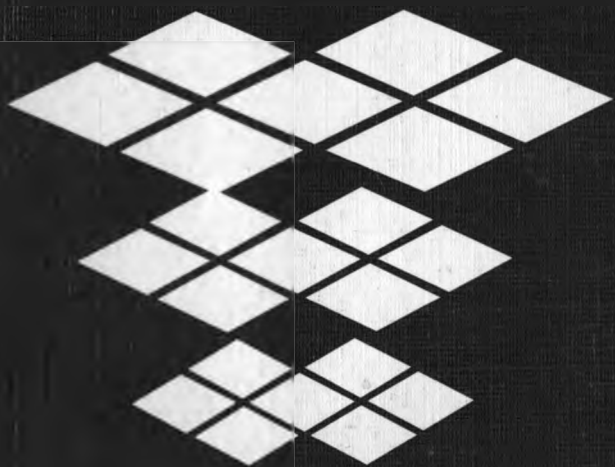


Г.А. Ковалева
Э.В. Пешина

*Финансовые ресурсы
федерального бюджета
России*



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Уральский государственный экономический университет

Г.А.Ковалева, Э.В.Пешина

Финансовые ресурсы федерального бюджета России

Екатеринбург
1999

ББК 65.261.3 (2 Рос)

К 56

Рецензенты:

О.А.Романова – д-р экон. наук, профессор ИЭ УрО РАН;
научно-исследовательский Центр проблем федерализма
Института философии и права УрО РАН

Ответственный за выпуск:

В.П.Иваницкий – д-р экон. наук, профессор УрГЭУ

Ковалева Г.А., Пешина Э.В.

К 56 Финансовые ресурсы федерального бюджета России
/ Отв. ред. – акад. В.П.Иваницкий. Екатеринбург: Изд-во
Урал. гос. экон. ун-та, 1999. – 208 с.

В монографии рассматриваются теоретические и практические вопросы формирования и функционирования бюджетной системы России. Особое внимание уделено проблемам становления российской модели бюджетного федерализма, межбюджетным отношениям. Работа акцентирует внимание на этих проблемах и предлагает некоторые варианты решения на основе глубокого анализа.

Издание предназначено научным работникам, преподавателям и аспирантам.

ББК 65.261.3 (2 Рос)

К 0605010204 – 5307
3П6(03) – 1999 - Без объявл.

© Ковалева Г.А., Пешина Э.В.,
1999

© Уральский государственный
экономический университет,
1999

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1

Бюджетное устройство России

1.1. Общие положения российского бюджетного федерализма	4
1.2. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации	31
1.3. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации	51

Глава 2

Финансовые ресурсы федерального бюджета

2.1. Формирование доходной части бюджета	68
2.1.1. Характеристика налоговых доходов бюджета	72
2.1.2. Неналоговые доходы бюджета	89
2.1.3. Доходы целевых бюджетных фондов	95
2.2. Особенности структуры расходов федерального бюджета	101
2.2.1. Государственная поддержка экономики	105
2.2.2. Финансовое обеспечение социальной сферы	110
2.2.3. Национальная оборона	116
2.2.4. Государственное управление и правоохранительная деятельность	119
2.3. Инвестиционная сфера в российской экономике	123
2.4. Регулирование бюджетного дефицита и управление государственным долгом	135
2.5. Общие принципы исполнения бюджетных показателей	143

Глава 3

Межбюджетные отношения в Российской Федерации

3.1. Особенности финансовой поддержки территорий	158
3.2. Анализ социально-экономического положения и бюджетной обеспеченности регионов	176

Глава 4

Программный подход к социально-экономическому развитию России

4.1. Программно-целевое регулирование экономики	184
4.2. Региональные программы социально-экономического развития	190

Литература	195
Приложения	201

Глава 1

Бюджетное устройство России

1.1. Общие положения российского бюджетного федерализма

Формирование бюджетной системы, отвечающей федеральному устройству новой России, является одним из важнейших условий укрепления ее территориальной целостности и преодоления социально-экономического кризиса.

Под влиянием политических, исторических и национальных факторов в мире сложилось множество бюджетных систем. Типы моделей бюджетного федерализма за рубежом уже получили свое определение. Согласно группировке стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), произведенной английскими специалистами Г.Хьюзом и С. Смитом, на основе таких признаков, как схожесть подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенности философии бюджетного федерализма, соотношение ролей центральных и субнациональных властей, 19 стран ОЭСР были разбиты на четыре группы [86]. В *первую* включены три федеративных (Австралия, Канада, США) и два унитарных (Великобритания и Япония) государства. Данная группа характеризуется относительно большей самостоятельностью региональных и местных властей, опирающейся на широкие налоговые полномочия. Во *вторую группу* вошли страны Северной Европы: Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия; для них характерна особенно высокая доля участия нецентральных властей в финансировании социальных расходов. К *третьей* отнесены федеративные страны Западной Европы: Австрия, Германия, Швейцария, отличающиеся автономностью бюджетов разных уровней в сочетании с развитой системой сотрудничества. И в *четвертую* – южные и западные европейские страны: Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Порту-

галия и Испания, характеризующиеся значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета.

Как показывает международный опыт федеративных государств, имеется несколько группировок моделей федеративных межбюджетных отношений, в частности в одной из них выделены две основные модели.

Первая – дуалистическая модель, или модель двух равноправных партнеров – федеративного центра и субъектов федерации, действующих в рамках своих полномочий, в которой полномочия местного самоуправления в значительной мере определяются субъектом федерации.

Вторая – корпоративная модель, в которой местное самоуправление является третьим равноправным партнером и в которой функции разных бюджетных уровней тесно переплетены.

Первая модель характерна, например, для Канады, Индии, вторая – для США и Бразилии. Специфика модели межбюджетных отношений во многом определяет формы и инструменты бюджетного вертикального и горизонтального выравнивания.

В экономической литературе выделяют также следующие две модифицированные модели бюджетного федерализма, нашедшие широкое распространение.

Первая – децентрализованная модель, обладающая следующими основными особенностями:

из трех главных функций государственных органов власти и управления – макроэкономической стабилизации, перераспределения национального дохода и производства государственных товаров и услуг – первые две относятся к сфере деятельности центрального правительства, а третья делится между уровнями власти, но считается важнейшей в деятельности субнациональных правительств, что в целом соответствует оптимальной теоретической модели бюджетного федерализма;

наделение разных уровней власти полномочиями по налогообложению происходит в соответствии с указанным распределением функций. Налоговыми источниками центрального бюджета становятся подоходные налоги на физических и юридических лиц, а также таможенное и акцизное обложение, тогда как

субнациональные бюджеты довольствуются второстепенными источниками — налогами на товары и услуги, имущество и земельные участки,

признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Проблема устранения острых горизонтальных диспропорций решается, главным образом, путем предоставления целевых грантов, которые обычно выражаются в форме прямых трансфертов нуждающимся категориям населения.

Вторая — кооперативная модель [87], для которой характерно следующее:

сравнительно более широкое участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что ведет к более тесному бюджетному сотрудничеству региональных и центральных государственных структур;

повышение значимости региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе национальных,

активная политика горизонтального бюджетного выравнивания, повышенная ответственность центра за состояние региональных государственных финансов.

Наконец, это может выражаться в высокой степени централизации управления и превращении региональных властей фактически в агентов центральных структур.

Классификация стран по вышеназванным моделям следующая: кооперативную модель бюджетного федерализма использует большинство европейских государств, и прежде всего Скандинавские страны, децентрализованную — США.

Прежде чем рассмотреть складывающийся в России тип бюджетного федерализма, важно определить данное понятие и его функции. В экономической литературе даются различные его толкования, причем специалисты за рубежом и в России не могут прийти к одному знаменателю.

Мэтр американской политологии, директор Центра федеральных исследований Д.Элзар дает следующее определение: «Федерализм — распределение реальной власти между несколь-

кими центрами, которые для достижения общих целей должны вырабатывать совместные соглашения» [83].

Австралийский ученый Wheare К. (его исследование «Федеративное управление» является классическим пособием по федерализму в североамериканских университетах) акцентирует внимание на «методике разделения полномочий, в соответствии с которой и центральное, и региональное правительство, каждое в своей области, оставалось бы полностью самостоятельным и независимым» [88]. Таким образом, автор сделал упор на недопустимости какого-либо нарушения юрисдикции того или иного уровня власти в рамках федеративного государства.

И.Г. Игудин утверждает, что «федерализм можно рассматривать как *отношения в государстве с федеративным устройством* между центральными органами власти и органами власти субъектов федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой они в наибольшей степени обеспечивают единство общественных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов федерации и входящих в них административно-территориальных образований» [44]. Бюджетный федерализм, по его мнению, выражает эти отношения на той же основе в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации, а также внутри последних между региональным бюджетом и местными бюджетами.

А.Лавров определяет бюджетный федерализм как «*систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса*» [51]. Согласно данному определению им выделяются пять принципов бюджетного федерализма: самостоятельность бюджетов разных уровней; законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления; соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям; нормативно-расчетные

(формализованные) методы регулирования межбюджетных отношений и предоставление финансовой помощи; наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями власти и управления.

В.И. Птицын предлагает свое модифицированное определение, данное в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ» [11]: «Бюджетный федерализм – это отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, а также с органами местного самоуправления, возникающие в ходе бюджетного процесса, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств, исходя из принципа сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы» [61]. Согласно определению автор выделяет восемь принципов бюджетного федерализма: сочетание интересов на всех уровнях власти; распределение налогов на постоянной основе между звеньями бюджетной системы; выравнивание посредством бюджетного регулирования до минимально необходимого уровня душевых бюджетных доходов территорий, не имеющих достаточного налогового потенциала; выравнивающее развитие отстающих по объективным причинам территорий до минимально необходимого уровня; создание условий для повышения заинтересованности территорий в зарабатывании собственных бюджетных средств; взаимная ответственность между звеньями бюджетной системы; ясность и гласность межбюджетных отношений; максимальное сокращение встречных финансовых потоков.

Заслуживает внимания определение О.В. Богачевой: «Бюджетный федерализм – это автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах» [27], в котором ею выделяются три главных составляющих (функции) бюджетного федерализма: четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными ресурсами; сглаживание вертикальных и

горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов.

Сознавая, что «для выполнения условий автономности между входящими в состав системы регуляторами устанавливаются перекрестные связи (вертикальные и горизонтальные), которые позволяют стабилизировать изменения регулируемых величин при изменении одной из них, несмотря на то, что все величины связаны между собой через регулируемый объект» [30], данное О.В. Богачевой определение в большей степени относится к оптимальной теоретической модели бюджетного федерализма (объем доходных полномочий бюджетов федерации должен полностью соответствовать объему ответственности по расходам, закрепленным за данным уровнем власти), которой в мировой практике не существует. В то же время «автономия означает определенную степень децентрализации, однако меньшую, чем в федеративном государстве» [30].

В соответствии с вышеприведенными определениями следует вспомнить основные типы формирования бюджетных систем: одноканальный («котловой»), многоканальный («веерный») и комбинированный.

Первый тип формирования бюджетов – одноканальный – предполагает полную экономическую автономию регионального бюджета. Все отчисления от прибыли предприятий, налоги с населения и другие доходы полностью аккумулируются низовым территориальным звеном. Бюджет каждого следующего территориального уровня имеет дело только с бюджетом предыдущего уровня, но не с отдельными хозяйствующими субъектами. Размер отчислений, ставки налогов законодательно устанавливаются таким образом, чтобы собранных средств хватило на нужды территорий всех уровней.

Второй тип формирования бюджетной системы – многоканальный («веерный») – предусматривает непосредственную связь хозяйствующих субъектов с бюджетами всех уровней по нормативам, установленным для каждого из них. Модификацией второго типа является установление твердых сумм поступлений в нижестоящий бюджет вместо нормативов отчислений от разных

видов доходов. Достоинством этого способа является его способность повышать устойчивость доходной части низового бюджета. Однако вместе с этим снижается заинтересованность органов управления низового уровня в повышении эффективности деятельности предприятий.

При использовании третьего типа – *комбинированного* – бюджет формируется из двух частей: закрепленных доходов и отчислений от регулирующих общегосударственных налогов, нормативы которых установлены централизованно. При этом возможны различные варианты сочетания собственных и закрепленных источников доходов бюджета.

Более широкие возможности регулирования бюджетных средств в условиях неравномерного распределения их источников по территориям при одновременном сохранении стабильности нормативов отчислений открывает комбинированный способ формирования бюджета. Наконец, данный способ формирования бюджетов соответствует основному принципу бюджетного федерализма, предполагающему централизованное закрепление и распределение налогов. Для России он представляется наиболее приемлемым.

Впервые официальное определение бюджетного федерализма появилось в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации», характеризующем его как *«отношения между органами государственной власти, местного самоуправления, возникающие в ходе бюджетного процесса, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств, направленных на обеспечение целостности и единства бюджетной системы»* [11].

Определяя основной принцип бюджетного федерализма, можно согласиться с вариантом, представленным в проекте Бюджетного кодекса РФ (впоследствии изъятom при его принятии Государственной Думой 31 июля 1998 г.), за исключением небольших корректировок: «Принцип бюджетного федерализма означает наличие правовых отношений *между уровнями бюджетной системы* (в проекте между федеральным бюджетом и

бюджетами субъектов РФ), возникающих в связи с распределением и перераспределением доходов и расходов бюджетов».

В принятом Бюджетном кодексе отсутствуют понятия, относящиеся к бюджетному федерализму, хотя именно они и должны составлять главное направление совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Изъяты статьи, впервые официально определяющие бюджетный федерализм, его содержание и принципы. Таким образом, отсутствие законодательной фиксации понятия «бюджетный федерализм» дает возможность различного его толкования как в федеральном центре, так и в субъектах РФ.

В качестве примера можно привести различные толкования понятия «бюджетный федерализм», появляющиеся уже после принятия Бюджетного кодекса, причем претендующие на широкое использование и распространение: «Бюджетный федерализм – принцип построения бюджетных отношений, который позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления» [32]; «бюджетный федерализм – отношения между федеральной властью и властями национально-государственного и административно-территориального подразделения по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них» [32]. Авторы в рамках одного издания представили два понятия бюджетного федерализма, причем в первом случае рассматривают его как принцип, а во втором – как отношения.

Таким образом, в зарубежных и отечественных публикациях, несмотря на многочисленные интерпретации, нет емкого и краткого терминологического определения современного федерализма.

Определение понятия «бюджетный федерализм», его содержания, принципов важно для бюджетной практики России, так как они отражают направления реформирования бюджетной системы страны.

Авторы настоящей работы считают, что в приведенных трактовках понятия «бюджетный федерализм» нет концептуальной идеи бюджетного федерализма, отсутствует также законодательная основа бюджетных прав и полномочий.

На наш взгляд, бюджетный федерализм следует рассматривать как *самостоятельное функционирование звеньев бюджетной системы¹ и их взаимоотношения на основе конституционных бюджетных прав и полномочий.*

Это определение, на наш взгляд: 1) дает возможность отсечь все вторичные признаки бюджетного федерализма, которые конституируют не сам бюджетный федерализм как систему функционирования бюджетов, а категорию, органически связанную с первым, – бюджет; 2) позволяет недвусмысленно толковать органы государственной власти – как федерацию и ее субъекты; 3) отмечает единство правовой системы (в настоящее время налицо противоречие Конституции РФ подавляющему большинству положений Бюджетного кодекса РФ).

Самостоятельность бюджета определяют следующие признаки:

· обладание собственными доходами в тех размерах и на том уровне, которых было бы достаточно для финансирования расходов, определяемых с учетом государственных социальных стандартов;

· право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять бюджет;

· закрепление за звеньями бюджетной системы права определять направления использования бюджетных средств.

Используя общепринятый в мире коэффициент бюджетной самостоятельности бюджетов субнационального уровня, можно отметить, что Россия по этому показателю занимает одно из самых последних мест среди федеративных государств (0,33 в 1996 г.), намного уступая Колумбии и Пакистану (соответственно 0,50 и 0,53 в 1988 г.), не говоря о таких странах, как Бразилия,

¹ Бюджетная система состоит из трех уровней: федеральный бюджет РФ, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты.

Германия, Канада, США (соответственно 0,89; 0,79; 0,79; 0,88 в 1988 г.) [26].

Процесс выработки российской финансово-бюджетной политики и урегулирования федеративных отношений условно можно разделить на следующие этапы.

Первый – 1990-1991 гг. – период, когда становление бюджетного федерализма происходило в рамках *«стихийной децентрализации»* бюджетной системы. В 1990 г. был принят пакет союзных и республиканских законов, обусловивших коренную ломку старой бюджетной системы и установление новых финансовых взаимоотношений между центром и субъектами Федерации, между союзными и автономными республиками и местными Советами. Так, на союзном уровне были приняты законы СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

По СССР в целом на законодательном уровне было образовано более 53 тыс. самостоятельных бюджетов, дополняемых на каждом уровне еще системой централизованных и децентрализованных внебюджетных фондов (свыше 17 наименований). Впервые государственный бюджет был разделен по типу предреволюционных бюджетов на текущий бюджет и бюджет развития (ранее – чрезвычайный); при этом в первом, сбалансированном, были сконцентрированы все расходы, определенные на основе действующих норм и сложившегося уровня социальной обеспеченности, а во втором объединены все затраты, связанные с потребностями расширенного воспроизводства и централизованным финансированием новых социально-экономических мероприятий.

В данный период наблюдаются элементы бюджетного федерализма. При действовавшем порядке утверждения единого государственного бюджета СССР (включая и бюджеты союзных республик) органы государственной власти на любом уровне имели право самостоятельно утверждать бюджет и окончательно определять его объем по доходам и расходам с учетом установ-

ленных сверху показателей бюджетного регулирования и имевшихся у них финансовых возможностей. При этом в действовавшей в то время Конституции предусматривались для субъектов Союза широкие права, вплоть до выхода из состава Федерации (государство было провозглашено федеративным, хотя по существу являлось унитарным).

С распадом Союза ССР Россия обрела полный государственный суверенитет, сохранив свое прежнее, хотя бы даже самое формальное, федеративное устройство. На данном этапе этот вопрос особенно не обсуждался, а сама идея федерации как формы демократического государства за советские годы подверглась серьезной дискредитации. На этапе ранней федерализации модель российского федерализма практически однозначно проецировалась с административно-территориальным делением бывшей РСФСР¹, менее всего рассчитанной на то, чтобы когда-либо на деле стать основой государства федеративного типа.

В соответствии с законодательством РСФСР о формировании бюджетов в государственную бюджетную систему РСФСР как самостоятельные части включались: республиканский бюджет РСФСР; бюджеты республик, входящих в состав РСФСР; бюджеты городов республиканского подчинения; бюджеты автономных областей и округов; местные бюджеты. Принцип единства выражался в том, что все бюджеты, входившие в бюджетную систему РСФСР, организационно составляли единое целое, имели общую систему доходов и одинаковую направленность расходов.

Краткий анализ бюджетного законодательства позволяет сделать следующие выводы. Законом РСФСР «О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 г.» были внесены первые существенные коррективы в структуру доходной и расходной частей бюджета; предпринята попытка децентрализации бюджетного процесса путем закрепления за бюджетом каждого уровня собственной доходной базы и перемещения значительной час-

¹ В настоящее время субъектами Федерации стали не только все бывшие республики, области, края прежней РСФСР, но и разного рода автономные образования.

ти расходов в нижестоящие бюджеты, признана необходимость направления существенных бюджетных ассигнований на социальные нужды. Однако при всей значимости Закон являлся лишь первым шагом на пути перестройки бюджетных отношений.

Принятый 6 июля 1991 г. Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» закрепил следующее положение: **финансовые ресурсы местного хозяйства складываются из бюджетных и внебюджетных фондов, минимальный размер общей суммы которых определяется на основе «минимальной бюджетной обеспеченности» на одного жителя.** Данный Закон определил и собственную доходную базу местных бюджетов. В нем также закреплено, что суммы, образующиеся в результате перевыполнения доходов, остаются в распоряжении местных Советов, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению.

Следующим кардинальным шагом явилось принятие Закона РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (10 октября 1991 г.) [15]. Его концепция предусматривала: дальнейшую децентрализацию бюджетного процесса; перенесение центра тяжести бюджетной политики на решение социальных проблем; разработку долгосрочной бюджетной политики в соответствии с прогнозами и программами социально-экономического развития территорий; передачу функций по выработке бюджетной политики и контроля за исполнением и состоянием бюджета от исполнительных к представительным органам власти. В Законе был зафиксирован такой важный принцип, как самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. Однако в названном документе этот принцип проявлялся размыто, так как не были определены границы самостоятельности органа власти каждого уровня и механизм ее практической реализации. Вместе с тем при крайней неравномерности развития регионов РСФСР, их природно-климатических особенностях, различной роли в хозяйственном комплексе республики за бюджетом более высокого уровня сохранялось право частичного перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами последующего уровня.

В Законе РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», принятом 27 декабря 1991 г., было проведено деление всех налогов, взимаемых на территории РФ, на три вида: федеральные, региональные и местные. Иными словами, данным Законом была заложена основа разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов с целью обеспечения сбалансированности каждого бюджета.

Все вышеперечисленные и целый ряд других важных положений законов позволяют характеризовать их как важные документы, открывающие новый этап развития бюджетных отношений. В то же время в принятых в эти годы законах не были отражены вопросы формирования межбюджетных отношений, механизмы горизонтального и вертикального выравнивания бюджетной системы. Таким образом, на данном этапе были заложены основы для последующего развития законодательной базы в финансово-бюджетной сфере.

Второй – 1992-1993 гг. – период, в котором развитие бюджетного федерализма происходило в условиях *гипертрофированно фискальной* бюджетной политики. Суть ее заключалась в перераспределении различных налоговых источников между бюджетами разных уровней (федеральным, республиканскими, областными и местными) и установлении унифицированной доли отчислений в республиканский бюджет от регулирующих налогов, получаемых на территориях всех субъектов Федерации.

Фискальная политика определена как гипертрофированная, так как в РФ эта проблема до сих пор не решена. Фискальный федерализм предполагает реализацию принципа разделения налоговых полномочий между федеральной властью, региональной и местными органами самоуправления. Главная цель – распределение доходов между различными уровнями бюджетной системы на научной основе. Определенные бюджетные права субъектами Федерации и местными органами были получены, но трудно их назвать оптимальными, и уж тем более научно обоснованными.

В марте 1992 г. в России был подписан Федеративный договор, посвященный разграничению компетенции между Федерацией и ее субъектами (договор впоследствии – 10 апреля 1992 г. – был одобрен Съездом народных депутатов России). В этом договоре содержалось упоминание о том, что республики, входящие в состав России, являются суверенными государствами.

Принятие Федеративного договора повлекло за собой первое кардинальное изменение: в составе РФ были созданы новые субъекты Федерации, которых прежде, почти за 75 лет ее существования, не было. Такими субъектами стали административно-территориальные единицы: 6 краев, 49 областей, 2 города, а всего, следовательно, еще 57 субъектов Федерации. Это означало, что общее количество субъектов РФ, ранее равное 32, возросло почти в 3 раза и составило 89 единиц. Это кардинально повлияло на качественную характеристику всей Федерации.

Установление унифицированной доли отчислений в федеральный бюджет от регулирующих доходов, получаемых на территориях всех субъектов Российской Федерации, привело к существенной дифференциации бюджетной обеспеченности населения различных регионов России, что, в свою очередь, вызвало необходимость выделения некоторым из них дотаций и субвенций из федерального бюджета. Дифференциацию бюджетной обеспеченности 1992 г. можно проиллюстрировать следующими цифрами, тыс. р.: Калмыкия – 66; Нижегородская область – 28; Свердловская область – 42; Кемеровская область – 69 [71].

Принятие 15 июля 1992 г. Закона РФ «О субвенциях...» [7] означало попытку корректировки фактических поступлений в территориальные бюджеты в целях выравнивания финансовой обеспеченности территории, т.е. упорядочение процесса формирования и

движения трансфертов¹. Право на получение текущих субвенций по данному закону должны были получать те территории, у которых обеспеченность доходами, необходимыми для финансирования общегосударственных социальных расходов, превышала среднюю по РФ. Право на инвестиционные субвенции получали территории, представившие инвестиционный проект и получившие его одобрение в Министерстве экономики. Вступивший в действие с начала 1993 г. Закон не имел практического осуществления.

К концу 1992 г. насчитывалось 57 субъектов Федерации, имеющих дотационные бюджеты.

В 1993 г. бюджетная политика российского федерального центра претерпела определенные изменения. Чтобы уменьшить количество регионов, получающих дотации из бюджета Российской Федерации, и объемы взаимных расчетов между бюджетами всех уровней, пришлось отказаться от тотальной унификации отчислений регулирующих налогов. Однако такое частичное ослабление централизма не привело к гармонизации финансово-бюджетных отношений, – бюджетная политика требовала дальнейших корректив.

Попыткой ослабить гипертрофированный фискальный федерализм явилось принятие 15 апреля 1993 г. Закона РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» [13]. Цель вводимого Закона – обеспечение ре-

¹ По определению Постоянного Комитета Совета Европы по делам региональных и местных органов власти, трансферты (гранты) – это поступления финансовых средств из бюджетов одного уровня в бюджеты другого, кроме поступлений, выраженных в форме совместных (долевых) налогов и обычных ссуд. Поэтому разные формы федеральных платежей – дотации, субвенции, взаимные расчеты, инвестиционные и кредитные программы, по нашему мнению, следует рассматривать как единую систему целевых трансфертов.

гиональных и местных органов власти минимально необходимыми бюджетами – натолкнулась на отсутствие системы финансовых норм, учитывающих реальные потребности территориальных бюджетов. Бюджетное послание Президента РФ на 1993 г. установило ограниченный круг социальных и финансовых норм и нормативов бюджетного процесса, которые реально в 6-7 раз были меньше, чем расчетные цифры, основанные на оценке социальных затрат с учетом инфляционных скачков бюджетных расходов. Закон определил уровень закрепленных доходов местных бюджетов на уровне 60%. Если же местный бюджет «не дотягивал» до этого уровня, то вышестоящим Советам предоставлялось право пополнить его любыми регулирующими и закрепленными за ними видами бюджетных доходов. В Законе было закреплено положение о некоторых видах трансфертов – дотациях и субвенциях. Дотация была определена как сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня, когда закрепленных и регулирующих доходов не хватает для формирования минимального бюджета нижестоящего уровня; субвенция – как сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития территориального образования. Фактически дотации и субвенции использовались преимущественно в целях субсидирования хронически дефицитных регионов, в то время как органы местного самоуправления добивались исполнения ст.9 настоящего Закона – сохранения уровня закрепленных доходов не менее 60% общей суммы доходов бюджета.

Такое рассогласование плановых и расчетных нормативов приводило к недополучению средств бюджетами субъектов Российской Федерации и толкало их на путь «фесубликанизации», борьбы за финансовую самостоятельность.

Вологодская, Свердловская, Челябинская области, Приморский край предприняли попытки повышения своего статуса до уровня республики. Наиболее далеко по этому пути сумела продвинуться Свердловская область, где был проведен референдум, на котором население проголосовало за большую экономическую самостоятельность области, а в октябре 1993 г. Свердлов-

ским областным Советом народных депутатов была принята даже конституция Уральской Республики [71].

Главными причинами такого политического движения края и области называли стремление обрести равные с республиками экономические права, особенно при формировании бюджетов. Следует заметить, что такие области, как Свердловская и Челябинская около половины финансовых средств, мобилизуемых на территории, перечисляли в федеральный бюджет, хотя бюджетная обеспеченность населения этих областей находилась на среднероссийском уровне.

