

**Институт экономики
переходного периода**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
№ 10Р

**Коммунистическое правительство
в посткоммунистической России:
первые итоги и возможные
перспективы**

Москва
1999

Институт экономики переходного периода

Основан в 1992 г.

**Учредитель: Академия народного хозяйства при
Правительстве РФ**

Директор: Е.Т. Гайдар

Редакционная коллегия: Н. Главацкая, В. Мау,
А. Молдавский, С. Синельников

Авторский коллектив: Е.Гайдар (руководитель),
Архипов С., Баткибеков С., Дмит-
риев М., Дробышевский С., Си-
нельников С., В Ступин (прило-
жение), Трунин И., Юдин А.

Компьютерный дизайн: А. Астахов

ISBN 5-93255-003-1

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

103918, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
Институт экономики переходного периода

© Институт экономики переходного периода, 1999.

Содержание

1. Кризис и экономико-политические альтернативы	5
2. Обретение программы	12
Разработка программы по выходу из кризиса	16
3. Практическая экономическая политика:	
общие контуры	24
Бюджетная политика	25
Денежная политика	36
Динамика производства и социальная стабильность	41
Налоговые новации Правительства	45
4. Перспективы социально-экономического развития России	56
Макроэкономические перспективы сквозь призму федерального бюджета	56
Социальные расходы и социальная политика в бюджете на 1999 год	72
5. Промежуточные итоги	84
Приложение. Анализ вариантов программы первоочередных мер Правительства РФ	88

Серьезные экономические и политические изменения, произошедшие в августе-сентябре 1998 года, ознаменовали новый рубеж в новейшей истории России. Существующие определения наступившего за ним этапа более или менее схожи – речь идет о конце "эпохи Ельцина", эпохи либеральных реформ, а порой и о реставрации коммунистического правления. Все определения имеют свои основания и могут быть логически или исторически мотивированы. Однако за всеми этими, преимущественно политологическими, интерпретациями как правило не стоит анализ экономических процессов, которые всегда, и в нынешней российской ситуации в особенности, задают рамки возможного и необходимого, предопределяют многое в деятельности правительств, позволяя оценивать не только принимаемые решения, но и среднесрочные перспективы.

1. Кризис и экономико-политические альтернативы¹

Сформированное в сентябре 1998 года правительство во главе с Е.Примаковым недвусмысленно заявило о своем стремлении к решительной смене осуществлявшегося в стране экономического курса. Подобных заявлений исполнительная власть не делала по крайней мере с конца 1992 года. И вот теперь, в сентябре 1998, речь открыто зашла о "смене вех". Впрочем, это было совершенно естественно.

Во-первых, правительство Е.Примакова было сформировано при активной поддержке и участии левых политических сил и соответствующих фракций — прежде всего коммунистической и аграрной. Разумеется, представители КПРФ и аграриев не раз входили в состав предыдущих правительств, однако тогда они занимали в Кабинете второстепенные посты. Теперь ситуация существенно изменилась. Видные, знаковые деятели левых заняли в правительстве ключевые позиции, с которых можно оказывать решающее влияние на деятельность Кабинета. Большинство из них сочетало принадлежность или близость к коммунистической партии с принадлежностью к традиционному советскому хозяйственному истеблишменту, имевшему на протяжении последних десятилетий отчетливо выраженную лоббистскую природу. Типичными представителями нового правительства в этом отношении стали Ю.Маслюков, В.Густов, В.Герасценко, Г.Кулик. В отличие от

¹

Авторы выражают глубокую признательность Р. Энтову, Е. Ясину за ценные замечания, высказанные при работе над данным материалом

большинства стран Западной Европы, где происходит все большее сближение левых и правых, левые взгляды на экономику и политику в современной России отличаются от представлений и опыта некоммунистических политиков радикально.

Во-вторых, необходимость решительного поворота диктовалась масштабом и глубиной экономического кризиса. Взрыв августа 1998 года не являлся только финансовым феноменом, он не мог не повлечь за собой тяжелые потрясения социального и политического характера. Скачок цен и потеря сбережений населения, резкое расширение масштабов безработицы, причем среди слоев, наиболее активно включенных в рыночную экономику, кризис на потребительском рынке, сжатие спроса и ухудшение условий для предпринимательской деятельности — все это обрушилось на страну как мощный ливень и, как казалось многим, неожиданно. Требование смены курса стало всеобщим, хотя различные социально-политические силы вкладывали в это понятие совершенно разный смысл.

Однако при всем том открытым остается вопрос: в чем именно должен состоять поворот и какой курс должен прийти на смену предыдущему? Как показывает анализ, реальные варианты действий правительства были весьма ограничены и достаточно очевидны. Они логически вытекали из экономической политики в посткоммунистический период, и особенно на протяжении 1995-1998 годов.

Центральной характеристикой экономического курса федерального правительства за три года финансовой стабильности было сочетание жесткой денежной политики с мягкой (если не сказать популистской) бюджетной. Валютный курс был стабилен, инфляция неуклонно снижалась, снижались и процентные ставки. Однако бюджет оставался дефицитным, и разрыв между доходами и расходами в отсутствие печатного станка покрывался через механизм внешних и внутренних займов.

Такая ситуация была внутренне противоречивой и неустойчивой. Провал каждой новой попытки сведения бюджета с профицитом приближал кризис, наступление которого лишь было ускорено падением цен на нефть и азиатскими событиями. Соответственно, преодоление этой внутренней противоречивости экономической политики и является собой императив нового экономического курса.

Итак, правительство Е.Примакова с самого начала своего существования было поставлено перед жестким политическим выбором, от которого нельзя было уйти и между альтернативами которого не существовало компромиссов. Один путь состоял в возвращении к практике 1992-1994 годов, с характерным для того времени сочетанием мягкой денежной и мягкой бюджетной политики. Другой путь — сохранение жесткой денежной политики и стабилизация валютного курса, дополняемые коренными бюджетными реформами, что позволяет обеспечить сбалансированность доходов и расходов казны, то есть добиться соответствия, согласованности деятельности Минфина и Центробанка. Причем выбор между этими двумя вариантами имел исключительно политический характер².

² В определенной степени ситуация после кризиса августа 1998 года напоминает 1991 год. Общими чертами являются ускорение спада производства (за 1991 год валовой внутренний продукт снизился на 13%, промышленное производство — на 2,8%, сокращение внешнеторгового оборота — на 37%), развитие инфляционных процессов (уровень потребительских цен увеличился более чем в два раза), на фоне высокого уровня внешнего долга золотовалютные резервы сократились почти до нуля и впервые за все время существования государства золотой запас составил менее 300 т. Такое финансовое положение к началу 1992 года практически однозначно определило реально возможный спектр вариантов реформирования экономики России: полное разрушение финансовой системы не оставляло времени для институциональной трансформации, призванной дополнять радикальную либерализацию экономики. Еще одним фактором обострения ситуации является, как и в 1991 году, реакция на кризис со стороны региональных властей, которые предприняли решительные шаги по отгораживанию своих регионов от цен-

Первый вариант — инфляционный. В экономике производится наращивание денежного предложения, за чем следует рост цен и обесценение национальной валюты. Предполагается, что тем самым обеспечивается решение социальных проблем, преодоление кризиса неплатежей, пополняются оборотные средства предприятий, расширяется спрос на товары отечественного производства, благодаря чему последнее начинает расти. Этот сценарий хорошо известен России по опыту 1992-1994 годов, когда после краткосрочной (на 2-3 месяца), стабилизации производства происходило ускорение инфляции и падение рубля. Принимая во внимание усиление коммунистического влияния на Правительство, вероятной реакцией на рост цен могут быть попытки их замораживания, а также введения принудительного курса доллара. Последствия подобных экспериментов абсолютно предсказуемы — расцвет черного рынка и быстрое нарастание товарного дефицита. Поскольку же обеспечить тотальный контроль за ценами в нынешних условиях уже не представляется реальным, то вероятной перспективой становится сочетание инфляции с товарным дефицитом.

Второй вариант — стабилизационный (антиинфляционный). Здесь предполагается достижение жесткого бюджетного равновесия и макроэкономической стабилизации, которые являются базовыми предпосылками восстановления экономического роста. Предполагается проведение решительных мероприятий по обеспечению профицита государственного бюджета, рестриктивной денежной политики (вплоть до введения режима "currency board"), более последовательной либерализации хозяйственной жизни. Следующие за этими шагами структурные и бюджетные реформы должны создать условия

тра, включая принятие мер, идущих вразрез с федеральным законодательством и подрывающим единство страны.

для адаптации экономических агентов к конкуренции и определению своей ниши на рынке.

Оба варианта действий были озвучены буквально в ближайшие дни и недели после начала в середине августа полномасштабного финансового кризиса. С последовательно инфляционистских и дирижистских позиций выступило большинство ученых Отделения экономики РАН во главе с Д.Львовым, опубликовавших открытое письмо правительству с изложением соответствующих взглядов и конкретных предложений. Противоположный курс на жесткую стабилизацию был сформулирован в программных предложениях групп либеральных экономистов во главе с Е.Гайдаром³.

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является во многом политическим. В тот момент выбор курса, безусловно, зависел не только от выбора власти, от тех или иных идеологических, политических и социальных предпочтений правительства, но и от логики развития событий и обстоятельств. В частности, отсутствие источников внешнего и внутреннего финансирования после отставки Правительства С.Кириенко толкало в сторону выбора инфляционного варианта развития. Но, тем не менее, этот выбор сам по себе не являлся абсолютно предопределенным предыдущим развитием, и именно правительству предстояло его сделать.

Главной политической проблемой выбора между инфляционным и стабилизационным вариантами являлся выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной курс экономической политики. Две эти модели

³ См.: [Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту, Федеральному Собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Е.Гайдар и др. Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября.](#)

были принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном варианте выигрывают прежде всего банки. Банковский сектор России обязан своему расцвету именно инфляции 1992-1994 годов, и теперь, когда многие банки находятся в исключительно тяжелом положении, спасены они могут быть за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка – "дешевых денег". Сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию, — причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабильности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдают крупные города — промышленные центры. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревни и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа уже наглядно продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков.

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывной частью является ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хо-

зайственных агентов – как производственных предприятий, так и финансовых структур. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной. Вероятен рост безработицы, которая гораздо болезненнее проявляется в провинции, где возможности найти работу гораздо меньше, чем в больших городах.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть общие, политически весьма неприятные, но практически неизбежные последствия. В обоих случаях происходит снижение социальных обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно — через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция ведет к тем же результатам, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, однако второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен страдают в первую очередь беднейшие слои населения.

2. Обретение программы⁴

Разумеется, правительство Е.Примакова не было с самого начала политически нейтральным, оно не осуществляло "чистого выбора" между двумя вариантами экономического курса. В момент формирования от него ожидали поворота к инфляционизму и популизму, на вероятность чего указывало как явное доминирование в нем представителей аграрных и коммунистических сил, так и многочисленные заявления поддерживавших это правительство политиков и экономистов. Премьер обещает в считанные месяцы, если не недели, выплатить задолженность бюджетникам и пенсионерам, разрешить проблему неплатежей, обеспечить устойчивость рубля, навести порядок. Слова о необходимости начала контролируемой и управляемой эмиссии, пересмотра итогов приватизации, осуществления национализации различных секторов хозяйства, введения принудительного обменного курса, а то и запрещения хранить иностранную валюту, и т.п. можно было слышать практически ежедневно, причем от политиков самого высокого уровня.

Разумеется, у инфляционного варианта были и свои объективные предпосылки, которые не сводятся лишь к левому (коммунистическому) облику нового Кабинета. Значительный дефицит бюджета и отсутствие внешних источников его покрытия явно толкали правительство к использованию печатного станка. Конечно, возможен был и путь резкого сжатия расходов, однако он был для правительства неприемлем по по-

⁴ Более подробно характер и конкретные особенности программ рассматриваются в Приложении.

литическим причинам - во всяком случае, неприемлем в краткосрочной перспективе.

Предложения о включении печатного станка дополнялись весьма своеобразными институциональными идеями, также вызывавшими серьезные опасения относительно адекватности оценки, которую формировавшийся кабинет давал ситуации в стране и возможных действий властей. Характерными являются предложения Г.Селезнева по поводу мер, которые необходимо было бы предпринять в экономической политике буквально в ближайшие дни. Эти программные, по существу своему, тезисы были выдвинуты практически сразу же после назначения Е.Примакова, чью кандидатуру председатель Думы активно поддерживал: "Необходимо временно приостановить деятельность валютной биржи и директивой Центробанка установить фиксированный курс рубля к доллару из расчета 7 рублей за доллар... Провести переговоры с финансовыми структурами Запада с просьбой временно приостановить хождение валютных кредитных пластиковых карт для того, чтобы валюта не уходила за границу... Временный запрет обменным пунктам продавать валюту населению. Эти пункты должны лишь покупать доллары... Имеющиеся у коммерческих банков валюту надо направлять исключительно на закупки продовольствия и товаров первой необходимости, медикаментов". (Интерфакс)⁵. К этому можно добавить и предложения новых руководителей кабинета осуществить ренационализацию убыточных предприятий военно-промышленного комплекса, что плохо сочеталось с элементарной логикой действий правительства в условиях бюджетного кризиса. (Можно было бы понять, даже не соглашаясь с ними, предложения о национализации прибыльных экспортных отраслей. Однако национализация убыточных полностью выходила за рамки здравого смысла).

Если бы новое правительство начало действовать строго в соответствии с этими ожиданиями, то последующие события было бы нетрудно предугадать. Ведь предлагавшаяся советниками из Думы и Академии

⁵

Цит. по: Коммерсантъ. 1998. 11 сентября. С. 2.

наук модель не была оригинальна, она прошла апробацию на протяжении послевоенных десятилетий в десятках стран мира, и особенно в Латинской Америке. В специальной литературе эта модель получила название "экономики популизма" и была достаточно подробно изучена.

Экономическая политика популизма в ходе своей практической реализации включает в себя четыре основных фазы, устойчиво, хотя и с некоторыми вариациями, повторяющихся от страны к стране. Вот эти фазы⁶.

На первой фазе правительство пытается ускорить промышленный рост путем перекачки ресурсов из экспортных секторов в сектора "национальной гордости" (обычно машиностроение) при одновременном наращивании денежного предложения. Экономика, в ответ на эти меры, действительно начинает расти, поднимается и благосостояние народа. Создается впечатление, что правительство добивается крупных успехов, а страна находится на пороге экономического чуда. Популярность власти заметно возрастает.

На второй фазе в экономике начинают наблюдаться дисбалансы. Выясняется, что подъем производства и благосостояния сопровождается ухудшением ряда макроэкономических показателей – ростом дефицита торгового и платежного балансов, сокращением валютных резервов, ростом внешнего долга. Однако эти негативные сдвиги до поры до времени видны только профессиональным экономистам (а в условиях длительного отрыва страны от реальной рыночной экономики — далеко не всем из них). Нарастают трудности с бюджетом, но кто станет обращать внимание на такие "временные мелочи", в ситуации, когда налицо ускорение темпов роста промышленности.

На третьей фазе происходит быстрое нарастание товарного дефицита в контролируемом государством секторе и ускоряется инфляция свобод-

⁶ Мы здесь лишь пересказываем результаты анализа, проведенного Р.Дорнбушем и С.Эдвардсом в их книге "Макроэкономика популизма в Латинской Америке". (Dornbusch Rudiger, Edwards Sebastian (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7-13).

ных цен. Попытки заморозить цены ведут к углублению товарного дефицита, а неизбежная девальвация курса национальной валюты оборачивается взрывом инфляции. Ухудшается собираемость налогов, разваливается бюджет. Что бы ни предпринимало правительство, уровень жизни начинает снижаться, сжимается производство.

На четвертой фазе происходит падение правительства и принятие новыми (нередко военными или чрезвычайными) властями радикальных мер по стабилизации социально-экономической ситуации.

Представления о том, какие ожидания господствовали как внутри страны, так и за рубежом, в связи с формированием нового Правительства России, были достаточно четко изложены позднее самим Е.Примаковым перед иностранными предпринимателями — участниками сессии Давосского форума в Москве: "Нам предрекали еще совсем недавно: национализация как основной путь движения правительства — нет этого, отмену результатов приватизации..., фиксирование курса рубля нам предрекали — нет этого, мы не фиксируем этого курса, он плавающий. Нам предрекали неконтролируемую эмиссию — нет этого, нам предрекали запрет на хождение доллара в стране — нет этого, нам предрекали прекращение импорта — нет этого,... нам предрекали поддержку отечественного производства в ущерб иностранным капиталовложениям — нет этого, говорили, что мы не будем платить долги — нет этого". Перечень является весьма показательным, поскольку подобного рода ожидания действительно имели место: основанием для них служили менталитет, приходящего к власти вместе с Е.Примаковым традиционного советского истеблишмента, так и риторика и традиции коммунистов посткоммунистической России.

На практике Правительство Е.Примакова стало действовать гораздо более осторожно по сравнению с тем, что от него ожи-

дали. Однако сам факт ожиданий подобного рода не мог не сыграть негативную роль и еще более осложнить и без того непростое положение Кабинета. Ведь инфляционные ожидания могут оказаться “самореализующимся прогнозом”, влияя не только на настроения, но и на поведение экономических агентов. Кроме того, эти ожидания (опасения), действительно, имели определенные основания, поскольку они входили органической частью в проекты программных документов, рассматривавшихся правительством при подготовке своей экономической программы.

Разработка программы по выходу из кризиса

Программотворчество кабинета Е.Примакова, да и экономические идеи самого премьера, претерпели за 100 дней руководства страной заметные изменения. На первых этапах в программных документах господствуют откровенно инфляционистские и дирижистские настроения, причем очень конкретные, когда вещи называются своими именами и о необеспеченной эмиссии считается возможным говорить открыто. В более же поздних вариантах речь уже идет о массе технических деталей, о массе конкретных решений, но вопросы эмиссии, бюджетного дефицита старательно обходятся авторами.

В исходном пункте деятельности правительства лежали идеи, разработанные в Отделении экономики РАН. О серьезности отношения к этой программе свидетельствует уже то, что именно из авторов этих документов была образована первая группа правительства по разработке его экономической программы, и именно с академиками – членами этой группы Ю.Маслюков проводил регулярные консультации на протяжении примерно первого месяца существования нового Кабинета.

"Программа академиков" представляла собой документ, воплощавший в себе в наиболее последовательной и жесткой (если не сказать крайней) форме идеи популизма, инфляционизма и дирижизма. По форме это была достаточно целостная и последовательная система мер, которые могли быть легко формализуемы в нормативные документы. Причины кризиса видятся авторам программы в порочности всего проводимого с конца 1991 года экономического курса, и прежде всего либерализм экономической политики, не использование широких административных возможностей государства, преувеличение роли макроэкономического регулирования по сравнению с проведением институциональных преобразований. Стержнем позитивной части программы являются две взаимоувязанные идеи: повышение спроса населения и загрузка простаивающих мощностей.

Программа предполагала значительные денежные вливания для решения социальных проблем, повышения спроса как фактора преодоления спада, расшивки платежной системы, борьбы с банковским кризисом. Причем была даже высказана мысль о целесообразности введения механизма "автоматического" включения печатного станка для недопущения в будущем возникновения неплатежей (любых, отнюдь не только бюджетной задолженности). Словом, печатный станок рассматривался здесь в качестве универсального средства решения практически всех экономических проблем страны. Одновременно предполагалось ввести меры жесткого валютного контроля, включая отсечение спроса населения на валюту.

С самого начала своего появления программа была подвергнута жесткой критике, причем не столько за ее теоретическую сомнительность (откровенный инфляционизм), сколько за очевидную оторванность от реальных экономических процессов. Многие из содержащихся в ней мер открывали невиданное доселе поле для злоупотреблений как со стороны госаппа-

рата (при раздаче дешевых кредитов), так и бизнеса. Идея автоматического кредитования экономических агентов при возникновении неплатежей означала, что практически любой предприниматель обретал неограниченный доступ к "дешевым деньгам". А тотальное гарантирование вкладов населения давало возможность банкиру собрать средства под любые проценты и объявить себя банкротом. Перечень примеров можно было бы продолжить.

