля за государственными предприятиями. Это проявилось как в области взаимоотношений с бюджетом, так и в сфере политики заработной платы и ценообразования. В следствие этого произошло резкое сокращение доходов бюджета за счет отчислений от прибыли предприятий (см., Синельников, 1996). Одновременно произошло падение поступлений налога с оборота и рост расходов на субсидирование розничных цен [5].

Вторым фактором углубления фискального кризиса в период распада социализма явилось неблагоприятное изменение условий внешней торговли, выразившееся в ухудшении конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей, и соответствующем снижении доходов бюджета от внешнеэкономической деятельности [6]. Доходы государства от экспорта энергоносителей упали в 1985 - 1990 годах почти в два раза. Кроме этого сокращение доходов государства от внешнеэкономической деятельности произошло вследствие резкого уменьшения в 1985 - 1987 годах объема импорта потребительских товаров [7], вызвавшего снижение поступлений налога с оборота.

В результате описанных процессов, как видно из таблицы 1.1., за последнее десятилетие существования СССР произошло резкое снижение доходов государства (на 6 процентных пункта ВВП) и рост расходов (на 1,6 процентных пункта ВВП). Дефицит бюджета (по официальной статистике без учета квазибюджетных операций) увеличился с 1,7% ВВП до 10,3% ВВП.

Таблица 1.1. Государственный бюджет СССР по основным разделам 1980-1990 гг. (% ВВП)

годы	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Всего доходов	48,0	46,5	45,9	43,3	42,6	41,0
налог с оборота	12,6	11,5	11,4	11,5	11,8	12,1
платежи государственных предприятий и хозяйственных организаций из прибыли	15,4	16,2	15,4	13,7	12,2	11,7
походный налог с кооперативных и	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6

общественных предприятий и организаций						
средства государственного социального страхования	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	4,3
государственные налоги с населения	3,9	3,9	3,9	4,1	4,4	4,4
доходы от внешнеэкономической деятельности	8,4	7,2	7,4	6,2	6,2	4,9
прочие	4,2	4,1	3,9	4,1	4,0	3,0
Всего расходов	49,7	52,2	52,2	52,5	51,2	51,3
Народное хозяйство	28,2	28,3	27,5	27,8	21,2	19,8
Социальные и культурные услуги	16,2	16,7	17,0	17,3	15,8	17,0
Оборона	2,5	2,4	2,5	2,3	8,0	6,9
Управление	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
ВЭД	1,9	2,3	3,0	3,0	3,0	2,9
Прочие	0,6	2,1	2,0	1,8	2,8	4,3
Дефицит	1,7	5,7	6,3	9,2	8,6	10,3
СПРАВОЧНО: ВВП (млрд. руб.)	777	799	828	875	943	1000

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 [\[8\]](#). Реформа включала в себя переход от индивидуализированного по предприятиям распределения прибыли между хозрасчетными фондами предприятий и государственным бюджетом 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 путем выделения соответствующих фондов из бюджета и др.

С 1 января 1991 года вступил в действие Закон о налогах с предприятий, принятый летом 1990 года. Кроме того в связи с осознанием союзным правительством угрожающего положения в области государственных финансов [\[9\]](#) был принят ряд дополнительных мер. В частности, были резко повышены отчисления на социальное страхование, установлен порядок обязательной продажи предприятиями 40% своей валютной выручки, введен налог с продаж и ряд других дополнительных налогов. Однако эта попытка добиться улучшения сбалансированности бюджета была обречена на неудачу. На протяжении длившейся в течение 1991 года “войны бюджетов” союзным и республиканскими правительствами было принято множество популистских решений, не позволивших достигнуть поставленной задачи роста налоговых поступлений. Кроме того не предполагалось никаких изменений в наиболее слабом звене налоговой системы - налоге 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. Более 90% налога с оборота в 1990 - 1991 годах взималось через разницу в величине централизованно устанавливаемых розничных и оптовых цен. Поэтому весь 1991 год, характеризовавшийся опережающим ростом оптовых цен по сравнению с розничными, происходило постоянное снижение поступлений налога с оборота.

В ходе борьбы за обеспечение суверенитета России были приняты законы о порядке применения на ее территории союзных законов о налогах. 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 несколько снизил прогрессивность налогообложения, в значительной мере преодолел дискриминационный характер союзного законодательства по отношению к гражданам, занятым в различных по характеру собственности секторах экономики.

Очередной попыткой улучшить положение в экономике явилась проведенная весной 1991 реформа розничных цен, которая по своему замыслу должна была резко снизить дотационную нагрузку на бюджет и увеличить поступления налога с оборота. Однако прогрессирующее спонтанное ослабление контроля над оптовыми и розничными ценами не позволило достичь намеченных целей. Процесс роста дотаций и сокращения поступлений налога с оборота продолжался вплоть до либерализации цен января 1992 года.

К концу 1991 года экономическая ситуация в России характеризовалась ускоряющимся спадом производства, огромным потенциалом подавленной инфляции и высокими инфляционными ожиданиями, острым кризисом внешнего долга, бюджетной системой с дефицитом государственных финансов, составлявшим около 31% ВВП (Russian Economic

Reform, 1992), налоговой системой, не обеспечивающей необходимых доходов, и высокими весьма ригидными расходами.

Таким образом, представляется возможным выделить следующие основные особенности бюджетной политики в России до начала реформ 1991 года. Политический кризис СССР в конце восьмидесятых был во многом обусловлен развалом финансовой системы страны, в свою очередь явившегося следствием указанных в начале данного раздела причин. В свою очередь, политический кризис и последовавший за этим период разделения СССР на суверенные государства явились фактически причиной двоевластия на территории России, приведшего к значительному росту бюджетного дефицита. Разрешением сложившейся ситуации можно считать заключение Беловежского соглашения, в результате которого органы государственной власти Российской Федерации получили исключительную юрисдикцию на территории России.

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

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

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

[4] См. Dambrovsky, 1995; Fitoussi, 1990; Liptin, Sachs, 1990; Drach, 1984; Aslund, 1991.

[5] Это объясняется тем, что механизм административного ценообразования предполагал, что в случае превышения розничной цены над оптовой цена разница поступала в государственный бюджет в виде налога с оборота, если же оптовая цена была выше установленной розничной цены, то разница субсидировалась из бюджета. Ослабление ценового контроля в конце 80-х годов привело к опережающему росту оптовых цен при сохранении относительно жесткого контроля за розничным ценообразованием. Соответственно, происходило снижение величины налога с оборота и рост ценовых субсидий.

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

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

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

[9] Ситуация в 1991 году резко ухудшилась из-за роста расходов на субсидии к ценам после централизованно осуществленного осенью 1990 года повышения закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и принятия решения о повышении уровня оптовых цен в промышленности с 1 января 1991 года.

I. Политические аспекты бюджетной политики до кризиса 1993 года.

1.1. Правительство и парламент до осени 1993 г.

В первые годы проведения экономических реформ в России продолжала действовать Конституция, принятая во времена брежневского застоя (в 1978 году) и отражавшая государственный строй, как это официально именовалось, “развитого социализма”. Правда, с началом перестройки в нее были внесены многочисленные изменения и дополнения: введено понятие государственного суверенитета Российской Федерации, расширен перечень прав и свобод граждан, исключена статья о “руководящей и направляющей роли Коммунистической партии”, введена должность Президента Российской Федерации. Тем не менее, попытка адаптировать классические республиканские институты к советской государственной системе была заведомо обречена на провал. Явно несовместимы были закрепленный в статье 1 Конституции принцип разделения властей и положения статьи 2 Конституции о Советах народных депутатов как политической основе государства. На первом этапе перестройки было принято считать, что если обеспечить свободные выборы в Советы всех уровней, исключив безраздельное господство в них КПСС, советский строй автоматически трансформируется в обычную парламентскую республику. Это мнение, разумеется, не вполне соответствовало действительности.

Парламентская республика основана на разделении властей, Советы же были задуманы как органы, совмещающие в одном лице законодательные, исполнительные и контрольные функции. Статья 107 Конституции 1978 г. объявляла Верховный Совет Российской Федерации “постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом”. Верховный Совет мог принять к своему рассмотрению любой вопрос, оговорки относительно ограничения полномочий Верховного Совета сферой исключительного ведения Президента и Правительства Российской Федерации Конституция не содержала. Что касается исполнительной власти, то она (как будет показано ниже) была не подконтрольна и даже не подотчетна, а непосредственно подчинена власти представительной.

С началом перестройки в Советском Союзе, а вскоре и в России был введен институт президентства. Причем Президент по Конституции избирался всенародно и совмещал функции главы государства и главы исполнительной власти (ст.121-1 ч.1). Такой способ избрания и объем полномочий главы исполнительной власти характерен для президентских республик. Учитывая, что полномочия представительной и исполнительной ветвей власти при такой форме правления имеют тождественный источник, глава исполнительной власти обычно пользуется независимостью от парламента. Парламент не вправе сместить Президента по политическим мотивам - прекращение его полномочий связано с совершением уголовного преступления [\[1\]](#). Президенту в президентских республиках обычно предоставляется определенная свобода в формировании правительства и проведении собственной политики. В США, например, хотя Президент должен согласовывать свои назначения на административные должности с Сенатом, администрация не несет политической ответственности перед парламентом (статья II раздел 2) [\[2\]](#). В этом - главное отличие президентской республики от парламентской, в которой правительство находится у власти лишь до тех пор, пока пользуется поддержкой парламента. Президент США не может распустить Конгресс, но обладает правом вето на законы, для преодоления которого требуется квалифицированное большинство голосов конгрессменов (статья I раздел 7).

Иногда республика совмещает в себе черты президентской и парламентской. Во Франции, например, Президент избирается внепарламентским путем и назначает Правительство без согласования с парламентом (ст.8 Конституции). Но Правительство несет политическую ответственность перед парламентом (ст.ст.49-50). При этом, если Президент не согласен с отставкой Правительства, он может распустить парламент (ст.12). Таким образом, даже в так называемых «смешанных» республиках, типичным примером коих является Франция, всенародно избираемому главе исполнительной власти предоставляются конституционные гарантии независимости его статуса. Разумный баланс сил между законодательной и исполнительной ветвями власти здесь достигается за счет так называемой системы «сдержек и противовесов». Ни одна из ветвей власти не может подчинить себе другую, предоставляемые ветвям власти по отношению друг к другу права взаимно уравновешиваются (так, праву парламента отправить правительство в отставку противостоит право президента распустить парламент и т.д.), что является обязательным условием достижения компромисса между парламентом и правительством в случае, если они представлены различными или даже враждебными (как это и было в России) партиями.

Конституционный строй России до 1993 года являл собой нежизнеспособный гибрид между президентской и парламентской республикой, во взаимоотношениях представительной и

исполнительной ветвей власти здесь наблюдался крайний дисбаланс. С одной стороны, государственный строй России имел черты, свойственные президентской республике, так как Президент избирался непосредственно населением и функции его не ограничивались представительскими. Но при этом Президент был всецело зависим от Верховного Совета и не имел практической возможности проводить самостоятельную политику. Для назначения главы Правительства Президенту требовалось согласие Верховного Совета (п.3 ст.109). Верховному Совету принадлежало и право отправить Правительство в отставку (ч.4 ст.123). Верховный Совет мог вмешиваться в осуществление Президентом и Правительством своих функций, отменять акты высшей исполнительной власти. В этой связи очень показательна формулировка п.14 ст.104 о праве Съезда народных депутатов отменять указы и распоряжения Президента. В мировой практике обычно признание недействительными актов высшей исполнительной власти ввиду их несоответствия закону является исключительной прерогативой судебных органов. В данном случае это право предоставлено власти законодательной, более того, для реализации этого права она не обязана обосновывать незаконность отменяемого акта, достаточно объявить его политически нецелесообразным. Наконец, в соответствии со статьей 121-10 Конституции Президент РФ мог быть отрешен от должности по решению Съезда народных депутатов, принятому на основании заключения Конституционного Суда. Причем основания к отрешению Президента от должности были весьма широки - любое (в том числе и неумышленное) нарушение Конституции РФ, законов РФ, а также данной им присяги. Учитывая, что Конституционный суд избирался тем же Съездом народных депутатов (ст.119), эта конституционная норма практически могла быть использована для отрешения Президента от должности по сугубо политическим причинам. И действительно, едва ли не на каждой сессии парламента Российской Федерации в 1992-93 годах поднимался вопрос об импичменте Президенту. Однако процедура импичмента ни разу не была доведена до конца, так как инициировавшие ее коммунисты не могли набрать необходимого для этого квалифицированного большинства голосов.

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

В силу отмеченных несовершенств Конституции накануне октябрьских событий 1993 года в России сложилась патовая политическая ситуация. Отношения между коммунистическим Верховным Советом и реформаторски настроенными Президентом и Правительством перешли в фазу открытого конфликта. Каждая из сторон блокировала действия другой, но не

имела легальных возможностей устранить политического оппонента для проведения собственной политики. Сохранение такого положения в течение длительного периода времени было чревато полным параличом власти. Итог этого кризиса известен: нарушив букву Конституции, Президент распустил Верховный Совет, одновременно назначив референдум по новой Конституции и выборы в новый федеральный парламент. 12 декабря 1993 года новая Конституция России была принята на референдуме.

1.2. Бюджетная политика до политического кризиса 1993 года.

Данная глава посвящена анализу бюджетной политики, проводимой Правительством Е. Гайдара после либерализации цен в 1992 году и до политического кризиса осени 1993 года.

В проводимой с начала 1992 года финансовой политике могут быть выделены четыре достаточно ярко выраженные фазы (Sinelnikov, 1995). Первая фаза - с начала года по конец весны - относительно жесткая бюджетная политика; вторая фаза - лето - ослабление бюджетной политики, резкий рост дефицита государственных финансов; с осени по декабрь месяц - третья фаза - принятие чрезвычайных рестрикционных мер, ужесточение характера бюджетной политики. Наконец, четвертая фаза – с января по сентябрь 1993 года вплоть до выхода 21 сентября Указа Президента России №1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”.

В данной главе мы хотим обосновать несколько тезисов. Во-первых, о важности роли, которую на первом из рассматриваемых этапов играло отсутствие автоматической индексации расходов бюджета. Во-вторых, об определяющей роли политических факторов при ослаблении бюджетной политики. В-третьих, о важности проведения для достижения финансовой стабилизации согласованного характера бюджетной и денежной политики.

1.2.1. Этап жесткой бюджетной политики при ликвидации денежного навеса.

Проведенная в начале 1992 года 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 (Гайдар, 1993). 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 на 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.

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 года 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). Как видно из данных о фактическом исполнении бюджета (v. tabl. 3.1.-1) проект явно недооценивал трудности, связанных с внедрением налога на добавленную стоимость. Его поступления в первые месяцы характеризовались крайне низкими значениями, и лишь во второй половине 1992 года он занял ведущее место в российской налоговой системе.

В уточненном Верховным Советом России варианте бюджета на первый квартал в начале 1992 года уже учитывался значительно более высокий скачок цен после их либерализации, чем это предполагалось в первой версии бюджета. Соответственно, были увеличены номинальные оценки доходов и расходов бюджета. Был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 64,7 млрд. руб. или 5,8% прогнозного ВВП России. Однако даже скорректированный план предполагал примерно полуторократное сокращение расходов в реальном выражении (с 45% ВВП в 1991 году до 31% ВВП по уточненному проекту бюджета первого квартала).

На практике дефицит республиканского бюджета за январь - март составил 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 [3]. 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). Дефицит бюджета финансировался за счет кредитов Центрального Банка [4].

Таким образом, несмотря на то, что ВВП первого квартала оказался на 20% выше, чем ожидалось при уточнении бюджета, фактические номинальные доходы и финансирование дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка (2% ВВП) позволили профинансировать расходы лишь на 74%. В результате расходы консолидированного бюджета России (без внебюджетных фондов сократились в первом квартале 1992 года по сравнению с реконструированными расходами Советского Союза в 1991 году более, чем в 2 раза. Такое положение было достигнуто, в первую очередь, за счет более высокого фактического роста цен после их либерализации, чем это предусматривалось в бюджетных проектировках [5].

