

МЕЖДУНАРОДНЫЙ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЦЕННЫХ БУМАГ
КАК НЕИНФЛЯЦИОННОГО
ИСТОЧНИКА ПОКРЫТИЯ
ДЕФИЦИТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
БЮДЖЕТА**

*Работа проведена
при поддержке программы
TASIS-ACE*

Москва 1997

Работа подготовлена в соответствии с исследовательским проектом аналогичного названия, поддержанным программой Европейских Сообществ TASIS-ACE (проект T94-1058-R). Авторы выражают глубокую признательность за эту поддержку. Проект завершен в первой половине 1997 года.

Авторский коллектив проекта: профессор, д.э.н. Виктор Стародубровский, заместитель генерального директора Международного научно-исследовательского института проблем управления, Россия (руководитель); профессор, д.э.н. Курт Рудольф, Центр повышения квалификации AWUS, Германия (контрактор); д.э.н. Сергей Синельников-Мурылев, заместитель директора, заведующий лабораторией государственных финансов Института проблем переходного периода, Россия; профессор, д.э.н. Сергей Красильников, заведующий отделом Международного научно-исследовательского института проблем управления, Россия; к.э.н. Александр Иванов, заведующий лабораторией Международного научно-исследовательского института проблем управления, Россия; Борис Луняков, заведующий лабораторией Международного научно-исследовательского института проблем управления, Россия; доктор Теадорус ван дер Вельде, директор факультета экономики и управления Политехнического института, Нидерланды; доктор Роберт Скарренберг, экономист Открытого Университета, Нидерланды.

Вданную публикацию включены материалы, подготовленные российскими участниками проекта и обсужденные всеми авторами. Полный текст исследования по проекту будет опубликован дополнительно на английском языке.

Раздел 2 «Бюджетный дефицит в России в 1992-1996 гг.» и подраздел 6.3. «Динамика государственного долга» написаны д.э.н. Синельниковым-Мурылевым. Остальные разделы подготовлены коллективом авторов Международного научно-исследовательского института проблем управления.

Обработка информации и оформление работы обеспечено сотрудницами Международного научно-исследовательского института проблем управления Галиной Дмитриевой и Анжелиной Поцелуевой, которым авторы приносят глубокую благодарность.

2. БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1992-1996 ГГ.

2.1. КРАТКАЯ ПРЕДЫСТОРИЯ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ В РОССИИ

Переломным годом, положившим начало ряду процессов, которые стали толчком для возникновения острого бюджетного кризиса 1990-1991 годов явился 1985 год (см. рисунок 1).

В числе этих процессов, в первую очередь, следует отметить очередной этап осуществления частичных реформ экономики централизованного планирования. Вторым фактором явилось неблагоприятное изменение условий внешней торговли, выразившееся в ухудшении конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей, и соответствующем снижении доходов бюджета от внешнеэкономической деятельности. Третий фактор — начало реализации экономической политики т.н. «Ускорения социально-экономического развития», вызвавшей резкий рост объемов государственных капитальных вложений, увеличивших расходы бюджета.

Кроме того, можно отметить специфические для СССР факторы, которыми являются, во-первых, развертывание кампании, направленной против пьянства и алкоголизма, сократившей поступление в бюджет налога с оборота, во-вторых, увеличение военных расходов, связанных с войной в Афганистане и новым витком гонки вооружений, вызванным новым обострением международной обстановки.

В конце 90-х годов процессы либерализации общественной жизни в ходе горбачевской «перестройки» вызвали всплеск популистских решений в области финансовой политики, что привело к дальнейшему усугублению бюджетных проблем. Была начата пенсионная реформа, реализация целого ряда социальных программ. В таблице 1 приведены данные об исполнении Государственного бюджета СССР в 80-е годы. Из нее видно, что начиная с 1985 года все вышеперечисленные факторы привели к росту бюджетного дефицита с 1,7% ВВП до 9,7% ВВП в 1990 году.

ДОХОДЫ, РАСХОДЫ И ДЕФИЦИТ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР В % ВВП В 1950-1990 гг.

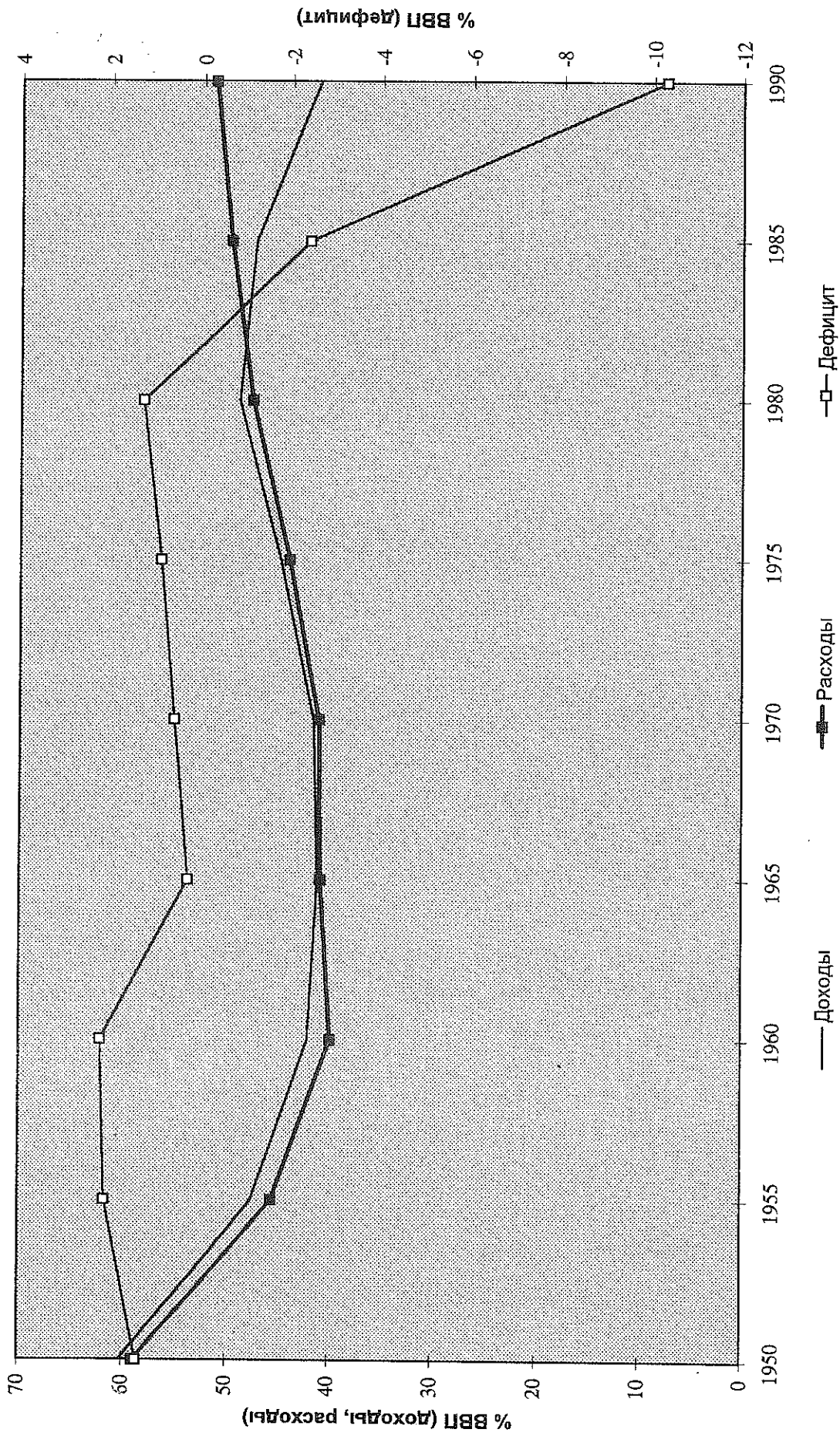


Рис. 1

**Таблица 1. Государственный бюджет СССР по основным разделам
1980-1990 гг. (% ВВП)**

Годы	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
Всего доходов	48,9	49,7	50,2	48,7	49,2	48,0	46,5	45,9	43,3	42,6	41,0
налог с оборота	15,2	15,6	14,3	14,0	13,4	12,6	11,5	11,4	11,5	11,8	12,1
платежи государственных предприятий и хозяйственных организаций из прибыли (дохода)	14,5	14,3	14,6	14,5	15,1	15,4	16,2	15,4	13,7	12,2	11,7
подходный налог с кооперативных и общественных предприятий и организаций	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
средства государственного социального страхования	2,3	2,3	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	4,3
государственные налоги с населения	4,0	4,0	3,8	3,8	3,8	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	12,7	13,2	14,1	13,0	13,4	4,2	4,1	3,9	4,1	4,0	3,0
Всего расходов	47,6	48,0	48,8	48,2	48,6	49,7	52,2	52,2	52,5	51,2	51,3
Народное хозяйство	26,0	26,3	28,1	27,4	27,7	28,2	28,3	27,5	27,8	21,2	19,8
Социальные и культурные услуги	16,0	16,1	15,6	15,6	15,7	16,2	16,7	17,0	17,3	15,8	17,0
Оборона	2,8	2,6	2,4	2,3	2,2	2,5	2,4	2,5	2,3	8,0	6,9
Управление	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
ВЭД	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	2,3	3,0	3,0	3,0	2,9
Прочие	2,4	2,6	2,3	2,4	2,6	0,6	2,1	2,0	1,8	2,8	4,3
СПРАВОЧНО: ВВП (млрд.руб.)	619	646	703	735	764	777	799	828	875	943	1000

Источник: Госкомстат РФ.

1990 — 1991 годы характеризовались проведением масштабной налоговой реформы, призванной адаптировать экономику к новым условиям хозяйствования, а также повысить поступления в бюджет. В ее рамках были приняты Закон о налогах с предприятий, Закон о налоге с продаж, Закон о подоходном налоге, в целом изменившие структуру налоговой системы СССР.

Данная попытка увеличения в 1991 году доли обязательных налоговых изъятий должна была, по замыслу союзного правительства, компенсировать рост социальных расходов (бюджета и внебюджетных фондов) и резкое увеличение объема ценовых субсидий, вызванное утратой централизованного контроля за ценами. В результате формально и союзному и российскому правительствам в проектах бюджетов на 1991 удалось удержать размеры дефицита в разумных рамках. Дефицит союзного бюджета составлял около 2,3% прогнозного ВВП СССР, дефицит российского — 2,7% ВВП Российской Федерации. Однако уже в первом квартале обнаружилось явное несоответствие плановых показателей реалиям.

К середине 1991 года стала отчетливо проявляться неспособность союзных властных структур справиться с ситуацией, тогда как набирала обороты российская государственная система. В итоге подобное противоречие вылилось в принятие декларации о суверенитете России, и далее ряда Законов о применении союзных налогов на территории РСФСР.

Дефицит союзного бюджета на IV квартал по проекту должен был быть профинансирован только за счет кредитной эмиссии, более чем вдвое превышающей объемы утвержденных на этот период доходов. Такое решение центра оказалось неприемлемым для республик. Закон РСФСР «О взаимоотношениях с союзным бюджетом до конца 1991 года», принятый 5 декабря 1991 года, предусматривал прекращение перечислений с 1 ноября 1991 года в союзный бюджет доходов, собиравшихся на территории России. Верховный Совет РСФСР принял на себя обязательства финансировать до конца года расходы, покрывавшиеся ранее за счет союзного бюджета и фонда стабилизации экономики.

Таким образом, ситуация с исполнением союзного бюджета в сопоставимых условиях может быть отслежена только до

октября 1991 года. В целом за 1991 год невозможно сколь-нибудь точно оценить параметры бюджета как России, так и СССР. По официальным данным, дефицит союзного бюджета составил в совокупности с фондом стабилизации экономики около 6% ВВП бывшего СССР (ВВП -2100 млрд. руб.) при доходах — 7,5% ВВП. Дефицит российского бюджета вместе с расходами, перешедшими в четвертом квартале от союзного правительства к российскому, а также с учетом расходов на субсидии к ценам на сельскохозяйственную продукцию, осуществленных за счет кредитов Центрального банка достиг 7,3% российского ВВП (ВВП — 1300 млрд. руб.), в т.ч. дефицит республиканского бюджета — 8,5 % ВВП. Доходы российского бюджета составили около 25% ВВП. В целом дефицит консолидированного бюджета государств, входивших в состав СССР, увеличился с 8% ВВП в 1990 году до примерно 14 — 15% в 1991 году. Доходы консолидированного бюджета составляли около 38% ВВП, расходы (вместе с внебюджетными фондами) — около 53% ВВП.

Однако приведенные официальные данные не учитывают ряда квазибюджетных операций союзного и республиканских правительств. По оценкам Мирового Банка, бюджетный дефицит РСФСР был профинансирован за счет вынужденных сбережений населения и предприятий. Денежно-кредитная система получила от предприятий ресурсы в размере 10,3% . Ресурсы в объеме 22,1% ВВП поступили из вкладов населения. Активный баланс внешних текущих счетов России составил 1,5% ВВП. Таким образом, бюджетный дефицит в России в 1991 году определился в размере 30,9% ВВП (Russian Economic Reform, 1992).

Основная финансовая проблема экономической реформы заключалась и в крайне высоком уровне государственных расходов. В период господства командной системы низкая эффективность хозяйствования до определенных пределов компенсировалась огромными масштабами государственных инвестиций. Возможность осуществления значительных инвестиционных программ, в свою очередь, основывалась на жестко централизованной бюджетной системе. Государство собирало в бюджет все финансовые ресурсы предприятий, излишние с точки зрения

центра, затем они перераспределялись в пользу нуждающихся в поддержке предприятий и отраслей. В такой системе не возникало вопроса о стимулировании сбережений и направлении их в наиболее эффективные инвестиционные проекты. В ходе постепенной деградации инструментов и рычагов административно-командной системы усиливался кризис государственных финансов. Государство оказалось не способным централизовать ресурсы, необходимые для финансирования государственных расходов. В результате к началу радикальных реформ Россия подошла с крайне высоким уровнем бюджетного дефицита, при государственных расходах 55%-60% ВВП и значительно меньших доходах консолидированного бюджета — 40%-45% ВВП.

Динамика доходов, расходов и дефицита бюджета России после начала реформы приведена на рисунках 2, 3. Легко видеть, что в бюджетной политике 1992-1995 годов чередовались многочисленные периоды ужесточений и ослаблений.

Они объясняются как политическими причинами, так и общей экономической ситуацией. В последующих разделах мы подробно рассмотрим отдельные этапы бюджетной политики и ее влияние на макроэкономические процессы.

2.2. Бюджетный дефицит в 1992 году

В проводимой в 1992 году финансовой политике могут быть выделены три 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.

Проведенная в 1992 году либерализация большей части цен практически лишь узаконила факт полного развала системы государственного централизованного ценообразования и реализовала переход инфляции из подавленной формы в открытую. При этом стремление нового правительства избежать гиперинфляции в ходе либерализации цен и ликвидации денежного навеса потребовало проведения жесткой бюджетной и кредитно-денежной политики (Гайдар, 1993).