К началу октября в правительстве появился и собственный вариант экономической программы. Этот документ, не получивший официального подтверждения, был разработан в Министерстве экономики и разослан заинтересованным лицам в кабинете в последних числах сентября. Документ вызвал резко негативную реакцию в обществе, включая средства массовой информации, что обусловило фактическое дезавуирование его Е.Примаковым. Между тем этот вариант программы заслуживает специального рассмотрения, поскольку по сравнению с более поздними версиями он является наиболее последовательным и конкретным.

И по форме, и по сути этот вариант очень близок к "программе академиков". Он также ориентирован на активное использование печатного станка для решения экономических и социальных проблем в сжатые сроки, резкое ужесточение государственного вмешательства в экономику, включая меры по запрету на использование доллара не только в качестве средства накопления, но и средства сбережения. Предполагается введение масштабного государственного регулирования цен и тарифов ("на продукцию базовых отраслей промышленности, продовольственные и непродовольственные товары первой необходимости" и т.д.), протекционизм и господдержку импортозамещающих отраслей.

Однако здесь появляется уже и некоторое новшество. Будучи документом очень конкретным по форме, программа

называет ведомства, ответственные за реализацию намечаемых решений. Но в отличие от версии академиков, здесь среди "ответственных исполнителей" уже почти не фигурирует Центробанк, а вся ответственность за реализацию задачи увеличения спроса падает на Минфин. Документ теряет свою искреннюю непосредственность, столь свойственную "программе академиков".

Руководство правительства явно начинает бояться собственных инфляционных намерений и еще более всеобщих инфляционных ожиданий. Не спешит с эмиссией и руководство Центрального банка. Уроки прошлого не прошли бесследно, и понимание прямой связи между эмиссией и инфляцией было усвоено в достаточной мере для того, чтобы от разговоров о благотворности эмиссии не переходить немедленно к включению печатного станка. Да и В.Геращенко явно не желал брать на себя ответственность за раскрутку инфляции и поэтому настаивал на принятии Думой соответствующих решений в области денежной политики.

Умеряя эмиссионные аппетиты, правительство явно стремится сделать больший упор на свои административные возможности. Идеи ужесточения валютного контроля прописаны здесь весьма четко и с заметным удовольствием. Одновременно с неофициальной публикацией программы прозвучало и предложение Э.Россея о запрете хождения в России доллара, поддержанное, по его словам, Президентом. Это совпадение не было случайно, хотя вряд ли являлось преднамеренным. Просто подобные настроения в тот момент господствовали среди той части политической элиты, которая была тесно связана с правительством. Упование на Центробанк, валютный контроль и иные формы государственного вмешательства приходит на смену идеям безграничного инфляционизма и как бы прикрывает их.

Здесь следует отметить, что лозунг сильного государства является одним из самых популярных в настоящее время. Однако его активные сторонники, как правило, ошибочно оценивают причины слабости государственной власти в посткоммунистической России. Считается, что слабое государство является результатом реализации либеральной идеологии, стремившейся к выведению государства за рамки экономической жизни, в результате чего страна лишилась эффективного рычага реализации экономической политики, борьбы с "провалами рынка". Отсюда следует, что для восстановления экономической и политической мощи государства необходимо признать ошибочность предыдущей доктрины и начать работать над укреплением власти, и особенно через расширение ее функций в хозяйственной жизни страны.

Между тем, реальная ситуация существенно иная. Дело не в либерализме, поскольку либеральная идеология как раз предполагает сильное, но находящееся в жестких правовых рамках, ограниченное законом государство. Отсутствие такого государства является как раз препятствием на пути либеральной экономической политики. Слабое же государство является фундаментальной чертой современной российской действительности, что стало результатом сложного комплекса факторов посткоммунистического развития России. Первейшим признаком слабого государства является его неспособность собирать налоги, навязать предприятиям жесткие бюджетные ограничения. Другим признаком слабости государства является преступность – коррупция в госаппарате, с одной стороны, и наличие мощных преступных групп, которые берут на себя выполнение многих функций государственной власти (арбитраж, обеспечение исполнения контрактов, защита собственности), с другой стороны. Расширение возможностей вмешательства государственных чиновников в хозяйственную

жизнь в этих условиях означает не укрепление государства, а рост коррупции и бюрократического произвола.

С конца октября программный документ становится еще более умеренным и менее конкретным. Точнее, в нем присутствует огромное количество разрозненных мероприятий в социальной и производственной областях, в вопросах налоговой политики и межбюджетных отношений. Однако существо экономического курса здесь прописывается с явной неохотой. Среди анализа причин кризиса уже меньше говорится об ошибочном курсе прошлого и больше — о роли бюджетного кризиса и проблемах его преодоления. А Ю.Маслюков даже начинает делать заявления, что новое правительство намерено сделать все то, что намечали, но не смогли реализовать его предшественники (заявление на встрече с участниками Давосского форума в Москве 4 декабря).

В программе исчезает стержневая идея. Уже нет упования на эмиссию. Напротив, появляется четкое осознание опасности эмиссионной накачки экономики, что находит явное отражение в фиксируемой проблеме "критического разрыва между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии", признается "опасность срыва в гиперинфляцию". Надежды на сильное и мудрое государство также оказываются сведены к вполне ритуальным словам о необходимости "укрепления государственности как важнейшего ресурса повышения эффективности экономики". В результате "Программа" переименовывается по решению премьера в документ "О мерах по...", тем самым подчеркивается, что речь идет именно о совокупности разрозненных мероприятий.

Весьма специфичным моментом всех рассматриваемых программ является закладываемая в них микроэкономическая концепция роста. Прежде всего, минимальное значение придается проблеме защиты частной собственности, которая в боль-

шинстве документов практически не упоминается. Показательно, например, что в опубликованной 27 августа версии программы понятия "частная собственность", "частный" отсутствовали вообще, а из 14 упоминаний собственности в 13 случаях речь шла о той или иной форме собственности государственной. Полностью отсутствовало понятие "приватизация". И это при том, что правительство постоянно демонстрирует свое предпочтительное отношение к прямым инвестициям по сравнению с портфельными.

Впрочем, было бы неверно сводить программотворчество правительства к набору программных документов и их проектов. Программную роль играли и играют, безусловно, еще два документа – концепция налоговой реформы и проект федерального бюджета на 1999 год. Они заслуживают специальной краткой характеристики, которая приведена несколько ниже.

Таким образом, к концу 1998 года правительство в процессе своего программотворчества, процессе осмысления проблем, стоящих перед страной, и путей решения этих проблем оказалось в весьма противоречивом положении. Правительство пришло к осознанию опасности рецептов из арсеналов "экономической политики популизма", однако адекватной замены изначальной (популистской, эмиссионной) программы действий найдено так и не было. У кабинета не было желания, а у премьера воли признать неприятный факт наличия всего двух реальных вариантов действия — жестко инфляционистского или жестко стабилизационного – и, соответственно, необходимость выбора именно из этих двух вариантов.

Нежелание делать выбор подтолкнуло Е.Примакова к тактике непринятия принципиальных решений, откладывания их на возможно более долгий срок. Политический мандат, выданный премьеру, поддержка со стороны законодателей и значительной части общества позволяли использовать подобную тактику. Однако развитие реальных экономических процессов

все более сужало поле для маневра. А практическая деятельность правительства, какой бы приземленной, неидеологизированной она ни была, все равно не являлась политически нейтральной и объективно подталкивала к столь неприятному выбору принципиального курса.

3. Практическая экономическая политика: общие контуры

Реальный курс правительства характеризуется как конкретными действиями в экономической сфере, так и набором принимаемых правительством нормативных документов. В этой связи разнообразные действия кабинета могут быть объединены в две группы. С одной стороны, это традиционные для советского хозяйственного истеблишмента меры, ориентированные на поиск компромисса между ведущими, и также традиционными для советской системы, группами интересов – аграрного и машиностроительного лобби. С другой стороны, это действия по демонтажу решений, принятых предыдущими кабинетами, и особенно правительством С.Кириенко, касающиеся в основном налогово-бюджетной сферы и упорядочивания финансовых потоков. Впрочем, эти группы имеют и точки пересечения. Правительство отменяло те решения, которые не вписывались в политику установления баланса сил между основными лоббистскими группами, но принимало то, что им было выгодно. Примерами последнего могут быть подтверждения решений, направленных на снижение налогов, разрешение продажи продукции ниже себестоимости, и тому подобных мер, которые, разумеется, интерпретировались как шаги по поддержке реального сектора экономики.

Бюджетная политика

При анализе бюджетной политики правительства можно выделить два принципиально различных подхода и, соответственно, две группы решений, оказывавших существенно разное воздействие на перспективы экономического развития страны. С одной стороны, решения, которые подрывали доходную базу бюджета, связанные прежде всего с действиями в области налоговой политики. С другой стороны, формирование бюджета на 1999 год, в основу которого закладываются принципы минимального эмиссионного финансирования дефицита. Конфликт этих двух подходов в значительной мере объясняется эволюцией макроэкономических воззрений кабинета от инфляционизма сентября-октября к пониманию необходимости ужесточения курса в ноябре-декабре. Однако у этого конфликта есть и очевидная практическая основа - стремление Кабинета и лично премьера избежать резких действий, обеспечить максимальную политическую поддержку даже непопулярных решений. Ведь обеспечение политической поддержки является императивом деятельности Е.Примакова и важным фактором принятия им решений в экономической области.

Таким образом, решения и действия правительства распадаются на две группы и, соответственно, на две фазы в его практической деятельности. Во-первых, популистские решения первых трех месяцев. И, во-вторых, разработка осторожного бюджета на 1999 год, опубликование и вероятное принятие которого уже является самостоятельным фактором развития экономической ситуации. Остается ожидать третьего этапа, который покажет насколько правительство способно реализовать свои бюджетные идеи на практике.

Принимавшиеся на протяжении октября-декабря решения в области бюджетной политики прежде всего оказывали негативное воздействие на доходную часть федерального бюджета. Ухудшение ситуации с бюджетными доходами идет по трем

направлениям. Во-первых, это решения по сокращению денежных поступлений в бюджет. Во-вторых, появление негативных сигналов относительно намерений правительства, приводящих к снижению готовности экономических агентов платить налоги. Наконец, в-третьих, принятие решений, которые непосредственно сокращают налоговую базу федерального бюджета. Понятно, что на протяжении первых 100 дней правительства Е.Примакова наиболее действенно проявляли себя первые два механизма, поскольку решения по изменению налоговой системы требуют для практической реализации гораздо большего времени, т.к. нуждаются в утверждении законодателями.

Уже в первые месяцы своего существования правительством был принят ряд новаций, продемонстрировавших уязвимость его перед разного рода лоббистами и его готовность жертвовать доходами федерального бюджета в пользу отдельных групп интересов. Причем характерно, что большинство из принятых в этом отношении шагов предполагали пересмотр решений предыдущих правительств, которые на собственном опыте убеждались в порочности мер типа взаимозачетов, индивидуализации схем уплаты налогов, потворства финансовой безответственности крупных фирм и т.п.

В поисках политической поддержки правительство пошло по пути заключения индивидуальных соглашений с крупнейшими налогоплательщиками относительно сроков и механизмов выполнения их обязательств перед бюджетом. Первый такой договор был заключен с "Газпромом", вслед за этим последовало объявление о готовности и далее развивать подобную практику. Более того, по заявлению руководства ГНС, "Газпром" получил право увязывать свои платежи бюджету с объемом задолженности перед ним со стороны бюджетных организаций.

Потерпело поражение правительство и в попытке получить дополнительные доходы от нефтяного сектора за счет повышения акцизов на прокачку и введения экспортных пошлин на нефть. Нефтяное лобби успешно выступило против Минфина, который попытался прибегнуть к этому традиционному для федерального бюджета источнику финансовых ресурсов. Однако нефтяники смогли доказать, что потери отрасли от падения мировых цен на нефть не позволяют извлекать из нее дополнительные ресурсы, несмотря на то, что рублевая выручка этой экспортной отрасли должна была существенно возрасти в результате трехкратной девальвации рубля. Вопрос о введении экспортных пошлин на энергоносители был отложен до принятия бюджета на 1999 год.

Одновременно были приняты решения о целесообразности проведения масштабных зачетов долгов предприятий и бюджетов всех уровней, что соответствовало всем программным документам нового правительства. Практика 1996-1997 годов недвусмысленно показала, что даже упоминание о взаимозачете приводит к резкому снижению поступления налогов в казну. Это должно было стать неизбежным, когда по пути взаимозачетов решило пойти правительство, известное своим благожелательным отношением к предприятиям реального сектора практически безотносительно к их финансовому положению.

Тем более, что параллельно с объявлением о взаимозачете правительство отказалось от решительных действий по отношению к предприятиям-неплательщикам налогов. Процедура ускоренного банкротства была фактически дезавуирована как незаконная. А отмену процесса по банкротству УралАЗа (благодаря поддержке последнего Ю.Маслюковым) нельзя рассматривать иначе, чем недвусмысленный сигнал остальным неплательщикам. В том же направлении действовали и многочисленные заявления о намерении объявить налоговую амни-

стию. Еще одним шагом по сокращению доходов стала готовность получать часть долгов натурой.

В налоговой области было отменено решение о переходе на уплату НДС по методу начислений⁷ и осуществлен возврат к широкому списку товаров, облагаемых НДС по ставке 10%⁸. Несмотря на то, что осуществление более серьезных изменений налоговой системы, согласно планам Правительства, приурочено к принятию бюджета на следующий год, начавшееся обсуждение предлагаемых налоговых послаблений уже сейчас явилось сигналом, недвусмысленно дающим понять, что производственная деятельность предприятия важнее уплаты налогов и, соответственно, приводящим к снижению уровня налоговых поступлений.

В качестве меры по стабилизации обменного курса рубля указанием Центрального банка от 11 сентября был восстановлен порядок обязательной продажи 50% валютной выручки предприятий. В краткосрочной перспективе такая мера дала определенный положительный эффект. Однако она создает серьезные дополнительные стимулы по занижению валютной выручки, переводимой в Россию.

Противоречивыми по характеру, но одинаковыми по последствиям для бюджета, стали решения правительства в области агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения страны.

С одной стороны, были предприняты шаги по облегчению положения сельских товаропроизводителей и связанных с ними предприятий промышленности. Прежде всего правительство, в соответствии с устойчивой коммунистической традицией последних четырех десятилетий, реструктурировало на 5 лет под 5% годовых (то есть фактически списало) бюджетную

⁷ См. Решение Верховного Суда РФ от 2 октября 1998 года № ГКПИ 98-448

⁸ См. Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 года №1203.

задолженность сельхозпроизводителей бюджету. Тем самым всем было дано понять, что не платить государству можно и экономически оправдано, а исправные плательщики в очередной раз смогли убедиться в нерациональности своего поведения.

С другой стороны, правительство решительно пошло на снижение импортных пошлин, которые были подняты правительством С.Кириенко в целях расширения доходной базы федерального бюджета. Не дожидаясь официального утверждения "программы мер", пошлины были снижены на многие продукты питания, прежде всего мясную и молочную продукцию⁹. Эти решения могли быть объяснены и типичным для советского хозяйственного руководства опасением возникновения продовольственного дефицита (как было показано выше, подобный дефицит является обычно результатом собственной экономической политики), и снижением конкурентоспособности импортной продукции в результате девальвации, и давлением связанных с продовольственным импортом групп интересов, и сложностями обеспечения повышенного тарифа в условиях таможенного союза (особенно с Белоруссией). Однако в любом случае два аспекта этого решения являются очевидными: определенные потери бюджета и ослабление конкурентных позиций отечественного производителя. Причем очевидно, что обе группы решений обусловлены не идеологическими соображениями, а элементарным лоббизмом заинтересованных групп давления, во многом связанных с коррумпированными структурами госаппарата.

Свою роль должна сыграть и необходимость платить по политическим счетам. Новые контуры политики предполагали укрепление тесного союза с Белоруссией. Более того, посетив с первым официальным визитом Минск, Е.Примаков заявил о

⁹

Постановление Правительства РФ от 21 октября 1998 года №1226

готовности учитывать в своей деятельности позитивный опыт этой страны. Стремление к интеграции с Белоруссией предполагало готовность поступиться собственными экономическими интересами ради союзника. Здесь отчетливо просматриваются по крайней мере два направления. Во-первых, было принято решение об уплате белорусских долгов России продукцией, прежде всего сельскохозяйственной, что было равнозначно отказу от части денежных налоговых поступлений от "Газпрома". Во-вторых, предстояло закрыть глаза на наличие "таможенной дыры" на границы с Белоруссией, чье правительство отнюдь не демонстрировало готовность координировать свою таможенную политику с Россией. Фактически это означало решение правительства России платить по политическим счетам.

Среди других решений правительства, имеющих во многом символическое значение, можно назвать восстановление механизма предоставления государственных гарантий отдельным видам хозяйственной деятельности¹⁰, обращение к западным правительствам с настоятельной просьбой об оказании гуманитарной продовольственной помощи, отмена решения С.Кириенко о переводе счетов учреждений культуры в органы государственного казначейства. Эти и некоторые другие подобные решения объединяет ряд общих черт. Во-первых, все эти документы открывают широкие возможности для развития коррупции госаппарата и теневого предпринимательства. Во-

¹⁰ Это решение вообще было уникальным. По сути дела, впервые в обозримой экономической истории было принято решение о *восстановлении действия* нормативных актов, отмененных два-три года тому назад. Это было не только хозяйственное решение, но и символический политический акт. Ведь вместо принятия обычного документа о введении госгарантий, Е.Примаков пошел на беспрецедентное восстановление отмененного, что носило откровенно демонстративный характер. Как и с постановлением Думы о восстановлении памятника Ф.Дзержинскому, правительство явно продемонстрировало свою органическую связь с идеологией и практикой реставрации советской и несоветской практики.

вторых, их характеризует откровенно лоббистская направленность — в каждом отчетливо просматриваются интересы соответствующих лоббистских групп. И, наконец, в-третьих, подобные решения явно способствуют не укреплению, а ослаблению государственной власти, одновременно усиливая возможности бюрократического произвола в интересах отдельных лиц и групп.

Естественным последствием рассмотренных выше решений является существенное сокращение реальных доходов бюджета, денежной составляющей этих доходов и тем самым сжатие не-эмиссионных источников финансирования расходов.

В таблице 1 приведены данные об исполнении федерального бюджета в 1998 году накопленным итогом. Они показывают снижение налоговых поступлений по сравнению с показателями на 1 августа и даже на 1 сентября (около 0,5 п.п.). Учитывая тот факт, что неналоговые поступления остались на докризисном уровне, динамика доходов федерального бюджета в точности совпала с динамикой налоговых поступлений, и их уровень упал в сентябре на 0,4 п.п. по сравнению с предыдущим месяцем и еще на 0,1 п.п. ВВП в октябре.

Таблица 1.

