

*А. ИЛЛАРИОНОВ,
директор Института экономического анализа*

БРЕМЯ ГОСУДАРСТВА

Одна из острейших проблем современной России - достижение стабильного экономического роста. Дискуссии о необходимых предпосылках для его начала имеют все шансы занять место постепенно стихающих дебатов о природе и факторах российской инфляции.

Валовой внутренний продукт страны по сравнению с уровнем 1989 г., максимальным за последние годы, снизился на 43%. Надежда, что спад идет к концу и вот-вот начнется рост, появлялась неоднократно. Впервые о стабилизации уровня производства было заявлено на расширенном заседании правительства России в июле 1994 г. После 5-процентного увеличения промышленного производства в октябре того же года сообщения о начале экономического роста стали регулярными, но через пять месяцев спад возобновился. В целом ВВП сократился в 1994 г. на 12,6%, а объем промышленной продукции - на 22,4%. Затем о начале экономического роста правительство заговорило летом 1995 г., причем это мнение разделяли многие иностранные эксперты. Однако в прошлом году ВВП сократился по сравнению с предыдущим годом на 4%, объем промышленной продукции - на 3,3%.

После существенного замедления спада в 1995 г. большинство аналитиков начали склоняться к мнению, что депрессия идет к концу. Ожидания экономического роста в 1996 г. фактически стали всеобщими. Практически все международные организации и исследовательские институты (за исключением Венского института сравнительных исследований и Института экономического анализа) летом-осенью 1995 г. весьма оптимистично оценивали перспективы экономического роста в России. Международный валютный фонд полагал возможным прирост российского ВВП на 3,1%, Организация экономического сотрудничества и развития - на 2,5%, а при определенных условиях - даже на 10%. Российские власти в Законе о бюджете на 1996 г. придерживались осторожного, но весьма оптимистичного первого варианта прогноза Министерства экономики о нулевом росте ВВП (в прогнозе была указана вилка колебаний - плюс-минус 1%). В то же время в публичных выступлениях официальные лица высказывали мнение о неизбежном начале оживления, которое при благоприятных условиях могло бы принять характер настоящего бума.

Тем не менее этого в очередной раз не произошло. Вопреки прогнозам в первой половине 1996 г. ВВП сократился еще на 5%, объем

промышленной продукции - на 4,4%, в том числе в июне - на 8,3%. На крупных и средних промышленных предприятиях (по которым существует наиболее достоверная статистика) спад оказался еще более глубоким - на 7 и 11% соответственно. Почему неоднократные прогнозы о начале экономического роста регулярно не сбывались?

В течение последних лет главным препятствием началу экономического роста в России считалась высокая инфляция. Ее подавление, достижение финансовой стабилизации рассматривались (в том числе и автором данной статьи) в качестве важнейшего условия прекращения спада и начала роста. В 1996 г. это условие выполняется. В результате осуществления четвертой за последние 5 лет попытки финансовой стабилизации удалось добиться радикального снижения темпов инфляции в нынешнем году. Ее месячные темпы в июле-августе 1996 г. были снижены до 0,5-0,7%, годовые - до менее чем 30%. Однако наиболее значительное снижение инфляции в середине года совпало с ускорением экономического спада.

Еще одним существенным препятствием для возобновления экономического роста считалось отсутствие политической стабильности, блокировавшее долгосрочные инвестиции в экономику России. После президентских выборов и утверждения нового правительства необходимая политическая стабильность должна быть обеспечена. Тем не менее есть весьма серьезные основания полагать, что экономического роста не будет и в 1997 г.

Во многих странах с переходной экономикой - в Центральной и Восточной Европе, в республиках бывшего СССР - в последние годы отчетливо проявилась следующая закономерность. Экономический рост в них возобновлялся, как правило, через полгода-год после начала финансовой стабилизации, через два-три года после начала реформ. В отличие от них Россия завершает второй год с относительной ценовой стабильностью, пятый год - после начала экономических реформ, седьмой год - с начала хозяйственного спада. Но роста по-прежнему нет и, похоже, не будет. В чем причины "российской болезни"?

“Гирлянда” кризисов

Простой ответ на этот вопрос, ответ, лежащий на поверхности, может быть сведен к воздействию целой “гирлянды” кризисов, властно проявивших себя в первой половине 1996 г. Их последствия, равно как и методы их преодоления, демонстрируемые нынешней властью, даже в каждом отдельном случае (не говоря уже об их совместном воздействии на экономику) способны противостоять возобновлению экономического роста.

Бюджетный кризис

В начале 1996 г. в России разразился острейший бюджетный кризис. По сравнению со среднегодовыми показателями 1993-1995 гг. в первой половине текущего года значительно упали налоговые дохо-

Доходы федерального бюджета

	№ строки	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. I полугодие	1993-1995 гг. в среднем	1996 г. в % к 1993-1995 гг.
В % к ВВП:								
Н а л о г о в ы е д о х о д ы								
Реальные налоговые доходы в денежной форме	1	16,6	12,4	11,5	9,4	5,0	11,1	45,0
Платежи налогов денежными суррогатами	2				0,9	2,7		
Все реальные налоговые доходы	3=1+2	16,6	12,4	11,5	10,3	7,7	11,4	67,5
Вся задолженность по платежам, в том числе:	4=5+6			1,0	1,4	2,5		
отсроченные платежи	5			0,8	0,8	1,0		
недоимка	6			0,2	0,6	1,5		
Налоговые льготы	7					2,3		
Потенциальные налоговые доходы	8=3+4+7	16,6	12,4	12,5	11,7	12,5	12,2	102,5
Разница между потенциальными и реальными налоговыми доходами в денежной форме	9=8-1	0,0	0,0	1,0	2,3	7,5		
То же в % к реальным налоговым доходам	10=9:3	0,0	0,0	8,7	22,3	97,4		
Справочно:								
Н е н а л о г о в ы е д о х о д ы								
Неналоговые доходы	11	0,2	1,6	1,6	3,1	2,5	2,1	119,0
Все реальные доходы	12=3+11	16,8	14,0	13,1	13,4	10,2	13,5	75,6
Все потенциальные доходы	13=8+11	16,8	14,0	14,1	14,8	15,0	14,3	104,9

Источник: расчеты ИЭА по данным Минфина РФ.

Примечание: оценка величины платежей налогов денежными суррогатами сделана на основе заявлений Министерства финансов РФ и Министерства экономики РФ о росте удельного веса КНО в налоговых доходах федерального бюджета с 20% в конце 1995 г. до 50% в середине 1996 г. Исходя из этого доля платежей денежными суррогатами в среднем в 1995 г. была принята равной 10%, или 0,9% ВВП, в первой половине 1996 г. - 35%, или 2,7% ВВП.

По оценке А. Лившица, налоговые льготы, установленные законодательным путем, составляют в 1996 г. 100 трлн. руб. (4,7% ВВП). Принимая распределение налоговых льгот между федеральным и местными бюджетами равным, мы приходим к цифре 2,3% ВВП.

ды федерального бюджета, причем особенно резко - налоги, уплачиваемые в денежной форме. Их удельные веса в ВВП снизились соответственно с 11,4 до 7,7% и с 11,1 до 5,0% (табл. 1).