Итак, в целом в первой половине 1992 года правительству удавалось удерживать низкие значения дефицита бюджета из-за отсутствия в России механизмов автоматической индексации расходов бюджета в связи с ростом цен. Высокий уровень инфляции вызывал быстрое обесценивание расходов бюджета, зафиксированных в плане в абсолютных суммах. В то же время налоговая система за счет постоянных корректировок техники налогообложения в целом обеспечивала растущую долю налоговых изъятий в ВВП. Как показывает опыт многих стран (Dornbusch, Edwards, 1991), отсутствие автоматического индексирования бюджетных расходов по индексу цен является чрезвычайно существенным фактором, противодействующим гиперинфляции. В первоначальном проекте бюджета, который впоследствии выступал в качестве точки отсчета предполагался примерно двукратный скачок цен. Когда на практике он оказался значительно выше законодательная власть хотя и скорректировала параметры бюджета не смогла правильно экстраполировать тенденции роста цен, в результате чего плановый ВВП оказался существенно меньше фактического, что и обеспечило требуемое снижение государственных расходов. Если бы в 1992 году Парламент законодательно утвердил порядок индексации бюджетных расходов (о чем велись соответствующие дискуссии), это могло бы серьезно увеличить риск возникновения гиперинфляции (Simonsen, 1986).

Разумеется, подобная ситуация не могла существовать долго. Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что степень фактической индексации расходов определялась на практике силой давления различных политических группировок. В результате индексация в наименьшей степени затронула социальные расходы государства.

1.2.2. Воздействие процесса усиление популизма и фактора сезонности производства на ослабление финансовой политики

К середине весны 1992 года начало усиливаться давление на Правительство и Президента с целью усиления финансовой поддержки населения и предприятий. В результате с мая по август было принято около двух десятков законов Российской Федерации, указов Президента и постановлений Правительства, требующих дополнительного (по сравнению с проектом бюджета, а затем и законом о бюджете) финансирования в сумме около 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..., 1994). 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 явились экономические интересы тех отраслей, регионов, банков, которые участвовали в процессе получения и перераспределения тех весьма значительных финансовых ресурсов, которые централизованно выделялись на поддержку сельского хозяйства и завоза продукции в районы Крайнего Севера. Если учитывать то, что выделяемые под отрицательный реальный процент кредиты Центрального банка

использовались не по назначению, поступали получателям средств с большими опозданиями, по окончании срока кредитного договора в подавляющей массе не возвращались, то становится ясно, почему заинтересованные структуры осуществляли интенсивное давление на органы государственной власти с тем, чтобы увеличить объем соответствующих ресурсов.

Подобное явление лоббирования отдельными политическими и хозяйственными группами своих интересов не было совсем новым для России явлением. Однако в постсоциалистический период наряду с традиционными аграрным, военно-промышленным, региональными лобби, возникли новые группы давления, ранее просто не существовавшие такие, как банковское лобби, лобби предприятий-экспортеров, предприятий-импортеров, предприятий угольной промышленности и др. Кроме того произошло радикальное изменение характера интересов, отстаиваемых различными группами. При социализме интересы (отраслей, регионов и предприятий), проявлявшиеся в рамках иерархического торга по установлению плановых заданий и затем в ходе их выполнения, заключались в основном в занижении величины заданий в целях их последующего перевыполнения и увеличении объема используемых ресурсов (Гайдар, 1990; Корнаи, 1990). Это позволяло осуществлять ведомственную (региональную) экспансию, интенсивность которой служила важнейшим критерием оценки деятельности государственных и партийных функционеров различных управленческих уровней.

В первые же месяцы после либерализации цен интересы различных групп давления претерпели резкое изменение, что, как показано в (Shleifer, Vishny, 1994; Alesina, Drazen, 1989), является закономерным процессом. В отмеченной работе демонстрируется роль лоббистских группировок, отражающих различные интересы в процессах перераспределения ВВП, и их роль в откладывании начала процесса стабилизации. Аналогично этому в России возникло лоббирование, связанное с распределением собственности и доходов. Деятельность лоббирующих групп сосредоточилась вокруг принятия и исполнения бюджета и реализации приватизационных процедур с различными льготами и особенностями. Лоббирование в финансовой области не ограничивалось получением бюджетных ресурсов. Важнейшим направлением деятельности групп давления было получение различного рода налоговых льгот, а также в 1992 году - кредитов Центрального банка, значительная часть которых представляла собой по существу бюджетные кредиты.

В связи с этим следует отметить объективную невозможность успешной реализации различного рода предложений, касающихся так называемой “выборочной”, “точечной” или

“селективной” бюджетной поддержки отдельных отраслей или предприятий за счет выделения ассигнований или предоставления налоговых льгот, см., например, (Абалкин, 1993). Подобные предложения, которые абстрактно не вызывают серьезных возражений, при их практическом применении, что будет неоднократно показано ниже, под воздействием давления лоббистских групп, абсолютно неизбежно приводят к непредусмотренному расширению бюджетных расходов и экспансии налоговых льгот.

Высокая активность различных групп давления весной 1992 года сыграла определяющую роль в ослаблении бюджетной и денежной политики, что подтверждает известную из литературы тенденцию усиления воздействия политики на принятие экономико-политических решений в периоды политической нестабильности (Haggard, Kaufman, 1995; Alesina, 1988; Alesina, Roubini, 1990). Балансирование Правительства на грани отставки весной - летом 1992 года привело к резкому росту бюджетных расходов [\[6\]](#).

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.

Принятый бюджет явился результатом компромисса между Правительством России и Парламентом, считавшим, что Правительство занизило доходную часть бюджета и, соответственно, следует увеличить как доходы, так и расходы бюджетной системы [\[7\]](#).

Вследствие ослабления в конце весны и летом 1992 года денежной и бюджетной политики произошел резкий рост инфляции. Вследствие этого массированное осуществление социально-ориентированных мероприятий и увеличение расходов на поддержку национальной экономики, как и можно было ожидать, не вызвало роста реальных доходов населения и улучшения финансового положения предприятий. Эмиссионный характер финансирования расходов бюджета привел к тому, что дополнительные доходы реципиентов государственной поддержки были автоматически сокращены за счет инфляционного налога.

Продолжение курса на жесткую финансовую политику, как показывает опыт Германии в 1922 - 1923 году и других стран (Sargent, 1982; Burda, Wyplosz, 1993), могло уже в 1992 году привести к финансовой стабилизации и созданию тем самым предпосылок экономического роста. Следует отметить, что Правительство, фактически возглавляемое Е. Гайдаром, полностью понимало пагубность осуществляемой политики. Однако постоянное давление

законодательной ветви власти, представлявшей собой оппозицию курсу реформ, оставляло ему лишь выбор между уходом в отставку и всемерным сдерживанием финансовой экспансии, осуществляемой под давлением лоббирующих группировок. Таким образом, наш анализ показывает, что подобное развитие событий было маловероятным вследствие отсутствия конституционных условий политической стабильности, без которой проведение жестких непопулярных мер невозможно.

Сказанное подтверждает тезис, сформулированный в работе (Why voting is good..., 1994). В этой статье приводится сравнительное исследование 13 случаев экономических реформ в разных странах и подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, т.к. реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

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

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

Таким образом, несмотря на то, что в целом бюджетная политика осени 1992 года характеризовалась значительным ужесточением, 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.

Зависящий в большей степени от Парламента, чем от Президента, а на практике обладающий значительной степенью независимости Центральный банк руководствуясь популистскими лозунгами и находясь в оппозиции к экономической реформе, снабжал экономику дешевыми деньгами. Такая политика приводила лишь к крайне краткосрочному (1-3 месяца) эффекту увеличения (или уменьшения темпов падения) реальной денежной массы, после чего рост цен сокращал реальные денежные остатки.

В условиях подобного противодействия Центрального банка, не зависящего от Правительства, ужесточению финансовой политики осенью 1992 года были полностью блокированы возможности осуществления стабилизации в начале 1993 года. Сложившаяся ситуация упрощенно может быть рассмотрена в виде простейшей игровой модели, типа "игры координации" (Rasmusen, 1987). Двумя игроками мы можем считать Правительство и Центральный банк. У каждого из них имеется две стратегии: антиинфляционная и проинфляционная. Выбор одним из игроков проинфляционной стратегии независимо от выбора другого ведет к инфляции. Выбор обоими игроками антиинфляционной стратегии приводит к финансовой стабилизации. В этих условиях при том, что Центральный банк занял проинфляционную позицию Правительству следовало бы также смягчить финансовую политику. Вряд ли такое решение сильно ухудшило бы макроэкономическую ситуацию, однако оно позволило бы избежать политических издержек жесткого курса, вызвавших смену Правительства в середине декабря 1992 года.

При отсутствии в начале 1993 года 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" № 4242-1 от 25

декабря 1992 года, согласно которому ежемесячное финансирование программы и мероприятий могло осуществляться в размере одной трети объема, предусмотренного на эти цели в IV квартале 1992 года. Не предусмотренные в IV квартале расходы могли финансироваться только по решению Верховного Совета РФ, см., например, (Обзор экономики России, 1994).

В результате в январе сложилось превышение доходов над расходами федерального бюджета на 0,7% ВВП.

Однако затем было принято следующее постановление № 4408-1 Верховного Совета РФ от 29 января 1993 года "О финансировании государственных расходов из республиканского бюджета Российской Федерации в первом квартале 1993 года". 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. Это решение вызвало весной 1993 года значительный рост расходов бюджета [\[8\]](#).

Процесс бюджетного планирования на 1993 год наглядно демонстрирует противостояние Парламента и Правительства. Проект бюджетной системы России на 1993 год был подготовлен Минфином России еще осенью 1992 года до отставки Е.Т.Гайдара [\[9\]](#). 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 [\[10\]](#), а также обсуждений в Верховном Совете в начале января 1993 года доходы консолидированного бюджета в проекте были скорректированы до 28% ВВП, расходы - до 35% ВВП. Дефицит республиканского бюджета был определен в 6% ВВП. Во время парламентских слушаний данный проект претерпел изменения, в основном сводящиеся к увеличению расходов.

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 от 20 марта 1993 года 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 № 842 "О некоторых мерах по сдерживанию инфляции", в котором был установлен мораторий на увеличение расходов бюджетной системы, не обеспеченных соответствующим финансированием. Важным положительным моментом явилось прекращение с мая 1993 года технического кредитования стран СНГ. Был осуществлен переход к выдаче межгосударственных кредитов из республиканского бюджета России. При этом фиксируется долларовой эквивалент кредитов и устанавливаются конкретные сроки погашения. Первые два месяца года более половины кредитов Центрального банка приходилось на государства СНГ. Затем положение изменилось: с мая месяца Центральный банк перестал кредитовать государства рублевой зоны. Эти кредиты стали проходить через федеральный бюджет и значительно сократились.

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

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как малой реалистичностью прогноза на 1993 год, так и несогласием Министерства финансов 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.

В конце июня 1993 года Верховным Советом был рассмотрен доработанный Министерством финансов Российской Федерации проект республиканского бюджета. В нем предусматривалось сокращение дефицита с 18% ВВП до примерно 10% ВВП. Однако после обсуждения в Парламенте проект был скорректирован, и 22 июля 1993 года 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. 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 стала играть также нарастающая эрозия налоговой дисциплины. Осенью ситуация продолжала ухудшаться. По нашему мнению, описанный финансовый кризис, заключавшийся не только в росте бюджетного неравновесия, но и в нарастании бюджетных обязательств, явился одним из важнейших факторов осеннего политического кризиса.

Очевидно, что в основе конфликта между законодательной и исполнительной властью была борьба между реформаторами и консервативно настроенными политиками, цель которых заключалась, если не в реставрации социализма, то по крайней мере в торможении реформ и проведении популистской проинфляционной политики. Основное развитие конфликта осуществлялось вокруг нескольких направлений экономической политики, главными из которых были бюджетная, денежная политика и приватизация. Из приведенных данных

можно видеть, что если бы Конституцией России были четко определены права различных ветвей власти в законодательном процессе, процедуры, регламентирующие этот процесс, а так же способы выхода из кризисных ситуаций (таких, как, например, неоднократное отклонение Парламентом закона о бюджете), то противостояние вряд ли вылилось бы в вооруженный конфликт. В то же время в существовавших конституционных условиях углубление кризиса было предопределено.

Весьма важным для целей нашего анализа обстоятельством является то, что исполнительная власть в целом отстаивающая более жесткую финансовую политику, по мере нарастания конфликта была вынуждена в политических целях соревноваться с законодателями в принятии популистских решений. Таким образом, лавинообразное нарастание бюджетных обязательств всех уровней государственной власти было в 1993 году закономерным следствием несовершенства конституционного устройства России.

В заключение данного раздела следует обратить внимание на впервые с начала реформ проявившуюся тенденцию снижения налоговых поступлений в бюджетную систему. Эта тенденция, постепенно нарастающая в течении 1993 - 1995 годов положила начало создания предпосылок перехода бюджетного кризиса в новую фазу, характеризующуюся низкими доходами, не позволяющими поддерживать расходы

Итак, в данной главе мы показали, что отсутствие автоматической индексации бюджетных расходов с ростом цен, обеспечило в первые месяцы после либерализации цен благоприятные условия для проведения стабилизационной политики. Однако в условиях существовавшего конституционного пространства при имевшем место балансе сил между реформаторами и консерваторами, отстаивающими популистскую проинфляционную политику, финансовая стабилизация в 1992 году была обречена на неудачу. Анализ показывает, воздействие различных групп давления на экономическую политику в переходной экономике России была значительно выше, чем в развитых странах с устоявшимися демократическими традициями и институтами. Важным негативным фактором, определяемым Конституцией, была фактическая независимость Центрального банка от исполнительной власти. Анализ взаимодействия бюджетной и денежной политики летом и осенью 1992 года показывает, что их рассогласованность послужила серьезным препятствием на пути сдерживания инфляции. Таким образом, циклы бюджетной политики определялись преимущественно политическими факторами. Сезонность российской

экономики сильно преувеличивалась заинтересованными группами давления и могла быть учтена без произошедшей на практике денежной экспансии.

Так, например, первые три квартала 1993 года, после отставки Е.Гайдара характеризовалась эскалацией расходных решений всех органов законодательной и исполнительной власти, не подкрепленных увеличением доходов бюджета. На фоне проводимой Министерством финансов России относительно жесткой бюджетной политики, это привело к ускоряющемуся нарастанию разрыва между кассовым и плановым дефицитом бюджета.

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

[2] Все ссылки на Конституции зарубежных государств даются по книге: Конституции зарубежных государств. - М.: Издательство БЕК, 1997 г., 586 с.

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

[4] 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%.

[5] В январе 1992 года после либерализации цен их скачок по сравнению с декабрем 1991 года составил по потребительским ценам 3,5 раза, по оптовым - 4,8 раза (см. таб. 3.1-2). Последующие месяцы, вплоть до конца лета 1992 года характеризовались снижением темпов роста цен до примерно 10% в месяц по розничным ценам и 12-15% по оптовым.

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

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

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

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

[10] Оценка ВВП была увеличена до 51 трлн. руб..

II. Период финансовой стабилизации после кризиса 1993 года.

Период финансовой стабилизации продолжался с момента разрешения конституционного кризиса 1993 года по 1995 год включительно. При этом окончание 1993 года сопровождалось радикальным изменением соотношения политических сил, которое 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, который продолжался в течение всего 1995 года.

2.1. Правительство и парламент по Конституции 1993 г.

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

- назначает Председателя Правительства с согласия Государственной Думы и принимает решение об отставке Правительства (ст.83 пп. “а”, “в”);
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства (ст.83 п. “б”);
- по предложению Председателя Правительства назначает и освобождает от должности его заместителей и федеральных министров (ст.83 п. “д”);

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности Председателя Центрального банка, Генерального прокурора и все высшие судебные должности (ст.83 пп. “г” и “е”);

- обладает правом законодательной инициативы (ст.84 п. “д”);

- распускает Государственную Думу в случае трехкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ст.111 ч.4), а также в случае выражения Госдумой недоверия Правительству, если Президент с его отставкой не согласен (ст.117 ч.3,4);

- имеет право вето на законы, которое преодолевается двумя третями голосов членов каждой из палат Федерального Собрания, то есть Государственной Думы и Совета Федерации (ст.107 ч.3) .

- издает указы нормативного характера (ст.90).

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

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

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

Благодаря отмеченному сосредоточению полномочий в руках исполнительной власти и ослаблению роли парламента новая Конституция создала необходимые предпосылки для проведения стабилизационного курса при наличии у Правительства соответствующей

политической воли, несмотря на то, что большинство в Государственной Думе созыва 1993 и 1995 годов по-прежнему принадлежало левым силам.