Выходом из сложившейся ситуации могла стать ускоренная реализация концепции паритетных финансовых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

На том этапе реализация принципа паритетности в финансово-бюджетной политике России, в части взаимоотношений между регионами и центром, означала равенство прав всех субъектов Федерации, а также итерационную последовательность составления, рассмотрения и утверждения бюджетов, предполагающую корректирующие права регионов. Однако принцип равенства всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти был закреплён в новой Конституции России, принятой в декабре 1993 г.

Третий – 1994-1995 гг. – период, в котором бюджетную политику можно охарактеризовать как *экспериментальный* бюджетный федерализм.

Концентрация производства и доходов в российских регионах не имеет мировых аналогов. Десять крупнейших регионов страны (из 89) вместе производят 44% валового внутреннего продукта, а 17 крупных – 58% [73].

Поскольку источники рыночного дохода оказались сконцентрированными в сравнительно небольшом числе регионов, то экономическое выживание остальной части страны требовало широкомасштабного внерыночного перераспределения национального дохода через федеральный бюджет.

Относительная стабилизация политической ситуации и укрепление позиций федерального центра дали возможность про-

вести в 1994 г. давно назревшую реформу межбюджетных отношений, в результате чего региональные органы власти и управления получили право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты; были предприняты шаги к установлению единых пропорций распределения основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы, внедрены нормативно-расчетные методы распределения федеральной помощи (трансфертов). Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.» в составе республиканского бюджета РФ на 1994 г. был образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Перед ним стояли следующие задачи: сделать межбюджетные отношения более «прозрачными» и справедливыми; руководствоваться единым подходом при определении размера финансовой помощи регионам, увязывая ее с объемом доходов, поступающих в федеральный бюджет.

Закон РФ «О федеральном бюджете на 1994 г.» (принятый 1 июля 1994 г.) [9] ввел два новых вида федеральных трансфертов регионам – формульные трансферты¹ субъектам Федерации, нуждающимся и особо нуждающимся. Статус нуждающегося в поддержке получает регион, у которого среднедушевой доход по бюджету ниже, чем в среднем по России; статус особо нуждающегося – регион, у которого собственных доходов и дополнительных средств, полученных из федерального бюджета, недостаточно для финансирования текущих расходов.

Конституционные основы российского федерализма предопределили характер третьего этапа развития бюджетных отношений. Конституция Российской Федерации закрепила равноправие всех ее субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч.4 ст.5), отнесла установление общих принципов налогообложения и сборов к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «и» ч.1 ст.72),

¹ Формульные трансферты – трансферты, величина которых рассчитывается по формулам.

предоставила всем субъектам право осуществлять, в пределах своей компетенции, законодательное регулирование (ст.67).

Таким образом, российская система федерализма содержит (рис. 1):

два «полюса» бюджетных потоков («полюс» федерального бюджета и «полюс» из 89 субъектов Федерации);

налоговый федерализм как систему федеральных, региональных и местных налогов;

блок финансовых трансфертов (Федеральный фонд финансовой поддержки);

блок взаимных расчетов;

блок федеральных программ;

блок целевых бюджетных фондов;

блок дотаций и субвенций.

Бюджетная система предусматривает бюджетное устройство на основе разграничения и самостоятельности бюджетов трех уровней: общего государственного федерального; бюджетов субъектов Федерации (республик, краев, областей, национальных автономных округов, городов федерального значения); местных бюджетов.

Конституционно были закреплены и разграничены бюджетные полномочия.

Полномочия РФ: федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; федеральный бюджетный процесс; федеральное бюджетное и налоговое законодательство.

Вместе с тем основные принципы и механизмы бюджетного федерализма и в новой Конституции остались не определенными, что породило новые проблемы.

Закон РФ «О федеральном бюджете на 1995 г.» был принят только 31 марта 1995 г., и впоследствии в течение финансового года подвергался корректировкам (22 августа и 27 декабря 1995 г.).

Хотелось бы обратить внимание на некоторые принципиальные положения бюджетной политики 1995 г., прежде всего с позиции субъектов Федерации. Имеются в виду попытки предусмотреть на 1995 г. направление в федеральный бюджет части поступлений от подоходного налога с физических лиц (в объеме 15% от

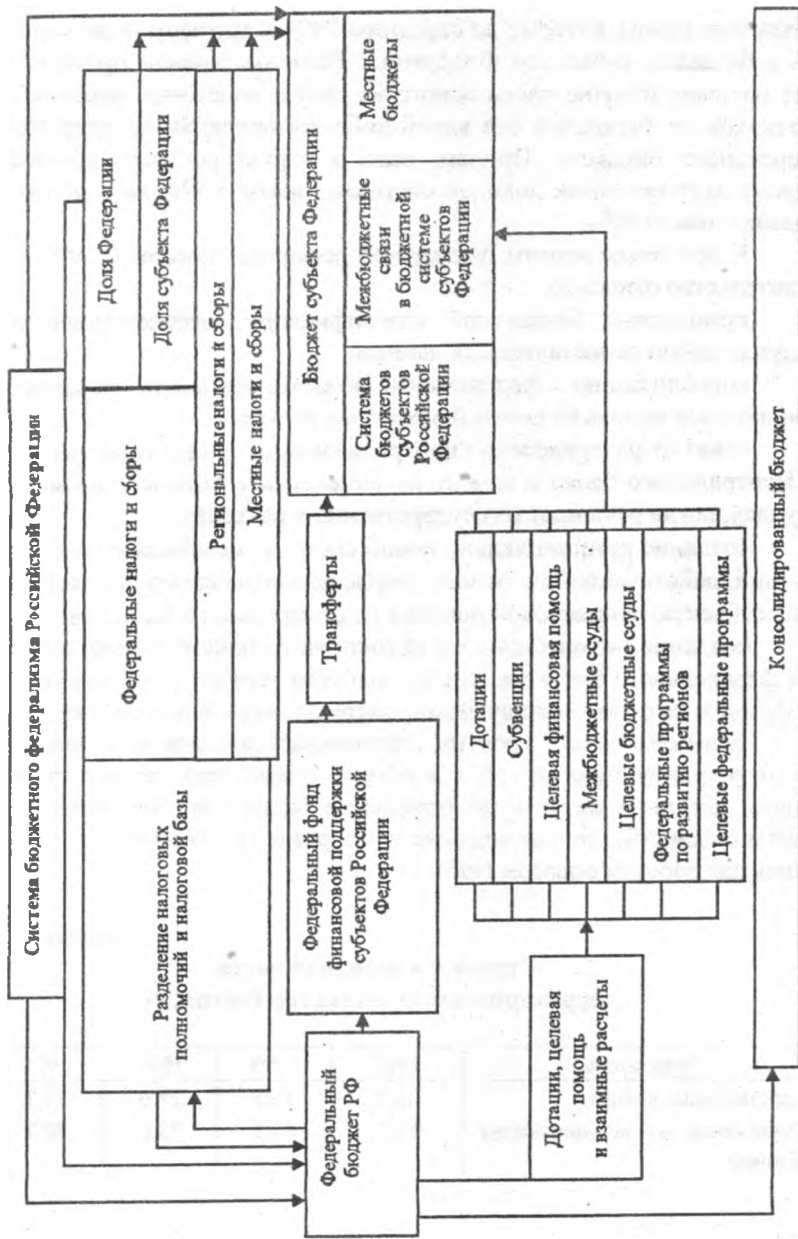


Рис.1. Система бюджетного федерализма в Российской Федерации

собираемых сумм), которые до середины 1994 г. полностью зачислялись в бюджеты субъектов Федерации. Регионы заявили протест в ответ на такое изъятие части одного из самых надежных доходных источников их бюджетов без какой-либо компенсации со стороны федерального бюджета. Причем, если в структуре федерального бюджета этот источник доходов составлял всего 5-8%, то в региональных – около 40%.

К основным итогам бюджетной реформы России в 1995 г. Правительство относило:

применение бюджетной классификации, обеспечивающей международную сопоставимость данных;

консолидацию в федеральном бюджете основных операций, проводимых с использованием бюджетных ресурсов;

отказ от распределения централизованных кредитных ресурсов Центрального банка и замену их бюджетным финансированием в случаях, когда речь идет о государственных расходах;

создание принципиально новой системы межбюджетных отношений, действующей на основе дифференцированного предоставления субъектам финансовой помощи из федерального бюджета;

создание неэмиссионного источника финансирования дефицита федерального бюджета за счет выпуска государственных ценных бумаг и на основе казначейской системы исполнения бюджета.

Если сравнивать уровень собственных доходов и отчислений от регулирующих доходов в общей сумме этих двух составляющих доходной части территориальных бюджетов (без учета дотаций и субсидий), то фактические пропорции за 1992-1995 гг. сложились следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

**Структура доходной части
территориальных бюджетов России, %**

Показатель	1992	1993	1994	1995
Собственные доходы	16,7	16,5	27,0	29,3
Отчисления от регулирующих доходов	93,3	84,5	73,0	70,7

Более высокие темпы роста уровня собственных доходов территориальных бюджетов за 1994-1995 гг. обуславливались главным образом тем, что законодательством были введены некоторые дополнительные налоги. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. субъектам Федерации и органам местного самоуправления было предоставлено право вводить новые региональные и местные налоги и сборы, помимо предусмотренных в налоговом законодательстве. И хотя это в последующем не было подтверждено законами РФ, на местах продолжали вводить такие налоги и сборы (что было приостановлено Указом Президента РФ № 1214 от 18 августа 1996 г.).

Таким образом, дальнейшее развитие бюджетного федерализма основывалось не на целостной нормативно-законодательной базе, а на ежегодных законах о федеральном бюджете, на президентских указах и ведомственных инструкциях. Самое большое упущение бюджетного законодательства России периода 1991-1995 гг. состояло в том, что в нем не нашли отражения конкретные принципы бюджетного федерализма, которые следовало воплотить в бюджетном устройстве страны.

Четвертый – 1996-1998 гг. – период, бюджетную политику которого можно охарактеризовать как *переговорный (договорной)* бюджетный федерализм.

К 1996 г. стихийно сложившаяся децентрализация полномочий в бюджетной системе России достигла своего «естественного» предела. Суммарная величина помощи и поддержки, которую Правительству необходимо было выделять для реализации сформировавшихся в течение предыдущих периодов полномочий региональных бюджетов, значительно превосходила возможности. В результате между Федерацией и регионами объективно возникла и получила широкое распространение определенная взаимная неудовлетворенность, что привело к возникновению постоянных противоречий во взаимоотношениях между бюджетами разных уровней. Если в 1994 г. через ФФПР регионы получали 23% общего объема перечислений из федерального бюджета, то в 1996 г. – уже 47%.

Активное противодействие региональных органов власти решениям Правительства РФ нашло отражение в документах данного периода. Так, Закон РФ «О федеральном бюджете на 1996 г.» подвергался изменениям и дополнениям в течение года девять раз, что явилось рекордным показателем. Данный год также был примечателен тем, что появились распоряжения Правительства РФ по наполнению доходной части бюджета: «О мерах по исполнению доходной части федерального бюджета» (№ 666-р), «О мерах по мобилизации доходов в федеральный бюджет» (№ 321-р), «О прогнозных заданиях по мобилизации доходов в федеральный бюджет в 1996 г. для субъектов РФ» (№ 910) и многие другие.

Несовершенство методики расчета трансфертной системы, действовавшей с 1994 г., а также неэффективность механизма перераспределительных отношений превратили взаимоотношения центра и регионов в зону повышенной «сейсмичности». Особенно это касалось регионов-доноров, которых к началу 1997 г. осталось 8 вместо 14 в 1996 г. и 25 в 1995 г.

Преобладание регионов-реципиентов над регионами-донорами явилось бюджетным отражением экономической реальности. В этих условиях отношения с федеральными властями оказываются критически важными для благополучия как регионов-доноров, стремящихся оградить свои ресурсы, так и регионов-реципиентов, заинтересованных в наращивании субсидий.

Процесс реформирования межбюджетных отношений обнаружил все свое несовершенство. При распределении ФФПР на формализованной основе ежегодно вносились корректировки, которые были непоследовательными, со значительной долей субъективизма. Так, отклонения по долям субъектов в ФФПР бюджета 1997 г. в сторону увеличения имелись в 52 регионах, в сторону уменьшения – в 29. Аналогично Закону о бюджете на 1998 г. с сокращением были утверждены доли в ФФПР по 37 регионам, с увеличением – по 39, а количество территорий-доноров уменьшено с 16 (по первоначальным расчетам) до 13.

Многоступенчатость в определении планируемой бюджетной обеспеченности по расходам на одного жителя привела к

тому, что территории оказались чрезмерно дифференцированы. Так, на 1998 г. Министерство финансов на одного жителя Свердловской области планировало расходы на уровне 1,7 млн р., на одного жителя Кемеровской области – 3,6; дотационной Республики Калмыкия – около 3, а по России в целом – 2,2 млн р.

Некоторые противоречия во взаимоотношениях между бюджетами разных уровней руководство страны пыталось разрешить посредством заключения соглашений по разграничению бюджетных полномочий. В апреле 1997 г. все договоры и соглашения между Федерацией и ее субъектами были опубликованы в виде двухтомного сборника, в который вошли 24 договора и 160 соглашений к указанным договорам. При этом, с одной стороны, количество соглашений по семи субъектам Федерации превысило 10 (Свердловская и Ростовская области – по 18, Якутия – 15, Татарстан – 12), а с другой – эти семь субъектов Федерации ограничились заключением договоров, не подписав ни одного соглашения. К концу 1997 г. договоры о разграничении предметов ведения и полномочий были заключены с 40 из 89 субъектов РФ. К каждому договору прилагался пакет соглашений по экономическим, бюджетным и иным вопросам. Соглашения по договорам затрагивали вопросы прав собственности, финансовые, валютные, таможенные, составляющие ядро системы полномочий федеральных властей.

Однако при заключении подобных соглашений между Правительством РФ и отдельными субъектами Федерации по существу не происходило реального разграничения бюджетных полномочий. Когда такие соглашения заключались, обусловленные в них обязательства перед федеральным бюджетом выполнялись несвоевременно и не полностью. Не имеющие подобных соглашений субъекты Федерации также нередко нарушали действующее законодательство, оставляя в своих бюджетах не принадлежащие им средства.

Сходные процессы наблюдались и внутри субъектов Федерации – во взаимоотношениях местных бюджетов с областными (краевым) и другими региональными бюджетами.

Распространение модели «переговорного федерализма» способствовало широкому обсуждению вопроса о становлении в России асимметричной Федерации. Обсуждению данного вопроса способствовали противоречия, содержащиеся в Конституции РФ, в части принципа равноправия субъектов РФ. С одной стороны, в ст. 5 Конституции РФ заложена основа симметричной Федерации (равный (универсальный) статус для всех субъектов Федерации и их равенство во взаимоотношениях с федеральным Центром), с другой (ст. 65, 66, 68) – элементы асимметрии российского федерализма (существование нескольких «типов» субъектов Федерации с различным экономико-правовым статусом и особым характером взаимоотношений с федеральным Центром), что находилось в явном противоречии с центральной идеей федерального государства – разделением властных функций и сфер деятельности между правительствами двух уровней, каждое из которых независимо функционирует в сфере своих четко обозначенных полномочий.

Попытки Правительства РФ ужесточить межбюджетные отношения привели к быстрому распространению региональных займов и активизации торгового контроля над ресурсами и распределения властных полномочий. Кроме того, часть регионов выступили против принятия федеральных законов, препятствующих введению эксклюзивных правовых режимов (пример тому – оппозиция в Совете Федерации проекту Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов»).

Причина обострения межбюджетных отношений заключалась, скорее всего, в неоправданно широком перераспределении ресурсов бюджетной системы, что вызывало большие встречные финансовые потоки. Ситуация усугублялась отсутствием четкой методологии, обеспечивающей на объективной основе перераспределение доходов между бюджетами разных уровней.

Таким образом, действующая система межбюджетных отношений в России дает основание полагать, что выбор делается в пользу дуалистической (или кооперативной) модели бюджетных взаимоотношений при декларируемой корпоративной (или де-

централизованной), принципы которых нашли отражение в следующих документах данного этапа: в Законе РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (сентябрь 1997 г.); в проекте Закона РФ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации»; в Бюджетном кодексе РФ (июль 1998 г.); в Налоговом кодексе РФ; в «Основных направлениях бюджетной политики на 1999 г. и на период до 2001 г.»; в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 г. и до 2001 г.».

Основной задачей, которую призвана решить «Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999 г. и до 2001 г.» [17], является совершенствование межбюджетных отношений на базе создания сбалансированной системы прав и ответственности *органов государственной власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления*. В этой связи предусматриваются следующие действия:

законодательное установление стабильных базовых нормативов отчислений в консолидированные бюджеты субъектов РФ от федеральных регулирующих налогов;

проведение инвентаризации доходных и расходных полномочий субъектов РФ;

совершенствование методов оценки доходов территорий;

определение трех блоков общих условий предоставления помощи из федерального бюджета: *финансово-экономического* (разграничение налоговых полномочий, реструктуризация различного рода задолженности, нормализация ситуации по уровню и условиям обслуживания внутреннего долга и др.), *организационно-финансового* (переход к исполнению бюджетов регионов, получающих федеральную помощь через систему Федерального казначейства), *контрольного* (внешний аудит консолидированных бюджетов субъектов Федерации, создание системы финансового мониторинга и др.);

предусмотрено образование следующих фондов: финансовой поддержки регионов РФ (ФФПР), регионального развития (ФРР), развития региональных финансов (ФРРФ).

Факторами устойчивости российского федерализма могут стать развитие местного самоуправления и передача части властных полномочий с регионального на муниципальный уровень. Сравнительный анализ экономических последствий децентрализации государственной власти в различных странах мира показывает, что в развивающихся странах перераспределение полномочий – перенос их с регионального на местный уровень – способствует ускорению экономического роста, тогда как для развитых стран – зависимость противоположная [82].

Помимо стандартных аргументов в пользу местного самоуправления, существует и политический довод – местные органы власти ограничены в своей способности лоббирования по сравнению с регионами.

Положение ст.12 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» не соответствует реальности. Скорее, местное самоуправление – это специфическая (децентрализованная) форма осуществления государственной власти.

Местное самоуправление имеет свою специфику:

объем его полномочий является результатом разграничения компетенций между Центром, регионами в рамках общей для государства системы разделения властей;

оно представляет собой власть, существующую наряду с государственной.

Если условно разделить субъекты РФ по способу подхода к регулированию правоотношений, связанных с местным самоуправлением, то можно выделить две большие группы: субъекты, самостоятельно определяющие становление местного самоуправления на своих территориях (практически все республики, Москва, Санкт-Петербург); субъекты, действующие согласно федеральному законодательству (в частности, Свердловская область).

Доминирует при этом базовый уровень местного самоуправления, определяемый законом субъекта РФ. Например, в Башкортостане устанавливаются два вида местной власти: местное государственное управление и местное самоуправление, где «система местного государственного управления действует в

районах и городах республиканского подчинения». В Оренбургской и Тюменской областях местное самоуправление осуществляется населением в границах сельсоветов.

По мнению многих специалистов, в частности Е.Г.Анимицы, в России должно быть, по крайней мере, две основные формы местного самоуправления: первая – для городских поселений (собственно муниципалитеты) и вторая – для сельской местности (районы, округа и т.д.) с различными сферами компетенции [22].

Таким образом, к существенным проблемам становления федерализма в настоящее время следует отнести:

1. Обеспечение формирования сильного федерального бюджета как гарантии устойчивости всей бюджетной системы.
2. Совершенствование взаимоотношений по бюджетным вопросам между федеральным Центром, субъектами Федерации, местным самоуправлением.
3. Определение принципов программно-целевого регулирования социально-экономического развития территории России.

Дальнейшее изложение представляет собой углубленное исследование вышеперечисленных проблем.

1.2. Бюджетное устройство и бюджетный процесс в Российской Федерации

Становление российского бюджетного федерализма сопровождается изменениями бюджетной классификации в целях обеспечения международной сопоставимости данных; корректировкам подверглись некоторые дефиниции и положения бюджетной системы.

Рассмотрим основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ, проведя сравнительный анализ действующего и проектного бюджетного законодательства, в том числе Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

Активному обсуждению подвергаются вопросы, связанные с разработкой и принятием Бюджетного кодекса РФ. Прежде всего, следует остановиться на определении Бюджетного кодекса как документа. В проектном варианте записано, что БК РФ есть «кодифицированный акт, основной целью которого является комплексное регулирование бюджетных правоотношений и установление адекватной правовой ответственности за бюджетные правоотношения». В принятом варианте определение БК РФ дано исходя из его целевой направленности: «...служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы РФ, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ».

Бюджетный кодекс включает в себя четыре части:

Часть 1. Бюджетное законодательство Российской Федерации.

Часть 2. Бюджетная система Российской Федерации.

Часть 3. Бюджетный процесс в Российской Федерации.

Часть 4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно представленной структуре понятие «*бюджетная система*» устанавливается более широким, чем понятие «*бюджетное устройство*», включенное и рассмотренное во второй части как составной элемент системы наряду с другими выделенными разделами. На наш взгляд, это противоречит общепризнанным положениям и является ошибкой теоретико-методологического характера. Бюджетное устройство определяется государственным устройством и административно-территориальным делением страны, в то время как бюджетная система – одна из трех составных частей в структуре бюджетного устройства (бюджетная система страны, бюджетные права органов власти разного уровня, принципы распределения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы).

Общепринятая трактовка бюджетного устройства как организации бюджетной системы, принципов ее построения (ст.3 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» [15]) в проекте БК РФ была заменена на «совокупность государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечивающих осуществление бюджетного процесса в РФ». В результате бюджетное устройство было представлено перечнем государственных органов и органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе. В принятом БК РФ определение бюджетного устройства отсутствует и, как уже отмечалось, рассматривается как часть бюджетной системы.

Анализ дальнейших положений Бюджетного кодекса позволяет остановиться на следующих спорных и противоречивых положениях.

Часть 1. Бюджетное законодательство Российской Федерации

В соответствии со ст.3 БК РФ «Президент РФ издает указы, регулирующие бюджетные правоотношения... Указы Президента не могут противоречить настоящему Кодексу и иным актам, указанным в ст.2 Кодекса».

Ст.2 «Структура бюджетного законодательства РФ» гласит: «Бюджетное законодательство РФ состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих правоотношения, указанные в ст.1 Кодекса».

Таким образом, указы Президента РФ не могут противоречить нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления, что, в свою очередь, вступает в противоречие ст.90 и 115 Конституции РФ.

В ст.6 БК РФ представлены основные применяемые понятия и термины, перечень которых следовало бы расширить такими новыми дефинициями, как иммунитет бюджета (ст.239), казна (ст.97, 99, 100), долговая книга (ст.121), перспективный финансовый план (ст.174), бюджетное обязательство (ст.222) и т.д.

Термин «распорядитель бюджетных средств» встречается в БК, начиная со ст.21, его понятийный аппарат представлен в ст.158, понятие «бюджетное учреждение» – в ст. 161.

Минимальные государственные стандарты определены как государственные услуги, и в дальнейшем тексте БК применяется (за редким исключением) термин «государственные услуги», рассматриваются механизм их предоставления (ст.176), нормы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг (ст.177). В связи с этим государственные услуги следовало бы определить как минимальные государственные стандарты или исключить из текста БК синонимы.

Существуют различные определения бюджетной политики. К настоящему времени сложилось, по крайней мере, три: в действующем Законе [15], законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ» (ст.1, 8), в проекте БК РФ (ст.81, которая впоследствии была изъята из текста БК РФ).

Сегодня абсолютно ясно, что бюджетная политика, определявшая функционирование бюджетной системы России в 1991 г., должна быть заменена. Вопрос лишь в том, какой должна быть эта замена. Знаем точно, что она должна адекватно отвечать задачам демократизации общества.

Некорректно дано определение термина «бюджет». Правовые нормы, касающиеся бюджетного устройства, требуют четкого и ясного понимания природы самого бюджета. Известно, что реализация принципов единства и централизма в построении бюджетной системы бывшего СССР привела к тому, что в бюджетном законодательстве государственный бюджет страны трактовался как единый централизованный фонд денежных средств государства, используемый на удовлетворение общегосударственных потребностей. В принятом БК РФ за основу определения бюджета взята трактовка из действующего Закона «Об основах

бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ» [15]: «Бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». О субъектах Федерации в данном определении не упоминается, и, следовательно, они должны выполнять функции государства или местного самоуправления.

При принятии Закона [15] в соответствии с реалиями того времени в определении бюджета «как формы образования и расходования денежных средств» сознательно было пропущено слово «плановая», что нашло дальнейшее отражение в Бюджетном кодексе. На наш взгляд, причем опять опираясь на имеющийся опыт, следовало бы отметить разные формы бюджета: *плановый* – как финансовый документ, *экономический* – как централизованный фонд денежных средств, *правовой* – бюджеты всех уровней, разрабатываемые органами исполнительной власти соответствующих уровней и утверждаемые органами их представительной власти.

Бюджетная система определена как совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. По нашему мнению, согласно логике включения в бюджетную систему государственных внебюджетных фондов ее следует дополнить юридическими и физическими лицами, и тогда бюджетная система будет представлять единое целое (рис.2).

Государственные внебюджетные фонды представляют собой совокупность фонда социального страхования, пенсионного фонда, фонда занятости населения, фонда обязательного медицинского страхования.

Финансы физических и юридических лиц являются, по существу, не чем иным, как привлечением со стороны государства временно свободных денежных средств физических и юридических лиц путем продажи на финансовом рынке облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг.

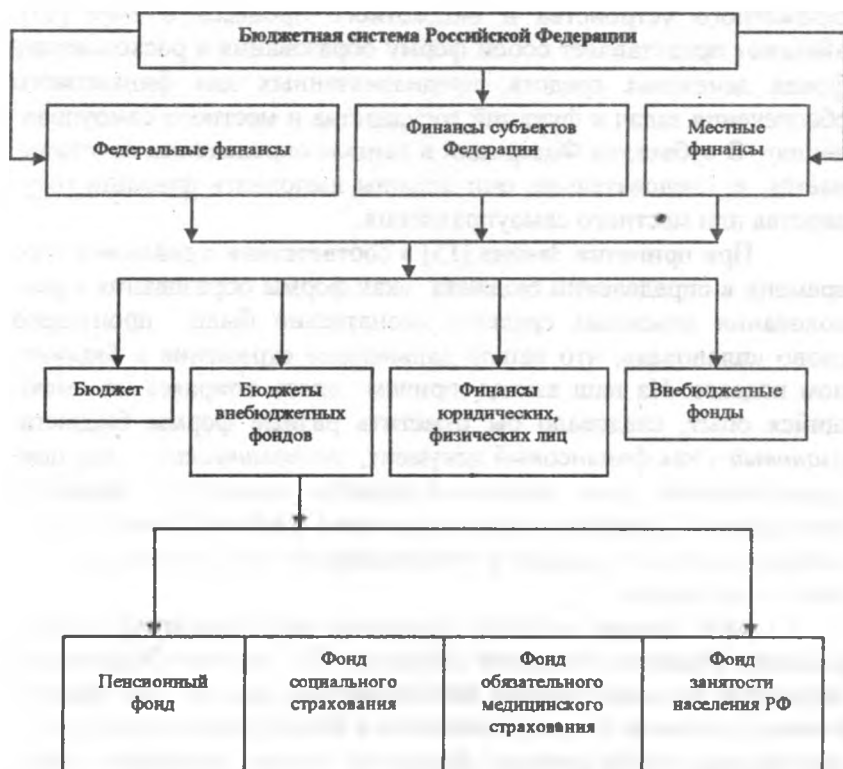


Рис.2. Бюджетная система Российской Федерации

В понятии «субвенция» в качестве субъекта определены бюджет и юридические лица, что в соответствии со сложившейся терминологией юридического лица может подразумевать субъектов хозяйствования, в то время как целевая направленность субвенции (безвозмездно, безвозвратно) – органы государственной власти и местное самоуправление.