Столкнувшись с резким сокращением налоговых поступлений, правительство увеличило заимствования на финансовом рынке и у зарубежных кредиторов, выпуск казначейских налоговых освобождений (КНО), векселей, других денежных суррогатов, повысило таможенные пошлины, одновременно распространив их на более широкий круг товаров, в том числе на лекарства, приступило к установлению новых видов налогов, включая и такие экзотические, как налоги на пересечение границы физическими лицами, на импорт наличной валюты. Из теории и практики многих стран мира хорошо известно, что каждая из этих мер приводит к совершенно неизбежному следствию - замедлению экономического роста (или, что точнее в нынешних российских условиях, сохранению или даже ускорению экономического спада).

Одновременное применение этих мер ведет к обострению самого бюджетного кризиса. Увеличение заимствований приводит к росту расходов на обслуживание и погашение государственного долга и уменьшению государственных расходов по другим направлениям. Повышение налогового бремени увеличивает масштабы уклонения от уплаты налогов, сокращая тем самым налоговые поступления.

Предприятия и организации, получающие денежные суррогаты и вынужденные использовать их в своих расчетах, естественно, стараются избавиться от них в первую очередь. Неизбежно поэтому возвращение таких "второсортных" денежных инструментов непосредственно эмитенту, в государственный бюджет. Получая растущую часть налогов в виде денежных суррогатов, правительство вынуждено увеличивать их эмиссию, что неизбежно вновь приводит к падению налогов, уплачиваемых в денежной форме, и к очередному обострению бюджетного кризиса. По данным Министерства финансов РФ, из 18 трлн. руб. налоговых платежей, собранных в июне 1996 г., около 10 трлн. руб. уплачено денежными суррогатами.

Перечисленные действия властей по преодолению бюджетного кризиса вряд ли способны разрешить бюджетный кризис, поскольку они не затрагивают его настоящих корней.

Из данных таблицы 1 видно, каких источников реальных денежных ресурсов федеральный бюджет лишился в первой половине 1996 г. главным образом в результате решений самой государственной власти. Платежи налогов в бюджет денежными суррогатами (в основном казначейскими налоговыми освобождениями) составили 2,7% ВВП. Общая задолженность по платежам в бюджет оказалась равной 2,5% ВВП, в том числе вследствие отсроченных платежей по решениям президента, правительства, Министерства финансов - 1%. Наконец, налоговые льготы, установленные в законодательном порядке (безотносительно к тому, от кого исходила инициатива), составили 2,3% ВВП.

Единственной частью непоступивших налогов, по которой отсутствуют официальные разрешения государственной власти, является

недоимка (около 1,5% ВВП). Однако ее наличие и масштабы в любом случае - следствие неэффективности государственной власти, проявляющейся либо в неспособности налоговых служб собирать причитающиеся налоги, либо в неготовности самого государства применять процедуру банкротства к должникам федерального бюджета.

В итоге суммарная разница между потенциальными и реальными налоговыми доходами в денежной форме в первой половине 1996 г. составила 7,5% ВВП - сумму, лишь немногим меньшую собранных налоговых доходов, равнявшихся 7,7% ВВП, и в полтора раза большую реальных налоговых доходов, уплаченных в денежной форме, - 5% ВВП. Разница между всеми потенциальными и всеми реальными доходами федерального бюджета оказалась равной 4,8% ВВП.

Таким образом, если бы государственная власть в 1995-1996 гг. не приняла соответствующие решения о сокращении доходов федерального бюджета, их величина (12,5% ВВП для налоговых доходов, 15,0% ВВП для всех доходов) осталась бы в 1996 г. как минимум на среднем годовом уровне 1993-1995 гг. Следовательно, основные причины нынешнего бюджетного кризиса порождены конкретными действиями (или бездействием) самого государства.

Кризис государственной задолженности

Финансирование бюджетного дефицита на основе денежной эмиссии гарантированно ведет к инфляции, с помощью неэмиссионных средств - к росту государственного долга. Отказ властей от использования первичной кредитной эмиссии Центрального банка для финансирования бюджетного дефицита в 1995-1996 гг. привел к радикальному сокращению темпов инфляции и существенному оздоровлению общеэкономической ситуации. Однако подавление инфляции было достигнуто не столько вследствие ликвидации ее главной причины - бюджетного дефицита, сколько в результате его конвертации в государственную задолженность. Место кредитов Центробанка заняли займы внутри страны и за рубежом.

Динамика использования таких кредитов федеральным правительством представлена в таблице 2. Как видим, степень зависимости федерального бюджета от внутренних и внешних займов в 1992-1994 гг. сокращалась, а в 1994-1996 гг. - росла. В 1994 г. внутренние и внешние займы составляли 21,5% реально собранных налоговых доходов (включая налоговые поступления в денежной форме и в виде денежных суррогатов), в первой половине 1996 г. они достигли уже 68,7%. Таким образом, если в 1994 г. за счет займов финансировалось менее 10% расходов федерального правительства, то в первой половине 1996 г. - уже более $\frac{1}{3}$ расходов (около 19% за счет прироста внутреннего долга, около 16% за счет прироста внешнего долга).

Размеры заимствований возросли не только по отношению к доходам и расходам федерального бюджета (доля которых в валовом внутреннем продукте имела хотя и неустойчивую, но все же тенденцию к снижению), но и по отношению к самому ВВП. За два года

**Зависимость федерального бюджета
от внутренних и внешних займов**

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. I полугодие
В % к налоговым доходам федерального бюджета:					
Все кредиты бюджету, в том числе:	116,0	32,3	21,5	38,9	68,7
доходы от государственных ценных бумаг	0,0	0,9	9,8	17,3	37,3
внешние кредиты, в том числе:	116,0	31,4	11,7	21,6	31,4
кредиты МВФ	8,6	7,3	4,7	17,3	14,3
кредиты иностранных прави- тельств и банков	107,4	24,1	6,9	4,3	17,1
В % к расходам федерального бюджета:					
Все кредиты, в том числе:	40,7	17,2	9,9	23,1	34,7
доходы от государственных ценных бумаг	0,0	0,5	4,5	10,3	18,9
внешние кредиты, в том числе:	40,7	16,7	5,4	12,9	15,9
кредиты МВФ	3,0	3,9	2,2	10,3	7,2
кредиты иностранных прави- тельств и банков	37,6	12,8	3,2	2,5	8,6
В % к ВВП:					
Все кредиты, в том числе:	19,2	4,0	2,5	4,0	5,3
доходы от государственных ценных бумаг	0,0	0,1	1,1	1,8	2,9
внешние кредиты, в том числе:	19,2	3,9	1,3	2,2	2,4
кредиты МВФ	1,4	0,9	0,5	1,8	1,1
кредиты иностранных прави- тельств и банков	17,8	3,0	0,8	0,4	1,3
Справочно:					
ВВП, трлн. руб.	19,0	171,5	611,0	1658,9	1065,0
Доходы от государственных ценных бумаг, млрд. руб.		184	6911	29471	30758
Иностранные кредиты, млн. долл.:	13612	6442	3822	7004	4789
кредиты МВФ	1013	1506	1544	5407	1898
кредиты иностранных прави- тельств и банков	12600	4936	2278	1597	2891

Источник: расчеты ИЭА по данным Минфина РФ, МВФ, Всемирного банка.

внутренние и внешние займы федеральному правительству возросли с 2,5 до 5,3% ВВП, причем доходы от размещения государственных ценных бумаг - с 1,1 до 2,9% ВВП, все внешние кредиты - с 1,3 до 2,4% ВВП, в том числе кредиты МВФ - с 0,5 до 1,1% (в 1995 г. в результате получения резервного кредита - даже до 1,8% ВВП).

