

*А. ИЛЛАРИОНОВ,
директор Института
экономического анализа*

КАК БЫЛ ОРГАНИЗОВАН РОССИЙСКИЙ ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

Долгое время назревавший и в конце концов разразившийся в августе 1998 г. кризис уже признан наиболее острым финансовым катаклизмом по крайней мере с осени 1991 г. Его непосредственными следствиями стали понесенные многими экономическими субъектами значительные финансовые потери, временный паралич платежно-расчетной системы, фактическое прекращение внешнего кредитования российских компаний и государства, резкое ускорение спада реального производства, масштабное сворачивание деятельности в наиболее рыночно продвинутых секторах российской экономики (банковском, информационно-издательском, рекламном, торговом), заметное увеличение безработицы, причем среди наиболее квалифицированной, энергичной и предприимчивой части населения, существенное сокращение реальных доходов, снижение уровня жизни населения. Масштаб явления уже нашел отражение в общественном сознании, разделившем современную историю страны на периоды “до кризиса” и “после него”.

Хотя, очевидно, еще далеко не все порожденные кризисом перемены в социально-политической ситуации успели обрести четкие очертания, тем не менее кризис привел к замене действовавшего пять месяцев правительства новым кабинетом, уже недвусмысленно объявившем о смене целей, приоритетов и инструментов экономической политики. Произошел и весьма мощный сдвиг как в общественном сознании, так и в практической деятельности властей в сторону активизации вмешательства государства в экономическую жизнь страны, всестороннего усиления государственного регулирования. Бывшая довольно влиятельной и ранее идеологическая позиция, связывавшая переживаемые страной экономические потрясения с осуществлением, как утверждалось, либеральных рыночных реформ, получила на первый взгляд весьма убедительное фактическое подтверждение.

В силу значимости происшедшего рассмотрение природы, причин и особенностей нынешнего российского финансового кризиса представляет большой научный и практический интерес. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что главную ответственность за развертывание финансового кризиса действительно несут правительство РФ, осуществлявшее бюджетную политику, и ЦБР, проводивший денежно-кредитную и валютную политику. Однако вопреки широко распространенным представлениям политика российских властей не была ни либеральной, ни, строго говоря, реформаторской.

Заметно усугубил течение финансового кризиса целый ряд конкретных действий, предпринятых летом 1998 г. влиятельными российскими бизнесменами и чиновниками. Наконец, весьма негативным оказалось и воздействие последней программы Международного валютного

фонда, попытка осуществления которой значительно увеличила масштабы и осложнила долгосрочные последствия российского кризиса.

В данной статье рассматривается вклад одного из основных авторов в сценарий российской финансовой драмы – правительства РФ.

Некоторые особенности российской экономики и их отражение в показателях системы национальных счетов

Прежде чем начать непосредственный анализ проводившейся политики, необходимо уточнить фактические масштабы российской экономики. Для этого следует кратко остановиться на отражении некоторых ее важных особенностей в показателях системы национальных счетов.

В первую очередь следует провести различие между *теневой и легальной экономической деятельностью*. В отличие от большинства стран мира в России официальная величина производимого валового внутреннего продукта включает в себя оценку так называемой *теневой экономики*, то есть той экономической деятельности, которая не регистрируется, не отражается в официальных статистических и иных отчетах, следовательно, не облагается налогом. Безотносительно к тому, насколько точно определяет Госкомстат России размеры теневой экономики; безотносительно к тому, в какой степени занятие теми или иными видами теневой деятельности оказывается предосудительным с точки зрения господствующей в обществе морали; безотносительно к тому, является ли эта деятельность скрытой, неформальной или нелегальной, – для макроэкономического анализа она важна именно тем, что не облагается налогами.

Это означает, что для определения размеров *легального сектора* российской экономики, то есть той экономической деятельности, которая зарегистрирована, о которой заполняются статистические отчеты и с которой собираются налоги и платежи, официальный ВВП должен быть скорректирован (уменьшен) на величину оценки теневой экономики. На основе ряда публикаций¹, а также бесед с сотрудниками Госкомстата России в Институте экономического анализа были реконструированы оценки удельного веса теневой экономики в ВВП для 1992–1998 гг., очевидно, близкие к значениям, полученным Госкомстатом при расчете официального ВВП (строка 9 табл. 1). С их помощью были определены номинальные величины теневой и легальной частей официального ВВП (строки 2 и 3 табл. 1). Следует подчеркнуть, что целью подобных расчетов не является определение действительных величин теневой и легальной частей ВВП с точностью до знака после запятой. Задача состоит в другом – получить представление о порядке обсуждаемых величин и основных тенденциях их изменения.

¹ Пономаренко А. Подходы к определению параметров “теневой экономики”. – Вопросы статистики, 1997, № 1, с. 23–28; Пономаренко А. Система национальных счетов. Лекции. Лекция 12. Скрытая и неформальная экономика в СНГ. – Экономический журнал Высшей школы экономики, 1998, т. 2, № 2, с. 259–268.