С нашей точки зрения, сосредоточение обширных полномочий в руках главы государства в кризисные моменты жизни нации, когда необходимы целенаправленные, последовательные и безотлагательные усилия по преодолению кризиса, является благоприятным условием для проведения реформ. Однако сохранение такого конституционного устройства в течение длительного времени таит в себе угрозу авторитаризма. В случае победы на президентских выборах антидемократических сил (что вполне вероятно, учитывая низкий уровень парламентской культуры в России) положение может стать просто опасным.

Исходя из этого, представляется целесообразной постепенная демократизация конституционного строя России путем некоторого сужения президентских полномочий. Препятствием этому является крайняя жесткость процедуры изменения Конституции. В соответствии со статьей 136 Конституции, поправки к ней принимаются по решению трех четвертей членов Совета Федерации и двух третей членов Государственной Думы и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

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

Важным моментом новой редакции Закона о ЦБ является создание при Банке России Национального банковского совета, состоящий из представителей палат парламента, Президента и Правительства Российской Федерации, Банка России, кредитных

организаций и экспертов. Статья 21 Закона относит к функциям Национального банковского совета, в частности: рассмотрение концепции совершенствования банковской системы и проектов основных направлений единой государственной денежно - кредитной политики, политики валютного регулирования и валютного контроля.

Утверждение основных направлений единой государственной денежно - кредитной политики после их рассмотрения Президентом и Правительством отнесено к компетенции Государственной Думы, однако зависимость ЦБ от парламента ослаблена. Во-первых, в статье 12 установлен исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Председателя ЦБ РФ от должности, во-вторых, такое освобождение возможно только по представлению Президента.

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

2.2. Политика сокращения расходных обязательств государства после разрешения конституционного кризиса

Радикальное изменение баланса политических интересов и сфер влияния после роспуска Президентом Б.Ельциным Верховного Совета и Съезда народных депутатов в сентябре 1993 года позволило резко изменить бюджетную политику (Второй год экономических реформ..., 1994). Это проявилось и в назначении Е.Т. Гайдара первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, осуществленное несколько ранее.

Указанное изменение затронуло не кассовое исполнение бюджета (дефицит федерального бюджета в четвертом квартале сохранялся на уровне 8% ВВП), а сокращение 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 года. Пенсионный и другие внебюджетные фонды были подчинены Правительству, которое получило возможность использовать их свободные средства для финансирования дефицита федерального бюджета.

Несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета [\[1\]](#).

Примечательно, что описанное ужесточение бюджетной политики было осуществлено непосредственно перед выборами в Государственную Думу России. Такое развитие событий, по-видимому, не укладывается в закономерности стандартного цикла экономической политики (political business cycle) [\[2\]](#). Последний предполагает предвыборное ослабление финансовой политики, благодаря которому находящиеся у власти политические силы стараются повысить свою популярность, увеличивая тем самым вероятность победы на выборах. Тяжелая и политически крайне болезненная процедура сокращения расходных обязательств государства не замедлила сказаться на итогах парламентских выборов 12 декабря 1993 года, когда блок “Выбор России”, руководимый Е.Т. Гайдаром и включавший многих реформаторски ориентированных членов правительства, потерпел неудачу, уступив множество голосов коммунистам, аграриям и либерально - демократической партии В. Жириновского. Однако благодаря сокращению невыполнимых обязательств дефицит федерального бюджета в 1993 году удалось удержать на уровне 7,8% ВВП (по статистике Минфина РФ) и не только не допустить финансовой катастрофы, но и заложить основы для постепенного снижения уровня инфляции.

2.3. Замедление темпов преобразований в финансовой сфере.

После разрешения конституционного кризиса и парламентских выборов в декабре 1993 года перед Россией открылась реальная возможность осуществления финансовой стабилизации. Новая конституция создала устойчивый баланс между исполнительной и законодательной

властью, устранив тем самым возможность противостояния ветвей власти, разрушительным образом отражающееся на финансовой системе. Выборы в Государственную Думу, хотя и не дали реформаторам большинства голосов, позволили путем создания временных коалиций решать необходимые вопросы.

Таким образом, в начале 1994 года существовало две возможности развития страны. Первая заключалась в том, чтобы, воспользовавшись возможностями, предоставляемыми новой Конституцией России, ускорить процесс реформ и осуществить в 1994 - начале 1995 года финансовую стабилизацию. Для этого следовало бы продолжить бюджетную политику, проводимую в четвертом квартале 1993 года [\[3\]](#), путем принятия жесткого бюджета и ограничительной денежной политики. Второй путь в краткосрочной перспективе был более легким и заключался в продолжении политики раздачи обещаний бюджетной поддержки всем заинтересованным силам и балансировании между на грани между экстремально высокой инфляцией (порядка 10% - 12% в месяц) и гиперинфляцией без всякой перспективы выхода на траекторию устойчивого экономического роста.

Серьезным аргументом в пользу реализации первого пути были соображения о необходимости координации политики финансовой стабилизации с политическими процессами (Гайдар, 1994). Прошедшие выборы в Государственную Думу 1993 и 1995 годов, а также Президентские выборы 1996 года показали всю серьезность последствий такой несогласованности.

При ориентации на жесткую политику позитивные результаты финансовой стабилизации могли начать проявляться через год - полтора, т.е. к середине - концу 1995 (Calvo, 1986; Kiguel, Liviatan, 1991; Drazen, 1990; Rebelo, Vegh, 1993). Такое развитие событий, с точки зрения дальнейшего развития демократических процессов, было бы крайне благоприятным для проведения парламентских выборов декабря 1995 года и президентских выборов июня 1996 года. Однако события пошли по другому пути, и в течение большей части 1994 года исполнительная власть не имела четко выраженной позиции по вопросу финансовой политики. Тем самым курс на финансовую стабилизацию был взят лишь в конце 1994 года. Как можно судить с позиций сегодняшнего дня, потеря этого года оказалась чрезвычайно серьезным политическим обстоятельством, т.к. самый трудный период финансовой стабилизации, когда бюджетные и монетарные ограничения вызывают весь спектр социально - экономически тяжелых последствий: усиление спада производства, снижение жизненного уровня, рост безработицы пришелся на период выборов 1995 и 1996 годов. В результате, нарушение закономерностей протекания предвыборной кампании, проведение

финансовых рестрикций перед выборами, снизили популярность реформаторски ориентированных политиков и движений.

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной 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 аграрнопромышленного комплекса в 1994 году и другие. Продолжение практики увеличения правительственных обязательств могло привести либо к резкому нарастанию бюджетных расходов и, как следствие, к росту инфляции, либо, как это имело место в предшествующем 1993 году, к росту объема невыполненных обязательств. Катастрофические последствия первого 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. Кроме того секвестрирование расходов при невозможности их финансирования в плановом объеме на практике вряд ли может быть алгоритмизировано, и обычно осуществляется пропорционально силе отдельных лобби. В результате чего структура расходов бюджета, как будет показано ниже, изменяется по сравнению с плановой структурой в пользу малоэффективных расходов на экономику, на национальную оборону за счет расходов социального характера.

Е. Гайдар (первый вице-премьер министр) и Б. Федоров (вице-премьер министр - министр финансов) выступили с заявлением о нежелании работать в составе правительства, идущего на поводу у лоббистских группировок и неспособным придерживаться четкого курса реформ. В конце января их отставка была принята.

В начале 1994 года 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 (Шмаров,

Привалов, 1994; Кириченко, 1994). 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 году 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 (Обзор экономики России..., 1995).

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.

В период так называемого особого правового режима после роспуска законодательной власти и до принятия новой Конституции был принят ряд Указов Президента, обеспечивающих функционирование финансовой системы России. Так, было определено, что объем расходов за первый квартал был установлен на уровне четвертого квартала 1993 года, одновременно с увеличением МОТ в 1,9 раза [\[4\]](#). Были установлены доли отчислений в местные бюджеты от НДС, акцизов; сформирован фонд финансовой поддержки регионов в размере 22% от НДС, поступающего в республиканский бюджет, и предусмотрены единые правила определения размеров финансовой помощи регионам [\[5\]](#).

Проект федерального бюджета Проект проект федерального бюджета России был представлен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации 18 марта 1994 года. Из анализа этого проекта следует, что в 1994 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 (Гайдар, 1994).

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.

Тем не менее даже такой проект бюджета был расценен некоторыми экономистами и политиками как излишне жесткий, например, (Явлинский, Задорнов, 1994) [\[6\]](#). Вносилось множество предложений об увеличении расходов государства, направленных на поддержку народного хозяйства, за счет роста бюджетного дефицита, финансируемого кредитами Центрального банка.

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 [\[7\]](#). Дефицит федерального бюджета вырос с 8,6% ВВП до 9,7% ВВП. Этот проект бюджета с небольшими изменениями был принят Государственной Думой 24 июня 1994 года и в тот же день утвержден Советом Федерации.

В результате столь трудного и долгого бюджетного процесса почти все первое полугодие 1994 года страна, как и в предшествующем году, функционировала без утвержденного федерального бюджета. В первом квартале 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 [\[8\]](#). В этих условиях Правительство

финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита ЦБ России, предоставленного в соответствии с решением Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики от 25 января 1994 года. В результате бюджетная политика в первом квартале 1994 года по сравнению с 1993 годом даже претерпела некоторое ужесточение [\[9\]](#).

Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось [\[10\]](#). При анализе необходимо учитывать изменение порядка отражения доходов бюджета в официальной статистике Минфина РФ, осуществленное в мае 1994 года [\[11\]](#). 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.

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 [\[12\]](#). В результате аналогично прошлому году постоянно увеличивался разрыв между обязательствами бюджета и фактическим исполнением его расходной части. За шесть месяцев из федерального бюджета было профинансировано лишь 72% полугодового плана.

В третьем квартале 1994 года стабилизировалась ситуация с поступлением налогов в бюджеты Российской Федерации [\[13\]](#). 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). Дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года [\[14\]](#).

Таким образом, в первые три квартала 1994 года правительство В. Черномырдина проводило так называемую “умеренно ограничительную” финансовую политику. Подобные действия правительства анализируются в ряде работ, начиная с классической работы (Kydland, Prescott, 1977), обосновывающей преимущества стабильных правил налоговой и кредитно-денежной политики по сравнению со свободой выбора политических решений. Как

показал наш анализ, дискреционная политика, предполагающая отсутствие правил экономической политики не может обеспечить ее стабильность. Это выразалось, как было показано, в бюджетном дефиците 7% - 10% ВВП, темпах роста кредитов Центрального банка около 9% в месяц, темпах роста денежной массы M_2 около 10% в месяц, темпах роста цен около 8% в месяц. Наиболее высокими были темпы роста денежной массы в мае - июле, что с лагом пять - шесть месяцев привело к подъему инфляции до 15% - 16% в октябре - декабре 1994 года. При этом около 75% прироста кредитов Центрального банка России приходилось на кредиты правительству.

2.4. Курс на жесткую финансовую политику

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 1994 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.

Серьезным фактором, политические последствия которого способствовали переходу к жесткой финансовой политике, стал валютный кризис октября 1994 года. При этом в результате резкого роста денежной массы в апреле - июне 1994 года в октябре месяце началось резкое ускорение темпов роста цен и произошло обвальное падение курса рубля. Анализ причин октябрьского валютного кризиса был темой многих работ и выступлений, в которых его пытались объяснить и целенаправленной деятельностью Министерства финансов, заинтересованного в девальвации рубля с тем, чтобы повысить рублевую оценку доходов от внешнеэкономической деятельности, и сговором ряда крупных коммерческих

банков, игравших на понижение рубля, и халатностью руководства Минфина, Центробанка и других ведомств России. На наш взгляд, основной причиной кризиса была безответственная денежная и бюджетная политика весны - лета 1994 года. При сохранявшемся дефиците в 10% ВВП вряд ли можно было ожидать другого развития событий. Причины же, перечисленные выше, лишь усилили его развитие. Подробный анализ причин и последствий валютного кризиса приводится, например, в (Гранвиль, Оппенгеймер, 1994; Российские экономические реформы..., 1994; Россия - 1994..., 1994).

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

Следует отметить важную особенность бюджетного процесса, не позволившую начать ограничительную политику уже в 1994 году, которая была вызвана во многом были предопределены 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 M_2 увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года M_2 рос на 6,8% в месяц. Таким образом, вследствие 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.

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.

Расходы бюджета были профинансированы на 75% от закона и на 85% от скорректированной цифры. При этом степень секвестрирования расходов бюджета по отдельным статьям различалась весьма значительно, и во многом определялась потенциалом лоббирования соответствующим тем или иным социальным силам, заинтересованным в бюджетном финансировании [\[15\]](#). Таким образом, несмотря на то, что профинансированы были весьма высокие в реальном выражении расходы, в течение года нарастали объемы невыполненных обязательств. Как и в предыдущие годы реформы, что уже отмечалось выше, обеспечение исполнения завышенного по расходам бюджета, осуществлялось с помощью секвестрирования или т.н. кассового принципа исполнения бюджета. Это позволяло правительству избегать длительных согласований необходимых сокращений расходов с законодательной властью и недопускать катастрофического нарастания дефицита бюджета. Однако нельзя не отметить, что этот принцип приводит к усилению дискреционного характера бюджетных решений, т.к. обычно априорно не устанавливалось жестких правил осуществления секвестра. Из приведенных выше данных легко видеть, что степень финансирования тех или иных отраслей пропорциональна силе их влияния. Кроме того даже равномерное (т.е. недискреционное) недофинансирование расходов вряд ли является рациональным бюджетным решением, поскольку совершенно очевидно, что в различных отраслях отличается предельная отдача бюджетных средств как из-за их различной приоритетности, так и различной напряженности бюджетного финансирования.

Таким образом, техническая ошибка в оценке уровня инфляции при разработке проекта бюджета сыграл серьезную роль, противодействующую началу политики финансовой стабилизации осенью 1994 года.

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

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

[3] 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.

[4] L'Oukase présidentiel "Sur le financement des dépenses publiques par le budget républicain de la Fédération de Russie au premier trimestre 1994"

[5] L'Oukase "Sur la formation du budget républicain de la Fédération de Russie et les relations avec les budgets des sujets de la Fédération de Russie en 1994"

[6] "Чрезмерное сдерживание выдачи кредитов и сильное ограничение эмиссии денег дают не замедляющий инфляцию эффект, а, скорее, ускоряют ее бег" (Богомолов, 1993).

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

[8] 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.

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

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

[11] 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.

[12] 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).

[13] 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

[14] 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).

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

Бюджетная политика на современном этапе.

3.1. 1996 год

Основываясь на самом факте предвыборной неопределенности и принимая во внимание отсутствие реального опыта функционирования экономики в условиях политически значимых выборов, можно было предположить, что в России в 1996 году должны сложиться политические условия, максимально соответствующие “предвыборной близорукости электората” (включая рассматриваемых нами в данном случае экономических агентов). С одной стороны, избиратели не имели опыта участия в значимых выборах и, как казалось, не могли в полной мере осознавать свою ответственность за их результаты. С другой стороны, практически все участники предвыборной гонки участвовали в свободных президентских выборах также впервые. Поэтому избиратели были лишены возможности сравнить обещания кандидатов с реальной политикой в предшествующие периоды. Последнее было верно даже для КПРФ, поскольку она также не имела в обозримом прошлом опыта руководства экономикой в условиях господства рыночных отношений. На первый взгляд, отсутствие политического опыта должно означать “близорукое поведение”, являющееся важнейшей предпосылкой “политико-делового цикла по Нордхаузу”. Однако реальное развитие событий не дает оснований принять этот тезис и, соответственно, однозначно пойти по пути применения данной модели формирования экономической политики. Рассмотрим этот вопрос подробнее.

Ожидавшейся в начале 1996 года экономической политикой должен был стать инфляционизм, вытекавший как из предвыборной политики Ельцина, так и возможной послевыборной политики Зюганова. Ряд факторов позволял ожидать резкого усиления популистских акцентов в деятельности Б.Ельцина. Причем эти факторы были понятны избирателям вообще и экономическим агентам в особенности.

Прежде всего показательными стали кадровые решения Президента января-февраля 1996 года, прежде всего отставка А.Чубайса, символизировавшего жесткий стабилизационный курс, фактическое ослабление политических позиций осуществлявшего этот курс Премьера и усиление роли О.Сосковца и Н.Егорова, приверженных политики инфляционизма и протекционизма. Это вызывало в памяти развитие событий в 1994 году, когда за успехом на выборах в Думу левых и националистов последовал отказ Президента от стабилизационного курса, проводившегося Е.Гайдаром и Б.Федоровым осенью 1993 года. Казалось, что ситуация может повториться. Тем более, что теперь предстояло переизбираться самому Б.Ельцину, то есть логика предвыборного инфляционизма совпадала с логикой принятия решений в российском “вывернутом политико-деловом цикле”.