Довольно спорным является определение «субсидии» как долевого финансирования целевых расходов.

Часть 2. Бюджетная система Российской Федерации

Структура бюджетной системы состоит из трех уровней:

1) федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов; 2) бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; 3) местных бюджетов (ст.10 БК РФ).

Бюджетная классификация РФ является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетная классификация обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней, поэтому, будучи правильно построенной, она позволяет определять цели расходования бюджетных средств, устанавливать задачи и курс финансовой политики Правительства, одновременно показывая источники бюджетных ресурсов и степень участия различных субъектов в их формировании. Состав бюджетной классификации России представлен на рис.3.

Классификация доходов бюджетов РФ является группировкой доходов бюджетов всех уровней и основывается на законодательных актах РФ, определяющих источники формирования доходов бюджетов всех уровней. Группы доходов состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

Основные изменения в соответствии с принятым БК РФ произошли в **функциональной классификации расходов бюджетов РФ**, которая является группировкой расходов бюджетов всех уровней, отражающей направление финансов на выполнение основных функций государства. Классификация по функциональным признакам основывается на концепции государственных финансов, согласно которой государственные средства рассматриваются как инструмент политики Правительства, например: социальные расходы, здравоохранение, транспорт и связь, оборона и т.д.

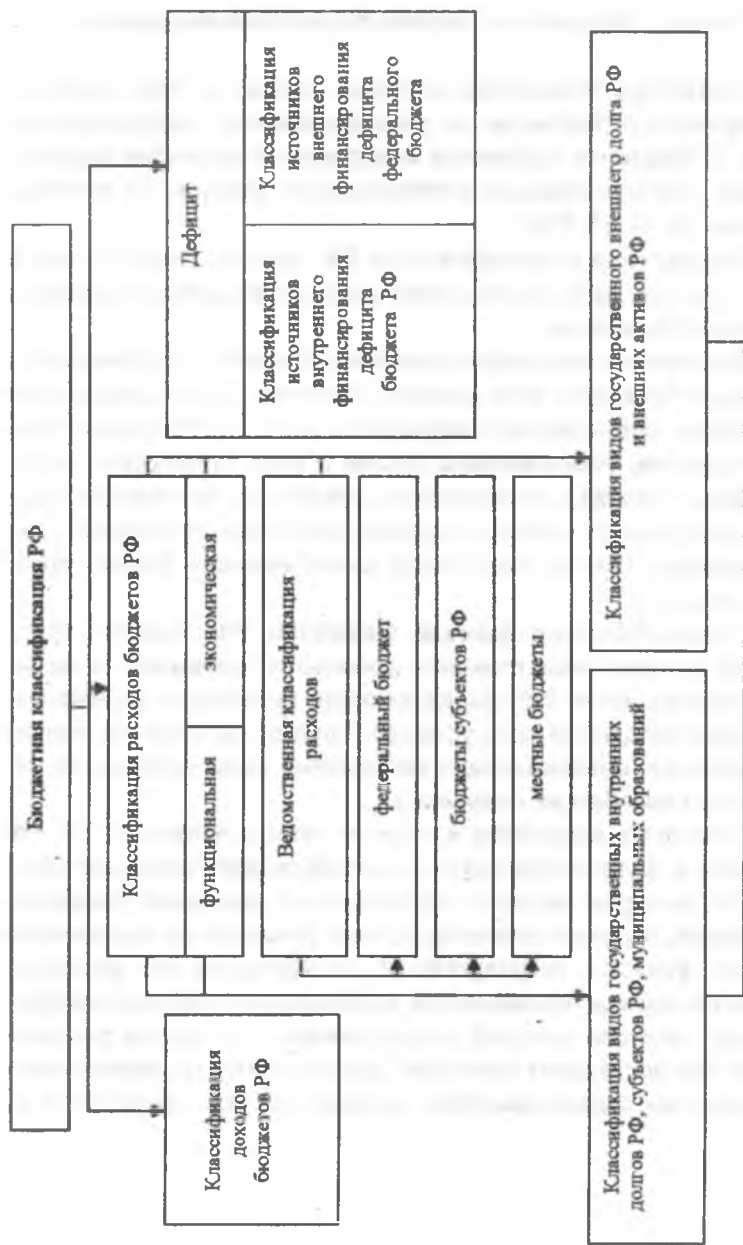


Рис.3. Бюджетная классификация Российской Федерации в соответствии с принятым Бюджетным кодексом

Первый уровень функциональной классификации представлен разделами, определяющими расходование бюджетных средств на выполнение функций государства.

Вторым уровнем являются подразделы, конкретизирующие направления бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов.

Третий уровень отражает финансирование расходов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета в пределах подразделов функциональной классификации.

Четвертый уровень детализирует направления финансирования расходов бюджета по целевым статьям.

Экономическая классификация расходов субъектов РФ является группировкой расходов бюджетов всех уровней по их экономическому содержанию. Прежде всего, сюда относят бюджет развития и бюджет текущих расходов.

Ведомственная классификация расходов федерального бюджета – это группировка расходов, отражающая распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. При данной классификации расходы группируются по министерствам (ведомствам), а затем внутри министерства или ведомства разносятся по управлениям и отделам.

Ведомственная классификация бюджетов субъектов РФ – это группировка расходов бюджетов РФ, отражающая распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов РФ.

Ведомственная классификация местных бюджетов – это группировка расходов местных бюджетов, отражающая распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств местных бюджетов.

Классификация источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ – это группировка заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления для финансирования дефицитов соответствующих бюджетов.

Классификация источников внешнего финансирования дефицита РФ – это группировка заемных средств, привлекаемых Правительством РФ для финансирования дефицита федерального бюджета.

Классификация видов государственных внутренних долгов РФ и субъектов РФ – это группировка долговых обязательств Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Классификация видов государственного внешнего долга и внешних активов РФ – это группировка государственных долговых обязательств, осуществляемых Правительством РФ в соответствии с российским законодательством.

Внутри бюджетов существует ряд других подвидов классификаций как доходов, так и расходов, в основу которых положены различные признаки.

Одной из сложных проблем для разработчиков БК РФ явилась формулировка принципов построения современной бюджетной системы.

Следует отметить, что часть принципов, характерных для бюджетного процесса, в проекте БК РФ отнесены к бюджетной системе.

Исходя из структуры бюджетной системы как «совокупности федерального бюджета РФ, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов» (ст.10 БК РФ) основополагающими принципами ее построения следует считать: единство бюджетной системы и самостоятельность бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации.

Бюджетный процесс – «регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, контролю за их исполнением» (ст.6 БК РФ). Поэтому, исходя из данного определения, следует выделять принципы: полноты учета доходов бюджетов, сбалансированности бюджета, общего покрытия, распределения

бюджетных полномочий, гласности, достоверности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств.

В соответствии со ст.28 (гл. 5) БК РФ к принципам бюджетной системы отнесены следующие:

единства бюджетной системы РФ;

разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ;

самостоятельности бюджетов;

полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

сбалансированности бюджета*;

эффективности и экономности использования бюджетных средств*;

общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов*;

гласности;

достоверности бюджета;

адресности и целевого характера бюджетных средств*.

Примечание. * Новые принципы бюджетной системы, введенные БК РФ.

Авторы не разделяют точку зрения, согласно которой к принципам следует относить: гласность, достоверность бюджета, адресность и целевой характер бюджетных средств, так как они являются не принципами бюджетной системы, а принципами бюджетного процесса.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств относится к системе бюджетного финансирования.

Интересно отметить, что в соответствии с Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1735-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (с изменениями и дополнениями от 5 ноября 1994 г., 31 июля 1995 г., 10 июля 1996 г.) выделяются следующие принципы построения бюджетной системы: единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему [15].

В законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ» был выделен принцип реальности бюджета (ст.7), определяемый как «обоснованность прогноза социально-эконо-

мического развития, других показателей, используемых при составлении проекта бюджета, принципов исполнения бюджета, обеспечивающих финансирование расходов исходя из объема реально поступающих доходов и средств, привлекаемых для покрытия дефицита бюджета». В БК РФ данный принцип отсутствует, а обозначены принципы: общего покрытия – все расходы бюджета, по нашему мнению, должны покрываться общими доходами, включая источники покрытия дефицита; достоверности – принцип, означающий надежность прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета расходов из доходов бюджета.

Из всей совокупности представленных принципов бюджетной системы (ст.28 БК РФ) к бюджетному федерализму можно отнести принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ. Другие принципы бюджетного федерализма изложены в гл. 16 «Межбюджетные отношения» ст.19 «Основы межбюджетных отношений»:

- распределения и закрепления расходов по уровням бюджетной системы РФ;

- разграничения регулирующих доходов;

- равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;

- равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом;

- равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

Данные принципы относятся не только к межбюджетным отношениям, но и к построению бюджетной системы страны. Таким образом, более логичным было бы видеть изложение принципов не в гл. 5, а в гл. 16 «Механизмы организации межбюджетных отношений».

Проблемой межбюджетных отношений является реализация принципа самостоятельности. В гл. 2 ст.39 «Формирование доходов бюджета» устанавливается, что «в доходах бюджетов

могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления». Данное положение находится в противоречии с принципом самостоятельности, так как означает «частично централизацию доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней» путем утверждения нормативов централизации. Таким образом, нарушаются права как субъектов Федерации, так и органов местного самоуправления в отношении самостоятельности. Кроме того, не определен механизм централизации доходов: какие поступления из доходной части могут быть централизованы – собственные доходы, поступления от регулирующих доходов, финансовая помощь? Ответ на данный вопрос позволит избежать встречных финансовых потоков.

Принцип самостоятельности в соответствии со ст.31 БК РФ, помимо различных составляющих, предполагает «наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы РФ». Ст.52, 58, 63 БК РФ предусматривают передачу «собственных доходов» бюджетам других уровней. Данное положение нелогично: собственные доходы, которые закрепляются на постоянной основе, не могут отчисляться в бюджет другого уровня по временным нормативам, если их не преобразовать в регулирующие доходы.

Проект БК РФ содержал перечень налогов и других платежей, закрепленных на постоянной основе за бюджетами разных уровней. В принятом БК РФ перечень заменен делением налогов на федеральные, региональные и местные без разграничения конкретных доходов по уровням бюджетной системы.

Положительным моментом следует считать отрегулированное в БК РФ понятие «доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности».

Формирование расходов бюджетов всех уровней базируется на нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, а также нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ. При этом органы государственной власти субъектов РФ и органы местного са-

моуправления вправе увеличивать с учетом имеющихся возможностей нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг.

Впервые Кодекс устанавливает формы расхода бюджетов, что ранее не было кодифицировано. Формы расходов (ст.69) включают в себя: ассигнования на содержание бюджетных учреждений; средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам; трансферты населению; бюджетные кредиты юридическим лицам; ссуды, дотации, субвенции, субсидии бюджетам других уровней, бюджетам государственных внебюджетных фондов; инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц; средства на погашение долговых обязательств; ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; кредиты иностранным государствам; ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов.

В качестве одного из принципов бюджетного федерализма выделяется принцип распределения средств между бюджетами в целях обеспечения минимальных государственных стандартов на всей территории РФ. Далее в ст.133 БК РФ «Формы финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ» говорится, что «оказание финансовой помощи может быть осуществлено в формах: предоставления дотаций, субвенций, бюджетной ссуды». На наш взгляд, разные формы федеральных платежей следует свести в единый блок целевых трансфертов.

Особые возражения вызывает редакция ст.139 «Взаимоотношения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» и ст.141 «Взаимоотношения федерального бюджета и местных бюджетов», в которых не учитываются федеральные законы о местном самоуправлении.

Бюджетное регулирование согласно ст.18 Закона [15] представляет собой законодательно закреплённое распределение

источников доходов между бюджетами разного уровня. В соответствии со ст.22 законопроекта [11] «бюджетное регулирование осуществляется через передачу части закрепленных налоговым законодательством доходов и регулирующих доходных источников с одного уровня бюджетной системы на другой; оказание финансовой поддержки из одного уровня бюджетной системы другому путем выделения дотаций, субвенций, средств по взаимным расчетам, предоставленным на возвратной основе». Далее, согласно п.5 ст.22 законопроекта [11], «бюджетное регулирование осуществляется в соответствии со структурой бюджетной системы, *исключающей возможность прямых бюджетных взаимоотношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами* (за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ)».

Следует отметить, что в БК РФ принципы бюджетного регулирования не определены, взаимоотношения же федерального и местного бюджетов определяются «предусмотрением в федеральном бюджете финансовой помощи местным бюджетам на финансирование целевых расходов по федеральным целевым программам либо федеральным законам» (ст.141 БК РФ).

Вызывает сомнение положение об ужесточении условий предоставления финансовой помощи органами власти субъектов РФ местным бюджетам (ст.140, 141 БК РФ), так как существующая практика искусственного увеличения дотационности многих бюджетов является следствием нерационального распределения налогового потенциала между уровнями бюджетной системы.

Межбюджетные отношения (гл. 16 БК РФ) охватывают денежные отношения, которые складываются между органами государственной власти (федеральными, региональными) и органами местного самоуправления по вертикали бюджетной системы. Исходя из мировой практики и ориентации БК РФ на перспективу, следовало бы отразить систему «горизонтального» выравнивания – оказание финансовой помощи одними органами государственной власти (и местного самоуправления) другим в пределах одного и того же уровня бюджетной системы.

Часть 3. Бюджетный процесс в Российской Федерации

Бюджетный кодекс определил участников бюджетного процесса в РФ (ст.152) (рис.4):



Рис.4. Участники бюджетного процесса

В Бюджетном кодексе РФ обозначены обязанности представительных и законодательных органов государственной власти. Аналогичные полномочия законодательных и представительных органов власти касаются государственных внебюджетных фондов. Это разграничение полномочий предусмотрено на всех уровнях бюджетной системы: федеральном, региональном, местного самоуправления.

В Кодексе подробно рассматривается процедура составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

В соответствии с положениями проекта и принятого Бюджетного кодекса РФ изменяются сроки счетного периода (ст.12, 242), который в законе [15], а также в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ» включал в себя *финансовый (бюджетный год)* с 1 января по 31 декабря и *льготный период*, составляющий один месяц, в течение которого завершаются финансовые операции. В соответствии с принятым Бюджетным кодексом

РФ счетный период включает в себя только финансовый год, завершаемый 31 декабря.

В соответствии с Федеральными законами от 5 ноября 1994 г. № 36-ФЗ и от 31 июля 1995 г. № 118-ФЗ до принятия новой редакции Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации» приостановлено действие ст.20, 21, 22 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» [15]. В соответствии с данными статьями решение о начале работы над составлением проекта бюджета принимал Президент РФ за 18 месяцев до начала соответствующего финансового года (ст.20 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» [15]). В БК РФ и в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе Российской Федерации» данное решение отнесено к компетенции Правительства РФ сроком 10 месяцев до начала очередного финансового года (ст.184 БК РФ).

В принципе формирование бюджетной политики – прерогатива Президента РФ, который направляет Правительству бюджетное послание, но принятый БК в ст.170 «Бюджетное послание Президента РФ» не дает регламентации данного документа.

Правительство РФ является проводником политики Президента РФ в области бюджетных и финансовых отношений, а Государственная Дума определяет приоритеты того, что надо развивать (социальную сферу, промышленность, национальную оборону и т.д.).

Рассмотрение проекта республиканского бюджета производилось до 15 мая, предшествующего финансовому году (ст.21 Закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» [15]). Согласно БК РФ Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект Федерального закона «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год до 15 августа текущего года (ст.194 БК РФ). Таким образом, сроки рассмотрения, утверждения бюджета сокращаются на 3 месяца, а срок подготовки бюджета – на 6. Более жесткие условия были заложены в законопроекте «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ», по которому (согласно ст.25) Правительство РФ представляет проект Федерального закона «О федеральном бюджете» до 15 сентября, т.е. за 3,5 месяца до начала планируемого финансового года.

Согласно рис.5, 6 при составлении бюджета и сопутствующих ему документов как в проекте, так и в принятом БК РФ не только сохраняется, но и усложняется существующий порядок работы. Одновременно с бюджетом предусмотрено представление законопроектов об изменении налогового законодательства, а также об индексации минимума оплаты труда и пенсий – это ведет к тому, что еще до принятия закона о бюджете может возникнуть скрытый дефицит.

Реалистичность бюджета защищают ст.206-211 Кодекса, в частности первая из этих статей запрещает Государственной Думе при первом чтении проекта федерального бюджета увеличивать расходы бюджета, если на это нет согласия Правительства РФ, а ст.211 призвана защитить бюджет от лоббистских устремлений и по - государственному подходить к обсуждению и утверждению бюджета.

В целях сохранения единства бюджетной системы в соответствии со ст.215 БК РФ исполнение бюджетов всех уровней должно осуществляться Казначейством России, образованным Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556. На 1 апреля 1997 г. из 89 субъектов РФ одиннадцать вообще не имели органов Федерального казначейства.

Часть 4. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации

Данная часть является особенно актуальной, поскольку случаи отклонения от установленных бюджетами показателей как по функциональной, так и по ведомственной классификации приобрели массовый характер. Нарушениями бюджетного законодательства являются: неисполнение или ненадлежащее исполнение бюджетов; несоблюдение порядка составления проектов, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за исполнением бюджетов, составляющих бюджетную систему РФ.

Бюджетный кодекс РФ был создан в короткие сроки, и, как результат, уже в настоящее время, по нашему мнению, необходимость подготовки поправок очевидна.

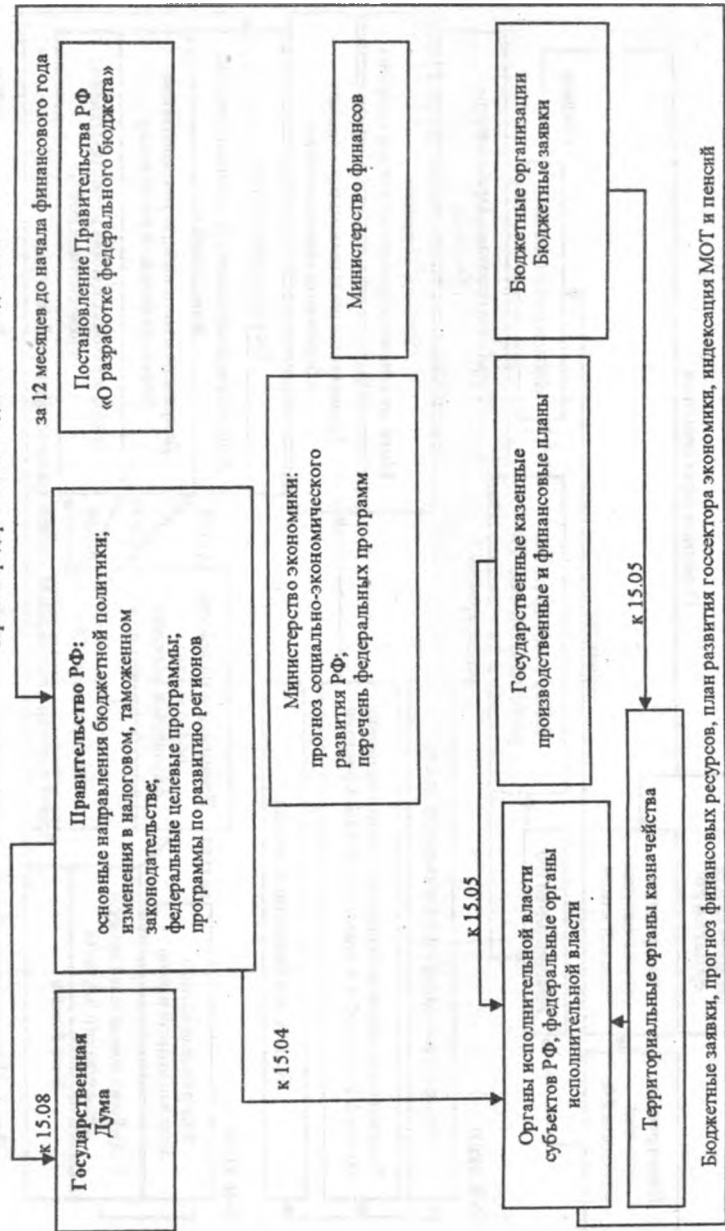


Рис.5. Порядок составления проекта федерального бюджета в соответствии с проектом Бюджетного кодекса РФ

1-й этап

Постановление Правительства РФ «О разработке бюджета»
за 10 месяцев до начала финансового года

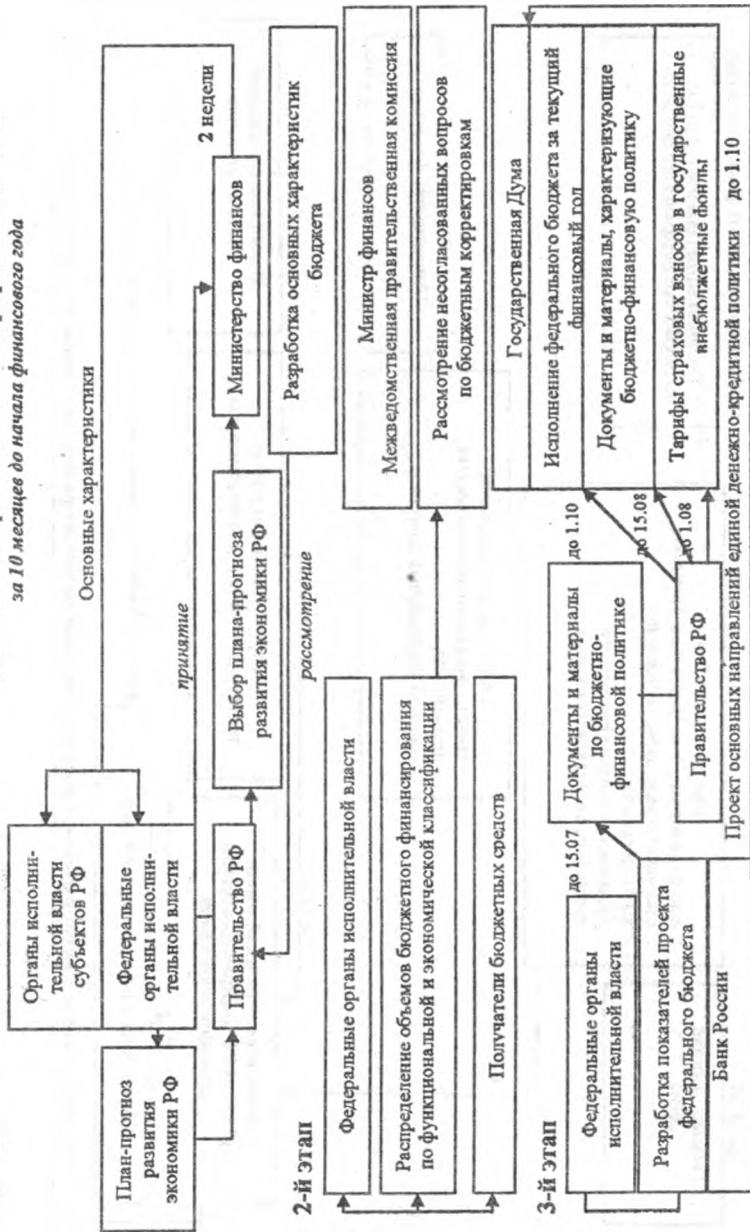


Рис.6. Порядок разработки проекта федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ

Согласно дефинициям, содержащимся в энциклопедических изданиях, на статус Кодекса может претендовать правовой документ, который либо содержит нормы права, регулирующие определенную отрасль общественных отношений (например, Уголовный кодекс, Гражданский кодекс) [25], либо заменяет собою все нормативные акты, ранее действовавшие в соответствующей области общественных отношений.

Существуют объективно обусловленные этапы разработки Кодекса, исключить которые невозможно. Более разумным представляется вариант Минфина России: разработка и принятие федеральных законов об основах бюджетного устройства, о казначейской системе исполнения бюджетов, о межбюджетных отношениях и других, с последующим выходом, с учетом правоприменительной практики, на их кодификацию.

Без внесения корректировок в БК РФ его введение в действие может привести к возникновению разного рода коллизий.

1.3. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации

Область нерешенных вопросов в формирующейся модели российского федерализма чрезвычайно широка. Но есть сферы, где проблемы проявляются наиболее остро – соотношение формального конституционного равенства субъектов Федерации и крайних различий в их экономическом и природно-ресурсном потенциале, финансово-бюджетных возможностях, социальном развитии и пр. Эта дифференциация не имеет мировых аналогов.

Разрыв среднедушевых доходов между субъектами РФ значительно выше аналогичных максимальных показателей для составляющих таких крупнейших федеративных государств современного мира, как США и ФРГ. Например, различия по уровню социально-экономического развития между субъектами РФ на порядок превышают те, с которыми интегрировались в единое федеральное государство старые и новые земли ФРГ.

С проблемой несбалансированности бюджетной системы в той или иной мере сталкиваются все государства. *Вертикальная несбалансированность* заложена в любой модели бюджетной системы вследствие различия функций, выполняемых разными уровнями власти. Проблема вертикальной несбалансированности решается путем долевого участия разных уровней власти в общенациональных налогах и субсидирования расходов территорий из бюджетов вышестоящего уровня.

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы обусловлена объективно различным положением территориальных единиц, составляющих государство, вследствие исторических, географических, экономических, природных и прочих особенностей их развития. Горизонтальная несбалансированность, с одной стороны, проявляется в различиях налоговой базы территорий, а с другой – в ней сказываются разные потребности в социальных услугах, предоставляемых государством. Главным инструментом горизонтального выравнивания в мировой практике служат специальные фонды, средства которых в форме трансфертов распределяются между территориальными бюджетами в соответствии с определенными критериями нуждаемости.

В 1991-1993 гг. в России действовала система индивидуального согласования объемов финансовой поддержки отдельных регионов. В данный период доходная база территориальных бюджетов на 95% формировалась решениями Центра, и только 3-7% приходилось на территориальные налоги. В 1992 г. чистый объем бюджетных трансфертов регионам составил 1,4% ВВП. Основной объем – 54,4% – приходился на субвенции, 39% – на взаимные расчеты и 6,6% – на бюджетные ссуды. В 1993 г. удельный вес субвенций в чистых трансфертах сократился до 26,9%.

Нынешняя система межбюджетных отношений, сформированная в основном в 1994 г., преследовала цель создания механизма выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ. Планировалось, что в 1994 г. (с принятием трансфертной системы) 25-27 регионов получат из федерального бюджета

помощь, поскольку их собственная налоговая база не покрывала даже 50% их расходов.

В основе реформы лежали четыре принципиально новых подхода к формированию бюджетной системы России:

субъектам РФ было предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающих в их бюджеты;

вводились единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов;

была создана нормативная база для введения региональными и местными властями собственных налогов;

в составе федерального бюджета был образован фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) следовало распределять между субъектами согласно специальным критериям и формулам.