**Исполнение федерального бюджета Российской Федерации
накопленным итогом (в % ВВП)**

	1997	1.02.98	1.03.98	1.04.98	1.05.98	1.06.98	1.07.98	1.08.98	1.09.98	1.10.98	1.11.98
Доходы											
Налог на прибыль	1,3	0,9	0,9	1,2	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Налог на добавленную стоимость и акцизы	6,6	6,4	6,2	6,2	6,1	6,0	5,9	6,0	5,8	5,5	5,4
Налоги на внешнюю торговлю	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
Прочие налоги, сборы и платежи	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Итого налогов и платежей	9,4	8,5	8,5	8,8	8,9	9,0	8,9	8,8	8,6	8,2	8,1

	1997	1.02.9	1.03.9	1.04.9	1.05.9	1.06.9	1.07.9	1.08.9	1.09.9	1.10.9	1.11.9
		8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Неналоговые доходы	3,1	1,7	1,8	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Всего доходы	12,5	10,2	10,3	10,7	10,8	10,9	10,8	10,8	10,6	10,2	10,1
Расходы											
Государственное управление	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Национальная оборона и правоохранительная деятельность	4,8	3,2	3,3	3,2	3,2	3,0	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9
Фундаментальные исследования	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Услуги народному хозяйству	2,0	0,4	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Социальные услуги	0,9	1,6	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	1,8	1,7	1,9
Обслуживание государственного долга	4,6	2,7	3,3	5,0	4,9	5,3	5,2	5,4	5,1	4,5	4,1
Прочие расходы	4,7	2,1	2,2	2,5	2,6	2,7	2,8	2,5	2,5	2,3	2,5
Итого расходов	17,8	10,5	11,8	13,9	14,1	14,1	14,3	14,2	13,6	12,7	12,7
Ссуды за вычетом погашений	0,7	4,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Расходы и ссуды за вычетом погашений	18,5	14,9	12,1	14,3	14,4	14,5	14,7	14,7	14,0	13,2	13,1
Дефицит бюджета (-)	6,1	4,7	1,8	3,5	3,7	3,6	3,9	3,9	3,5	3,0	3,1
Общее финансирование, в том числе	6,1	4,7	1,8	3,5	3,7	3,6	3,9	3,9	3,5	3,0	3,1
внутреннее финансирование	4,0	1,2	0,1	2,5	2,7	3,3	1,3	-0,6	-0,8	-0,8	-0,5
внешнее финансирование	2,1	3,5	1,7	1,0	1,0	1,2	2,6	3,9	4,3	3,8	3,6
Справочно: ВВП с начала года	2586	186,0	368,0	566,0	771,0	977,0	1184,0	1398,0	1624,0	1881,0	2146,0

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Уровень расходов федерального бюджета подвергся более значительным изменениям – в сентябре падение составило 0,8 п.п. по сравнению с предыдущим месяцем, и еще на 0,1 п.п. – в октябре. Если брать в расчет падение расходов, произошедшее в августе (на 0,6 п.п. по сравнению с показателем июля), то

общее сокращение федеральных расходов с августа по октябрь составило 1,5 п.п. или чуть более 10% от уровня расходов за первое полугодие 1998 года. Дефицит бюджета на 1 октября был равен примерно 3,0 % ВВП, что почти на 1 п.п. ниже докризисного уровня.

Более показательным, с точки зрения анализа действий правительства Е.Примакова, являются данные о ежемесячном исполнении федерального бюджета в процентах от месячного ВВП (см. табл. 2)

Таблица 2.

**Исполнение федерального бюджета Российской Федерации
помесечно (в % месячного ВВП)**

	1.02.98	1.03.98	1.04.98	1.05.98	1.06.98	1.07.98	1.08.98	1.09.98	1.10.98	1.11.98
Доходы										
Налог на прибыль	0,9	0,9	1,7	2,0	1,5	1,1	1,1	1,4	0,8	1,0
НДС, акцизы и прочие налоги на товары и услуги	6,4	6,0	6,2	5,8	5,5	5,8	6,1	4,5	3,8	4,9
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	1,0	1,3	1,2	1,2	2,1	1,3	1,2	0,9	1,0	1,1
Прочие налоги	0,2	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4	0,3
Налоговые поступления	8,5	8,5	9,5	9,2	9,2	8,4	8,6	6,9	6,0	7,3
Неналоговые поступления	1,7	2,0	2,1	1,6	2,1	2,1	1,8	2,7	1,9	1,7
Итого доходов	10,2	10,5	11,5	10,8	11,3	10,5	10,4	9,5	7,9	8,9
Расходы										
Государственной управленение	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Правоохранительная деятельность и судебная власть	1,1	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	1,4	1,0	0,7	0,9
Национальная оборона	2,0	2,0	1,8	1,9	1,2	2,3	1,1	1,6	2,1	2,1
Государственные услуги народному хозяйству	0,4	1,0	0,5	0,8	0,7	1,5	0,9	0,5	0,6	0,7
Социальные услуги	1,6	2,0	2,3	2,0	1,7	1,9	2,2	1,1	1,1	2,7
Обслуживание государственного долга	2,7	3,8	8,3	4,6	6,7	5,0	6,2	3,2	1,0	1,0
Прочие расходы	2,4	2,4	3,4	3,5	2,6	3,2	1,8	1,7	1,4	0,9
Итого расходов	10,5	13,0	18,0	14,4	14,2	15,2	13,9	9,4	7,1	8,6
Ссуды за вычетом погашенных	4,4	-3,7	0,3	0,5	0,6	0,5	0,4	0,8	1,1	3,8
Итого расходов и ссуд за вычетом погашенных	14,9	9,3	18,3	14,9	14,8	15,7	14,3	10,2	8,2	12,4
Дефицит (-)	4,7	-1,2	6,8	4,1	3,5	5,2	3,9	0,7	0,3	3,4
Финансирование:	4,7	-1,2	6,8	4,1	3,5	5,2	3,9	0,7	0,3	3,4
- внутреннее	1,2	-1,1	7,1	3,0	2,5	-6,5	-9,7	-2,1	-1,1	1,5
- внешнее	3,5	-0,1	-0,3	1,1	1	11,7	13,6	2,8	1,4	1,9
ВВП	186	182	198	205	206	207	214	226	257	265

Источники: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Как видно из представленных данных, уровень доходов федерального бюджета в месячном выражении в сентябре сократился на 1,6 процентных пункта ВВП по сравнению с августом, и на 2,5 п.п. – с июлем. Уровень налоговых поступлений сократился за этот же период в еще большей мере – соответственно на 0,9 и 2,6 процентных пункта ВВП. Таким образом, сокращение доходов федерального бюджета за август и сентябрь 1998 года составило около 25% от среднего уровня первого полугодия 1998 года. На подобное снижение налоговых поступлений повлияло, кроме отмеченных выше факторов, также банковский кризис, обусловивший снижение перечислений налогов в бюджеты всех уровней. В октябре ситуация с исполнением доходной части федерального бюджета несколько улучшилась. Так, общий уровень доходов вырос на 1 процентный пункт ВВП по сравнению с сентябрем, налоговых поступлений – на 1,3 процентный пункт.

Что касается расходной части федерального бюджета, то уровень его финансирования сократился за июль–сентябрь практически вдвое (с 14,3% ВВП в июле до 8,2% ВВП – в сентябре). Наибольшему сокращению подверглись, как и следовало ожидать, расходы на обслуживание госдолга (на 5,2 процентных пункта ВВП в сентябре по сравнению с июлем), на правоохранительную деятельность (вдвое до 0,7% ВВП в сентябре), а также на социальные услуги (с 2,2% ВВП в июле до 1,1% ВВП – в сентябре). Уровень расходов на оборону фактически на сократился, а даже несколько вырос до 2,1% ВВП, что сравнимо с прошлогодним уровнем.

В октябре, также как и в доходной части, ситуация с расходами радикальным образом изменилась. Уровень расходов вырос по сравнению с показателем сентября на 4,2 процентных пункта ВВП до 12,4% ВВП. При неизменном по сравнению с предыдущим месяцем уровне расходов на обслуживание гос-

ударственного долга и на оборону произошло более чем двукратное увеличение уровня социальных расходов (до 2,7% ВВП). Кроме того, значительно, на 2,7 процентных пункта ВВП (до 3,8% ВВП) увеличились бюджетные ссуды и финансовая помощь нижестоящим уровням власти из федерального бюджета.

Что касается дефицита бюджета, то непропорционально большее сокращение расходов, в основном за счет снижения расходов по обслуживанию государственного долга, привело к сокращению уровня вторичного дефицита, сначала до 0,7% ВВП в августе, затем до 0,3% ВВП – в сентябре. Причем дефицит бюджета в октябре возрос практически до уровня первого полугодия (3,4% ВВП).

Финансирование подобного роста бюджетного дефицита стало возможным за счет эмиссионного кредитования Правительства. Погашение и обслуживание внешнего долга также осуществлялось за счет международных резервов Центрального банка.

Денежная политика

Денежную политику первых 100 дней работы Правительства Е.М. Примакова можно условно разделить на две фазы. Благодаря резкому росту цен и падению курса рубля в сентябре, у денежных властей создались возможности увеличения денежного предложения без инфляционных последствий и заметного снижения валютного курса. Это позволило на протяжении сентября-октября проводить наращивание валютных резервов ЦБ РФ без серьезного обесценения рубля и немедленного разгона инфляции. Так продолжалось до конца октября. В период между 30 октября и 10 ноября произошел перелом: валютные резервы стабилизируются, а затем начинают падать. С интервалом в три недели за этим следует ускорение инфляции и увеличение темпов падения номинального курса рубля.

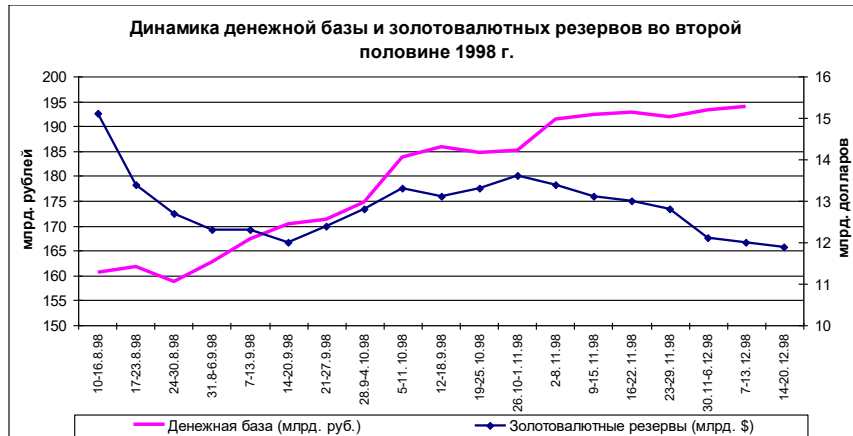
Рассмотрим эти периоды несколько подробнее. В сентябре 1998 года произошло дальнейшее обострение экономического и финансового кризиса, связанного с девальвацией рубля и снижением доверия к российской национальной валюте. Трехкратная девальвация рубля, резкое увеличение скорости обращения денежной массы определили быстрый рост потребительских цен. Только за первую неделю сентября индекс потребительских цен вырос на 35,7% (см. рисунок 1). Однако в дальнейшем, одновременно со снижением курса доллара США, темпы инфляции замедлились.

Рисунок 1.



Источник: Госкомстат РФ.

Рисунок 2.



Источник: ЦБ РФ.

Снижение темпов инфляции в середине сентября 1998 года объясняется в значительной степени денежно-кредитной политикой, проводимой Центральным банком РФ в августе 1998 г. Как видно из рисунка 2 и таблицы 3, в августе не произошло увеличения денежной базы.

Таблица 3.

	Денежная база (млрд. руб.)	Темп изменения денежной базы (%)	Золотовалютные резервы (млрд. \$)	Темп изменения золотовалютных резервов (%)
10-16.8.98	160,7		15,1	
17-23.8.98	161,8	0,68%	13,4	-11,26%
24-30.8.98	158,7	-1,92%	12,7	-5,22%
31.8-6.9.98	162,8	2,58%	12,3	-3,15%
7-13.9.98	167,3	2,76%	12,3	0,00%
14-20.9.98	170,3	1,79%	12,0	-2,44%
21-27.9.98	171,2	0,53%	12,4	3,33%
28.9-4.10.98	174,8	2,10%	12,8	3,23%
5-11.10.98	183,9	5,21%	13,3	3,91%
12-18.9.98	185,9	1,09%	13,1	-1,50%
19-25.10.98	184,8	-0,59%	13,3	1,53%

	Денежная база (млрд. руб.)	Темп изменения денежной базы (%)	Золотовалютные резервы (млрд. \$)	Темп изменения золотовалютных резервов (%)
26.10-1.11.98	185,3	0,27%	13,6	2,26%
2-8.11.98	191,5	3,35%	13,4	-1,47%
9-15.11.98	192,3	0,42%	13,1	-2,24%
16-22.11.98	192,9	0,31%	13,0	-0,76%
23-29.11.98	191,9	-0,52%	12,8	-1,54%
30.11-6.12.98	193,3	0,73%	12,1	-5,47%
7-13.12.98	194,0	0,36%	12,0	-0,83%
14-20.12.98	192,5	-0,77%	11,9	-0,83%
21-27.12.98	199,0	3,38%	12,3	3,36%
28.12.98 – 1.1.99	–	–	12,2	-0,08%

Источник: ЦБ РФ.

В сентябре эмиссионная активность Центробанка, направленная на поддержание ликвидности банковской системы и обеспечение платежей клиентов, стала более заметна. В сентябре-октябре эмиссия составила 26,1 млрд. руб., что соответствует приросту денежной базы на 16,45% по отношению к концу августа 1998 года. Однако начало денежной экспансии не привело к ускорению роста цен (см. рисунок 1 и таблицу 3). В октябре-ноябре 1998 года темпы роста цен оставались на относительно стабильном уровне около 4 – 6% в месяц. В октябре 1998 г. прирост индекса потребительских цен составил 4,5%, а в ноябре – 5,7%, что составляет, соответственно, 69,6% и 94,5% в пересчете на год. Это объясняется рядом причин, среди которых следует выделить снижение инфляционных ожиданий¹¹, существование технических лагов между началом

¹¹ После резкого скачка инфляции, наблюдавшегося в конце августа – начале сентября 1998 г., новое ценовое равновесие не соответствовало находящемуся в обращении объему денежной массы. Однако из-за ригидности уровня цен, подразумевающей в данном случае нежелание экономических агентов

денежной эмиссии и ее влиянием на уровень инфляции, уменьшение денежного мультипликатора в ходе развития банковского кризиса.

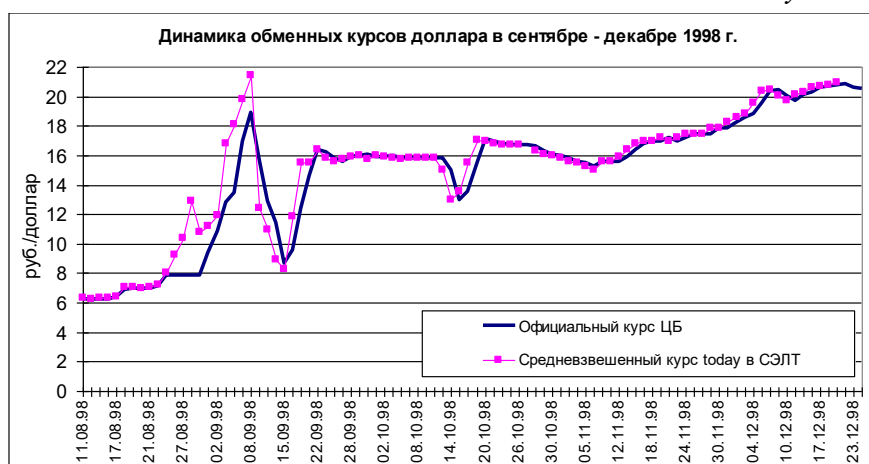
К концу 1998 года инфляционные процессы в российской экономике стали постепенно ускоряться (см. рисунок 1). После масштабного скачка цен в сентябре, обеспечившем их некоторую стабильность в течение последующих одного-двух месяцев, можно говорить о переходе в декабре 1998 к режиму с устойчиво высокой инфляцией. В декабре потребительские цены выросли на 11,6% (180 – 250% в годовом исчислении). Таким образом, инфляция в 1998 г. составила 84,4%.

Следует отметить, что ситуация начала меняться еще в ноябре 1998 года. Динамика золотовалютных резервов ЦБ РФ изменила направление движения (см. рисунок 2 и таблицу 3). В течение ноября резервы Центробанка РФ снизились с 13,6 до 12,8 млрд. долларов, т.е. на 800 млн. долларов США. В ноябре 1998 г. министерство финансов РФ выплачивало обязательства по внешним долгам за счет средств ЦБ РФ. В частности, 27 ноября Министерство финансов РФ осуществило выплаты по первому траншу пятилетних еврооблигаций в размере 46,3 млн. долларов, а 2 декабря – выплаты по облигациям IAN в размере 216 млн. долларов. В течение предыдущих одного-двух месяцев ЦБ РФ стремился сглаживать колебания курса доллара, однако, к концу ноября – началу декабря 1998 г. курс рубля упал с уровня 18 руб./доллар до 20 – 21 руб./доллар. В декабре продолжалось снижение золотовалютных резервов ЦБ России.

(производителей и посредников) сильно снизить выросшие цены, адекватной дефляции не произошло (см. график 1). В результате, последующая эмиссия (кредиты Правительству и коммерческим банкам) в значительной мере пошла на поддержание уже сложившихся после скачка инфляции ценовых пропорций (реальная денежная масса увеличивалась). При этом важным моментом при снижении инфляционных ожиданий и росте реальной денежной массы явилась стабильность валютного курса и происходившее в течение этого периода постепенное увеличение золотовалютных резервов ЦБ РФ.

Только за первые три недели они уменьшились еще на 900 млн. долларов. Таким образом, на 21 декабря общее снижение золотовалютных резервов по сравнению с концом октября 1998 г. составило 1,7 млрд. долларов, что соответствует 12,5%.

Рисунок 3.



Источник: ЦБ РФ.

Динамика производства и социальная стабильность

В краткосрочном периоде увеличение денежного предложения оказывает положительное воздействие на производство, увеличивая реальную денежную массу. Население получает деньги и приобретает товары. Фирмы воспринимают сигналы рынка как увеличение спроса и начинают расширять производство. Растет спрос на товары промежуточного (производственного) назначения. Снижается реальный уровень неплатежей в экономике. По данным Центра экономической конъюнктуры¹², прекращение паники на потребительском рын-

¹² ЦЭК. Индексы интенсивности промышленного производства (январь 1990 – октябрь 1998). М.: ноябрь 1998.

ЦЭК. Деловая активность базовых промышленных предприятий России в ноябре 1998 года. М.: 1998.

ке в совокупности с девальвацией рубля стимулировали активизацию процессов импортозамещения, в результате чего спад промышленного производства в октябре и ноябре оказался ниже, чем это прогнозировалось на основе инерционной оценки динамики производства.

Разумеется, стимулированный денежной эмиссией позитивный тренд является весьма краткосрочным (т.к. происходит снижение реальной денежной массы до уровня более низкого, чем зафиксированный до начала роста темпов эмиссии) и вскоре сменяется на противоположный. Однако на какое-то время он оказывает благоприятное воздействие как на производственные показатели, так и на социально-экономический климат в обществе. Именно такие процессы происходили в экономике в период с конца сентября по середину ноября 1998 года.

Важным моментом стало то, что благодаря поддержке правительства Думой удалось сдвинуть с места законодательство о разделе продукции, которое блокировалось на протяжении нескольких лет. Это стало позитивным признаком, особенно по отношению к иностранным инвесторам.

Были предприняты шаги по ужесточению контроля за ценообразованием в отраслях естественных монополий. Многие тарифы были заморожены, а некоторые даже снижены (например, на перевозку по железным дорогам отдельных видов товаров первой необходимости, включая продовольствие).

Статистические и социологические данные свидетельствуют: после резкого спада производства в сентябре ситуация на предприятиях в октябре-ноябре 1998 года улучшалась, происходила стабилизация выпуска. Рос спрос на продукцию предприятий, увеличивалась загруженность мощностей — прежде

ЦЭК. Темпы динамики промышленного производства. Предварительные итоги 1998 года. Конъюнктурная оценка на 1999 год (по отчетным данным за январь – ноябрь 1998 года). М.: декабрь 1998.

всего в ТЭК, легкой и пищевой промышленности. Положительный эффект дало переплетение мер в области денежной политики с заметным ростом конкурентоспособности отечественных товаров (особенно потребительских) в результате девальвации рубля.