Высокий уровень заимствований федерального правительства в 1992-1993 гг. в какой-то степени можно объяснить (но не оправдать) исключительной сложностью первых лет перехода от централизованно планируемой экономики к рыночной, созданием самостоятельного российского государственного механизма, масштабами структурных диспропорций, реальной угрозой голода и т.д. В условиях, когда рыночная экономика в России уже создана, угроза голода ликвидирована, а российский государственный механизм в целом сложился, объяснить высокий, тем более возрастающий уровень заимствований в 1995-1996 гг. рациональными экономическими причинами довольно трудно. В результате сохранения бюджетного дефицита и растущих заимствований существенно возрос государственный долг России (табл. 3). На середину 1996 г. его величина достигла 47% ВВП.

Успокаивающая динамика относительного (в процентах к ВВП) сокращения государственного долга требует специальных объясне-

Т а б л и ц а 3

Государственный долг России

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. I полугодие
На конец периода, трлн. руб.:					
Государственный долг всего,					
в том числе:					
внутренний долг, в том числе:	47,9	172,2	496,4	801,4	1001,0
ГКО и ОФЗ	4,2	35,4	88,4	202,9	326,5
внешний долг	43,7	136,9	408,0	598,5	674,5
В % к ВВП:					
Государственный долг всего,					
в том числе:					
внутренний долг, в том числе:	252,1	100,4	81,3	48,3	47,0
ГКО и ОФЗ	22,0	20,6	14,5	12,2	15,3
внешний долг	230,1	79,8	66,8	36,1	31,7
В % к М2:					
Государственный долг всего,					
в том числе:					
внутренний долг, в том числе:	673,5	469,1	453,9	362,9	377,7
ГКО и ОФЗ	58,7	96,3	80,8	91,9	123,2
внешний долг	614,9	372,8	373,1	271,0	254,5
Удельный вес рыночных государственных ценных бумаг во внутреннем долге, %		0,6	11,7	36,3	48,9
Справочно на конец периода:					
Внешний долг, млрд. долл.	105,4	110,4	119,8	129,4	133,4
Валютный курс, руб./долл.	415,0	1240,0	3406,0	4625,0	5056,0
ВВП, трлн. руб.	19,0	171,5	611,0	1658,9	2130,0
М2, трлн. руб.	7,1	36,7	109,4	220,8	265,0

Источник: расчеты ИЭА по данным Минфина РФ, МВФ, Всемирного банка.

ний. В наибольшей степени уменьшился внешний долг, который упал с 230% ВВП в 1992 г. до почти 32% на 1 июля 1996 г. Такое формальное “улучшение” ситуации предопределено динамикой не самого внешнего долга, который за это время возрос на 28 млрд. долл., а реальной ревальвацией рубля более чем в 8 раз. В результате ревальвации номинальный ВВП в долларовом исчислении по рыночному валютному курсу возрос с 71 млрд. до 422 млрд. долл. (при реальном его сокращении в неизменных ценах на 27%).

Отмеченное до 1995 г. снижение относительной величины внутреннего долга было обусловлено тем, что его большую часть до недавнего времени составляли нерыночные государственные обязательства. Вследствие высокой инфляции в 1991-1995 гг. основная часть такого внутреннего государственного долга была обесценена.

Подобные “резервы” облегчения долгового бремени к середине 1996 г. оказались практически исчерпанными. С одной стороны, в силу существенного приближения внутренних российских цен к мировым дальнейшая значительная ревальвация рубля в среднесрочной перспективе практически невозможна. С другой - доля внутреннего государственного долга, оформленная нерыночными инструментами, быстро сокращается вследствие увеличения (с нуля практически до половины) доли долга, оформленного рыночными ценными бумагами - ГКО, ОФЗ, ОГСЗ. Динамика этой части долга относительно ВВП имеет совершенно иной вид - соответствующий показатель возрос с 0,1% ВВП в 1993 г. и 1,7% в 1994 г. до 4,4% в 1995 г. и 7,5% ВВП на 1 июля 1996 г. Таким образом, абсолютное увеличение государственного долга в дальнейшем неизбежно будет приводить и к возрастанию его величины относительно валового внутреннего продукта.

Тем не менее нынешняя величина государственного долга (47% ВВП для всего долга, 15,3% для внутреннего долга, 31,7% для внешнего) официальными лицами и многими аналитиками воспринимается как весьма низкий и даже вполне безопасный для экономического развития уровень. При этом обычно прибегают к международным сравнениям, ссылаясь на пример ряда развитых стран, в частности, Бельгии и Италии, размеры государственного долга в которых превышают 100% ВВП. Более того, как это ни парадоксально на первый взгляд нынешняя Россия по данному показателю удовлетворяет даже Маастрихтским критериям членства в Европейском денежном союзе (не более 60% ВВП). Может быть, на самом деле нынешний уровень государственной задолженности не является опасным для России? Что-бы получить более точное представление о реальном бремени государственного долга, стоит обратить внимание на следующие обстоятельства.

Во-первых, величина государственного долга относительно ВВП среди высокоразвитых стран в 1995 г. довольно сильно различается. В этой группе есть страны с высоким уровнем задолженности (Бельгия - 134%, Италия - 123, Греция - 113, Канада - 98%), но есть страны, в которых уровень государственного долга существенно ниже, чем в России (Норвегия - 39%, Австралия - 35, Швейцария - 23% ВВП). Есть и Люксембург, практически не имеющий государственного долга.

Во-вторых, высокий уровень государственной задолженности в высокоразвитых странах - это в основном результат экономической политики последних десятилетий, весьма терпимой к бюджетным дефицитам. Всего 25 лет назад, в 1970 г., относительное бремя государственного долга в развитых странах было существенно меньше. Тогда в 14 странах этой группы (из 23) соответствующий показатель был ниже, чем в сегодняшней России.

В-третьих, развитые страны в силу их более высокого (по сравнению с Россией) уровня экономического развития могут позволить себе сегодня относительно высокое бремя государственной задолженности. Когда они находились на том же уровне развития (по производству ВВП на душу населения), что и нынешняя Россия, государственная задолженность в них была значительно ниже. Если же взглянуть на исторический опыт высокоразвитых стран, то рост государственного долга в них был связан прежде всего с войнами, в промежутках между которыми его величина существенно сокращалась. Например, в США даже после гражданской войны 1861-1865 гг. и первой мировой войны размер государственного долга не превышал 40% ВВП, после чего быстро снижался почти до нуля¹.

В-четвертых, и, это, наверное, самый важный аргумент - для более точной оценки государственного долга его следует сравнивать не столько с ВВП, сколько с денежной массой. Действительное бремя государственного долга для той или иной страны предопределяется прежде всего способностью (или неспособностью) государства его обслуживать. А эта способность государства мобилизовывать наличные денежные ресурсы в большей степени зависит от величины денежной массы, чем от размеров валового внутреннего продукта.

В условиях, когда показатель монетизации экономики (отношение денежной массы к ВВП) достаточно высок (близок к единице), данное различие не слишком существенно: отношения государственного долга к ВВП и к денежной массе, если и не совпадают, то достаточно близки (соответственно для Швейцарии - 23 и 18%, Японии - 87 и 75, Люксембурга - 1,6 и 1,5, Испании - 65 и 59, Великобритании - 49 и 47%).

Картина существенно меняется тогда, когда экономика страны из-за низкого доверия к национальной денежной единице (вследствие, например, пережитой высокой инфляции) характеризуется низким уровнем монетизации. В этом случае государственный долг при переходе от использования показателя ВВП к показателю денежной массы значительно возрастает (сравним, например, показатели для Исландии, пережившей в 70-80-х годах довольно высокую по меркам развитых стран инфляцию, - 55% ВВП и 144,4% денежной массы.)