Существующая в России система финансовой поддержки субъектов проявляется в четырех основных формах:

первая – финансовая поддержка региональных бюджетов через ФФПР, а также субвенции, дотации и пр.;

вторая – расходы, связанные с осуществлением финансовой поддержки, учитываемые в ходе исполнения различных федеральных программ;

третья – финансирование решения конкретных социальных задач, осуществляемое по линии различных министерств и ведомств, т.е. в рамках формально отраслевой финансовой поддержки;

четвертая – финансирование на возвратной основе из федерального бюджета решения некоторых социальных проблем в регионах (государственная поддержка завоза продукции в районы Крайнего Севера, бюджетные ссуды и пр.).

В состав основных форм не включены внебюджетные фонды, которые формально не относятся к межбюджетным отношениям, но на практике довольно часто используются в качестве средства балансировки региональных бюджетов.

Несмотря на большое количество проблем, обусловленных отсутствием скоординированности различных форм финансовой поддержки, в центре реформирования межбюджетных отношений находится механизм выравнивания на основе трансфертов из

ФФПР (несмотря на то, что через него проходит только 1/8 финансовых ресурсов, перераспределяемых между всеми уровнями бюджетной системы).

Особенностью системы выравнивания через ФФПР, используемой со второго квартала 1994 г., является ориентация на уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ, чей бюджетный доход на 1 чел. в году, предшествующем разработке бюджета, был ниже среднероссийского показателя.

Общая величина ФФПР утверждается в фиксированной пропорции к доходам федерального бюджета (рис. 7).

Распределение – расчет сумм трансфертов (долей в ФФПР) – производится в несколько этапов, по ежегодно корректируемой методике «Расчет сумм финансовой помощи (трансфертов) из фонда финансовой поддержки субъектов РФ». В основе методики лежит сопоставление планов расходных потребностей и планов доходной базы бюджета субъекта Федерации. При этом доходы рассчитываются по базе ближайшего отчетного года (с учетом изменений налогового и бюджетного законодательства). Например, расчет доходов для 1998 г. производился по данным 1996 г., с уменьшением по 3 и увеличением по 6 позициям, а расходов – на основе индексации данных 1991 г. (с исключением 15 расходных статей и добавлением 32 новых видов расходов). Для 1999 г. доходы определялись по данным 1997 г., приведенным к условиям 1999 г., расходы – на основе индексации 1997 г., с исключением 22 и добавлением 12 расходных статей.

При введении механизма финансового выравнивания (1994 г.) использовалась формула, закрепляющая право на получение финансовых трансфертов из ФФПР:

$$Tr = K \cdot ((CДДБг \cdot Kэ) - ДДБг) \cdot Чр,$$

где Tr – трансферт бюджету региона, нуждающегося в поддержке;
 K – коэффициент расходов (повышающий, если он выше единицы, понижающий, если он ниже единицы);

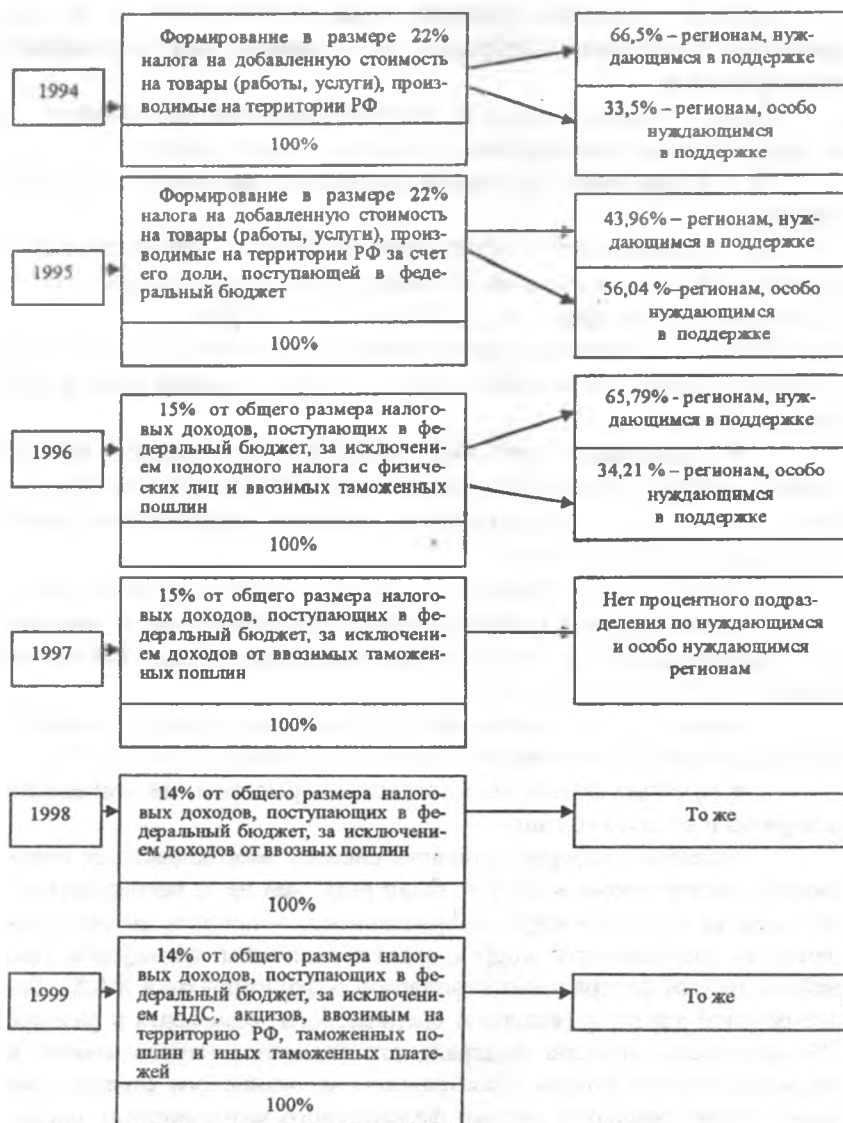


Рис.7. Формирование и распределение федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ

СДБгр – средний душевой доход по бюджетам по группе регионов Российской Федерации по базовому году в условиях планируемого;

ДБр – душевой доход по бюджету региона, нуждающегося в поддержке по базовому году в условиях планируемого;

Чр – численность населения региона, нуждающегося в поддержке;

Кз – поправочный коэффициент по доходу в целях стимулирования регионов в изыскании резервов увеличения доходов.

К определяется по формуле: $(СДРБгр \cdot Кз) / СДБгр$,

где *СДРБгр* – среднедушевые текущие бюджетные расходы по группе регионов по базовому году в условиях планируемого финансового года.

В дальнейшем методика, формула, расчет долей в ФФПР видоизменялись. В качестве сравнения с 1994 г. в настоящей работе в прил. 1 и 2 представлены примеры определения долей субъектов в 1997 и 1998 гг.

В 1997 г. все субъекты РФ были поделены на три группы:

первая группа характеризуется степенью охвата населения, проживающего в условиях ограниченных сроков завоза товаров, – от 50 до 100%;

вторая группа имеет степень охвата населения, проживающего в условиях ограниченных сроков завоза товаров, ниже 50%;

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

Попытки усовершенствовать систему межбюджетных отношений, предпринятые в 1997 г., были реакцией на ее несовершенство и имели специфическую направленность – придать ей обусловленность (возможность корректировки величины трансферта при невыполнении федеральных стандартов реформирования ЖКХ), более целевой характер (введение специального трансферта в размере 3% налоговых доходов федерального бюджета, направляемого в территориальные фонды обязательного медицинского страхования через территориальные органы федерального казначейства), сократить число регионов-реципиентов (введение дополнительного пони-

жающего коэффициента через норматив разрешенного превышения расходов бюджета субъекта Федерации над его доходами в 10%).

Предпринятые в 1994-1997 гг. шаги в области совершенствования межбюджетных отношений были недостаточны, и основные недостатки по-прежнему сохранялись

Сумма трансферта, выделяемого из ФФПР, складывается из двух частей: первая направлена на доходное выравнивание, вторая – на частичное возмещение средств субъекта Федерации для покрытия бюджетных расходов. Базовым условием для включения части субъектов РФ из числа тех, которые получают право на трансферты, является наличие превышения в исходных данных расчетного объема доходов над расчетным объемом расходов, определенных согласно Методике расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из ФФПР.

С возникновением трансфертной системы появилась следующая терминология:

«чистый реципиент» – регион, с территории которого поступили отрицательные чистые доходы в федеральный бюджет (финансовая помощь превысила объем налогов, перечисленных им в Центр);

«условный реципиент» – регион, с территории которого поступили чистые доходы в федеральный бюджет меньше среднего по РФ уровня (финансовая помощь была меньше объема налогов, перечисленных им в Центр, но больше, чем в среднем по РФ);

«донор» – регион, с территории которого поступили чистые доходы в ФБ больше среднероссийского уровня

Иначе говоря, регион, получающий даже незначительные трансферты из ФБ, но не перечисляющий в него налогов, является «реципиентом», и наоборот.

Помимо вышеназванных, в соответствии с исследованием соотношения разницы между региональными и среднероссийскими доходами и расходами, выделяют восемь современных финансовых типов регионов: сбалансированные чистые доноры; псевдодоноры – интенсивные «вампиры»; интенсивные «вампиры»; «вампиры»; умеренные «вампиры»; «псевдовампиры»; доноры; умеренные доноры [49].

Таблица 2.

Основные проблемы функционирования трансфертной системы

Внутренние факторы	Внешние факторы
1. Трансфертный фонд формируется на основе относительных величин (процентов) от определяющих видов налогов	1. Отсутствуют эффективная территориальная структура налоговой системы, разграничение налоговой базы бюджета Федерации, ее субъектов и муниципалитетов
2. Размеры трансфертов для территориальных субъектов определяются в процентах от сформированного трансфертного фонда	2. Не решена проблема минимальной достаточности собственных финансовых источников территориальных бюджетов
3. Суммы трансферта в стоимостном выражении могут не достичь среднего уровня, а могут и превысить уровень дохода территориального субъекта	3. Не определены основы разграничения финансовой базы субъектов РФ, не учитывается общий объем финансовых ресурсов региона
4. Неравномерность поступлений приводит к ухудшению использования ресурсов, собственные потребности территориальных субъектов могут завышаться, собственные доходы – занижаться	4. Отсутствие обоснованной методики оценки бюджетных потребностей регионов
5. За базу расчета берутся годы, предшествующие году разработки бюджета, т. е. имеет место запаздывание исходной информации по текущему году	5. Имеет место неточность прогнозных оценок роста цен по стране, территориальным субъектам
6. Отсутствие критериев эффективности использования средств финансовой поддержки субъектами	6. Большой разрыв между потребностями регионов в финансовой помощи и возможностями федерального бюджета для ее оказания
7. Отсутствие стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу	7. Расходная нагрузка распределяется между уровнями власти в сторону расширения финансовой самостоятельности территорий без подкрепления финансовыми ресурсами
8. Текущий характер бюджетного выравнивания	8. В центре реформирования межбюджетных отношений находится механизм выравнивания на трансфертах из ФФПР

Механизм трансфертов позволил выявить существенные недостатки как в методике их исчисления и перечисления, так и в практике реализации. В системе финансового выравнивания территорий посредством выделения трансфертов существует много теоретических и практических проблем.

Исследование системы функционирования трансфертов позволило сгруппировать проблемы с выделением *внутренних и внешних факторов* (табл.2).

Можно сделать вывод: нельзя ограничиваться только изменением методик распределения средств финансовой поддержки. Как отмечалось ранее, процесс распределения ФФПР ежегодно подвергался корректировкам, но число субъектов, получающих из него помощь, кардинально не изменялось: в 1994 г. – 66; в 1995 г. – 78; в 1996 г. – 76; в 1997 г. – 81; в 1998 г. – 76.

Факторы внутреннего характера определяются Методикой расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из ФФПР; факторы внешнего характера обусловлены комплексом финансово-экономических проблем развития экономики России, а также тенденцией увеличения доли расходных полномочий бюджетов субъектов Федерации наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны. Это подтверждается следующими данными (табл.3).

Таблица 3

**Структура распределения доходов и расходов
в консолидированном бюджете России
по уровням бюджетной системы, %**

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100
бюджета РФ	57	51	49	52	51	47
субъектов РФ	43	49	51	48	49	53
Расходы, всего	100	100	100	100	100	100
бюджета РФ	62	50	49	48	47	42
субъектов РФ	38	50	51	52	53	58

Для всех периодов развития российской финансовой системы характерны широкое перераспределение финансовых ресурсов, следствием чего являлся высокий уровень централизации собственно финансовых ресурсов, и принятие решений по бюджетно-финансовым вопросам.

По экономическому содержанию систему трансфертов можно сравнить с ранее раскритикованными дотациями, как изживенческий метод финансирования территорий. При этом система трансфертов имеет следующие особенности.

В 1993 г. дотировалось не более 60% территориальных бюджетов, в 1998 г. – 85%. Обострение вертикальной несбалансированности бюджетной системы с 1990 г. в значительной мере объясняется передачей Центром региональным властям полномочий по финансированию социально-экономических расходов без наделения их адекватными источниками бюджетных доходов. К вертикальной неуравновешенности бюджетной системы добавились горизонтальные, обусловленные как объективными различиями в налоговом потенциале, так и в бюджетной политике. Если в 1991 г. максимальный региональный душевой бюджетный доход был больше минимального в 11,6 раза, в 1995 г. – в 95 раз, то в 1998 г. – в 105,3 раза;

в отличие от действовавшего порядка распределения плановых сумм дотаций теперь распределяется фактически сложившаяся в ходе исполнения бюджета величина средств в ФФПР, что снимает проблему индексации трансфертов;

прежняя структура расходов региональных бюджетов принимается как основа расчета будущих периодов. В то же время упускается из виду, что раньше ежегодно осуществлялись корректировки этой структуры;

при определении расходов бюджетов субъектов Федерации используются единые для всех регионов индексы-дефляторы, а также определяемые прямым счетом дополнительные виды бюджетных расходов регионов. Полученные таким образом результаты имеют отклонения от реальных потребностей различ-

ных регионов в финансовых ресурсах. Например, расчетные расходы на 1998 г. по 35 регионам превышали их фактические бюджетные расходы 1996 г. в 1,3-2 раза. Этот подход не позволяет оценить эффективность бюджетного выравнивания.

Действующие межбюджетные отношения приводят к тому, что регионы-доноры зачастую оказываются неблагополучными в плане социально-экономического обеспечения, а регионы-реципиенты, напротив, нередко относительно благополучны. Это приводит к нарастанию разницы в уровнях жизни и социально-экономическом развитии регионов.

Нерешенность данных проблем приводит к возникновению постоянных противоречий во взаимоотношениях между бюджетами разных уровней. Положение усугубляют кризисная экономическая ситуация, неустойчивость, вероятностность бюджетного процесса, нестабильный уровень наполняемости доходных статей бюджета.

Не имеет аргументированного обоснования принятое деление субъектов Российской Федерации на три группы. Особенно ярко это проявляется в третьей – самой многочисленной, где территории имеют существенные различия как по социально-экономическим, так и по природно-климатическим условиям: диапазон душевых расходов населения колеблется от 1042,9 млн р. в Краснодарском крае до 3594,1 млн р. в Кемеровской области.

Предлагаются различные варианты группировки субъектов Федерации, в частности одна из них приведена ниже [48]:

первая группа – территории, относящиеся к абсолютно дискомфортной зоне районирования Севера России (автономные округа: Чукотский, Таймырский, Ненецкий, Коряцкий, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий, Магаданская область, Республика Саха, Республика Коми);

вторая группа – территории экстремально дискомфортной зоны Севера России (области: Сахалинская, Камчатская, Мурманская, Архангельская; Ханты-Мансийский АО, Красноярский край, Хабаровский край);

третья группа – территории дискомфортной зоны Севера России (Иркутская область, Читинская область, Республика Буря-

тия, Томская область, Коми-Пермяцкий АО, Республика Карелия, Приморский край);

четвертая группа – приравненные к северным территориям субъекты РФ, часть территории которых включена в состав дискомфортной зоны Севера России (области: Тюменская, Пермская, Свердловская, Амурская);

пятая группа – территории, не отнесенные к территориям Севера и приравненным к ним;

шестая группа – территории, имеющие крайне низкую доходную базу и наивысшую степень дотационности (республики: Калмыкия, Адыгея, Тыва).

В последнее время большинство экономистов склоняются к тому, что при любых, даже совершенных формах и методах межбюджетных отношений, они не могут решить проблему *достаточности финансовых ресурсов* на всех уровнях бюджетной системы без улучшения состояния экономики, хотя, в свою очередь, оказывают на нее соответствующее воздействие.

Нельзя согласиться с мнением тех специалистов, которые считают, что трансферты из ФФПР должны иметь целевую направленность. В одобренной Советом Европы Европейской хартии регионального самоуправления содержится положение, согласно которому государственные дотации и трансферты должны носить обезличенный характер, тем самым предоставляя возможность местным органам власти самим регулировать возможности использования этих средств. Другая сторона вопроса – требования эффективного использования средств и их оценка.

На современном этапе, к сожалению, невозможно оценить выравнивающий эффект ФФПР и сопоставить его с действием аналогичных бюджетных механизмов в других странах. Но главной является стратегия бюджетного регулирования, определение целей, которые предполагается достичь с помощью выравнивающих механизмов. Здесь показателен опыт других стран.

В соответствии с принятым Бюджетным кодексом РФ межбюджетные отношения можно определить как отношения между органами государственной власти РФ, органами государ-

ственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (ст.129). Изложенные в гл.16 БК РФ принципы межбюджетных отношений не устраняют искусственно создаваемую дотационность бюджетов. Кроме того, в данной главе не приводятся различия понятий «распределение», «разграничение» доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Принцип «равенства всех бюджетов» не может быть реализован, так как все бюджеты имеют свои особенности. Но самое важное, на что следует обратить внимание: в главе, посвященной межбюджетным отношениям, не в полном объеме раскрыты формы и механизмы, позволяющие организовывать межбюджетные отношения на федеративных началах.

Из рассмотрения доходов бюджета и средств бюджетных заимствований как способов финансового регулирования пропорций и темпов развития общественного воспроизводства и одновременно учитываемых ими задач в области межбюджетных отношений вытекает подразделение методов формирования бюджетных ресурсов на стратегические и тактические [58] (рис.8).



Рис.8. Методы регулирования бюджетных ресурсов в области межбюджетных отношений

В правительственной «Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999-2001 гг.» предлагается внести существенные изменения в систему финансовой поддержки субъектов РФ. Деление ФФПР обусловлено распределением:

расходных полномочий между тремя уровнями власти, долей основных налогов, направляемых в соответствующие бюджеты.

Для оказания финансовой помощи и в целях бюджетного регулирования в Концепции предусмотрено образование следующих фондов:

фонда регионального развития (ФРР), который предназначен для финансирования в различных формах капитальных вложений в субъектах РФ. Он должен представлять методологически объединенную совокупность соответствующих частей федеральных и региональных программ, программ и проектов отраслевого финансирования и иных, ныне разрозненных, капиталовложений.

В трактовке ФРР было бы целесообразно закрепить учет финансирования государственных капиталовложений за счет средств федерального бюджета в соответствии с нормативно-правовой базой (в том числе по реализации федеральных целевых программ),

фонда развития региональных финансов (ФРРФ), предназначенного для активизации процессов финансового оздоровления в субъектах Федерации посредством реформирования бюджетной сферы и бюджетного процесса. Источником образования этого фонда должны служить кредиты Международного банка реконструкции и развития, а также другие средства, определяемые Правительством РФ;

фонда финансовой поддержки регионов РФ (ФФПР), предназначенного для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ по текущим расходным полномочиям их бюджетов, в связи с чем в очередной раз предложены новые методики распределения ФФПР. Не останавливаясь на их характеристиках, следует обратить внимание на формулу расчета трансфертов, со-

державных принципы выравнивания и стимулирования, предложенную О.С.Пчелинцевым и М.М.Минченко [60] на основе известной западной концепции «отрицательного подоходного налога» (рис.9,10).

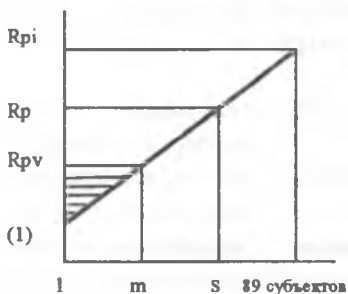


Рис.9. Уровни бюджетных доходов до выделения трансфертов

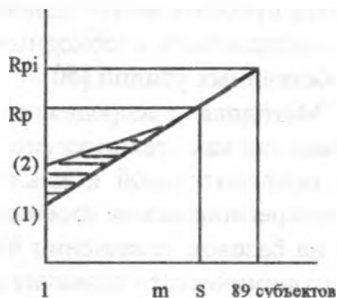


Рис.10. Уровни бюджетных доходов с учетом выделения трансфертов

R_{pi} – приведенный душевой бюджетный доход i -го региона;
 R_p – средний по России приведенный душевой бюджетный доход;
 R_{pv} – уровень приведенных душевых бюджетных доходов, до которого происходит выравнивание

Доля региона в общем объеме фонда финансовой поддержки определяется по формуле:

$$D_i = (R_p - R_{pi} / \sum_{i=1}^s (R_p - R_{pi})),$$

где i – число регионов с душевым доходом ниже среднего.

Существо предлагаемой формулы сводится к тому, что можно трансфертами не уничтожить, а только смягчить различия в уровне доходов: должны сохраняться порядковые номера в распределении регионов по уровню дохода, т.е. регион, получивший самые низкие собственные доходы, также и после получения трансферта должен остаться на последнем месте; следующий за ним – предпоследним и т.д. Таким образом, в результате выделения трансфертов кривая, аппроксимирующая уровни приведенного душевого дохода, слегка разворачивается по часовой стрелке вокруг среднего дохода. Это показано графически на рис.10:

(1) – уровень бюджетного дохода до выделения трансфертов; (2) – после выделения. Следует отметить, что площади заштрихованных фигур на обоих рисунках равны, т.е. в обоих случаях распределяется один и тот же объем ФФПР. Все сказанное позволит сохранить относительную справедливость в распределении доходов и поддерживать необходимые стимулы к их повышению за счет собственных усилий [60].

Методика распределения ФФПР заслуживает особого внимания, так как «технические» расчеты трансферта формируют баланс исполнительной и законодательной власти на федеральном и межрегиональном уровнях. В связи с этим следует остановиться на базовом положении Концепции – выравнивании социально-экономического развития регионов. *Выравнивание как цель перераспределительного процесса* – дорогостоящий и неэффективный процесс, что доказали российская практика предшествующих лет и зарубежный опыт. Цель выравнивания может быть достигнута при соответствующей переориентации региональной финансово-бюджетной и экономической политики, т.е. при создании условий в сфере производства и первичного присвоения, а не перераспределения. Главной целью финансовой поддержки должно стать обеспечение гарантированных Конституцией РФ государственных минимальных социальных стандартов. Но мировая практика свидетельствует, что в межбюджетных отношениях нормы могут оказаться полезными, если они используются избирательно. Особенно сложно на них ориентироваться на верхнем уровне бюджетной системы.

Главный недостаток – не методика распределения ФФПР, а то, что реально оказываемая финансовая поддержка существенно отличается от плановых значений и потребностей, рассчитываемых по ней. Так, при расчетах трансфертов на 1998 г. сумма недостающих средств регионам составила 120 млрд р., а ФФПР утвержден (запланирован) в сумме 39,2 млрд р. (33% рассчитанного по методике). Кроме того, не существует гарантий получения утвержденной суммы вследствие снижения фактических поступлений в федеральный бюджет; также при перечислении

средств из ФФПР происходит большая дифференциация между субъектами РФ. Объемы получаемых трансфертов в течение года (по данным 1997 г.) колеблются от 0-13,7 (Вологодская, Волгоградская, Пензенская области, Хабаровский край) до 105,5-178,1% (Мурманская область, Республики Коми, Ингушетия, Тыва) [55]. Перечисление трансфертов регионам сокращается и из-за того, что значительные суммы их переносятся на следующий год.

Практика применения нормативно-долевого метода в субъектах Федерации показывает возможность решения некоторых проблем. Так, в Свердловской области в целях предотвращения задержки перечисления трансфертов в местные бюджеты был открыт специальный субсчет для средств областного фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Эта мера позволила ускорить расчеты, переведя их, по существу, в автоматический режим.

Таким образом, основные проблемы межбюджетных отношений связаны не только с разработкой идеальной концепции их реформирования, что не даст положительного результата без улучшения экономической ситуации в стране, выполнения плановых значений по доходам всеми уровнями власти, оптимального распределения расходных полномочий, решения проблемы исполнения федерального законодательства в бюджетной сфере. По мере стабилизации и экономического роста возможны принципиальные изменения в межбюджетных отношениях. В ближайшее же время будут решаться вопросы совершенствования, а не перестройки.

Глава 2

Финансовые ресурсы федерального бюджета

2.1. Формирование доходной части бюджета

При рассмотрении процесса становления российского бюджетного федерализма довольно часто встречается понятие «бюджетно-налоговый федерализм», что связано с ключевой проблемой в схеме «центр-регионы» – налоговые отношения. В ряде публикаций [32] под налоговым федерализмом подразумевают распределение налоговых полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и местных органов самоуправления.

Ситуация в финансово-денежной системе страны характеризуется постоянными противоречиями между Центром и регионами, во-первых, в борьбе за доходы; во-вторых, по поводу объема, структуры и территориальной их локализации.

Важной структурной характеристикой бюджетной системы государства является степень ее централизации. Основным показателем централизации бюджетной системы можно считать долю бюджета центрального правительства в консолидированном бюджете страны. В федеративных государствах она составляет в среднем 35%: в Австрии – 26,5; в Канаде – 38,2; в США – 31,9; в ФРГ – 29,2; в Швейцарии – 29,2%. В унитарных государствах на долю центрального бюджета приходится 59,8% консолидированного бюджета: в Бельгии – 54,7; в Великобритании – 72,8; в Испании – 44,4; в Италии – 66,4; в Голландии – 50,6; в Норвегии – 58,5; во Франции – 41,9; в Швеции – 53,0% [29].

В табл.4 представлено распределение доходов консолидированного бюджета РФ между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации в 1995-1997 гг. Очевидна тенденция перераспределения доходов «в пользу» бюджетов субъектов РФ, но доля федерального бюджета (46,7% в 1997 г.) характерна для унитарного государства.

Таблица 4

**Доходы консолидированного бюджета
Российской Федерации
в 1995-1997 гг., % к итогу**

Виды доходов	1995		1996		1997	
	федеральный	субъектов РФ	федеральный	субъектов РФ	федеральный	субъектов РФ
Доходы, всего	52,0	48,0	50,5	49,5	46,9	53,1
Налоговые поступления	48,1	51,9	46,2	53,8	42,5	57,5
Неналоговые доходы	77,7	22,3	73,7	26,3	66,4	33,6
Доходы целевых бюджетных фондов	83,4	16,6	74,4	25,6	71,7	28,3

Примечание. Консолидированный бюджет = 100%.

Объективная основа распределения доходов по уровням бюджетной системы – структура государственной и муниципальной собственности, разграничение собственности и предметов ведения, полномочий и ответственности между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Важнейшую роль в обеспечении финансовой стабилизации в стране играет федеральный бюджет. Рассмотрим состав, структуру и динамику доходов федерального бюджета.