ДОХОДЫ, РАСХОДЫ И ДЕФИЦИТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

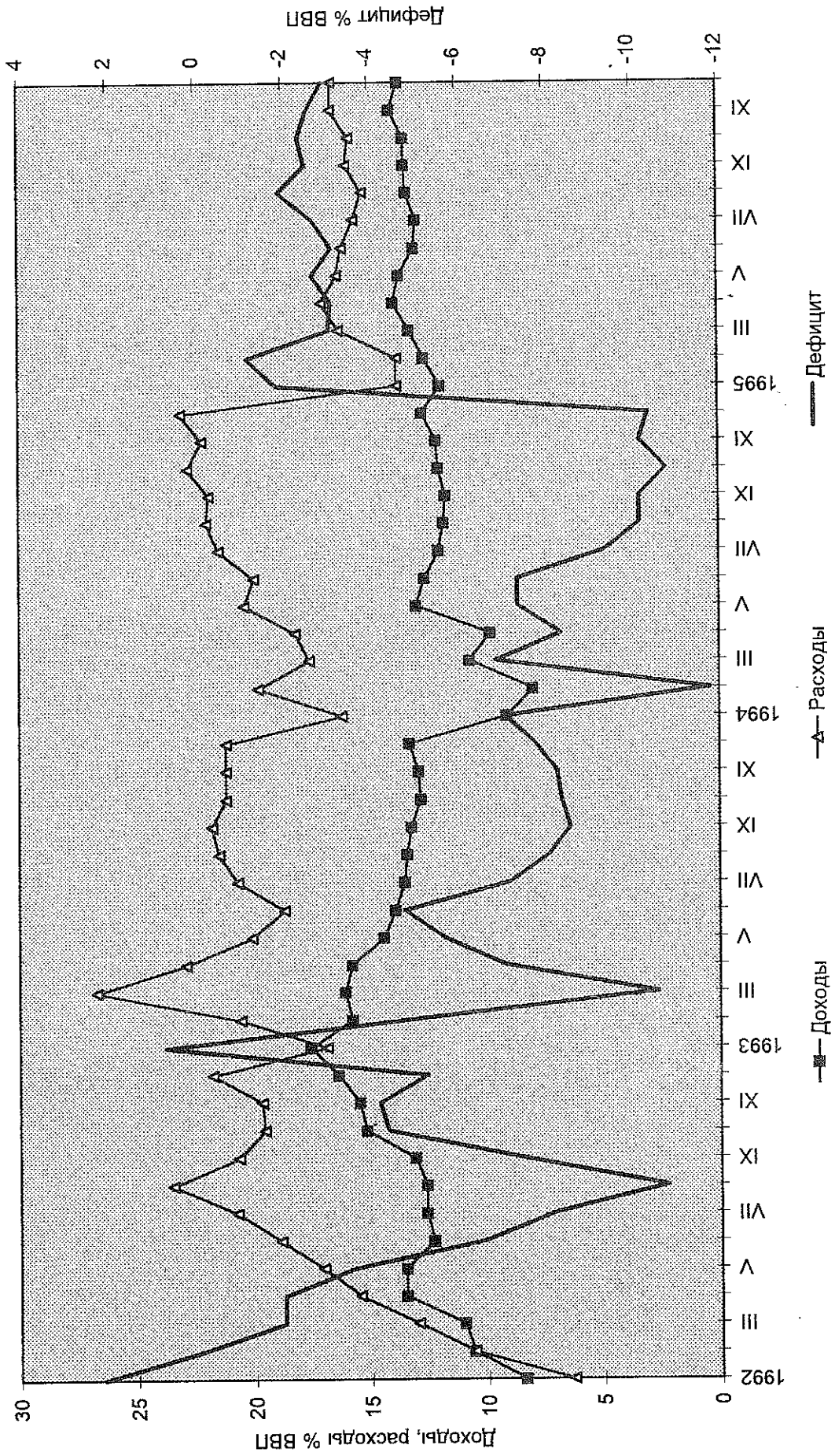


Рис. 2

ДОХОДЫ, РАСХОДЫ И ДЕФИЦИТ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА (% ВВП)

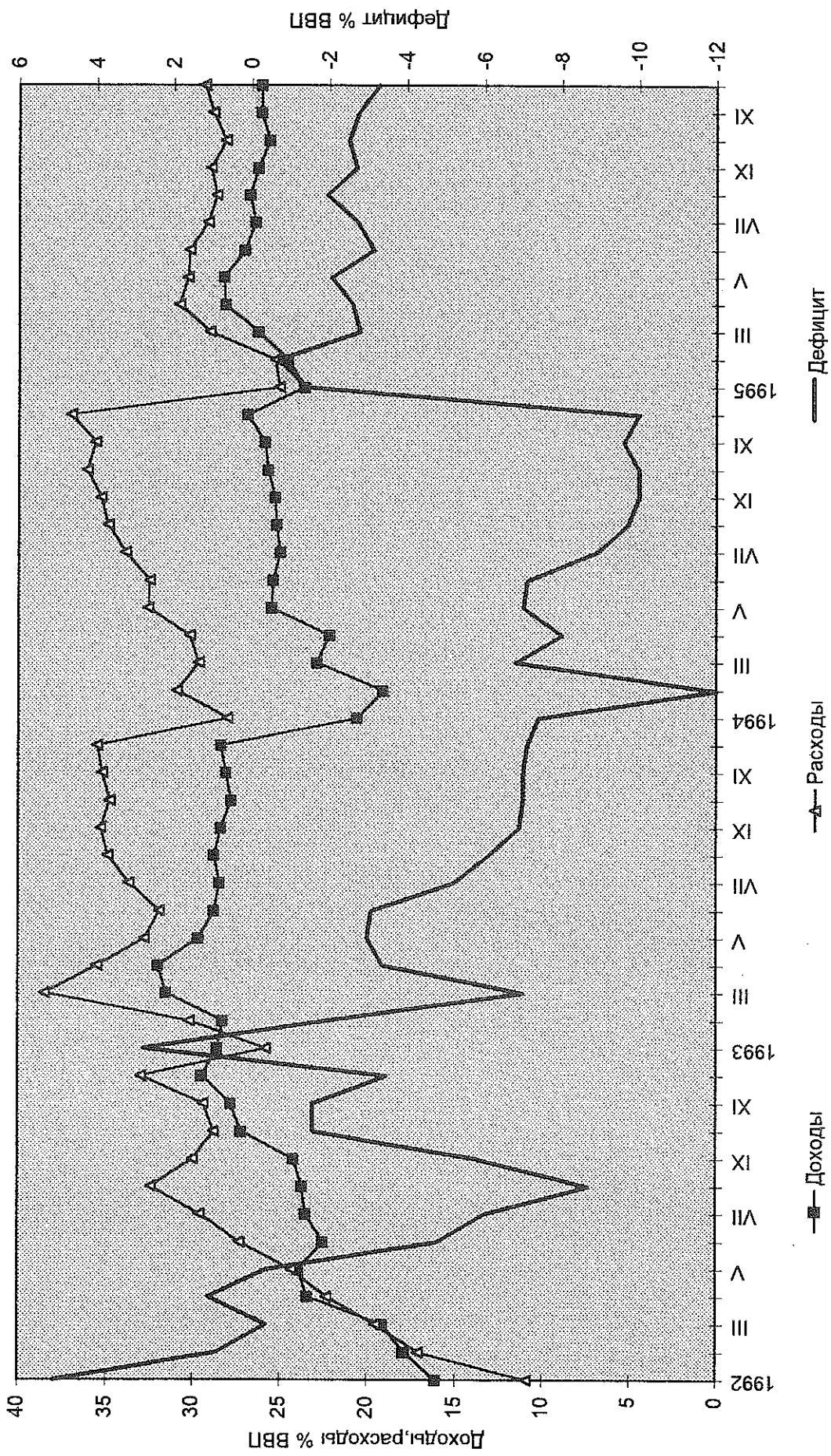


Рис. 3

В целом в первой половине 1992 года правительству удалось 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. Разумеется, долго такая ситуация сохраняться не могла. Тем более, что наименее индексированными при этом оказывались социальные расходы государства.

Данные о ежемесячном исполнении консолидированного и федерального бюджетов нарастающим итогом сведены в таблицы 2 и 3:

2.2.1. Первая фаза: жесткая бюджетная политика при ликвидации денежного навеса

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 в ВВП. В уточненном Верховным Советом России варианте бюджета на первый квартал был предусмотрен дефицит республиканского бюджета в размере 64,7 млрд. руб. или 5,8% прогнозного ВВП России. Фактически же дефицит республиканского бюджета за январь – март составил 50,5 млрд. руб. (около 3,8% ВВП) с учетом расходов, предусмотренных планом первого квартала, но профинансированных в апреле, а без учета данных расходов (по кассовому исполнению) – около 2% ВВП. При этом в условиях серьезного недопоступления доходов по сравнению с запланированными расходная часть бюджета исполнялась в меру поступления доходов. В целом расходная часть бюджета исполнена на 85% уточненного плана.

Дефицит федерального бюджета финансировался за счет кредитов Центрального банка РФ. В первом квартале 1992 года при росте объема кредитов ЦБ на 70% кредиты правительству составили около 30% этого прироста, кредиты коммерческим банкам – 60%, кредиты государствам рублевой зоны – 10%.

Таблица 2. Исполнение консолидированного бюджета России в 1992 г. (в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Подоходный налог с физических лиц	1,7	1,6	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,4
2. Налог на прибыль предприятий	5,6	7,0	6,7	9,7	10,3	9,5	9,9	9,4	8,7	9,7	9,3	8,9
3. НДС	3,3	4,9	5,8	6,5	6,4	6,5	6,9	7,2	7,9	9,6	10,2	11,1
4. Спецналог	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Акцизы	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2
6. Налоги на внешнюю торговлю	0,2	0,6	0,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,9	2,1	2,2	2,6
7. Прочие налоги	1,0	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	1,2	1,6	1,7	2,1
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ОСТУПЛЕНИЯ	13,2	16,2	16,8	21,5	22,0	21,2	22,0	22,1	22,9	26,3	26,7	28,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	2,9	1,8	2,3	1,9	1,8	1,3	1,6	1,6	1,3	1,0	1,1	1,2
ИТОГО: ДОХОДОВ	16,1	17,9	19,1	23,4	23,9	22,5	23,5	23,7	24,2	27,2	27,8	29,5
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	10,9	16,9	18,8	22,2	24,1	26,9	29,0	30,5	29,1	28,1	28,7	32,4
1. Государ. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	0,2	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6

I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2. На оборону	2,5	3,5	3,1	3,8	4,7	4,7	4,8	5,0	4,8	4,2	4,3	4,7
3. На содержание правоохранительных органов		1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4
4. На науку	0,2	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
5. Социальные и коммунальные услуги	3,6	4,7	5,0	5,3	5,6	6,8	6,9	7,9	7,9	7,6	7,4	8,1
6. Государственные услуги, предоставленные народному хозяйству	3,5	4,9	5,8	6,7	7,6	8,4	9,7	10,7	9,9	9,5	9,9	11,4
7. Прочие функции	0,8	1,6	3,1	4,3	4,0	4,7	5,2	4,3	4,1	4,4	4,8	5,6
7.1. Прочие расходы	0,8	1,4	2,2	2,8	2,8	3,6	3,9	3,0	2,9	2,7	2,7	3,3
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	0,0	0,3	0,9	1,6	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,7	2,0	2,3
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,0	0,2	0,8	0,2	0,2	0,4	0,5	1,9	0,9	0,7	0,7	0,6
1. Предприятиям	0,0	0,2	0,8	0,2	0,2	0,4	0,5	1,9	0,9	0,7	0,7	0,6
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	10,9	17,1	19,5	22,3	24,3	27,3	29,6	32,4	30,0	28,8	29,4	33,0
ДОХОДЫ И ДОГАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	5,1	0,9	-0,4	1,1	-0,4	-4,8	-6,0	-8,7	-5,8	-1,6	-1,6	-3,5

Таблица 3. Исполнение федерального бюджета России в 1992 г. (в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Налог на прибыль предприятий	2,5	3,5	3,6	5,0	5,2	4,5	4,5	4,2	3,8	4,3	4,0	3,8
2. НДС	3,1	4,2	4,6	5,2	5,1	5,0	5,3	5,5	6,0	7,5	7,8	8,3
3. Акцизы	0,0	1,0	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6
4. Налоги на внешнюю торговлю	0,0	0,5	0,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,9	2,1	2,2	2,5
5. Прочие налоги	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,7
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	6,7	9,3	9,7	12,4	12,4	11,5	11,7	11,7	12,4	14,8	14,8	15,8
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	1,7	1,2	1,4	1,1	1,1	0,8	0,9	0,9	0,8	0,4	0,6	0,6
ИТОГО: ДОХОДОВ	8,4	10,6	11,0	13,5	13,5	12,3	12,6	12,6	13,1	15,2	15,5	16,4
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	6,3	10,5	12,0	15,1	16,6	18,4	20,0	21,4	19,5	18,6	18,8	21,3
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2. На оборону	2,5	3,5	3,1	3,8	4,7	4,7	4,8	5,0	4,8	4,3	4,3	4,7
3. На содержание правоохранительных органов	0,8	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
4. На науку	0,2	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
5. Социальные и коммунальные услуги	0,8	1,6	1,3	1,6	1,6	2,1	2,1	3,2	3,0	2,7	2,5	2,7
6. Государственные услуги, предоставленные народному хозяйству	1,5	3,0	3,2	3,9	4,5	4,7	5,9	6,5	5,6	5,3	5,4	6,1
7. Прочие функции	0,2	0,5	4,6	4,3	3,9	4,9	5,1	4,4	4,1	4,3	4,5	5,6
7.1. Прочие расходы	0,2	0,2	1,2	1,7	1,6	2,3	2,8	1,9	1,7	1,5	1,6	1,9
7.2. Расходы на ВЭД	0,0	0,3	0,8	1,6	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,7	2,0	2,3
7.3. Субвенции другим уровням государственного управления	0,0	0,0	0,7	1,1	1,1	1,4	1,1	1,3	1,2	1,0	0,9	1,4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,0	0,1	,0	0,4	0,5	0,5	0,8	2,0	1,2	1,0	0,9	0,5
1. Другим уровням государственного управления	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,1
2. Предприятиям	0,0	0,1	0,8	0,2	0,2	0,4	0,5	1,9	0,9	0,7	0,6	0,4
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	6,3	10,6	13,0	15,5	17,1	18,9	20,8	23,5	20,7	19,6	19,7	21,8
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	2,1	-0,1	-2,0	-2,0	-3,6	-6,6	-8,2	-10,8	-7,5	-4,4	-4,2	-5,3

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

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).

2.2.2. Вторая фаза: усиление популизма и ослабление бюджетной 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 (методика учета подобных кредитов и некоторых других расходов бюджета искажала реальную ситуацию с бюджетными показателями и наша попытка устранить эти недостатки представлена ниже в разделе 2.2.4. 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 (4% годового ВВП) и предприятиям, осуществляющим завоз товаров в районы Крайнего Севера (1,3% годового ВВП). Всего за июль-сентябрь 1992 года различным отраслям народного хозяйства было выделено около 1,5 трлн. руб. (порядка 8,3% годового ВВП) льготных кредитов (Финансы в Российской Федерации..., 1994). При этом средства на их обслуживание выделялись из республиканского бюджета.

Доля кредитов правительству в общем объеме кредитов Центрального Банка увеличилась во 2-м квартале до 38%.

Активное сальдо торговли с государствами рублевой зоны привело к росту доли кредитов этим государствам до 30%, 3 % составили кредиты коммерческим банкам. В целом объем кредитов ЦБ увеличился за второй квартал в 2,9 раза по сравнению с предыдущим кварталом.

Рост расходов наряду с недопоступлением доходов бюджета по сравнению с предполагаемыми привели к резкому ухудшению состояния государственных финансов. Дефицит республиканского бюджета, расходы которого нарастали примерно с той же скоростью, как и консолидированного, за первую половину 1992 года составил 6,6% ВВП (без отмеченных квазибюджетных операций). При этом в апреле, мае, июне было профинансировано 70% плановых расходов второго квартала. Доходов же было получено 73% от ожидавшихся во втором квартале.

В июле дефицит федерального бюджета достиг 8,2% ВВП. За восемь месяцев он составил 10,8% ВВП.

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

2.2.3. Третья фаза: ужесточение бюджетной политики на фоне противостояния ЦБ и Правительства

Вследствие описанных причин усиление рестриктивного характера бюджетной политики осенью 1992 года вновь стало одной из главных макроэкономических задач Правительства. Чтобы не превышать предельный размер дефицита федерального бюджета, установленный законом «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год» (901,5 млрд. руб.), нужно было удержать прирост дефицита в сентябре — декабре в пределах 130 млрд. руб., что составляло 13,6% годовой величины дефицита. Однако конфронтация правительства с парламентом и поддерживаемым им Центральным Банком не позволила скоординировать усилия на реализации стабилизационных мер. Поэтому особенностью осени 1992 года было проведение весьма

жесткой бюджетной политики на фоне значительного ослабления денежной политики.

За октябрь и ноябрь объемы кредитов Центрального Банка правительству практически не увеличивались, но рост объема центрального кредитования в четвертом квартале продолжался, в основном, за счет кредитов коммерческим банкам. Большую роль в этом сыграло проведение зачета взаимных неплатежей предприятий, сопровождавшееся, кроме того, эмиссией, осуществленной осенью 1992 года Центральным Банком РФ.

В сентябре-ноябре были резко сокращены расходы государства. Расходы федерального бюджета снизились с 23,5% ВВП за восемь месяцев до 19,7% ВВП за январь — ноябрь 1992 года. Одновременно в октябре-ноябре 1992 года произошел значительный рост налоговых поступлений. Доходы бюджета налогового характера увеличилась с 23% ВВП в сентябре до 26,7% ВВП в ноябре 1992 года. В результате осенью дефицит республиканского бюджета России снижался даже в абсолютных цифрах, в долях ВВП он уменьшился с 10,8% ВВП в августе 1992 года до 7,5% ВВП в сентябре и 4,4% ВВП в октябре. В январе-ноябре дефицит федерального бюджета несколько вырос в абсолютной сумме, но продолжал снижаться в долях ВВП (до 4,2% ВВП). Разумеется, при этом возникла задолженность бюджета перед учреждениями социальной сферы по оплате труда, нарушились расчеты за поставки вооружений, расчеты с сельским хозяйством и т.д. Эти расходы финансировались по мере поступления доходов.

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

Дефицит федерального бюджета за двенадцать месяцев 1992 года составил 959 млрд. руб. (5,3% ВВП), что лишь немного

больше предельного размера дефицита, установленного законом «О бюджетной системе РФ на 1992 год» (с учетом импортных субсидий и ссуд за вычетом погашений и др. квазибюджетных операций дефицит бюджета в 1992 году был значительно больше, см. ниже раздел 2.2.4.). Превышение доходов над расходами местных бюджетов по итогам года составило 221 млрд. руб.