В еще большей степени эта тенденция присуща России. В силу весьма низкого, унаследованного от периода высокой инфляции 1991-1995 гг. уровня монетизации экономики (в первой половине 1996 г. около 12%), отношение государственного долга к денежной массе ока-

¹ Masson P., Mussa M. Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt. IMF Working Paper, December, 1995.

зывается в несколько раз выше, чем к ВВП. В целом отношение всего государственного долга к денежной массе в середине 1996 г. достигло 378%. По этому показателю Россия почти в полтора раза опережает Грецию - страну с наиболее высоким уровнем задолженности среди развитых стран - 261%.

Таким образом, уточненные международные сравнения показывают, что реальное бремя государственного долга в нынешней России оказывается более тяжелым, чем в развитых странах как в прошлом, так и в настоящем.

Инвестиционный кризис

Неизбежным следствием роста государственного долга является инвестиционный кризис. Сохранение бюджетного дефицита, увеличение государственного долга приводят к сокращению внутренних инвестиций ("эффект вытеснения") следующим образом.

Во-первых, осуществляя заимствования на финансовом рынке, государство лишает частный сектор ресурсов, которые могли быть использованы в качестве производственных инвестиций. Следовательно, дефицит бюджета, профинансированный за счет внутренних источников, представляет собой чистый вычет из частного внутреннего накопления. Если учитывать финансирование бюджета только за счет неэмиссионных источников, то соответствующие потери для российской экономики возросли с 0,1% в 1993 г. до 2,9% ВВП в первой половине 1996 г. (табл. 2).

Во-вторых, продолжение заимствований для бюджета приводит к росту процентных ставок на рынке обслуживания государственного долга. Это повышает уровень процента в смежных секторах рынка, включая и рынок кредитов для реального производства, что делает эти кредиты неприемлемо дорогими для заемщиков. В первой половине 1996 г. реальные процентные ставки на российских кредитных рынках колебались от 25 до 165% годовых. Очевидно, количество инвестиционных проектов в реальном секторе, способных обеспечить соответствующую доходность и возврат займов кредиторам, невелико.

В-третьих, государственный долг надо обслуживать и погашать. При этом обслуживание внешнего долга отличается от обслуживания внутреннего. Расходы на погашение долга кредиторам-резидентам остаются частью национальных финансовых ресурсов, которые могут быть использованы на инвестиционные цели в следующем производственном цикле. Расходы же на погашение долга кредиторам-нерезидентам являются чистым вычетом из национальных финансовых ресурсов.

В 1992-1995 гг. фактические расходы по обслуживанию и погашению внешнего долга постоянно возрастали - с 1,3 млрд. до 6,7 млрд. долл. (табл. 4). Все большая доля доходов от экспорта товаров направлялась на погашение платежей по внешнему долгу - соответствующий показатель вырос с 2,4 до 8,6%. Отношение этих платежей к реальным инвестициям в российскую экономику также оставалось

Расходы по обслуживанию и погашению внешнего долга России

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Фактические платежи по внешнему долгу, млрд. долл.	1,3	2,3	4,6	6,7
То же в % к:				
экспорту товаров	2,4	3,9	7,1	8,6
инвестициям	20,3	10,7	15,0	12,5
экспорту капитала	9,2	22,1	40,9	94,4
График платежей по внешнему долгу, млрд. долл.	7,8	16,4	20,6	19,8
То же в % к:				
экспорту товаров	14,3	27,7	31,8	25,4
инвестициям	120,5	79,9	67,3	56,8
экспорту капитала	55,0	155,4	183,2	279,0
Накопленные платежи по внешнему долгу с 1985 г., млрд. долл.	66,1	68,4	73,0	79,7
Иностранские активы российских резидентов, млрд. долл.:				
легальные	22,4	32,9	44,2	51,3
депозиты	14,0	17,4	26,0	26,2
наличные	9,0	9,7	10,5	10,7
нелегальные	5,0	7,7	15,5	15,5
депозиты	8,4	15,5	18,2	25,1
Справочно:				
Экспорт товаров, млрд. долл.	54,2	59,2	64,9	77,8
Валовые инвестиции, млрд. долл.	6,4	21,9	53,8	101,9
Экспорт капитала за год, млрд. долл.:	14,1	10,5	11,3	7,1
легальный	8,7	3,4	8,6	0,2
депозиты	7,7	0,7	0,8	0,2
наличные	1,0	2,7	7,8	0
нелегальный	5,4	7,1	2,7	6,9

Расчеты ИЭА по данным: МВФ (World Economic Outlook. May, 1996. IMF); Всемирного банка; Лушин А., Сарафанов М. Бегство капитала. Специальный комментарий. Обзор российской экономики, 1995, 14 апреля; EBRD. Transitional Report. London, 1995.

весьма высоким - от 10 до 20%. Наконец, официальные платежи по внешнему долгу в 1995 г. практически сравнялись с масштабами всего вывоза (так называемой "утечки") капитала. В 1994 г. размеры официальных платежей по внешнему долгу даже превысили объем нелегального экспорта капитала (4,6 млрд. и 2,7 млрд. долл. соответственно).

Вместе с тем благодаря полученным отсрочкам от Лондонского и Парижского клубов кредиторов фактические расходы по обслуживанию внешнего долга в 1992-1995 гг. удавалось удерживать на существенно более низком уровне, чем этого требовал график платежей по внешнему долгу - около 20 млрд. долл. ежегодно в 1994-1995 гг. Но отсрочки и реструктуризации внешнего долга имеют свою цену, кото-

рая наряду с капитализированными процентами добавляется к уже накопленной величине внешнего долга. В результате общая сумма платежей, выплачиваемая, пусть и в течение более длительного срока, возрастает.

С точки зрения воздействия на баланс национальных финансовых ресурсов стоит обратить особое внимание на сопоставление накопленных платежей по внешнему долгу с размерами иностранных активов российских резидентов (с так называемым “убежавшим” российским капиталом). За 11 лет (1985-1995 гг.) суммарные официальные платежи советским и российским кредиторам составили почти 80 млрд. долл. Это более чем на 28 млрд. долл. превышает реальную оценку всего как легального, так и нелегального капитала, “сбежавшего” за эти годы из России (51,3 млрд. дол.), и более чем в три раза превышает нелегальные иностранные активы российских резидентов. Таким образом, сохранение государственного долга и, естественно, его неизбежное обслуживание наносят больший ущерб национальному экономическому развитию, чем экспорт, в том числе и нелегальный, российского капитала.

Представление о масштабах потенциального ущерба отечественным инвестициям, наносимого отвлечением финансовых ресурсов для обслуживания и погашения государственного долга, дают данные таблицы 5. Суммарное отвлечение финансовых ресурсов для обслуживания долга повысилось с 1,5% ВВП в 1993 г. до 3,6% в 1995 г. и 4,4% ВВП (оценка) в 1996 г. Удельный вес отвлеченных таким образом ресурсов в общем объеме всех инвестиций в российскую экономику возрос за те же годы с 9,6 до 24,0 и 37,4% соответственно. Отношение этих отвлеченных ресурсов к национальным инвестициям (все инвестиции за вычетом иностранных) возросло до 25% в 1995 г. и почти до 40% в 1996 г.