Структура доходной части федерального бюджета менялась с 1990 по 1999 г. неоднократно, что в немалой степени объясняется ее неустойчивостью по отношению к основному макроэкономическому показателю – валовому внутреннему продукту (ВВП) (табл.5).

Доходы федерального бюджета России за 1992-1998 гг.

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
ВВП, % к предыдущему году	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-4,9	0,4	-5,0
Федеральные доходы, % к ВВП по методике Минфина РФ	15,6	13,7	12,8	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
Федеральные доходы, % к ВВП по методике МВФ	14,6	13,0	11,9	12,0	12,8	10,9	9,8

Примечание. * – плановое значение.

За весь рассматриваемый период (1992-1998 гг.) только в 1997 г. объем ВВП дал положительный рост – увеличился на 0,4% по сравнению с предшествующим годом; в то же время наибольший удельный вес федеральных доходов (в том числе налогов) зафиксирован в 1992 г. В последующие годы соотношение доходов и ВВП было крайне нестабильным. Причин данной нестабильности много, и как следствие, ежегодные кризисные потрясения: октябрь 1994 г. – валютный кризис, август 1995 г. – банковский кризис (кризис межбанковского рынка), 1996 г. – кризис рынка государственного долга, 1997 г. – крайнее обострение бюджетно-налогового кризиса, август 1998 г. – кризис банковской системы России, парализовавший денежные расчеты и налоговые платежи.

В соответствии с требованиями международной методики МВФ определения доходов бюджета и источников финансирования его дефицита из доходов бюджетной системы РФ исключаются доходы от приватизации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также доходы от реализации государственных запасов. Начиная с 1999 г. доходы федерального бюджета РФ рассчитываются по методике МВФ.

В структуре доходной части федерального бюджета выделяют следующие виды доходов: налоговые (прямые и косвенные); неналоговые и прочие (табл. 6).

Таблица 6

Структура доходов федерального бюджета РФ за 1995-1998 гг.

Показатель	1995		1996		1997		1998		Изменение уд. веса 1998 к 1995, %
	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	
Доходы, всего	232,1	100,0	281,7	100,0	322,8	100,0	367,5	100,0	—
налоговые	175,3	75,15	218,7	77,6	243,5	75,4	306,9	83,5	+8,35
неналоговые	41,5	17,9	41,99	14,9	41,7	12,9	28,4	7,8	-10,1
доходы целе- вых бюджет- ных фондов	5,3	6,6	21,01	7,5	37,6	11,7	32,2	8,7	+2,1

Налоговые доходы (прямые и косвенные). Прямые налоговые — устанавливаемые непосредственно на доход или имущество налогоплательщика, косвенные — включаемые в виде надбавок в цену товара (услуги) и оплачиваемые потребителем. В данном виде доходов зачисляются собственные налоговые доходы федерального бюджета, за исключением налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих бюджетов других уровней;

неналоговые доходы — доходы от государственной собственности или деятельности, доходы от внешнеэкономической деятельности и пр.;

прочие доходы. С 1995 г. в соответствии с Законом РФ «О федеральном бюджете на 1995 г.» в составе «прочих доходов» стали консолидироваться средства целевых бюджетных фондов: федерального дорожного, федерального экологического, социального развития налоговых органов, социального развития федеральных органов налоговой полиции, развития таможенной системы, государственный фонд борьбы с преступностью. Право контроля за их расходованием с 1 июля 1995 г. передано органам Федерального казначейства. В 1998 г. в их структуре произошли изменения, и общее число целевых бюджетных фондов увеличено до восьми. Доходы федеральных целевых бюджетных фондов обособленно учитыва-

ются в доходах федерального бюджета по ставкам, устанавливаемым налоговым законодательством РФ.

Основу доходов федерального бюджета составляют налоговые доходы – около 70-80% (в структуре доходной части бюджета за 1995-1998 гг. увеличились на 8,35%). Неналоговые доходы в общей структуре снизились с 17,9% в 1995 г. до 7,8% в 1998 г., и доходы целевых бюджетных фондов находятся на уровне 7-8%.

Бюджетное законодательство, а также основы Налогового кодекса РФ (НК РФ) предусматривают дальнейшее изменение структуры доходной части бюджета (внутреннего состава налоговых, неналоговых и прочих доходов).

2.1.1. Характеристика налоговых доходов бюджета

Налоговые доходы являются основным источником пополнения доходной части федерального бюджета (рис.11).

Активность налоговой системы проявляется в выполнении ею двух функций: фискальной и регулирующей. *Фискальная функция* налогов позволяет государству формировать государственные денежные фонды, образующие базу для функционирования государства. Она показывает обязанности налогоплательщиков перед государством. *Регулирующая функция* налогов означает их использование для стимулирующего воздействия на экономику, прежде всего через распределение национального дохода. Регулирующая функция показывает обязанности государства перед налогоплательщиками. Следовательно, выражая разные стороны налоговых отношений, обе функции – фискальная и регулирующая – выступают в единстве: обязанности налогоплательщиков перед государством оборачиваются обязанностью государства перед налогоплательщиками.

Система взимания налоговых платежей в период до 1990 г. отличалась тем, что носила более выраженный фискальный характер, чем в настоящее время, была жестко централизованной и строилась на использовании индивидуальных ставок.

Переход на рыночные основы хозяйствования потребовал использования экономических методов руководства общественным процессам, а неэффективность применявшихся ранее норм

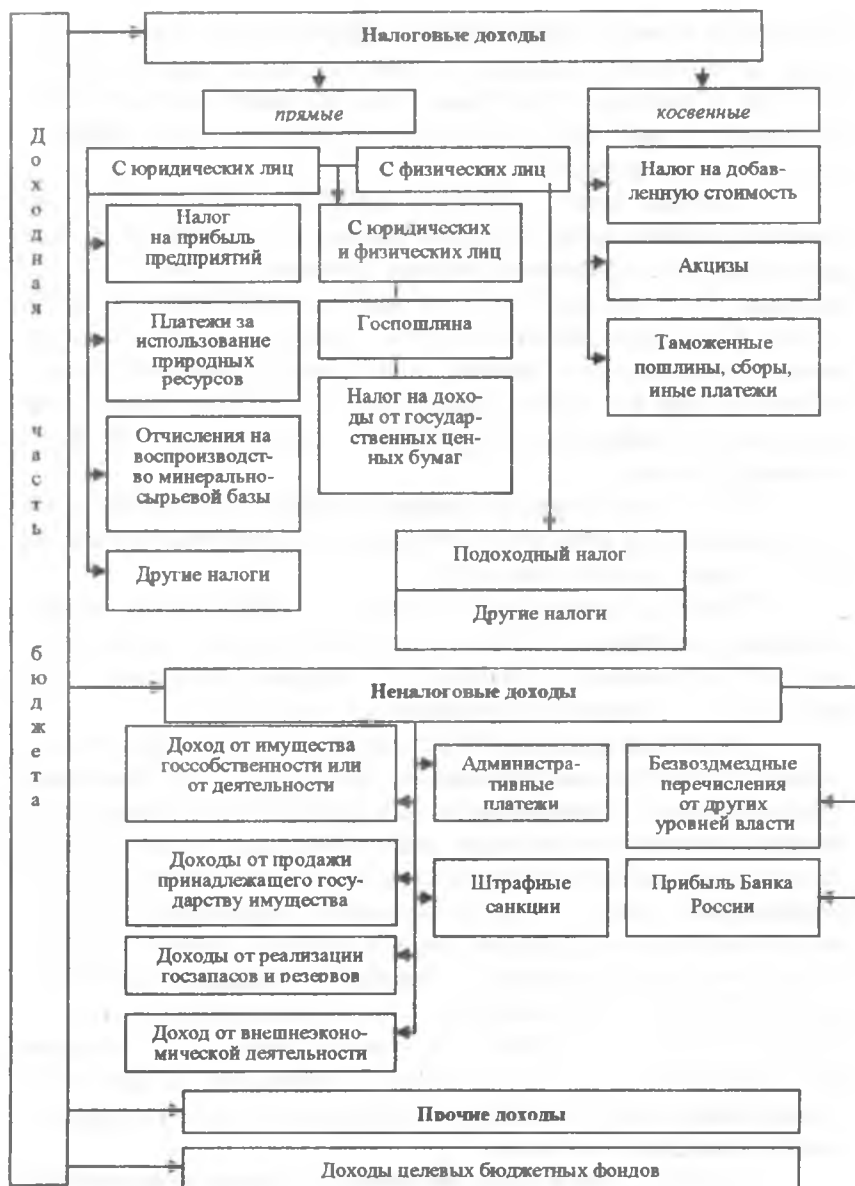


Рис.11. Структура доходной части федерального бюджета РФ

мобилизации части чистого дохода предприятий в бюджет обусловила коренное изменение системы доходных поступлений — она стала строиться на базе налоговых платежей; взаимоотношения предприятий с бюджетом были переведены на правовую основу, регулируемую законом.

Экономическая сущность налогов характеризуется денежными отношениями, складывающимися у государства с юридическими и физическими лицами. Согласно Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ» (с изм. и доп.) под *налогом, сбором, пошлиной и другим платежом* понимается обязательный взнос в бюджет соответствующего уровня или во внебюджетный фонд, осуществляемый налогоплательщиком в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами.

Совокупность разных видов налогов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы, образует налоговую систему страны.

Закон не предусматривает четких границ между названными видами платежей, так как всем им присущи черты обязательности и безэквивалентности, что позволило законодателю все перечисленные платежи трактовать как налоги.

Налоговая реформа 1992 г. отражала условия функционирования отечественной экономики. Во-первых, она объективно соответствовала условиям высокой инфляции. В результате в налоговой системе несущественными явились такие налоги, как налог на землю, на капитал; относительно узка была база налогообложения, завышены льготы предприятиям. Во-вторых, радикально изменив структуру налоговых поступлений (вместо налога с оборота был введен налог на добавленную стоимость; добавлены акцизный сбор, налог на операции с ценными бумагами, налог на имущество), реформа 1992 г. не смогла повлиять на практику взимания налогов, так как основные правовые принципы функционирования налоговой системы сложились еще в административно-командной экономике.

С 1991 г. налоги стали активным политико-экономическим оружием региональных отношений. В истории налоговых отноше-

ний Центра и регионов можно выделить период 1992-1994 гг., когда в ходе решения бюджетно-налоговых проблем были увеличены доли перечисляемых регионами в федеральный бюджет доходов, что являлось победой Центра. Следующим проблемным периодом стал 1996 г. Закон о бюджете, принятый в 1996 г., продолжил тенденцию предыдущего периода, однако государство в преддверии выборов пошло на уступки регионам. В результате попытки «доминирования» в консолидированном бюджете то Центра, то регионов привели к ситуации бюджетно-налогового кризиса, в котором пребывает в настоящее время экономика страны.

Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ была принята часть первая Налогового кодекса РФ – нового основополагающего документа в сфере налогообложения, призванного заменить действующий Закон РФ от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в РФ» (далее по тексту – Основы).

В НК РФ даны несколько отличные трактовки ключевых понятий Основ: «Налогам и сборами признаются уплачиваемые в силу налогового законодательства взносы, имеющие обязательный, безэквивалентный и безвозмездный характер», «Налоговая система представляет собой совокупность налогов (сборов), принципов, форм и методов их установления, изменения и отмены, уплаты и принятия мер по обеспечению их уплаты, а также форм и методов налогового контроля и ответственности за нарушение налогового законодательства».

На наш взгляд, определения рассмотренных дефиниций в НК РФ более объемны, и, вследствие этого, их можно считать более точными применительно к действительности.

Внесенные в основные понятия корректировки не меняют организационных принципов налоговой системы России.

Принцип единства налоговой системы. В соответствии с данным принципом не допускается установление налогов, нарушающих единство экономического пространства страны, т.е. недопустимо как введение региональных налогов, которые могут ограничивать свободное перемещение финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которые могут позволить формировать

бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других. Распределение полномочий между уровнями власти и местным самоуправлением основано на положении, согласно которому все федеральные, региональные и местные налоги и сборы есть элементы единой налоговой системы РФ.

Принцип подвижности (эластичности). Данный принцип гласит, что налог и некоторые налоговые механизмы могут быть оперативно изменены в сторону уменьшения или увеличения налогового бремени в соответствии с объективными нуждами и возможностями государства.

Этот принцип характерен не только для российской налоговой системы, пережившей свое становление (с 1992 г. в Закон об НДС было внесено 16 изменений и дополнений, в Закон о налоге на прибыль – 14, в Закон о налоге на имущество – 8, в Закон об акцизах – 5), но и для сформировавшихся налоговых систем (например, в 1992 г. в Германии в законодательство о подоходном налоге было внесено 125 поправок).

Принцип стабильности – налоговая система должна действовать в течение ряда лет вплоть до налоговой реформы. Налоговая реформа по общему правилу недопустима. Она должна проводиться в исключительных случаях в строго определенном порядке.

Принцип множественности налогов. Согласно этому принципу комбинация различных налогов и объектов обложения должна образовывать такую систему, которая отвечала бы требованию перераспределения налогов по плательщикам с учетом эффекта взаимодополняемости налогов (искусственная оптимизация по одному налогу неизменно влечет за собой рост платежей по другому).

В соответствии с данным принципом не допускается «бюджет одного налога», поскольку при неожиданном изменении экономической и политической ситуации доходная часть бюджета может просто не состояться.

Принцип исчерпывающего перечня федеральных, региональных и местных налогов, которые могут устанавливаться органами государственной власти и органами местного самоуправ-

ления. В этом усматривается проявление идеи фискального федерализма как основного способа распределения налоговых полномочий между тремя уровнями властями. Установление исчерпывающего перечня федеральных, региональных и местных налогов и сборов способствует воспрепятствованию созданию несовместимых налоговых схем в регионах и на местах, возникновению конфликтных ситуаций в результате межбюджетного соперничества, что будет способствовать сохранению единого государства. Согласно новому Налоговому кодексу бюджеты всех уровней обеспечиваются собственными закрепленными источниками доходов. Одновременно предусматривается сохранение регулирующих федеральных налогов. Региональные органы власти могут принимать аналогичные решения по введению регулирующих региональных налогов.

Федеральные налоги взимаются на всей территории России в одинаковом порядке, устанавливаемом федеральным законодательством. К ним Налоговый кодекс относит: НДС, акцизы, налог на прибыль, налог на доходы от капитала, подоходный налог на доходы с физических лиц, социальный налог, госпошлину, таможенные платежи, экологический налог, налог на пользование недрами и налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы, налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, водный налог, федеральные лицензионные сборы, сбор на право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, лесной налог.

К региональным налогам отнесены: налог на имущество предприятий (организаций), налог на недвижимость, дорожный и транспортный налоги, региональные лицензионные сборы, налог на игорный бизнес, налог с продаж.

Местными налогами станут: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование и дарение, местные лицензионные сборы.

Структура налоговых доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации представлена в табл. 7.

Таблица 7

Структура налоговых доходов, %

Налоговые доходы	Федеральный бюджет				Бюджеты субъектов Федерации			
	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
Налог на прибыль	24,0	15,0	13,6	15,7	47,8	35,0	21,0	35,2
НДС на товары, производимые в России	40,9	46,5	48,1	46,0	14,6	22,0	19,8	22,9
Подоходный налог с физических лиц	1,9	2,3	0,7	-	9,2	18,0	22,3	27,0
Акцизы	9,9	21,0	20,7	25,6	5,3	3,1	3,8	5,2
Прочие налоговые поступления	23,3	15,2	16,9	12,7	23,1	21,9	22,1	9,7

Подавляющий объем доходов всех трех уровней образуют одни и те же виды налогов: на прибыль, подоходный, НДС и акцизы. Эти четыре вида налогов составили только за 1996 г. 84,8% налоговых доходов федерального бюджета и 67,4% – региональных бюджетов. Если в отношении всех субъектов Федерации действуют единые нормы распределения федеральных налогов, то при распределении налоговых поступлений внутри субъектов применяются самые различные варианты: единые нормативы (Свердловская область), дифференцированные нормы по всем или нескольким налогам; дифференцированные нормы в отношении городов регионального значения и единые для других территориальных единиц (Хакасия, Марий-Эл, Чувашская Республика и др.). Распределение налоговых поступлений осуществляется на основе единственного критерия – объема фактического сбора налога, что делает эту систему распределения малоэффективным инструментом горизонтального выравнивания.

Согласно табл.8 структура показателей налоговых доходов федерального бюджета подвижна: изменения за 1995-1998 гг. произошли практически по всем рассматриваемым статьям. В отличие от 1995 г. увеличились с 9,9 до 20,69% доля акцизов, на 6 процентных пунктов налог на добавленную стоимость и пр. Резкое снижение наблюдается по показателю «налог на прибыль»: за

Таблица 8

Показатели налоговых источников доходов федерального бюджета за 1995-1998 гг.

Показатель	1995		1996		Изменение уд. веса 1995 к 1996, %	1997		1998**		Изменение уд. веса 1995 к 1998, %
	трлн р.	%	трлн р.	%		трлн р.	%	трлн р.	%	
Налоговые доходы, всего	175,3	100,0	218,7	100,0	-	243,5	100,0	306,9	100,0	-
Налог на прибыль	41,5	23,67	32,5	14,86	-8,81	33,1	13,6	48,1	15,7	-7,97
Подоходный налог с физических лиц	3,3	1,88	5,12	2,34	+0,46	1,7	0,7	-	-	-
Налог на добавленную стоимость	71,8	40,96	101,8	46,53	+5,57	117,1	48,1	141,3	46,0	+5,04
Акцизы	17,5	9,9	45,3	20,69	+10,79	50,4	20,7	78,7	25,6	+15,7
Спецналог с предприятий, учреждений, организаций*	7,3	4,2	2,8	1,26	-2,94	*	*	*	*	*
Платежи за пользование природными ресурсами	2,9	1,65	4,3	1,98	+0,33	6,8	2,8	8,4	2,8	+1,15
Импортные, экспортные пошлины	24,9	14,2	22,8	10,44	-3,76	-	-	-	-	-
Таможенные пошлины и сборы	-	-	-	-	-	27,8	11,4	27,0	8,8	-
Прочие налоги, сборы, пошлины	6,1	3,4	4,08	1,9	-1,6	6,6	2,7	3,4	1,1	-2,3
Удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета, %	-	75,15	-	77,6	-	-	75,4	-	83,6	+8,35

Примечания: * - отменен с 1 января 1997 г.; ** - плановое значение в ценах 1997 г.

анализируемый период он снизился на 22% (9 трлн р.), и его величина уменьшилась в структуре налоговых источников на 8,81%.

Если анализировать общие налоговые доходы за 1996 г. в сопоставимых ценах (индекс потребительских цен за год составил 121,8%), то общая величина налоговых поступлений увеличилась всего на 4,3 трлн р. (179,6 трлн р. за 1996 г. в сопоставимых ценах 1995 г. и 175,3 трлн р. за 1995 г.); за 1997 г. налоговые поступления (в сопоставимых ценах 1996 г.) увеличились на 0,7 трлн р., а в 1998 г. (в сопоставимых ценах 1997 г.), по оценочным показателям, должны снизиться на 63 трлн р. (неденом).

Общее изменение структуры налоговых доходов федерального бюджета за 1995-1998 гг. характеризуется:

тенденцией роста доли акцизов и налога на добавленную стоимость, которому отводится роль обеспечения около 50% налоговых доходов. Что касается акцизов, то лишь за 1992-1996 гг. список подакцизных товаров увеличился примерно в два раза. Между тем доля акцизов в цене продукции отраслей-плательщиков акцизов (топливной, пищевой промышленности) еще в середине 1996 г. подошла к пределу, связанному со спросовыми ограничениями на подакцизные товары. Ситуация ухудшилась вследствие ценового прессинга со стороны нелегальных производителей и импортеров алкогольных напитков;

крайне нестабильными поступлениями налога на прибыль: 23,67% – в 1995 г., 13,6% – в 1997 г. и, по оценочным показателям, 15,7% – в 1998 г. (несмотря на отмену некоторых налоговых льгот).

Вышеназванное подтверждает высказывания руководителей регионов, что Правительство РФ в доходной части федерального бюджета сконцентрировало выгодные статьи доходов. По нашей оценке, происходящие изменения в структуре налоговых доходов федерального бюджета идут в его пользу, так как наиболее подверженные воздействию финансового кризиса (налог на прибыль и подоходный налог) снижены в структуре поступлений федерального бюджета до минимума или сведены на нет, в то время как упор делается на косвенное налогообложение (НДС, акцизы), плательщиком которых выступает покупатель.

Акцентируя внимание на НДС, следует отметить, что данный налог был введен в 1992 г., когда после либерализации цен

ожидали высокую инфляцию и хотели предупредить известный эффект Оливейра-Танзи: расходы бюджета растут быстрее доходов. Традиционно НДС рассматривается как опора налоговых поступлений бюджета. Однако, по оценке экспертов, непосредственной причиной масштабного кризиса неплатежей явилась существенная диспропорция, возникшая при либерализации цен в 1992 г., что привело к резкому росту в денежном выражении объема оборотных средств в товарно-материальных ценностях, обращающихся на рынке. При этом объем денежных оборотных средств был значительно снижен из-за обесценения. Образовавшийся недостаток денежных оборотных средств стал компенсироваться неплатежами. Замена налога с оборота на НДС привела к перемещению основной массы налогового бремени предприятий из сферы обращения в сферу производства, что, в свою очередь, вызвало вымывание из последней значительной доли оборотного капитала.

Налоговые проблемы ежегодно, с момента становления нашей бюджетной системы, обсуждаются на всех уровнях российской власти.

Эффективность функционирования налоговой системы логично оценивать по тому, насколько полно *налоговый потенциал* переходит в реальные налоговые поступления. Налоговый потенциал трактуется как величина ожидаемых в рассматриваемый период налоговых поступлений в бюджет, спрогнозированная на основе расчетов налогооблагаемой базы. К критериям эффективности налоговой системы, таким образом, следует отнести:

- величину налоговой нагрузки (налоговое бремя);
- величину поступлений налоговых платежей в бюджет;
- величину недоимок (рост задолженности по налогам и платежам), характеризующих надежность налоговой системы, ее работоспособность.

Налоговый кодекс в качестве основного оценочного показателя уровня налоговой нагрузки в России предлагает определять долю налоговых поступлений в добавленной стоимости всех конечных продуктов и услуг, произведенных в течение года в ВВП или ВВП.

Первый критерий – налоговая нагрузка. Оптимально построенная налоговая система должна не только обеспечивать финансовыми ресурсами потребности государства, но и не снижать стиму-

лы налогоплательщика к предпринимательской деятельности. Поэтому показатель *налоговой нагрузки* (налогового бремени) является измерителем качества налоговой системы страны.

В мировой налоговой практике показателем налоговой нагрузки на макроуровне служит отношение суммы всех взятых с налогоплательщиков налогов, независимо от того, в бюджет какого уровня или в какой внебюджетный фонд они поступают, к объему полученного ВВП. Степень налоговых изъятий в различных странах характеризуется следующими данными (табл. 9).

Таблица 9

Удельный вес налоговых поступлений*

Страна	Доля налогов и обязательных платежей в ВВП	Доля налогов без обязательных платежей в ВВП
Швеция	54,2	38,1
Дания	52,8	49,7
Германия	42,9	23,1
Италия	42,9	27,4
Канада	36,3	31,0
Великобритания	33,9	27,7
США	31,8	22,7
Россия (отчет за 1997 г.)	31,8	23,1
Россия (оценка 1998 г.)	32,8	24,4

Примечание. * Источник: [57].

Согласно табл.9 большинство экономически развитых стран мира к настоящему времени практически достигли максимально возможного уровня перераспределения через налоговую систему ВВП. В целом для российских налогоплательщиков налоговая нагрузка не только не превышает аналогичный показатель развитых стран, но и бывает значительно ниже для большинства из них.

По оценке ряда специалистов [45, 68, 78], фактическая налоговая нагрузка в России гораздо выше (примерно на 15-20%).

Это объясняется неточными (существенно преувеличенными) ежегодными размерами действительно производимой в стране добавленной стоимости. Связи с этим в последнее время получили распространение следующие оценочные показатели: легальный ВВП, виртуальный ВВП, реальный легальный ВВП и пр. (подробнее см. [45]).

Второй критерий – величина поступлений налоговых платежей в бюджет. В данном критерии можно выделить две составляющие:

реальность прогнозирования бюджетных доходов, в том числе налоговых поступлений. Завышение в законах о бюджете ожидаемого объема доходов по сравнению с фактическим их исполнением составляло в 1993-1998 гг. в среднем 3% официально-го ВВП (табл. 10).

Таблица 10

**Законы о федеральном бюджете и их исполнение
по методологии Минфина, % к официальному ВВП**

Показатель	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (январь- сентябрь)	1993- 1998 (в среднем)
<i>Законы о федеральном бюджете</i>							
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
<i>Исполнение законов</i>							
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
<i>Разница между исполнением и законами</i>							
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

Примечание. Источник: [45].

Завышение планировавшихся расходов по сравнению с фактически осуществленными было еще большим – 6,5% официального ВВП, т.е. ожидавшиеся доходы бюджета в среднем были на четверть, а планировавшиеся расходы – на треть выше, чем их фактическое исполнение. Постоянное принятие нереальных законов серьезно дестабилизировало исполнение бюджетов;

падение товарности производства вследствие недостатка денежных средств. Ежегодное исполнение федерального бюджета происходит не в полном объеме, что обусловлено недополучением налогов и что, в свою очередь, оказывает влияние на бюджетополучателей, которые бывают не в состоянии выплачивать налоги. Возникает порочный круг: недопоступление налогов вызывает недофинансирование бюджетной сферы, которая наращивает задолженность перед поставщиками, а они не выплачивают налоги и не погашают иные обязательства.

В настоящее время отношения предприятий с бюджетом регулируются договорами или иными актами, не предусмотренными действующим законодательством. Поэтому наиболее широкое распространение получили зачетные операции, которые осуществляются таким образом, что формально в бюджет зачисляются денежные доходы и производятся денежные расходы. Одним из образцов подобной схемы выступает денежный зачет, который зачастую реализуется на рынке за деньги по стоимости, близкой 50% от номинала. В результате возникают существенные потери для государства.

Схема «обратного зачета», создавая видимость исполнения доходной части бюджета, «камуфлирует» невыполнение бюджетных обязательств по реальному финансированию экономики. Поскольку выделенные в порядке «зачета» средства идут на погашение бюджетной задолженности лишь в том направлении и объеме, где есть соответствующая встречная задолженность, то бюджет пополняется мнимыми доходами, а не «живыми» деньгами. Предприятия, для которых наращивание задолженности превратилось в способ существования, расплатившись таким образом с долгами в федеральный бюджет, по-прежнему не могут расплатиться с местными бюджетами и поставщиками, выплатить долги по заработной плате, пополнить свои оборотные средства.

Реализуемые в последнее время новые механизмы повышения собираемости налогов первоначально выглядят достаточно эффективными, хотя приводят к наполнению бюджета в значительной степени «зачетными», а не живыми деньгами, что не позволяет реально профинансировать, т. е. вернуть эти средства в производство на решение важнейших экономических задач.

Продолжается углубление кризиса расчетов, поскольку практически все хозяйствующие субъекты по-прежнему взаимно кредитуются на основе неплатежей.

Таким образом, в условиях неплатежей налоги берутся не со средств, фактически поступивших в счет оплаты товаров и услуг, а с начисленных, фактически фиктивных цен. Иными словами, налоги не могут быть собраны.

Полная ликвидация неденежных методов исполнения бюджетов в настоящее время нереализуема. Задачей может стать организация бюджетного процесса таким образом, чтобы максимально обеспечивать выполнение финансовых обязательств государства с одновременным стимулированием развития реального сектора экономики.