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

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

2.2.4. Реконструкция бюджетной системы 1992 года

Рассмотренные нами в предыдущем разделе данные об исполнении бюджетов основываются в основном на Месячных отчетах об исполнении бюджетов в Российской Федерации, подготавливаемых Министерством Финансов. Однако эти отчеты не учитывали в 1992 — 1994 годах многих финансовых операций правительства. Поэтому, как и в других странах, осуществляющих переход к рыночной экономике, (см. Танзи, 1983) бюджетная статистика и, в частности, официальный показатель дефицита бюджета плохо характеризует экономическую политику в целом. Для более адекватного представления о размерах дефицита в данном разделе мы рассмотрим проведенные автором реконструкции доходов и расходов государства в 1992 — 1994 годах, которые приближены к принятым в мировой практике стандартам. В 1995 г. погрешность была уже значительно меньше. При работе над ними кроме статистики Министер-

ства финансов использовалась информация Центрального банка РФ, Госкомстата РФ, Госналогслужбы РФ, Министерства внешнеэкономических связей РФ, Минэкономики РФ, внебюджетных фондов (см., также Sinelnikov, Reznikov, 1995).

В таблице 4 приведена реконструкция консолидированного бюджета России, включая внебюджетные фонды в 1992 году. При этом бюджетная статистика Минфина РФ была скорректирована нами при оценке как доходов, так и расходов бюджета.

Кроме изменения классификации доходов при оценке их величины необходимо учитывать средства, которые государство получало в первом полугодии 1992 году в результате обязательной реализации части валютной выручки предприятий-экспортеров по завышенной обменной ставке (0,018 долл./руб.). При оценке расходов в 1992 году необходимо принимать во внимание субсидирование импорта, неучитываемое в статистике Минфина РФ. В приведенной реконструкции в состав консолидированного бюджета включены данные о доходах и расходах внебюджетных фондов.

Стоит также обратить внимание на то, что в состав республиканских бюджетных показателей включены описанные выше операции Правительства, профинансированные за счет кредитов ЦБ: ссуды предприятиям, кредиты государствам СНГ, и т.д. Реконструкция системы государственных финансов в 1992 году показывает, что доходы бюджета и внебюджетных фондов составили около 50% ВВП. Это примерно соответствует уровню, наблюдавшемуся в СССР в относительно благополучные с точки зрения состояния финансов 1980-1985 годы и значительно выше, чем в 1991 году.

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

При анализе бюджета 1992 -1994 годов необходимо принимать во внимание завышенный характер оценки тех составляющих доходов и расходов, которые первоначально номинированы в иностранной валюте. С учетом этого обстоятельства расходы консолидированного бюджета в России за 1992 год составили 59,7 % ВВП.

Таблица 4. Реконструкция государственных доходов и расходов в Российской Федерации в 1992 г.

	Республикан- ский бюджет			Местные бюджеты			Внебюджетные фонды			Консолидированный бюджет			
	млрд. руб	% ВВП	4	млрд руб.	% ВВП	5	млрд руб.	% ВВП	7	млрд. руб.	% ВВП	8	% бюджета
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ													
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль в т.ч. Подоходный налог с физических лиц Налог на прибыль предприятий	646	3,6	1353	431	7,5	2,4	1999	11,1		22	431	2,4	5
2. Отчисления в фонды социального страхования	646	3,6	922		5,1		1568	8,7		18	2150	11,9	24
3. Налоги на собственность	19	0,1	109		0,6		128	0,7		1			
4. Внутренние налоги на товары и услуги в т.ч. НДС	1701	9,4	720		4,0		2421	13,4		27	1999	11,1	22
Акцизы	101	0,6	111		0,6		212	1,2		2			
5. Налоги на внешнюю торговлю	689	3,8	8		0,0		697	3,9		8			
6. Прочие налоги	93	0,5	81		0,4		173	1,0		2			
7. Внебюджетные фонды							1212	6,7		14			
ИТОГО: НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ	3148	17,4	2271		12,6		3362	18,6		99			
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	34	0,2	30		0,1		64	0,3					
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	19	0,1	43		0,2		62	0,3		1			

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ИТОГО: ДОХОДОВ	3201	17,7	2344	13,0	3362	18,6*	8906	49,3	100
ДОТАЦИИ			299	1,7	51	0,3			0
ИТОГО: ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	3201	17,7	2643	14,6	3413	18,9	8906	49,3	100
II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ									
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	42	0,2	64	0,4			106	0,6	1
2. На оборону	855	4,7					855	4,7	6
3. На содержание правоохранительных органов	240	1,3	5	0,0			245	1,4	2
4. На науку	104	0,6	3	0,0			107	0,6	1
5. Социальные и коммунальные услуги	489	2,7	971	5,4	1618	9,0	3027	16,8	23
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству	2995	16,6	964	5,3	794	4,4	4753	26,3	36
- Капитальные вложения	315	1,7						0,0	0
- Дотации к ценам	313	1,7						0,0	0
- Субсидии импортерам	1900	10,5					1900	10,5	14
- За счет внебюджетных фондов					794	4,4	794	4,4	6
7. Прочие функции	1184	6,6	246	1,4			1131	6,3	9
8. Прочие расходы	566	3,1					566	3,1	4
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	6475	35,8	2253	12,5	2412	13,4	10790	59,7	81
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2507	13,9	34	0,2			2492	13,8	19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Другим уровням государственного управления	49	0,3							
2. Предприятиям	892	4,9	34	0,2			926	5,1	7
3. Кредиты странам СНГ	1566	8,7					1566	8,7	12
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	8982	49,7	2287	12,7	2412	13,4	13282	73,5	100
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-5781	-32,0	356	2,0	1001	5,5	-4376	-24,2	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	5781	32,0	49	0,3					
1. Внутреннее финансирование	3516	19,5	49	0,3					
1.1. Через другие уровни государственного управления			49	0,3					
1.2. Через Центральный банк	3516	19,5							
1.2.1. Кредиты правительству для покрытия дефицита бюджета	1146	6,3							
1.2.2. Кредиты правительству	2370	13,1							
2. Внешнее финансирование (нетто)	2265	12,5							
СПРАВОЧНО: в 1992 году ВВП составил 18 063 млрд. руб.									

* Данная цифра для сопоставимости с 1994-1995 годами должна быть уменьшена на величину средств внебюджетных фондов, использованных на предприятиях (около 5% ВВП).
 Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ, Госналогслужба РФ, Минэкономики РФ, ЦБ РФ, МВЭС РФ, ГТК РФ, РЦЭР при Правительстве РФ, ЦЭК при Правительстве РФ, ИЭПП, расчеты автора.

Огромные по масштабам кредиты, предоставляемые в 1992 году Россией бывшим республикам Советского Союза, фактически предопределялись тем, что за все время существования СССР Россия была донором по отношению к остальным республикам, особенно в части энергоносителей. Сокращение подобных дотаций являлось серьезной политической проблемой, которая до конца не решена и в настоящее время.

Как видно из таблицы 4, сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений составило в 1992 году 32% ВВП. Что же касается воздействия дефицита государственных финансов на денежную ситуацию, то показателем более информативным, чем дефицит федерального бюджета, рассчитываемый Министерством финансов (5,3% ВВП), является указанное сальдо доходов федерального бюджета и расходов в сумме со ссудами за вычетом погашений, но без учета субсидий импортерам. Этот показатель составил в 1992 году 21,5% ВВП.

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

Финансирование дефицита федерального бюджета осуществлялось за счет внешних кредитов (12,5% ВВП — нетто) и кредитов Центрального Банка России (18,5% ВВП). Как уже отмечалось, к оценке объема внешнего финансирования следует подходить с большой степенью условности из-за различий между текущим курсом и паритетом покупательной способности рубля. Различие же между официальными цифрами внутреннего финансирования и приводимыми в таблице объясняется тем, что в объем внутреннего финансирования через ЦБ России входят как кредиты правительству, направляемые на покрытие дефицита бюджета, так и кредиты, официально в 1992 году в бюджет не включаемые, и направляемые на поддержку предпри-

ятий, осуществляющих конверсию производства военной продукции (0,4% ВВП), на инвестиции (0,6% ВВП), на геолого-разведочные работы (0,1% ВВП), на пополнение оборотных средств предприятий (3,3% ВВП), на кредиты странам СНГ (8,7% ВВП). Макроэкономические показатели за 1992 год представлены на рисунке 4.

2.3. 1993 год – замедление темпов преобразований в бюджетной сфере

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

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

Исполнение консолидированного и федерального бюджетов в 1993 по месяцам нарастающим итогом представлено в таблицах 5 и 6.

2.3.1. Конфронтация Правительства и Парламента на фоне роста бюджетных расходов

Проект бюджетной системы России на 1993 год был подготовлен Минфином России еще осенью 1992 года до отставки Е.Т.Гайдара. Этот проект характеризовала 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 прогнозиро-

ДИНАМИКА КУРСА ДОЛЛАРА И ИНФЛЯЦИИ В 1992 ГОДУ

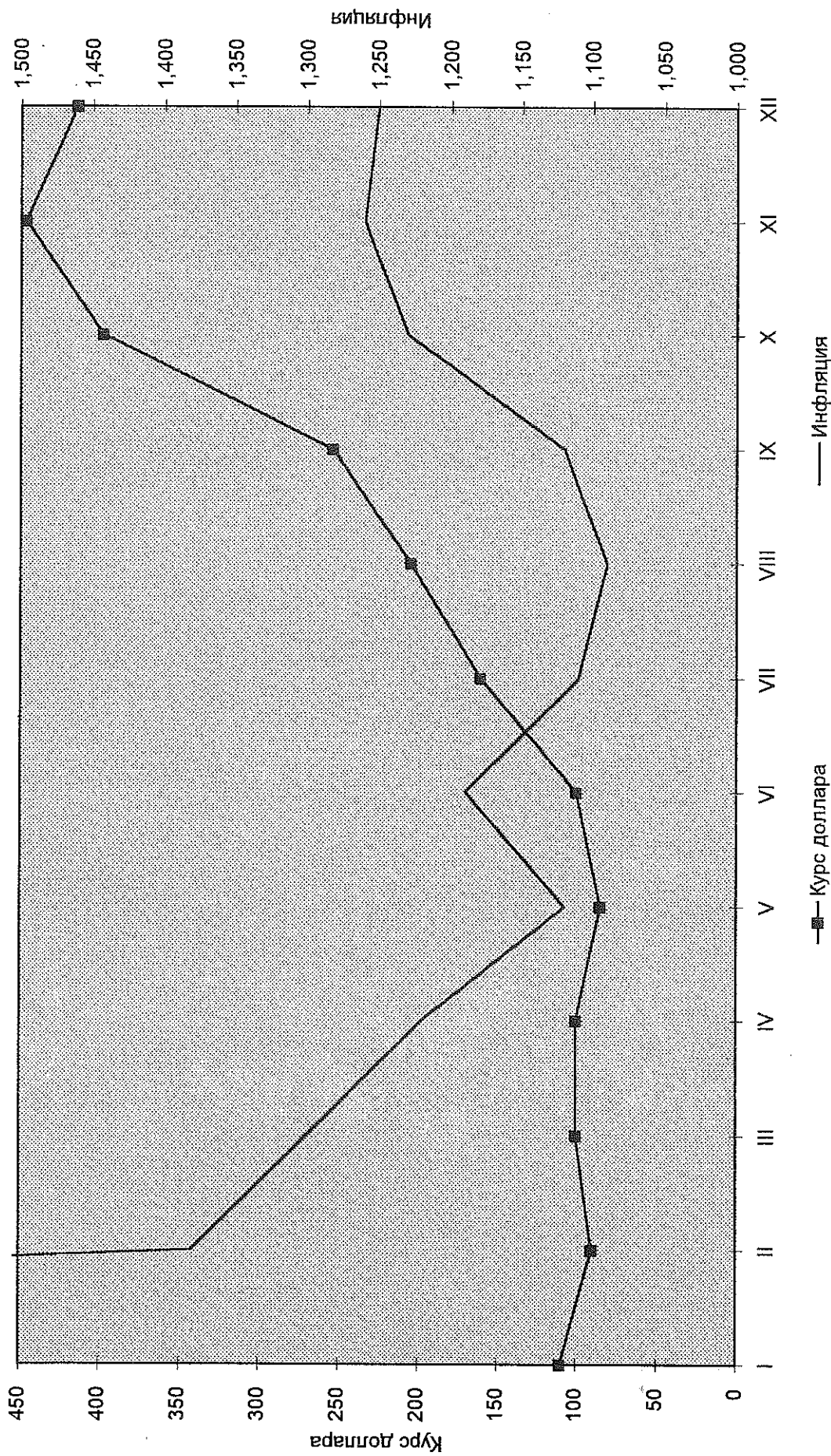


Рис. 4

Таблица 5. Исполнение консолидированного бюджета России в 1993 г. (в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Подоходный налог с физических лиц	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,6	2,7
2. Налог на прибыль предприятий	7,1	8,3	11,5	12,8	11,8	11,1	11,0	11,1	10,7	10,5	10,6	10,3
3. НДС	11,4	10,0	9,5	9,0	8,4	7,9	7,6	7,5	7,4	7,4	7,2	6,9
4. Спецналог	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Акцизы	1,0	0,8	0,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
6. Налоги на внешнюю торговлю	2,7	2,7	2,7	2,4	2,3	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4
7. Прочие налоги	2,3	2,3	2,5	2,9	2,6	2,5	2,5	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	26,9	26,6	29,4	30,7	28,4	26,8	26,3	26,3	25,4	25,2	25,2	24,6
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	1,7	1,7	2,1	1,4	1,3	2,0	2,1	2,5	2,9	2,7	3,0	3,8
ИТОГО: ДОХОДОВ	28,6	28,3	31,5	32,0	29,7	28,8	28,5	28,8	28,4	27,8	28,1	28,4
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	23,4	25,1	34,6	31,5	29,8	28,9	29,9	31,4	32,4	31,8	32,4	33,2
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	0,5	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
2. На оборону	5,7	4,4	6,0	4,8	4,6	4,2	4,0	4,2	4,5	4,4	4,3	4,4

I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
3. На содержание правоохранительных органов	1,6	1,6	1,8	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6
4. На науку	0,5	0,3	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
5. Социальн. и коммунальные услуги	7,3	7,5	8,6	8,6	8,5	8,9	8,8	8,8	9,0	9,1	9,3	9,4
6. Государственные услуги народному хозяйству	4,6	5,7	9,4	8,9	8,7	8,5	8,7	9,2	9,7	9,5	9,7	10,1
7. Прочие функции	3,1	5,0	7,0	6,0	5,0	4,7	5,7	6,4	6,1	5,7	6,0	6,1
7.1. Прочие расходы	1,1	1,9	3,1	2,9	2,6	2,4	2,9	3,5	3,5	3,3	3,5	3,8
7.2. Расходы на внешне-экономическую деятельность	1,2	2,4	2,4	1,9	1,4	1,4	1,9	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,8	0,7	1,5	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2,5	5,1	3,9	4,0	3,0	2,9	3,7	3,5	2,9	3,0	2,7	2,3
1. Предприятиям	2,5	1,5	1,8	1,9	1,7	1,3	2,9	3,0	2,8	2,6	2,5	2,1
2. Недоперечислено доходов бюджету Центральным банком	0,0	3,7	2,1	2,1	1,4	1,7	0,8	0,5	0,1	0,4	0,2	0,2
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	25,8	30,2	38,5	35,5	32,8	31,9	33,7	34,9	35,3	34,8	35,2	35,5
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	2,8	-1,9	-7,0	-3,4	-3,0	-3,1	-5,2	-6,1	-6,9	-7,0	-7,0	-7,1

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

Таблица 6. Исполнение федерального бюджета России в 1993 г. (в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Налог на прибыль предприятий	3,6	3,9	4,7	5,2	4,5	4,0	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	3,4
2. НДС	9,1	7,2	6,3	5,9	5,5	5,1	4,9	4,8	4,8	4,8	4,6	4,5
3. Акцизы	0,6	0,4	0,4	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
4. Спецналог	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Налоги на внешнюю торговлю	2,7	2,7	2,6	2,4	2,2	1,9	1,8	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
6. Прочие налоги	1,0	0,9	0,9	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	17,0	15,0	15,0	15,4	13,9	12,7	12,2	11,8	11,1	11,0	10,7	10,3
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	0,6	0,8	1,1	0,4	0,5	1,2	1,2	1,6	2,1	1,8	2,2	3,0
ИТОГО: ДОХОДОВ	17,6	15,8	16,1	15,8	14,4	13,9	13,5	13,4	13,2	12,8	12,9	13,3
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	14,9	15,8	23,2	19,4	17,5	15,9	17,0	18,6	19,5	18,8	18,9	19,2
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов гос. власти)	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
2. На оборону	5,7	4,4	6,0	4,8	4,6	4,2	4,0	4,2	4,5	4,4	4,3	4,4
3. На содержание правоохранительных органов	1,6	1,5	1,8	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
4. На науку	0,5	0,3	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6
5. Социальные и коммунальные услуги	2,6	2,1	2,3	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,7	1,9	4,1	3,4	3,1	2,7	2,9	2,9	3,1	2,9	2,8	2,8
7. Прочие функции	2,5	5,2	7,6	6,5	5,4	4,9	6,1	7,4	7,5	7,1	7,4	7,7
7.1. Прочие расходы	0,5	1,2	1,8	1,7	1,3	1,3	1,8	2,4	2,5	2,2	2,5	2,7
7.2. Расходы на ВЭД	1,2	2,4	2,4	1,8	1,4	1,3	1,9	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,8	0,7	1,5	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
7.4. Субвенции другим уровням государственного управления	0,0	0,9	1,9	1,8	1,7	1,5	1,6	2,2	2,5	2,5	2,5	2,7
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	2,0	4,8	3,5	3,5	2,6	2,9	3,6	2,9	2,4	2,5	2,3	2,0
1. Другим уровням государственного управления	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
2. Предприятиям	2,0	2,4	4,4	7,1	7,5	8,2	2,3	2,4	2,2	2,0	2,0	1,7
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	0,0	3,7	2,1	2,1	1,4	1,7	0,8	0,5	0,1	0,4	0,2	0,2
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	16,9	20,6	26,7	22,9	20,1	18,7	20,7	21,5	21,8	21,2	21,2	21,2
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	0,7	-4,8	-10,6	-7,1	-5,7	-4,8	-7,2	-8,1	-8,6	-8,4	-8,3	-7,8
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ												
1. Внутреннее финансирование			10,9	5,9	6,0	4,8	7,4	8,3	8,7	3,5	8,6	7,8
			10,9	5,9	6,0	4,8	7,4	8,3	8,7	3,5	8,6	7,8

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

вался в размере 7,2% ВВП. Доля доходов государства с учетом внебюджетных фондов должна была составить около 42%. После уточнения Верховным Советом в конце 1992 года налогового законодательства изменения макроэкономического прогноза на 1993 года (оценка ВВП была увеличена до 51 трлн. руб.), 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 расходы были дополнительно увеличены. Нарастающая конфронтация между Парламентом и Правительством, усиление противоречий между различными группами внутри Правительства позволили Парламенту лишь в конце марта принять во втором чтении Закон «О республиканском бюджете РФ на 1993 год». Дефицит бюджета в этом законе составил около 18% ВВП. Несмотря на настойчивые возражения Министерства финансов России он был подписан Президентом в середине мая.