В связи с расширением спроса в несколько раз возросла доля предприятий, увеличивших объемы производства. Соответственно, в октябре и ноябре наблюдалось сокращение запасов готовой продукции. Более того, именно в октябре стала расти интенсивность производства в таких отраслях промышленности, как машиностроение, химия и нефтехимия, черная и цветная металлургия, нефтедобыча и нефтепереработка (притом с сентября 1997 по август 1998 года, то есть в период макроэкономической стабильности, этот показатель снижался).

Надо особо отметить, что заметное улучшение конъюнктуры имело место именно в ноябре, то есть тогда, когда общая макроэкономическая ситуация уже стала ухудшаться. Это объясняется некоторым отставанием воздействия изменений в денежной политике на положение в реальном секторе. Поэтому естественно, что только к концу ноября в том же машиностроении произошло сокращение спроса. Одновременно начали расти инфляционные ожидания среди предпринимателей. Несмотря на рост спроса, продолжала ухудшаться обеспеченность базовых предприятий финансовыми ресурсами, что неизбежно ведет к резкому усилению лоббистского давления на правительство.

Благоприятные изменения происходили и в социальной сфере. Правительству из эмиссионных источников удалось погасить некоторую часть накопленной задолженности по зарплатам и пенсиям. При том, что эти долги обесценились в несколько раз, настроения складывались скорее в пользу существующей власти.

Таблица 4.

Динамика забастовочного движения в 1998 году

Месяцы	Число предприятий и организаций, на которых происходили забастовки	Число участников забастовок, тыс. человек.
Январь	246	19,6
Февраль	78	8,1
Март	70	9,7
Апрель	946	52,3
Май	362	25,4
Июнь	92	13,9
Июль	31	5,4
Август	47	2,1
Сентябрь	2394	78,5
Октябрь	4229	196,1
Ноябрь	2135	65,5

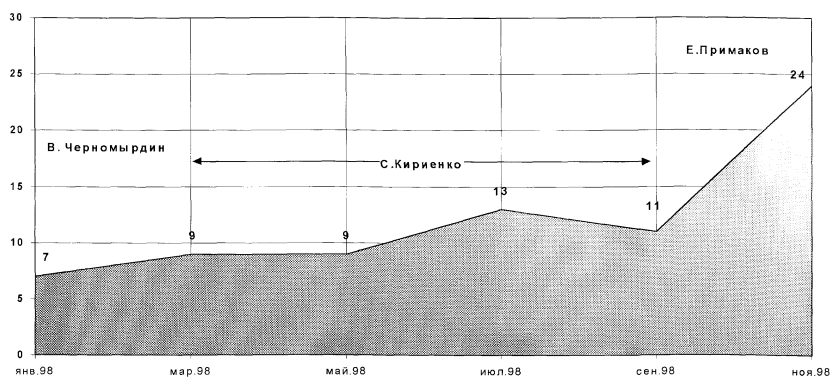
Источник: Госкомстат России.

Это нашло отражение и в динамике забастовок. В сентябре более чем в 50 раз возросло количество бастовавших предприятий, в 40 раз увеличилось число участников забастовок, а в октябре оба показателя еще удвоились. В ноябре же забастовочное движение пошло на спад, достигнув сентябрьских показателей (причем подавляющее большинство забастовок — 97% — приходится на учреждения образования). И хотя масштабы цифр остаются весьма внушительными (сопоставимыми только с январем-мартом 1997 года), тенденция к социальной стабилизации осенью 1998 года была налицо.

Понятно, что на этом фоне происходил рост популярности Е.Примакова, который в опросах общественного мнения вошел в пятерку наиболее вероятных кандидатов на президентский пост (см. рисунок 4).

Рисунок 4.

**Премьер как политик, вызывающий наибольшее доверие
(доля указавших премьер-министра в числе политиков, вызывающих наибольшее доверие, в % к числу опрошенных)**



Источник: мониторинг ВЦИОМ.

Таким образом, реальное развитие событий оказывается весьма близким к описанной выше логике экономической политики популизма. Эмиссионное финансирование даже в относительно ограниченных масштабах оказывает краткосрочный положительный эффект на производство и популярность правительства. Но именно денежные индикаторы (в совокупности с платежным балансом) несут первую тревожную информацию в то время, когда показатели реального производства еще продолжают демонстрировать благоприятную динамику.

Налоговые новации Правительства

Глубокая налоговая реформа - один из важнейших приоритетов правительства Е.Примакова. Пакет решительных налоговых мер, разработанный новым руководством Госналогслужбы

во главе с Г.Боосом буквально за считанные недели, был не только одобрен правительством, но и передан в Государственную Думу.

Проведение радикальной налоговой реформы являлось одной из приоритетных задач всех правительств России на протяжении по крайней мере последних трех лет. Проект Налогового кодекса неоднократно обсуждался и пересматривался как политиками, так и экономистами, но так и не был в достаточной мере согласован. И вот теперь были приняты решения, имеющие серьезные расхождения с предшествующими проектами налоговой реформы.

Реформа предполагает резкое снижение налогового бремени как по прямым, так и по косвенным налогам. Значительно снижаются корпоративные налоги, отчисления в социальные фонды, и, главное, ставка ключевого для федерального бюджета налога — налога на добавленную стоимость — снижается с 20 до 15, а через год и до 10 процентов. Одновременно вводится региональный налог с продаж.

Предполагается, что с сокращением налогов резко возрастет экономическая активность, увеличивающая массу налоговых поступлений, а также собираемость налогов, поскольку уклонение от их уплаты для большинства станет не целесообразным. При этом положительных результатов, в т.ч. улучшения собираемости налогов предполагается добиться за несколько месяцев, а до этого, по-видимому, придется некоторое время прибегать к услугам печатного станка. Наиболее странной выглядит готовность к снижению налогов, которые отличаются высокой степенью собираемости и которые в настоящее время являются ведущими в налоговых системах развитых стран.

Наряду с тем, что существование отрицательной связи между величиной налоговых ставок и объемом налоговых поступлений эмпирическими исследованиями не подтверждается (по крайней мере в рамках практически применяемых диапазонов

налоговых ставок), нельзя не обратить внимание на наличие некоторых политических ориентиров предлагаемой реформы. Фактически речь в ней идет о переориентировании налоговых потоков в сторону федерального уровня. В настоящее время регионам поступает 25% НДС, тогда как по новой схеме весь, хотя и существенно сниженный НДС, будет поступать в федеральный бюджет. Подоходный налог будет в значительной части зачисляться в федеральный бюджет (по ставке 3%). При сокращении ставки налога на прибыль на 5 процентных пунктов три из них ложатся на региональные бюджеты. Для компенсации выпадающих доходов региональных бюджетов вводится налог с продаж по ставке 5% (10% для подакцизных товаров). Значительные потери в результате готовящихся новаций понесут внебюджетные фонды.

Многие другие идеи, формально ориентированные на стимулирование производства и инвестиций, на практике способны привести лишь к дальнейшей криминализации предпринимательской деятельности, поскольку создают новые, дополнительные возможности для ухода от налогов. Наиболее ярким примером в этом отношении является предложение об освобождении от налога всей реинвестируемой прибыли (без верхних ограничений).

Если провести расчеты последствий предлагаемых налоговых новаций, не учитывая совершенно нереалистичные и никак не обоснованные предположения о росте налоговых поступлений вследствие снижения ставок, то результаты будут следующими (см. таблицу 5). Снижение ставки налога на добавленную стоимость с 20% до 15% приводит к тому, что эффективная ставка снижается с 18,9% до 14,2% (в предположении сохранения соотношения товаров, облагаемых по разным ставкам). В 1997 году это привело бы к сокращению поступлений НДС с 5,47% ВВП до 4,10%, т.е. на 1,37% ВВП (по расчетам ГНС на 1999 год сокращение составляет лишь 0,39% ВВП).

При этом перераспределение собранного налога между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации привело бы к увеличению доходов федерального бюджета на 0,7% ВВП, а совокупные доходы бюджетов субъектов Федерации сократились бы на 2,07% ВВП.

Таблица 5.

Оценка изменения налоговых доходов бюджетной системы Российской Федерации в случае принятия налоговых инициатив Правительства (% ВВП)

	Фактические поступления налогов в консолидированный бюджет РФ в 1997 году	Действующие налоговые ставки (%)	Предложения Правительства по изменению ставок налогов (%)	Оценка поступлений налогов в случае принятия предложений Правительства	Увеличение (+) или снижение (-) доходов бюджета в случае принятия предложений Правительства			Прогноз ГНС изменения доходов консолидированного бюджета
					Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	
Налог на добавленную стоимость	5,47%	20% и 10%	15% и 10%	4,10%	-1,37%	0,70%	-2,07%	-0,39%
Налог на прибыль	3,93%	35%	30%	3,84%	-0,09%	0,13%	-0,22%	-0,07%
Подходный налог с физических лиц	2,89%		Изменение шкалы	2,47%	-0,42%	0,55%	-0,97%	-0,21%
Налог на имущество физических лиц	0,02%	0,10%	0,5%; Увеличение базы	0,20%	0,20%		0,20%	0,04%
Налог с продаж			5% и 10%	0,77%	0,77%		0,77%	0,80%
Налог на вмененный доход				0,10%	0,10%	0,03%	0,07%	0,58%
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1,10%	20% и 10%	15% и 10%	0,5%	-0,6%	-0,6%		-0,79%
Экспортно-	1,07%		Введение	2,1%	1,03%	1,03%		1,21%

	Фактические поступления налогов в консолидированный бюджет РФ в 1997 году	Действующие налоговые ставки (%)	Предложения Правительства по изменению ставок налогов (%)	Оценка поступлений налогов в случае принятия предложений Правительства	Увеличение (+) или снижение (-) доходов бюджета в случае принятия предложений Правительства			Прогноз ГНС изменения доходов консолидированного бюджета
					Консолидированный бюджет	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	
импортные пошлины			экспортных пошлин					
Всего					-0,38%	1,84%	-2,22%	1,17%

Источник: Минфин РФ, Госналогслужба РФ, расчеты авторов

Изменение ставки налога на прибыль с 35% до 30% привело бы к сокращению доходов консолидированного бюджета на 0,56% ВВП. Если предположить, что при снижении ставки НДС цены остаются неизменными, т.е. весь выигрыш от снижения налога достается предприятиям, то увеличение базы обложения налогом на прибыль за счет снижения ставки НДС почти полностью компенсирует снижение ставки налога на прибыль (0,55% ВВП). В предположении, что изменения поступления налогов за счет льгот по капвложениям и изменений состава затрат в части оплаты труда были бы (в долях ВВП) такими, как это рассчитано ГНС, получаем общие потери консолидированного бюджета в размере 0,09% ВВП (по расчетам ГНС – 0,07% ВВП, мы не учитываем возможный рост налогооблагаемой базы по налогу на прибыль вследствие снижения ставок отчислений во внебюджетные фонды). С учетом изменений в распределении налога между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации имеем, что доходы федерального бюджета в 1997 году увеличились бы на 0,13% ВВП, а региональных – уменьшились бы на 0,22% ВВП.

В условиях проекта федерального бюджета 1999 года поступления по подоходному налогу уменьшаются на 14,6%. В 1997 году это привело бы к снижению поступлений по данно-

му налогу с 2,89% до 2,47%, т.е. на 0,42% ВВП (по расчетам ГНС – 0,21%). Введение 3%-го уровня отчислений с подоходного налога в федеральный бюджет привело бы к увеличению доходной части федерального бюджета на 0,55% ВВП и, соответственно, к снижению налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации на 0,97% ВВП.

Двукратное снижение необлагаемого минимума для уплаты налога на имущество физических лиц увеличивает базу налогообложения почти в 3 раза (если верна оценка ГНС числа плательщиков этого налога). Одновременное увеличение ставки с 0,1% до 0,5% привело бы в 1997 к увеличению поступлений по этому налогу на 0,2% ВВП (по оценке ГНС – 0,04% ВВП). Практически весь этот налог поступает в бюджеты субъектов Федерации.

Для остальных налогов использованы данные ГНС, скорректированные на ВВП 1997 года.

Таким образом, суммарные потери консолидированного бюджета РФ в результате реализации предлагаемой налоговой реформы в условиях 1997 года составили бы около 0,38% ВВП. Данная оценка включает дополнительные поступления от введения экспортных пошлин в размере 1,03% ВВП. Без их введения потери могли бы достигнуть 1,41% ВВП. Если бы Правительству удалось утвердить в Государственной Думе новое закрепление налогов за уровнями бюджетной системы, то выигрыш федерального бюджета составил бы 1,84% ВВП, а потери региональных бюджетов – 2,22% ВВП. Однако 24 декабря проект Закона о федеральном бюджете на 1999 год был принят с поправкой, согласно которой вместо первоначального распределения налоговых поступлений, дающего 54% налогов федеральному бюджету, вводится новое распределение, обеспечивающее поступление 49,5% налогов в федеральный бюджет и 50,5% налогов в региональные бюджеты. В этом случае выигрыш федерального бюджета от проведения налоговой ре-

формы сокращается до 1,1% ВВП, а потери регионов — до 1,5% ВВП.

Следует отметить, что в 1997 году налоговые доходы федерального бюджета составили 8,1% ВВП, региональных бюджетов – 10,4% ВВП, т.е. распределение между федеральным бюджетом и бюджетами регионов осуществлялось в пропорции 42,5% к 57,5%. За десять месяцев 1998 года в федеральный бюджет поступило налогов 8,1% ВВП в региональные – 10,4% ВВП, т.е. распределение составило 43,8% к 56,2%. Таким образом, введение новых пропорций привело бы в 1997 году к сокращению доходов региональных бюджетов на 1,6% ВВП, а в 1998 году – на 1,1% ВВП. Учитывая это обстоятельство, а также то, что предварительное обсуждение проекта закона о федеральном бюджете на 1999 год в обеих палатах Федерального Собрания показало, что наиболее резкой критике подвергаются предложения Правительства по изменению распределения налоговых поступлений НДС и подоходного налога в пользу федерального бюджета, достигнутый в результате первого чтения компромисс может оказаться недостаточным. Если в результате дальнейшей работы на законопроектом произойдет восстановление действовавших ранее нормативов закрепления НДС и подоходного налога за уровнями бюджетной системы, то следствием налоговой реформы в 1999 году может явиться рост налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации на 0,11% ВВП и потери федерального бюджета в размере 0,45% ВВП.

Общие потери бюджета расширенного правительства не ограничиваются названными цифрами. В составе пакета законопроектов по реформированию налоговой системы предлагаются новые ставки отчислений во внебюджетные фонды. Прогноз поступлений производился на основе пропорционального изменения доли фактических поступлений во вне-

бюджетные фонды в ВВП в 1997 году в соответствии с новыми значениями ставок отчислений (см. табл. 6).

Таблица 6.

Оценка изменения доходов внебюджетных фондов Российской Федерации в случае принятия налоговых инициатив Правительства (% ВВП)

	Действующие ставки взносов	Фактические доходы ВБФ в 1997 году	Предложения Правительства по изменению ставок взносов	Оценка доходов в случае одобрения предложений Правительства	Планируемое изменение ставок взносов	Оценка изменения доходов ВБФ в случае изменения ставок	Оценка ГНС изменения доходов ВБФ в случае изменения ставок
Поступления с работодателей							
Пенсионный фонд	28%	5,61%	17%	3,40%	-11,0%	-2,2%	
Фонд социального страхования	5,4%	1,09%	3,8%	0,76%	-1,6%	-0,3%	
Фонд занятости населения	1,5%	0,31%	1,0%	0,20%	-0,5%	-0,1%	
ФОМС и территориальные ФОМС	3,6%	0,70%	3,2%	0,63%	0,4%	0,1%	
Всего	38,5%	7,7%	25,0%	5,8%	-13,5%	-2,7%	0,1%
Поступления с работников							
Пенсионный фонд (без учета роста з/п)	1,0%	0,2%	5,0%	1,0%	4,0%	0,8%	0,9%
Пенсионный фонд (с учетом роста з/п)	1,0%	0,2%	5,0%	1,2%	4,0%	1,0%	0,9%
Поступления от индивидуальных предпринимателей, нотариусов, других физических лиц							
Пенсионный фонд	28,0%		10,0%				
Фонд социального страхования	0,0%		2,0%				
Фонд занятости населения	0,0%		1,0%				
ФОМС и территориальные ФОМС	0,0%		2,0%				
Всего	28,0%		15,0%				0,03%
Совокупный эффект (без учета роста з/п)	39,5%	7,9%	30,0%	6,8%	-9,5%	-1,9%	1,09%
Совокупный эффект (с	39,5%	7,9%	30,0%	7,0%	-9,5%	-1,7%	1,09%

	Действующие ставки взносов	Фактические доходы ВБФ в 1997 году	Предложения Правительства по изменению ставок взносов	Оценка доходов в случае одобрения предложений Правительства	Планируемое изменение ставок взносов	Оценка изменения доходов ВБФ в случае изменения ставок	Оценка ГНС изменения доходов ВБФ в случае изменения ставок
учетом роста з/п)							

Источник: Минфин РФ, Госналогслужба РФ, расчеты авторов

Согласно предложениям Правительства, предполагаемые ставки отчислений с работодателей во все внебюджетные фонды снижены. Совокупная величина ставок отчислений во внебюджетные фонды с работодателей составит 25% вместо 38,5% в настоящее время. Одновременно предлагается увеличить ставку взноса в Пенсионный фонд, уплачиваемого физическими лицами, до 5%.

Прогноз поступлений платежей в Пенсионный фонд РФ в 1999 году по этой ставке производился в двух вариантах: с учетом роста доходов физических лиц вследствие снижения отчислений во внебюджетные фонды с фонда оплаты труда и без учета этого роста, т.е. предполагая, что уменьшение платежей работодателя не приведет к соответствующему росту заработной платы. Согласно первому варианту расчетов, доходы Пенсионного фонда, получаемые от физических лиц, возрастут до 1,2% ВВП (в 1997 году платежи физических лиц составили 0,2% ВВП), а согласно второму варианту – до 1% ВВП¹³.

¹³Предложения по реформированию системы платежей во внебюджетные фонды включают в состав плательщиков взносов во все эти фонды индивидуальных предпринимателей, нотариусов и других лиц, занимающихся частной практикой, физических лиц, получающих доходы от деятельности, не требующей регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей. Совокупная ставка взносов для указанных категорий должна составить 15% от дохода, полученного от деятельности плательщиков. Не располагая данными о налоговых поступлениях от подобных физических лиц, не представляется возмож-

Если предположить отсутствие роста собираемости платежей во внебюджетные фонды, а также с учетом той предпосылки, что доля заработной платы в ВВП останется постоянной, потери бюджета расширенного правительства в 1999 году от изменения ставок взносов по сравнению с 1997 годом можно оценить в 1,9% ВВП без учета роста заработной платы и в 1,7% ВВП с учетом роста заработной платы в результате снижения совокупной ставки обложения фонда оплаты труда. В то же время ожидать в 1999 году значительного роста заработной платы по этой причине не следует, и падение поступлений взносов во внебюджетные фонды окажется ближе к первому показателю.

Таким образом, совокупный эффект предлагаемых мер при собираемости налогов на уровне 1997 года заключается, в снижении доходов расширенного правительства примерно на

ным оценить эффект от применения данного положения. В то же время, федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год" №26-ФЗ от 05.02.1997 года обязал индивидуальных предпринимателей, в том числе нотариусов, адвокатов и др., производить уплату взносов в Пенсионный фонд РФ по ставке 28% от полученного дохода. Указанная норма была воспроизведена позже в законе "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год" №9-ФЗ от 08.01.1998 года. Тем не менее, нормы этого Закона, воспроизводящие нормы Федерального закона от 05.02.97 N 26-ФЗ, признаны Постановлением Конституционного Суда РФ от 24.02.98 N 7-П не соответствующими Конституции РФ и не подлежат применению по истечении шести месяцев с момента провозглашения указанного Постановления. Таким образом, судьба законопроекта, предлагаемого Правительством, в этой части остается неясной, хотя согласно расчетам к пакету налоговых инициатив, ожидаемый эффект от данного изменения составит в 1999 году 1300 млн. руб. или около 0,03% ВВП.