Оценки ВВП России

Показатели	Строки	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– июль в расчете на год
В млрд руб.								
Официальный ВВП (Госкомстат РФ)	(1)	19,0	171,5	610,7	1585,0	2200,2	2602,3	2750,0
Теневой ВВП	(2)=(1)×(9)	3,2	32,6	128,3	364,6	528,0	650,6	687,5
Весь легальный ВВП	(3)=(1)–(2)	15,8	138,9	482,5	1220,5	1672,2	1951,7	2602,5
Просроченная деби- торская задолжен- ность покупателей	(4)	2,0	15,9	69,3	146,9	296,3	397,1	700,0
Оценка виртуаль- ного ВВП	(5)=(4)×0,5	1,0	8,0	34,6	73,4	148,1	198,6	350,0
Реальный легальный ВВП	(6)=(3)–(5)	14,8	131,0	447,8	1147,0	1524,0	1753,2	1712,5
Весь реальный ВВП	(7)=(6)+(2)	18,0	163,6	576,1	1511,6	2052,1	2403,7	2400,0
Справочно								
Структура офици- ального ВВП, %								
Официальный ВВП	(8)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Теневой ВВП	(9)	17,0	19,0	21,0	23,0	24,0	25,0	25,0
Весь легальный ВВП	(10)	83,0	81,0	79,0	77,0	76,0	75,0	75,0
Виртуальный ВВП	(11)	5,2	4,6	5,7	4,6	6,7	7,6	12,7
Реальный легальный ВВП	(12)	77,8	76,4	73,3	72,4	69,3	67,4	62,3
Структура всего легального ВВП, %								
Весь легальный ВВП	(13)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Виртуальный ВВП	(14)	6,2	5,7	7,2	6,0	8,9	10,2	17,0
Реальный легальный ВВП	(15)	93,8	94,3	92,8	94,0	91,1	89,8	83,0
Структура всего реального ВВП, %								
Весь реальный ВВП	(16)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Реальный теневой ВВП	(17)	17,9	19,9	22,3	24,1	25,7	27,1	28,6
Реальный легальный ВВП	(18)	82,1	80,1	77,7	75,9	74,3	72,9	71,4

Источник: расчеты ИЭА по данным Госкомстата РФ.

Переходя к рассмотрению легально производимого ВВП, необходимо различать его так называемую *виртуальную (фиктивную) и реальную составные части*. Весьма важной особенностью российской экономики, существенно влияющей на определение действительных размеров ВВП, является виртуальный характер значительной части осуществляемых в стране расчетов, применяемых цен, объявляемых объемов производства, прибыли, заработной платы, начисляемых на-

логов и т.д. В настоящее время под *виртуальной экономикой* понимается целый ряд широко распространенных неортодоксальных особенностей фактического функционирования российской экономики – от сохранения устойчивой задолженности по платежам до неденежных форм расчетов, сопровождающихся множественностью форм и инструментов платежа, а соответственно и используемых при этом цен.

Очевидно, первым подробно описал современную практику российского мультивалютного и мультиценового механизма расчетов К. Бендукидзе². Мониторинг неденежных форм расчетов в течение многих лет скрупулезно ведет “Российский экономический барометр” под руководством С. Аукуционека³, а его особенности анализировались в работах А. Яковлева⁴. Явление стало широко известным благодаря публицистическим работам Ю. Латыниной⁵. Серьезную попытку системного анализа неплатежей предприняла Межведомственная балансовая комиссия во главе с П. Карповым, доклад которой, опубликованный в конце 1997 г.⁶, произвел небольшую сенсацию. В англоязычной литературе также участились публикации, посвященные рассмотрению фактической природы российского экономического механизма. Среди них особенно следует отметить работы К. Гадди и Б. Икеса, введших в научный оборот само понятие “виртуальная экономика”⁷.

В данной статье нет необходимости подробно описывать все особенности функционирования виртуальной экономики. Наша задача заключается в другом: пользуясь подходами, выдвинутыми авторами данной концепции, уточнить размеры действительно производимого в России ВВП. Воспроизведем главную идею концепции виртуальной экономики.

Наличие значительного объема просроченной задолженности между предприятиями, а также ее постоянный рост свидетельствуют о том, что фактическая цена, по которой продукция продается покупателю, существенно меньше той цены, которая официально объявлена, внесена в отчеты и на основании которой рассчитана прибыль, начислены налоги, заработная плата и т.д.

² Выступления на клубе “Взаимодействие” в 1995 г.; Бендукидзе К. Руки прочь от производителя! – Эксперт, 1998, 17 августа, с. 8.

³ The Russian Economic Barometer, 1992–1998.

⁴ Яковлев А., Глисин Ф. Альтернативные формы расчетов в народном хозяйстве и возможности их анализа методами субъективной статистики. – Вопросы статистики, 1996, № 9, с. 21–31; Yakovlev A. Barter and Clearing Schemes: How to Define Basic Concepts. – Russian Economic Barometer, 1998, vol. 7, No 2, p. 39–44.

⁵ Латынина Ю. Деньги по-русски. – Известия, 1997, 22 января; Латынина Ю. Бюджетный феодализм. – Эксперт, 1998, № 1, с. 14–18.

⁶ Карпов П. О причинах низкой собираемости налогов (неплатежей фискальной системе), общих причинах “кризиса платежей” и возможности восстановления платежеспособности российских предприятий. Отчет Межведомственной балансовой комиссии. Москва, декабрь 1997 г.