При отсутствии в начале 1993 года утвержденного бюджета его исполнение осуществлялось в январе в размере одной трети объема, предусмотренного на эти цели в IV квартале 1992 года. 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 в размере 21 млрд. руб. (0,7% ВВП) при общем уровне налоговых изъятий — 27% ВВП (без внебюджетных фондов) и уровне налоговых поступлений в федеральный бюджет — 17%. На покрытие кассовых разрывов в январе 1993 года Минфином РФ был взят кредит в ЦБ РФ в сумме 550 млрд. руб, что составило 18,3% ВВП.

Однако затем Правительству было разрешено Верховным Советом в первом квартале ежемесячное финансирование программ и мероприятий в размере одной двенадцатой объема ассигнований, предусмотренных проектом республиканского бюджета РФ, внесенным Правительством в Верховный Совет.

За январь — март 1993 года дефицит федерального бюджета увеличился до 10,6% ВВП за счет резкого увеличения расходов федерального бюджета в номинальном выражении в 2,4 раза, с

15,8% ВВП в январе-феврале до 23,2% в январе-марте. Доля налоговых изъятий (без внебюджетных фондов) составила 29,4% ВВП. Дефицит консолидированного бюджета составил 7,0% ВВП. В апреле дефицит республиканского бюджета снизился до уровня 7,1% ВВП, консолидированного бюджета — до 3,4% ВВП. При этом налоговые доходы консолидированного бюджета составили 30,7% ВВП. В 1993 году серьезные изменения происходили как в структуре денежной массы, так и в источниках ее роста. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального банка России в 1993 году составил около 14,6%. При этом значительный рост отмечался в марте, когда были резко увеличены кредиты Правительству.

Определенное, хотя и временное, усиление реформаторского крыла в Правительстве произошло после проведения в апреле Всенародного референдума, поддержавшего курс на осуществление 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 фиксировался долларовый эквивалент кредитов и устанавливались конкретные сроки погашения. Первые два месяца года более половины кредитов Центрального банка приходилось на государства СНГ. Затем положение изменилось: с мая месяца Центральный банк перестал кредитовать государства рублевой зоны. Эти кредиты стали проходить через федеральный бюджет и 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 (по кассовому исполнению).

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

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

Параллельно с подписанием в мае Президентом России Закона о бюджете началась работа над его корректировкой, вызванная как малой реалистичностью прогноза на 1993 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. Причем большинство решений принималось уже после выхода 3 июня 1993 года отмеченного выше Указа Президента «О некоторых мерах по сдерживанию инфляции».

В конце июня 1993 года Верховным Советом был рассмотрен доработанный Министерством финансов Российской Федерации проект республиканского бюджета. В нем предусматрива-

лось 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.

В июле и августе в бюджетной ситуации усилились негативные тенденции. Причем изменения налоговых доходов были в значительной степени автономны от политики Министерства финансов России и связаны, главным образом, с такими факторами, как ускорение инфляции, рост дебиторской задолженности и недоимок по налогам летом 1993 года. Важную роль играла также нарастающая эрозия налоговой дисциплины. Дефицит консолидированного бюджета увеличился с 3,1% ВВП в первом полугодии до 5,2% ВВП за семь месяцев и до 6,1% ВВП за восемь месяцев.

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

Происходило это в основном за счет снижения доли налоговых поступлений в федеральный бюджет. Если доходы федерального бюджета с мая по сентябрь уменьшились с 14,4% ВВП до 13,2% ВВП, то налоговые доходы уменьшились с 13,9% ВВП за пять месяцев до 11,1% ВВП за девять месяцев. Дефицит федерального бюджета увеличился с 4,8% ВВП в июне до 7,2% ВВП в июле, 8,1% ВВП в августе и до 8,6% ВВП в сентябре.

Компенсация падения налоговых поступлений в федеральный бюджет осуществлялась за счет продажи валюты, драгоценных металлов и камней (0,6% ВВП в июне, 1,2% ВВП в июле), продажи валюты, полученной как кредит МВФ (в июле — 1,2% ВВП). За январь-август эти источники принесли 2.3 трлн.руб. (3,3% ВВП). Кроме того, в августе в доходы бюджета поступила часть прибыли ЦБ России в размере 260 млрд.руб. (0,4% ВВП).

Осенью ситуация продолжала ухудшаться. Дефицит консолидированного бюджета в сентябре достиг 6,9% ВВП, дефицит республиканского, как уже отмечалось — 8,7% ВВП. При этом расходы федерального бюджета практически не увеличились (21,5% ВВП в августе, 21,8% ВВП в сентябре). Дополнительным доходом бюджета стала прибыль Центрального Банка России в размере 0,5% ВВП. Финансирование расходов осуществлялось за счет продаж Правительством валюты, что составило за 9 месяцев 1,6% ВВП, реализации драгоценных металлов (0,8% ВВП), кредита МВФ (1,6% ВВП).

2.3.2. Попытка Правительства сбалансировать бюджет после роспуска Верховного Совета в сентябре 1993 года

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, осуществленном 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.

Осенью 1993 года в значительной мере удалось преодолеть резко усилившиеся летом центробежные тенденции ряда регионов Российской Федерации в области бюджетного устройства. Указ Президента № 1774 от 27 октября предоставил Правительству реальные права для борьбы с нарушениями законодательства России при перечислении в республиканский бюджет федеральных налогов. Задолженность регионов перед республиканским бюджетом значительно сократилась.

Несмотря на принятые достаточно жесткие меры осенью 1993 года, инерция предыдущих расходных решений продолжала определять высокий уровень расходов и дефицита бюджета. 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 (16% в ноябре, 13% в декабре 1993 года).

Разумеется, при такой бюджетной политике общая сумма непрофинансированных расходов по сравнению с планом бюджета, утвержденным законом от 14 мая 1993 года, составила по данным Минфина России около 8,6% ВВП. При этом часть непрофинансированных расходов являлась просроченной кредиторской задолженностью государства общей суммой около 5,2% ВВП, в частности, по оплате поставок вооружений,

военной техники и др. согласно оборонному заказу (около 1% ВВП), задолженностью по объектам капитального строительства (0,9% ВВП), задолженностью перед местными бюджетами (0,3% ВВП) и др. Самые необходимые из этих расходов в объеме 2,4% ВВП должны были быть профинансированы в течение первого квартала 1994 года. При этом 1,8% ВВП должны были погашаться за счет выделения бюджетных ассигнований, а 0,7% ВВП — за счет предоставления предприятиям казначейских налоговых освобождений (0,4% ВВП) и эмиссии казначейских среднесрочных векселей (0,3% ВВП).

2.3.3. Реконструкция бюджета 1993 года

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

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

Расходы бюджетов и внебюджетных фондов составили 48,3% ВВП, а вместе со ссудами за вычетом погашений составили 50,3% ВВП. В 1993 году структура расходов государства достаточно существенно изменилась. Значительно (до 14,4% ВВП) сократились расходы на народное хозяйство. Это произошло в основном за счет снижения величины импортных субсидий (до 1,2% ВВП). Несколько сократились капитальные вложения, осуществляемые в народном хозяйстве за счет средств федерального бюджета (с 1,7% до 0,8% ВВП). На 0,3% ВВП выросли затраты на содержание органов государственной власти и управления (до величины 0,9% ВВП), на 0,7% ВВП — социальные расходы государства, которые достигли 18% ВВП, в т.ч. за счет внебюджетных фондов — 8,4% ВВП. Оборонные расходы в 1993 году несколько снизились и составили 4,4% ВВП. Расходы на

содержание правоохранительных органов возросли до 1,6% ВВП, расходы на науку остались на прежнем уровне 0,6% ВВП.

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

Дефицит федерального бюджета достиг 9,8% ВВП, дефицит системы государственных финансов — 3,4% ВВП.

В 1993 году ситуация в области финансирования дефицита бюджета также достаточно резко изменилась. Внешнее финансирование составило уже не 54 % общего объема финансирования, а лишь 20 %. В значительной степени это определяется ростом за 1992-1993 годы реального курса рубля и, соответственно, уменьшением переоценки внешних заимствований, номинированных в долларах. Внутреннее финансирование составило 7,8% ВВП. Из них: кредиты Центрального банка правительству продолжали играть определяющую роль — 6,1 % ВВП, продажа ценных бумаг — 0,1% ВВП, кредиты Международного валютного фонда — 0,9 % ВВП, продажа золото-валютных активов — 0,7% ВВП. Макроэкономические показатели за 1993 год представлены на рисунке 5.

2.4. Формирование предпосылок осуществления финансовой стабилизации

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 более высокий, чем раньше, уровень обеспечения социальных гарантий населения.

На самом деле продолжалась политика раздачи многочисленных финансовых обязательств, которые даже при их частичном исполнении вели к десяти процентной месячной инфляции. Осенью 1994 года правительство взяло курс на осуществление очередной попытки стабилизации. Была провозглашена жесткая финансовая политика, которая в 1995 году действительно была осуществлена на практике.

Таблица 7. Реконструкция государственных расходов и доходов в Российской Федерации в 1993 г.

	Республикан-ский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды		Консолидированный бюджет		
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% бюд-жета
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ									
1. Подходные налоги, налоги на прибыль в т.ч. Подходный налог с физических лиц	5472	3,4	15690	9,7			21162	13,0	45,9
Налог на прибыль предприятий	5472	3,4	11302	7,0			4388	2,7	9,5
2. Отчисления в фонды социального страхования			66	0,0	15547	9,6	15613	9,6	20,1
3. Налоги на фонд заработной платы								0,0	0,0
4. Налоги на собственность	77	0,0	820	0,5			897	0,6	1,2
5. Внутренние налоги на товары и услуги в т.ч. НДС	8908	5,5	5523	3,4			14431	8,9	18,6
Акцизы	7251	4,5	4020	2,5			11271	6,9	14,5
6. Налоги на внешнюю торговлю	899	0,6	878	0,5			1777	1,1	2,3
7. Прочие налоги	6716	4,1	91	0,1			6807	4,2	8,8
8. Внебюджетные фонды	37	0,0	1018	0,6			1055	0,7	1,4
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	21210	13,1	23208	14,3	9902	6,1	9902	6,1	12,7
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ					25449	15,7	69867	43,0	89,9
1. Остатки бюджетных средств на начало года, обрастаемые на покрытие расходов			174	0,1			174	0,1	0,2
2. Прибыль Центрального Банка	2042	1,3					2042	1,3	2,6
3. Проценты по кредитам, предоставленным иностранным государствам	360	0,2					360	0,2	0,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Прочие неналоговые поступления	249	0,2	1098	0,7			1347	0,8	1,7
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	66	0,0	253	0,2			319	0,2	0,4
ИТОГО: ДОХОДОВ	23927	14,7	24733	15,2	25449	15,7*	74109	45,7	95,3
ДОТАЦИИ			4296	2,6	359	0,2	x		
ИТОГО: ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	23927	14,7	29029	17,9	25808	15,9	74109	45,7	95,3
II. Г. ОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	36465	22,5	26972	16,6	19807	12,2	78589	48,4	95,9
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления) в т.ч.:	658	0,4	818	0,5			1476	0,9	1,8
2. На оборону	7210	4,4					7210	4,4	8,8
3. На содержание правоохранительных органов в т.ч.:	2513		111.	0,1			2624	1,6	3,2
4. На науку	894	0,6	49	0,0			943	0,6	1,2
5. Социальные и коммунальные услуги	3191	2,0	12413	7,6	13647	8,4	28892	17,8	35,2
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству в т.ч.:	6473	4,0	11847	7,3	5024	3,1	23344	14,4	28,5
- Госдотации	209	0,1							
- Капитальные вложения	1321	0,8							
- Субсидии импортерам	1930	1,2					1930	1,2	2,4
7. Прочие функции	15526	9,6	1734	1,1			12964	8,0	15,8
8. Прочие внебюджетные фонды					1136	0,7	1136	0,7	1,4
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	3293	2,0	586	0,4	0	0,0	3803	2,3	4,6
1. Другим уровням государственного управления	76	0,0					x		
2. Предприятиям	2834	1,7	586	0,4			3420	2,1	4,2
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	322	0,2					322	0,2	0,4
4. Правительствам иностранных государств	-450	-0,3					-450	-0,3	-0,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Государствам СНГ	511	0,3					511	0,3	0,6
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	39758	24,5	27558	17,0	19807	12,2	82392	50,8	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-15831	-9,8	1471	0,9	6001	3,7	-8283	-5,1	-10,1
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	15831	9,8							
1. Внутреннее финансирование	12681	7,8	76	0,0					
1.1. Через Центральный банк (нетто) в т. ч.	9860	6,1							
– кредиты правительству для покрытия дефицита (нетто)	8960	5,5							
1.2. Продажа ценных бумаг	185	0,1							
1.3. Кредиты МВФ	1451	0,9							
1.4. Продажа драгметаллов из резерва Правительства	1185	0,7							
2. Внешнее финансирование (нетто)	3150	1,9							
СПРАВОЧНО: в 1993 году ВВП составил 162 300 млрд. руб									

* Данная цифра для сопоставимости с 1994-1995 годами должна быть уменьшена на величину средств внебюджетных фондов, использованных на предприятиях (4,4% ВВП).

Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ, Госналогслужба РФ, Минэкономики РФ, ЦБ РФ, МВЭС РФ, ГТК РФ, РЦЭР при Правительстве РФ, ЦЭК при Правительстве РФ, ИЭППИ, расчеты автора.