Неудивительно, что результатом столь масштабного отвлечения финансовых ресурсов от производительного их использования в качестве инвестиций явилось существенное сокращение последних. Причем оно происходило не только опережающими, но даже ускоряющимися темпами по сравнению с динамикой ВВП. Если в 1993 г. темпы спада капиталовложений превосходили темпы спада ВВП в 1,4 раза, в 1994 г. - в 1,9 раза, то в 1995-1996 гг. - уже в 2,8-3,2 раза. По сравнению с соответствующими периодами предыдущего года в I квартале 1996 г. инвестиции в основной капитал сократились на 10%, в первом полугодии - на 14%, в июне - на 20%.

Возобновление экономического роста в среднесрочной перспективе маловероятно из-за столь значительного, причем ускоряющегося падения инвестиций.

Расчетный кризис

Одним из последствий обострения ситуации со сбором налогов стал расчетный кризис. Будучи не в состоянии профинансировать бюджетные расходы за счет полноценных денег, государство приступило к эмиссии разнообразных квазиденежных инструментов.

**Потенциальные потери для инвестиций в реальный сектор
из-за обслуживания государственного долга**

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. оценка
В трлн. руб.:					
Суммарное отвлечение инвестиций, в том числе:					
чистые инвестиции в государст- венные ценные бумаги	0,4	2,6	16,8	60,0	101,0
платежи по внешнему долгу	0,4	2,4	9,9	30,5	39,5
В % к ВВП:					
Суммарное отвлечение инвестиций, в том числе:					
чистые инвестиции в государст- венные ценные бумаги	1,8	1,5	2,7	3,6	4,4
платежи по внешнему долгу	0,0	0,1	1,1	1,8	2,7
	1,8	1,4	1,6	1,8	1,7
В % ко всем инвестициям:					
Суммарное отвлечение инвестиций, в том числе:					
чистые инвестиции в государст- венные ценные бумаги	13,1	9,6	15,5	24,0	37,4
платежи по внешнему долгу	0,0	0,7	6,4	11,8	22,8
	13,1	8,9	9,1	12,2	14,6
В % к национальным инвестициям:					
Суммарное отвлечение инвестиций, в том числе:					
чистые инвестиции в государст- венные ценные бумаги	14,1	9,8	15,8	24,9	39,7
платежи по внешнему долгу	0,0	0,7	6,5	12,2	24,2
	14,1	9,1	9,3	12,7	15,5
Справочно:					
ВВП, трлн. руб.	19,0	171,5	611,0	1658,9	2300,0
Все инвестиции, трлн. руб.	2,7	27,1	108,8	250,2	270,0
иностранн. инвестиции, трлн. руб.	0,2	0,7	2,7	9,1	15,6
национальные инвестиции, трлн. руб.	2,5	26,4	106,1	241,0	254,4
Иностранн. инвестиции, млрд. долл.	0,7	0,7	1,3	2,0	3,0
Платежи по внешнему долгу, млрд. долл.	1,3	2,3	4,6	6,7	7,6

Источник: ИЭА.

Начав выпуск денежных суррогатов на федеральном уровне и разрешив подобную деятельность местным властям, правительство тем самым создало помимо Центрального банка десятки новых эмиссионных центров, контроль за объемами эмиссии которых оказался серьезно ослабленным. Фактическое создание государством мульти-

валютной системы привело к дифференциации цен на одни и те же товары и услуги.

Главными характеристиками квазиденежных инструментов являются их низкая ликвидность по сравнению с обычными деньгами и более высокие транзакционные издержки экономических агентов по операциям с ними. Длина расчетных цепочек между предприятиями значительно возросла, прозрачность расчетной системы резко ухудшилась, ценовые искажения стали приобретать гораздо большие масштабы. Одним из очевидных итогов массового распространения денежных суррогатов оказалось снижение как эффективности расчетной системы, так и общей эффективности национальной экономики.

Кроме того, правительство стало разрешать взимать с предприятий-должников налоги и налоговые недоимки в бюджет товарной продукцией, то есть фактически продукцией, не нашедшей спроса на рынке. Минфин и Минэкономики РФ приступили к организации товарно-расчетных цепочек между предприятиями, практически возвращаясь к не вполне еще забытой практике Госплана. В значительной степени благодаря этому поистине “второе дыхание” получил бартер. Его настоящее возрождение наступило весной 1995 г. - вскоре после начала массового предоставления правительством товарных кредитов сельскохозяйственным предприятиям. Начиная с мая прошлого года удельный вес бартерных операций в продажах промышленных предприятий стал расти особенно быстро.

Поистине апофеозом государственной политики, объективно ведущей к дальнейшей натурализации экономических связей, явились предложения о проведении осенью 1996 г. так называемых “товарных замыканий” налоговых задолженностей. Согласно готовящемуся указу президента, прием налогов и других платежей в бюджет в натуральной форме будет разрешен предприятиям топливно-энергетического комплекса, транспорта, пищевой, легкой, автомобильной промышленности, коммунального хозяйства. Одновременно появились предложения о создании специальной государственной компании, в обязанность которой вменяются сбор налоговых платежей в натуральной форме и их реализация за “живые” деньги.

По результатам обследования 1670 промышленных предприятий России, проведенного в январе 1996 г. Центром экономической конъюнктуры совместно с Высшей школой экономики, доля бартера, векселей и других видов квазиденежных инструментов в расчетах предприятий промышленности достигла 42%. В качестве основных причин, вынуждающих предприятия обращаться к альтернативным формам расчетов, в более 90% ответов были названы такие факторы, как высокий уровень налогообложения, слабость судебно-правовой системы, несовершенство системы расчетов, политическая нестабильность, необходимость обеспечения безопасности предприятия.

Таким образом, значительное ухудшение качества расчетной системы, ее заполнение денежными суррогатами, усиление натурализации и демонетизации российской экономики во многом являются результатом деятельности самого государства.

Российское государство и экономический рост

Несмотря на различия между рассмотренными кризисами, во всех случаях их важнейшими причинами являются само государство, его огромные размеры, его неэффективность. Именно превышение государственных расходов над государственными доходами приводит к росту бюджетного дефицита, а, следовательно, либо к инфляции, либо к увеличению государственного долга, либо к тому и другому одновременно, насыщает расчетную систему денежными суррогатами, ведет к натурализации хозяйственных связей, демонетизации экономики. Именно бремя неререформированного российского государства спровоцировало возникновение и обострило течение этих и ряда других кризисов, именно оно блокирует начало экономического роста.

Как можно оценить воздействие государства на экономику? Для этого необходимо сравнить, с одной стороны, размеры государства, выражающиеся в объеме контролируемых им финансовых ресурсов, а с другой - изменение экономической эффективности в зависимости от размеров государства. В качестве показателя эффективности воспользуемся темпами экономического роста.

Таким образом, доход (ущерб) от деятельности государства является функцией от двух факторов: объема контролируемых государством ресурсов и степени эффективности (неэффективности) их использования. Характер воздействия государственной деятельности на эффективность (неэффективность) национальной экономики можно оценить косвенным образом - по масштабам роста (сокращения) национального продукта в результате увеличения (снижения) государственных расходов.

Размеры финансовых ресурсов, контролируемых государством, зависят от вменяемых государству функций, от объема государственных обязательств, от признаваемых за государством полномочий. С макроэкономической точки зрения государство воздействует на экономику тройным образом.

Во-первых, в лице своих законодательных, исполнительных и судебных органов государство устанавливает законы, нормы, правила, ограничения, разрешения, запрещения, исключения из правил, разрешает возникающие споры, налагает взыскания и т.п. Выступая в качестве регулятора поведения экономических субъектов, государство тем самым воздействует на движение частных финансовых ресурсов. В этом случае доход (ущерб) от государственного регулирования равен разнице между суммарными доходами и суммарными расходами частного сектора, вынужденного соответствовать требованиям, устанавливаемым государством.