⁷ Gaddy C., Ickes B. To Restructure or Not to Restructure: Informal Activities and Enterprise Behavior in Transition. Preliminary Draft, February 1998; Gaddy C., Ickes B. Russia's Virtual Economy. – Foreign Affairs, 1998, vol. 77, No 5; Johnson S., Kaufman D., Shleifer A. The Unofficial Economy in Transition. – Brookings Papers on Economic Activity, 1997, vol. 2, p. 159–239; Tompson W. The Price of Everything and the Value of Nothing? Price Formation and Deformation in Contemporary Russia. University of London, 1998.

Предприятие, в течение длительного времени не получающее плату за произведенную продукцию, не может бесконечно поставлять ее потребителям бесплатно. Без получения платы за продукцию такое предприятие не сможет закупать сырье, энергию, комплектующие материалы, оплачивать труд работников, и тогда рано или поздно оно будет вынуждено прекратить производство. Тот факт, что предприятие (их десятки и сотни тысяч) не прекращает своей производственной деятельности и, более того, продолжает поставлять продукцию потребителям, в том числе и тем, просроченная задолженность по платежам со стороны которых нарастает, означает лишь то, что фактическая плата за эту продукцию все же производится, хотя и явно в размерах, меньших по сравнению с объявленными. Таким образом, номинально устанавливаемые, объявляемые и регистрируемые цены оказываются завышенными. Они превышают реальные цены, то есть цены, по которым осуществляются фактические сделки. Следовательно, по сравнению с реальными официально объявляемые объемы производства, прибыли, ВВП, рассчитываемые на основе официальных цен, также завышены.

Подобным же образом работник предприятия, не получающий в течение нескольких месяцев заработную плату, неизбежно перестает быть работником. Это происходит либо потому, что он увольняется, и тогда отношения с работодателем прекращаются *de jure*. Либо же потому, что основным источником его доходов становятся поступления от работы на других предприятиях или от иных видов деятельности, и тогда прекращение отношений с работодателем происходит *de facto*. Причем это случается и тогда, когда юридические отношения между работником и работодателем формально сохраняются (в виде лежащей в отделе кадров трудовой книжки).

Очевидно, наличие значительной задолженности по заработной плате в течение длительного времени представляется работнику приемлемым лишь в том случае, когда на самом деле он соглашается на выполнение трудовых обязанностей за существенно меньшую, но регулярно получаемую заработную плату. Фактически начисляемая, но в действительности не выплачиваемая часть заработной платы становится фиктивной и используется работодателем в качестве активов особого рода в его взаимоотношениях с государственными органами, например, с налоговой инспекцией. Поэтому настоящей ценой труда (как, впрочем, и любого иного товара) является цена, не начисляемая, а реально выплачиваемая, то есть та заработная плата, относительно которой участники экономической сделки пришли к взаимоприемлемому соглашению. Следовательно, уровень фактической заработной платы в стране намного меньше номинально начисленной.

В качестве наиболее консервативной оценки виртуальной части производимой продукции выступает величина просроченной дебиторской задолженности покупателей (строка 4 табл. 1). Поскольку в ВВП учитывается не произведенная продукция, а произведенная добавленная стоимость, то для уточнения реальных размеров ВВП необходимо сделать оценку его виртуальной части. Для этого доля добавленной стоимости в производимой продукции была принята постоянной на

уровне 50%, и полученные таким образом оценки виртуального ВВП отражены в таблице 1 (строка 5).

Разницу между всем легально производимым ВВП и его виртуальной частью составляет агрегат, получивший название “*реальный легальный ВВП*”. Это стоимостная оценка той части экономической деятельности, которая осуществляется, во-первых, легально, во-вторых, по реальным, а не фиктивным ценам. Сумма реальной легальной и виртуальной частей ВВП дает величину *всего легального ВВП*, в то время как сумма реальной легальной и теневой – величину *всего реального ВВП* (строки 3 и 7 табл. 1). Очевидно, полученные оценки достаточно приблизительны, так что при проведении дальнейших, более аккуратных расчетов они, несомненно, должны быть скорректированы.

В зависимости от целей исследования могут быть использованы различные оценки ВВП. Для нашего анализа наиболее важной представляется величина реального легального ВВП, поскольку именно этот агрегат дает наиболее точное представление о фактических масштабах осуществляемой в стране экономической деятельности, с которой действительно уплачиваются налоги. Нетрудно видеть, что реальные размеры фактически производимого и действительно налогооблагаемого ВВП в России на самом деле значительно меньше (в 1997–1998 гг. – на треть и более), чем официальные данные Госкомстата РФ (строка 12 табл. 1). В результате величины экономических и финансовых показателей, рассчитываемые в процентах к ВВП, неизбежно оказываются намного больше, чем было принято думать до сих пор.

Бюджетная политика правительства в 1992–1998 гг.

Важнейшими параметрами, по которым можно и нужно анализировать особенности проводившейся в России бюджетной политики, являются:

- величина фактически перераспределяемых через бюджетную систему финансовых ресурсов;
- уровень планируемой властями налоговой нагрузки;
- степень реалистичности подготавливаемых и утверждаемых законов о бюджете;
- уровень несбалансированности государственного бюджета, масштабы и инструменты его финансирования;
- качество управления государственным долгом;
- способность властей оперативно вносить корректировки в осуществляемую бюджетную политику.