В пользу этого вывода свидетельствовали и результаты думских выборов. В их ходе правительственному курсу на макроэкономическую стабилизацию противостояли силы, предлагавшие два, хотя и взаимосвязанных, но все-таки различных альтернативных варианта экономической политики - инфляционистский (левый) и протекционистский (националистический). На выборах явную победу одержали представители первого варианта, к которым по очевидным программным соображениям относятся КПРФ, аграрии и “Яблоко”. Немало сторонников инфляционистского курса было и в рядах других фракций, включая проправительственный НДР.

Наконец, тональность начатой в феврале предвыборной кампании Б.Ельцина явно демонстрировала его склонность к экономическому популизму. Поездки по регионам, сопровождавшиеся обещаниями значительных денежных выплат, имевшая явно популистский характер кампания за выплату долгов по зарплате (без разграничения собственных долгов федерального бюджета, долгов местных бюджетов и задолженности предприятий перед своими работниками), неожиданное предложение о выделении 16 трлн. рублей Чечне сверх федерального бюджета, - эти и другие решения в случае их выполнения должны были раскрутить инфляционный механизм.

3.2. Политические факторы формирования предвыборной политики

Предвыборное поведение Правительства детерминировалось рядом факторов, одни из которых являются универсальными для всех рыночных демократий, другие типичны для политически слабых и склонных к популизму режимов (причем это могут быть как слабые демократии, так и слабые диктатуры), а третьи отчетливо дали о себе знать именно в

конкретной ситуации принципиально важных с экономико-политической точки зрения выборов в посткоммунистической России.

В самом общем виде действия Правительства должны были быть нацелены на сохранение президентского поста за Б.Ельциным как основы продолжения функционирования нынешнего Кабинета. Тем более этот мотив должен был доминировать у В.Черномырдина, отказавшегося от участия в предвыборной борьбе в обмен на понятные политические гарантии. Именно мотивация Премьера является в данном случае наиболее существенной, и ее можно рассматривать как выражение совокупной позиции Правительства [\[1\]](#).

Рычаги, находившиеся в руках Правительства, были довольно ограниченными и сводились почти исключительно к мерам денежной и бюджетной политики, поскольку лишь они могли играть активную роль в краткосрочном предвыборном периоде. Определение курса заключалось в поиске оптимального набора мер, способного быстро дать ощутимые для избирателя позитивные результаты и одновременно не дестабилизировать послевыборную экономическую ситуацию настолько, чтобы она вышла из-под контроля исполнительной власти и не обернулась острым политическим кризисом уже во втором полугодии. Последнее неизбежно привело бы к смене руководства Правительства, несмотря ни на какие предвыборные договоренности.

При выборе между ослаблением денежной политики и ослаблением бюджетной политики власти выбрали второй вариант. Это означало принятие Правительством “правил игры”, включающей ухудшение собираемости налогов в сочетании с экспансией госрасходов и резким расширением заимствований на внутреннем рынке. Такой вариант развития событий был в чем-то хуже прямой эмиссии, поскольку лишал власти свободы маневра и сеньеража, но в чем-то и лучше. При известной гибкости Правительства эта тактика позволяла сохранять курс на снижение инфляции, одновременно реализуя ряд популистских мер, направленных на привлечение электората.

Помимо собственно экономических выводов, можно сделать и еще один вывод общеполитического характера относительно роли демократических процедур в решении проблем макроэкономической стабилизации. Распространенным является представление, согласно которому демократия создает менее благоприятную политическую среду для стабилизационного курса, чем жесткий диктаторский режим, что связано с понятной уязвимостью первой перед лицом краткосрочных интересов борьбы за голоса избирателей [\[2\]](#). Однако практический опыт российской стабилизации позволяет принять как минимум в

качестве равноправного и другой вывод. Выборы, на которых избирателю должны быть предъявлены аргументы в виде результатов проводимой экономической политики, способствуют последовательному проведению избранного курса, а вовсе не отказу от него. Более того, опыт первых трех лет реформ в России свидетельствует, что отсутствие реальных стратегических альтернатив стабилизационной политики делает ее более уязвимой для влияния разного рода инфляционистских сил, имеющих отчетливо выраженные лоббистские интересы [\[3\]](#). После ряда неудачных попыток осуществления макроэкономической стабилизации на протяжении 1992-1994 годов власти смогли более решительно подойти к решению этих задач именно в преддверии президентских выборов. Важно также, что стабилизация дала плоды к началу 1996 года, что было самым наглядным политическим аргументом.

Итоги исполнения федерального бюджета России в первом квартале являлись наиболее острой темой обсуждений в Парламенте, средствах массовой информации, экономических кругах весной 1996 года. Причинами этого были как чрезвычайно низкий уровень исполнения бюджета по доходам и расходам, так и особый предвыборный характер политической ситуации в стране. Оппоненты власти пытались использовать обострение бюджетного кризиса для демонстрации неспособности команды Б.Ельцина вывести страну из экономического спада. В то же время Президент пытался нормализовать положение как за счет выделения жестких приоритетов финансирования (безусловное погашение бюджетных долгов по заработной плате до 1 апреля, погашение задолженности по выплатам пенсий до 1 мая и т.д.) при секвестрировании остальных расходных статей, так и за счет разработки и осуществления мероприятий по увеличению налоговых доходов бюджета (подготовка ряда указов Президента, активизация работы Госналогслужбы по взысканию недоимок и т.д.).

Снижение государственных расходов федерального бюджета в начале года было еще более масштабно, чем сокращение доходов. На прежнем уровне, по сравнению с концом 1995 года, осталось лишь обслуживание государственного долга, что было связано с желанием Правительства четко выполнять обязательства России перед зарубежными кредиторами. Все прочие статьи в январе 1996 года были сокращены с 15,2% ВВП до 7,1% ВВП [\[4\]](#). В марте по сравнению с февралем общий объем расходов федерального бюджета увеличился (накопленным итогом) почти на 2% ВВП. Однако по сравнению с планом объем квартального финансирования расходов федерального бюджета составил лишь 75,9%, из которых значительная часть пошла на погашение задолженности по заработной плате.

Несмотря на тяжелое положение с исполнением бюджета, Государственной Думой постоянно осуществлялись попытки принятия законопроектов, увеличивающих нагрузку на бюджет. Часть из этих предложений нашла отражение в принятых законах о поправках к бюджету 1996 года.

Важным фактором, определяющим структуру расходов федерального бюджета, в первом полугодии стало стремление Правительства, в соответствии с предвыборными обещаниями Президента, погасить задолженность по заработной плате работникам отраслей, финансируемых из бюджета. За первое полугодие удельный вес заработной платы в общем объеме расходов составил более 30% при плане в 15%, причем по отраслевой структуре фактические цифры исполнения бюджета существенно отклонялись от плана. Приоритетными статьями финансирования, по которым плановые проектировки были перевыполнены, явились национальная оборона (почти на 10%), угольная промышленность (более чем на 20%), сельское хозяйство (почти на 20%), трансферты пенсионному фонду (более чем на 100%). В то же время секвестированию подверглись инвестиции в промышленность (недовыполнение плана более чем на 75%), транспорт и связь (недовыполнение плана на 60%), культура и искусство (недовыполнение на 60%), здравоохранение и фундаментальные исследования (недовыполнение на 40%), образование (недовыполнение на 30%).

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

3.3. Бюджетная политика и экономический рост.

Анализ динамики государственных расходов (включая внебюджетные фонды) в долях ВВП показывает, что за 1992 – 1996 годы произошло их почти двойное сокращение (табл.). При этом в наибольшей степени сокращению подверглись расходы на оборону, на народное

хозяйство [\[5\]](#), на науку, бюджетные ссуды за вычетом погашений. Доля затрат консолидированного бюджета на государственное управление, охрану общественного порядка и социальные цели практически осталась на прежнем уровне.

Расходы консолидированного бюджета России в 1991-1996 г.

Расходы консолидированного бюджета (% ВВП)

Реальные расходы консолидированного бюджета (млрд. руб.)

	1991*
	1992
	1993
	1994
	1995
	1996
	1991
	1992
	1993
	1994
	1995
	1996
Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений	69,3
	65,1
	48,6
	47,5
	39,3
	42,0
	901
	724
	493
	421

	335
	336
1. Расходы на содержание органов государственной власти и управления	
	0,6
	0,6
	0,9
	1,1
	0,7
	0,8
	8
	7
	9
	10
	6
	6
2. На оборону	
	6,3
	4,7
	4,4
	4,4
	2,9
	2,8
	82
	53
	45
	39
	24
	23
3. На содержание правоохранительных органов	
	1,5
	1,4
	1,6

	1,8
	1,5
	1,7
	20
	15
	16
	16
	13
	14
4. На науку	
	0,6
	0,6
	0,6
	0,5
	0,3
	0,3
	8
	7
	6
	4
	2
	3
5. Социальные и коммунальные услуги в т.ч.	
	16
	13,8
	18,0
	18,0
	15,3
	16,2
	208
	153
	183

	159
	131
	130
Образование	
	0
	3,8
	4,3
	4,4
	3,4
	3,7
	42
	43
	39
	29
	30
Культура искусство и средства массовой информации	
	0
	0,6
	0,6
	0,7
	0,6
	0,5
	7
	7
	7
	5
	4
Здравоохранение и физкультура	
	0

	2,6
	3,3
	3,1
	2,4
	2,5
	29
	34
	28
	21
	20
Социальное обеспечение	0
	6,8
	9,7
	9,7
	8,9
	9,5
	76
	99
	86
	76
	76
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству **	18,3
	20,9
	12,7
	10,9
	9,2
	8,8

	238
	232
	129
	97
	79
	70
7. Прочие функции в т.ч.	
	9,3
	9,4
	8,0
	7,1
	7,6
	9,7
	121
	104
	81
	63
	65
	78
Прочие расходы	
	0
	5,8
	3,3
	3,3
	2,9
	3,6
	64
	33
	29
	25

	29
Расходы на внешнеэкономическую деятельность	
	0
	2,3
	3,8
	0,8
	1,3
	1,2
	26
	39
	7
	11
	9
Расходы по обслуживанию внутреннего госдолга	
	0
	0,7
	0,6
	2,6
	2,3
	4,7
	7
	6
	23
	20
	37
Расходы по обслуживанию гос.внешнего долга	
	0
	0,7
	0,3

	0,5
	0,9
	0,9
	7
	3
	4
	8
	7
8. Ссуды за вычетом погашений ***	
	16,7
	13,8
	2,3
	3,6
	1,7
	0,9
	217
	153
	24
	32
	14
	7

* Расходы российского бюджета и союзного бюджета СССР на территории России

** В 1992 году оценка субсидий импортерам по текущему курсу рубля составила 119 млрд. руб в ценах 1991 года (10,5% ВВП), в 1993 - 12 млрд. руб (1,1% ВВП)

*** В 1992 году кредиты странам СНГ составили 94 млрд. руб в ценах 1991 года (8,7% ВВП), в 1993 - 3 млрд. руб (0,3% ВВП)

Однако при анализе важно принимать во внимание различную степень ригидности отдельных видов расходов. Так, объем ценовых субсидий определяется их величиной в расчете на единицу товара и объемом производства или реализации соответствующей продукции. Аналогично обстоит дело с субсидированием обменного курса импортерам, объем которого зависит еще и от величины реального обменного курса рубля. Сельскохозяйственные дотации и дотации убыточным предприятиям зависят от объемов

производства. При сокращении масштабов экономики подобные виды расходов могут быть относительно легко уменьшены (хотя сам по себе процесс падения ВВП может вызывать дополнительные расходы, связанные с ростом безработицы и т.п.). До определенного уровня относительно легко могут быть сокращены государственные инвестиции (проблемы начинаются, когда объем соответствующих затрат перестает обеспечивать нормальное функционирование инфраструктуры, требования экологической и ядерной безопасности и пр.). Аналогично, оборонные расходы могут быть уменьшены при сокращении производства и закупок вооружения, при снижении численности армии. Расходы на государственное управление, особенно в части отраслевого управления, существенно зависят от масштабов экономики.

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

Величина отдельных видов социальных расходов зависит от особенностей экономической политики государства. Так, дотации жилищно-коммунальному хозяйству, носящие социальный характер, но отражающиеся в разделе народнохозяйственных расходов, могут быть замещены прямыми трансфертами нуждающимся слоям населения. То же касается субсидирования отдельных продуктов питания, медикаментов и т.д.

Таким образом, доля социальных расходов в ВВП является показателем, достаточным для сравнения ситуации в различных странах или в одной и той же стране в различные периоды времени при стабильной динамике ВВП. Последнее условие не выполняется для России: валовой внутренний продукт в 1996 году по отношению к 1991 году сократился на 38%. Исходя из такого серьезного сокращения душевого ВВП для получения представления о реальном положении дел в области государственных финансов необходим анализ бюджетных расходов, исчисленных в постоянных ценах. Таблица 1.14 показывает, что реальные расходы государства за период с 1991 по 1996 год сократились в 2,7 раза. При этом расходы на социальные цели уменьшились в 1,6 раза. Примерно такое же сокращение претерпели расходы в расчете на душу населения.

При оценке реальных расходов консолидированного бюджета на социальные цели следует учитывать до сих пор осуществляющийся процесс передачи социальной инфраструктуры предприятий на баланс местных властей и необходимость увеличения бюджетных расходов [6]. Отсутствие соответствующего роста означает, что падение реальных расходов на социальные цели было еще большим, чем показывает таблица ____, в которую не включена оценка квазигосударственных социальных расходов предприятий.

Подобное сокращение, необходимое с точки зрения стабилизации финансов и поддержание краткосрочного равновесия бюджета, явно превышает пределы, позволяющие обеспечить устойчивое долгосрочное равновесие. Уменьшение степени государственного вмешательства в экономику - необходимый и неизбежный процесс для всех постсоциалистических стран. Снижение государственных расходов и, соответственно, уменьшение налогового пресса на экономику позволяет обеспечить условия для роста частных сбережений и инвестиций, отличающихся высокой эффективностью. В России этот процесс деэтизации начиная со второй половины 1993 года проходил на фоне нарастания кризисных тенденций в фискальной сфере. Налоговый кризис, выражающийся в плохо предсказуемом нарастающем снижении объема государственных доходов, обусловил тот факт, что для обеспечения финансовой стабилизации потребовалось столь резкое уменьшение государственных расходов. Эта же самая причина - привела к формированию нерациональной структуры расходов. В условиях невыполнения бюджетных планов по доходам, типичного для пореформенного периода, секвестрирование расходов осуществляется под давлением различных лоббирующих групп (АПК, ВПК, банковский и минерально-сырьевой сектор и др.). Таким образом, этот процесс не поддается контролю и неизбежно приводит к наибольшему уменьшению расходов социального характера, за которыми не стоят четко очерченные группы со специальными интересами.

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

изменения их структуры. Более того, среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема.

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

Требуют дальнейшего сокращения расходы на народное хозяйство, включающие такие статьи, как государственная поддержка базовых отраслей промышленности, воспроизводство минерально-сырьевой базы, конверсия оборонной промышленности и строительство. Здесь для уменьшения величины расходов необходимо изменение их структуры, сопровождаемое сокращением дотаций и увеличением расходов на санацию и закрытие неэффективных производств.

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

3.3. 1997 год.

Исходя из сложившейся на конец 1996 года политико-экономической ситуации в России, можно было предположить, что в 1997 году пользуясь доверием Президента, правительство команды получит возможность разрабатывать и проводить последовательную экономическую программу независимо от степени популярности предусмотренных ею мер.

Можно выделить ряд причин бюджетного кризиса в России как экономического постстабилизационного кризиса в преддверии начала роста:

Во-первых, при деградации действующей налоговой системы кризис государственных доходов усугубился отсутствием инфляционного налога.

Во-вторых, откладывание структурной реформы бюджетной сферы обусловило кризис государственных расходов. В свою очередь, урезание государственных расходов оказало крайне отрицательное воздействие на систему социальной защиты населения, отрасли

непроизводственной сферы и армию. В случае отказа от решения проблем реформирования бюджетного сектора в 1997 году бюджетный кризис грозил приобрести гораздо более устойчивый и политически опасный характер.

В целях достижения сбалансированности бюджета правительство предпринимало меры в нескольких направлениях.