Проведенные в последнее время расчеты показали, что, например, в США суммарные финансовые потери частных компаний от государственного регулирования возросли с 40% суммы федеральных расходов в 1988 г. до примерно 44% в 1995 г.², что составляет около 10% ВВП.

² Economist, July 27, 1996, p. 20.

В России, стране с менее либеральным (по сравнению с США) экономическим законодательством, эти потери, надо полагать, не меньше американского показателя.

Во-вторых, часть ресурсов, изымаемых из частного сектора с помощью налогов и займов, государство в соответствии с избранными критериями вновь возвращает в негосударственный сектор, тем самым их перераспределяя. В этом случае доход (ущерб) от перераспределения государством финансовых ресурсов заключается в повышении (снижении) эффективности использования перераспределенных ресурсов по сравнению с возможной эффективностью их использования без его вмешательства. Объем перераспределяемых таким образом ресурсов находит наиболее точное отражение в суммарной величине государственных трансфертов и инвестиций. За последние годы их объем сократился с 52,4% в 1992 г. до 10,3% в 1996 г. (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Государственные расходы в % к ВВП

Показатели	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. оценка
По уровням бюджетной системы					
Государственные расходы всего	71,1	49,2	50,2	39,7	43,4
Федеральный бюджет, включая внебюджетные расходы	47,3	23,2	25,0	17,3	20,2
Местные бюджеты	11,1	14,5	15,8	14,7	15,5
Консолидированный бюджет	58,4	37,7	40,8	32,0	35,7
Внебюджетные фонды	12,7	11,5	9,4	7,7	7,7
По основным элементам					
Государственные расходы всего	71,1	49,2	50,2	39,7	43,4
Государственное потребление	16,2	22,4	27,6	24,0	26,0
Обслуживание и погашение государственного долга,	2,5	2,0	4,3	4,1	7,1
в том числе внешнего	1,9	1,4	1,6	1,8	1,5
Государственные трансферты и инвестиции	52,4	24,8	18,3	11,6	10,3

Источники: Госкомстат РФ, расчеты ИЭА по данным Минфина РФ, МВФ, Всемирного банка, Синельников С. Бюджетный кризис в России: 1985-1995 годы. М., 1995; Финансовая стабилизация в России. М., 1995.

В-третьих, часть изымаемых из частного сектора ресурсов государство использует на свое содержание и производство общественных благ - услуг в сферах обороны, внешней политики, внутреннего порядка, безопасности, судебной системы, осуществляя тем самым государственное потребление. В этом случае экономический ущерб от деятельности государства будет эквивалентен сумме дополнительного государственного потребления сверх уровня, необходимого для производства общественных благ, и дополнительных трансакционных издержек, которые частный сектор вынужден нести в силу либо от-

сутствия производства, либо низкого качества произведенных государством общественных благ.

Если, например, для производства общественных благ необходимо затратить 10% ВВП, а фактически использовано 15%, это означает, что ресурсы, эквивалентные 5% ВВП, утрачены для национальной экономики. С другой стороны, если частные компании вынуждены увеличивать расходы на обеспечение безопасности своих сотрудников, прибегать к услугам рэкета для разрешения хозяйственных конфликтов, предпринимать специальные усилия, чтобы избежать инфляционного налогообложения, или выстраивать особую расчетную цепочку для использования квазиденежных инструментов, то все это свидетельствует о некачественном исполнении государством своих прямых обязанностей по производству благ, потребляемых всем обществом. Соответствующие затраты частных компаний - прямой экономический ущерб от деятельности и/или бездеятельности государства.

Расходы на государственное потребление, обслуживание и погашение государственного внешнего долга, а также транзакционные издержки частных компаний, компенсирующие неэффективность исполнения государством его функций, являются прямым вычетом из национальных производственных ресурсов. Эта часть деятельности государства имеет для экономического развития наиболее негативные последствия. Именно связанные с ней государственные расходы в последние годы имели отчетливую тенденцию к росту. Уровень государственного потребления в России повысился с 16,2% ВВП в 1992 г. до 24-28% в 1994-1996 гг. (табл. 6). С учетом расходов на обслуживание и погашение внешнего долга, а также реальных оценок объема транзакционных издержек национальные производственные ресурсы ежегодно не досчитывались от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{3}$ валового внутреннего продукта.

Таким образом, суммарные ресурсы, контролируемые государством (без учета расходов частного сектора на соответствие требованиям государственного регулирования), находят свое отражение в величине государственных расходов. Согласно данным Министерства финансов РФ, а также оценкам внебюджетных расходов, суммарные ресурсы, перераспределяемые через государственную бюджетную систему (федеральный бюджет, местные бюджеты, внебюджетные фонды), в 1992-1996 гг. составляли от 40 до 71% ВВП (табл. 6). При этом тенденции постепенного снижения государственной нагрузки на экономику, отмечавшиеся в 1993 и 1995 гг., сменялись попятным движением в последующие годы - в 1994 и 1996 гг.

Оценив размеры государства, мы можем проверить теперь, воздействует ли государственная нагрузка, и, если да, то в каком направлении и в какой степени на эффективность национальной экономики. Для этого сравним величины дефицита государственного бюджета и государственных расходов с темпами прироста ВВП (рис. 1 и 2). Самые значительные размеры дефицита бюджета и государственных расходов в 1992 г. сопровождалась самым глубоким спадом производства. Их уменьшение в 1993 г. способствовало сокращению размеров спада. Новое увеличение и дефицита, и государственных расходов в 1994 г. привело к новому витку падения производства.

Дефицит консолидированного бюджета и темпы прироста ВВП

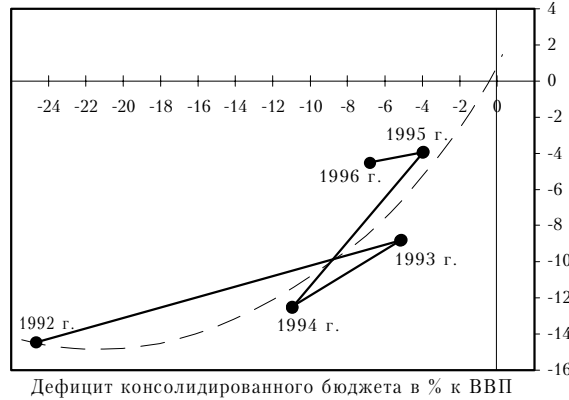


Рис. 1

Государственные расходы и темпы прироста ВВП

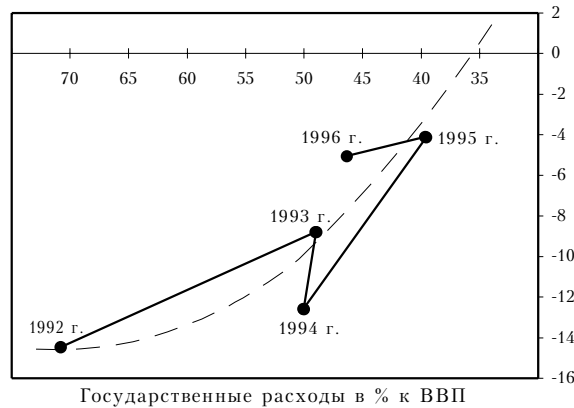


Рис. 2

Резкое сокращение масштабов государственной деятельности в 1995 г. способствовало значительному уменьшению спада производства. Наконец, в 1996 г. вновь возросли и бюджетный дефицит, и государственные расходы. Итогом явилось очередное увеличение темпов снижения ВВП.