2,0% - 2,2% ВВП (при условии получении дополнительных доходов от экспортных пошлин в размере 1,03% ВВП).

4. Перспективы социально-экономического развития России

Реальные перспективы развития экономики в 1999 году будут определяться воздействием прежде всего двух следующих факторов. Во-первых, влиянием тех решений (прежде всего в налоговой и структурной сферах), которые уже были приняты правительством на протяжении первых 100 дней своего существования. Во-вторых, характером бюджетных проектировок и способностью власти практически реализовать принятый бюджет. Разумеется, будут и другие факторы, однако в настоящий момент они являются трудно прогнозируемыми. Практические действия “100 дней” рассмотрены в предыдущем разделе. Теперь обратимся к вопросу о возможном влиянии на экономическую ситуацию в стране в результате осуществления федерального бюджета, проект которого был представлен Правительством в Государственную Думу 11 декабря 1999 года.

Макроэкономические перспективы сквозь призму федерального бюджета

Основные параметры федерального бюджета на 1999 год приведены в таблице 7.

Таблица 7.

**Основные параметры проекта федерального бюджета,
представленного правительством в Государственную Думу**

	1997 (% ВВП)	1998 (% ВВП)	1999 (% ВВП), проект
Подоходный налог	0,1	0,0	0,6
Налог на прибыль	1,4	1,2	0,9
НДС	4,5	3,6	3,6
Акцизы	1,9	1,6	2,2
Налоги на внешнюю торговлю	1,1	1,2	2,3
Прочие налоги	0,4	0,5	0,4
Итого налогов	9,4	8,1	10,0
Неналоговые поступления	3,1	1,9	1,9
Итого доходов	12,5	10,1	11,8
Государственное управление	0,4	0,3	0,4
Правоохранительная деятельность и судебная власть	1,7	1,1	1,4
Оборона	3,1	1,8	2,3
Наука	0,4	0,2	0,3
Услуги народному хозяйству	2,0	0,8	0,8
Социальные расходы	1,9	1,9	1,9
Обслуживание государственного долга	1,6	4,1	4,2
Прочие расходы	4,8	3,1	3,1
Итого расходов	15,8	13,1	14,4
Дефицит	-3,3	-3,1	-2,5
Внутреннее финансирование	1,3	-0,6	1,4
Внешнее финансирование	2,1	3,6	1,1

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Представленный проект бюджета, по нашему мнению, базируется на нереальных предположениях. Во-первых, бюджетные расчеты построены исходя из крайне низкого прогнозного уровня инфляции. При заложенных в него размерах внутреннего финансирования за счет кредитов Центрального банка, осуществлении заявленных мер по реструктуризации банковской системы и наблюдаемых темпах роста цен в ноябре – декабре

1998 года темпы инфляции в 1999 году, очевидно, превысят 30%, предполагаемые в проекте бюджета.

Во-вторых, уровень налоговых доходов в долях ВВП (около 10% ВВП), заложенный в проекте Закона о федеральном бюджете, представляется нам сильно завышенным¹⁴. Причиной значительного падения доходов в 1999 году, по-нашему мнению, станет, как было отмечено выше, снижение ставок налога на прибыль и НДС, расширение инвестиционных льгот по налогу на прибыль, а также дальнейшее снижение налоговой дисциплины, вызванное, в первую очередь, многочисленными сигналами, которые исходили от Правительства, о налоговых послаблениях. Важную роль может сыграть ухудшение финансового состояния предприятий в результате общеэкономического и финансового кризиса. Негативное влияние на динамику налоговых поступлений окажут также увеличение темпов прироста неплатежей в результате продолжающегося банковского кризиса, рост инфляционных ожиданий, снижение уровня монетизации экономики. Перечисленные факторы (помимо снижения налоговых ставок), по нашим оценкам, способны вызвать падение уровня доходов федерального бюджета в 1999 г. на 1,5 – 2% ВВП по сравнению с 1997 – первой половиной 1998 гг. (9,0% – 9,5% ВВП). В результате после проведения налоговой реформы налоговые доходы федерального бюджета вряд ли превысят 8 – 8,5% ВВП.

Такое положение приведет к тому, что в условиях более высокой инфляции, чем предполагается в проекте, правительству удастся собрать налоги в номинальных объемах, примерно соответствующие бюджетным проектировкам, однако в реальном исчислении налоговые поступления окажутся приблизительно на 15% ниже. В результате, в условиях отсутствия неэмисси-

¹⁴ Здесь и далее все показатели бюджета в долях ВВП учитывают только денежную составляющую по доходным и расходным статьям.

онных источников финансирования дефицита бюджета произойдет соответствующее сокращение реальных расходов бюджета. Таким образом, данный проект федерального бюджета предполагает его выполнение в номинальных цифрах за счет недооценки инфляции, при сокращении реальных объемов финансирования по всем статьям и перераспределение фактически собираемых доходов от субъектов Федерации в пользу центрального правительства.

В условиях усиления фискального кризиса такой бюджетный маневр мог бы считаться оправданным лишь при условии одновременного проведения структурных преобразований и реформ, направленных на снижение бюджетной нагрузки и повышение эффективности бюджетных расходов. Однако таких мер программа действий правительства не предусматривает. Кроме того, правительство надеется на возможность снижения реальных расходов внебюджетных фондов, не проводя реформы в области пенсионного и социального обеспечения и не компенсируя потери внебюджетных фондов из федерального бюджета. Итогом такой политики станет снижение уровня реальных доходов значительной части населения России, в первую очередь, бюджетников и пенсионеров. В результате реализация проекта бюджета на практике приведет к многочисленным негативным социальным последствиям.

В процессе согласования проекта бюджета с палатами Федерального собрания правительство уже к первому чтению изменило величину доходов федерального бюджета за счет уменьшения доли закрепляемых налогов до 49,5% от общих доходов консолидированного бюджета РФ. По прогнозу Минфина РФ доходы консолидированного бюджета (без внебюджетных фондов) составят в 1999 году 18,5% ВВП, соответственно, налоговые доходы в проекте федерального бюджета сокращаются до 9,2% ВВП, а дефицит бюджета и потребности в финансировании возрастают до 3,9% ВВП.

Для получения количественной оценки последствий реализации проекта федерального бюджета на 1999 год мы провели расчеты динамики основных макроэкономических показателей в 1999 году. В первую очередь, мы исходили из того, что объем расходов и источники финансирования дефицита бюджета и средств на погашение государственного долга РФ рассчитаны, исходя из параметров проекта Закона о федеральном бюджете РФ на 1999 год, с учетом изменений, внесенных при утверждении проекта Закона в первом чтении.

Первоначальный объем денежной эмиссии в 1999 году оценен на уровне 120 млрд. рублей за счет следующих источников: 1) предусмотренное проектом бюджета кредитование правительства Центробанком РФ в размере 32,6 млрд. рублей; 2) расходы на реструктуризацию и оздоровление банковской системы (до 50 млрд. рублей, согласно заявлениям руководителей ЦБ РФ); 3) увеличение золотовалютных резервов ЦБ РФ не более, чем на 2 млрд. долларов (40 – 50 млрд. рублей – оценка исходя из минимальных потребностей обслуживания и погашения внешнего долга).

Налоговые доходы федерального бюджета в 1999 году, составят, по нашим оценкам, при благоприятном развитии событий около 8,5% ВВП с учетом снижения собираемости налогов и варианта перераспределения налоговых поступлений в пользу федерального бюджета, утвержденного в первом чтении. Мы считаем, что в результате падения налоговой дисциплины, исходя из тренда четвертого квартала 1998 года, уровень налоговых доходов в 1999 году сократится до 7,5% ВВП (в 1997 года – 9,4% ВВП). Однако в результате проведения налоговой реформы, сопровождаемой перераспределением налогов между бюджетами разных уровней произойдет увеличение налоговых поступлений в федеральный бюджет до 8,5% ВВП. Уровень неналоговых поступлений на уровне 1,875% ВВП, указанный в проекте бюджета, нам представляется реалистичным.

В проведенных расчетах мы предполагаем, что будет осуществлена новая реструктуризация обязательств Россия в части обслуживания и планового погашения задолженности бывшего СССР. В отношении собственно российского внутреннего и внешнего государственного долга РФ будут выполнены условия, заложенные в проекте федерального бюджета на 1999 год. Таким образом, Правительство РФ, во-первых, реализует объявленную 15 декабря 1998 г. схему реструктуризации ГКО-ОФЗ¹⁵. Во-вторых, объем погашения внешнего долга составит 4,935 млрд. долларов США, в т.ч. 3,6 млрд. долларов – возврат основной суммы по кредитам МВФ, МБРР и ЕБРР. Одновременно предполагается, что задолженность международным финансовым организациям будет рефинансирована. В то же время, если кредиты МВФ и Всемирного банка в размере 4,5 млрд. долларов не будут предоставлены, то результаты наших расчетов не меняются, т. к. мы предполагаем в этом случае дефолт по долгу России международным финансовым организациям и иностранным несвязанным кредитам в 1999 году. Кроме того, обслуживание внешнего долга РФ будет осуществлено в размере около 4,3 млрд. долларов США (2,5% ВВП). Эта сумма включает в себя купонные платежи по еврооблигациям и ОВВЗ и др.

Неизменность расходов на обслуживание и погашение внешнего долга в процентах ВВП вытекает из предпосылки об относительной стабильности инфляционных ожиданий и курса доллара США, т.к. даже в случае относительно низкой инфляции (первый и второй сценарии) доверие к проводимой де-

¹⁵ Согласно данной схеме 10% от объема замороженного долга выплачивается деньгами (четырьмя траншами), 20 % – “инвестиционными” ценными бумагами, которые могут быть использованы для погашения налоговой недоимки, накопленной на 1 июля 1998 г., и взносов в уставный капитал коммерческих банков и 70 % – “доходными” ценными бумагами со сроками обращения 4 – 5 лет.

нежно-кредитной политики вырастет не ранее чем, через год после начала ее реализации. Денежный мультипликатор снизится к январю 1999 г. до 1,9 – 1,95 и в дальнейшем будет оставаться на данном уровне в случае высокой инфляции. При сохранении темпов инфляции не выше уровня IV квартала 1998 г. (не более 100% за год) предполагается увеличение мультипликатора до 2,0 к концу 1999 года. Соответственно, до конца 1999 года, мы подразумеваем отсутствие значительных изменений спроса на деньги и неизменность реального курса рубля¹⁶ (кроме третьего сценария).

В данном материале мы отдельно не рассматриваем влияние проводимой бюджетной и денежно-кредитной политики на состояние реального сектора и платежного баланса России¹⁷. В расчетах заложено, что падение реального ВВП в 1999 г. составит 5% по отношению к 1998 г., при этом дефлятор

¹⁶ Опыт стран с высокой инфляцией показывает, что темпы снижения курса национальной валюты обычно опережают темпы роста цен. В России в 1992 – первой половине 1998 гг. наблюдалась обратная ситуация, обусловленная значительной начальной переоценкой курса доллара в начале 90-ых гг., а также тем, что стабилизационная политика Правительства и ЦБ РФ предусматривала использование номинального курса рубля в качестве “номинального якоря”. В настоящее время предпосылки такого рода отсутствуют. Таким образом, в 1999 г. темпы обесценения рубля будут, очевидно, соответствовать темпам роста цен, что обеспечит стабильность реального курса.

¹⁷ Согласно прогнозу платежного баланса, выполненному экспертной группой Министерства финансов РФ под руководством А.Дворковича, в Российской Федерации в 1999 году сложится положительное сальдо по счету текущих операций в размере 31 млрд. долл. США, а также будет произведена реструктуризация выплат по внешнему долгу на сумму 13 млрд. долл. и получены связанные кредиты из-за рубежа в размере до 2 млрд. долл. За счет этих источников будет профинансирован дефицит по счету операций с капиталом и финансовыми инструментами (45 млрд. долл.), а также произойдет прирост официальных золотовалютных резервов (2 млрд. долл.). Таким образом, наши предпосылки не противоречат приведенной оценке ситуации с платежным балансом.

ВВП будет расти в соответствии с индексом потребительских цен.

Таблица 8.

Основные параметры бюджетной политики в 1999 году¹⁸

	Проек	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
1. Налоговые доходы (%ВВП)	10,0%	8,5%	7,0%	5,0%
2. Неналоговые доходы (% ВВП)	1,9%	1,9%	1,9%	1,5%
3. Всего доходов (% ВВП) (=1+2)	11,9%	10,4%	8,9%	6,5%
4. Непроцентные расходы (% ВВП)	10,2%	7,2%	7,7%	7,7%
5. Первичный дефицит (% ВВП) (=3-4)	-1,7%	-3,2%	-1,2%	1,2%
6. Обслуживание внутреннего долга (% ВВП)	1,7%	1,2%	1,0%	0,5%
7. Обслуживание внешнего долга (% ВВП)	2,5%	2,5%	2,5%	2,8%
8. Всего расходов (% ВВП) (=4+6+7)	14,4%	10,9%	11,2%	11,0%
9. Общий дефицит бюджета (% ВВП) (=8-3)	2,5%	0,5%	2,3%	4,5%
10. Дефицит бюджета без расходов, финансируемых за счет связанных кредитов (% ВВП)	1,5%	-0,5%	1,3%	3,4%
11. Погашение внешнего долга (% ВВП)	2,5%	2,5%	2,5%	2,8%
12. Квази-бюджетные расходы на рекапитализацию банковской системы (% ВВП)	1,25%	0,9%	0,8%	0,4%
13. Недостаток средств для финансирования бюджетного дефицита, погашения внешнего долга и квази-бюджетных расходов на рекапитализацию банковской системы (% ВВП) (=9+11+12)	6,25%	3,9%	5,6%	7,7%
Источники финансирования:				
14. Внешние несвязанные кредиты (% ВВП)	2,8%	2,8%	2,8%	3,0%
15. Внешние связанные кредиты (% ВВП)	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%
16. Внутреннее неэмиссионное финансирование (% ВВП)	0,4%	0,3%	0,3%	0,15%
14. Объем эмиссии (% ВВП) ¹⁹ (=13-14-15-	3,0%	1,4%	2,8%	3,6%

¹⁸ Здесь мы предполагаем, что задолженность бывшего СССР будет реструктурирована, а погашение и обслуживание долгов России международным финансовым организациям и государственных кредитов будет осуществляться только в случае выделения новых займов в 1999 году. В противном случае по этим долгам будет объявлен дефолт.

¹⁹ Объем эмиссии определяется минимально необходимым финансированием расходов федерального бюджета, квази-бюджетных расходов на рекапита-

	Проект	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
16+эмиссия для пополнения золотовалютных резервов)				

Проведенные расчеты показывают, что при отмеченных выше размерах эмиссии и высоких темпах роста цен в ноябре – декабре 1998 года, темпы инфляции составят около 80% по сравнению с 30% в год, заложенными в проекте бюджета. Соответственно, более высокий номинальный объем ВВП позволит собрать номинальные доходы в размере, большем, чем 400 млрд. рублей, планируемые Правительством. Это означает, что в проекте бюджета имеются возможности для снижения объемов эмиссии.

Мы провели итеративные расчеты ВВП, доходов бюджета и уровня инфляции²⁰, при которых федеральный бюджет может быть выполнен в запланированных номинальных цифрах при меньшем объеме эмиссии (сценарий 1). Оценки показывают, что с учетом внешних источников финансирования в размере около 2 млрд. долларов США²¹ достаточный объем эмиссии не превысит 80 млрд. рублей, направленных исключительно на поддержание банковской системы при инфляции около 93% за год.

На практике это означает резкое сжатие бюджетных расходов в реальном исчислении. В результате реализации данного

лизацию банковской системы и накопление золотовалютных резервов ЦБ РФ с учетом неэмиссионных источников финансирования, заложенных в проекте бюджета.

²⁰ Для моделирования инфляции мы воспользовались авторегрессионной монетарной моделью динамики индекса цен, оцененной на периоде высокой инфляции 1992 – начала 1995 г., см. Российская экономика в январе – сентябре 1998 года. Тенденции и перспективы. Выпуск 19. – М.: ИЭППП, 1998.

²¹ Данная сумма практически равна объему связанных кредитов. Если соответствующие связанные кредиты не будут получены, на результаты расчетов это не влияет, т.к. мы предполагаем соответствующее снижение расходов.

сценария произойдет снижение уровня реальных непроцентных расходов до 7,2% ВВП по сравнению с 9,0% в 1998 году (по тенденции за январь – октябрь). Динамика основных макроэкономических показателей приведена в таблице 9.

Таблица 9.

	Ноябрь	Декабрь	1998 г.	1999 г.
Сценарий 1				
Инфляция (%)	5,7%	11,6%	84,4%	93%
ВВП (млрд. руб.)	280	313	2742	5660
Темп прироста денежной базы (%)	3,56%	4,80%	22,3%	39,8%
Темп прироста М ₂ (%)	1,04%	2,18%	4,8%	43,4%
Курс доллара США (руб./\$)	17,88	20,65	20,65	40,0
Реальная денежная масса М ₂ (% ВВП, на конец периода)	11,4%	10,5%	10,5%	8,2%
Сценарий 2				
Инфляция (%)	5,7%	11,6%	84,4%	169%
ВВП (млрд. руб.)	280	313	2742	6520
Темп прироста денежной базы (%)	3,56%	4,80%	22,3%	89,5%
Темп прироста М ₂ (%)	1,04%	2,18%	4,8%	94,4%
Курс доллара США (руб./\$)	17,88	20,65	20,65	55,0
Реальная денежная масса М ₂ (% ВВП, на конец периода)	11,4%	10,5%	10,5%	8,0%
Сценарий 3				
Инфляция (%)	5,7%	11,6%	84,4%	1030%
ВВП (млрд. руб.)	280	313	2742	13906
Темп прироста денежной базы (%)	3,56%	4,80%	22,3%	249,3%
Темп прироста М ₂ (%)	1,04%	2,18%	4,8%	242,1%
Курс доллара США (руб./\$)	17,88	20,65	20,65	235,0
Реальная денежная масса М ₂ (% ВВП, на конец периода)	11,4%	10,5%	10,5%	3,5%

Однако необходимо отметить, что уровень расходов 1998 года относится к кризисному периоду и не может быть сохранен в течение длительного времени, не вызывая социальных и политических потрясений. По нашим оценкам, минимальный уровень непроцентных расходов федерального бюджета, не приводящий при существующем уровне бюджетных обяза-

тельств к увеличению задолженности перед получателями бюджетных средств, составляет не менее 10 – 11% ВВП. Например, в 1997 году непроцентные расходы составляли 13,9% ВВП. Таким образом, в 1999 году произойдет сокращение реальных расходов федерального бюджета на 48% по отношению к 1997 году. При условии проведения индексации, предполагаемой проектом бюджета, заработная плата работников бюджетной сферы и пенсии в реальном выражении сократятся к концу 1999 года на 30 – 35% по сравнению с декабрем 1998 года (на 60 – 65% по отношению к июлю 1998 года).

При оценке социальных последствий следует также учитывать падение доходов и, соответственно, расходов региональных бюджетов. Несмотря на поправку распределения доходов между центром и регионам в равной пропорции, бюджеты регионов в результате проводимой налоговой реформы теряют по сравнению с 1997 годом около 1,5% ВВП. Поэтому в ходе рассмотрения проекта бюджета на 1999 год во втором чтении и при окончательном принятии закона вероятно ожидать либо дальнейшего изменения пропорций закрепления налогов в пользу региональных бюджетов, либо роста расходов федерального бюджета на финансовую помощь регионам. Кроме того, по-видимому произойдет увеличение расходов федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов Пенсионного фонда.