Третий критерий – рост задолженности по налогам и платежам. На показатель налогового изъятия ВВП в России влияет кризис платежей. Доля изъятия через налоги (33% в 1998 г.) рассчитана на основе запланированных к поступлению в бюджет на очередной финансовый год. Большинство российских налогоплательщиков уплачивают налоги в бюджет, исходя из реальных, а зачастую созданных искусственно, низких финансовых возможностей.

На 1 января 1996 г. недоимка в федеральный бюджет составляла 30 трлн р., или 12,9% доходной части бюджета; на 1 января 1997 г. недоимка достигла 62,1 трлн р., т.е. 30% от объема поступлений в федеральный бюджет; на 1 января 1998 г. – 141,8 млрд р. (деномин.), т.е. 38% доходной части. Объемы налоговой задолженности ежегодно растут, причем не только в реальном выражении (табл. 11).

**Задолженность по налоговым платежам и начисленные налоги,
% к ВВП**

Показатель	1994	1995	1996	1997	1998 (январь-июль)
Годовые приросты задолженности					
Федеральный бюджет	1,5	2,5	1,0	1,3	2,4
Региональные бюджеты	1,0	2,0	0,9	0,8	1,5
Начисленные налоги					
Федеральный бюджет	10,7	13,3	10,9	10,6	11,2
Региональные бюджеты	15,3	14,0	12,5	13,4	12,5

Накопление налоговой задолженности сводится к тому, что фактически сбор налогов регулярно оказывается ниже суммы начисленных налогов на величину прироста налоговой задолженности.

Критическим являлся 1996 г., что было связано, в первую очередь, с динамикой эмиссии денежных суррогатов и, соответственно, сбором налогов в неденежной форме. Бюджет на 1996 г. подвергался корректировкам в течение финансового года десять раз, параллельно было принято 13 распоряжений Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Госналогслужбы по укреплению финансовой дисциплины, наполнению доходной части бюджета вплоть до принятия Указа Президента РФ от 11 октября 1996 г. № 1428 «О Временной чрезвычайной комиссии при Президенте РФ по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины». Только 18 августа 1996 г. Президентом РФ было подписано 18 указов, 6 из которых посвящены реформированию налогового законодательства. Среди других указов, принятых 18 августа, самым судьбоносным явился Указ № 1213 «О признании утратившим силу п. 7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2268 «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 г.», согласно которо-

му органы власти субъектов Федерации и местные органы власти вводили новые налоги и сборы, не предусмотренные Федеральным законом «Об основах налоговой системы в РФ».

Основной объем неплательщиков федерального бюджета приходится на отрасли топливно-энергетического комплекса, предприятия машиностроения и металлообработки, транспорт, строительство.

Особое внимание следует обратить на неоднородность экономического развития отдельных отраслей экономики России в части получаемых ими доходов и налоговых льгот. В ходе реформы российской налоговой системы льготы по налогам неоднократно корректировались для обеспечения регулирующей функции налога. В России применяются такие же виды льгот по налогу на прибыль, как и в развитых странах (вычеты, скидки, пониженные ставки и т.п.) в тех же отраслях (сельское хозяйство, образование, здравоохранение и др.).

Собираемость налогов и улучшение платежной дисциплины связаны с неравномерностью налогового бремени, которое несут разные сектора экономики России. На рис.12 показана доля предприятий в обеспечении налоговых поступлений за 1995 г.¹[23].



1 – промышленность; 2 – сельское хозяйство; 3 – транспорт;
4 – строительство; 5 – торговля, общественное питание, сбыт;
6 – банковская деятельность

**Рис.12. Доля секторов экономики
в налоговых поступлениях и недоимке за 1995 г.**

¹ Данные по консолидированному бюджету России.

Согласно представленным данным можно сделать следующие выводы: *во-первых*, предприятия различаются способностью платить налоги. Например, сельское хозяйство не способно платить налоги, поскольку этот сектор убыточен; его доля в налоговых поступлениях (1,1%) значительно ниже доли промышленности (53,2%); *во-вторых*, сказывается способность предприятий избегать уплаты налогов легальным и нелегальным способом. Предприятия того сектора, где избежать налогов легко, естественно, и платят меньше; *в-третьих*, структура недоимки по налогам и платежам показывает, что в банковском секторе недоимка практически отсутствует. Доля промышленности в недоимке превышает ее долю в налоговых поступлениях (66,5% против 53,2%).

Объем налоговых поступлений в целом соответствует общеэкономической ситуации. Особая проблема – их неритмичность, которая дезорганизует кассовое исполнение бюджета. Неритмичность поступления доходов в федеральный бюджет большей частью объясняется неритмичностью уплаты акцизов, в основном по природному газу, нефтепродуктам, что, в свою очередь, связано с практикой использования налоговых освобождений и налоговых отсрочек.

Предложений по разрешению налоговых проблем много. Наиболее распространенным является внедрение принципа « долевого» участия бюджетов нижестоящего уровня в получении «квоты» налоговой ставки по тем доходам, которые принадлежат вышестоящему звену бюджетной системы. Применение этого принципа связано с необходимостью использования значительных в фискальном отношении налоговых платежей для финансирования мероприятий и учреждений социальной сферы. Устойчивое квотирование представляет собой закрепление части отдельных видов налогов за бюджетами разных уровней на долгосрочной основе, включая в их состав регулирующие доходы, соответственно снижая, как бы вытесняя отчисления от этих доходов по годовым нормативам. Для реализации этого требуется применять не только единые, групповые квоты и нормативы от-

числений, но и дифференцированные, исчисленные по одной методологии (формуле). В Законе РФ «О федеральном бюджете на 1996 г.» на три года устанавливались нормативы отчислений от регулирующих доходов, в размерах, утвержденных на 1995 г. Это создавало условия для того, чтобы в перспективе установить их в форме твердых квот, которые должны были вводиться в соответствии с Указом Президента РФ от 8 мая 1996 г. «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины», и чего не было сделано.

Некоторые специалисты [64] предлагают устанавливать единые пропорции «расщепления» всех налогов по «всеерной» схеме сбора налогов между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, на основе принципа «две трети на нижнем уровне». Таким образом, уже после принятия Налогового кодекса появлялось много предложений о введении новых налогов, выдвинуты альтернативные варианты данного документа, т. е. получил развитие принцип подвижности налоговой системы.

2.1.2. Неналоговые доходы бюджета

Большинство неналоговых доходов не имеют фискально-постоянного характера, твердо установленной ставки. В отличие от других доходов неналоговые доходы бюджета не должны жестко планироваться, однако на практике они планируются, как правило, на уровне поступлений предыдущего года. Одна из причин – наличие законодательных актов, стимулирующих процесс.

Перечень неналоговых доходов, единый для бюджетов всех уровней, определяется бюджетной классификацией по:

территориальному признаку – зачислению в бюджет определенного уровня (федеральные неналоговые доходы и доходы субъектов РФ);

методам формирования и привлечения (обязательные и добровольные);

конкретным основаниям для взимания платежей, формирующих неналоговые поступления (доходы от продажи имущества, реализации государственных запасов и др.).

Основные статьи неналоговых доходов федерального бюджета представлены в табл.12.

Удельный вес неналоговых доходов в общем объеме поступлений федерального бюджета снизился: 17,9% в 1995 г. до 7,8% в 1998 г., причем изменениям подвержена и структура неналоговых платежей: если в 1995 г. доходы от ВЭД составляли 56,1% всех неналоговых источников, то к 1998 г. произошло их снижение на 32,3 процентных пункта, и их доля составила 23,8%.

Неналоговым доходам не уделяется такое пристальное внимание, как налоговым. В то же время, несмотря на их снижающуюся долю в общих доходах федерального бюджета России, в 1995 г. они обеспечивали почти 18% объема бюджета. Данный показатель был достигнут за счет поступлений от внешнеэкономической деятельности (ВЭД). Проведенный анализ показал, что снижение удельного веса неналоговых доходов прямо пропорционально ежегодному поступлению доходов от ВЭД. Так, в 1998 г. неналоговые доходы призваны обеспечить всего 7,8%, причем четвертую часть составит ВЭД, сократившаяся в структуре неналоговых доходов за 1995-1998 гг. на 32%. Вместе с тем снижение поступлений от ВЭД можно рассматривать и как положительный фактор, так как высокие доходы от внешнеэкономической деятельности обеспечивались, по существу, за счет наращивания вывоза сырья, не-возобновляемых ресурсов и увеличения ввоза готовой продукции.

По оценке специалистов, доходы от ВЭД представляют не что иное, как освобождение от отечественной обрабатывающей промышленности и неэффективных рабочих мест и, напротив, поощрение производства в других странах и смягчение там безработицы. Доходы от ВЭД по существу являются компенсатором доходов от кризисного внутреннего производства.

Снижение импорта товаров происходило под воздействием целого ряда факторов: усиление регулирования импортных операций и осуществление государственных мер, направленных на защиту отечественных товаропроизводителей; сокращение нерегистрируемого ГТК России импорта, поступающего на территорию страны. Анализ результатов приватизации за 1995-1998 гг. свидетельствует о нестабильном характере данного вида доходов.

Таблица 12

Неналоговые доходы федерального бюджета за 1995-1998 гг.

Показатель	1995		1996		1997		1998*		Изменения структуры 1998 к 1995, %
	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	
Неналоговые доходы, всего	41,5	100,0	42	100,0	41,8	100,0	28,4	100,0	-
Доходы от государственной собственности или деятельности	4,1	9,9	10,4	24,8	6,8	16,3	5,3	18,6	+8,7
Доходы от продажи принадлежащего государству имущества	4,8	11,6	0,8	1,9	18,8	45,1	8,1	28,4	+16,8
Доходы от внешнеэкономической деятельности	23,3	56,1	16,7	39,8	8,6	20,5	6,8	23,8	-32,3
Прочие	9,3	22,4	14,1	33,5	7,6	18,1	8,2	29,2	+6,8
Удельный вес неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджета, %	-	17,9	-	14,9	-	12,9	-	7,8	-10,1

Примечание. * - плановое значение в ценах 1997 г.

С июля 1994 г. произошла смена основных целей приватизации в России. Если в предшествующие годы на первом месте были социально-политические задачи (формирование широкого слоя частных собственников путем проведения чековой приватизации и вовлечение в этот процесс как можно большего количества предпринимателей), то в настоящее время главной целью стало образование частных собственников и повышение доходов бюджетов. По приватизированным объектам федеральной собственности более 50% средств поступает от продажи акций АО.

Условия жесткого бюджетного задания по доходам от приватизации, с одной стороны, и наличие большого пакета акций, находящихся в федеральной собственности и не приносящих существенных доходов в бюджет, с другой, заставили Госкомимущества России искать нетрадиционные методы получения доходов от приватизации. Указ Президента РФ от 11 мая 1995 г. № 478 «О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации» дал новый импульс развитию приватизационного процесса (в соответствии с данным Указом нормативная цена земли устанавливалась десятикратной к величине земельного налога, что обеспечивало возможность выкупа участков для большинства предприятий) (табл. 13).

Таблица 13

Поступления в федеральный бюджет и территориальные бюджеты по статье «Доходы от продажи принадлежащего государству имущества», млрд р.

Показатель	1995			1996			1997		
	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ
	план	факт		план	факт		план	факт	
Доходы от приватизации	4785,4	4774,2	1284,2	12387	829,1	1697,7	4179,1	18800	4500

Продолжение табл.13

Доходы от аренды	123,8	95,4	1379,6	243,4	222,9	2908,6	1939,5	203,5	2384,1
Дивиденды	82,6	111,3	50,3	82,6	118,8	58,7	406,9	242,4	76,1
Итого	4991,8	4980,9	2714,1	12713	1171	4665,0	6525,5	27942	6960,2
Уровень исполнения, %	-	99,8	-	-	9,2	-	-	428,2	-

Невыполнение бюджетного задания 1996 г. (уровень исполнения составил 9,2%) выразилось в:

сдерживании продаж и снижении активности фондового рынка из-за сложной политической обстановки в связи с проводившимися выборами Президента РФ и глав администраций (губернаторов) в регионах;

● высокой доходности по государственным бумагам, которая сдерживала приток существенных инвестиционных ресурсов в реальный сектор экономики;

приостановке продаж пакетов акций значительного количества акционерных обществ, относящихся к оборонным отраслям промышленности, в связи с выходом Указа Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 541 «О мерах по обеспечению эффективности государственного контроля за приватизацией предприятий и организаций оборонного комплекса»;

приостановке продаж пакетов акций около 600 акционерных обществ в 34 регионах по инициативе администраций субъектов РФ в связи с предполагаемой передачей пакетов акций из федеральной собственности в собственность субъектов РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 27 февраля 1996 г. № 292 «О передаче субъектам РФ находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации»;

приостановке продаж пакетов акций 157 акционерных обществ в связи с тем, что принято решение о включении их в Перечень акционерных обществ, имеющих стратегическое значение, акции которых не подлежат досрочной продаже.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О при-

ватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ» содержал в себе новые положения: *увязку приватизации с бюджетным процессом* (предусмотрено внесение проекта программы приватизации на соответствующий год в Госдуму одновременно с проектом закона о федеральном бюджете. Согласно прежнему Закону программа приватизации разрабатывалась на три года вперед); программа приватизации должна содержать *прогноз изменения платежного баланса РФ* вследствие приватизации имущества; *увеличение способов приватизации* (с формальной точки зрения, по сравнению с Законом РФ 1991 г. их число увеличено с 3 до 7).

В будущем существенного повышения доходов от приватизации не ожидается, наиболее актуальной становится проблема управления государственной собственностью (повышение доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности). В России создан и функционирует частный сектор экономики, тем не менее государство не перестало быть полноценным субъектом хозяйственной деятельности и по-прежнему является крупнейшим собственником.

К основным видам государственной собственности относятся следующие:

- государственные унитарные и казенные предприятия;
- пакеты акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации;
- федеральная недвижимость;
- зарубежная собственность.

За 1995-1998 гг. по данному показателю наблюдается незначительный рост (8,7%), в связи с чем необходима определенная программа работы. Правительство России разработало концепцию повышения эффективности управления объектами федеральной собственности на период с 1997 по 2000 г. В соответствии со среднесрочной программой Правительства РФ предусматривается осуществить полное разграничение компетенции и ответственности органов управления, осуществляющих регулирующие, контрольные, надзорные и бюджетные функции, с одной стороны, и органов, представляющих интересы государства

как собственника – с другой. До конца 2000 г. государственная доля, как планирует Правительство РФ, должна сохраняться лишь в акционерных обществах, производящих товары и услуги, имеющие стратегическое значение для обеспечения безопасности страны.

Опыт развитых стран (Франция, Италия), а также стран с переходной экономикой (Мексика, Индия), свидетельствует о целесообразности создания государственных, вертикально интегрированных промышленных структур, использующих государственное имущество на правах доверительного управления. Однако при создании таких структур необходимо следить за соблюдением антимонопольного законодательства, а также за тем, чтобы через механизм солидарной ответственности не происходило незаконное отчуждение государственного имущества.

В составе неналоговых доходов значительный удельный вес имеет статья «Прочие доходы», носящая фискальный характер. Это прежде всего относится к административным платежам и штрафным санкциям. В настоящее время существует тенденция к увеличению доли названных поступлений. Причина тому – бюджетный дефицит, который вынуждает увеличивать поступления в бюджет за счет применения административных мер.

2.1.3. Доходы целевых бюджетных фондов

Прежде чем приступить к анализу целевых бюджетных фондов, следует отметить, что фондовая форма аккумуляции финансовых ресурсов получает все большее распространение в бюджетной сфере, особенно при формировании федерального бюджета РФ (в его составе образуются целевые бюджетные и резервные фонды, фонд финансовой поддержки регионов и т.д.).

Все многообразие фондов, активно развивающихся в российской экономике, можно классифицировать, объединив в две группы, включающие ряд подгрупп:

первая группа – бюджетные фонды, в том числе целевые, резервные (Президента РФ, Правительства РФ и др.), Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ;

вторая группа – внебюджетные фонды, в том числе государственные социально-страховые (пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования, фонд занятости); отраслевые, межотраслевые, специальные, поддержки предпринимательства, фонд поддержки науки, внебюджетные фонды субъектов РФ.

Деятельность всех бюджетных фондов регулируется ежегодно принимаемым Законом о федеральном бюджете, которым закрепляются источники и величина доходов этих фондов, а также их расходы и целевые задачи. В период разработки и представления в законодательные органы проекта Закона о федеральном бюджете детально прорабатываются отчеты бюджетных фондов об их исполнении за предыдущий период.

Наиболее крупными из бюджетных фондов федерального уровня являются целевые бюджетные фонды.

Под *целевыми бюджетными фондами* понимаются фонды, образуемые в соответствии с действующим законодательством для финансирования отдельных государственных расходов и консолидируемые в составе бюджетной системы для обеспечения более полного государственного контроля за поступлением и целевым использованием этих средств.

Понятие «целевые бюджетные фонды» вошло в оборот в 1995 г., когда подобный статус был закреплен за некоторыми ранее внебюджетными фондами¹, создаваемыми в качестве целевого источника финансирования отдельных государственных расходов.

Доходы целевых бюджетных фондов обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, устанавливаемым налоговым законодательством РФ (специальные налоги,

¹ Целевые внебюджетные фонды начали создаваться в РФ в период перехода страны на новые экономические отношения на основе Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». Среди них ведущую роль играли специальные внебюджетные фонды, цель образования которых сводилась к «разгрузке» бюджета от существенной доли социальных расходов. Одновременно с социальными были созданы и другие внебюджетные фонды. Впоследствии Правительство РФ приняло решение о консолидации их в бюджет, т.е. трансформации в целевые бюджетные фонды. Социальные фонды сохранили статус внебюджетных.

отчисления от некоторых из них либо в части доходов (штрафы, санкции, дополнительные сборы)).

Более половины поступлений целевых бюджетных фондов обеспечивает федеральный дорожный фонд (табл. 14).

В федеральном бюджете на 1998 г. произошли изменения в составе фондов: упразднен Межведомственный фонд развития налоговой системы и налоговой службы РФ, создан Целевой бюджетный фонд развития федеральной пограничной службы РФ и фонд Министерства РФ по атомной энергетике. Все операции со средствами указанных фондов должны проводиться через Главное управление Федерального казначейства Министерства финансов РФ.

Изменения в составе целевых бюджетных фондов обусловлены финансовыми возможностями государства и необходимостью решения социально-экономических задач.

Таким образом, можно сформулировать краткие выводы об основных диспропорциях доходов федерального бюджета и налоговых поступлений.

Во-первых, для России характерна высокая степень централизации бюджетной системы (доля федерального бюджета в консолидированном бюджете страны), причем около 70-80% доходной части федерального бюджета формируется за счет налоговых поступлений. Основные статьи доходов бюджета представлены в табл. 15.

Во-вторых, налоговых поступлений оказывается явно недостаточно для удовлетворительного исполнения федерального бюджета. Без корректировки налоговой системы о реальном бюджетном федерализме речи в настоящее время быть не может. Для каждого уровня управления должны быть обоснованы и зафиксированы триады «функции – полномочия – ресурсы».

Завышенный объем государственных обязательств по доходам приводит к регулярному воспроизводству несбалансированности бюджетной системы, прежде всего на уровне Федерального правительства.

Таблица 14

Структура доходов целевых бюджетных фондов федерального бюджета за 1995-1998 гг., %

Показатель	1995	1996	1997	1998*	Изменение структуры 1998 к 1995, %
Доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	-
Федеральный дорожный фонд	61,4	57,5	77,5	60,0	-1,4
Централизованный фонд социального развития Государственной налоговой службы	15,2	14,9	2,9	-	-
Фонд социального развития налоговой полиции	3,1	3,0	-	-	-
Фонд развития таможенной системы	19,3	23,4	18,6	8,4	-10,9
Федеральный фонд Государственной налоговой службы РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ	-	-	-	9,8	-
Государственный фонд борьбы с преступностью	0,72	0,8	0,3	0,8	+0,08
Федеральный экологический фонд	0,28	0,4	0,2	0,2	+0,08
Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы	-	-	-	9,1	-
Фонд развития федеральной пограничной службы	-	-	-	4,8	-
Фонд Министерства РФ по атомной энергии	-	-	-	6,9	-
Удельный вес доходов от целевых бюджетных фондов в общем объеме доходов федерального бюджета, %	6,6	7,5	11,7	8,7	+2,1

Примечание. * - плановое значение.

Основные статьи доходов федерального бюджета за 1995-1998 гг.

Показатель	Доля к общей сумме доходов федерального бюджета, %		Изменения 1995 к 1996, %	Доля к общей сумме доходов федерального бюджета, %		Изменения, %	
	1995	1996		1997	1998**	1997 к 1998	1995 к 1998
Налог на добавлен- ную стоимость	30,9	36,1	+5,2	36,2	38,4	+2,2	+7,5
Налог на прибыль	17,9	11,5	-6,4	10,3	13,1	+2,8	-4,8
Доходы от внешнеэконо- мической дея- тельности	10,0	5,9	-4,1	2,6	1,9	-0,7	-8,1
Акцизы	7,6	16,0	+8,4	15,6	21,4	+5,8	+13,8
Импортные пошлины	3,9	5,3	+1,4	8,6*	7,3*	-1,3	-
Экспортные пошлины	6,8	2,8	-4	-	-	-	-
Итого	77,1	77,6	+0,5	73,3	82,1	+8,8	+5

Примечания: * – таможенные пошлины в 1997 и 1998 гг.;

** – плановое значение.

Не способствуют эффективному функционированию налоговой системы нецивилизованные действия государства, постоянно меняющего правила экономической «игры». В условиях, когда ставки налогообложения меняются постоянно, никакая долгосрочная деятельность невозможна, так как государство выступает ненадежным экономическим партнером. Постоянный поиск, в котором находится отечественная налоговая система, показывает, что пока не все ее проблемы решены.

В-третьих, из-за отсутствия эффективных методов концентрации доходов бюджета постоянное варьирование пропор-

циями распределения налоговых и неналоговых доходов стало средством вертикального выравнивания бюджетной системы. В целом же система концентрирует усилия на увеличении своей доли поступлений от федеральных налогов, не стимулируя, однако, региональные и местные органы к расширению собственной доходной базы.

Мировая практика разграничения доходов внутри бюджетной системы включает в себя четкое разграничение конкретных доходов и налогов по уровням бюджетной системы; разделение (квотирование) поступлений от налогов путем закрепления за каждым уровнем управления конкретных долей налога в пределах единой ставки обложения, установление территориальных надбавок к федеральным налогам. Данные положения, за исключением территориальных надбавок, заложены в основу НК РФ. Принятый Налоговый кодекс, несмотря на критику, содержит ряд существенных достоинств и дает некоторые преимущества для налогоплательщиков по сравнению с действующими нормами налогового законодательства.

Бюджетные доходы определяются экономическими возможностями государства и, в свою очередь, предопределяют объем расходов. Эта взаимосвязь выражается в количественном соответствии расходов доходам, а также в их влиянии друг на друга. Поэтому важно установить такой объем бюджетных расходов и такие сроки использования бюджетных средств, которые обеспечивали бы решение социально-экономических задач государства при минимальных затратах с максимальным эффектом. Вместе с тем расходы при надлежащем использовании бюджетных средств могут оказывать обратное влияние на доходы, содействуя росту производства, науки и пр., что и будет рассмотрено в дальнейшем изложении.

2.2. Особенности структуры расходов федерального бюджета

Реализация принципов бюджетного федерализма предусматривает необходимость обоснованного и жесткого распределения государственных расходов между звеньями бюджетной системы на основе разделения прав и ответственности федеральных, региональных, местных органов власти и управления за решения задач социально-экономического характера. Расходование средств бюджетов осуществляется по направлениям и в суммах, установленных федеральным законом, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Расходы федерального бюджета можно классифицировать по разным признакам (рис.13).



Рис.13. Классификация расходов федерального бюджета Российской Федерации

В соответствии с принятым Бюджетным кодексом РФ (ст. 84, 85) расходы федерального бюджета подразделяются на две группы: обязательные (финансируемые исключительно из федерального бюджета) и расходы, совместно финансируемые из бюджетов РФ, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований (рис. 14).

Основной принцип разграничения расходов между бюджетами – их адекватность полномочиям, закрепленным за соответствующим уровнем власти. В настоящее время этот принцип не может быть реализован в полной мере, так как существуют полномочия, относимые к предметам совместного ведения, расходы по которым могут финансироваться из бюджетов разных уровней.

Специфика государственных расходов состоит в обеспечении потребностей государственной сферы деятельности. Поэтому содержание и характер государственных расходов связаны с финансированием выполняемых государством функций: экономической, социальной, управленческой, военной (оборонной). В соответствии с этим все расходы бюджета могут быть подразделены на семь основных групп: управленческая, экономическая, социальная, оборонная, финансовая помощь субъектам Федерации, обслуживание государственного долга и прочие расходы.

Расходы бюджета подразделяются также на собственно расходы и предоставление ссуд, которые могут быть: *внутренними* (ссуды бюджетам нижестоящего уровня и предприятиям отдельных отраслей: инвестиционные кредиты и пр.) и *внешними* (относящиеся к компетенции федерального уровня).

Следующий признак классификации расходов – их роль в процессе общественного воспроизводства: *текущие расходы и расходы капитального характера*.

Средства бюджета могут направляться на финансирование *долгосрочных целевых программ*, выходящих за пределы финансового года и включаемых в бюджеты последующих лет.

Если рассматривать динамику федеральных расходов по отношению к ВВП, то можно отметить минимальное значение федеральных расходов (по методике Минфина) за отчетный период реформ 15,3% в 1997 г. по сравнению с 24% в 1994 г. (табл. 16).

Расходы федерального бюджета РФ	
Обязательные (финансируемые исключительно из федерального бюджета) Обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов Федеральная судебная система Национальная оборона, обеспечение безопасности, конверсия оборонных отраслей промышленности Международная деятельность Государственная поддержка железнодорожного, воздушного, морского транспорта; атомная энергетика Фундаментальные исследования и содействие НТП Компетенция государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий, пособий, других социальных выплат в соответствии с законодательством РФ из федерального бюджета Ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба Пополнение государственных запасов Обслуживание и погашение государственного долга РФ Финансовая поддержка субъектов РФ Федеральная инвестиционная программа Проведение выборов и референдумов	Совместно финансируемые из бюджетов РФ, субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований Государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи, дорожного хозяйства, метрополитенов Обеспечение правоохранительной деятельности Социально-культурные мероприятия и наука Обеспечение противопожарной безопасности Обеспечение социальной защиты населения Развитие рыночной инфраструктуры Обеспечение охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов Обеспечение деятельности средств массовой информации Другие мероприятия, предусматриваемые в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ на очередной финансовый год

Рис.14. Перечень статей расходов федерального бюджета РФ

Расходы федерального бюджета за 1995-1998 гг. (в сопоставимых ценах 1995 г.) сократились на 21%. В ценах 1995 г. расходы федерального бюджета на 1998 г. запланированы в сумме 217,5 трлн р. против фактического исполнения за 1995 г. 275,3 трлн р.

Таблица 16

Расходы федерального бюджета России за 1992-1998 гг.