Хотя количество наблюдений не является достаточным для формулирования строгой закономерности, тем не менее обнаруживается отчетливая обратная связь между масштабами государственной активности и темпами экономического роста. На рисунках точки, соответствующие каждому году, лежат в пределах несколько изогнутой полосы (коридора), протянувшейся из левого нижнего угла рисунка в правый верхний. При этом значения коэффициентов корреляции для обоих трендов оказываются весьма высокими - около 0,8. Тем самым отрицательная зависимость между масштабами государственной деятельности и уровнем экономической эффективности, сформули-

рованная выше, получает наглядное графическое подтверждение. Чем выше бюджетный дефицит и чем больше государственные расходы, тем, как правило, глубже спад. Уменьшение же бюджетного дефицита, как и государственных расходов, приводит к снижению темпов экономического спада.

Обе кривые лежат в сфере отрицательных значений роста ВВП. Поэтому особый интерес на рис. 1 и 2 представляют точки пересечения соответствующих кривых с осью ординат. Расположение этих точек позволяет ответить на вопрос, при каких уровнях бюджетного дефицита и государственных расходов экономический спад может прекратиться. В соответствии с данными обоих рисунков в российских условиях для этого необходимо снижение размеров бюджетного дефицита до 0,6% ВВП и государственных расходов - до 36% ВВП.

Для того чтобы обеспечить начало экономического роста с темпами прироста валового внутреннего продукта не менее 1% в год, необходимо добиться сбалансирования бюджета и сокращения государственных расходов до 35% ВВП. Каждый дополнительный процент прироста валового внутреннего продукта может быть получен за счет сокращения государственных расходов не менее чем на 1% ВВП и увеличения бюджетного профицита не менее чем на 0,6% ВВП. Согласно этой модели, повышение темпов экономического роста в России до 5-6% ежегодно требует сокращения совокупных государственных расходов до 28-29% валового внутреннего продукта и повышения профицита консолидированного бюджета до 2,5-3,0% ВВП.

Международные сопоставления

Насколько тяжело бремя нынешнего российского государства? В общественной дискуссии по этому поводу довольно широко распространена точка зрения, согласно которой государственные расходы в России в настоящее время являются небольшими и существенно уступают соответствующим показателям многих развитых стран. Поэтому дальше сокращать расходы “просто некуда”.

Чтобы проверить это положение, обратимся к международным сопоставлениям. Все государственные расходы в России в 1992-1996 гг. составляли в среднем 50,7% ВВП. В 1975-1995 гг. уровень государственных расходов относительно ВВП в подавляющем большинстве стран-членов ОЭСР был существенно ниже, чем в России. Лишь в четырех странах с многолетними социал-демократическими традициями - Швеции, Нидерландах, Дании и Бельгии - соответствующий показатель превышал российский, а в Норвегии и Австрии был к нему близок.

В среднем для всей группы высокоразвитых стран уровень государственных расходов - 45,7% ВВП - оказался ниже, чем в России. В то же время по уровню экономического развития (ВВП на душу населения по паритетам покупательной способности валют) Россия более чем в три раза отстает от высокоразвитых стран. Таким образом, обладая значительно меньшим экономическим потенциалом (на душу на-

селения), российская экономика вынуждена нести более тяжелое бремя государственных расходов. Неудивительно поэтому, что по сравнению с положительными темпами прироста ВВП в высокоразвитых странах (2,6%) в России наблюдался тяжелый экономический кризис - темпы экономического роста были отрицательными (-9,0%).

Попутно следует отметить действие в группе высокоразвитых стран той же самой закономерности, которая присуща России: чем выше государственные расходы, тем ниже темпы экономического роста и наоборот. В подгруппе стран с наиболее высоким уровнем государственных расходов (более 50% ВВП) отмечаются в среднем наименьшие темпы экономического роста (2,2% в год). Подгруппе стран со средним (для высокоразвитых стран) уровнем государственных расходов (между 40 и 50% ВВП) присущи более высокие темпы экономического роста (2,6% в год). Наконец, самый динамичный рост демонстрируют страны с наименьшим уровнем государственных расходов в ВВП (40% и менее) - 2,8% в среднем в год.

В силу более чем трехкратного разрыва по уровню экономического развития сравнение России с высокоразвитыми странами по размерам государственных расходов (как и по многим другим показателям) не совсем корректно. Чтобы получить более адекватное представление о размерах непосильного для российской экономики бремени государственных расходов, ее надо сравнивать со странами аналогичного уровня экономического развития (например, ЮАР, Таиланд, Бразилия, Уругвай, Чили, Колумбия, Турция).

Величина государственных расходов ни в одной из этих стран не превышает 36% ВВП, в большинстве из них - не более 30%, а в среднем она составляет всего 26,8% ВВП. Такое ограниченное бремя государства позволяет им поддерживать темпы прироста валового внутреннего продукта в среднем на уровне 3,6% в год, а темпы его прироста на душу населения - на уровне 1,8%.

В группе среднеразвитых стран обнаруживается действие той же самой закономерности, которая была отмечена нами на примерах России и высокоразвитых стран. Более высокий уровень государственных расходов приводит к замедлению экономического роста и наоборот. В подгруппе среднеразвитых стран с уровнем государственных расходов, превышающих 30% ВВП, отмечаются в среднем самые низкие темпы экономического роста (0,9% прироста ВВП в год), причем темпы его прироста на душу населения - отрицательные (-0,4%). Подгруппе стран с более низким уровнем государственных расходов (от 26 до 30% ВВП) присущи более высокие темпы экономического роста (2,6 и 0,6% соответственно). Наконец, самые высокие темпы экономического роста (5,3 и 3,4%) отмечаются в подгруппе стран с самым низким уровнем государственных расходов (менее 26% ВВП).

По сравнению со средними показателями по этой группе стран Россия незначительно отстает от них по уровню ВВП на душу населения, но почти вдвое опережает их по доле государственных расходов в нем. Наличие огромного бремени государственных расходов лишает национальную экономику инвестиционных ресурсов и ведет к продолжению экономического спада.

“Идеальная модель” государственных расходов для России

Нынешнее бремя государственных расходов отечественная экономика выдержать не в состоянии. Для того чтобы вырваться из тисков экономического кризиса, обеспечить начало экономического роста, есть практически единственное средство - сокращение государственных расходов, снижение государственного потребления, сужение сферы деятельности государства. И анализ текущей экономической ситуации в России, и международные сопоставления свидетельствуют, что нынешний объем государственных расходов должен быть сокращен. Насколько?

Ответ на этот вопрос зависит от многих факторов, но прежде всего от желаемых темпов экономической динамики. Если целью государственной политики является поддержание нулевых темпов роста, то, согласно нашей модели, описывающей зависимость экономического роста от масштабов государственной деятельности, государственные расходы в России должны быть сокращены до 36% ВВП. Если целью политики являются положительные и тем более высокие темпы экономического роста, то государственные расходы должны быть сокращены в еще большей степени.

На наш взгляд, целью экономической политики, в меру амбициозной, но все же достаточно реалистичной, может стать достижение устойчивых темпов прироста валового внутреннего продукта в размере 5-6% в год в течение длительного периода. Чтобы достичь таких темпов, расходы по нашей модели должны быть сокращены до 28-29% ВВП. Международные сопоставления показывают, что такой темп роста для среднеразвитых стран оказывается возможным лишь при снижении государственных расходов до 25-26% ВВП. Видимо, именно этот уровень можно считать необходимым для достижения поставленной цели.