Таким образом, во втором сценарии мы предполагаем, что в 1999 году сохранится порядок закрепления налоговых доходов за уровнями бюджетной системы, действовавший в 1997 – 1998 годах. Это означает, что по сравнению с первым сценарием федеральный бюджет вместо роста поступлений на 1,1% ВВП получит снижение налоговых доходов на 0,45% ВВП — т.е. до уровня 7% ВВП. В наших расчетах это равносильно предположению об увеличении расходов федерального бюджета на финансовую помощь регионам в размере около 1,5%

ВВП. Компенсацию потерь Пенсионного фонда мы предполагаем в объеме 1,4% ВВП. Соответствующие расходы финансируются за счет эмиссии. Общий объем эмиссии за год в этом случае составит около 180 млрд. руб. (рост денежной базы в 1,9 раза).

Дополнительной гипотезой, принятой во втором сценарии, является падение спроса на реальные кассовые остатки при инфляции более 100% в годовом исчислении. Остальные предпосылки данного сценария совпадают с предыдущим сценарием.

Из результатов, представленных в таблице 8, видно, что произошло дальнейшее снижение реальных непроцентных расходов бюджета без учета трансферта Пенсионному фонду (попытка увеличения расходов на 1,4% ВВП привела к их реальному росту на 0,5% ВВП). Цены возрастают в 2,7 раза. Реальные доходы работников бюджетной сферы упадут за год на 50 – 55% (на 70 – 75% по сравнению с июлем 1998 года).

Таблица 10.

Расходы по основным статьям федерального бюджета (в % ВВП)

	1997	Полугодие 1998	11 месяцев 1998	Проект	Сценарий 1	Сценарий 2
Государственное управление	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2
Правоохранительная деятельность и судебная власть	1,7	1,2	1,1	1,4	1,0	0,8
Оборона	3,1	1,8	1,8	2,3	1,6	1,4
Наука	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Услуги народному хозяйству	2,0	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5
Социальные расходы	1,9	2,0	1,9	1,9	1,4	2,6
Обслуживание госдолга	4,5	5,4	4,1	4,2	3,7	3,5
Внутренний долг		11,7		1,7	1,2	1,0
Внешний долг				2,5	2,5	2,5
Прочие расходы, в т.ч.:	4,6	2,9	3,1	3,1	2,2	1,9
Финансовая помощь регионам, в	1,9	1,6	1,2	1,0	0,8	0,6

т.ч.:						
ФФПР	1,3	1,4	1,0	0,8	0,6	0,5
Итого расходов	18,4	14,7	13,1	14,4	10,9	11,2

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Объемы финансирования по основным статьям федерального бюджета согласно законопроекту и первым двум сценариям на 1999 год в процентах ВВП, а также фактическое исполнение бюджета в 1997 году, первом полугодии 1998 года и 11 месяцах 1998 года представлены в таблице 10. В таблице 11 дано изменение уровня расходов федерального бюджета в 1999 году по проекту, первому и второму сценариям по сравнению с 1997 годом, первым полугодием и 11 месяцам 1998 года. Необходимость разных баз сравнения продиктована различием в экономической и политической ситуации в данные периоды. Исполнение бюджета 1997 года проходило в ситуации относительной политической и экономической стабильности, а 1998 год можно разделить на докризисный и послекризисный периоды.

Таблица 11.

Изменение уровня расходов по основным статьям федерального бюджета

	Проект бюджета			Сценарий 1			Сценарий 2		
	1997	Полу- годие 1998	11 меся- цев 1998	1997	Полу- годие 1998	11 меся- цев 1998	1997	Полуго- дие 1998	11 меся- цев 1998
Государственное управление	4%	18%	30%	- 26%	-16%	-8%	-36%	-27%	-20%
Правоохранительная деятельность и судебная власть	- 18%	14%	28%	- 42%	-20%	-10%	-50%	-30%	-22%
Оборона	- 25%	31%	27%	- 47%	-8%	-11%	-54%	-20%	-22%
Наука	- 22%	25%	63%	- 45%	-12%	15%	-52%	-23%	0%
Услуги народному	-	3%	13%	-	-27%	-20%	-74%	-37%	-31%

хозяйству	58%			70%					
Социальные расходы	2%	-2%	3%	-28%	-31%	-27%	37%	31%	39%
Обслуживание гос-долга	-8%	-23%	2%	-19%	-32%	-10%	-22%	-35%	-14%
Финансовая помощь регионам, в т.ч.:	-48%	-37%	-14%	-52%	-26%	-29%	-59%	-36%	-38%
ФФПР	-33%	-39%	-15%	-63%	-55%	-39%	-68%	-61%	-47%
Прочие расходы	-36%	5%	0%	-53%	-57%	-40%	-59%	-63%	-48%
Итого расходов	-9%	-2%	9%	-41%	-26%	-17%	-39%	-24%	-15%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Как видно из таблиц 10 и 11, наибольшее сокращение расходов федерального бюджета в реальном исчислении происходит в ходе реализации проекта по сравнению с 1997 годом, наименьшее – по сравнению с исполнением федерального бюджета за 11 месяцев 1998 года. Исполнение федерального бюджета по второму сценарию приводит к большему сокращению расходов по сравнению с первым сценарием по всем статьям, за исключением социальных расходов. Значительный рост последних по второму сценарию по сравнению со всеми базисными периодами обусловлен включением в их состав субсидий Пенсионному Фонду в размере 1,4% ВВП.

Следует отметить, что расходы федерального бюджета на финансовую помощь регионам, включая отчисления в Фонд Финансовой Поддержки Регионов, как видно из представленных данных, сокращаются при всех сценариях и в сравнении со всеми периодами. Наибольшее сокращение ожидает расходы на финансовую помощь регионам в случае развития ситуации по второму сценарию, при котором даже в сравнении с 11 месяцами 1998 года происходит падение этих расходов в долях ВВП почти в полтора раза.

Таким образом, в 1999 году с высокой степенью вероятности можно ожидать усугубления социального кризиса и недо-

вольства населения. Удержаться от резких шагов эмиссионного характера в такой ситуации правительство сможет не более, чем в течение нескольких месяцев. В дальнейшем неизбежными становятся индексации бюджетных расходов, ускорение эмиссии, дальнейшее сокращение доходов бюджета и реальных выплат и новая эмиссионная накачка. Заметим, что предложения о пересмотре параметров бюджета в ходе его исполнения звучали уже при обсуждении законопроекта в первом чтении.

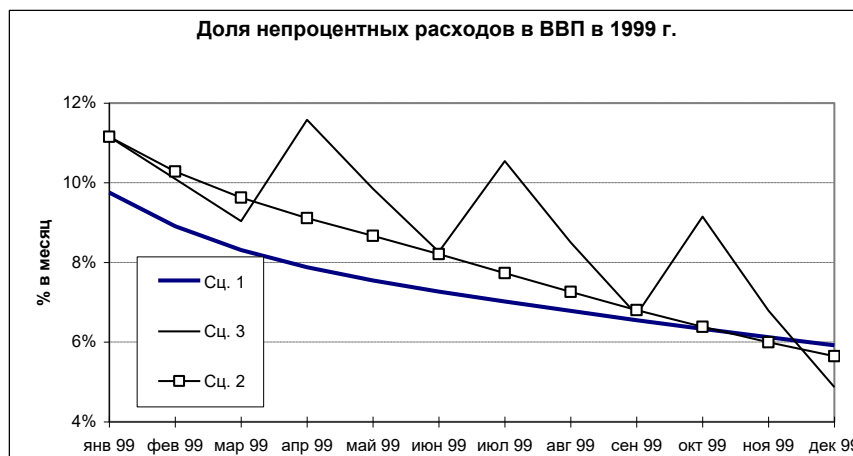
Исходя из сказанного, в третьем сценарии мы предполагаем, что расходная часть бюджета будет ежеквартально индексироваться, начиная с апреля 1999 года. В наших расчетах индексация осуществляется исходя из показателей инфляции последних двух месяцев предыдущего квартала до уровня 1997 года (13,9% ВВП). Помимо того, будет осуществляться трансферт Пенсионному фонду в размере 1,4% ВВП. Финансирование возросшего дефицита бюджета осуществляется за счет прямых кредитов Центрального банка (общая эмиссия достигнет 500 млрд. руб.).

При этом мы полагаем: повышение темпов инфляции и высокие объемы эмиссии приведут к росту инфляционных ожиданий и резкому увеличению скорости денежного обращения, что, в свою очередь, ускоряет рост цен и падение номинального и реального курса рубля (последнее предполагает рост расходов на обслуживание внешнего долга РФ в долях ВВП). Высокие темпы инфляции приводят также к падению налоговых доходов бюджета в реальном выражении за счет их инфляционного обесценения в течение времени между начислением налогов и их перечислением в бюджет.

При таком сценарии во второй половине 1999 года осуществится переход к режиму экстремально высокой инфляции. В ноябре – декабре рост цен превысит 30% в месяц. В целом за год индекс потребительских цен составит 11,3 раза при росте

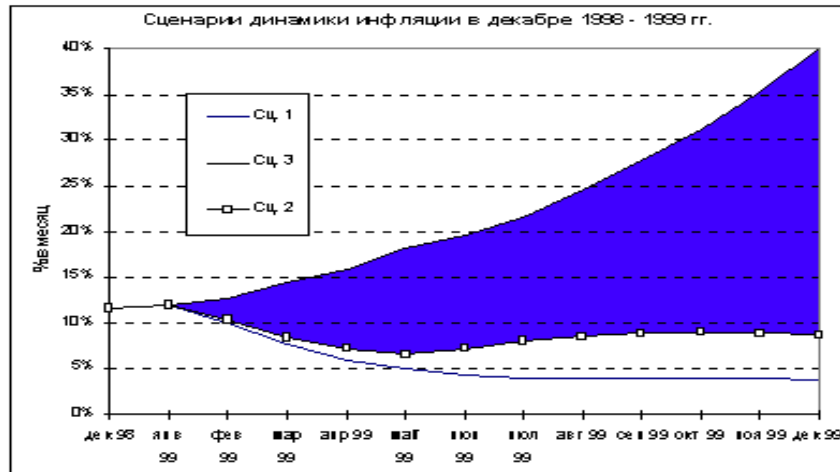
денежной массы в 3,5 раза. Таким образом, уровень монетизации экономики к декабрю 1999 года снизится до 3,5% ВВП.

Рисунок 4.



Несмотря на попытки увеличения реальных расходов федерального бюджета до 15,3% ВВП, фактические реальные расходы бюджета будут такими же как во втором сценарии, и составят 7,7% ВВП в целом за год. Как и следовало ожидать, некоторое увеличение реальных расходов бюджета, финансируемое за счет сеньоража будет наблюдаться лишь в первое время после увеличения темпов эмиссии (см. рисунок 4). Таким образом, в декабре 1999 года реальные расходы бюджета упадут до 4% ВВП.

Рисунок 5.



Разумеется, реальное развитие событий может привести к меньшим масштабам эмиссии, более низкому уровню инфляции и не такому резкому снижению реальных расходов бюджета. Поэтому прогнозируемый уровень инфляции задан диапазоном значений, находящимся между траекториями второго и третьего сценариев, что соответствует заштрихованной области на рисунке 5, и в реальности будет зависеть от масштабов осуществляемых попыток индексации. При этом, чем в большей степени правительство будет пытаться решить социально-экономические проблемы за счет денежной экспансии, а не за счет реформ в бюджетной сфере, направленных на повышение эффективности государственных расходов, и разумных налоговых преобразований, тем в большей степени будет происходить падение реальных бюджетных расходов и усиление социальных проблем.

Социальные расходы и социальная политика в бюджете на 1999 год

Ниже мы рассмотрим прогнозные оценки динамики социальных расходов расширенного правительства в 1999 г. по раз-

личным направлениям в процентах ВВП и в реальном выражении (см. табл. 12). Эти оценки соответствуют непроцентным расходам федерального бюджета, заложенным в промежуточном сценарии при годовой инфляции, равной 127% и ВВП на уровне 5345 млрд. рублей. Они несколько превышают их уровень в сценариях, представленных в таблице 8, однако не меняют принципиальных выводов о последствиях реализации рассматриваемых вариантов бюджетной политики. Для данного сценария реальный объем государственных социальных трансфертов в 1999 г. может снизиться примерно на четверть по сравнению с I полугодием 1998 г.

Таблица 12.

Прогнозная динамика государственных социальных расходов на 1999 г.

Виды расходов	1997 г. % ВВП	I полугодие 1998 г.		Прогноз на 1999 г.	
		млрд руб. в пересчете на год*	% ВВП	% ВВП	в реальном выражении в процентах к уровню I полугодия 1998 г. в пересчете на год
Социальное обеспечение, в т.ч.	1,7	48,9	1,8	1,5	79
из федерального бюджета	0,5	19,0	0,7	0,7	95
из территориальных бюджетов	1,2	29,9	1,1	0,8	67
Пенсионное обеспечение, в т.ч.	6,5	171,0	6,3	6,1	87
из федерального бюджета	0,7	13,6	0,5	1,5	285
из средств Пенсионного фонда	5,8	157,4	5,8	4,6	73
Фонд социального страхования	1,1	29,9	1,1	0,8	65

Виды расходов	1997 г. % ВВП	I полугодие 1998 г.		Прогноз на 1999 г.	
		млрд. руб. в пересчете на год*	% ВВП	% ВВП	в реальном выражении в процентах к уровню I полугодия 1998 г. в пересчете на год
Фонд занятости населения	0,3	8,1	0,3	0,2	60
Здравоохранение, в т.ч.	3,5	84,1	3,1	2,4	71
из федерального бюджета	0,3	5,4	0,2	0,2	95
из территориальных бюджетов	2,5	57,0	2,1	1,5	67
из фондов обязательного медицинского страхования	0,7	21,7	0,8	0,7	79
Образование, в т.ч.	4,2	100,5	3,7	2,7	70
из федерального бюджета	0,6	10,9	0,4	0,4	95
из территориальных бюджетов	3,6	89,6	3,3	2,3	67
ВСЕГО социальных расходов	17,3	442,5	16,3	13,7	76

* Исходя из прогнозного ВВП на 1998 г. 2714 млрд. руб.

Источник: Министерство финансов РФ, Госкомстат РФ, расчеты авторов.

С учетом отсутствия у территориальных бюджетов доступа к эмиссионным источникам финансирования своих дефицитов, в предлагаемом прогнозе предполагалось, что социальные расходы регионов в процентах к ВВП сократятся пропорционально снижению доходов, то есть на 30% по сравнению с I полугодием 1998 г. Структура этих расходов предполагалась неизменной. Прогнозные поступления страховых взносов во внебюджетные фонды учитывают последствия пересмотра ставок страховых взносов, представленные в таблице 6. Расходование средств внебюджетными фондами в 1999 году пред-

полагается в строгом соответствии с имеющимися официальными источниками финансирования.

Расчеты показывают, что в 1999 году наибольшее снижение расходов в реальном выражении по сравнению с уровнем первого полугодия 1998 года в годовом исчислении произойдет по расходам на образование (на 30%) и здравоохранение (на 29%). Основная часть этих расходов финансируется из территориальных бюджетов, где ожидается наибольшее снижение социальных расходов в реальном выражении. Если учесть, что в первом полугодии 1998 года эти расходы уже сократились примерно на 10% в реальном выражении по сравнению с уровнем 1997 года, то общее их снижение за 1998-1999 годы в реальном выражении может превысить 35%.

Для поддержания в 1999 году суммарных общественных и частных расходов на здравоохранение в реальном выражении на неизменном уровне, что обеспечивает сохранение достигнутых в 1997 году объемов медицинской помощи, в этой сфере потребуется существенный рост неформальных соплатежей населения. Соплатежи населения в сфере здравоохранения (без учета расходов на лекарства) должны будут возрасти с 1/3 суммарных государственных и частных расходов на здравоохранение (за вычетом оплаты лекарств населением) до более чем 50%. С учетом расходов населения на оплату лекарств и опережающего темпа удорожания лекарственных средств по отношению к остальным расходам на здравоохранение в связи с девальвацией рубля, эта доля возрастет с 58% до более чем 75% от суммарных общественных и частных расходов на здравоохранение²². Таким образом, по доле соплатежей населения

²² Фактические значения соплатежей населения в здравоохранении были получены на основании обследования расходов населения на медицинскую помощь, проведенного в январе 1998г. в рамках Проекта законодательных инициатив в области здравоохранения Бостонского университета и Института социологических исследований.

в суммарных расходах на здравоохранение Россия может вплотную приблизиться к Грузии и другим бывшим закавказским республикам СССР, где сокращение финансирования социальной сферы в условиях кризиса носило обвальный характер.

В подобной ситуации доступ даже к самой необходимой медицинской помощи ставится в зависимость от соплатежей населения, которые, в свою очередь, носят ярко выраженный регрессивный характер. Согласно отмеченному выше обследованию, проводившемуся Бостонским университетом и Институтом социологических исследований, расходы на здравоохранение домохозяйств, относящихся к верхнему доходному квинтилю, примерно в 3,5 раза превышают аналогичные расходы домохозяйств из нижнего квинтиля. При этом уже в январе 1998 года, то есть задолго до резкого снижения государственных расходов на здравоохранение, частота вынужденных отказов от лечения в связи с нехваткой средств в нижнем доходном квинтиле в 2-7 раз (в зависимости от вида лечения) превышала уровень верхнего квинтиля. В условиях кризиса эти различия еще более возрастут.

Имея возможность в значительно большем объеме осуществлять соплатежи на лечение, финансируемое из государственных средств, семьи с высокими доходами, соответственно, получают по сравнению с бедными домохозяйствами и больший объем лечебных услуг, которые софинансируются государством. Следовательно, богатые семьи получают и повышенную долю государственных субсидий, которая возрастает по мере сокращения доступности лечебных услуг для бедных в связи с возрастанием неформальных соплатежей. Это значит, что в подобных условиях ярко выраженный регрессивный характер (то есть преимущественное распределение в пользу богатых семей) приобретают и государственные расходы на здравоохранение. Чтобы снизить регрессивность государ-

ственных расходов на здравоохранение в подобных условиях и обеспечить доступность его услуг для беднейшей части населения, необходимо ввести официальные соплатежи населения, обеспечив одновременно выплату адресных компенсаций на лечение для особо нуждающихся категорий населения.

В сфере образования наибольшему сокращению (на 1/3) подвергнутся государственные расходы на общее образование, которые почти полностью покрываются из территориальных бюджетов (в отличие от расходов на профессиональное образование, финансируемых в значительной части из федеральных средств). В общем образовании для поддержания объемов образовательных услуг на докризисном уровне соплатежи населения должны будут возрасти почти до 50% суммарных общественных и частных расходов против примерно 20% в 1997 году.²³

Как и в случае со здравоохранением, возрастание соплатежей населения ограничивает доступность общего образования для детей из бедных семей. Таким образом, в условиях дальнейшего снижения уровня государственного финансирования общего образования возникает реальная опасность ограничения доступа детей из бедных семей к обучению в начальной и средней школе в связи с неспособностью их родителей производить возрастающие доплаты за обучение. Особенно остро это будет проявляться в части доступа к обучению по дополнительным предметам, выходящим за рамки базисных учебных планов, с возможностью обучения по которым как правило и увязываются соплатежи родителей в настоящее время.

²³ Фактические соплатежи населения на общее образование в 1997 г. рассчитаны в Центре образовательной политики Государственного университета - Высшей школы экономики по данным обследований, проводившихся в городах Московской, Ивановской и Курской областей.

Снижение денежных трансфертов в реальном выражении будет несколько меньшим и составит примерно 19%. Наименьшим оно будет в Пенсионном фонде - на 13% в реальном выражении по сравнению с уровнем первого полугодия 1998 года в пересчете на год при условии выделения дополнительного трансферта из федерального бюджета в размере 1% ВВП. При этом фактический уровень ежемесячных пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера составит 97% прожиточного минимума пенсионера против примерно 112% в июле 1998 года. Вместе с тем, это будет на четверть ниже нормативного соотношения средней пенсии и прожиточного минимума пенсионера в июле 1998 года (130%), рассчитанного исходя из теоретического предположения об отсутствии задержек с выплатой пенсий в первом полугодии 1998 года. В случае отказа от дополнительной бюджетной помощи Пенсионному фонду фактический уровень ежемесячных пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера составит менее 90% от величины прожиточного минимума пенсионера.