ДИНАМИКА КУРСА ДОЛЛАРА в 1993 году

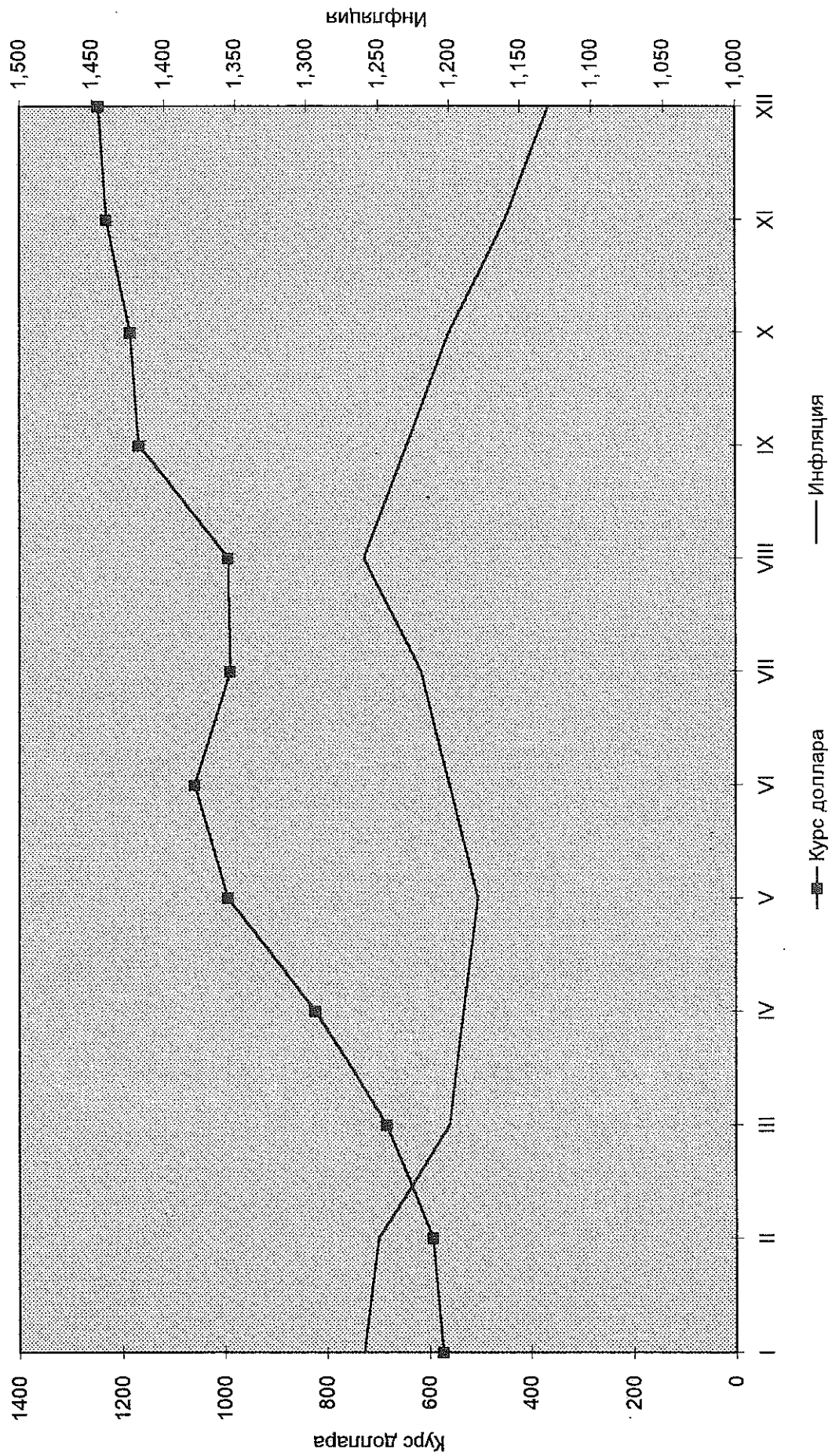


Рис. 5

2.4.1. «Умеренно жесткая» политика Правительства

В январе 1994 года произошел очередной правительственный кризис. Его причиной стали многочисленные подготавливаемые правительством решения, требующие чрезвычайно больших затрат и разрушающие с трудом созданные в конце 1993 года предпосылки финансовой стабилизации.

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, существовавшие в России размеры государственных расходов являлись непосильными для страны с таким уровнем экономического развития.

Тем не менее, даже этот проект бюджета был расценен некоторыми экономистами и политиками как излишне жесткий, (например, Явлинский, Задорнов, 1994). 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 установлены на уровне 17,2% ВВП, дефицит федерального бюджета – от 8,6% ВВП до 9,7% ВВП. Этот проект бюджета с незначительными изменениями был принят Государственной Думой 24 июня 1994 года и в тот же день утвержден Советом Федерации. В целом в принятом бюджете объем расходов составил 26,8% ВВП, превысив объем, имевший место в законе, принятом в первом чтении, на 0,15% ВВП. Дефицит соответственно увеличился до 9,7% ВВП.

В результате столь трудного и долгого бюджетного процесса почти все первое полугодие 1994 года страна, как и в предшествующем году, функционировала без утвержденного федерального бюджета.

В начале года продолжала усугубляться тенденция падения налоговых поступлений в бюджетную систему, обозначившаяся

летом 1993 года. В результате доходы консолидированного бюджета в первом квартале составили около 23% ВВП по сравнению с 28% ВВП в 1993 году, доходы республиканского — 10,7% ВВП по сравнению с 13,3% в 1993 году. В этих условиях Правительство финансировало расходы федерального бюджета в меру поступления доходов и кредита ЦБ России, предоставленного в соответствии с решением Правительственной комиссии по вопросам кредитной политики от 25 января 1994 года. Государственные расходы сократились с 19,2% ВВП в 1993 году до 16,7% ВВП за первый квартал 1994 года, при этом расходы на социальные цели сократились на 0,1% ВВП, расходы на народное хозяйство сократились на 0,4% ВВП, ссуды за вычетом погашений сократились с 2% до 0,7% ВВП. В результате дефицит федерального бюджета составил за три месяца 1994 года 6,9% ВВП по сравнению с 7,8% за 1993 год. Дефицит федерального бюджета был профинансирован в основном за счет кредитов центрального банка в размере 7,5 трлн. руб.

Во втором квартале положение с поступлением доходов в бюджетную систему несколько улучшилось. Доходы консолидированного бюджета увеличились с 22,9% ВВП за первый квартал до 25,4% ВВП за полугодие, налоговые доходы с 19,1% ВВП до 22,0% ВВП, соответственно.

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

Расходы федерального бюджета возросли с 16,7% ВВП в первом квартале до 17,2% ВВП за первое полугодие. Расходы и ссуды за вычетом погашений — с 17,6% ВВП до 20,0% ВВП, соответственно. Дефицит федерального бюджета возрос с 6,9% ВВП до 7,4 ВВП. Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (8,8% ВВП), выпуска ценных бумаг (1%

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

В результате аналогично прошлому году постоянно увеличивался разрыв между обязательствами бюджета и фактическим исполнением его расходной части. За шесть месяцев из федерального бюджета было профинансировано лишь 72% полугодового плана. В том числе государственная поддержка важнейших отраслей народного хозяйства — на 58%, социально-культурные мероприятия — на 88%, наука — на 67%, оборона — на 74%, государственное управление — на 82%.

После принятия закона о бюджете, т.е. в третьем квартале, дефицит федерального бюджета увеличился с 7,4% ВВП за шесть месяцев до 10,2% ВВП за девять месяцев 1994 года. Этот дефицит был профинансирован на 80% за счет кредита ЦБ РФ (8,5% ВВП), выпуска ценных бумаг (1,2% ВВП) и внешнего финансирования 1,0% ВВП (в т.ч. кредита Международного валютного фонда в размере 0,5 ВВП).

Увеличение размера дефицита явилось следствием того, что расходы федерального правительства стали увеличиваться несколько более быстрыми темпами. На это, разумеется, повлияли и сезонные факторы (отмеченные выше расходы на сельское хозяйство и завоз продукции в районы Крайнего Севера). Величина расходов центрального правительства увеличилась с 17,2% ВВП в январе — июне до 18,1% ВВП в январе — сентябре. Величина ссуд за вычетом погашений — с 2,7% ВВП в январе — июне до 3,8% ВВП в январе — сентябре.

Таким образом, в первые три квартала 1994 года Правительство проводило так называемую «умеренно ограничительную» финансовую политику. Это выразалось, как было показано, в бюджетном дефиците 7% — 10% ВВП, темпах роста кредитов Центрального банка около 9% в месяц, темпах роста денежной массы М2 около 10% в месяц, темпах роста цен около 8% в месяц. Наиболее высокими были темпы роста денежной массы в мае — июле 1994 года (май — 17,1%, июнь — 13,4%, июль — 12,9%), что с лагом пять — шесть месяцев привело к подъему инфляции до 15% — 16% в октябре — декабре 1994 года. При этом около 75% прироста кредитов Центрального банка России приходилось на кредиты правительству.

Таблица 8. Исполнение консолидированного бюджета России в 1994 г. (в % от ВВП)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Подоходный налог с физических лиц	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8
2. Налог на прибыль предприятий	7,0	6,5	7,4	7,7	7,8	7,7	7,6	7,8	7,7	7,6	7,7	7,7
3. НДС	6,4	5,7	5,5	5,2	5,2	5,1	5,4	5,4	5,5	5,8	5,8	5,9
4. Спецналог	0,0	0,0	0,3	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
5. Акцизы	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2
6. Налог на внешнюю торговлю	0,8	0,9	0,8	0,8	3,4	3,1	2,8	2,6	2,6	2,7	2,7	3,0
7. Прочие налоги	1,5	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	19,1	17,7	19,1	19,4	22,2	22,0	22,1	22,5	22,6	23,1	23,4	24,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	1,5	1,4	3,8	2,8	3,3	3,4	2,9	2,7	2,7	2,6	2,5	2,7
ИТОГО: ДОХОДОВ	20,6	19,1	22,9	22,2	25,5	25,4	25,0	25,2	25,3	25,7	25,9	26,9
I. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	27,2	29,2	28,7	28,7	29,8	29,8	30,9	31,4	31,6	32,1	32,0	33,3
1. Госулар. услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
2. На оборону	3,6	5,4	4,7	4,5	4,2	4,1	4,0	4,2	4,1	4,2	4,1	4,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
3. На содержание правоохранительных органов	1,7	1,9	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
4. На науку	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
5. Социальные и коммунальные услуги	8,8	9,4	9,4	9,3	9,2	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,6
6. Государственные услуги народному хозяйству	6,5	7,4	7,7	8,5	8,5	8,5	9,1	9,4	9,5	9,7	9,9	10,1
7. Прочие функции	4,9	3,5	3,4	3,0	4,5	4,4	4,8	4,9	5,1	5,3	5,2	5,7
7.1. Прочие расходы	1,3	1,6	1,9	1,8	2,3	2,2	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	3,3
7.2. Расходы на внешнеэкономическую деятельность	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,9	1,7	1,0	1,5	2,8	2,6	2,9	3,5	3,7	4,0	3,6	3,6
1. Предприятиям	0,3	0,8	0,8	1,0	0,8	1,2	1,3	2,3	2,5	2,6	2,5	2,4
2. Недоперечислено доходов бюджету Центральным банком	0,6	0,9	0,3	0,5	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
3. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	28,0	30,9	29,7	30,2	32,6	32,5	33,9	34,9	35,3	36,1	35,6	37,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,4	-12	-6,8	-8,0	-7,0	-7,1	-8,9	-9,7	-10	-10	-9,6	-10

Таблица 9. Исполнение федерального бюджета России в 1994 г. (в % от ВВП)

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

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
7. Прочие функции	6,1	5,6	5,2	4,8	6,1	5,9	6,5	6,7	6,7	7,0	7,0	7,6
7.1. Прочие расходы	0,5	0,8	0,8	0,7	1,3	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8
7.2. Расходы на ВЭД	3,1	1,4	0,9	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
7.3. Расходы по обслуживанию внутреннего долга	0,4	0,5	0,7	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2
7.4. Расходы по обслуживанию внешнего долга	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
7.5. Субвенции другим уровням государственного управления	2,1	3,0	2,9	2,9	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8	3,4
II. ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	0,7	1,6	1,0	1,5	2,8	2,7	3,2	3,7	3,8	4,1	3,6	3,5
1. Другим уровням государственного управления	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0
2. Предприятиям	0,0	0,6	0,6	4,5	0,7	1,0	1,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,2
3. Недоперечислено доходов бюджету ЦБ	0,6	0,9	0,3	3,0	0,7	0,3	0,4	0,3	0,2	0,5	0,2	0,3
4. Кредитные операции (сальдо)					1,3	1,2	1,2	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	16,2	19,8	17,6	18,2	20,4	20,0	21,5	22,0	21,9	22,8	22,2	23,1
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-7,1	-11,8	-6,9	-8,4	-7,4	-7,4	-9,4	-10,2	-10,2	-10,8	-10,2	-10,4
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	8,3	11,9	8,1	8,4	3,7	10,6	11,2	11,5	11,1	11,8	10,9	11,2
1. Внутреннее финансирование	8,3	11,9	8,1	8,4	2,1	9,2	9,9	10,6	10,1	10,6	9,8	10,2
2. Внешнее финансирование (нетто)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,4	1,3	0,9	1,0	1,2	1,0	0,9

Источник: Минфин РФ, расчеты автора.

2.4.2. Курс на жесткую финансовую политику

В начале осени 1994 года правительство, руководимое В. Черномырдиным, достаточно круто изменило концепцию макроэкономической политики.

Речь пошла о резком ужесточении денежной и бюджетной политики с тем, чтобы к концу 1995 года обеспечить действительную финансовую стабилизацию с темпами инфляции около 1% в месяц. При утвержденном бюджете на 1994 год это изменение политики мало повлияло на процесс исполнения бюджета (дефицит в четвертом квартале не снизился). Дефицит федерального бюджета составил в 1994 году 10,4% ВВП.

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

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

За 1994 год рост объемов кредитов ЦБ РФ составил 223%. Среднемесячный темп прироста кредитов Центрального Банка России составил за двенадцать месяцев 10,3%. При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%, что свидетельствует, в частности, о все большей консолидации квазибюджетных операций в бюджете.

При этом в результате резкого роста денежной массы в апреле — июне 1994 года в октябре месяце началось интенсивное ускорение темпов роста цен и произошло обвальное падение

ДИНАМІКА КУРСА ДОЛЛАРА И ИНФЛЯЦІИ В 1994 ГОДУ

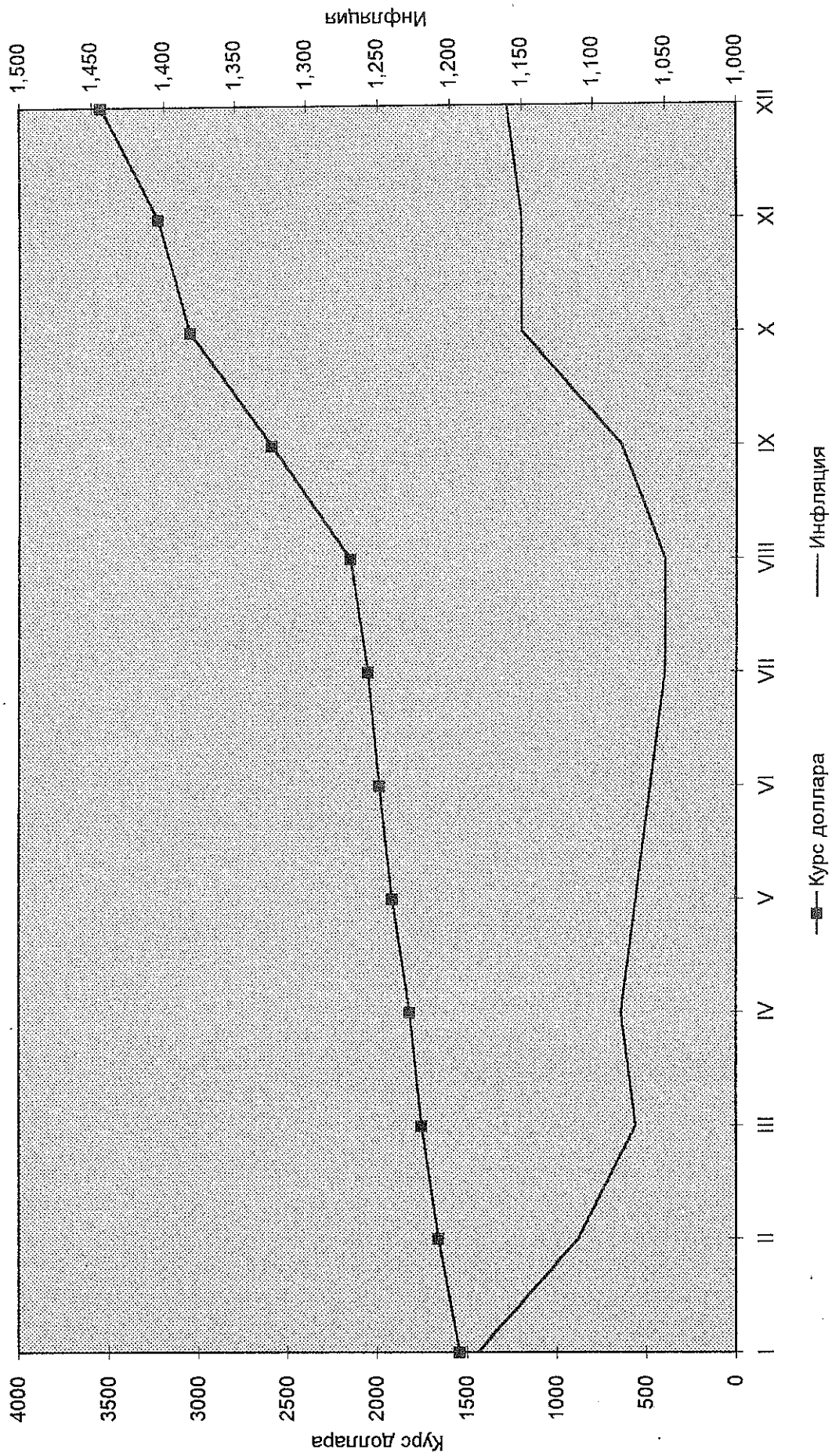


Рис. 6

курса рубля. 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.

Особенности бюджетного процесса 1994 года 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 М2 увеличивался темпами 14,8% в месяц, то за последние четыре месяца его рост составил около 10% в месяц. Первые три месяца 1994 года М2 рос на 6,8% в месяц. Таким образом, вследствие рестриктивной бюджетной и денежной политики конца 1993 — начала 1994 года темпы инфляции к весне — лету 1994 года достигли наименьших за годы реформ значений: 7% — май, 6% — июнь, 5% — июль, 5% — август (см рис. 6)

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.

Расходы бюджета были профинансированы на 75% от закона и на 85% от скорректированной цифры.