Во-первых, исходя из того, что именно проблема собираемости налогов стала главным фактором значительного роста бюджетного дефицита и возрастания зависимости правительства от заимствований на внутреннем рынке, обновленное правительство развернуло решительную борьбу за повышение доходов бюджета. Основные меры, на которые сделало ставку правительство, это изменения в порядке и очередности сбора налогов и финансирования расходов, а также реструктуризация и секьюризация задолженности предприятий перед бюджетом. На повышение уровня справедливости и нейтральности налоговой системы за счет сокращения числа льгот и борьбы с уклонением от налогов ориентирован и предложенный Государственной Думе Налоговый кодекс.

Во-вторых, повышение эффективности расходов бюджета предполагал пакет документов по социальной реформе, реформе ЖКХ и армии.

В-третьих, были предприняты меры по преодолению кризиса неплатежей за счет реформирования системы цен и тарифов, включавшие, в том числе, и подписание ряда указов и постановлений по реструктуризации естественных монополий.

Наконец, *в-четвертых*, первая половина 1997 года ознаменовала собой начало нового этапа борьбы с коррупцией. Принципиальная новизна данного этапа состоит в том, что впервые меры властей были направлены не только на розыск и наказание коррупционеров, но и на пресечение самой возможности злоупотреблений путем выработки четких правил игры [7].

В этих условиях у правительства появляются дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы [8].

Однако уже в середине года наметился кризис программы правительства, выразившийся в отклонении Государственной Думой пакета социальных законопроектов, а также в недостаточной решимости исполнительной власти в проведении последовательной реформаторской политики (снижение поступления налогов, отказ от принятия жестких мер

по отношению к недоимщикам, не желающим реструктурировать задолженность перед бюджетом, отсутствие конкретных шагов по реструктуризации бюджетных расходов и т.д.)

В 1997 году происходило дальнейшее развитие фискального кризиса. Первый квартал 1997 года отличался рекордно низкими значениями налоговых поступлений даже с учетом сезонного падения доходов. Подобное падение уровня налоговых платежей в начале года во многом объясняется не объективными экономическими, а субъективными причинами, среди которых можно назвать: неспособность сформированного в августе 1996 года правительства к решительным мерам по сокращению недоимки в бюджет, отсутствие каких-либо мер противодействующих росту недоимок, откладывание налоговой реформы.

В первом квартале произошло некоторое снижение по сравнению с 1996 годом финансирования расходов федерального бюджета, что было предопределено резким падением его доходов.

Во втором квартале после изменения состава правительства, которое продекларировало переход к жесткой налоговой политике, уровень налоговых поступлений заметно повысился. Тем не менее, несмотря на некоторый рост собираемости доходов, первоначальный план поступлений в бюджет, без учета секвестра, был выполнен в первом полугодии лишь на 64%. Благодаря некоторому улучшению ситуации с доходами правительству удалось значительно увеличить уровень государственных расходов. Наибольший рост наблюдался по разделу "социальные услуги", что объясняется стремлением правительства сдержать обещание по погашению задолженности по заработной плате перед работниками бюджетной сферы.

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

Расходная часть бюджета в первом полугодии была исполнена, без учета секвестра, на 68%, фактические расходы увеличивались в среднем на 1% ВВП в месяц за полугодие.

Следствием такого положения стало тридцатипроцентное невыполнение от суммарной величины запланированных расходов бюджета без учета секвестра.

В соответствии с таким развитием событий, во втором полугодии 1997 года не происходило каких-либо существенных улучшений бюджетной ситуации. Второе полугодие характеризовалась относительной стабильностью налоговых поступлений, величина которых при этом была несколько ниже (за исключением роста налоговых поступлений в декабре), чем в мае-июле. Динамика исполнения расходной части федерального бюджета дублировала динамику доходов и также оставалось на стабильном уровне 13-14% ВВП.

В целом, по итогам 1997 года возможно сделать следующие выводы. *Во-первых*, недооцененной оказалась заинтересованность оппозиционного большинства Думы в поддержании вяло текущего экономического кризиса. Одновременно, в 1997 году со всей ясностью обозначилась новая грань региональной проблематики. Выборы в субъектах федерации в конце 1996 - начале 1997 гг. привели к повышению ответственности региональной власти перед населением регионов и к усилению независимости регионов от федерального центра, поскольку большая часть губернаторов превратилась из назначенных в избранных. У федерального центра, в свою очередь, как показал опыт Приморья, не оказалось действенных рычагов влияния на региональную власть [\[9\]](#).

Во-вторых, причиной кризиса правительственной программы явилась борьба новых групп интересов за контроль над правительством. И, наконец, в-третьих, конфликты внутри самого правительства.

Произошедший в июле 1997 года конкурс по продаже пакета акций АО «Связьинвест» и вызванные им политические скандалы, дали серьезный негативный сигнал инвесторам. В результате ослабления позиций правительства изменилась оценка инвесторов, прежде всего зарубежных, перспектив начала экономического роста в 1997. Надежды на начало быстрого экономического роста в 1997 году в России не оправдались.

Еще одним тяжелым ударом по перспективам роста стал мировой финансовый кризис.

Среди основных неудач исполнительной власти особенно выделяются следующие.

- 1) Собираемость налогов. Хотя снижение доли государства в ВВП в 1997 году резко замедлилось, сам по себе процесс продолжается. Показатель для России сегодня оказывается

меньше соответствующей цифры не только большинства других посткоммунистических стран, но и доли государства в ВВП США.

2) Неплатежи между предприятиями продолжали расти, хотя темп их роста замедлился.

3) Бюджетный дефицит сохраняется на уровне, опасном с точки зрения экономического роста (при низкой монетизации ВВП возможности заимствования на внутреннем рынке оказываются весьма ограниченными).

4) Очень вялые шаги предпринимались Правительством в области регулирования естественных монополий.

Важным политическим уроком 1997 года должно стать понимание того, что на болезненной стадии преодоления депрессии и начала роста незаинтересованность Думы в резкой конфронтации является необходимым, но не достаточным условием создания ситуации "окна возможностей". Сегодняшний этап - этап оформления реальных вариантов перспективного развития, структуризации экономических интересов, и связанного с этим обострения борьбы бизнес-групп за влияние на действия государственной власти. Поэтому реальное проведение в жизнь политики постстабилизационного этапа экономической реформы (социальных, собственности, бюджетных преобразований) возможно только при условии совместной согласованной работы законодательной и исполнительной ветвей власти. В этом смысле, представляется, что на данном этапе "окно возможностей" создает не правительство команды, а, так сказать, «государство команды».

Вместе с тем, зависимость Думы от избирателей и невозможность для нее, согласно Конституции, оказать реальное влияние на политику правительства сами по себе стимулируют тенденцию к дистанцированию Думы от деятельности правительства. Приближение парламентских выборов, усиление давления групп интересов в данной ситуации позволяют предположить нарастание агрессивности оппозиционного большинства Государственной думы. Одновременно, позиция правительства в диалоге с Думой в ситуации депрессивного роста [10] имеет тенденцию к ослаблению.

2. БЮДЖЕТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ КАК ФАКТОР И ОБЪЕКТ ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В ПОСТСТАБИЛИЗАЦИОННЫЙ ПЕРИОД

После принятия новой Конституции начался процесс постепенного (хотя и медленного) усовершенствования законодательной базы о бюджетном процессе. До 1995 года единственным законом, регламентирующим порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета, был Закон “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации” 1991 года. В соответствии со своим названием этот закон определял лишь самые общие принципы бюджетного процесса, а его текст занимал всего 10 страниц.

Закон декларировал принцип сбалансированности бюджета (статья 13), но не устанавливал реальных гарантий его соблюдения в бюджетном процессе. Например, ч.1 ст.16 гласила, что “принимаемые Советами народных депутатов решения, предусматривающие выделение ресурсов, должны содержать источники покрытия вновь образовавшихся расходов за счет изыскания новых доходных источников, перераспределения расходов”. Однако Закон не запрещал указывать в качестве таких “новых доходных источников” откровенно инфляционные, и на практике таковыми источниками обычно назывались кредиты Центрального банка Правительству, или отсутствующие на практике так называемые “дополнительные доходные поступления”. Возможность перераспределения расходов в целях финансирования новых бюджетных расходов порождала множество законодательных инициатив о пересмотре утвержденного бюджета. Негативное воздействие указанных недостатков Закона на состояние бюджета усиливалось за счет того, что многие нормативные акты, влекущие увеличение бюджетных расходов, принимались без ведома Правительства, а иногда даже без предварительной экспертизы в бюджетном комитете Верховного Совета. Конституция 1978 года на этот счет гласила: “Законы... принимаются, **как правило**, после предварительного обсуждения проектов соответствующими постоянными комиссиями палат или комитетами ВС РФ” (ч.1 ст.117). Регламент Верховного Совета позволял рассматривать и принимать поправки, предлагаемые депутатами в устной форме, без всякого предварительного анализа. Общепринятое в мировой практике правило о том, что законопроекты финансового характера принимаются парламентом к рассмотрению только при наличии заключения Правительства, впервые появилось в российском законодательстве в 1993 году (ч.3 ст.104 Конституции).

Вплоть до 1995 года бюджет принимался в соответствии с процедурой, изложенной в статьях 20-22 Закона “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации”. Эта процедура страдала целым рядом недостатков. Во-первых, отсутствовало четкое разграничение задач, ставящихся при рассмотрении закона о бюджете в разных чтениях. Законопроект о бюджете уже при первом внесении в парламент подлежал

постатейному рассмотрению. Постатейное рассмотрение бюджета в первом чтении влекло непроизводительные затраты времени, так как постатейное распределение расходов бюджета в процессе его дальнейшего рассмотрения неоднократно менялось. Вне зависимости от результатов первоначального рассмотрения законопроекта о бюджете он возвращался на доработку в Правительство. Причем доработка осуществлялась без участия представителей парламента, что снижало вероятность того, что уточненный проект будет одобрен в правительственной редакции.

При внесении доработанного проекта в Верховный Совет заново утверждались общий объем расходной части и верхний предел дефицита, затем шло постатейное утверждение. В случае неутверждения любой конкретной расходной статьи осуществлялся пересмотр всей расходной части. Отсутствие ограничений права отдельных депутатов на внесение поправок к проекту бюджета делало процедуру рассмотрения бюджета практически бесконечной. Любой депутат, который был недоволен ассигнованиями по отдельной статье, мог нарушить достигнутый в процессе согласований компромисс и спровоцировать пересмотр всей расходной части. Неудивительно, что бюджеты на текущий год вплоть до 1995 года обычно утверждались в середине года [\[111\]](#). Но главным изъяном бюджетной процедуры по этому Закону было фактически полное отстранение Правительства от участия в рассмотрении бюджета. Позиция Правительства не учитывалась даже при определении основных характеристик бюджета - так как при рассмотрении законопроекта о бюджете после доработки основные его характеристики (включая общий объем расходной части и верхний предел дефицита) могли быть изменены парламентом в одностороннем порядке. Тем более не учитывалось мнение Правительства при вотировании постатейных поправок. Таким образом, после рассмотрения бюджета в парламенте исполнительная власть получала его в неузнаваемом виде и при этом до 1993 года не обладала правом вето.

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

3.1. Банковское и казначейское исполнение бюджета

Существенным недостатком бюджетного законодательства посткоммунистической России, не устраненным вполне до настоящего времени, было отсутствие четкой законодательной регламентации процесса исполнения бюджета. В соответствии с ч.2 ст. 15 Закона “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ” в России была принята банковская система кассового исполнения бюджета. Центральный банк РСФСР, его учреждения на местах, а в случае их отсутствия другой банк по его поручению вели счета и являлись кассирами органов исполнительной власти. Каждое федеральное отраслевое министерство и ведомство было распорядителем бюджетных средств по соответствующему разделу бюджетной классификации и самостоятельно переводило эти средства подведомственным учреждениям, организациям и прочим получателям. Предварительный контроль за правомерностью ассигнований, осуществляемых распорядителями бюджетных средств, отсутствовал. Последующий контроль осуществлялся выборочно и не систематически. Естественно, что при такой системе нецелевое использование бюджетных ресурсов было повсеместным явлением. Бюджетные счета региональных и местных органов власти часто открывались в коммерческих банках, которые позволяли себе задерживать зачисление поступающих на бюджетные счета средств, используя их в своем коммерческом обороте.

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

Однако формирование органов Федерального казначейства на местах до сих пор не завершено, и во многих регионах они не могут полностью выполнять возложенные на них функции.

3.2. Понятие бюджетного обязательства

На сегодняшний день в правовом регулировании процесса исполнения бюджета остаются существенные пробелы. Отсутствует понятие “бюджетного обязательства”, оформляющего право распорядителей и получателей бюджетных средств на предъявление платежных требований к бюджету, вследствие чего последние лишены возможности добиваться своевременного финансирования и возмещения ущерба, причиненного задержками финансирования. В случае же, если предусмотренные законом ассигнования не были выделены конкретному получателю бюджетных средств до конца финансового года, последний зачастую вообще утрачивает право на компенсацию недофинансирования, так как по истечении финансового года никакие операции по соответствующему бюджету не допускаются. И хотя недофинансирование по ряду социальных бюджетных расходов на практике обычно учитывается в бюджете следующего года, легальных гарантий погашения кредиторской задолженности бюджета (за исключением кредиторской задолженности по оборонному заказу и капиталовложениям) не существует.

3.3. Условное бюджетное финансирование

Не предусмотрен в бюджетном законодательстве механизм обусловленного выделения бюджетных средств. Особое значение это имеет при оказании федеральной финансовой помощи дотационным регионам. Так как федеральное правительство не имеет права непосредственно вмешиваться в процесс утверждения и исполнения региональных бюджетов, установление в законодательстве условий, при несоблюдении которых регион лишается права на получение помощи из федерального бюджета, может стать эффективным средством воздействия на бюджетную политику региональных властей. Такими условиями могли бы быть проведение предварительного аудита регионального бюджета или переход права распоряжения его ресурсами к уполномоченному федерального Министерства финансов.

3.4. Права Федерального казначейства

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

3.5. Ответственность за бюджетные правонарушения

До сих пор отсутствует эффективная система административной ответственности за бюджетные правонарушения. Не установлена персональная ответственность должностных лиц бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств. Конечно, при установлении факта умышленного хищения виновные должностные лица привлекаются к уголовной ответственности, но уголовное судопроизводство требует длительного времени, в течение которого нарушители остаются на своих постах. Административная же ответственность за нецелевое использование бюджетных средств в соответствии с подпунктом “ж” пункта 12 Положения о Федеральном казначействе ограничивается штрафом в размере действующей учетной ставки Центрального банка Российской Федерации с неправомерно использованной суммы. Такая санкция скорее напоминает поощрительную меру, так как при получении банковского кредита заемщик всегда должен уплатить процент, а при использовании бюджетных средств в качестве кредитных ресурсов он должен уплатить процент только в случае обнаружения допущенных нарушений бюджетного законодательства.

3.6. Механизм секвестра бюджетных расходов

Существенным недостатком действующей процедуры исполнения бюджета является установившийся порядок секвестра расходов. Хотя Закон “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе” 1991 года содержит нормы о секвестре расходов в случае превышения утвержденного законом о бюджете предельного уровня дефицита, на практике эти нормы не соблюдались. В соответствии с ч.4 ст.24 упомянутого Закона режим секвестра вводится по решению Верховного Совета, “чтобы не допустить увеличения размера дефицита более чем на 20% по сравнению с утвержденным уровнем”. Из этого следовало, что при возникновении угрозы увеличения бюджетного дефицита менее чем на 20% от запланированного уровня право осуществления секвестра принадлежало Правительству, при этом согласно ч.2 ст.13 Закона Правительство обязано было снижать расходы пропорционально по всем статьям бюджета за исключением защищенных. Однако данные об исполнении федерального бюджета за 1997 год свидетельствуют о том, что фактически Правительство осуществляло секвестрирование с нарушением принципа пропорциональности.

Так например, невозможность полного финансирования расходов в 1997 году послужила причиной предложения о секвестре бюджета, внесенного 30 апреля правительством в Думу в качестве законопроекта. В нем предлагалось в связи с

недобором бюджетных доходов сократить расходы бюджета на 108 трлн. рублей или на 3,96% прогнозного ВВП (2727 млрд. руб.). При этом одни статьи расходов предполагалось сократить на 55%, а наиболее важные — на 30%. Кроме того, правительство предлагало сократить количество защищенных статей. Однако Дума не приняла законопроект на весенней сессии, но Министерство финансов на практике стало следовать нормативам секвестра.