Начнем с рассмотрения *величины финансовых ресурсов, перераспределяемых через государственную бюджетную систему*, – государственных доходов, в том числе налогов, а также государственных расходов. Для получения полной картины бюджетной нагрузки на экономику – оценки масштабов *бюджетной системы расширенного правительства* – нельзя ограничиваться параметрами только *федерального бюджета*. Необходимо учитывать также финансовые ресурсы, перераспределяемые через другие уровни бюджетной систе-

Бюджетная система расширенного правительства (по методологии МВФ)
(в % к официальному ВВП)

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– июль в расчете на год
Федеральный бюджет							
Доходы,	15,6	13,7	11,8	12,2	13,0	11,6	10,6
в том числе:							
налоги	13,0	12,4	9,2	10,8	9,9	9,4	8,9
Расходы,	38,0	24,3	23,2	17,6	22,1	18,4	15,5
в том числе:							
трансферты	1,7	2,8	4,2	2,1	3,1	3,8	1,5
Сальдо	-22,4	-10,6	-11,4	-5,4	-9,1	-6,8	-4,9
Региональные бюджеты							
Доходы,	13,5	16,7	18,0	14,2	14,5	16,1	13,8
в том числе:							
налоги	12,0	13,5	14,4	11,9	11,6	12,6	11,0
трансферты	1,7	2,6	4,1	1,6	2,7	2,9	1,5
Расходы	12,0	16,1	17,5	14,5	14,8	16,9	14,7
Сальдо	1,5	0,6	0,5	-0,3	-0,3	-0,8	-0,9
Внебюджетные фонды							
Доходы,	10,9	8,6	9,1	7,6	7,7	9,1	9,9
в том числе:							
трансферты	0,0	0,2	0,1	0,5	0,4	0,9	0,0
Расходы	8,4	8,0	8,6	7,6	7,7	9,0	9,4
Сальдо	2,5	0,6	0,5	0,0	0,0	0,1	0,5
Бюджет расширенного правительства							
Доходы,	38,3	36,2	34,7	31,9	32,1	33,0	32,8
в том числе:							
налоги	35,8	34,5	32,6	30,3	29,2	31,1	29,7
Расходы	56,7	45,6	45,1	37,6	41,5	40,5	38,1
Сальдо	-18,4	-9,4	-10,4	-5,7	-9,4	-7,5	-5,3

Источники: МВФ, Минфин РФ, ИЭА.

мы, – региональные бюджеты и бюджеты внебюджетных фондов за вычетом межбюджетных трансфертов (см. табл. 2).

Весьма распространенное представление о незначительных масштабах экономической деятельности российского государства, о его хронической неспособности собирать доходы вообще и налоги в частности базируется в основном на хорошо известном соотношении собираемых федеральных налогов и официального ВВП. Как известно, эта величина в последние годы колеблется вокруг 10%. Доля в ВВП всех доходов федерального бюджета (11–13%) и всех его расходов (16–23%) многими экономистами и правительственными чиновниками также рассматривается как предельно низкая.

Однако более полный учет операций на всех уровнях бюджетной системы показывает, что в действительности совокупная бюд-

жетная нагрузка расширенного правительства на российскую экономику является гораздо большей. По отношению к официально рассчитываемому ВВП налоги, фактически собираемые расширенным правительством, в последние пять лет удерживались на уровне 29–32%, все государственные доходы – 32–35%, совокупные государственные расходы – 38–45% (см. табл. 2).

Однако, как мы уже убедились, официальные оценки ВВП существенно преувеличивают размеры действительно производимой в стране добавленной стоимости. Поэтому фактическая бюджетная нагрузка расширенного правительства на реальный налогооблагаемый ВВП оказывается намного больше (см. табл. 3). Совокупные налоги, собираемые на всех уровнях бюджетной системы, составляли в последние годы

Т а б л и ц а 3

Бюджетная система расширенного правительства (по методологии МВФ)
(в % к реальному легальному ВВП)

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– июль в расчете на год
Федеральный бюджет							
Доходы,	20,0	17,9	16,1	16,9	18,8	18,6	16,5
в том числе:							
налоги	16,7	16,2	12,5	14,9	14,4	15,0	13,8
Расходы,	48,8	31,8	31,6	24,3	31,9	29,5	24,1
в том числе:							
трансферты	2,2	3,7	5,7	2,9	4,5	6,1	2,3
Сальдо	-28,8	-13,9	-15,5	-7,5	-13,1	-10,9	-7,6
Региональные бюджеты							
Доходы,	17,3	21,9	24,5	19,6	20,9	25,9	21,6
в том числе:							
налоги	15,4	17,7	19,6	16,5	16,7	20,3	17,1
трансферты	2,2	3,4	5,6	2,2	3,9	4,7	2,3
Расходы	15,4	21,1	23,9	20,0	21,4	27,1	23,0
Сальдо	1,9	0,8	0,7	-0,4	-0,4	-1,3	-1,4
Внебюджетные фонды							
Доходы,	14,0	11,3	12,4	10,5	11,1	14,6	15,4
в том числе:							
трансферты	0,0	0,3	0,1	0,7	0,6	1,4	0,0
Расходы	10,8	10,5	11,7	10,5	11,1	14,5	14,6
Сальдо	3,2	0,8	0,7	0,0	0,0	0,2	0,8
Бюджет расширенного правительства							
Доходы,	49,2	47,4	47,3	44,1	46,3	53,0	51,2
в том числе:							
налоги	46,0	45,2	44,5	41,8	42,2	49,9	46,3
Расходы	72,8	59,7	61,5	52,0	59,9	65,0	59,4
Сальдо	-23,6	-12,3	-14,2	-7,9	-13,6	-12,0	-8,2

Источник: расчеты ИЭА.