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

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 не допускать катастрофического нарастания дефицита бюджета. Однако нельзя не отметить, что этот принцип приводит к усилению произвольного 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.

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

Дефицит консолидированного бюджета составил 19,6 трлн. руб. Дефицит расширенного правительства (вместе с внебюджетными фондами) — 18,5 трлн. руб. Дефицит федерального бюджета, достиг 20,2 трлн.руб.

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

Ограничение дефицита бюджета в целом за год нарушено более значительно. Дефицит расширенного правительства не должен был превысить значения 48,2 трлн. руб., а фактически он составил 63,9 трлн. руб. (по классификации Минфина РФ). Дефицит федерального бюджета имел в качестве ограничения величину 53,8 трлн. руб. Фактически он достиг 67,9 трлн. руб. (10,8% ВВП) — по классификации Минфина РФ. Дефицит федерального бюджета составил 10,4% ВВП. Этот дефицит профинансирован за счет кредитов ЦБ России — 7,6% ВВП, продажи государственных ценных бумаг — 1,1% ВВП, выпуска казначейских обязательств — 1,1% ВВП, внешнего финансирования — 0,9% ВВП. При этом доля прироста кредита правительству в общей сумме прироста кредитов ЦБ России составила в 1994 году более 70%.

2.4.3. Реконструкция бюджета 1994 года

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

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

Кроме этого в бюджетную отчетность были введены и некоторые дополнительные изменения.

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

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

В нашей таблице помесячного исполнения бюджетов России, также заметно влияние изменения отчетности.

Поскольку бюджетная отчетность в 1994 году в целом гораздо лучше отражает реальность, чем в 1992 -1993 годах, для получения реконструкции доходов и расходов государства нам пришлось лишь включить в данные Минфина отчет об исполнении государственных внебюджетных фондов, а также добавить к расходам по обслуживанию внутреннего долга затраты на обслуживание Государственных краткосрочных обязательств. Эти расходы (дисконт), равные разнице между объемом выпущенных ГКО и полученной от их размещения выручкой, осуществленные в 1994 году (в т.ч. и по выпускам 1993 года), составляют по данным Госкомстата РФ 7,1 трлн. руб.

Следует иметь в виду, что в 1994 году изменилась статистическая отчетность по внебюджетным фондам. В результате мы располагаем лишь данными о поступлении и расходовании средств централизуемых во внебюджетных фондах и не имеем данных о начислении средств и их использовании на предприятиях. Поэтому реконструкция бюджета 1994 года не вполне сопоставима с предыдущими.

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

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

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Остатки бюджетных средств на начало года, обращаемые на покрытие расходов		0,0	860	0,1			860	0,1	0,4
2. Прибыль Центрального Банка	1581	0,3		0,0			1581	0,3	0,7
3. Курсовая разница	3040	0,5		0,0			3040	0,5	1,3
4. Прочие неналоговые поступления	4685	0,7	5851	0,9			10536	1,7	4,6
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	116	0,0	632	0,1		0,0	748	0,1	0,3
ИТОГО: ДОХОДОВ	79753	12,7	89604	14,2	60408	9,6	229765	36,5	100,0
ДОТАЦИИ			21442	3,4			x		
ИТОГО: ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ	79753	12,7	111046	17,6	60408	9,6	229765	36,5	100,0
II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ	130583	20,7	107928	17,1	57689	9,2	274758	43,6	92,3
1. Государственные услуги общего назначения (на содержание органов государственной власти и управления)	3847	0,6	3251	0,5			7098	1,1	2,4
2. На оборону	28018	4,4		0,0			28018	4,4	9,4
3. На содержание правоохранительных органов	10754	1,7	673	0,1			11427	1,8	3,8
4. На науку	2965	0,5	150	0,0			3115	0,5	1,0
5. Социальные и коммунальные услуги	11746	1,9	48988	7,8	52444	8,3	113178	18,0	38,0
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству	18211	2,9	45217	7,2	5245	0,8	68674	10,9	23,1
7. Прочие функции	55043	8,7	9648	1,5			43249	6,9	14,5
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ	21930	3,5	1144	0,2			22926	3,6	7,7
1. Бюджетные ссуды	14120	2,2	1144	0,2			15116	2,4	5,1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-796	-0,1					-796	-0,1	-0,3
3. Недоперечислено доходов бюджета Центральным банком	1773	0,3					1773	0,3	0,6
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	5075	0,8					5075	0,8	1,7
5. Кредит на конверсионные нужды	569	0,1					569	0,1	0,2
6. Кредит на инвестиционные нужды	829	0,1					829	0,1	0,3
7. Государственные кредиты странам СНГ	360	0,1					360	0,1	0,1
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	152513	24,2	109072	17,3	57689	9,2	297684	47,3	100,0
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ минус РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-72760	-11,5	1974	0,3	2719	0,4	-67919	-10,8	-22,8
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	77371	12,3							
1. Поступление от реализации ценных бумаг	14034	2,2							
2. Кредиты Центрального банка (нетто)	48083	7,6							
3. Кредиты Внешторгбанка	589	0,1							
4. Внешнее финансирование	5648	0,9							
5. Казначейские обязательства	6992	1,1							
6. Прочие поступления	2025	0,3							
7. От других уровней госуправления			148	0,0					
СПРАВОЧНО: в 1994 году ВВП составил 630 трлн. руб.									

Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ, Госналогслужба РФ, Минэкономики РФ, ЦБ РФ, МВЭС РФ, ГТК РФ, РЦЭР при Правительстве РФ, ЦЭК при Правительстве РФ, ИЭИПП, расчеты автора.

2.5. ФИНАНСОВАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ 1995 ГОДА

2.5.1. Бюджетная система 1995 года

В ноябре 1994 года разработанный в рамках новой концепции макроэкономической политики проект бюджета на 1995 год был внесен правительством в Государственную Думу. Правительство для того, чтобы не допустить повторения прошлогодней ситуации с утверждением высоких номинальных показателей бюджета сознательно пошло в 1995 году на техническую ошибку: в расчетах к бюджету остались нескорректированными параметры, характеризующие развитие инфляционных процессов. В то же время уже осенью 1994 года, учитывая динамику денежной массы, можно было прогнозировать высокий рост цен в начале 1995 года, который внес существенные корректировки в макроэкономические расчеты. Уточненный проект бюджета был принят Государственной Думой в последнем четвертом чтении 14 марта 1995 года. Такая ситуация с бюджетным планированием на 1995 год, хотя и плохо отражала реальность, тем не менее, оказалась гораздо предпочтительнее положения 1994 года.

Недооценка инфляции на 1995 год, а соответственно и всех номинальных цифр плана бюджета, привела к тому, что доходы федерального бюджета в 1995 году по сравнению с доходами, планируемыми в законе от 14 марта были больше в 1,3 раза. Инфляция же была в 1,44 раза выше, чем заложено в бюджетных расчетах (см рис. 7). Отмеченное несовпадение объясняется завышением в бюджетных расчетах реальных доходов бюджета. Тем не менее, достигнутое перевыполнение плана по доходам позволило профинансировать расходы в размере большем, чем было первоначально запланировано, но только на 115%. Формальная причина меньшего перевыполнения плана по расходам состоит в недовыполнении плана по финансированию дефицита. Дефицит был сокращен на 12,8 трлн.руб., т.е. на 17% от запланированного. Важно отметить, что разные виды расходов корректировались по-разному. Так, например, расходы на социальную политику профинансированы на 270%, на государственное управление — 132%, оборону — 122%, расходы на культуру и искусство только 108%.

ДИНАМІКА КУРСА ДОЛЛАРА И ИНФЛЯЦІИ В 1995 ГОДУ

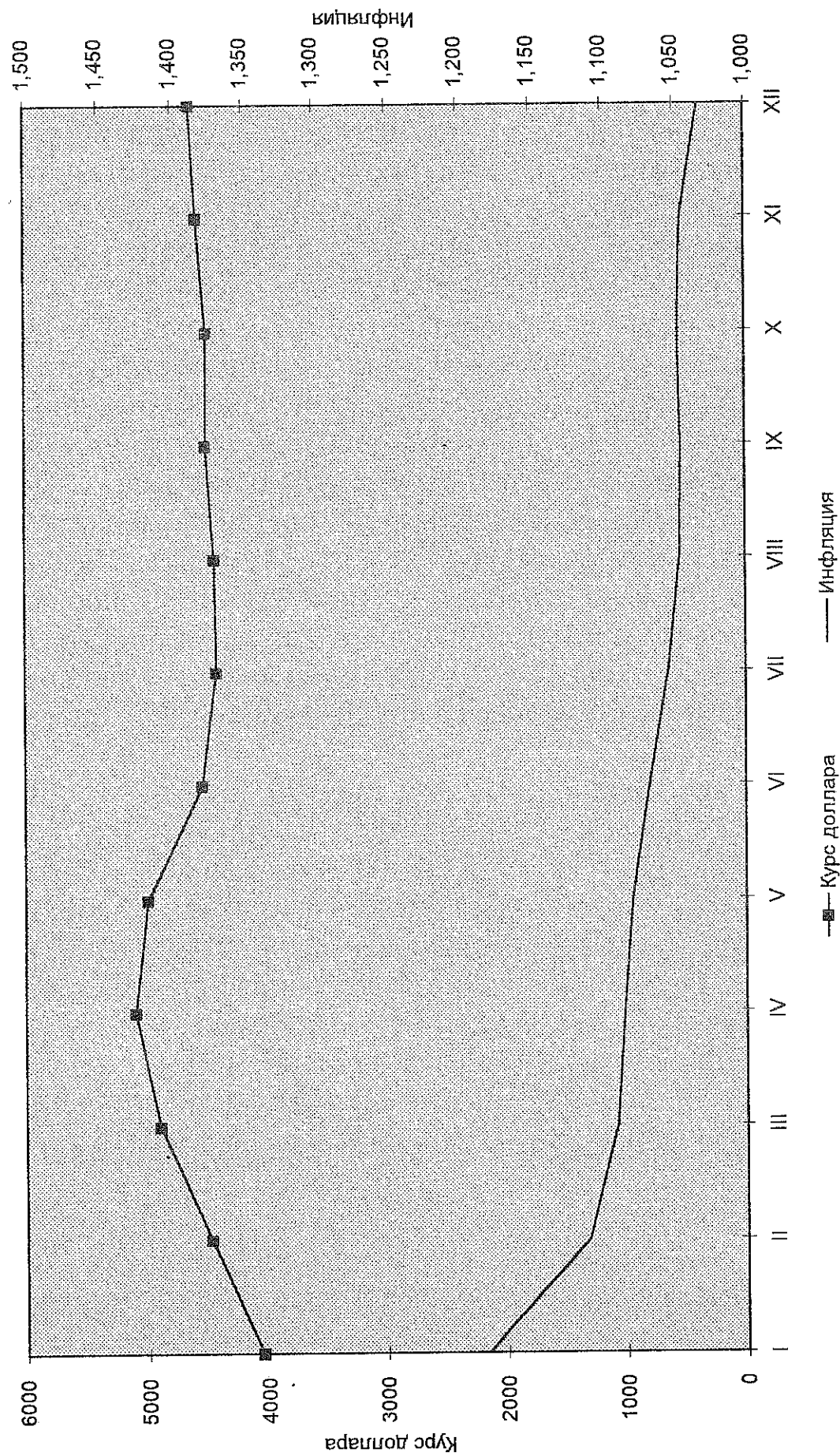


Рис. 7

Данные о ежемесячном исполнении федерального бюджета в 1995 году приведены в таблицах 11,12 .

Из таблиц 11 и 12 видно, что ситуация с исполнением бюджета в 1995 году в целом была стабильная. Налоговые поступления в консолидированный бюджет выросли с 21,5 % ВВП в начале года до 25% ВВП к апрелю 1995 года. К концу года они упали до 21,7% ВВП. Налоговые поступления в федеральный бюджет в 1995 году составляли около 10-11% ВВП. Неналоговые поступления в консолидированный бюджет составляли от 2,2% ВВП до 3,3% ВВП, при этом их подавляющая часть (около 70-90%) представляла собой доходы федерального бюджета и их динамика позволяла элиминировать колебания расходов бюджета. В целом доходы консолидированного бюджета в 1995 году составили 26,1% ВВП, доходы федерального бюджета — 13,7% ВВП, а с учетом заключительных оборотов по 1995 году — около 13,85% ВВП.

Расходы федерального бюджета исполнялись в меру поступления доходов, средств, привлекаемых на финансовом рынке, внешних кредитов и кредита, предоставленного ЦБ РФ Правительству в первом квартале на покрытие кассовых разрывов (1,36% ВВП). Таким образом, принятый в Законе о бюджете на 1995 год порядок финансирования Правительства, исключивший кредиты ЦБ (за исключением отмеченного выше) из числа его источников, оказал самое серьезное влияние на повышение ответственности за расходы бюджета.

Расходы федерального бюджета составили в целом за год: на государственное управление — 0,27% ВВП, на оборону — 2,87% ВВП, на правоохранительную деятельность — 1,16% ВВП, на науку — 0,29% ВВП, на народное хозяйство — 2,18% ВВП, на социальные цели — 1,12% ВВП.

При этом возросли расходы на пополнение государственных запасов, расходы целевых бюджетных фондов, прочие расходы. В целом бюджет по расходам (несмотря на некоторый рост расходов в последние месяцы года) исполнен на 94,18% по сравнению с цифрами, зафиксированными в декабрьском варианте Закона РФ «О федеральном бюджете на 1995 год».

Расходы федерального бюджета составили за 1995 год 15,2% ВВП, расходы и ссуды за вычетом погашений — 16,6% ВВП, с

Таблица 11. Исполнение консолидированного бюджета России в 1995 году, в % ВВП

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Налог на прибыль	4,75	5,01	6,3	7,57	8,29	8,07	7,62	7,82	7,48	7,13	7,04	7,04
2. Подоходный налог с физических лиц	2,18	2,27	2,41	2,45	2,36	2,32	2,27	2,2	2,14	2,12	2,12	2,2
3. НДС	7,73	7,1	6,81	6,82	6,61	6,2	6,37	6,03	5,83	5,81	5,85	5,75
4. Акцизы	1,01	0,99	1,07	1,24	1,34	1,42	1,35	1,26	1,35	1,37	1,44	1,46
5. Спецналог	1,22	1,13	1,08	1,1	1	0,92	0,89	0,81	0,75	0,73	0,68	0,66
6. Налоги на внешнюю торговлю	0,88	1,33	1,44	1,76	1,74	1,6	1,58	1,53	1,54	1,5	1,47	1,46
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	3,76	3,67	3,88	4,19	4,29	4,2	3,13	3,2	3,05	3,03	3,08	3,1
ИТОГО: НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	21,53	21,5	22,99	25,13	25,63	24,73	23,21	22,85	22,14	21,69	21,68	21,67
ИТОГО: НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	2,06	3,06	3,29	3,01	2,54	2,22	2,87	2,89	2,98	2,86	3,32	3,32
ДОХОДЫ ОТ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	0,02	0,02	0,03	0,06	0,08	0,12	0,58	1,11	1,27	1,17	1,23	1,20
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)							0,20	0,08	0,08	0,08	0,10	0,11
ВСЕГО ДОХОДОВ	23,62	24,58	26,31	28,19	28,25	27,07	26,47	26,77	26,30	25,64	26,13	26,09
РАСХОДЫ												
1. Государственное управление	0,67	0,73	0,77	0,72	0,75	0,74	0,74	0,70	0,69	0,69	0,70	0,72
2. Международная деятельность	0,73	0,75	0,61	0,80	0,84	1,12	1,07	0,95	0,97	0,96	1,17	1,30
3. Национальная оборона	1,24	2,77	3,12	3,26	3,15	2,96	2,86	2,67	2,47	2,61	2,95	2,87
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,20	1,34	1,38	1,37	1,40	1,29	1,48	1,44	1,51	1,49	1,53	1,54
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,12	0,27	0,40	0,32	0,36	0,37	0,33	0,31	0,30	0,31	0,33	0,29

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
6. Государственные услуги народному хозяйству	6,28	7,08	8,59	8,56	9,03	8,94	8,57	8,59	8,25	8,17	8,16	8,16
7. Социальные услуги	5,98	6,80	7,60	7,86	8,18	8,27	7,82	7,58	7,36	7,31	7,46	7,65
8. Обслуживание государственного долга	2,36	1,45	2,13	3,22	2,10	2,01	1,86	1,63	2,35	1,59	1,50	1,50
9. Пополнение государственных запасов и резервов	1,00	0,75	0,61	0,64	0,61	0,56	0,59	0,67	0,64	0,67	0,63	0,94
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов				0,03	0,07	0,13	0,35	0,77	0,91	0,81	0,87	1,00
11. Прочие расходы	1,85	1,53	1,58	1,73	1,84	1,82	1,64	1,65	1,56	1,52	1,92	1,68
ИТОГО: РАСХОДОВ	21,43	23,46	26,79	28,53	28,32	28,20	27,32	26,95	27,00	26,13	27,21	27,65
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	3,60	1,83	2,31	2,27	1,98	2,03	1,88	1,75	2,02	2,01	1,68	1,73
1. Бюджетные ссуды	0,36	0,44	0,79	1,04	1,12	1,08	0,90	0,91	1,23	1,31	1,22	1,09
2. Государственные кредиты странам СНГ			0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,04	-0,04
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,21	-0,24	-0,18	-0,24	-0,19	-0,20	-0,20	-0,22	-0,20	-0,18	-0,19	-0,16
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	1,14	0,80	0,68	0,67	0,63	0,61	0,65	0,64	0,58	0,56	0,51	0,49
5. Кредиты на конверсионные нужды	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,01
6. Кредиты на инвестиционные нужды	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
7. Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2,25	0,80	0,99	0,77	0,40	0,52	0,51	0,32	0,29	0,27	0,16	0,30
8. Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды								0,11	0,10	0,03	0,01	0,02
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	25,03	25,29	29,09	30,79	30,30	30,23	29,19	28,70	29,02	28,14	28,89	29,38
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-1,41	-0,71	-2,79	-2,60	-2,05	-3,16	-2,72	-1,93	-2,71	-2,50	-2,76	-3,30