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (план)
Федеральные расходы, % к ВВП (по методике Минфина)	20,9	20,1	24,0	16,9	15,8	15,3	15,5
Федеральные расходы, % к ВВП (по методике МВФ)	59,2	28,6	22,5	17,4	20,5	17,4	17,5

Правительство РФ предприняло попытку реструктурировать расходы федерального бюджета – уменьшить долю расходов, направляемых на финансирование отраслей народного хозяйства (1995 г. – 13%; 1998 г. – 8,8%), увеличить удельный вес расходов, направляемых в социальную сферу (1995 г. – 7,1%; 1998 г. – 13,4%). Обращает на себя внимание динамика расходов по обслуживанию государственного долга (1995 г. – 10,1%, 1998 г. – 24,8%) (табл. 17).

Таблица 17

Структура расходов федерального бюджета РФ за 1995-1998 гг.

Показатель	1995		1996		1997		1998 (план)		1998 к 1995, %
	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	
Расходы, всего	275,3	100,0	353,6	100,0	409,3	100,0	499,9	100,0	-
Гос. управление, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	24,7	8,9	32,6	9,2	53,4	13,0	53,7	10,7	+1,74

Национальная оборона	49,6	18,0	63,9	18,1	79,7	19,5	81,7	16,3	-1,6
Народное хозяйство	35,7	13,0	37,4	10,6	41,9	10,2	43,8	8,9	-4,2
Социально-культурные мероприятия	19,6	7,1	27,5	7,8	48,5	11,8	67,2	13,4	+6,3
Обслуживание государственного долга	27,9	10,1	45,2	12,8	78,3	19,1	124,1	24,8	+14,7
Прочие (не вошедшие в состав вышеперечисленных)	117,8	42,8	147	41,5	110,6	26,4	129,3	25,9	-16,9
Дефицит к общей сумме расходов, %	-	15,7	-	20,3	-	21,1	-	26,6	+10,9

2.2.1. Государственная поддержка экономики

В условиях перехода на рыночные основы хозяйствования система расходования бюджетных средств претерпела существенные изменения. Намети́лась тенденция сокращения федеральных расходов на народное хозяйство. Так, в 1995 г. было профинансировано по «народному хозяйству» 35,7 трлн р., или 13% общего объема расходной части бюджета. В сопоставимых ценах 1995 г. финансирование народного хозяйства в 1998 г. снизилось на 16,5 трлн р., или на 46%, по сравнению с 1995 г., составив 8,8% от объема расходной части бюджета.

Рассмотрим отраслевую приоритетность финансирования народного хозяйства (табл.18).

Больше половины (около 60-70%) раздела «Народное хозяйство» направляется на финансирование промышленности, энергетики и строительства; около 20% – на сельское хозяйство и рыболовство; 4-6% – на охрану окружающей среды, 2-3% – на транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику (увеличение

Распределение расходов федерального бюджета на народное хозяйство за 1995-1998 гг.

Показатель	1995		1996		1997		1998*		1998 к 1995, %
	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	
Народное хозяйство, всего	35,7	100,0	37,39	100,0	41,9	100,0	43,8	100,0	-
Промышленность, энергетика, строительство.	26,8	75,0	26,2	70,1	26,6	63,5	27,4	62,6	-12,4
Сельское хозяйство и рыболовство	6,9	19,3	8,5	22,7	12,2	29,1	12,0	27,4	+8,1
Охрана окружающей среды, гидрометеорология, картография и геодезия	1,4	4,0	1,99	5,3	2,1	5,0	2,9	6,6	+2,6
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	0,6	1,7	0,7	1,9	1,0	2,4	1,5	3,4	+1,7
Доля народного хозяйства в расходной части федерального бюджета	-	13,0	-	10,6	-	10,2	-	8,8	-4,2

Примечание. * - плановое значение в ценах 1997 г.

расходов на данную отрасль связано с иностранными кредитами). В связи с этим следует отметить, что с конца 1996 г. произошли заметные сдвиги в структуре финансовых потоков от промышленности к транспорту, превратившемуся в основного кредитора экономики. В 1994-1996 гг. промышленность в целом обеспечивала до 70% чистого нетто-кредита (сальдо задолженности потребителей и задолженности поставщикам), на котором держались сельское хозяйство и коммунальная сфера. К концу 1996 г. ее доля упала до 34%, тогда как 60% нетто-кредита обеспечил транспорт, главным образом нефте- и газопроводы.

Сравнительный анализ показателей финансирования народного хозяйства в 1998 г. показал, что в сопоставимых ценах 1995 г. рост затрат в 1998 г. планировался по таким отраслям, как транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика, на 8% (0,05 трлн р.); по другим отраслям наблюдалось снижение финансирования: по промышленности, энергетике и строительству – на 56% (16,5 трлн р.), сельскому хозяйству и рыболовству – на 24,6% (1,6 трлн р.); охране окружающей среды, гидрометеорологии, картографии и геодезии на 10% (0,14 трлн р.).

Таким образом, за 1995-1998 гг. произошло сокращение государственной поддержки за счет федерального бюджета практически всех отраслей народного хозяйства с опережающими темпами по промышленности, энергетике и строительству.

Сокращение объема бюджетного финансирования народного хозяйства можно объяснить:

- постепенным прекращением дотирования предприятий в связи с введением полной имущественной ответственности субъектов хозяйствования;

- сведением до минимума участия государства в производственных инвестициях за счет сокращения централизованных капитальных вложений;

- отменой прежних дотаций за возмещение разницы в ценах по значительному числу товаров и услуг;

- реализацией программы приватизации и сокращением сферы государственной экономики.

В то же время тенденция сокращения бюджетных расходов на народное хозяйство не может завершиться полным отказом от бюджетного финансирования этих затрат. Дело в том, что многие

отрасли требуют обязательного привлечения государственных средств, так как, во-первых, продолжает функционировать государственный сектор экономики, и, во-вторых, для стабилизации экономики и развития предпринимательства необходима финансово-экономическая помощь государства, поскольку автономное саморазвитие предприятий невозможно. По России в целом объем продукции промышленности к началу 1996 г. сократился почти на 50%, и только в 1997 г. спад практически был остановлен – впервые с 1989 г. отмечалась положительная динамика объема промышленной продукции, который возрос на 1,9%.

В Федеральном законе «О государственном регулировании агропромышленного производства» от 14 июня 1997 г. детально проработан порядок финансирования агропромышленного производства за счет средств федерального бюджета, которые прежде всего используются на:

- поддержку инвестиционной деятельности, включая приобретение новой техники и оборудования;

- кредитование и страхование в сфере агропромышленного производства;

- развитие и поддержку рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия;

- повышение плодородия почв, проведение мелиоративных мероприятий.

Помимо констатации фактов убыточности отраслей народного хозяйства, снижающегося уровня его финансирования из федерального бюджета, следует отметить рекомендации и действия по разрешению проблем.

Некоторые специалисты предлагают проводить «политику экономического шанса» [43], т.е. предоставлять хозяйствующим субъектам время для приведения структуры производства, технологий и выпускаемых товаров в соответствие с мировым уровнем. В период адаптации Правительство должно осуществлять меры протекционистского характера. Главными субъектами данной политики должны явиться федеральные органы власти, региональные органы государственной власти, уполномоченные специализированные финансовые институты.

С января 1997 г. под патронажем Совета Федерации проводится экономический эксперимент на 30-40 предприятиях, апробирующих новые подходы к организации и осуществлению учетной и налоговой политики. Цель данного эксперимента – использование налоговой политики для роста производства без сокращения налоговых поступлений в бюджет. Помимо указанных существует множество других предложений.

За рассматриваемый период (1995-1998 гг.) приоритетными отраслями народного хозяйства для федерального бюджета явились (рост в структуре расходов народного хозяйства): транспорт, дорожное хозяйство и информатика – 1,7%; охрана окружающей среды – 2,6%; сельское хозяйство – 8,1%. Следует отметить, что расходы федерального бюджета на народное хозяйство примерно в 3 раза меньше аналогичных показателей региональных бюджетов. Значительная часть расходов на народное хозяйство проходит через бюджеты территориальных субъектов, основная часть которых представляет собой разного рода дотации и субсидии.

Расходы консолидированного бюджета на народное хозяйство по уровням бюджетной системы представлены на рис.15.



1 – промышленность, энергетика, строительство; 2 – сельское хозяйство, рыболовство; 3 – охрана окружающей среды, гидрометеорология, картография и геодезия; 4 – транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатика; 5 – развитие рыночной инфраструктуры; 6 – жилищно-коммунальное хозяйство

Рис.15. Структура расходов на народное хозяйство по уровням бюджетной системы Российской Федерации за 1997 г.

2.2.2. Финансовое обеспечение социальной сферы

Несмотря на важную роль данной группы бюджетных расходов, количественные характеристики бюджетных затрат на социально-культурные мероприятия не только далеки от оптимальных, но и отражают постепенное ухудшение отраслей социальной сферы

На долю социально-культурных мероприятий в 1995 г. приходилось 7,1%, в 1996 г. – 7,8%, в 1997 г. – 11,8% общего объема расходов федерального бюджета, в 1998 г. – 13,4%.

Утверждение специалистов, что социальные расходы превышают 50% всех расходов государства [67], абсурдно. В консолидированном бюджете России данные затраты не превышают 30%, в федеральном бюджете (с учетом отчетных и прогнозных данных) – 13%, в бюджетах территорий – 40%. В консолидированном бюджете России финансированию мероприятий социально-культурного комплекса (по отношению к общему объему расходов) отводится третье место после расходов на народное хозяйство и «прочих расходов».

Согласно представленным данным (табл. 19) расходы на социально-культурные мероприятия увеличились за 1995-1998 гг. (в сопоставимых ценах 1995 г.) на 49% (9,6 трлн р.), но необходимо отметить, что данное увеличение было обеспечено за счет «щедрого» финансирования (до финансирования предыдущих периодов) социальной политики.

В отрасли *образование* более половины средств федерального бюджета направляется на высшие учебные заведения, на профессионально-технические учреждения – около 20%, на средние специальные – 15%.

В бюджете отрасли *культура и искусство* 75% занимают расходы: на культуру и искусство, кинематографию – 10%, прочие мероприятия – 15%.

Средства массовой информации в общей структуре социально-культурного комплекса имеют тенденцию к снижению затрат в абсолютном и относительном значении. Большая часть средств направляется на телевидение и радиовещание – 80%; на периодическую печать и издательскую деятельность – 4%.

Таблица 19

**Распределение расходов на социально-культурные мероприятия федерального бюджета
за 1995-1998 гг.**

Расходы	1995		1996		1997		1998		Изменение уд. веса 1998 к 1995, %
	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	трлн р.	%	
Социально-культурный комплекс, всего	19,6	100,0	27,5	100,0	45,8	100,0	67,2	100,0	-
Образование	9,0	46,0	11,37	41,3	14,4	29,7	17,2	25,6	-20,4
Культура и искусство	1,2	6,0	0,96	3,5	1,2	2,5	3,6	5,4	-0,6
Средства массовой информации	1,7	8,7	1,0	3,6	1,4	2,9	2,0	2,9	-5,8
Защита и физическая культура	3,8	19,6	4,3	15,6	8,8	18,1	9,4	13,9	-5,7
Социальная политика	3,9	19,9	9,86	36,0	22,7	46,8	35,0	52,2	+32,3
Удельный вес социально-культурных расходов в расходной части федерального бюджета, %	-	7,1	-	7,8	-	11,8	-	13,4	+6,3

Примечание. * - плановое значение в ценах 1997 г.

Здравоохранение и физическая культура в своем составе содержат три отрасли: здравоохранение, санитарно-эпидемиологический надзор, физическую культуру и спорт, которые в статье «Здравоохранение и физическая культура» имеют 80, 15 и 5% соответственно.

Социальная политика профинансирована в 1995 г. на 3,9 трлн р., в 1996 г. – на 9,86 трлн р., в 1997 г. – на 22,7 трлн р., в 1998 г. – на 35,3 трлн р.

Расходы на оказание социальной помощи в общей сумме ассигнований на обеспечение социальной политики федерального бюджета на 1998 г. составляли 46%. Следующее по удельному весу направление расходов – пенсии военнослужащим – составляло 31,4% (табл.20).

Таблица 20

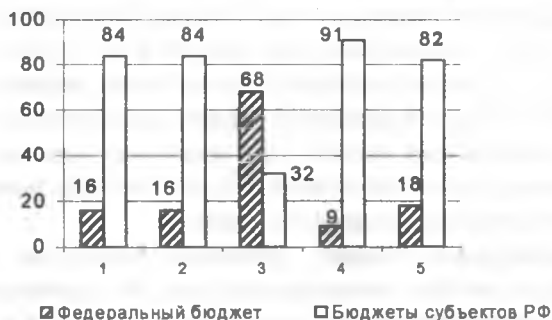
Расходы федерального бюджета на социальную политику в 1998 г.

Расходы	Сумма, млн р.	% к итогу
Социальная политика, всего	35066,0	100,0
% к общей сумме расходов федерального бюджета	7,0	
Учреждения социального обеспечения	43,5	0,15
Социальная помощь	16140,5	46,0
Молодежная политика	20,9	0,05
Пенсии военнослужащим	11000,0	31,4
Пенсии и пособия в правоохранительных органах	3987,9	11,4
Прочие мероприятия в области социальной политики	311,68	8,9
Государственная помощь гражданам, имеющим детей	756,4	2,1

Одной из важнейших проблем в области социально-культурных расходов является нахождение разумного баланса между социальными запросами и источниками их финансирования. Принципиально важным при формировании расходной части проекта федерального бюджета, как отмечает Правительство России, на 1998 г. явилось изменение в соответствии с требованиями бюджетного послания Президента РФ схемы формирования бюджетных назначений: переход к планированию расходов не на

основе заявленных потребностей, а исходя из реальных возможностей бюджета. В связи с этим бюджетные проектировки на 1998 г. были сформированы в виде предельных объемов финансирования.

Социальная нагрузка на звенья бюджетной системы России представлена на рис.16, согласно которому большая часть расходов социально-культурного характера финансируется из бюджетов территорий.



1-образование; 2-культура и искусство; 3-средства массовой информации;
4-здравоохранение и культура; 5-социальная политика

Рис.16. Структура расходов на социальную сферу по уровням бюджетной системы в 1997 г., %

За годы реформирования произошли следующие изменения в модели социально-культурной сферы:

отказ государства от жесткого регулирования в социальной сфере набора определенных социальных услуг, которые получал гражданин;

разгосударствление социальной сферы и освобождение государства от функции непосредственного предоставления гражданину социальных услуг. Государство постепенно перестает быть (применительно ко многим видам социальных услуг) оператором, предоставляющим их потребителю. Оно отводит себе роль в одних случаях только законодателя, в других – посредника. Возможны и другие варианты;

формирование рынка социальных услуг с возникающей конкуренцией их производителей. Внедрению рынка социальных услуг способствует утвержденный Указом Президента России от 8 апреля 1997 г. порядок закупки товаров и услуг для государственных нужд, согласно которому организация закупок товаров и услуг (в том числе в социальной сфере) должна осуществляться на основе конкурсных торгов при известных критериях и участии не менее двух поставщиков. Но сегодня еще рано говорить об успешной реализации данного Указа.

Рассматривая процесс развития социально-культурной сферы, авторы особое внимание уделили *бесплатности и доступности предоставления социальных услуг*. Соотношение бесплатности и доступности определяется выбранной Правительством РФ социально-экономической моделью: увеличивая социальные расходы бюджета (бесплатность), государство вынуждено увеличивать налоги и сборы; уменьшая доходы и платежеспособный спрос населения, а также сокращая социальные расходы, оно оставляет больше денег гражданам, для которых доступными становятся услуги большего объема и качества.

Социальная политика, по единодушному мнению специалистов, должна быть обоснованной и предсказуемой. Для этого необходима социальная стандартизация, которая предполагает нормативный порядок расчета бюджетной потребности по всем видам бесплатных услуг, предоставляемых государством населению. В этой части целесообразно вернуться к планированию бюджетных расходов, основанному на исчерпывающем перечне бесплатных услуг населению, директивном (научно обоснованном) установлении натуральных объемов этих услуг (как правило, в подушевом выражении), определении источников и объемов

финансирования этих услуг с учетом цен, складывающихся в каждом регионе. Социальные стандарты должны быть положены в основу бюджетного процесса, в том числе определения величины межбюджетных трансфертов.

Министерству экономики России и другим заинтересованным министерствам и ведомствам в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» поручено подготовить проект Федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах». Необходимость формирования правовой базы для установления и применения государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) обусловлена введением их в практику федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Построение системы ГМСС должно стать главным звеном новой социальной политики реформирования социальной сферы.

Перспективным направлением при формировании расходов бюджетов на основе ГМСС является использование четырех содержательных модулей:

1-й модуль – потребители услуг (население, для которого социальные услуги предназначены);

2-й модуль – представители услуг (учреждения социальной сферы и их персонал);

3-й модуль – затраты, возникающие в процессе потребления и предоставления услуг и определяющие объем бюджетного финансирования социальной сферы;

4-й модуль – бюджетные ограничители.

Чтобы осуществлять управление в социальной области, необходимо на основе предварительно полученной информации наметить решение задач в четырех основных сферах:

структура услуг в социальной сфере (оференты услуг);
финансирование предложения;
фактическое потребление услуг населением и уровень (качество) социальных услуг, а также все факторы, влияющие на уровень социальных услуг;
финансирование спроса.

2.2.3. Национальная оборона

Расходы на национальную оборону в 1,5-2 раза превышают объем финансирования социально-культурных мероприятий и расходов на народное хозяйство.

Теоретически объем расходов на оборону зависит прежде всего от степени реальной угрозы военного нападения, экономических возможностей страны, международной и внутренней политической обстановки, технического оснащения, численности и необходимости поддержания уровня жизни личного состава Вооруженных Сил.

Изменение расходов на оборону в общем объеме федерального бюджета РФ представлено на рис.17.

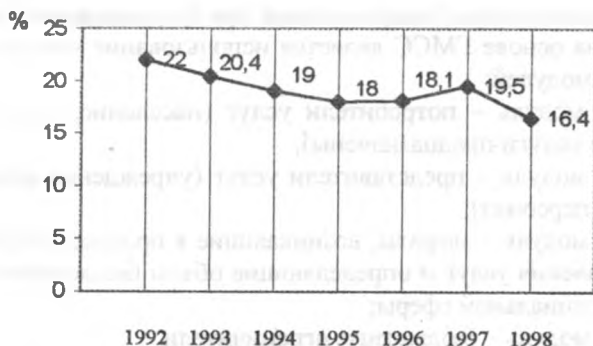


Рис.17. Военные расходы в федеральном бюджете за 1992-1998 гг.

Средства, направляемые на военные цели, расходуются на строительство жилья военнослужащим и уволенным в запас, текущее содержание армии и флота, финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, закупку вооружения и военной техники; остальное приходится на долю военного строительства, пенсии военнослужащим и прочие расходы (табл.21).

Таблица 21

Структура расходов на национальную оборону федерального бюджета России за 1996-1998 гг., %

Расходы	1996	1997	1998 (план)
Расходы на национальную оборону, всего	100,0	100,0	100,0
Закупки вооружений и военной техники	16,5	20,0	18,5
Научно-исследовательские работы	8,1	11,1	13,2
Пенсии военнослужащим	12,3	13,2	*
Содержание Вооруженных Сил	51,3	45,1	53,2
Капитальное строительство	9,5	4,8	4,0
Военная программа Министерства РФ по атомной энергии	1,8	2,0	2,6
Прочие военные расходы	0,5	3,8	8,5

Примечание. * – предусмотрены в расходах по обеспечению социальной политики.

Из табл.21 следует, что более всего средств направляется на содержание личного состава ВС, т.е. непосредственно на содержание военнослужащих. Кроме названных, существуют военные расходы, которые финансируются по другим статьям бюджета, например по статье «Расходы на содержание правоохранительных органов и органов государственной безопасности». Существуют и иные статьи, по которым в федеральном бюджете прямо или косвенно финансируются военные расходы.

Изменившиеся стратегические условия существования стран, ранее разделенных противостоящими друг другу военны-

ми блоками, сделали реальными шаги на пути к сокращению вооружений. Эти процессы потребовали переосмысления роли государства в оборонном секторе и определения степени его вмешательства в экономику. Итогом этих процессов стали:

уменьшение доли расходов на национальную оборону в ВВП с 8,7% в 1991 г. до 3% в 1998 г. (ожидаемое исполнение ВВП в 1998 г. – 2720 млрд ден. р.), в том числе закупок вооружения, военной техники и оборонных НИОКР – с 4,3 до 1 соответственно;

снижение покупательной способности государственных заказчиков вооружения и военной техники (объясняемое в большей мере экономическим кризисом).

Одной из основных проблем настоящего времени является функционирование оборонных отраслей промышленности (рабочие места, выплата заработной платы и пр.). Отдельные отрасли (такие, как ядерная энергетика, авиационная промышленность, информатика и средства телекоммуникаций) в России традиционно относятся к оборонным.

Предприятия, обеспеченные на высоком уровне военными заказами и экспортирующие свою продукцию, испытывают трудности в выплате заработной платы, осуществлении взаиморасчетов с поставщиками материалов, энергии и пр. Как отмечают специалисты [70], беды оборонных отраслей промышленности, обусловленные экономической ситуацией, усугубляются некоторыми факторами, имеющими законодательный аспект. Централизованная система управления заказами, характерная для оборонной промышленности всех стран, в нашей стране оказалась раздробленной на законодательном основании:

в соответствии с Законом РФ «Об обороне» проекты долгосрочных государственных программ в интересах обороны должны разрабатываться Министерством обороны России;

государственный заказ в пределах финансового года разрабатывается Министерством экономики России, но ответственность за его выполнение это Министерство не несет;

военно-техническое сотрудничество является прерогативой ГКВТП России;

финансирование закупок вооружения и военной техники, а также военных НИОКР осуществляется Министерством финансов России в соответствии с бюджетными назначениями.

Уровень развития экономики и мирохозяйственные связи свидетельствуют о бесперспективности в ближайшее время решать вопрос об увеличении военных расходов относительно ВВП, так как это не снимет проблем оборонной промышленности, но будет способствовать сохранению избыточных мощностей специального производства, которые ведут к удорожанию продукции, производимой в единичных количествах, а также не уменьшит скрытую безработицу.

2.2.4. Государственное управление и правоохранительная деятельность

Государственная власть в РФ подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых является самостоятельным звеном власти. Законодательная власть на федеральном уровне представлена Федеральным Собранием, исполнительная власть – прерогатива Президента и Правительства РФ, судебная – судов РФ.

Расходы бюджета на управление обусловлены выполнением государством хозяйственно-организаторской функции и связаны с наличием специфической управленческой сферы деятельности.

В Президентском послании Федеральному Собранию (1997 г.) управленческая сфера названа «зоной особого внимания». Указы Президента РФ «Об изменениях в составе Правительства РФ» и «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» не принесли ожидаемых радикальных перемен в структуре исполнительной власти, хотя первоначально и планировались. Уместно обратиться к опыту других федеративных государств. Так, в США в последние годы

многое делается для повышения роли исполнительной власти в регулировании экономического развития. Например, разработана специальная программа «Создание правительства, которое работает лучше и стоит меньше». В ее реализации на первое место ставятся функции правительства и каждого его органа. Каждый департамент, агентство или служба должны соизмерять получаемые результаты работы со степенью удовлетворения потребностей налогоплательщиков. Для достижения поставленных целей были специально разработаны «Стандарты оказания услуг американскому народу», в которых выделяются и подробно анализируются основные группы американского общества, персонифицирующие конкретные интересы и соответствующие им требования к государственной власти. Таких групп десять: сфера бизнеса; население в целом, законодатели; федеральные служащие и правительство; штаты, местные органы власти и прочие; структуры, управляющие природными ресурсами; исследовательское и академическое сообщество; ветераны; туристы, путешественники; граждане, поддерживаемые благотворительными фондами и другими формами помощи [54].

Расходы на содержание органов законодательной власти и органов государственного управления в 1993 г. составили 1,9% объема расходов федерального бюджета, в 1995 г. – 1,6%; в 1996 г. – 1,51%; в 1997 г. – 2,4%; на 1998 г. – 2,41% (их структура представлена в табл.22).

Таблица 22

**Структура расходов
на управление по федеральному бюджету в 1998 г., %**

Расходы	Структура
Государственное управление, всего	100,0
Функционирование главы государства – Президента РФ	6,02
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти	7,77
Функционирование исполнительных органов государственной власти	24,81
Деятельность финансовых и налоговых органов	57,09
Прочие расходы на общегосударственное управление	4,31

Финансирование из федерального бюджета правоохранительных органов и органов обеспечения безопасности страны ежегодно возрастает: 1993 г. – 7,1; 1995 г. – 7,3; 1996 г. – 7,7; 1997 г. – 8,6; 1998 г. – 9,4% общего объема расходной части федерального бюджета.

Бюджетная политика в области расходов в ближайшей перспективе будет реализовываться исходя из объема ресурсов, определенных в рамках прогноза доходов и источников финансирования бюджетного дефицита. Указ Президента РФ от 27 мая 1998 г. № 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» предусматривал подготовку программы экономии государственных расходов, в том числе реструктуризацию бюджетных обязательств на сумму 40 млрд р. в год. Сфера действия программы распространяется на федеральный бюджет, однако предполагается применение программы и для бюджетов субъектов Федерации.

Анализ показателей расходной части федерального бюджета позволил сформулировать следующие выводы.

Во-первых, за 1995-1998 гг. расходы федерального бюджета увеличились на 82% (доходы за соответствующий период – на 31%), в сопоставимых ценах 1995 г. расходы снизились на 21% (доходы – на 31%). По основным разделам расходной части наблюдается рост затрат на социально-культурную сферу, национальную оборону, правоохранительную деятельность и снижение государственной поддержки экономики.

Во-вторых, по уровню приоритетности статьи расходов бюджета можно условно подразделить на две группы:

приоритетные: социальная политика, государственное управление, международная деятельность, национальная оборона, охрана окружающей среды. Если определять уровень «социальности» рыночной экономики показателями доли государственных расходов в ВВП и расходов на социальные нужды в структуре расходной части федерального бюджета, то можно констатировать отсутствие в России социального рыночного хозяйства;

низкоприоритетные: сельское хозяйство и рыболовство, промышленность, энергетика и строительство, образование, культура и искусство, средства массовой информации, здравоохранение и физическая культура.

Такая структура приоритетов отражает реальные принципы федеральной бюджетной политики.

В отношении увеличившихся в несколько раз расходов на социальную политику (1995-1998 гг.) можно отметить следующее: по оценкам специалистов, сейчас основная часть (около 80%) социальных выплат не доходит до тех категорий населения, которым они предназначаются. Поэтому широко обсуждается вопрос о высвобождении значительных финансовых ресурсов, идущих, по сути, на дотирование семей с высокими и средними доходами и переадресовании их по назначению. Однако добиться этого нельзя без проведения коренных реформ всей структуры социальной сферы. Перевод таких отраслей с бюджетного на рыночное финансирование, несомненно, может дать двойной эффект для государственных финансов: с одной стороны, снизится потребность бюджета в финансовых ресурсах за счет выбытия ряда крупных расходных статей, с другой – расширится налоговая база, ибо нынешние потребители бюджетных средств станут налогоплательщиками. Но, на наш взгляд, эти предложения дискуссионны. Население платит налоги, и, в частности, высокодоходные и среднедоходные группы наполняют налоговую часть бюджета больше, чем остальные. Обязанности их как налогоплательщиков перед государством должны оборачиваться обязанностью государства перед налогоплательщиками.