В этих условиях компрессия пенсионной шкалы (уменьшение дифференциации размеров пенсий путем опережающей индексации минимальных пенсий) представляется разумной мерой, позволяющей предотвратить опасное ухудшение материального положения пенсионеров, получающих самые низкие пенсии. Вынужденная компрессия пенсионной шкалы будет означать фактический отказ от исполнения действующего законодательства о государственных пенсиях, поскольку в условиях кризиса оно окончательно потеряло какую-либо связь с реальными финансовыми возможностями пенсионной системы.

В отсутствие мер по компрессии пенсионной шкалы путем опережающей индексации минимальных пенсий их фактический размер опустится ниже 50% прожиточного минимума пенсионера. При этом средняя по стране продолжительность задержки по выплате пенсий к концу 1999 года достигнет 4

месяцев при наличии дополнительного трансферта из федерального бюджета в размере 1% ВВП и полгода - в случае отсутствия такого трансферта. В некоторых регионах продолжительность задержек может приблизиться к одному году.

Невозможной в сложившихся условиях оказывается и реализация Программы пенсионной реформы в Российской Федерации, которая была принята правительством Кириенко в мае 1998 года и от реализации которой кабинет Примакова пока не намерен отказываться. В частности, нереализуемым по финансовым причинам оказывается предусмотренный Программой переход в 2001 году к назначению новых пенсий на основе условно-накопительных счетов. Данный механизм предполагает еще большую дифференциацию размеров пенсий, чем действующее законодательство о государственных пенсиях. Таким образом, внедрение условно-накопительных счетов в сложившейся ситуации натолкнется на непреодолимые финансовые ограничения.

Расходы Фонда занятости населения и Фонда социального страхования сократятся более существенно - на 35-40% в реальном выражении, поскольку этим фондам трудно рассчитывать на поддержку из федерального бюджета.

Для Фонда занятости населения это будет означать, что даже при условии идеального выравнивания финансовой обеспеченности территорий через федеральную часть Фонда (что предполагает централизацию примерно 25-30% его средств), в подавляющем большинстве территорий имеющихся средств хватит лишь на выплату пособий по безработице, которые в 1997 г. составили около 60% его расходов, с полным отказом от иных видов расходов, включая расходы на активную политику занятости. При сохранении же централизации средств Фонда занятости на фактическом уровне 1997 года (4%) в подавляющем большинстве территорий в 1999 году будет уско-

ренными темпами нарастать и задолженность по выплате пособий по безработице.

Для Фонда социального страхования сложившаяся ситуация будет означать, что имеющиеся средства окажутся недостаточными даже для выплаты пособий по временной нетрудоспособности и беременности и родам, даже при условии полного отказа финансирования санаторно-курортных мероприятий, которые в 1998 г. предположительно должны были составить около 20% его расходов.

В целом политика занятости и социального страхования пострадают не столь значительно, как многие другие отрасли социальной сферы, при условии, если сокращение расходов в этих сферах произойдет в основном за счет неэффективных мер в области активной политики занятости и субсидирования санаторно-курортных мероприятий.

Значительному сокращению в реальном выражении (на 1/3) подвергнутся расходы на социальные пособия и льготы, финансируемые почти полностью из средств территориальных бюджетов. Даже в относительно благоприятных условиях 1997 года реальные выплаты по категориальным льготам не превышали 20% от обязательств, сформулированных в федеральном законодательстве. Следовательно, в условиях 1999 года уровень финансирования этих обязательств упадет ниже 15%.

Вместе с тем, гораздо менее реальной в условиях 1999 года представляется возможность замены категориальных льгот единым пособием по нуждаемости, увязанным с величиной прожиточного минимума. Согласно логике Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" и проекта Федерального закона "О государственной социальной помощи", принятого Государственной Думой в первом чтении, социальная помощь гарантируется всем домохозяйствам с доходами ниже прожиточного минимума. В условиях 1997 года введение этого пособия в форме доплаты всем бедным семьям

до уровня прожиточного минимума потребовало бы затрат в объеме не менее 4% ВВП, что почти в два с половиной раза превышало суммарные расходы консолидированного бюджета на социальное обеспечение в 1997 году. В условиях 1999 года объем ресурсов, необходимый для введения такого пособия возрастет до 9-10% ВВП, что как минимум в 6 раз превысит прогнозные расходы консолидированного бюджета на социальное обеспечение и будет в полтора раза выше, чем суммарные денежные доходы территориальных бюджетов.

Столь существенный рост затрат на введение единого пособия по нуждаемости в 1999 году, может произойти под действием сразу нескольких факторов.

Во-первых, ожидается рост уровня бедности, понимаемого как доля населения, относящегося к домохозяйствам с доходами ниже прожиточного минимума. Согласно прогнозным оценкам, численность населения, относящегося к домохозяйствам с доходами ниже прожиточного минимума, может возрасти в 1999 году примерно на 45-50% по сравнению с июлем 1998 года и составит 46-48 млн. чел.²⁴

²⁴ Прогнозные расчеты уровня бедности на 1999 г. были проведены экспертом проекта ТАСИС С.М.Мисихиной на основании обработки данных 7-го раунда РМЭЗ и данных Госкомстата России. Для определения прогнозного уровня бедности на 1999 г. индивидуальные доходы за конец 1996 года были скорректированы так, чтобы получить доходы на июль 1998 г. С учетом номинальной величины прожиточного минимума на середину 1998 г. было определено число лиц с доходами ниже прожиточного минимума. В расчетах прогнозных значений показателей социальных трансфертов и бедности предполагалось, что снижение денежных социальных трансфертов в реальном выражении (за исключением пенсий) составит 20 %, снижение других денежных доходов населения в реальном выражении (т.е. денежные доходы за вычетом трансфертов) рассматривалось как равномерное для всех доходных групп домохозяйств на 15%, (то есть темпом, опережающим падение ВВП, что отчасти учитывает воздействие инфляционного налога). Реальный размер доходов в натуральной форме предполагался неизменным. На основании этих предположений были реконструированы доходы всех домохозяйств вы-

Во-вторых, в связи с падением примерно на 15% реальных доходов населения увеличится глубина бедности, понимаемая как средняя величина разности между доходами лиц, относящихся к бедным домохозяйствам, и величиной прожиточного минимума, исчисленная в процентах к прожиточному минимуму.

В-третьих, принятие в 1999 году Федерального закона “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации” может привести к увеличению стоимостной величины прожиточного минимума ориентировочно на 16-20% в сопоставимых ценах. Это, в свою очередь, приведет к дополнительному возрастанию как уровня, так и глубины бедности и соответствующему росту расходов на выплату пособий по нуждаемости. Стоимостная величина прожиточного минимума в среднем на душу населения в 1999 году может приблизиться к 70% среднедушевого денежного дохода, а во многих регионах - превысит среднедушевой денежный доход.

В-четвертых, ожидаемое падение ВВП более чем на 10% к уровню 1997 года приведет к увеличению требуемых расходов на выплату пособий по нуждаемости в процентах к ВВП.

В этих условиях потребуются серьезный пересмотр принципов оказания социальной помощи. Становится очевидным, что прожиточный минимум, заложенный в проекте закона “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”, является существенно завышенным по отношению к реальным экономическим возможностям нашей страны. По ряду показателей (в частности, по минимальному уровню обеспеченности жильем и потреблению ряда продуктов питания) минимальная потребительская корзина, предусмотренная проектом данного

борки. На этой основе было определено новое число лиц с доходом ниже прожиточного минимума в 1999 г. (без учета его возможного повышения в результате возможного принятия в 1999 г. Федерального закона “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”).

закона, превышает средний уровень потребления в Российской Федерации.

В этих условиях, помимо отказа от категориальных пособий и льгот, потребуется и отказ от использования прожиточного минимума в качестве критерия предоставления социальной помощи и определения ее размеров. Учитывая крайнюю ограниченность ресурсов, которыми будут располагать для этих целей в 1999 году территориальные бюджеты, социальную помощь целесообразно переориентировать на беднейшие домохозяйства с доходами существенно ниже прожиточного минимума. Предпочтение при распределении помощи должно отдаваться домохозяйствам, в которых преобладают нетрудоспособные члены семьи, лишенные альтернативных источников дохода (например, пенсий или доходов от использования собственности).

Предварительный анализ экономического положения Российской Федерации свидетельствует о том, что дальнейшее углубление экономического кризиса делает необходимым коренной пересмотр существующих социальных обязательств российского государства с целью приведения их в соответствие с реальными экономическими возможностями страны.

Повышение объемов финансирования социальной сферы в России станет возможно лишь после возобновления устойчивого экономического роста. Отказ от реформ в социальной сфере и замораживание социальных обязательств российского государства на уровне, существенно превышающем имеющиеся ресурсы, не только не ослабит, но, напротив, усилит остроту социальных проблем. Без проведения социальных реформ будет труднодостижима и стабилизация государственных финансов, которая, в свою очередь, является важнейшим условием для возобновления экономического роста и последующего повышения расходов на социальные цели.

5. Промежуточные итоги

По прошествии ста дней своей деятельности правительство продолжает находиться в состоянии выбора своего экономико-политического курса. Стремление к жесткому бюджету противоречит выбранному направлению налоговой реформы и не подкрепляется мерами по повышению эффективности государственных расходов, декларации об ограничении инфляции 30% в 1999 году совмещаются с проведением мягкой денежной политики.

В экономической области главными последствиями проводимого курса будут следующие:

- снижение реальных денежных поступлений бюджета расширенного правительства в результате непродуманной налоговой реформы, существенное уменьшение реальных расходов расширенного правительства и, как следствие, выход на новый уровень бюджетного равновесия, характеризуемого налоговыми изъятиями около 27% - 28% ВВП (32,6% ВВП – в 1997 году) и расходами государства на уровне 32% - 33% ВВП (против примерно 43% в 1997 году²⁵);

- ускорение инфляционных процессов в 1999 году при опасности входа в режим экстремально высокой инфляции;

²⁵ В 1997 году доходы бюджета расширенного правительства, включая неналоговые, составили 36,4% ВВП, дефицит бюджета и объем его финансирования – 6,7% ВВП.

- дальнейшее снижение уровня жизни бюджетников и пенсионеров, увеличение доли населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, усиление дифференциации доходов;
- демонетизация ВВП, усиливающая спад производства.

Серьезные проблемы возникают в политической сфере. Здесь речь может идти о реальном ослаблении государственной власти, несмотря на многочисленные заявления премьера о приверженности государственно-идеологической идеологии и укреплении государства как приоритете своей деятельности во главе Кабинета. Основными факторами ослабления государства, действие которых будет в следующие 100 дней только нарастать, являются следующие:

- сокращение возможностей власти влиять на положение дел в стране, на решение не только экономических, но и политических, и военных задач из-за сокращения доходов федерального бюджета;

- потеря контроля за государственными расходами — как на федеральном, так и на региональном уровне. Резкое усиление лоббистских сил внутри кабинета, невозможность его функционирования как достаточно целостной политической команды делает невозможным проведение сколько-нибудь целостной и последовательной политической линии;

- ослабление центральной власти естественным образом будет означать укрепление позиций губернаторов. Раскручивание инфляционной спирали неизбежно приведет к ослаблению зависимости региональных властей от центра. Регионы начнут изобретать собственные способы борьбы с инфляцией, которые (эти методы) скорее всего будут плохо сочетаться с нормами федерального законодательства. Особенно опасными стали бы попытки регулирования цен, поскольку возникающий в результате товарный дефицит становится важнейшим побудительным мотивом для регионов ограничивать движение то-

варопотоков, ведя к разрыву единого экономического пространства страны.

Общий вывод, который следует из анализа первых итогов работы правительства Е.Примакова, свидетельствует о том, что страна настойчиво и неуклонно приближается к новому витку социально-экономического кризиса. Новый этап кризиса будет гораздо более острым и болезненным, чем в середине 1998 года. Это будет кризис, характеризующийся высокой инфляцией, неуклонным падением рубля и общей макроэкономической и социальной неразберихой. Более того, в силу ряда социально-психологических и политических факторов, этот кризис может оказаться (и восприниматься) гораздо более болезненно, чем это было в начале рыночных реформ.

Правительство и лично премьер, похоже, осознают опасности. После периода колебаний и откровенного стремления избегать резких шагов, Е.Примаков продемонстрировал понимание, того факта, что существо кризиса находится в денежно-бюджетной, то есть макроэкономической сфере. Проект бюджета свидетельствует о стремлении обеспечить единство денежной и бюджетной политики не в логике “экономики популизма”, то есть не путем ослабления первой (денежной), но посредством ужесточения последней (бюджетной).

Однако здесь возникает по крайней мере три проблемы. Во-первых, уже сделан ряд серьезных ошибок, прежде всего в налоговой сфере, которые будут в дальнейшем негативно влиять на бюджетную ситуацию в 1999 году. Во-вторых, предложенные параметры бюджета, не предусматривающие соответствующих структурных реформы, политически плохо реализуемы. В-третьих, негативную роль может сыграть принципиальное стремление премьера к политическим компромиссам, которые весьма желательны, однако не всегда практически реализуемы без принципиальных потерь для экономической политики. Е.Примаков, естественно, стремится сберечь име-

ющийся у него политический капитал — относительную популярность в обществе и поддержку в Государственной Думе. Однако проблема состоит в том, что отсутствие решительных действий может привести к постепенному ухудшению экономического, а затем и социального фона, в результате чего последствия могут оказаться гораздо более тяжелыми.

Дипломатические способности премьера известны и могут быть полезны. Однако экономическая политика требует умения сделать выбор. В отличие от современной внешней политики, основанной на компромиссах и балансе интересов, в экономической политике нельзя найти компромисс между снижением бюджетных доходов и расширением расходов, между печатным станком и здоровой валютой. Предстоит четко определиться с курсом экономической политики.

Обстоятельства будут все настойчивее подталкивать правительство к необходимости выбора между жестким стабилизационным вариантом и экономической политикой популизма. Уклониться от этого выбора будет невозможно. Нежелание сделать этот выбор приведет лишь к тому, что он будет навязан логикой экономических обстоятельств. Это будет и выбор курса, и выбор социальных сил, которые должны будут платить за тот или иной курс.

Приложение

Анализ вариантов программы первоочередных мер Правительства РФ

В настоящем приложении будут в хронологической последовательности рассмотрены 4 версии программы первоочередных мер Правительства РФ, начиная с так называемой "программы академиков" и заканчивая официальной версией документа. Представляет определенный интерес эволюция предлагаемых мер, самого документа от первоначального варианта до правительственных предложений.

1. Первая версия программы (вариант "академиков"), которая была подготовлена в сентябре 1998 года, носит откровенно популистский характер. По форме она представляет собой целостную систему мер, легко формализуемую в постановления правительства. Стержнем программы являются две взаимоувязанные принципиальные идеи: загрузка простаивающих мощностей промышленности (1) посредством увеличения совокупного спроса (2). Характерная черта программы – отсутствие оценки текущей ситуации, а также причин породивших кризис. В силу этого трудно определить причины и основания, которые стали отправной точкой для тех или иных конкретных предложений авторов программы. Документ разбит на четыре основных блока, которые и будут проанализированы ниже.

Блок I. Меры направленные на защиту граждан от инфляции. Здесь названы две проблемы: социальная защита населения, получающего доходы в бюджетной сфере, и обеспечение спроса населения, получающего доходы в других секторах экономики. Первая задача реализуется путем роста кредитов ЦБ РФ бюджету, вторая часть – при помощи кредитов ЦБ РФ остальной экономике через "здоровую" часть банковской системы.

В пункте 2 блока 1 говорится о необходимости проведения индексации. Очевидно, что если бы индексация и не была бы предусмотрена программой, она (индексация) просто неизбежна после проведения описанной выше политики управления спросом. В русле этой же логики (пункт 3 первого блока программы) лежит создание общегосударственного страхового фонда продовольствия (его несомненно придется создавать, так как в результате проведения политики индексаций продовольственный рынок станет дефицитным). Пункт 4 направлен на "определение дополнительных источников средств для решения [выше]указанных задач", что в контексте перечисленных мероприятий станет наиболее актуальной проблемой. Таким образом, первый блок программы довольно логичен, что наводит на мысль о ясном понимании авторами инфляционной логики развития, если не о сознательном выборе такого варианта.

Блок II. Меры по стабилизации валютного рынка. Набор предложений этой части программы направлен на создание предпосылок для восстановления монополии государства на внешнюю торговлю и является естественным продолжением блока 1. К этому выводу приводит оценка практически всех пунктов блока II, в особенности пп. 1 и 2 (увеличение поступлений иностранной валюты на рынок и регулирование порядка ее продажи). Монополия государства на внешнюю торговлю в таком контексте является уже необходимостью, иначе сохранение валютного рынка и свободной внешнеторговой полити-

ки входит в противоречие с денежно-кредитной политикой правительства, которая описана в п. 1 блока 1.

Блок III. Меры по расчистке финансовых завалов. Здесь описывается процедура "всеобщего взаимозачета", причем авторы сами признают, что "на его основе удастся обеспечить разовое насыщение готовой действовать по рыночным правилам экономики деньгами". Вторая цель зачета состоит в оздоровлении банковской системы и в преодолении бюджетного кризиса. Как мы уже указывали, все мероприятия проводятся при участии (в той или иной форме) ресурсов Центрального Банка. Например, в случае преодоления бюджетного кризиса снимается запрет на прямое кредитование Центральным Банком Правительства РФ" (пункт 3 блок 3). Техника зачета весьма интересна: всем нетто-кредиторам выдаются деньги.

Блок IV. Перевод экономики в режим экономического роста. Этот набор предложений является логическим следствием первых трех: финансовые завалы расчищены, валютный рынок стабилизирован, граждане защищены от инфляции. С этого момента экономика переводится "в режим экономического роста". Практически все меры данного блока направлены на решение уже поставленной задачи: "более полной загрузки существующих мощностей" на основе "стимулирования платежеспособного спроса на продукцию отечественных производителей". Это "стимулирование" дополняется "мерами по снижению процентных ставок", "созданием целевого кредитного фонда поддержки обрабатывающих отраслей" и т.д. и т.п.

Естественным завершением программы является "разработка концепции социально-экономического развития России на среднесрочную и долгосрочную перспективу".

Предложенная версия программы является достаточно логичным и целостным документом, о чем в принципе авторы предупреждают с самого начала: "Излагаемые [в программе] меры находятся в едином комплексе, взаимно дополняют друг

друга. Изолированное принятие отдельных решений может ослабить их целевой эффект". Поскольку авторы, как мы уже говорили, не дают оценку происходящему и не называют причин кризиса, можно предположить две вещи: либо авторы не имеют истинного представления о процессах, которые идут в экономике, либо оценка и причины кризиса настолько очевидны, что и говорить о них не приходится. Из самой программы вытекает, что основная проблема российской экономики состоит в ограниченном спросе. В этой логике очевидным решением является увеличение совокупного спроса посредством кредитов ЦБ РФ Правительству и экономике.

Такая политика, по мнению авторов программы, должна привести к загрузке простаивающих в настоящее время мощностей отечественной промышленности, что в свою очередь увеличит налоговые поступления и позволит решить бюджетные проблемы, тем самым приведя нас наконец к долгожданной стабилизации и экономическому росту. Эта логика обычно стоит за призывами решать бюджетные проблемы при помощи развития реального сектора, а "не монетаристскими методами".

Вслед за "программой академиков", которая была подготовлена к середине сентября, появился ряд версий программы в газете Коммерсант. И хотя правительство всячески открещивалось от этих документов, есть основания полагать, что они на каком-то этапе рассматривались правительством в качестве рабочих материалов.