Таблица 12. Исполнение республиканского бюджета России в 1995 году, в % ВВП

Наименование показателей	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Налог на прибыль	1,74	1,76	2,21	2,63	2,97	2,84	2,73	2,85	2,75	2,60	2,54	2,47
2. Подоходный налог с физических лиц	0,01	0,01	0,12	0,19	0,19	0,20	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,20
3. НДС	5,38	4,67	4,41	4,43	4,26	4,12	4,28	4,10	4,01	4,43	4,46	4,27
4. Акцизы	0,60	0,57	0,62	0,79	0,88	0,96	0,91	0,83	0,95	0,96	1,04	1,07
5. Спецналог	0,97	0,88	0,78	0,76	0,69	0,63	0,61	0,55	0,51	0,50	0,46	0,44
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	0,85	1,31	1,42	1,74	1,73	1,59	1,58	1,53	1,54	1,50	1,46	1,46
7. Прочие налоги, сборы и пошлины	0,42	0,43	0,46	0,45	0,44	0,45	0,42	0,41	0,43	0,44	0,41	0,37
ИТОГО НАЛОГОВ И ПЛАТЕЖЕЙ	9,97	9,63	10,02	10,99	11,16	10,79	10,73	10,47	10,38	10,62	10,56	10,28
ИТОГО НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	1,95	2,97	3,20	2,92	2,45	2,13	2,07	2,15	2,17	2,06	2,63	2,55
ДОХОДЫ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ				0,02	0,06	0,10	0,32	0,79	0,94	0,85	0,92	0,93
Отчисления для формирования целевых бюджетных фондов (-)							0,20	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
ВСЕГО ДОХОДОВ	11,93	12,60	13,22	13,92	13,66	13,01	12,93	13,33	13,41	13,45	14,03	13,68
РАСХОДЫ												
1. Государственное управление	0,32	0,33	0,33	0,26	0,31	0,29	0,30	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27
2. Международная деятельность	0,73	0,75	0,61	0,80	0,84	1,12	1,07	0,95	0,97	0,96	1,17	1,30

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
3. Национальная оборона	1,24	2,77	3,12	3,26	3,15	2,96	2,86	2,67	2,47	2,61	2,95	2,87
4. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,16	1,30	1,35	1,35	1,37	1,26	1,16	1,14	1,14	1,15	1,18	1,16
5. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	0,11	0,25	0,38	0,30	0,34	0,34	0,31	0,30	0,28	0,29	0,31	0,29
6. Государственные услуги народному хозяйству	1,38	1,97	2,69	2,34	2,72	2,70	2,41	2,39	2,23	2,27	2,25	2,18
7. Социальные услуги	0,52	0,92	1,17	0,97	1,27	1,29	1,18	1,12	1,06	1,10	1,17	1,12
7.1 Образование	0,33	0,48	0,53	0,39	0,63	0,66	0,57	0,53	0,51	0,52	0,56	0,52
7.2 Культура и искусство	0,01	0,04	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,07
7.3 Средства массовой информации	0,09	0,05	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,09	0,09	0,10	0,10
7.4 Здравоохранение и физическая культура	0,02	0,18	0,24	0,22	0,26	0,25	0,24	0,24	0,20	0,23	0,23	0,21
7.5 Социальная политика	0,06	0,17	0,22	0,19	0,21	0,20	0,20	0,20	0,19	0,20	0,21	0,23
8. Обслуживание государственного долга	2,36	1,45	2,13	3,22	2,10	2,01	1,86	1,63	2,35	1,59	1,50	1,50
9. Пополнение государственных запасов и резервов	1,00	0,75	0,61	0,64	0,61	0,56	0,59	0,67	0,64	0,67	0,63	0,94
10. Расходы государственных целевых бюджетных фондов				0,03	0,07	0,13	0,35	0,77	0,91	0,81	0,87	0,85
11. Прочие расходы	1,69	1,84	2,11	2,12	2,10	1,93	2,05	2,01	2,03	2,50	2,99	2,76
ИТОГО: РАСХОДОВ	10,50	12,32	14,49	15,30	14,88	14,60	14,14	13,91	14,36	14,23	15,31	15,24
КРЕДИТОВАНИЕ МИНУС ПОГАШЕНИЕ	3,29	1,47	1,81	1,76	1,48	1,56	1,50	1,35	1,60	1,61	1,32	1,37

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. Бюджетные ссуды	0,05	0,07	0,30	0,53	0,62	0,61	0,53	0,50	0,81	0,93	0,86	0,73
2. Государственные кредиты странам СНГ			0,00	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-0,04	-0,04
3. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-0,21	-0,24	-0,18	-0,24	-0,19	-0,20	-0,20	-0,22	-0,20	-0,18	-0,19	-0,16
4. Иностранные кредитные ресурсы, выданные предприятиям и организациям	1,14	0,80	0,68	0,67	0,63	0,61	0,65	0,64	0,58	0,54	0,51	0,49
5. Кредиты на конверсионные нужды	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,01
6. Кредиты на инвестиционные нужды	0,06	0,04	0,03	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
7. Недоперечислено поступивших доходов Центральным Банком	2,25	0,80	0,99	0,77	0,40	0,52	0,51	0,32	0,29	0,27	0,16	0,30
8. Недоперечислено отчислений от бюджетов субъектов РФ в целевые бюджетные фонды								0,11	0,10	0,03	0,01	0,02
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	13,79	13,78	16,30	17,05	16,36	16,15	15,64	15,26	15,96	15,84	16,63	16,61
ПРЕВЫШЕНИЕ ДОХОДОВ НАД РАСХОДАМИ И ССУДАМИ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЙ	-1,86	-1,19	-3,08	-3,13	-2,70	-3,14	-2,71	-1,93	-2,55	-2,39	-2,60	-2,94
ВНУТРЕННЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	0,17	1,54	3,79	2,86	2,37	2,23	1,78	1,24	1,86	1,42	1,35	1,41
ВНЕШНЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,69	-0,35	-0,71	0,27	0,33	0,91	0,93	0,69	0,69	0,98	1,25	1,53
ВСЕГО ФИНАНСИРОВАНИЕ	1,86	1,19	3,08	3,13	2,70	3,14	2,71	1,93	2,55	2,39	2,60	2,94

учетом заключительных оборотов — 16,9% ВВП. Основные расходные статьи профинансированы не более чем на 90%, в том числе на государственное управление — на 87,05%, на оборону и правоохранительные органы — на 83,23%, на народное хозяйство — на 86,93%, на социальные услуги — на 78,45%.

Расходы консолидированного бюджета в сумме со ссудами за вычетом погашений составили в 1995 году 29,4% ВВП против 37% ВВП в 1994 году. При этом расходы на государственное управление составили 0,72% ВВП (1,1% ВВП — в 1994 году), на правоохранительную деятельность — 1,54% ВВП (1,8% ВВП — в 1994 году), на народное хозяйство — 8,16% ВВП (10,1% ВВП — в 1994 году), на социальные цели — 7,65% ВВП (9,6% ВВП — в 1994 году).

Из приведенных данных легко видеть, что в реальном выражении расходы федерального бюджета сократились в 1995 году по сравнению с прошлым годом на 34%, расходы консолидированного бюджета — на 21%.

Дефицит федерального бюджета составил 3,1% ВВП в первом квартале и 3,2% ВВП за первое полугодие, 2,7% ВВП за три квартала и 2,93% ВВП в целом за 1995 год (3,05% с учетом заключительных оборотов) против 10,9% ВВП в 1994 году. Таким образом, дефицит бюджета к концу года удалось несколько снизить по сравнению со среднегодовыми значениями.

Как известно, проект бюджета на 1995 год предполагал, что из 30,6 трлн.руб. внутренних заимствований около трети будет получено от эмиссии казначейских обязательств. Однако в ходе работы над Заявлением Правительства и ЦБ РФ об экономической политике на 1995 год было принято решение отказаться от нетто-эмиссии этих бумаг, т.к. они размещались под процент, существенно более низкий, чем рыночный. Взамен Минфином разработан новый инструмент заимствований — облигации федеральных займов (постановление Правительства РФ от 15 мая 1995 года №458). Эти бумаги представляют собой купонные облигации, размещаемые на срок 1 год под плавающий процент, который определяется в соответствии с динамикой ставки по государственным краткосрочным обязательствам.

Дефицит бюджета за 1995 год профинансирован за счет внутренних источников в объеме 1,41% ВВП и внешних источ-

ников — 1,53% ВВП. Финансирование дефицита исполнено на 77,31%. Внутреннее финансирование исполнено на 77,95%, внешнее — на 76,67%.

Принципиальным фактором, способствовавшим снижению инфляции, явилось изменение внутренних источников финансирования дефицита бюджета. Вместо кредитов бюджета наиболее крупным из них стали ГКО и ОФЗ — 1,66% ВВП. Сберегательный заем принес 0,06% ВВП. Финансирование за счет кредитов ЦБ — отрицательное (-0,07% ВВП), за счет казначейских обязательств и векселей также отрицательное (-0,12% ВВП). На 0,14% ВВП снизились остатки средств бюджета на счетах в банках.

Кредиты международных финансовых организаций составили 1,78% ВВП. Чистое финансирование за счет кредитов правительств иностранных государств, коммерческих банков и фирм было отрицательным -0,37%. На 0,12% ВВП сократились остатки средств бюджета в иностранной валюте на счетах в банках.

Из приведенных данных видно, что происходящее в этот момент ужесточение бюджетной политики сопоставимо, пожалуй, лишь с изменениями 1992 года, когда правительству удалось существенно сократить бюджетные расходы, благодаря похожей макроэкономической ситуации, в которой скачок цен после их либерализации был значительно выше, чем предполагалось в расчетах к бюджету. Как и следовало ожидать, занижение темпов инфляции в 1995 году, принятое в расчетах к утвержденному бюджету, серьезно облегчило процесс его исполнения. Собранные доходы позволили значительно полнее, чем в предшествующие годы финансировать номинально (в утвержденном проекте) высокие, а реально значительно обесценившиеся расходы федерального правительства. Однако в отличие от 1992 года нынешние бюджетные рестрикции воспринимались экономическими агентами значительно спокойнее.

2.5.2. Реконструкция системы государственных финансов в 1995 году

В таблице 13 приведена реконструкция доходов и расходов государства в 1995 году. Для этого таблицы 11 и 12, скорректи-

рованы на оценку неучтенных расходов по обслуживанию внутреннего долга (1,44% ВВП), добавлены данные об исполнении государственных внебюджетных фондов (оценка, выполненная на основе отчета об их исполнении за 9 месяцев).

В 1995 году произошло дальнейшее снижение доли обязательных налоговых изъятий в ВВП с 34,9% до 31,1%. Доля государственных доходов также снизилась и составила 34,5% ВВП против 37,5% ВВП в 1994 году. Государственные расходы и ссуды за вычетом погашений достигли в 1995 году 39,2% ВВП (47,5% ВВП — в 1994 году). Это сокращение расходов на 8,3 процентных пунктов объясняется сокращением оборонных расходов на 1,7 процентных пунктов (37%), расходов на правоохранительные органы на 0,4 процентных пунктов (21%), на науку на 0,4 процентных пунктов (29%), на социальные цели на 2,6 процентных пунктов (14%), на народное хозяйство на 2,3 процентных пунктов (20%), ссуд за вычетом погашений на 2 процентных пункта (55%), при росте прочих расходов на 1,4 процентных пунктов.

Макроэкономические показатели за 1992-1995 годы представлены в таблице 14.

* * *

Как следует из проведенного анализа, в бюджетной политике в 1992-1995 годах чередовались периоды ужесточений и ослаблений. Эти чередования напрямую определялись политической ситуацией в России, соотношением сил между сторонниками ускоренного рыночного реформирования экономики и консервативными политическими блоками.

В динамике расходной части бюджета, а также бюджетного дефицита наблюдалась определенная независимость от динамики налоговых поступлений. Все эти три года отмечался сильный летний всплеск расходов, несогласованный с направлением изменения доходов бюджета. Лишь по прошествии более длительного промежутка времени (три — пять месяцев) происходило установление нового соответствия между доходами и расходами государства.

Таблица 13. Реконструкция государственных доходов и расходов РФ в 1995 г.

	Республиканский бюджет		Местные бюджеты		Внебюджетные фонды*		Консолидированный бюджет												
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	% ВВП										
										2	3	4	5	6	7	8	9	10	
I. НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ																			
1. Подоходные налоги, налоги на прибыль, в т.ч.:	44245	2,7	109020	6,6			153264,7	9,2											
Подоходный налог с физических лиц	3250	0,2	33178	2,0			36427,7	2,2											
Налог на прибыль предприятий	40995	2,5	75842	4,6			116837,0	7,0											
2. Отчисления в фонды социального страхования						136600	136600	8,2											
3. Налоги на фонд заработной платы			4345	0,3			4345,2	0,3											
4. Налоги на собственность	1018	0,1	18940	1,1			19957,9	1,2											
5. Внутренние налоги на товары и услуги, в т.ч.:	99260	6,0	42393	2,6			141653	8,5											
НДС	70704	4,3	24543	1,5			95246,7	5,7											
Акцизы	17682	1,1	6536	0,4			24217,7	1,5											
6. Налоги на внешнюю торговлю	24155	1,5	29	0,0			24184	1,5											
7. Прочие налоги	1785	0,1	14283	0,9			16068	1,0											
8. Целевые бюджетные фонды	14128	0,9	4041	0,2		2415	20584	1,2											
ИТОГО: НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	184591	11,1	193050	11,6		139015	516656	31,1											
НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38878	2,3	40902	2,5			50466	3,0											
ИТОГО: НЕНАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	38878	2,3	40902	2,5			50466	3,0											
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	3408	0,2	1234	0,1			4641	0,3											

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ИТОГО: ДОХОДОВ	226877	13,7	235185	14,2	139015	8,4	571764	34,5	100,0
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ									
1. Государственные услуги общего назначения	4490	0,3	7419	0,4			11909	0,7	1,8
2. На оборону	47553	2,9					47553	2,9	7,3
3. На содержание правоохранительных 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 коммунальные услуги	18649	1,1	108335	6,5	136600	8,2	263584	15,9	39,9
6. Государственные услуги, предоставляемые народному хозяйству	45441	2,7	101773	6,1	2415	0,1	149629	9,0	23,0
7. Прочие функции	137225	8,3	11367	0,7			119277	7,2	18,3
ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕНИЯ									
1. Бюджетные ссуды	12188	0,7	5884	0,4			18071	1,1	2,8
2. Государственные кредиты правительствам иностранных государств	-2653	-0,2					-2653	-0,2	-0,4
3. Недоперечислено доходов Центральным банком	5038	0,3					5038	0,3	0,8
4. Иностранные кредитные ресурсы предоставленные предприятиям	8175	0,5					8175	0,5	1,3
5. Кредит на конверсионные нужды	169	0,0					169	0,0	0,0
6. Кредит на инвестиционные нужды	132	0,0					132	0,0	0,0
7. Государственные кредиты странам СНГ	-585	0,0					-585	0,0	-0,1
ИТОГО: РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	299815	18,1	241165	14,5	139015	8,4	650681	39,2	100,0

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ДОХОДЫ И ДОТАЦИИ МИНУС РАСХОДЫ И ССУДЫ ЗА ВЫЧЕТОМ ПОГАШЕННЫХ	-72938,4	-4,4	-5980	-0,4	0	0,0	-78917	-4,8	
III. ФИНАНСИРОВАНИЕ	72938,4	4,4	5979	0,4			78918	4,8	100,0
1. Внутреннее финансирование	47575,4	2,9	6024	0,4			53599	3,2	67,9
1.1 Кредиты ЦБ РФ на финансирование бюджетного дефицита (нетто)	-1144,7	-0,1					-1145	-0,1	-1,5
1.2 Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в рублях	-2376,4	-0,1	71	0,0			-2305	-0,1	-2,9
1.3 Государственные краткосрочные обязательства	51751,5	3,1					51752	3,1	65,6
Привлечение средств	115438,0	7,0					115438	7,0	146,3
Погашение основной суммы задолженности	63686,5	3,8					63687	3,8	80,7
1.4 Сберегательный заем (нетто)	1965,1	0,1					1965	0,1	2,5
1.5 Золотые сертификаты (нетто)	-0,9	0,0					-1	0,0	0,0
1.6 Государственные казначейские векселя (нетто)	-1501,6	-0,1					-1502	-0,1	-1,9
1.7 Казначейские обязательства (нетто)	-438,6	0,0					-439	0,0	-0,6
1.8 Прочие государственные ценные бумаги (нетто)	-586,3	0,0	1059	0,1			507	0,0	0,6
1.9 Прочие внутренние заимствования (нетто)	-92,8	0,0	4894	0,3			4767	0,3	6,0
2. Внешнее финансирование	25363,0	1,5	-45	0,0			25318	1,5	32,1
СПРАВОЧНО: в 1995 году ВВП составил 1659,2 трлн.руб.									