42–50% ВВП, все доходы расширенного правительства – 44–53, а все его расходы – 52–65% ВВП. Важно еще раз подчеркнуть, что к этим цифрам следует относиться не столько как к величинам, определенным с точностью до знака после запятой, сколько как к оценкам, позволяющим понять масштаб рассматриваемого явления. *В любом случае удельный вес в ВВП финансовых ресурсов, перераспределяемых через российскую бюджетную систему, намного превышает соответствующие показатели стран с сопоставимым уровнем экономического развития и является одним из самых высоких в мире. Финансовое бремя государства оказывается непосильным для российской экономики.*

Второй важной особенностью проводившейся бюджетной политики является наличие значительной *задолженности экономических агентов по уплате налогов в бюджеты разных уровней*. Несмотря на титанические усилия налоговых органов, несмотря на то, что количество этих органов, численность их персонала, арсенал используемых ими средств, объемы их финансирования в последние годы существенно возросли, несмотря на неоднократно объявлявшиеся массовые кампании по погашению накопленной задолженности и реальную угрозу конфискации собственности должников, в целом властям не удалось сколько-нибудь заметно изменить сложившуюся ситуацию. Более того,

Т а б л и ц а 4

Задолженность по налоговым платежам и начисленные налоги

Показатели	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь–июль
В % к официальному ВВП					
<i>Годовые приросты задолженности</i>					
Федеральный бюджет	1,5	2,5	1,0	1,3	2,4
Региональные бюджеты	1,0	2,0	0,9	0,8	1,5
Внебюджетные фонды		1,1	3,6	2,2	4,0
Бюджет расширенного правительства	2,5	5,7	5,5	4,3	7,8
<i>Начисленные налоги</i>					
Федеральный бюджет	10,7	13,3	10,9	10,6	11,2
Региональные бюджеты	15,3	14,0	12,5	13,4	12,5
Внебюджетные фонды	9,1	8,7	11,3	11,3	13,8
Бюджет расширенного правительства	35,1	36,0	34,7	35,4	37,5
В % к реальному легальному ВВП					
<i>Годовые приросты задолженности</i>					
Федеральный бюджет	2,1	3,5	1,4	1,9	3,8
Региональные бюджеты	1,3	2,8	1,3	1,2	2,4
Внебюджетные фонды	0,0	1,5	5,2	3,3	6,3
Бюджет расширенного правительства	3,4	7,8	7,9	6,3	12,5
<i>Начисленные налоги</i>					
Федеральный бюджет	14,6	18,4	15,7	15,8	18,0
Региональные бюджеты	20,9	19,3	18,0	19,9	20,0
Внебюджетные фонды	12,4	12,0	16,3	16,8	22,2
Бюджет расширенного правительства	47,8	49,7	50,0	52,5	60,2

Источники: Госкомстат РФ, расчеты ИЭА.

объемы налоговой задолженности год от года устойчиво нарастали, причем не только в номинальном, но и реальном выражении (см. табл. 4). Это, в свою очередь, приводило к возникновению новых витков дальнейшего ужесточения налоговой политики и практики.

Накопление налоговой задолженности сводится к тому, что фактический сбор налогов регулярно оказывается ниже суммы начисленных налогов – на величину прироста налоговой задолженности. Таким образом, начисленные налоги на произведенную в стране добавленную стоимость составляли в последние годы 35–37% (если измерять ее величиной официального ВВП) или 48–60% (если измерять ее величиной реального легального ВВП). С учетом платежей неналогового характера начисленный к получению объем государственных доходов расширенного правительства возрос до 64% ВВП в 1998 г.

Нетрудно видеть, что такой уровень налогообложения экономической деятельности и такой уровень государственных доходов в целом являются редчайшим исключением даже среди стран с гораздо более высокими показателями экономического развития. Для стран же, сопоставимых с Россией по величине ВВП на душу населения, подобных аналогов в мире нет.

Экономическая природа значительной части налоговой задолженности, похоже, имеет немало общего с упомянутыми выше особенностями функционирования российской экономики. По сути дела, это виртуальные (фиктивные) налоги, начисленные на виртуальную (фиктивную) продукцию. Видимо, не случайно, что доля прироста налоговой задолженности в начисленном уровне налогообложения в высокой степени соответствует доле просроченной дебиторской задолженности покупателей в номинальных объемах производства или доле виртуальной части ВВП во всем легальном ВВП. *Поэтому несмотря на все усилия налоговых и иных властей основная часть просроченной задолженности по налогам вряд ли может быть погашена, поскольку она начислена на несуществующие реальные ценности. За ней нет ни произведенной продукции, ни вновь созданной добавленной стоимости.*

Теоретически можно, конечно, попытаться компенсировать непоступление начисленных налогов путем конфискации собственности компаний-должников и последующей продажи их активов. Однако даже в случае технического успеха данных действий (далеко, кстати, неочевидного в условиях ограниченных финансовых накоплений частного сектора, предопределенных, в том числе и экстремальным давлением налогового пресса) изменится и экономическая природа финансовых ресурсов, полученных в государственный бюджет. Теперь это будут средства от приватизации, от реализации активов, запасов и т.п., но налоговыми поступлениями они уже не станут.