2. Первая "газетная" версия появилась 1 октября. По форме она напоминала "программу академиков" и представляла собой таблицу, в которой последовательно определялись задачи, ответственный исполнитель, срок исполнения (с момента принятия программы), мероприятия (средства для решения задачи, описание технологии). Мы столь подробно описываем форму программы, чтобы подчеркнуть, что она была максимально приспособлена для формализации предлагаемых мер в

конкретные постановления правительства. Тем не менее данный вариант претерпел ряд изменений в структуре и названиях блоков по сравнению с предыдущей версией. Произошло также некоторое смещение акцентов, хотя основной набор идей остался практически прежним. У программы появляется вводная часть с перечнем основных приоритетов будущей политики. Данный документ содержит 10 блоков, которые и будут рассмотрены ниже.

Блок I. Мероприятия по стабилизации курса национальной валюты Российской Федерации. Меры, направленные на стабилизацию валютного рынка, носит преимущественно административный характер и относится к сфере денежного обращения. Характерно, что в этом блоке вообще нет мероприятий, связанных с бюджетом, а основное внимание уделено усилению контроля за движением средств в иностранной валюте ("усиление контроля за движением валютных средств и их централизация, централизация ввоза наличной иностранной валюты на территорию Российской Федерации, упорядочение принципов работы коммерческих банков с иностранной валютой"). Создается впечатление, что авторы всерьез полагают, что курс национальной валюты зависит исключительно от спекулятивного притока и оттока иностранной валюты.

Блок II. Мероприятиям по предотвращению вывоза капитала за рубеж. Предлагается перечень административных мер, а упор сделан на решении таких задач, как: "исключение возможности занижения контрактных цен", "ужесточение правил расчетов при совершении экспортно-импортных операций и упорядочение их осуществления". Эффект такого рода мероприятий не всегда позитивен при нестабильной политической ситуации в стране.

Блок III. Мероприятия по вовлечению в экономический оборот наличной иностранной валюты, накопленной населением. В этом блоке, как и в блоке 1, все мероприятия касаются обла-

сти денежного обращения, что лишний раз указывает на то, что у авторов программы есть своя точка зрения на причины высокого уровня долларизации российской экономики, которую они, к сожалению, не высказывают в явном виде. Авторы рассчитывают, что им удастся "установить режим, снижающий привлекательность иностранной валюты", "изменением порядка оборота наличной иностранной валюты и изменением порядка ее вывоза".

Блок IV. Мероприятия по санации банковской системы. Основной идеей, заложенной в меры данного блока, является укрупнение кредитных организаций, которое должно привести к повышению "управляемости и платежной дисциплины" во всей банковской системе.

Блок V. Реструктуризация внутреннего долга РФ. Блок посвящен технологии реструктуризации и не носит программного характера.

Блок VI. Мероприятия по совершенствованию бюджетного процесса и межбюджетных отношений. Рассматриваются достаточно рутинные мероприятия, которые явно не соответствуют серьезности и масштабу проблем, существующих в этой сфере. Создается впечатление, что авторы не понимают, что в стране жесткий бюджетный кризис, лечить который "устранением недостатков действующей системы" уже поздно. Да и сами формулировки – "совершенствование" и "устранение недостатков" – сильно напоминают партийные документы советского времени.

Блок VII. Мероприятия по реформированию налоговой системы. Практически все меры, перечисленные в этом блоке, не содержат принципиальных новаций. Речь идет о снижении ставок НДС и налога на прибыль, наиболее вероятными последствиями которых станет уменьшение доходной части бюджета, причем не только по причине снижения ставок, но и из-за падения налоговой дисциплины. Конструктивным мо-

ментом данного блока является повторение предложенной в Налоговом кодексе идеи о введении единого социального налога вместо отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды. Характерно, что и здесь (наряду с другим блоками, касающимися бюджетной проблематики) нет ни слова о том, что в стране бюджетный кризис, а доходная часть бюджета не исполняется в течение целого ряда лет.

Блок VIII. Мероприятия по стимулированию реального сектора экономики. Здесь некий синтез блоков 3 и 4 из "программы академиков" Удивляет лишь то, что в ряде пунктов блока указаны конкретные цифры, а также меры, касающиеся отдельных предприятий, что не может не наводить на мысль о вхождении лоббистов в рабочую группу на данном этапе написания программы. Так, из анализа ряда предлагаемых мероприятий можно сделать вывод, что в настоящее время нет ничего более важного, чем обеспечение выполнения оборонного заказа и поддержка производителей алюминия.

Блок IX. Мероприятия по социальной защите населения. Меры данного блока характеризуются высоким уровнем администрирования, характерным для позднего социализма: регулирование цен и заработной платы посредством дотаций и индексаций. Даже фразеология блока возвращает нас в ту эпоху. Основные меры блока направлены на "исключение необоснованного роста цен", "нормализацию обстановки на потребительском рынке", "повышение сохранности сбережений населения", "усиление адресности" и т.д.

Блок X. Мероприятия по укреплению российской государственности. Перечислены основные мероприятия, которые должны способствовать укреплению и централизации исполнительной вертикали власти на базе пересмотра межбюджетных отношений. Необходимость и успешность именно этих мероприятий оценивать сложно вне контекста видения силы,

роли и задач Федерации главами исполнительной власти на местах.

3. Следующая "газетная" версия программы появилась 27 октября и имеет несколько иной, чем предыдущая, характер как по форме, так и по содержанию. Здесь уже не указаны ответственные исполнители и сроки реализации отдельных этапов программы, появилась оценка экономико-политической ситуации в стране. Налицо тенденция ухода от конкретизации мер, исполнителей и сроков. В итоге материал теряет целостность и превращается в достаточно эклектичный документ.

Уже из введения можно понять, что авторы начинают осознавать проблему инфляции, стоящую перед правительством: "Скачок инфляции и обострение финансовой ситуации создали критический разрыв между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии". По мнению авторов, данный разрыв составляет порядка 140 млрд. руб., а "наличие такого разрыва на фоне инфляционных ожиданий сохраняет угрозу разветывания и срыва в гиперинфляцию". Такое признание говорит об отрицательном отношении к автоматическому, по мере возникновения, финансированию дефицита бюджета Центральным Банком.

Блок I. Нормализация условий жизни населения. Блок состоит из более чем 20 пунктов. Его отличительной особенностью является фрагментарность и разноплановость предлагаемых мер. Читателю сложно найти логику внутри данного блока, а ощущение того, что эти меры должны принадлежать разным блокам, не покидает на всем протяжении раздела. Однако, если абстрагироваться от некоторой неаккуратности, то можно заметить, что все меры связаны либо с социальной защитой населения, либо с решением частных хозяйственных проблем при помощи того или иного рода бюджетной помощи: перенос срока возврата целевых бюджетных ссуд, предоставленных в

1997 году предприятиям ТЭК в размере 500 млн. руб.; выделение 668 млн. руб. администрациям Дальневосточного региона на компенсацию тарифов за электроэнергию; выделение 7 млрд. руб. на содержание объектов социальной сферы (без адреса); выделение 5,8 млрд. руб. на сельское хозяйство, пострадавшее от засухи; реструктуризация до 2005 года 25 млрд. руб. долга предприятиям АПК.

Меры социальной защиты традиционны и мало отличаются от предыдущих версий: обеспечение в полном объеме текущих выплат заработной платы и социальных выплат, а также их индексация и компенсация. Авторы не заботит вопрос о том, почему же предыдущее правительство не могло этого сделать. Они похоже вообще не задаются вопросом об источниках финансирования, во всяком случае они (источники) не указываются (возможно настолько очевидны для авторов, что не требуют упоминания).

Блок II (создание условий устойчивого функционирования экономики) и блок III (восстановление функционирования реального сектора) содержат набор мероприятий по сути и даже по формулировкам из блоков 1-8 предыдущей версии программы.

Блок IV. Укрепление российской государственности и единой системы исполнительной власти как ресурса повышения эффективности экономики. Предложения настоящего блока разноплановы и при этом носят общий характер. Практически перечислены общепринятые функции государственного аппарата, и не понятно с какой целью они прописаны в отдельном блоке (заметим, первоочередных мер правительства). Например, п.1 – "установлении единой процедуры согласований и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами власти субъектов Федерации", п. 2 – "установление единых для органов государственной власти экономических принципов государственной поддержки социально-

экономического развития регионов", п.3 – "приведение в соответствие нормативно-правовых актов РФ и ее субъектов", п.4 – "федеральным органам государственной власти в соответствии с конституцией РФ и федеральным законодательством принять все меры по предотвращению нарушений федерального законодательства, влекущих за собой разрушение единого экономического пространства и денежного обращения".

Блок V. Организация исполнения первоочередных мер. Смысл этого блока программы состоит в пожелании "обеспечить оперативное и полное информирование граждан РФ и разъяснение последствий введения в действие комплекса первоочередных мер" (п. 3), "обеспечить оперативное выявление и широкое распространение позитивного опыта реализации первоочередных мер" (п.2).

Принципиальным моментом этой версии программы первоочередных мер становится то, что она теряет свою целостность и последовательность. С одной стороны, авторы программы обнаруживают "разрыв между потребностями оборота в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии", с другой стороны, не могут решиться на объективно непопулярные меры по финансовому оздоровлению, которые включали бы в себя стандартный стабилизационный пакет мер, неоднократно применявшийся разными правительствами России на протяжении последних лет. Данное противоречие неизбежно толкает авторов на путь экспериментов и импровизаций в налогово-бюджетной сфере, которые в определенной пропорции смешаны с мерами в сфере регулирования денежного обращения. Причем эти меры дополняются регулированием цен естественных монополий и монополий локального характера.

Вместе с тем в программе можно увидеть уже знакомые нам по первым двум версиям предложения в области управления спросом. Они уже не носят комплексный характер, находятся в

разных блоках, их ответственный исполнитель не ясен, и в принципе они уже не имеют характер императивов.

Вероятно осознавая эту утерю целостности, авторы дополняют (чего не было в ранних версиях) документ заключением, в котором все же прорисована логика программы в отличие от основного текста. Из заключения следует, что успех вышеприведенных мер "в решающей степени определяется скоординированностью двух ключевых процессов: осуществление необходимых антикризисных действий в сфере экономики и укрепление управленческого потенциала государства".

Далее авторы определяют три этапа в решении стоящих перед страной задач, "каждый из которых является необходимой предпосылкой для следующего".

Содержанием **первого этапа** является "решение неотложных задач на основе стратегического партнерства между органами государственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, всеми участниками воспроизводственного процесса и повышение эффективности государственного регулирования рыночной экономики".

Среди неотложных фигурируют следующие задачи: "надежное обеспечение страны всеми видами жизненно важных ресурсов, поддержание уровня жизни населения, преодоление текущего спада производства, преодоление угрозы инфляции" и т.д. Центральной задачей на этом этапе авторы считают задачу "предотвращения масштабного спада потребления основной массы населения". Решение данной задачи авторы видят "в консолидации усилий всех основных субъектов экономики". Механизмом консолидации будет служить "устойчивая система согласований и консультаций между исполнительными органами власти всех уровней, профсоюзами, объединениями товаропроизводителей на основе жестких взаимных обязательств по поддержанию уровня жизни населения".

Данные обязательства послужат "основой для разработки бюджетов всех уровней". После прочтения содержания первого этапа становится ясно, что первые версии программы не исчезли и на повестке дня стоит все та же политика по увеличению совокупного спроса за счет роста денежного предложения. Тем не менее возникает закономерный вопрос: а зачем вообще нужна какая-либо программа, когда все будет определяться "устойчивой системой согласований и консультаций", и как можно разработать конкретные меры программы до такого рода "согласований и консультаций". Тем более, что авторы в качестве критерия успешности выполнения программы выдвигают "исполнение согласованных обязательств".

Второй этап, который, как уже отмечено, должен быть реализован на основе выполнения первого, состоит "прежде всего из решения проблемы неплатежей и нормализации обеспеченности хозяйственного оборота денежными средствами". На этом этапе, помимо общих фраз о "реструктуризации накопленной задолженности и повышении ликвидности предприятий и их обеспеченности собственным оборотным капиталом", отмечается, что "непременным условием кардинального оздоровления экономики является повышение организующей роли государства в обеспечении эффективности производства". Данная "организующая роль будет заключаться в "объединении "проблемных" предприятий в крупные корпорации, в том числе с государственным участием". Данное предложение по всей видимости основывается на тезисе о том, что "формирование крупных хозяйственных структур качественно расширяет регулирующие возможности государства". В дальнейшем "крупные корпорации и крупные банки" должны стать "ключевыми партнерами правительства по решению всего комплекса задач, связанных с преодолением экономического кризиса и организацией экономического роста". В добавление к этому указыва-

ется, что такого рода объединения "должны стать основными объектами государственной поддержки".

Таким образом, авторы повторяют то, что декларировалось в первых двух версиях документа: сначала мы увеличиваем совокупный спрос населения, а в дальнейшем, чтобы производители на него адекватно отреагировали, мы их объединяем.

Третий этап, как и следовало ожидать, заключается "в создании условий для роста производства": после того, как "сформировано значительное количество крупных корпораций, способных стать стратегическими партнерами правительства", последнее расширяет государственный спрос и способствует его "превращению в локомотив оживления экономики". Инструменты просты и понятны – это "программы развития, через которые реализуется государственная структурная и промышленная политика". Приоритетами, как и следовало ожидать, становятся: "импортозамещение и повышение конкурентоспособности".

Итак, если мы коротко восстановим логику программы, то она заключается в следующем: стимулирование производства на базе повышения спроса населения, создание крупных корпораций с последующим увеличением уже государственного инвестиционного спроса на их продукцию, что позволит запустить механизмы экономического роста. Все достаточно просто и понятно. Нет нужды говорить, что это совершенно иная логика по сравнению с тем, что делалось до сих пор. Вместо ограничения спроса предлагается его расширение, вместо реформы расходной части бюджета предлагается рост доходной части.

Новым звеном программы является создание так называемых "крупных корпораций". Из контекста можно понять, что они станут "стратегическими партнерами государства, наряду с субъектами Федерации и банковской системой, по реализации программ развития". Если вспомнить недавний опыт, то кон-

текст "наряду с субъектами Федерации" говорит сам за себя – это попросту министерства и ведомства, но если раньше это были органы государства, то сейчас – частные организации. То есть спрос будет обеспечиваться государством, а получение прибыли приобретает частный характер. По всей видимости такой мечты не было даже у бывших руководителей советской экономики. Ни партийный контроль, ни социалистическая мораль, ничто больше не будет ограничивать деятельность "крупных корпораций".

В целом данное построение напоминает некий гибрид, состоящий из латиноамериканской политики управления спросом и южнокорейских чеболей. Логика довольно проста: зачем управлять экономикой с большим количеством непредсказуемых хозяйственных агентов, когда легче управлять малым количеством корпораций с государственным участием. С другой стороны, зачем утруждать себя тем, чтобы прорываться на зарубежные рынки, как это делают чеболи, когда можно заняться более приятным делом импортозамещения.

4. Следующая версия программы была подготовлена к заседанию Правительства 31 октября. Она является немного переработанным вариантом "газетной" программы от 27 октября и легла в основание официального документа Правительства, вышедшего в ноябре (**О мерах Правительства и ЦБ РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране: Москва, ноябрь 1998**).

Остановиться на рассмотрении ключевых идей документа. В нем уже нет открытых призывов к эмиссионному финансированию хозяйства, появились некоторые фрагменты трезвой оценки ситуации. Такой поворот событий кажется нам закономерным: чем дольше новое правительство находилось у реальных рычагов управления, тем яснее становилась для него неадекватность мер, предлагаемых в ранних версиях программы.

При оценке причин, породивших кризис, авторы начинают упоминать "невозможность на протяжении последних лет принять реально сбалансированный бюджет", "падение мировых цен на энергоносители", "мировой финансовый кризис", "обострение бюджетного кризиса" и т.д.

Однако далее отмечается, что "скачок инфляции и обострение финансовой ситуации создали критический разрыв между потребностями экономики в расширении денежной массы и возможностями инфляционно безопасной эмиссии", а основными факторами, которые могут обеспечить сдерживание инфляции "остаются регулирование цен на продукцию естественных монополий и недопущение резких скачков плавающего курса рубля".

Дальше в программе появляется уже знакомые нам "этапы", на которых правительство хочет добиться "прежде всего нормализации обеспеченности хозяйственного оборота денежными средствами, что должно быть реализовано расширением налоговой базы государства, восстановлением организованных сбережений населения", "повышения организующей роли государства в обеспечении эффективности производства при помощи объединения "проблемных" предприятий в крупные корпорации, в том числе с государственным участием. Ключевые функции указанных корпораций на данном этапе – улучшение менеджмента, упорядочение финансовых потоков, перепрофилирование незагруженных мощностей. Создание таких корпораций может резко изменить в лучшую сторону положение дел по налоговым платежам, гарантированию взаимозачетов между предприятиями, своевременному погашению кредитов, поддержанию необходимого уровня ликвидности" и т.д.

Таким образом, если абстрагироваться от несущественных деталей, схожесть данной версии с предыдущими очевидна, во всяком случае идеология авторов понятна и заключается в том, что не экономику надо стабилизировать через стабилизацию

бюджета, а бюджет надо стабилизировать через стабилизацию экономики.

Авторы вновь сообщают нам, что "государственная структурная и производственная политика будет реализовываться в основном через программы развития". Приоритет остается прежним – импортозамещение, во всяком случае так можно понять фразу о "повышении качественного уровня отечественного машиностроения, создающее основу технической реконструкции экономики, в основном на базе отечественных машин и оборудования".

Существенной характеристикой программы является то, что она не имеет ясной оценки причин кризиса. Общие фразы о "глубоком системном кризисе", "накоплении структурных диспропорций в системе воспроизводства", "ослаблении системы государственного управления" едва ли можно считать оценкой и тем более обоснованием для последующего перечня мероприятий программы. Таким образом, понятно, что система мер программы по исправлению ситуации базируется на предпосылках, которые не оговорены в программе, и нам остается только догадываться из чего исходят авторы, предлагая те или иные меры.

Вновь пришедшее правительство продолжает просить иностранные кредиты. Следовательно, оно должно продолжать политику макроэкономической стабилизации и структурных реформ для того, чтобы эти кредиты получить. В этом заключается основное противоречие, которое не позволяет программе быть логичной и последовательной.. Иными словами, правительство не хочет идти путем здравого экономического смысла, но в тоже время хотело бы получить внешнюю финансовую поддержку своим импровизациям. Впрочем, само правительство наделено определенной долей здравого смысла и понимает, что любые эксперименты, связанные с эмиссией, ни к чему хорошему привести не могут.

В итоге программа теряет свою целостность и вырождается в некий эклектический набор мер, во многом продиктованных наличием лоббистов внутри правительства. Иного и быть не может, так как у правительства отсутствует четко выраженная экономическая идеология. Оно не придерживается никакой определенной экономической доктрины, а, следовательно, при прочих равных условиях, будет руководствоваться в своих действиях требованиями наиболее (в данный момент) сильных групп давления. В итоге программа представляет некую смесь, состоящую из благих пожеланий и призывов с совершенно конкретными решениями, обусловленными наличием лоббистов в правительстве и давлением на него в связи с выборами в Государственную Думу и возможными досрочными выборами президента.

Исходя из данной логики, совершенно не удивительно, что мы можем увидеть сочетание таких мер, как: списание долгов АПК и борьбу с детской беспризорностью; установление верхнего предела торговой надбавки и поддержку справедливой конкуренции; развитие малого бизнеса и пролонгацию бюджетных ссуд ТЭК. Мы можем продолжить данные примеры, хотя всякий, кто прочтет программу, не сможет не заметить, что в программе важны не программа сама по себе, а совершенно конкретные действия, по преимуществу направленные на эмиссионное увеличение спроса, осознают это авторы или нет.

Другими словами, никакой программы на самом деле нет, а есть совершенно конкретные пункты, касающиеся интересов лоббистов, есть набор мероприятий по увеличению спроса населения в связи с возможными досрочными выборами, есть набор мероприятий по увеличению спроса государства и есть набор благих пожеланий и призывов. После такого рода классификации можно рассматривать блоки совершенно изолиро-

вано, при этом "целостность" программы ни сколько не нарушится.