* Оценка

Таблица 14. Некоторые макроэкономические показатели в 1992-1995 гг.

	1992	1993	1994	1995
Индекс потребительских цен (в % к декабрю предыдущего года)	2610	940	315	231
Номинальный ВВП в % к предыдущему году	1462	902	356	272
Реальный ВВП в % к предыдущему году	81	88	87	96
M2, млрд.руб. (на конец периода)	6400	32601	97800	213800
Темп роста M2 (в % к декабрю предыдущего года)	589	409	200	119
Прямые кредиты ЦБ правительству в % ВВП	18,5	5,75	7,87	-0,07
Темп роста курса доллара (в % к декабрю предыдущего года)	262	296	286	131
Доля наличных в M2 (%)	26	40	39	39
Дебиторская задолженность (общая) в % от месячного ВВП	123	103	141	150
Дебиторская задолженность (просроченная) в % от месячного ВВП	57	40	92	100

2.6. Бюджетная политика в 1996 году.

2.6.1. *Ход выполнения бюджета в 1996 году*

Как видно из данных, представленных в таблице 15, в начале года можно отметить тенденцию масштабного снижения уровня как доходов, так и расходов федерального бюджета.

В начале 1996 года произошло резкое ускорение развития бюджетного кризиса, вызванное прежде всего снижением налоговых поступлений. Существенно увеличились объемы взаимных неплатежей предприятий, возросло противозаконное уклонение от налогов.

Некоторый рост расходов федерального бюджета на фоне продолжающегося налогового кризиса до величины 15% ВВП в июле и до 15,5% в августе не позволил сократить дефицит бюджета до уровня, заложенного в законе о бюджете на 1996 год. По итогам за июль, дефицит, рассчитанный по методологии Минфина РФ, составил около 4,1% ВВП, за август – 4,2% ВВП.

После президентских выборов налоговые поступления в федеральный бюджет несколько увеличились (на 3,5% в постоянных ценах в июле). Поступления в консолидированный бюджет в постоянных ценах возросли в июле на 6,8% (см. таблицу 16).

Дальнейшая динамика налоговых поступлений нарастающим итогом показывает их стабилизацию (на уровне 8,2% – 8,4% ВВП в федеральный бюджет и 19,0% – 19,2% ВВП – в консолидированный). Важнейшим источником роста налоговых поступлений послужило снижение объема недоимок, составившее 46% прироста налоговых поступлений в декабре в текущих ценах.

2.6.2. *Реконструкция бюджета 1996 года*

Сравнение данных реконструкции 1995 и 1996 годов показывает, что в 1996 по сравнению с 1995 произошло незначительное падение налоговых поступлений консолидированного бюджета (1,7% ВВП). При этом основное сокращение пришлось на налоговые поступления федерального бюджета (1,4% ВВП). Между тем уровень отчислений во внебюджетные фонды остался на прежнем уровне, несмотря на то, что задолженность по

Таблица 15. Исполнение республиканского бюджета России за 1996 год (в % ВВП)

	1.02	1.03	1.04	1.05	1.06	1.07	1.08	1.09	1.10	1.11	1.12	1996	%
	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Доходы													
Налог на прибыль	0,94	0,94	1,11	1,27	1,28	1,34	1,34	1,36	1,32	1,29	1,31	1,44	56
Подходный налог	0,19	0,2	0,21	0,22	0,21	0,22	0,22	0,23	0,23	0,23	0,22	0,23	107
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	4,6	4,42	4,64	4,59	4,52	4,71	5,06	5,44	5,57	5,57	5,80	6,64	87
Налоги на внешнюю торговлю и внешне-экономические операции	0,92	0,98	1,33	1,27	1,24	1,29	1,18	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01	77
Прочие налоги, сборы и платежи	0,13	0,17	0,15	0,16	0,16	0,17	0,18	0,21	0,20	0,29	0,33	0,38	161
Итого: налогов и платежей	6,78	6,71	7,44	7,51	7,41	7,73	7,98	8,40	8,42	8,45	8,69	9,70	80
Неналоговые доходы	1,11	1,78	1,69	1,08	1,73	2,23	2,94	2,83	2,68	2,58	2,49	2,80	107
Всего доходы	7,89	8,49	9,86	9,37	9,96	10,79	10,92	11,2	11,1	11,03	11,18	12,5	86
Расходы													
Государственное управление	0,09	0,29	0,33	0,33	0,28	0,33	0,33	0,28	0,26	0,25	0,24	0,24	54
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18	99
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,39	3,44	3,6	4,17	4,05	4,03	3,97	4,10	4,0	3,89	3,83	4,10	80

I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Фундаментальные исследования	0,04	0,24	0,26	0,32	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28	0,29	0,27	0,29	64
Услуги народному хозяйству	1,19	1,63	1,46	1,61	1,63	1,61	1,53	1,61	1,51	1,52	1,56	1,84	69
Социальные услуги	0,52	0,96	1,19	1,41	1,45	1,51	1,40	1,32	1,25	1,22	1,20	1,22	65
Обслуживание государственного долга	1,5	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,07	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98	83
Помощь другим уровням власти	0,2	1,23	1,66	1,53	1,50	1,45	1,44	1,53	1,55	1,57	1,74	2,05	85
Прочие расходы	0,49	0,78	1,38	1,22	1,36	1,7	1,95	2,02	1,93	1,81	2,11	1,93	120
Итого: расходов	7,1	10,48	12,04	12,57	13,42	13,68	13,66	13,88	13,59	13,37	13,46	14,83	82
Ссуды за вычетом погашений	2,26	0,81	1,19	1,15	0,87	1,13	1,33	1,57	1,23	1,14	0,99	0,96	
Расходы и ссуды за вычетом погашений	9,36	11,29	13,24	13,72	14,29	14,81	14,99	15,45	14,82	14,51	14,44	15,79	
Дефицит бюджета	-1,48	-2,8	-3,37	-4,35	-4,32	-4,01	-4,07	-4,23	-3,71	-3,48	-3,26	-3,29	91
Общее финансирование, в том числе	1,48	2,8	3,37	4,35	4,32	4,01	4,07	4,23	3,71	3,48	3,26	3,29	91
внутреннее финансирование	0,57	1,69	2,34	2,34	1,94	2,19	1,95	2,61	2,34	2,11	1,76	1,82	81
внешнее финансирование	0,91	1,12	1,03	2,01	2,38	1,82	2,12	1,62	1,4	1,37	1,50	1,47	107
Справочно: ВВП (трлн. руб.)	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1609	1819	2031	2256	
Дефицит бюджета (с учетом чистого обслуживания долга по ГКО)	-3,4	-4,8	-5,6	-6,7	-6,5	-6,1	-6,1	-6,5	-6,2	-6,2	-6,1	-6,2	

Таблица 16. Исполнение консолидированного бюджета России за 1996 год (в % ВВП)

	1.02 1996	1.03 1996	1.04 1996	1.05 1996	1.06 1996	1.07 1996	1.08 1996	1.09 1996	1.10 1996	1.11 1996	1.12 1996	1996
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Доходы												
Налог на прибыль	3,03	3,48	3,90	4,45	4,38	4,34	4,24	4,31	416	4,07	4,05	4,28
Подходный налог	2,04	2,23	2,26	2,34	2,31	2,34	2,39	2,50	2,45	2,43	2,42	2,51
Налог на добавленную стоимость, спецналог и акцизы	6,69	6,53	6,76	6,79	6,72	6,86	7,25	7,72	7,84	7,96	8,20	9,24
Налоги на внешнюю торговлю и внешне-экономические операции	0,92	0,99	1,33	1,28	1,24	1,30	1,19	1,16	1,10	1,07	1,03	1,01
Прочие налоги, сборы и платежи	1,84	2,03	2,15	2,62	3,04	3,07	3,16	3,52	3,52	3,56	3,72	3,92
Итого: налогов и платежей	14,51	15,26	16,40	17,48	17,69	17,91	18,22	19,20	19,07	19,10	19,42	20,97
Неналоговые доходы	1,65	2,31	2,47	1,83	2,43	2,92	2,78	2,60	2,46	2,39	2,20	2,58
Всего доходы	16,60	18,09	19,85	20,34	21,20	21,91	22,12	22,99	22,69	22,63	22,81	24,76
Расходы										0,00	0,00	0,00
Государственное управление	0,42	0,70	0,78	0,82	0,77	0,83	0,83	0,80	0,77	0,75	0,75	0,76
Международная деятельность	0,68	0,64	0,62	0,62	0,61	0,68	0,69	0,70	0,88	0,93	0,90	1,18

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	2,67	3,83	4,03	4,62	4,50	4,48	4,41	4,55	4,45	4,34	4,28	4,57
Фундаментальные исследования	0,05	0,25	0,30	0,33	0,30	0,29	0,29	0,29	0,30	0,30	0,29	0,31
Услуги народному хозяйству	4,51	5,62	5,75	6,44	6,55	6,55	6,46	6,83	6,69	6,73	6,91	7,87
Социальные услуги	5,34	6,93	7,92	8,50	8,53	8,75	8,44	8,56	8,25	8,11	8,09	8,35
Обслуживание государственного долга	1,50	1,27	1,54	1,36	2,26	2,09	2,08	2,04	1,93	1,89	1,85	1,98
Прочие расходы	1,13	1,49	2,03	2,01	2,15	2,50	2,76	2,87	2,75	2,65	2,68	2,79
Итого: расходов	16,31	20,74	22,98	24,70	25,68	26,16	25,96	26,65	26,02	25,69	25,74	27,81
Ссуды за вычетом погашений	2,35	0,93	0,46	0,51	0,40	0,38	0,76	1,14	0,96	0,90	0,85	1,12
Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,66	21,67	23,43	25,21	26,09	26,54	26,72	27,79	26,98	26,59	26,59	28,93
Дефицит бюджета	-2,06	-3,58	-3,58	-4,87	-4,89	-4,63	-4,60	-4,80	-4,29	-3,96	-3,78	-4,17
Общее финансирование, в том числе	2,06	3,58	3,58	4,87	4,89	4,63	4,60	4,80	4,29	3,96	3,78	4,18
внутреннее финансирование	1,15	2,47	2,55	2,87	2,52	2,81	2,78	3,18	2,89	2,58	2,28	2,70
внешнее финансирование	0,91	1,10	1,03	2,00	2,37	1,82	1,82	1,62	1,40	1,37	1,50	1,47
Справочно: ВВП (трлн. руб.)	166	322	508	691	876	1066	1260	1403	1609	1819	2031	2256

взносам, например, в Пенсионный фонд за 1996 год увеличилась в 2,2 раза. На этом фоне в 1996 году имело место увеличение расходов и ссуд за вычетом погашений консолидированного бюджета (на 1,8% ВВП), в основном за счет увеличения расходов внебюджетных фондов (на 1,3% ВВП) и местных бюджетов (на 0,8% ВВП), в то время как расходы федерального бюджета даже сократились на 0,3% ВВП (без учета неконсолидируемых статей расходов). Данные процессы привели в итоге к росту консолидированного бюджетного дефицита (на 1,5% ВВП).

2.7. Прогнозы бюджетной политики в 1997 году.

Сложившаяся к настоящему времени структура расходов государства явно нерациональна, не обеспечивая ни условий для роста, ни поддержания достаточного уровня социально-политической стабильности. При существующем уровне доходов расходы на социальные цели могли бы быть значительно выше, поскольку бюджет имеет резервы для сокращения по многим другим статьям расходов. На оборону, народное хозяйство, государственное управление тратится больше уровня, необходимого 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. Среднесрочная рационализация бюджетных расходов требует временного роста их общего объема.

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

При анализе принятого Государственной Думой Закона о федеральном бюджете на 1997 год видно, что Правительство не предполагает никаких реальных шагов в рассмотренных нами направлениях (см. таблицу 17). В расходной части бюджета планируется увеличение расходов по всем статьям за исключением расходов на международную деятельность, которые составят 0,38% ВВП, что на 0,8% ВВП ниже, чем в 1996 году. Расходы на государственное управление планируется увеличить почти вдвое до 0,43% ВВП по сравнению с 0,2% ВВП за 1996 год, на

Таблица 17. Проект федерального бюджета на 1997 год

Наименование показателей	Федеральный бюджет				
	Закон на 1996 г. (%ВВП=2100 трлн.руб.)	Исполнение за 1996 г., (в % ВВП)	Исполнение за 1996 г. в % от Закона	Проект на 1997 г. (%ВВП=2727 трлн.руб.)	
1	2	3	4	5	
Доходы					
Налоговые доходы, из них:	13,0	9,7	80	13,74	
Налог на прибыль	2,7	1,4	56	2,81	
Подходный налог	0,2	0,2	107	-	
Налог на добавленную стоимость	6,1	4,5	79	6,3	
Акцизы	2,0	2,0	107	2,78	
Спецналог	0,6	0,1	18	0	
Платежи за использование природных ресурсов	0,3	0,2	72	0,42	
Налог на покупку иностранных денежных знаков	-	-	-	0,08	
Лицензионный сбор за производство и реализацию алкоголя	0,1	-	-	0,13,	
Налог на операции с ценными бумагами	0,1	0,0	0	0,73	
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,4	1,0	77	0,80	
Прочие налоги, сборы и пошлины	0,2	0,3	161	?	
Неналоговые доходы	1,9	1,9	107	0,93	
Целевые бюджетные фонды	0,6	0,9	161	1,25	
Итого: доходов федерального бюджета	15,7	12,5	86	15,93	

1	2	3	4	5
Расходы				
Государственное управление	0,4	0,2	54	0,43
Международная деятельность	1,3	1,2	99	0,38
Национальная оборона	3,8	2,8	79	3,83
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1,9	1,3	74	1,82
Фундаментальные исследования и содействие НТП	0,5	0,3	64	0,56
Народное хозяйство	2,8	1,8	69	2,98
Образование	0,7	0,5	77	0,68
Культура, искусство и СМС	0,2	0,09	48	0,23
Здравоохранение и физкультура	0,4	0,2	54	0,42
Соц. политика	0,6	0,4	72	0,66
Погашение и обслуживание государственного долга*	2,6	2,0**	83	2,87**
Пополнение гос. запасов	0,5	0,4	86	0,39
Прочие расходы в т.ч.:	3,3	3,7	120	2,68
Финансовая помощь другим уровням власти	2,7	2,1	84	2,33
Расходы целевых бюджетных фондов	0,7	0,7	107	1,51
Всего расходов	19,6	14,8	81	19,43
Превышение доходов над расходами	-3,9	-3,3	91	-3,50
Внутреннее финансирование	2,4	1,8	81	1,82
Внешнее финансирование	1,5	1,5	107	1,68

*без учета затрат на обслуживание ГКО-ОФЗ

** без погашения госдолга

Источник: Минфин РФ, расчеты авторов

национальную оборону – на 1% ВВП. Общие расходы бюджета должны возрасти почти на 5% ВВП, что определит дефицит бюджета в размере 3,5% ВВП, который более чем на половину будет профинансирован из внутренних источников и увеличит размер государственного внутреннего долга до 23% ВВП по сравнению с 16,2% ВВП на 1 января 1997 года.

Доходы бюджета при самых оптимистичных сценариях развития событий (при предположении неувеличения недоимок в реальном исчислении) составят около 11,4 % ВВП, т.е. на 4,5 % ВВП меньше, чем предусмотрено законом, соответственно расходы будут исполняться в меру поступления доходов и мобилизации средств на финансирование дефицита, составляющего 3,1% ВВП, т.е. не превысят 14,5% ВВП.

3. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕННЫХ БУМАГ В РОССИИ

В 1995 году впервые удалось обеспечить возмещение дефицита государственного бюджета без привлечения кредитов Центрального Банка и доход от государственных ценных бумаг сыграл при этом принципиальную роль.

Выпуск этих бумаг начался в мае 1993 года. Основным их видом с самого начала и по настоящее время являются государственные краткосрочные обязательства (ГКО). В 1995 году в дополнение к ним были выпущены в обращение облигации федерального займа (ОФЗ), рассчитанные на более длительный срок обращения с ежеквартальной выплатой купонного дохода, а также облигации государственного сберегательного займа, ориентированные на привлечение средств мелких инвесторов (населения). Кроме того в обращении находятся золотые сертификаты и облигации Внешэкономбанка.

До 1997 года все виды ценных бумаг не подлежали налогообложению. После введения Федерального закона от 10 января 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» взимается 15-процентный налог с дисконтного дохода от ГКО, а также с купонного дохода по другим видам ценных бумаг.