Таким образом, собрать налоги выше определенного уровня практически невозможно. По сути это иллюстрация известной кривой Лаффера в конкретной российской экономической ситуации. Экономическая практика последних лет убедительно свидетельствует, что предельно возможный объем налогообложения в России не превышает 42–50% реально производимого ВВП. Однако при сохранении

такого уровня налогообложения реальный объем собираемых налогов будет снижаться, поскольку поддержание непосильной налоговой нагрузки неизбежно ведет к сокращению размеров реального ВВП и, следовательно, самих налоговых сборов.

К особенностям бюджетного процесса в России относятся также устойчивая *сверхоптимистичность в прогнозировании бюджетных доходов, постоянная завышенность объема государственных обязательств, неадекватность бюджетных притязаний властей*. Как результат, в течение последних шести лет страна *ни разу* не имела реального бюджета – правительство *ни разу* не разрабатывало, а парламент *ни разу* не утверждал исполнимые законы о федеральном бюджете.

Т а б л и ц а 5

**Законы о федеральном бюджете и их исполнение
по методологии Минфина**

Показатели	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– сентябрь	1993– 1998 гг. в среднем
В % к официальному ВВП							
Законы о федеральном бюджете:							
доходы	16,5	15,9	18,8	15,1	15,9	12,9	15,9
расходы	27,9	26,8	26,7	19,5	26,8	17,6	24,2
сальдо	-11,5	-10,9	-7,9	-4,4	-10,9	-4,7	-8,4
Исполнение законов:							
доходы	13,2	14,1	14,3	12,8	12,4	10,2	12,8
расходы	20,1	24,0	17,4	16,2	15,7	13,3	17,8
сальдо	-6,9	-9,8	-3,1	-3,4	-3,3	-3,1	-4,9
Разница между исполнением и законами:							
доходы	-3,3	-1,8	-4,5	-2,3	-3,5	-2,8	-3,0
расходы	-7,9	-2,9	-9,3	-3,3	-11,1	-4,3	-6,5
сальдо	4,6	1,1	4,8	1,0	7,6	1,6	3,4
В % к реальному легальному ВВП							
Законы о федеральном бюджете:							
доходы	21,6	21,7	26,0	21,8	23,6	20,8	22,6
расходы	36,6	36,6	36,9	28,1	39,8	28,3	34,4
сальдо	-15,0	-14,9	-10,9	-6,3	-16,2	-7,5	-11,8
Исполнение законов:							
доходы	17,2	19,3	19,8	18,5	18,4	16,3	18,3
расходы	26,3	32,7	24,0	23,4	23,3	21,3	25,2
сальдо	-9,0	-13,4	-4,2	-4,9	-4,9	-5,0	-6,9
Разница между исполнением и законами:							
доходы	-4,3	-2,4	-6,2	-3,3	-5,2	-4,5	-4,3
расходы	-10,3	-3,9	-12,9	-4,7	-16,5	-6,9	-9,2
сальдо	6,0	1,5	6,6	1,4	11,2	2,5	4,9

Источники: Минфин РФ, расчеты ИЭА.

Завышение в законах о бюджете ожидаемого объема доходов по сравнению с фактическим их исполнением составляло в 1993–1998 гг. в среднем 3% официального ВВП или 4,3% реального легального ВВП (см. табл. 5). Завышение планировавшихся расходов по сравнению с фактически осуществленными было еще большим – 6,5% официального ВВП или 9,2% реального легального ВВП. Другими словами, ожидавшиеся доходы бюджета в среднем были на четверть, а планировавшиеся расходы – на треть выше, чем их фактическое исполнение. К сожалению, и в самые последние годы заметного улучшения в прогнозировании бюджетных параметров не произошло. *Постоянное принятие нереальных законов о бюджете серьезно дестабилизировало исполнение бюджетов.*

Завышенный объем государственных обязательств, неадекватность бюджетных притязаний властей по отношению к налоговым и иным доходным поступлениям бюджета приводили к регулярному воспроизводству *значительных масштабов несбалансированности бюджетной системы, прежде всего (хотя и не только) на уровне федерального правительства.* За исключением 1992 г., когда размеры дефицита бюджета расширенного правительства оказались на беспрецедентном, по международным масштабам, уровне – 23,6% реального легального ВВП, в последующие годы его величина, хотя и отчасти снизилась, но сохранялась в пределах 8–14% ВВП, то есть на уровне, исключавшем возобновление сколько-нибудь устойчивого экономического роста.

В течение относительно короткого времени российские власти попробовали применить в значительных масштабах и разных комбинациях все три основных инструмента финансирования бюджетного дефицита (денежную эмиссию, внутренние кредиты, внешние займы). Наиболее негативными краткосрочными последствиями отличалось эмиссионное финансирование, приводившее довольно быстро к повышению темпов инфляции. Внутренние кредиты в краткосрочном плане были инфляционно менее опасными, но в среднесрочной перспективе снижали национальные сбережения и внутренние инвестиции. Внешние кредиты в краткосрочном плане являлись наиболее инфляционно безопасными, в среднесрочной перспективе не снижали национальные сбережения, но в длительной перспективе уменьшали доступные для инвестирования финансовые ресурсы, ухудшали платежный баланс, приближали долговой кризис, существенно замедляли долгосрочные темпы экономического роста.