Тот факт, что несмотря на явное несовершенство Закона о бюджетном процессе 1991 года новый закон до сих пор не принят, во многом объясняется тем, что многочисленными пробелами Закона 1991 года научились пользоваться в своих интересах и парламент, и Правительство. Парламент был свободен принимать заведомо необеспеченные популистские законы, зарабатывая авторитет в глазах избирателей. Правительство могло по своему усмотрению секвестрировать завышенную расходную часть бюджета в процессе его исполнения, произвольно меняя его расходные пропорции. Вместо того, чтобы добиваться совершенствования законодательства о бюджетном процессе в целях обеспечения условий для принятия сбалансированного бюджета, Правительство предпочло проводить стабилизационный курс в обход проинфляционного бюджетного законодательства. Однако на деле паритет сторон был мнимым. Оппозиционный парламент не препятствовал вольному обращению правительства с бюджетом только потому, что неисполнение правительством популистских решений законодателей позволяло последним перекладывать на исполнительную власть всю ответственность за последствия социально-экономического кризиса. Причем обвинения в адрес исполнительной власти отнюдь не всегда были безосновательны, так как отсутствие четкой законодательной регламентации процесса исполнения бюджета создавало благоприятную среду для различного рода злоупотреблений со стороны распорядителей и получателей бюджетных ресурсов. Еще одним негативным последствием принятия завышенных по расходам бюджетов является формирование нереальных ожиданий получателей бюджетных средств. Это, в свою очередь, является важным фактором развития кризиса неплатежей. ДАТЬ ССЫЛКУ НА МОДЕЛЬ. Сохранение такого положения в течение длительного периода времени объективно вело к дискредитации реформаторского правительства в глазах населения и укреплению позиций коммунистической и националистической оппозиции. После поражения реформаторов на парламентских выборах 1995 года, обнаружившего негативные последствия избранной Правительством тактики, процесс совершенствования бюджетного законодательства несколько ускорился.

3.7. Совершенствование законодательства о бюджетном процессе в 1995-97 годах

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

Прежде всего, существенно расширен перечень документов, которые подлежат внесению в Думу одновременно с проектом бюджета на текущий год. Так, в соответствии со ст. 20 Закона 1991 года проект бюджета должен был сопровождаться прогнозом социально-экономического развития на предстоящий год, сводным финансовым балансом по территории России, основными направлениями бюджетной политики, сведениями о государственных доходах на территории РФ и оценкой исполнения бюджетов предшествующего и текущего финансовых годов. А в соответствии со ст.1 Федерального Закона “О порядке рассмотрения и принятия Федерального закона “О федеральном бюджете на 1998 год” и о порядке внесения изменений и дополнений в федеральный бюджет” (далее - Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год) от 21.07.1997 г. помимо этих документов Правительство должно представить на рассмотрение Государственной Думы также: основные направления налоговой политики вместе с законопроектами о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство; оценку соответствия прогнозов социально-экономического развития за предшествующий год фактическим показателям; проекты федеральных целевых и инвестиционных программ, предусмотренных к финансированию из бюджета; программы приватизации; расчеты по статьям, разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации; проекты программ государственных внутренних и внешних заимствований, программы предоставления гарантий Правительства РФ; предложения о приостановлении или прекращении действия нормативных актов, не предусмотренных к финансированию из бюджета; законопроекты о бюджетах государственных внебюджетных фондов, не консолидированных в федеральном бюджете. Эти нормы свидетельствуют о систематизации процесса рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Взаимоувязанный анализ налоговых и бюджетных проблем, безусловно, будет способствовать формированию у законодателей более ответственного отношения к принятию финансовых решений. Норма о необходимости приостановления действия законов, финансирование которых не предусмотрено проектом бюджета, призвана содействовать ликвидации массива фиктивного законодательства и сокращению числа вновь принимаемых откровенно популистских законопроектов.

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

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

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

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

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

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

ассигнований по соответствующему разделу - эти поправки выносятся на рейтинговое голосование.

Наиболее существенное значение имеют нормы нового законодательства о порядке взаимодействия в процессе рассмотрения федерального бюджета Федерального Собрания и Правительства. Например, Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год не допускает изменения парламентом основных характеристик бюджета без ведома Правительства. В соответствии со ст.14 этого Закона в случае отклонения Думой основных характеристик бюджета должно быть принято одно из следующих решений: о создании трехсторонней (с участием представителей обеих палат парламента и Правительства) согласительной комиссии для корректировки основных характеристик бюджета, о возвращении законопроекта о бюджете на доработку в Правительство, о выражении недоверия Правительству. В соответствии со статьей 21 того же Закона поправки к подразделам функциональной классификации требуют обязательной экспертизы в Правительстве.

3.8. Дальнейшие меры по совершенствованию бюджетного процесса

Таким образом, в законодательстве последних лет преодолено отстранение Правительства от процесса рассмотрения и утверждения бюджета, что в российских условиях, да и вообще в мировой практике, является необходимой предпосылкой принятия сбалансированного бюджета. Тем не менее, с нашей точки зрения, резервы совершенствования законодательства о бюджетном процессе еще не исчерпаны. В частности, Закон о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год допускает принятие Госдумой основных характеристик бюджета вопреки мнению Правительства - это может произойти в случае несогласия Думы с решением трехсторонней согласительной комиссии. С нашей точки зрения, принцип сбалансированности бюджета требует лишения законодательной власти прерогативы увеличивать основные параметры федерального бюджета без согласия Правительства. Кроме того, указанный Закон умалчивает о необходимости получения заключения Правительства на поправки, предлагаемые к рассмотрению во втором чтении. Между тем, распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации составляет важный элемент государственной бюджетной политики, и отстранение исполнительной власти от участия в обсуждении этого вопроса недопустимо. Представляются целесообразными предлагаемые в проекте Бюджетного кодекса общие ограничения права субъектов законодательной инициативы на внесение поправок к проекту бюджета. Например, части 3 и 4 статьи 180 Бюджетного кодекса гласят, что к рассмотрению не принимаются законодательные инициативы, "увеличивающие расходы по отдельным объектам адресной

инвестиционной программы, отдельным объектам федеральных целевых программ, по отдельным бюджетным учреждениям, а также поправки, предусматривающие включение расходов по отдельным объектам, не предусмотренные проектом бюджета, внесенного Правительством”, а также “предусматривающие предоставление бюджетных средств негосударственным предприятиям”. Такая норма необходима, так как законодательные инициативы такого рода почти всегда инспирируются лоббистскими группировками и не отражают реальных общественных потребностей.

Важной новацией Закона о порядке рассмотрения бюджета на 1998 год является наличие в нем специальной главы, регламентирующей процедуру внесения поправок в утвержденный бюджет. В соответствии со статьей 29 указанного Закона законопроекты, предусматривающие изменение основных характеристик бюджета на текущий год, вносятся при наличии расчетов и обоснований по всем статьям предлагаемого законопроекта и заключения Правительства на него. С нашей точки зрения, возможности пересмотра утвержденного бюджета (за исключением случаев секвестра) следовало бы сузить не по формальным, а по содержательным основаниям. Во-первых, ограничения на внесение поправок должны касаться не только основных, а всех характеристик бюджета. Во-вторых, как показывает практика, предлагаемые депутатами поправки обычно направлены на увеличение ассигнований по отдельным статьям за счет перераспределения бюджетных расходов или за счет мнимых “дополнительных доходных поступлений”, а потому необходимо ограничить основания для выдвижения инициатив о пересмотре параметров утвержденного бюджета. Прежде всего, поправки, направленные на увеличение ассигнований, можно рассматривать при условии реального, а не мнимого увеличения доходных поступлений в бюджет, подтвержденного статистическими данными. Что касается возможности перераспределения бюджетных ресурсов между различными разделами и подразделами функциональной классификации - то вряд ли без крайней необходимости имеет смысл подвергать ревизии достигнутый в процессе первоначального рассмотрения бюджета компромисс. Такой пересмотр всегда угрожает стабильности бюджетной системы [\[12\]](#).

Законодательная регламентация иных (помимо бюджетного процесса) институтов бюджетной системы за последние годы практически не подверглась изменениям. Помимо предложенных выше направлений совершенствования норм бюджетного законодательства, затрагивающих рассмотрение и исполнение бюджетов, мы считаем необходимым устранить следующие пробелы бюджетного законодательства:

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

2) Действующее бюджетное законодательство не определяет, исполнение каких конкретно государственных функций финансируется из федерального, региональных и местных бюджетов. Установившееся распределение доходов между бюджетами разных уровней во многом произвольно, так как оно не является результатом распределения расходных обязательств между Федерацией, регионами и местным самоуправлением. Такое положение противоречит федеративной природе Российского государства и существенно ущемляет права региональных и местных властей, так как Федерация может в одностороннем порядке возлагать на них финансовые обязательства, не обеспеченные соответствующим финансированием. Для преодоления такого положения необходимо четко разграничить бюджетные расходы между уровнями бюджетной системы, причем такое разграничение должно производиться по результатам переговоров, а не в одностороннем порядке. Затем необходимо привести доходные источники бюджетов разных уровней в соответствие с возложенными на них расходными обязательствами, стремясь к максимизации удельного веса собственных доходных источников бюджетов. Принятие вышестоящими органами власти решений, влекущих сокращение доходов или увеличение расходов нижестоящих бюджетов, должно сопровождаться пересмотром сложившегося перечня расходных обязательств и доходных источников бюджетов разных уровней и при необходимости - компенсацией нижестоящим бюджетам вновь возникающих расходов.

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

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

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

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

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

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

9) Представляется целесообразным ужесточить формулировку ч.3 ст.104 Конституции о порядке принятия законов, влекущих сокращение бюджетных доходов или увеличение расходов, обусловив возможность их принятия наличием не любого заключения, а только положительного заключения Правительства. [\[13\]](#)

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

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

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

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

- В целях постепенного сокращения числа хронически дотационных регионов следует разработать особый механизм взаимоотношений между такими регионами и федеральным бюджетом. Этот механизм должен включать в себя, с одной стороны, более жесткие правила

контроля за разработкой, утверждением и расходованием средств регионального бюджета, а с другой, - менее жесткие по сравнению с общими процедуры секвестрирования величины трансферта в случае невыполнения назначений федерального бюджета по доходам. Кроме того, в составе федерального трансферта депрессивным регионам должна выделяться защищенная часть, рассчитываемая таким образом, чтобы обеспечить выравнивание разрыва между прогнозируемыми доходами и нормативными расходами до уровня, не большего, чем на установленную долю нормативных расходов в регионе.

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

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

[1] Реальная ситуация была несколько более сложной. В состав предвыборного Правительства, имевшего ярко выраженные коалиционные черты, входил и ряд политиков, рассчитывавших (особенно поначалу) сохранить свои посты и в случае смены Президента. Тем более, что подобные сигналы отчетливо подавались со стороны Г.Зюганова и его ближайших сподвижников. Однако вскоре стало достаточно очевидно, что подобного рода мягкая трансформация режима все равно будет невозможна. С одной стороны, когда более четко обозначилась лидирующая команда КПСС, отсутствие в ней мест для представителей действующей исполнительной власти стало достаточно очевидным. С другой стороны, потенциальные “коллаборционисты” из действующего Кабинета практически не имели возможности повлиять на экономическую политику, полностью контролировавшуюся Премьером и его экономической командой, не имевшей никаких шансов на политическое выживание в случае победы на выборах оппозиции.

[2] В статье (Why voting is good for you // The Economist, 27.08.1994) приводится сравнительное исследование 13 случаев экономических реформ в разных странах и подчеркивается, что успех реформы не зависит от государственного устройства страны. Ничто не доказывает, что демократическим странам труднее осуществлять реформы. Однако определяющим для успеха реформ является то, что политический режим должен быть относительно сильным, т.к. реформы требуют осуществления непопулярных мер, затрагивающих интересы различных слоев общества.

[3] Надо признать, что в данной ситуации российская исполнительная власть действовала в логике “слабого диктатора”, вынужденного для удержания своей власти постоянно лавировать между различными влиятельными группами интересов. (См. подробнее: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington: The World Bank, 1992. P. 14-15).

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

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

[6] Социальные расходы предприятий включают затраты на содержание жилищно-коммунального хозяйства, которые после передачи жилья местным органам должны находить отражение в статье расходов на народное хозяйство, и на содержание учреждений образования, здравоохранения и культуры, учитываемых в разделе социальных расходов.

[7] Второе направление представлено, например, Указом Президента от 8.04.97 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупок продукции для государственных нужд”, содержащимся в Послании президента указанием Минфину полностью перейти в 1998 году на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, а также мерами по регулированию естественных монополий. Одновременно, традиционную линию развивало придание новых контрольных функций и полномочий МВД (передача в подчинение МВД Госналогслужбы, налоговой полиции, таможни и службы валютного и экспортного контроля) и шумной кампанией подачи декларации о доходах с обсуждением указанных сумм в средствах массовой информации.

[8] Преодоление биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов кладет конец ситуации, когда власть должна была выбирать между поддержкой одной или другой стороны этого конфликта. Теперь правительство имеет возможность опираться в своих решениях на более широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп. (Скажем поддерживая общий либеральный режим, ужесточать контроль за деятельностью естественных монополий, что совсем недавно было по политическим причинам невозможно, так как требовало поддержки антирыночных, антилиберальных сил. Или использовать в своих интересах противоречия между финансовыми группами, заинтересованными в развитии различных отраслей и производств).

[9] В этой ситуации центр попытался стимулировать противостояние региональных властей с властями более низкого (муниципального) уровня. Был создан Совет по местному самоуправлению. Новый толчок получило обсуждение проблем бюджетного федерализма (в том числе принятие Закона о местном самоуправлении), прозрачности финансовых потоков.

[10] Сохраняются также факторы, ограничивающие приток капитала в Россию. Это связано с такими причинами, как дальнейшее обострение финансового кризиса в Азии, снижение рейтинга ряда крупных компаний России и угроза снижения инвестиционного рейтинга страны, заблокированность действий Правительства, которое не может продемонстрировать готовность принимать и реализовывать многие решения, особенно в институциональной сфере. Вероятен сезонный всплеск инфляции в январе, который в общественном сознании может быть отнесен на счет деноминации.

[11] Например, Закон о федеральном бюджете на 1993 год был принят 14.05.1993 г., а поправки в него вносились вплоть до августа 1993 г., Закон о федеральном бюджете на 1994 год - 01.07.1994 г.

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

[\[13\]](#) Подобные прецеденты в мировой конституционной практике имеются. Например, ст. 40 Конституции Франции гласит: “Законодательные предложения и поправки, предлагаемые членами Парламента, не могут быть приняты в том случае, если следствием их принятия было бы сокращение государственных средств, либо создание и увеличение расходов государства”.

РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ В 1991-1997 ГГ.

Независимая Россия унаследовала от СССР бюджетную систему высокоцентрализованного, унитарного государства. Не только региональные, но и российские власти были лишены как реальных рычагов для проведения сколь либо самостоятельной налоговой и бюджетной политики, так и ответственности за финансовое положение региона (республики). Процесс “согласования” бюджетов разных уровней представлял собой утверждение вышестоящими властями доходов и расходов тех или иных административных единиц, который завершался их “сведением” в единый бюджет. При этом устанавливались индивидуальные для каждого региона пропорции разделения тех или иных налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов. При необходимости из вышестоящих бюджетов перечислялись дотации, рассчитанные по принципу полного покрытия “плановых” расходов.

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

В конце 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял законы “Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР” и “Об основах налоговой системы РСФСР”. В 1992-1993 гг. они были дополнены законами “О субвенциях республикам в составе РФ, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу” и “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления”. Однако на практике они не были реализованы и не смогли предотвратить углубления кризиса межбюджетных отношений. Реорганизация межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит.

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

В Законе появилось понятие “минимального бюджета”, под которым понимался расчетный объем доходов нижестоящего бюджета, покрывающих гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями (ст.1). Причем в соответствии со ст.7 указанного Закона в состав “минимально необходимых расходов” входили не только текущие расходы, но и минимально необходимая сумма затрат, включаемых в “бюджет развития”. Между тем, в настоящее время существует множество субъектов Федерации, у которых дефицит бюджета текущих расходов составляет свыше 50%.