Большое государство не может быть эффективным. Необходимое снижение государственных расходов и государственного потребления невозможно без радикального сокращения объема государственных обязательств, без отказа от многих из них, без проведения в большинстве сфер радикальных реформ. Для этого государству надо определиться с тем, за что оно может и должно нести ответственность, а за что - нет, что в любом случае должно находиться в сфере ответственности частного сектора. Критерий здесь простой и ясный - государство призвано финансировать производство действительно общественных благ, то есть только тех благ, которые потребляются всем обществом, а не его отдельными группами или индивидами. В таком случае за государством остается реализация лишь нескольких важнейших общественных функций - национальная оборона, внешняя политика, внутренний порядок, судопроизводство, обеспечение прав собственности, базовое здравоохранение, среднее образование, сохранение важнейших культурных ценностей, поддержка фундаментальной науки, обслуживание государственного долга. Все остальные государственные обязательства должны быть приватизированы.

В практическом плане это означает проведение экономической политики, нацеленной на радикальное сокращение государственных расходов, ликвидацию бюджетного дефицита и превышение государственных доходов над государственными расходами, постепенное погашение государственного долга, проведение реформ - пенсионной, военной, аграрной, коммунальной, - сокращение государственных инвестиций, прекращение эмиссии денежных суррогатов, проведение мирной внешней и внутренней политики.

Естественно, встает вопрос, в какой степени сокращение должно затронуть различные статьи расходов, какой должна стать “идеальная модель” структуры государственных расходов. Для этого сравним структуру расходов в России в последние годы со структурой государственных расходов некоторых довольно быстроразвивающихся стран - США, Японии, Сингапура и Китая (табл. 7). Обращает на себя внимание, во-первых, тот факт, что государственные расходы относительно ВВП во всех этих странах значительно ниже, чем в России. Во-вторых, в очередной раз подтверждается обратная зависимость между масштабами государственной деятельности и темпами экономического развития. США с самым высоким показателем относительного бремени государственных расходов (36,1% ВВП) имеют самые низкие (среди этой группы стран) темпы экономического роста (2,7% в год). При уменьшении размеров государственного вмешательства темпы роста возрастают. Они становятся максимальными (8,9% в год) в Китае - стране с самым низким уровнем государственных расходов в ВВП (16,0%).

Более детальный анализ показывает, что практически по каждой статье расходов российские показатели существенно превосходят показатели быстроразвивающихся стран. Особенно велико такое превышение по статьям расходов на экономику, социальное обеспечение, управление, оборону, обслуживание государственного долга. Приведение российских показателей в соответствие с зарубежными аналогами позволяет определить основные направления сокращения государственных расходов.

Исходя из данных по четырем быстроразвивающимся странам, скорректированных на особенности российского развития последних лет (в частности, невозможность обойтись в обозримой перспективе без значительных расходов на обслуживание государственного долга), была построена “идеальная модель” государственных расходов для России (табл. 8). Различия между структурой расходов по “идеальной модели” и структурой фактических государственных расходов в среднем в 1992-1996 гг. и в 1996 г. определяют масштабы необходимых сокращений.

Таким образом, перед ответственным правительством, стремящимся к преодолению экономического спада, стоит задача радикального сокращения государственных расходов. По сравнению с фактическим уровнем 1996 г. все государственные расходы должны быть снижены не менее чем на 17% ВВП, в том числе на социальное обеспечение - на 8,6, экономику - на 3,2, управление - на 2,1%. Размеры государственного потребления должны быть сокращены до уровня, не превышающего 10% ВВП.

Структура государственных расходов в России и в некоторых быстроразвивающихся странах

	Россия					США 1992 г.	Япония 1991 г.	Сингапур 1993 г.	Китай 1993 г.
	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г. (оценка)				
В % к ВВП:									
Государственные расходы всего	71,1	49,2	50,2	39,7	43,4	36,1	34,2	17,9	16,0
Управление	1,8	2,4	3,0	3,6	3,6	1,8	4,2	1,0	1,6
Оборона	4,5	4,2	4,6	2,9	3,0	5,0	1,0	5,2	1,2
Наука	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,5	0,1	0,2	0,5
Культура, образование, здравоохранение, в том числе:	6,6	7,8	8,5	6,4	7,6	9,7	6,2	4,3	2,3
образование	3,6	4,1	4,5	3,4	4,4	5,9	5,0	3,1	1,6
здравоохранение	2,5	3,1	3,2	2,4	2,7	2,5	1,3	0,8	...
Социальное обеспечение	9,3	9,0	10,0	9,1	10,6	12,4	5,4	0,3	0,2
Экономика	40,3	19,4	15,8	10,3	8,2	4,4	8,8	6,9	7,3
Обслуживание государственного долга	2,5	2,0	4,3	4,1	7,1	4,2	5,0	0	0,3
Прочие	5,5	3,7	3,4	3,0	2,9	0	3,6	0	2,5
Государственное потребление	15,7	22,2	28,1	24,0	26,0	18,7	9,1	9,2	9,8
Справочно:									
Темпы прироста ВВП в 1975-1995 гг.,%	-14,5	-8,7	-12,6	-4,0	-5,0	2,7	3,4	7,8	8,9
Темпы прироста ВВП в 1975-1995 гг. на душу населения, %	-14,6	-8,6	-12,4	-3,9	-4,9	1,7	2,8	6,3	7,3

Источники: Министерство финансов РФ; Statistical Abstract of the US; Japan Statistical Yearbook; Yearbook of Statistics Singapore; China Statistical Yearbook.

"Идеальная" модель структуры государственных расходов для России

	В среднем:		Россия ("идеальная модель")	Необходимое сокращение расходов по сравнению с:	
	Россия в 1992-1996 гг.	По 4 странам		1992-1996 гг.	1996 г.
В % к ВВП:					
Государственные расходы всего	50,7	26,6	26,5	24,2	16,9
Управление	2,9	2,2	1,5	1,4	2,1
Оборона	3,8	3,1	2,5	1,3	0,5
Наука	0,4	0,3	0,5	-0,1	-0,2
Культура, образова- ние, здравоохранение, в том числе:	7,4	5,6	8,0	-0,6	-0,4
образование	4,0	3,9	4,5	-0,5	-0,1
здравоохранение	2,8	1,1	3,0	-0,2	-0,3
Социальное обес- печение	9,6	4,6	2,0	7,6	8,6
Экономика	18,8	6,9	5,0	13,8	3,2
Обслуживание госу- дарственного долга	4,0	2,4	5,0	-1,0	2,1
Прочие	3,7	1,5	2,0	1,7	0,9
Государственное по- требление	23,2	11,7	10,0	13,2	16,0
Справочно:					
Темпы прироста ВВП в 1975-1995 гг.,%	-9,0	5,7	5-6		
Темпы прироста ВВП в 1975-1995 гг. на душу населения, %	-8,9	4,5	5-6		

Источник: ИЭА.

Последовательное проведение такой политики позволит снизить бремя государства, уменьшить налоговую нагрузку на частный сектор, повысить эффективность отечественной экономики, начать устойчивый и динамичный экономический рост, который только и может обеспечить повышение благосостояния граждан нашей страны. Не удастся этого сделать - тогда регулярные оптимистические прогнозы о начале роста экономики будут по-прежнему оборачиваться разочарывающими сводками о продолжении экономического кризиса.