Развернувшуюся в последнее время дискуссию о преимуществах и недостатках различных инструментов финансирования бюджетного дефицита – денежной эмиссии по сравнению с внешними кредитами, включая и кредиты международных финансовых организаций, можно в известной степени сравнить с дискуссией о преимуществах и недостатках слабого наркотика по сравнению с более сильным. Можно обсуждать степени тяжести последствий от их применения, тем не менее суть остается прежней – прием экономических наркотиков в обоих случаях продолжается.

Сохранение в значительных масштабах бюджетного дефицита, финансируемого неинфляционными способами (внутренними и вне-

пними кредитами), вело к *быстрому росту государственного долга* (см. табл. 6). Причем тот факт, что по отношению к официальному ВВП объем совокупного государственного долга в течение последних четырех лет был относительно стабильным и удерживался на уровне, считавшемся почему-то невысоким (около 50%), немало способствовал недооценке властями реальной угрозы долгового кризиса.

На самом деле действительная ситуация с государственным долгом складывалась гораздо драматичнее. Во-первых, по отношению к реальному легальному ВВП совокупный объем государственного долга всегда был существенно выше 50%. Во-вторых, в течение последних лет он стабильно увеличивался – с примерно 65% в 1995 г. до почти

Т а б л и ц а 6

Государственный долг федерального правительства

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. июль	1998 г. сентябрь
В млрд руб.								
Всего	43,0	134,0	490,6	749,9	1059,9	1238,2	1360,9	2749,6
Номинированный в валюте	34,7	118,5	402,2	558,7	694,3	737,2	854,9	2279,6
Номинированный в рублях	8,3	15,5	88,4	191,2	365,6	501,0	506,0	470,0
в том числе ГКО–ОФЗ		0,2	10,3	73,7	237,1	384,9	436,0	387,1
В млрд долл.								
Всего	103,6	107,4	134,4	161,6	190,8	207,3	217,0	171,2
Номинированный в валюте	83,6	95,0	110,2	120,4	125,0	123,4	136,3	141,9
Номинированный в рублях	20,0	12,4	24,2	41,2	65,8	83,9	80,7	29,3
в том числе ГКО–ОФЗ		0,2	2,8	15,9	42,7	64,4	69,5	24,1
В % к официаль- ному ВВП								
Всего	226,0	78,1	80,3	47,3	48,2	47,6	49,5	100,0
Номинированный в валюте	182,3	69,1	65,9	35,2	31,6	28,3	31,1	82,9
Номинированный в рублях	43,7	9,0	14,5	12,1	16,6	19,3	18,4	17,1
в том числе ГКО–ОФЗ		0,1	1,7	4,7	10,8	14,8	15,9	14,1
В % к реальному легальному ВВП								
Всего	290,3	102,3	109,6	65,4	69,5	70,6	79,5	155,9
Номинированный в валюте	234,2	90,5	89,8	48,7	45,6	42,0	49,9	129,3
Номинированный в рублях	56,1	11,8	19,7	16,7	24,0	28,6	29,5	26,6
в том числе ГКО–ОФЗ		0,2	2,3	6,4	15,6	22,0	25,5	21,9

Источники: Минфин РФ, ЦБР, МВФ, Всемирный банк, расчеты ИЭА.

80% на конец июля 1998 г. В-третьих, произошедшая в августе-сентябре девальвация рубля резко повысила отношение государственного долга к ВВП, и теперь оно достигло почти 156%.

Ситуацию серьезно усугубила осуществлявшаяся весной–летом 1998 г. стратегия российских властей по управлению государственным долгом, нацеленная на замещение долговых инструментов, номинированных в рублях, инструментами, номинированными в валюте. В условиях приближавшейся неизбежной девальвации рубля наиболее разумной и ответственной была бы политика ускоренного сокращения валютных обязательств, но ни в коем случае их увеличения. В отличие от этого внешний долг Российской Федерации за восемь месяцев 1998 г. возрос на беспрецедентную в истории страны величину – 18,5 млрд. долл. В результате этого, а также последовавшей затем девальвации национальной валюты государственный долг, номинированный в иностранной валюте, за несколько месяцев увеличился более чем втрое, а весь государственный долг – почти вдвое. *Качество управления структурой государственного долга оказалось на редкость низким. В итоге Россия за исторически короткий срок вошла в группу стран с весьма высоким уровнем государственной задолженности относительно размеров ВВП.*

Постоянный рост государственного долга неизбежно приводил к повышению абсолютных и относительных расходов на его обслуживание (см. табл. 7). *Процентные расходы* федерального бюджета увеличились с 0,9% ВВП в 1992 г. до 8,7% ВВП за первые семь месяцев 1998 г. Если в 1992 г. на обслуживание государственного долга уходило только 5,4% федеральных налоговых доходов, то в 1998 г. – уже 60,9%. Процентные расходы возросли с менее чем 2% совокупных расходов федерального бюджета в 1992 г. до почти 35% в январе–июле 1998 г. *Таким образом, под воздействием увеличения государственного долга произошло радикальное изменение структуры расходов федерального бюджета.*

Как следствие постоянного повышения процентных расходов непроцентные расходы федерального бюджета заметно сократились, в

Т а б л и ц а 7

Процентные расходы федерального бюджета

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– июль
В млрд. руб.	0,1	3,3	12,2	52,3	125,4	114,5	148,2
В % к официальному ВВП	0,7	1,9	2,0	3,3	5,7	4,4	5,4
В % к реальному легальному ВВП	0,9	2,5	2,7	4,6	8,2	6,5	8,7
В % к налоговым платежам федерального бюджета	5,4	15,4	21,8	30,7	57,3	44,5	60,9
В % к расходам федерального бюджета	1,8	7,8	8,6	18,8	25,8	22,6	34,9

Источники: Минфин РФ, МВФ, расчеты ИЭА.