Согласно ч.1 ст.5 Закона самостоятельность бюджетов всех уровней обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования. По смыслу ст.9 Закона к собственным источникам доходов бюджетов закон относил лишь доходы, закрепленные на постоянной или долгосрочной (не менее чем на 5 лет) основе. Доходы, поступающие в нижестоящий бюджет в целях сбалансирования доходов и расходов в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, утвержденным на один год, именовались “регулирующими”. В соответствии со статьей 9 Закона уровень закрепленных доходов должен составлять не менее 70 процентов доходной части минимального бюджета любого субъекта РФ или муниципального образования, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов - не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций. Для достижения этого уровня

вышестоящие органы власти закрепляют за бюджетами нижестоящего территориального уровня полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на долговременной основе (не менее чем на пять лет) любые регулирующие доходы, а также могут передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы. Несмотря на то, что указанные нормы Закона формально действуют, реальный удельный вес закрепленных доходов в расходной части региональных и местных бюджетов выражается совсем в других цифрах. Например, закрепленные доходы местных бюджетов могут профинансировать только около половины объема возложенных на эти муниципалитеты полномочий. Причем, в составе этих доходов лишь немногие закреплены за местными бюджетами на постоянной основе, большинство нормативов так называемых закрепленных доходных источников ежегодно меняются.

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

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

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

Во-вторых, вводились единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов. Это новшество в основном касалось налога на добавленную стоимость (НДС).

Теперь в бюджеты субъектов федерации должны были поступать 25% от собранного на территории НДС, тогда как прежде эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 году был сделан дальнейший шаг в этом направлении: были утверждены стабильные для ближайших 3-х лет пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами [1].

В-третьих, были сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов.

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

ФФПР утверждается в фиксированной пропорции к доходам федерального бюджета (в 1994 г. — 22% НДС, в 1995 г. — 27% НДС, в 1996-97 г.г. — 15% налоговых доходов (за исключением ввозных пошлин), проект на 1998 год — 13% налоговых доходов). Такой подход защищает федеральный бюджет, однако в то же время дестабилизирует межбюджетные отношения (за последние 2 года объем ФФПР не превышал 70% запланированного уровня).

Право на получение трансфертов из ФФПР ежегодно получают 75-80 субъектов Федерации из 89. Доля каждого региона фиксируется в законе о федеральном бюджете на текущий год.

Расчет сумм трансфертов (долей в ФФПР) производится в несколько этапов.

На первом этапе происходит определение доходов и расходов каждого субъекта Федерации в планируемом бюджетном году, при этом доходы рассчитываются на базе ближайшего отчетного года (например, для 1998 года — по данным за 1996 год с уменьшением по 3-м и увеличением по 6-ти позициям), а расходы — на основе

индексации данных за 1991 год (с исключением 15 расходных статей, добавлением 32 новых видов расходов и пересчетом расходов на жилищно-коммунальное хозяйство).

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

Все субъекты РФ делятся на 3 группы.

В первые две группы включаются Северные регионы с учетом следующих факторов:

- 1) отдаленность от центральных районов страны при отсутствии или слабом развитии железнодорожного или автомобильного сообщения;*
- 2) более длинный отопительный сезон из-за климатических условий;*
- 3) ограниченные сроки завоза товаров и степень охвата населения, проживающего в этих условиях.*

В первую группу включаются регионы, полностью расположенные в районах Крайнего Севера, а также Ханты-Мансийский автономный округ, приравненный к этим районам и имеющий высокий душевой бюджетный доход, а также относительно высокие бюджетные расходы.

Во вторую группу включаются некоторые регионы, относящиеся к районам Крайнего Севера, но не имеющие комплекса указанных выше факторов, регионы с районами Крайнего Севера и приравненными к ним местностями. А также в эту группу включены субъекты Федерации, ранее входившие в указанные регионы (Агинский Бурятский АО, Усть-Ордынский Бурятский АО, Еврейская АО).

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

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

Для расчета первой части трансферта плановые доходы субъекта Федерации в расчете на душу населения сравниваются с плановыми среднедушевыми доходами по соответствующей группе регионов. Для регионов, чьи душевые доходы ниже среднего по группе, рассчитывается (с учетом поправочных коэффициентов) объем недостающих средств, который и составляет первую часть трансферта.

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

Также следует отметить резервирование в общем объеме трансфертов 10% Фонд для распределения между регионами с наибольшим дисбалансом доходов и расходов, а также увязывание предоставления средств на финансирование услуг ЖКХ с исполнением условий реформирования системы ЖКХ.

Такие подходы к регулированию межбюджетных отношений (с незначительными вариациями) были реализованы в законах о федеральном бюджете на 1994-1997 гг.

Таким образом, если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном “торге” между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, результаты которого зависели от пробивной силы и влияния региональных лидеров, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы.

В период 1994-1996 гг. происходила постепенная стабилизация межбюджетных пропорций, началась адаптация национальной бюджетной системы к качественно новым для нее принципам регулирования, наблюдалось сокращение сферы субъективизма и чиновничьего произвола в распределении федеральной помощи (если, например, в 1994 году через фонд трансфертов регионы получили 23% общего объема перечислений из федерального бюджета, то в 1996 г. - уже 47%). Проведенная реформа позволила избежать весьма серьезной для России опасности - налогово-бюджетных “войн” между федеральным центром и регионами.

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

К настоящему времени позитивный потенциал реформы 1994 г. полностью исчерпан. Система трансфертов в ее нынешнем виде не удовлетворяет ни федеральный центр, ни регионы. Тем не менее, проблемы бюджетного федерализма по-прежнему актуальны. К числу основных недостатков существующей системы межбюджетных отношений можно отнести следующие:

1. Ограниченность сферы формализованного распределения финансовой помощи регионам и сохраняющаяся в связи с этим индивидуализация межбюджетных отношений. Это связано с тем, что финансовые ресурсы направляются в регионы и муниципальные образования не только через соответствующие Фонды финансовой поддержки, но и в виде различных целевых субвенций, дотаций и ссуд. Нормативы формирования Фонда финансовой поддержки муниципальных образований вообще законодательством не установлены.
2. Несогласованность механизма финансовой поддержки регионов с целями и задачами государственной финансово-экономической политики.
3. Отсутствие целевой направленности и обусловленности финансовой поддержки субъектов федерации. Федерация не вправе ставить условия получения финансовой помощи даже тем регионам, у которых доля федеральной помощи составляет более 50% доходной части бюджетов. В отсутствие угрозы утраты федеральной финансовой помощи органы власти дотационных регионов продолжают безответственную бюджетную политику, что делает их зависимость от федерального бюджета хронической.
4. Недостаток "прозрачности" методики расчета трансфертов;
5. Отсутствие стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу, что связано с автоматическим режимом предоставления финансовой помощи и несовершенством методики ее распределения;
6. Отсутствие обоснованной методики оценки бюджетных потребностей регионов;
7. Текущий, краткосрочный характер бюджетного выравнивания.

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

4. ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ В 1993–1997 ГОДАХ.

РЕКОНСТРУКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993 г.												
	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет					
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП		
1. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ												
1. Подходные налоги, налоги на прибыль	5472	3,4	15690	9,7			21162	13	45,9			
1.1. Подходный налог с физических лиц			4388	2,7			4388	2,7	9,5			
1.2. Налог на прибыль предприятий	5472	3,4	11302	7			16774	10,3	21,6			
2. Отчисления в фонды социального страхования			66	0	14775	9,1	14841	9,1	19,1			
2.1. Работодатели по найму					487	0,3	487	0,3	0,6			
2.2. Работодатели			66	0	14288	8,8	14354	8,8	18,5			
Пенсионный фонд					10620	6,5	10620	6,5	13,7			
Фонд социального страхования					1968	1,2	1968	1,2	2,5			
Фонд занятости населения					628	0,4	628	0,4	0,8			
Фонд социальной поддержки населения					18	0	18	0	0			
Государственный фонд обязательного медицинского страхования			66	0	1054	0,6	1120	0,7	1,4			
3. Налоги на фонд заработной платы												
4. Налоги на собственность	77	0	820	0,5			897	0,6	1,2			
4.1. Налог на имущество			546	0,3			546	0,3	0,7			
4.2. Земельный налог	41	0	273	0,2			314	0,2	0,4			
4.3. Налог на операции с ценными бумагами	36	0	1	0			37	0	0			
5. Внутренние налоги на товары и услуги	8908	5,5	5523	3,4			14431	8,9	18,6			

5. Социальные и коммун. услуги в т.ч.:	3189	2	12413	7,6	13956	8,6	29200,6	18	35,6
капвложения	51	0							
5.1.Образование	1356	0,8	5599	3,4			6955	4,3	8,5
5.2.Культура, искусство и ср-ва масс. информации	341	0,2	706	0,4			1047	0,6	1,3
5.3.Здравоохранение и физкульт.	563	0,3	4825	3			5388	3,3	6,6
5.4.Программа молодежной политики			17	0			17	0	0
5.5. Социальн. обеспечен.	210	0,1	595	0,4			805	0,5	1
5.6. Дотация Пенсионному фонду	357	0,2					x		
5.7. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	362	0,2	8	0			370	0,2	0,5
5.8.Пособия и компенсация. выплаты на детей			663	0,4			663	0,4	0,8
5.9. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов в т.ч.:					13956	8,6	13955,6	8,6	17
Пенсионный фонд					10390	6,4	10390	6,4	12,7
Фонд соц.страхования					1623	1	1623	1	2
Фонд занятости					377	0,2	377	0,2	0,5
Фонд соц.поддержки населения					18	0	18	0	0
Прочие фонды					1548	1	1547,6	1	1,9
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хозяйству в т.ч.:	6473	4	11847	7,3	2362	1,5	20681,8	12,7	25,2
- Геолого-разведочн.работы	332	0,2					332	0,2	0,4
- Возмещение разниц в ценах	1860	1,1					1860	1,1	2,3
- Госдотации	209	0,1					209	0,1	0,3
- Капитальные вложения	1321	0,8					1321	0,8	1,6
- Субсидии импортерам	1930	1,2					1930	1,2	2,4
- За счет внебюдж.фондов в т.ч.:					2362	1,5	2361,8	1,5	2,9
-дорожные фонды					2266	1,4	2266	1,4	2,8
-фонд НИОКР					79	0	79	0	0,1
-фонд финанс. регулир.в ТЭК					3	0	2,8	0	0

Фонд соц.страх.										7459	1,2	7459	1,2	3,3
Фонд занятости населения										2852	0,5	2852	0,5	1,2
Фонд соц. поддержки нас.										65	0	65	0	0
Государственный фонд обязат.мед. страхования										6360	1	6360	1	2,8
3.Налоги на фонд зар.платы							184	0				184	0	0,1
4. Налоги на собственность	488			0,1		6461	1					6949	1,1	3
4.1. Налог на имущество						4831	0,8					4831	0,8	2,1
4.2. Земельный налог	111			0		1550	0,2					1661	0,3	0,7
4.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	377			0,1		80	0					457	0,1	0,2
5.Внутр.налоги на тов. и услуги	33432			5,3		20215	3,2					53647	8,5	23,4
5.1. НДС	23736			3,8		13598	2,2					37334	5,9	16,3
5.2. Акцизы	4456			0,7		2968	0,5					7424	1,2	3,2
5.3.Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя				0		134	0					134	0	0,1
5.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами	379			0,1		2042	0,3					2421	0,4	1,1
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	636			0,1								636	0,1	0,3
5.6. Спецналог	4225			0,7		1473	0,2					5698	0,9	2,5
6. Налоги на внешнюю торговлю	18992			3		175	0					19167	3	8,4
6.1. Импортная пошлина	2603			0,4								2603	0,4	1,1
6.2.Экспортная пошлина	3248			0,5								3248	0,5	1,4
6.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	9570			1,5								9570	1,5	4,2
6.4. Поступлен. монополии гос-ва на операции по центра лизов. экспорту	3571			0,6								3571	0,6	1,6
7.Прочие налоги	179			0		6141	1					6320	1	2,8
7.1. Госпошлина	179			0		290	0					469	0,1	0,2

7.2. Прочие налоги и сборы			0	5851	0,9			5851	0,9	2,6
8. Внебюджетные фонды							5284	5284	0,8	2,3
8.1. Дорожн. фонды							5076	5076	0,8	2,2
8.6.Прочие внебюджетные фонды							208	208	0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	70331		11,2	82261	13,1		59564	212156	33,7	92,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ										
1. Остатки бюджетных ср-в на нач. года, обращаемые на покрытие расходов			0	860	0,1			860	0,1	0,3
2. Прибыль Центр. Банка	1581		0,3		0			1581	0,3	0,5
3. Курсовая разница	3040		0,5		0			3040	0,5	1
4. Прочие неналог. поступления	4685		0,7	5851	0,9			10536	1,7	3,5
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ										
1. Доходы от приватизации	116		0	632	0,1			748	0,1	0,2
ИТОГО ДОХОДОВ	79753		12,7	89604	14,2		59564,441	228921	36,3	76,5
ДОТАЦИИ								x	x	
ИТОГО ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	79753		12,7	111046	17,6		60405,996	228921	36,3	76,5
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ										
I. Государственные расходы	132107		21	107928	17,1		57689	276282	43,9	92,3
1. Гос.услуги общего назнач. (на содержание орг.гос.власти и управления) в т.ч.:	3847		0,6	3251	0,5			7098	1,1	2,4
2. На оборону	28018		4,4		0			28018	4,4	9,4
3. На содерж. правоохранит. органов	10754		1,7	673	0,1			11427	1,8	3,8
4. На науку	2965		0,5	150	0			3115	0,5	1
5. Социальные и коммун. услуги	11746		1,9	48988	7,8		52444	113178	18	37,8
5.1.Образование	5488		0,9	21965	3,5			27453	4,4	9,2

5.2.Культура, искусство и ср-ва масс. информации	1655	0,3	2971	0,5				4626	0,7	1,5
5.3.Здравоохр. и и физкульт.	2321	0,4	17386	2,8				19707	3,1	6,6
5.4.Программа молодежной политики	14	0	96	0				110	0	0
5.5. Социальн. обеспечен.	999	0,2	2374	0,4				3373	0,5	1,1
5.6. Программы ЧАЭС и Семипалатинска	1268	0,2	22	0				1290	0,2	0,4
5.7.Пособия и компенсac. выплаты на детей	0	0	4175	0,7				4175	0,7	1,4
5.8. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов					52444	8,3	52444	52444	8,3	17,5
Пенсионный фонд					37320	5,9	37320	37320	5,9	12,5
Фонд соц.страхов.					6630	1,1	6630	6630	1,1	2,2
Фонд занятости					2407	0,4	2407	2407	0,4	0,8
Фонд соц.поддерж. населения					65	0	65	65	0	0
Фонд обязательного медицинско-го страхования					6022	1	6022	6022	1	2
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	18211	2,9	45217	7,2	5245	0,8	68674	68674	10,9	23
- За счет внебюдж.фондов в т.ч.:					5245	0,8	5245	5245	0,8	1,8
-дорожные фонды					5074	0,8	5074	5074	0,8	1,7
-прочие фонды					171	0	171	171	0	0,1
7. Прочие функции	56567	9	9648	1,5			44773	44773	7,1	15
7.1. Прочие расходы	11124	1,8	9413	1,5			20537	20537	3,3	6,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	4722	0,7	235	0			4957	4957	0,8	1,7
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга в т.ч.:	16146	2,6					16146	16146	2,6	5,4
7.3.1 Расходы по обслуживанию ГКО	1524	0,2					1524	1524	0,2	0,5
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	3133	0,5					3133	3133	0,5	1
7.5. Субвенции другим уровням гос.управления	21442	3,4					x	x	x	
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	21930	3,5	1144	0,2			22926	22926	3,6	7,7
1. Бюджетные ссуды	14120	2,2	1144	0,2			15116	15116	2,4	5,1
в т.ч. другим уровням госуправления	148	0					x	x	x	

							руб.	ВВП			руб.	ВВП			бюдж
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ															
1.Подходные налоги, налоги на прибыль															
1.1. Подох.налог с физ.лиц	44245	2,7	109020	6,6			153266	9,2			153266	9,2			27
1.2.Налог на прибыль предприятий	3250	0,2	33178	2			36428	2,2			36428	2,2			6,4
2. Отчисл. в фонды соц.страх.	40995	2,5	75842	4,6		2	116839	7			116839	7			20,6
2.1. Работавшие по найму						120291	7,2	7,2			120291	7,2			21,2
2.2. Работодатели						2542	0,2	0,2			2542	0,2			0,4
Пенсионный фонд						117749	7,1	7,1			117749	7,1			20,7
Фонд соц.страх.						79671	4,8	4,8			79671	4,8			14
Фонд занятости населения						17569	1,1	1,1			17569	1,1			3,1
Фонд соц. поддержки нас.						5629	0,3	0,3			5629	0,3			1
ФОМС						127	0	0			127	0			0
3.Налоги на фонд зар.платы						14752	0,9	0,9			14752	0,9			2,6
4. Налоги на собственность															
4.1. Налог на имущество	1018	0,1	18940	1,1			4345	0,3			4345	0,3			0,8
4.2. Земельный налог	187	0	3079	0,2			19957,6	1,2			19957,6	1,2			3,5
4.3.Налог на опер. с ценн. бумаг.	831	0,1	15790	1			15790	1			15790	1			2,8
5.Внутр.налоги на тов. и услуги															
5.1. НДС	187	0	3079	0,2			3266	0,2			3266	0,2			0,6
5.2. Акцизы	831	0,1	71	0			902	0,1			902	0,1			0,2
5.3.Лиценз.сбор за производство и реализ.алкоголя	99260	6	42393	2,6			141653	8,5			141653	8,5			24,9
5.4. Платежи за польз.недрами и природными ресурсами	70704	4,3	24543	1,5			95247	5,7			95247	5,7			16,8
5.5. Отчисления на воспроизв. минерально-сырьевой базы	17682	1,1	6536	0,4			24218	1,5			24218	1,5			4,3
	1174	0,1	5583	0,3			6756	0,4			6756	0,4			1,2
	1683	0,1	604	0			2287	0,1			2287	0,1			0,4

5.6. Спецналог	7266	0,4	3618	0,2				10883	0,7	1,9
5.7. Прочие налоги на товары и услуги	753	0	1510	0,1				2262	0,1	0,4
6. Налоги на внешнюю торговлю	24155	1,5	29	0				24184	1,5	4,3
6.1. Импортная пошлина	8468	0,5	4	0				8473	0,5	1,5
6.2. Экспортная пошлина	15685	0,9	24	0				15709	0,9	2,8
6.3. Прочие поступл. от внешнеэкон. деятельности	2	0						2	0	0
6.4. Поступлен. от монополии гос-ва на операции по централизов. экспорту										
7. Прочие налоги	1785	0,1	14283	0,9				16068	1	2,8
8. Целевые бюджетные фонды	14128	0,9	4041	0,2				18169	1,1	3,2
9. Внебюджетные фонды						14940	0,9	14940	0,9	2,6
9.1. Дорожн. фонды						13139	0,8	13139	0,8	2,3
9.2. Прочие внебюджетные фонды						1801	0,1	1801	0,1	0,3
ИТОГО НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	184591	11,1	193050	11,6		135231	8,2	512874	30,9	90,3
II. НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ										
1. Прибыль Центр. Банка	3475	0,2						3475	0,2	0,6
2. Курсовая разница										
3. Прочие неналог. поступления	35403	2,1	40903	2,5	6618	0,4		46991	2,8	8,3
в т.ч. Трансферты и субвенции	90	0	29224	1,8	6618	0,4		x	x	
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38878	2,3	40903	2,5	6618			50466	3	8,9
III. КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ										
1. Доходы от приватизации	3408	0,2	1234	0,1				4642	0,3	0,8
ИТОГО ДОХОДОВ	226877	13,7	235186	14,2	141849	0,4		567981	34,2	100
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ										
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	282066	17	235282	14,2	142903	8,6		624318	37,6	95,8

1. Гос.услуги общего назнач. (на содержание орг.гос.власти и управления) в т.ч.:	4490	0,3	7419	0,4				11909	0,7	1,8
2. На оборону	47553	2,9						47553	2,9	7,3
3. На содерж. правоохранит. органов	19194	1,2	6388	0,4				25581	1,5	3,9
4. На науку	4801	0,3						4801	0,3	0,7
5. Социальные и коммун. услуги	18649	1,1	108335	6,5	127428			254412	15,3	39
5.1.Образование	8643	0,5	47818	2,9				56461	3,4	8,7
5.2.Культура и искусство	1123	0,1	5898	0,4				7021	0,4	1,1
5.3. Ср-ва массовой информации	1644	0,1	746	0				2390	0,1	0,4
5.4.Здравоохр. и и физкульт.	3464	0,2	36946	2,2				40410	2,4	6,2
5.5. Социальная политика	3775	0,2	16927	1				20703	1,2	3,2
5.6. Соц.услуги за счет внебюдж. фондов					127428	7,7		127428	7,7	19,5
Пенсионный фонд					88709	5,3		88709	5,3	13,6
Фонд соц.страхов.					17458	1,1		17458	1,1	2,7
Фонд занятости					6400	0,4		6400	0,4	1
Фонд соц.поддерж. населения					128	0		128	0	0
ФОМС					14733	0,9		14733	0,9	2,3
6. Гос.услуги, предоставляемые народному хоз-ву	36198	2,2	101773	6,1	15475	0,9		153446	9,2	23,5
- За счет внебюдж.фондов					15475	0,9		15475	0,9	2,4
7. Прочие функции	151182	9,1	11367	0,7				126617	7,6	19,4
в т.ч. внебюджетным фондам	6618	0,4						x	x	
7.1. Прочие расходы	46632	2,8	11277	0,7				57908	3,5	8,9
7.2. Расходы на внешнеэк. деятельн.	21492	1,3						21492	1,3	3,3
7.3. Расходы по обслуж. внутренн. долга	38236	2,3						38236	2,3	5,9
7.3.1. в т.ч. по обслуживанию ГКО, ОФЗ	28960	1,7						28960	1,7	4,4
7.4. Расходы по обслуж. гос.внешн. долга	15599	0,9						15599	0,9	2,4

Пенсионный фонд										109297	4,8	109297	4,8	14,08
Фонд соц.страх.										24557	1,1	24557	1,1	3,16
Фонд занятости населения										5517	0,2	5517	0,2	0,71
Фонд соц. поддержки нас.										73	0	73	0	0,01
ФОМС и территориальные ФОМС										22193	1	22193	1	2,86
9. Прочие внебюджетные фонды										19686	0,9	19686	0,9	2,54
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	218722	9,7	254272	11,3	185226	8,2	658219	29,2	84,8					
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ														0
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	5432	0,2	3589	0,2			9021	0,4	1,16					
1.1. Перечисление прибыли Центрального Банка РФ	5000	0,2	0	0			5000	0,2	0,64					
1.2. Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	432	0	3589	0,2			4021	0,2	0,52					
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	825	0	1741	0,1			2566	0,1	0,33					
3. Доходы от реализации государственных запасов	17675	0,8	0	0			17675	0,8	2,28					
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	6	0	132	0			138	0	0,02					
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0	0	0	0			0	0	0					
6. Административные платежи	10	0	522	0			532	0	0,07					
7. Штрафные санкции	180	0	555	0			735	0	0,09					
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	13972	0,6	16	0			13988	0,6	1,8					
9. Прочие неналоговые доходы	1153	0,1	8499	0,4			9653	0,4	1,24					
10. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	28	0	46327	2,1	8160	0,4	x	x						
10.1. Дотации	0	0	2085	0,1	8160	0,4	x	x						
10.2. Субвенции	0	0	2651	0,1			x	x						
10.3. Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	28	0	18202	0,8			x	x						

10.4. Трансферты	0	0	23389	1					x	x	
11. Прочие безвозмездные поступления	0	0	259	0					259	0	0,03
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0	0	738	0					738	0	0,1
13. Поступления доходов на счета налоговых органов											
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов			2487	0,1					x	x	
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					37893	1,7	37893		37893	1,7	4,88
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	39281	1,7	64866	2,9	46053	2			93199	4,1	12,01
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	22878	1	5076	0,2					27954	1,2	3,6
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	1855	0,1	1276	0,1					3131	0,1	0,4
ВСЕГО ДОХОДОВ	279026	12,4	322938	14,3	231279	10,3			776241	34,4	100
РАСХОДЫ											
1. Государственное управление	5355	0,2	11868	0,5					17222	0,8	0,02
2. Международная деятельность	26680	1,2							26680	1,2	0,03
3. Национальная оборона	63891	2,8							63891	2,8	0,07
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	28541	1,3	10638	0,5					39180	1,7	0,04
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	6632	0,3	416	0	800	0			7848	0,3	0,01
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	41424	1,8	136028	6	20006	0,9			197459	8,8	0,21
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26246	1,2	12650	0,6					38896	1,7	0,04
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	8486	0,4	16721	0,7					25207	1,1	0,03
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1998	0,1	914	0					2912	0,1	0
6.4. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	703	0	16300	0,7					17002	0,8	0,02
6.5. Развитие рыночной инфраструктуры			269	0					269	0	0
6.6. Жилищно-коммунальное хозяйство			88619	3,9					88619	3,9	0,09

6.7.Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	3992		0,2	555	0				4547	0,2	0
6.8. За счет территориальных дорожных фондов						20006	0,9	20006	20006	0,9	0,02
7. Социальные услуги	31341		1,4	160889	7,1	173808	7,7	366038	366038	16,2	0,39
7.1.Образование	11366		0,5	72385	3,2			83751	83751	3,7	0,09
7.2.Культура и искусство	964		0	8584	0,4			9548	9548	0,4	0,01
7.3.Средства массовой информации	1049		0	1106	0			2154	2154	0,1	0
7.4.Защита и сохранение и физическая культура	4302		0,2	51949	2,3			56251	56251	2,5	0,06
7.5.Социальная политика	13661		0,6	26865	1,2			40526	40526	1,8	0,04
7.6 За счет внебюджетных фондов						173808	7,7	173808	173808	7,7	0,18
Пенсионный фонд						125039	5,5	125039	125039	5,5	0,13
Фонд соц.страхов.						20099	0,9	20099	20099	0,9	0,02
Фонд занятости						6753	0,3	6753	6753	0,3	0,01
Фонд соц.поддерж. населения						71	0	71	71	0	0
ФОМС и территориальные ФОМС						21846	1	21846	21846	1	0,02
8.Обслуживание государственного долга	126672		5,6					126672	126672	5,6	0,13
8.1.Обслуживание внутреннего долга	105667		4,7								
в тв ч. обслуживание ГКО, ОФЗ, КО	92496		4,1								
8.2.Обслуживание внешнего долга	21005		0,9								
9.Пополнение государственных запасов и резервов	8999		0,4					8999	8999	0,4	
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов	16473		0,7	4423	0,2			20897	20897	0,9	
11.Прочие расходы	64388		2,9	15012	0,7	29159	1,3	51557	51557	2,3	
11.1.Финансовая помощь другим уровням власти	46327		2,1	28	0	2487	0,1	x	x	x	
- Дотации, переданные бюджетом субъектов РФ для ЗАТО								x	x	x	
- Дотации, переданные ЗАТО	2085		0,1					x	x	x	
- Субвенции	2651		0,1			2487	0,1	x	x	x	

- Трансферты для выравнивания доходов	15239	0,7									x	x	
- Трансферты за счет НДС	8150	0,4									x	x	
- Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	18202	0,8	28	0							x	x	
11.2.Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	9901	0,4	14984	0,7							24884	1,1	
11.3. Дотации внебюджетным фондам	8160	0,4									x	x	
11.2.Прочие расходы внебюджетных фондов					26672	1,2	26672				26672	1,2	
ИТОГО РАСХОДОВ	420396	18,6	339275	15	223774	9,9	926442				926442	41,1	
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	21746	1	3538	0,2			20113				0,9		
1.Бюджетные ссуды	13697	0,6	3538	0,2			12065				0,5		
Ссуды бюджетам	10424	0,5	112	0			x				x		
Возврат ссуд бюджетами	5278	0,2	88	0			x				x		
Зачет ссуд бюджетами							x				x		
Бюджетные ссуды, выданные министерствам, ведомствам, предприятиям и организациям	11066	0,5	8247	0,4			19313				0,9		
Возврат ссуд министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями	2515	0,1	4733	0,2			7248				0,3		
2. Государственные кредиты странам СНГ	-3281	-0,1					-3281				-0,1		
Предоставлено кредитов	66	0					66				0		
Погашено кредитов	3347	0,1					3347				0,1		
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-5584	-0,2					-5584				-0,2		
Предоставлено кредитов	776	0					776				0		
Погашено кредитов	6360	0,3					6360				0,3		
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	13650	0,6					13650				0,6		
Предоставлено кредитов	13781	0,6					13781				0,6		
Погашено кредитов	132	0					132				0		

Фонд соц.страх.						28131,8	1,1	28131,8	1,1	3
Фонд занятости населения						7627,8	0,3	7627,8	0,3	0,8
Фонд соц. поддержки нас.						0	0	0	0	0
ФОМС и территориальные ФОМС						17082,2	0,6	17082,2	0,6	1,8
Территориальные ДФ						78,4	0			
9. Прочие внебюджетные фонды						990,2	0	990,2	0	0,1
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	243547,8	9,1	328988,6	12,3	204554,5	7,6	777090,9	29,1	83,3	
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ										0
1. Доходы от государственной собственности или от деятельности	6746,1	0,3	4804,5	0,2				11550,6	0,4	1,2
1.1. Перечисление прибыли Центрального Банка РФ	1985	0,1						1985	0,1	0,2
1.2. Прочие поступления от государственной собственности или деятельности	4761,1	0,2						4761,1	0,2	0,5
2. Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	18767,7	0,7	4542,8	0				23310,5	0,9	2,5
3. Доходы от реализации государственных запасов	5341,3	0,2		0				5341,3	0,2	0,6
4. Доходы от продажи земли и нематериальных активов	13,6	0	175,4	0				189	0	0
5. Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников	0	0		0				0	0	0
6. Административные платежи	11,2	0	671,7	0				683	0	0,1
7. Штрафные санкции	205,4	0	913,1	0,4	7796,8	0,3	8915,3	0,3	1	
8. Доходы от внешнеэкономической деятельности	8547,3	0,3	24,3	0				8571,6	0,3	0,9
9. Прочие неналоговые доходы	2086	0,1	9978	0,4				12063,9	0,5	1,3
10. Безвозмездные перечисления от других уровней власти	105	0	49903,4	1,9	37325,4	1,4	x	x	x	
10.1. Дотации	0	0	3345,9	0,1	37325,4	1,4	x	x	x	
в т.ч. из федерального бюджета					31849,9	1,2				
в т.ч. из местных бюджетов					5475,5	0,2				

10.2. Субвенции	0		2400	0,1					x	x	
10.3. Средства, перечисляемые по взаимным расчетам	105		11499,4	0,4					x	x	
10.4. Грансферты	0		23088,2	0,9					x	x	
10.5. Грансферты за счет НДС			9569,9	0,4							
11. Прочие безвозмездные поступления	0		213,2	0					213,2	0	0
12. Доходы от государственных предприятий и учреждений	0,4								0,4	0	0
13. Поступления доходов на счета налоговых органов	0		959,9	0					959,9	0	0,1
14. Доходы от государственных внебюджетных фондов			7894,5	0,3					x	x	x
15. Прочие доходы государственных внебюджетных фондов					40137,7				40137,7	1,5	4,3
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	41824		80081	3	85260				111936,5	4,2	12
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	38322		5969,9	0,2					44291,9	1,7	4,8
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)	859,6		113,7	0					973,3	0	0,1
ВСЕГО ДОХОДОВ	322834,2	12,1	414925,8	15,5	289814,5				932346	34,9	100
РАСХОДЫ											
1. Государственное управление	9669,3	0,4	18899,7	0,7					28569,1	1,1	2,4
2. Международная деятельность	8177	0,3							8177	0,3	0,7
3. Национальная оборона	79692,1	3							79692,1	3	6,8
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	43652,3	1,6	13755,1	0,5					57407,4	2,1	4,9
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	9548,9	0,4	575,4	0	16,8				10141,1	0,4	0,9
6. Государственные услуги народному хозяйству, в т.ч.:	52342	2	166177,7	6,2	30270,6				248790,2	9,3	21,3
6.1. Промышленность, энергетика и строительство	26563,2	1	18709,3	0,7					45272,5	1,7	3,9
6.2. Сельское хозяйство и рыболовство	12134	0,5	19219,5	0,7					31353,6	1,2	2,7
6.3. Охрана окружающей среды и природных ресурсов.	2500,2	0,1	1470	0,1					3970,2	0,1	0,3

ИТОГО ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	53469,1	2	-217,2	0					
ВСЕГО ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	162786,4	6,1	31989,9	1,2	16086,1	0,6			