Непроцентные расходы консолидированного центрального правительства

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. январь– июль
В млрд руб.							
Непроцентные расходы федерального бюджета	7,1	38,4	129,5	226,7	360,8	385,0	276,7
Расходы внебюджетных фондов	1,6	13,7	52,5	120,5	169,4	247,5	257,1
Все непроцентные расходы консолидированного центрального правительства	8,7	52,1	182,0	347,1	530,3	632,5	533,8
В % к официальному ВВП							
Непроцентные расходы федерального бюджета	37,3	22,4	21,2	14,3	16,4	14,8	10,1
Расходы внебюджетных фондов	8,4	8,0	8,6	7,6	7,7	9,5	9,4
Все непроцентные расходы консолидированного центрального правительства	45,7	30,4	29,8	21,9	24,1	24,3	19,4
В % к реальному легальному ВВП							
Непроцентные расходы федерального бюджета	47,9	29,3	28,9	19,8	23,7	22,0	16,2
Расходы внебюджетных фондов	10,8	10,5	11,7	10,5	11,1	14,1	15,0
Все непроцентные расходы консолидированного центрального правительства	58,7	39,8	40,6	30,3	34,8	36,1	31,2
<i>Справочно:</i> Показатели бюджетной системы США в % к ВВП							
Непроцентные расходы федерального бюджета	13,0	12,9	12,5	12,4	12,1		
Расходы социальных фондов	6,6	6,6	6,5	6,4	6,2		
Все непроцентные расходы консолидированного центрального правительства	19,6	19,5	19,1	18,8	18,4		
Все непроцентные расходы расширенного правительства	28,6	28,9	28,5	28,1	28,4		
Все расходы расширенного правительства	36,5	36,2	35,4	35,3	35,0		

Источники: Минфин РФ, Госкомстат РФ, МВФ, расчеты ИЭА.

том числе относительно как официального, так и реального легального ВВП. В частности, в январе-июле 1998 г. их величина была снижена до 10,1% официального ВВП или до 16,2% реального легального ВВП. К сожалению, уменьшение непроцентных расходов в 1998 г. осуществлялось в значительной степени не на основе проведения бюджетных реформ и сокращения сети бюджетных учреждений, а путем увеличения задержек платежей, в результате чего просроченная задолженность по оплате государственного заказа за семь месяцев 1998 г. возросла, по данным Госкомстата РФ, в 3,4 раза, а по оплате труда государственных служащих – в 2,7 раза.

Достигнутый летом 1998 г. уровень непроцентных расходов федерального бюджета многими чиновниками и аналитиками рассматривался как предельный, ниже которого дальнейшее снижение непроцентных расходов представлялось и ненужным, и невозможным. С этой позицией нельзя согласиться.

Во-первых, даже при таком снижении непроцентных расходов федеральный бюджет продолжал оставаться в высокой степени несбалансированным – бюджетный дефицит достигал 7,6% реального легального ВВП, а государственный долг возрос за несколько месяцев (еще до девальвации рубля) дополнительно на 8,9% ВВП. Следовательно, задача балансирования бюджета по-прежнему оставалась чрезвычайно острой. Однако при невозможности повышения налогового бремени, как было отмечено выше, она не могла быть решена иначе как путем дальнейшего сокращения расходов.

Во-вторых, *невозможность* дальнейшего снижения непроцентных расходов не подтверждается международными сопоставлениями. В США, например, непроцентные расходы федерального правительства в 90-е годы находились в пределах 12–13% ВВП (см. табл. 8), то есть на уровне, почти вдвое ниже, чем в России. Даже при исполнении чрезвычайно “жесткого”, по российским меркам, бюджета 1998 г. расходы федерального правительства (16,2% ВВП) превышали сопоставимые расходы американского федерального правительства не менее чем на 4 процентных пункта ВВП. Что же касается всех непроцентных расходов консолидированного центрального правительства США (федерального правительства и социальных фондов), то они в 1993–1996 гг. составляли 18,4–19,5% ВВП, то есть были на 12–22 процентных пункта ВВП ниже, чем в России (30–41% ВВП). Наконец, совокупные расходы расширенного правительства США (федерального правительства, социальных фондов, правительств штатов, местных администраций) удерживались на уровне 35–36% ВВП, то есть в среднем были на 20–30 процентных пунктов ВВП ниже аналогичных показателей российского расширенного правительства (см. табл. 3 и 8).

Следовательно, балансирование федерального бюджета путем дальнейшего сокращения непроцентных расходов было не только необходимым, но и возможным, причем как в 1992–1997 гг., так и в 1998 г. Однако власти этого не сделали. Долговой кризис стал неизбежным.