По общему мнению отечественных и зарубежных ученых и специалистов, для выхода российской экономики из затяжной депрессии существует единственный путь – активизация инвестиционного процесса. Кризис в экономике России – это прежде всего кризис технологий, т.е. инвестиций. Чтобы его преодолеть, исходным пунктом бюджетов многих лет должны стать инвестиции. Эта проблема и будет рассмотрена в дальнейших разделах настоящей работы.

2.3. Инвестиционная сфера в российской экономике

Инвестиционные ресурсы следует рассматривать как категорию, отражающую сформированный инвестиционный потенциал, расчетно определенные меры для привлечения необходимых объемов средств, направляемых из соответствующих источников на конкретные инвестиционные цели – реализацию проектов, мероприятий, программ. Иными словами, инвестиционные ресурсы – это реальные средства, предназначенные и фактически используемые в инвестиционной деятельности. Инвестиционные ресурсы могут быть сгруппированы по ряду признаков: видам ресурсов, источникам финансирования, направлениям использования, формам возвратности (рис.19).

Кроме того, их можно подразделить на несколько основных видов: финансовые, портфельные (ценные бумаги), материальные (основные средства, приспособления, сырье), нематериальные активы (интеллектуальная собственность, ноу-хау, лицензии и т.д.), природные ресурсы и т.п.

Рыночное реформирование в России способствовало формированию новых особенностей в содержании инвестиционного процесса.

1. Существенно сократились масштабы инвестирования развития экономики (рис.18).

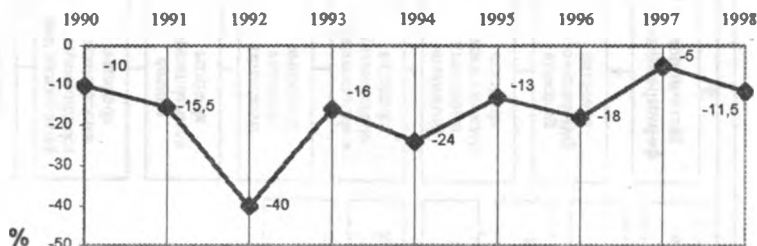


Рис.18. Снижение объема инвестиций в России
(% к предыдущему году)

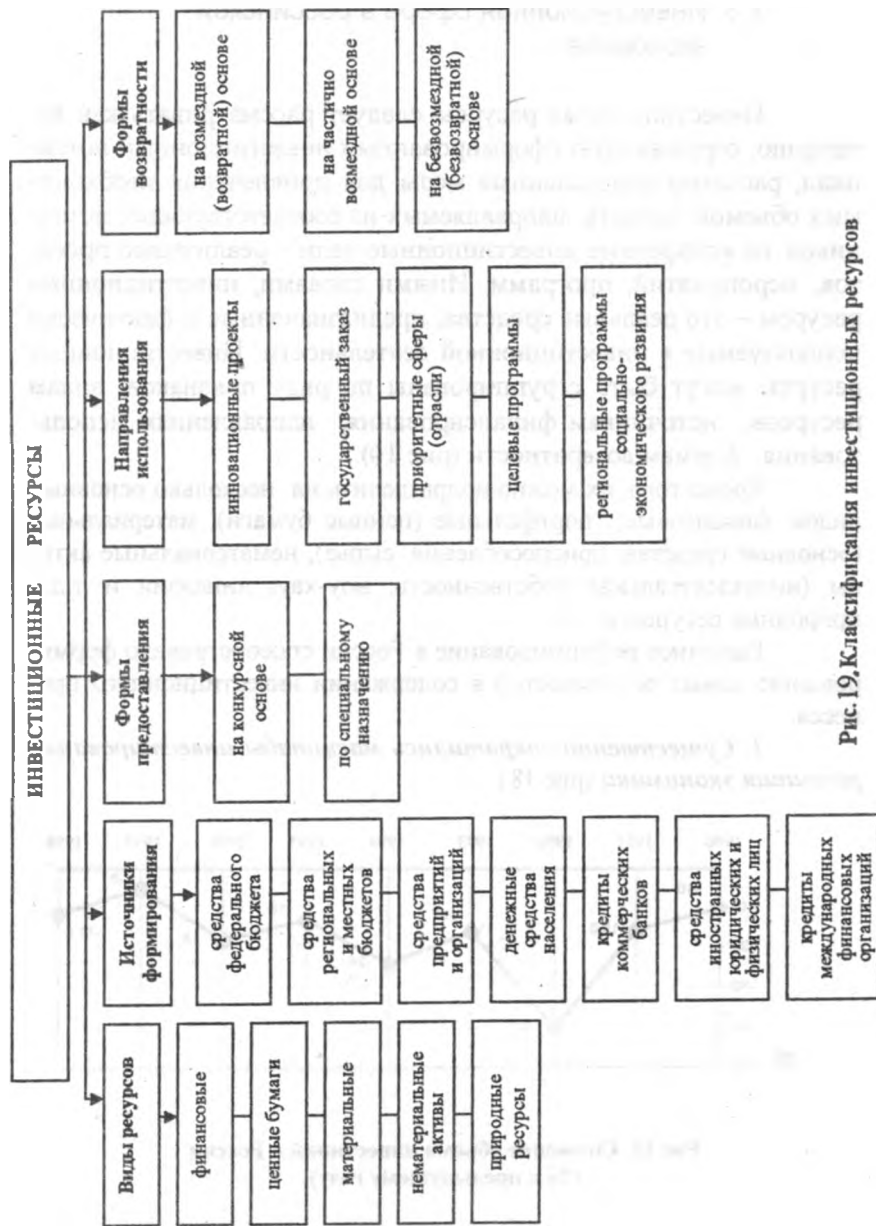


Рис. 19. Классификация инвестиционных ресурсов

К факторам инвестиционного спада большая часть макроэкономических исследований относит нестабильные налоги, дорогие кредиты, макроэкономическую и политическую нестабильность. Сопутствующая началу реформ высокая инфляция значительно сократила финансовую базу для инвестиционного развития. В 1992 г., т.е. сразу после отпуска цен и трансформации общезакономерного кризиса из латентной формы в открытую, совокупные сбережения уменьшились более чем на 21% (в масштабе неизменной покупательной способности инвестиционного рубля), а за последующие годы сберегаемые экономикой ресурсы снизились до 20% от уровня 1991 г. (табл.23).

Таблица 23

**Динамика инвестиционного потенциала экономики России
(в едином масштабе покупательной способности
инвестиционного рубля),* % к 1991 г.**

Показатель	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Валовые национальные сбережения	100,0	78,9	47,2	26,5	26,7	19,8	21,6
Валовое накопление в основной капитал	100,0	58,5	43,4	32,1	28,0	23,2	22,3

Примечание. * Составлено по: [35].

Ежегодные валовые сбережения в последние годы составляют около 300 трлн р. (неденом.), что немало. Проблема, однако, состоит в том, что эти сбережения не в полной мере направляются на инвестиционное финансирование реального сектора.

Из-за высокой инфляции в России реальный процент (ссудный процент минус прирост цен) долго оставался отрицательным, что не стимулировало капиталовложения при обвальном падении производства и сбыта. Позже, в 1994-1996 гг., сокращение инфляции определило снижение номинального процента. Вследствие этого реальный процент вплоть до середины 1996 г. быстро возрастал, делая капиталовложения невыгодными даже при благоприятной конъюнктуре на товарных рынках. Об-

щая стоимость ГКО и ОФЗ от практически нулевого уровня возросла до 76,6 трлн р. (3,5% ВВП) к концу 1995 г. и до 237 трлн р. (8,8%) к концу 1996 г. Разрушение платежной и банковской систем в 1998 г., к сожалению, обострило кризисную ситуацию в инвестиционной сфере.

В 1997 г. реальный процент снизился до достаточно низкого уровня, тем не менее поворота к кредитованию реальной экономики не произошло. С одной стороны, долгосрочное кредитование все еще представляется менее выгодным и более рискованным, нежели другие операции, с другой – общий кризис неплатежей в экономике делает рост капиталовложений невозможным даже при сравнительно низком уровне процента.

2. Изменилась структура финансовых источников инвестиционной сферы. Показатели углубления процесса разгосударствления инвестиционной сферы представлены в табл.24.

Таблица 24

**Источники финансирования инвестиций России
в основной капитал в 1992-1998 гг., %**

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Инвестиции, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Бюджетные средства	26,9	34,3	26,0	21,8	18,8	19,2	21,7
федеральный бюджет	16,6	19,2	13,4	11,5	9,2	9,5	6,5
бюджеты субъектов РФ	10,3	15,1	10,6	10,3	9,6	9,7	13,6
и местные бюджеты							
Внебюджетные средства	73,1	65,7	74,0	78,2	81,2	80,8	68,3
средства хозяйствующих	69,3	57,4	64,2	62,8	66,3	65,6	52,3
субъектов							
Прочие	3,8	8,3	9,8	15,4	14,9	15,2	26

Примечание. Инвестиции в основной капитал соответствуют понятию «капитальные вложения».

В 1997 г. структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования была следующей: средства федерального бюджета составили 9,5%, ассигнования из бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов – 9,7%, заемные и

привлеченные средства предприятий и организаций – 15,2%, собственные средства предприятий и организаций – 65,6%. Таким образом, доля предприятий в общем объеме инвестиций в основной капитал составила 80,8% (причем за 1992-1997 гг. данное значение не было ниже 57%). Следовательно, объемы инвестиций, их динамика в значительной мере определяются финансовым положением предприятий.

На 1 апреля 1998 г. доля убыточных предприятий России составила 46,8%, что на 5,1% больше по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. Главная проблема заключается в низкой норме рентабельности по сравнению с темпом роста инфляции, что делает инвестиции нерентабельными.

Источник инвестиций предприятий – *амортизация*. Однако она не обеспечивает простого воспроизводства основных фондов, так как значительная ее часть используется на пополнение оборотных средств. В 1997 г. доля амортизации в инвестициях в основной капитал составила 46,5% вместо 37,5% в 1995 г. Необходимость реформирования амортизационной политики связана с практикой хозяйствующих субъектов нецелевого ее использования и отсутствием за это штрафных санкций. Во всех случаях, когда амортизационные отчисления используются не по назначению, они должны приравниваться к прибыли с последующим налогообложением. Необходимо также расширение методов начисления амортизации. Будет иметь несомненный эффект нормативный порядок формирования затрат на производство и списания на себестоимость амортизационных начислений в соответствии с реальной продолжительностью производственных циклов. Данный порядок послужит ориентиром для расчета объемов ежегодной замены основных фондов и реалистического определения объема инвестиций. Решению всех этих вопросов может способствовать принятие концепции регулирования амортизации.

Для анализа инвестиций в основном капитале целесообразно выделить статистику по структуре финансовых вложений по отраслям промышленности, позволяющую получить представление обо всей инвестиционной деятельности и об инвести-

ционной стратегии и тактике в соответствующих производственных сферах.

Для анализа инвестирования и реструктуризации промышленности требуется всесторонняя характеристика направлений использования инвестиций с учетом того, какая их доля направляется в основной капитал на цели реструктуризации, а какая – на поддержание существующих производственных мощностей. Требуется также отслеживать ту часть инвестиций, которая в настоящее время направляется на пополнение оборотных средств.

В России отмечается существенный разрыв между снизившимися объемами капиталовложений и значительным ростом объема сбережений частных лиц и предприятий. Только незначительная их доля направляется в кредитную сферу (в прирост банковских вкладов и покупку ценных бумаг), большая же часть используется в спекулятивных операциях и вывозится за рубеж. Что касается коммерческих банков, то менее 40% их активов составляют кредиты реальной экономики. В целом кредитно-банковская система и рынок капиталов пока не выполняют важнейшую экономическую функцию – превращение частных сбережений фирм и физических лиц в капиталовложения (табл.25).

Таблица 25

Сбережения населения России за 1992-1997 гг.*

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Сбережения населения на конец периода, трлн р.	2,1	14,9	53,1	137,1	216,6	282,1
Сбережения населения в постоянных ценах (январь 1992 г.=100%)	136,1	96,5	103,5	111,9	139,6	165,1
Накопленные сбережения, % к текущим денежным доходам	29,7	19,2	14,7	14,2	15,8	17,4
Брутто-покупки валюты негосударственным сектором, млрд дол.	0,1	4,7	24,0	30,3	49,8	60,3

Примечание. * Составлено по: [79].

Значительная часть сбережений населения – иностранная валюта. Эти ресурсы, по сути, выведены из хозяйственного оборота и банковской системы, не трансформируются в финансовые

и капиталобразующие инвестиции. Увеличение склонности граждан к использованию иностранной валюты усугубляет инвестиционный кризис и способствует «долларизации» экономики. По имеющимся данным, степень «долларизации» в 1996-1997 гг. намного возросла и на начало 1997 г. (в привязке к денежному агрегату М2) превысила 45%. В 1992-1994 гг. существовала деформация рынка сбережений в России, которая состояла в увеличении фондов накопления за счет фондов потребления не в результате изменения величины и структуры дохода, а за счет экономии на потреблении с целью увеличения дохода, получаемого от роста его сбереженной части.

Закономерным итогом рецессии сбережений и углубления кризисных процессов стало быстрое снижение объемов инвестирования и нормы валового накопления основного капитала в составе ВВП (доля инвестиций в ВВП в 1992 г. составляла 14,1%; в 1997 г. в сопоставимых ценах 1992 г. – 9,1%).

Само российское общество как совокупность экономических субъектов развивается вопреки своим собственным долгосрочным интересам несмотря на то, что реформирование экономики переместило значительную часть ресурсов в частный сектор. Последний, обладая теперь большей возможностью распоряжаться национальным доходом, осуществляет дифференциацию совокупных расходов по специфическим критериям: потребление предпочитается инвестициям; сбережения в инвестициях менее выгодны, чем другие формы.

3. Изменились направления инвестиционной деятельности государства. Произошел переход от финансирования народного хозяйства, народнохозяйственных комплексов и отраслей к финансированию инвестиционных программ и проектов (задания по которым не выполняются вследствие хронического недофинансирования). Федеральная инвестиционная программа подразделяется на три основных блока: социальный комплекс (преобладающий в структуре финансовых средств программы), производственный комплекс (15-20%) и инвестиции на быстро окупаемые коммерческие проекты, намечаемые на размещение на конкурсной основе (6-15%) (рис.20).

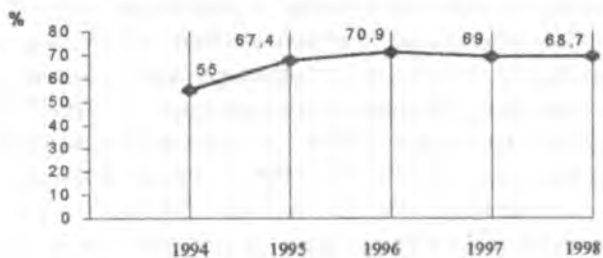


Рис. 20. Удельный вес расходов на социальный комплекс в федеральных инвестиционных программах 1994-1998 гг.

В 1993 г. федеральная инвестиционная программа по вводу в действие производственных объектов была выполнена на 30%; в 1994 г. – на 31; в 1995 г. – на 18; в 1996 г. – на 11; в 1997 г. – на 23%. Низкий уровень выполнения федеральных обязательств подрывает доверие к государству как субъекту инвестиционной деятельности со стороны частных отечественных и иностранных инвесторов.

Из общего числа бюджетных средств на долю средств федерального бюджета у предприятий естественных монополий (без субъектов малого предпринимательства) в январе-сентябре 1998 г. в среднем приходилось 36,7%, в том числе предприятий электроэнергетики – 27,3; нефтедобывающей промышленности – 30,1; железнодорожного транспорта – 86,9; связи – 38,9%.

В отраслевой структуре инвестиций в основной капитал в январе-сентябре 1998 г. более половины приходилось на отрасли, оказывающие рыночные и нерыночные услуги (54,8%), из них 36,9% – на жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт.

Капитальные расходы бюджетов (в соответствии со ст. 67 Бюджетного кодекса РФ) – это часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая в себя статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам; расходы на проведение капитального

130

(восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством. В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются соответствующим Федеральным законом.

Ограниченность источников накопления в условиях инвестиционного кризиса, стремление обеспечить гарантии в инвестиционной сфере, сделать ее менее зависимой от формирования доходов текущего бюджета предопределили образование бюджета развития в 1997 г., т.е. предшествовали введению в действие Бюджетного кодекса РФ.

Механизм реализации бюджета развития нацелен на увеличение масштабов инвестиций по сравнению с масштабами самого бюджета развития. Это должно быть реализовано как в результате расширения инвестиций посредством предоставления гарантий на конкурсной основе, так и посредством наделения организационно-правовой структуры, реализующей бюджет развития собственными средствами. В общей сложности определено восемь источников формирования средств бюджета развития (рис.21).

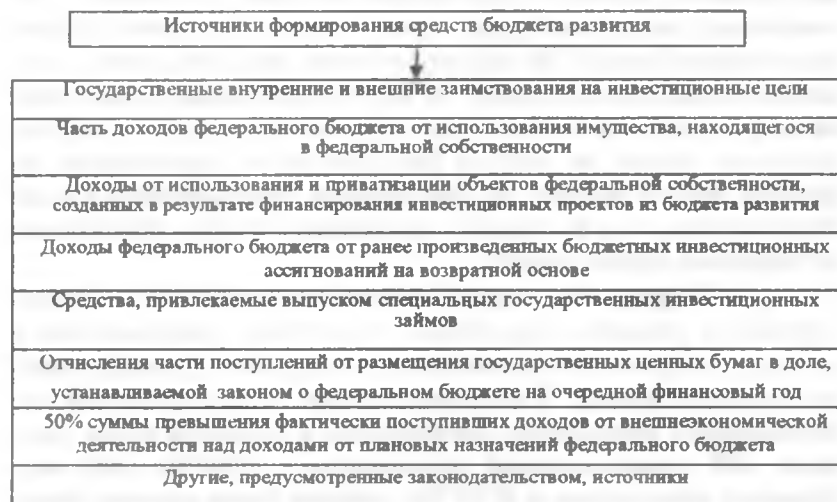


Рис.21. Источники формирования бюджета развития федерального бюджета

Особенностью явилось то, что бюджет развития стал звеном федерального бюджета. Расходование средств бюджета развития осуществляется на конкурсной, возвратной, платной и целевой основах. Удельный вес бюджета развития в общем объеме инвестиционных ресурсов страны в перспективе (1999-2000 гг.) не превысит 8,5%.

Дискуссии возникают по поводу соотношения бюджета развития между долгосрочными и краткосрочными компонентами. Сокращаются, в первую очередь, долгосрочные инвестиции в агропромышленный, машиностроительный и строительный комплексы, а также в легкую и пищевую промышленность; в то же время именно от них зависит обновление основного капитала (прежде всего активной его части), внедрение новых прогрессивных технологий, снижение физического и морального износа оборудования. С уровнем обновления и модернизации основного капитала в этих отраслях, непосредственно определяющих благосостояние населения, напрямую следует связывать развитие экономики России в будущем.

По мнению специалистов, недооценка долгосрочных инвестиционных проектов, окупаемость которых превышает установленный двухлетний срок, может нанести экономике страны значительный ущерб. По нашему мнению, если речь идет о вложениях с медленной отдачей, то их стимулирующее воздействие на макроэкономику сегодня будет ограничено приростом агрегированного спроса, не даст ни быстрого роста предложения, ни притока денег в бюджет. На современном этапе развития России предпочтение следует отдавать вложениям, которые обеспечивают обратный приток средств.

4. Государство из собственника инвестиций, финансирующего развитие народного хозяйства, превращается в орган, регулирующий инвестиционный процесс, формирующий его правовые основы. В настоящее время, непосредственная инвестиционная деятельность регулируется в основном двумя законами: «Об инвестиционной деятельности в РСФСР», «Об иностранных инвестициях в РСФСР», которые были приняты более шести лет назад и во многом не соответствуют результатам ры-

ночных преобразований в российской экономике. Помимо этого, в последние годы вступил в действие ряд нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные направления инвестиционной деятельности, в их числе Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», который создал дополнительные условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

Увеличение притока иностранного капитала в Россию с 1995 г. в среднем составляло 25% в год и повысилось до 64% в 1998 г., из них менее 5% общего объема – в форме прямых инвестиций. За 1998 г. доля прямых иностранных инвестиций составила 31,6; портфельных – 1,2%.

Масштабный приток иностранного капитала в экономику России был зарегистрирован в 1997 г., что нашло отражение в финансовом счете платежного баланса. Прямые иностранные инвестиции только в 1-м полугодии 1997 г. увеличились по сравнению с соответствующим периодом 1996 г. в 4 раза и составили 2,8 млрд дол. Нерезиденты вкладывали средства, прежде всего, в предприятия топливно-энергетического комплекса, лесную и деревообрабатывающую промышленность, а также в отрасли, относящиеся к сфере обращения и обеспечивающие быструю капиталотдачу – общественное питание и торговлю. Приток иностранных инвестиций в определенной степени способствовал восполнению недостатка внутренних капиталовложений.

Зарегистрированный размер прямых инвестиций резидентов России за рубеж в 1-м полугодии 1997 г. составил около 1 млрд дол. Российские предприятия топливно-энергетического комплекса осуществляли масштабные капиталовложения, связанные со строительством газо- и нефтепроводов за рубежом, а также инвестировали совместные производства по добыче минеральных ресурсов, главным образом, нефти и газа.

На динамику портфельных инвестиций 1997 г. повлиял выход Правительства России и местных органов власти на рынок еврооблигаций. Впервые со своими ценными бумагами на международный рынок капиталов вышли местные органы власти: Москва разместила трехлетние еврооблигации на сумму 500 млн дол.; Санкт-Петербург привлек, также используя еврооблигаци-

онный механизм, 300 млн дол. на 5 лет. Кроме того, по состоянию на 1 июля 1997 г. более десяти российских корпораций и несколько крупных масштабных банков используют для привлечения иностранных инвестиций такой финансовый инструмент, как выпуск депозитарных расписок на свои акции (в основном американские депозитарные расписки – ADR's).

В 1998 г. по имиджу России как страны с привлекательным инвестиционным климатом был нанесен сокрушительный удар. За 1998 г. объем иностранных инвестиций составил приблизительно 2,5 млрд дол., что на 35% ниже уровня, достигнутого в 1997 г. Эффективность намеченных Правительством мер на перспективу (1999-2000 гг.) напрямую зависит от того, произойдет ли подъем отечественной промышленности, который маловероятен без привлечения средств извне. Если учесть тот факт, что сегодня на мировом рынке капитала существует острейшая конкуренция за инвестиционные ресурсы, то с уверенностью можно сказать, что Правительство РФ встало перед необходимостью предоставить инвесторам в реальный сектор дополнительные льготы. Реализация государственной политики привлечения иностранных инвестиций, в первую очередь, связывается с принятием нормативных документов в сфере международного инвестиционного сотрудничества. Среди них такие законопроекты, как «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О свободных экономических зонах», «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий». В условиях низкой инвестиционной активности и высокой стоимости внутреннего банковского кредита, при отсутствии у предприятий собственных средств для модернизации и реконструкции производства стоит вопрос о целесообразности возвращения к старой схеме привлечения связанных иностранных кредитов, т.е. под гарантии Правительства на весь объем заемных средств, предоставляемых для финансирования проекта, в размере 85%. Гарантиям должны подлежать те кредиты, которые предоставляются на конкурсной, срочной и платной основе с обеспечением возвратности, гарантиями коммерческих банков, поручительствами органов власти субъектов Федерации. Таким образом, предоставление гарантий

Правительством не должно привести к возникновению первичного дефицита федерального бюджета на соответствующие годы. При этом необходимо повысить внимание к проработке показателей экономической эффективности проектов и разрабатываемых технико-экономических обоснований.

Не оправдала себя практика передачи в 1995-1998 гг. функций регулирования инвестиционной деятельности Министерству экономики, Министерству финансов, Министерству внешнеэкономических связей, Министерству иностранных дел и т.д. Для ускорения процесса реализации мер по улучшению инвестиционного климата представляется необходимым принятие Правительством РФ постановления о создании специального органа федерального уровня, ответственного за решение существующих проблем и наделенного соответствующими полномочиями.

2.4. Регулирование бюджетного дефицита и управление государственным долгом

В последнее время интерес финансистов к проблемам дефицита федерального бюджета и обслуживания государственного долга заметно усилился. Стремительное увеличение объемов государственного долга, критическая величина расходов на его обслуживание, рост дефицита бюджета заставляют искать первопричины неблагоприятной динамики. В большинстве аналитических работ по данной проблематике выделяются три главных фактора.

Первый фактор – неточный финансовый счет бюджетного дефицита, приводящий к его занижению. Согласно американской практике дефицит бюджета – это сумма, на которую его расходы превышают доходы. Государственный долг представляет собой кумулятивную сумму кредитов, привлеченных для финансирования дефицита, за минусом их погашенной части. Причем американский дефицит изначально не сбалансиро-

ван, так как дефицит и источники его финансирования вынесены за бюджетные рамки. В системе государственных финансов США кредиты не рассматриваются в качестве поступлений, а погашение задолженности – в качестве расходов.

Отличительной чертой российского бюджета является его сбалансированность по определению, поскольку, наряду с доходными статьями, он включает дефицит – балансирующую статью. В то же время в расходной части выделяется статья «Расходы по обслуживанию и погашению государственного долга».

По методологии МВФ общий объем дефицита определяется как сумма: 1) чистого кредита со стороны банковской системы (Центробанк), а также использования Министерством финансов собственных чистых международных резервов для финансирования расходов; 2) чистого финансирования со стороны небанковского сектора; 3) рублевого эквивалента величины прироста зарубежных займов, кроме кредитов МВФ (отражаются в изменении чистых международных резервов Министерства финансов), плюс рублевый эквивалент неоплаченных обязательств по внешнему долгу.

Только с 1998 г. федеральный бюджет России составляет с учетом принятого в мировой практике метода расчета дефицита бюджета, предусматривающего отражение всех расходов бюджета по обслуживанию государственного долга в расходной части бюджета, а расходов по погашению долга (с отрицательным знаком) – в источниках финансирования дефицита бюджета.

Второй фактор – высокая доля государственных расходов в структуре ВВП. В качестве характеристики степени искажения работы рыночного механизма используется доля потребления в ВВП: чем больше доля государственного потребления в ВВП, тем сильнее степень искажения эффективности работы рынка, а значит, ниже темп экономического роста [85].

Данное утверждение (о высокой доле государственных расходов в структуре ВВП) не соответствует действительности и не подтверждается показателями исполнения федерального бюджета России за 1993-1997 гг. Бюджет России носит пассивный, а не активный характер, т.е. он вызван не чрезмерными государст-

венными расходами, а сокращением налоговой базы вследствие общеэкономического спада. Падение государственных расходов на 21% (в сопоставимых ценах 1995 г.) при снижении ВВП за соответствующий период (в сопоставимых ценах 1995 г.) на 27,4% ни в коей мере не свидетельствует о их чрезмерных объемах.

В настоящее время целесообразно иметь бюджет, формирующийся на циклической основе. В этом случае бюджет не должен балансироваться ежегодно. Достаточно, чтобы он был сбалансирован в ходе экономического цикла. Для того чтобы противостоять спаду, правительство должно снизить налоги и увеличить расходы. В ходе последнего инфляционного подъема необходимо повысить налоги и урезать расходы. Возникающее на этой основе положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие федерального долга, возникшего в предыдущем периоде. Таким образом, правительственные фискальные действия должны создать позитивную антициклическую силу, и Правительство даже при этом условии может сбалансировать бюджет, но не на ежегодной основе, а за период протяженностью в несколько лет. Ключевая проблема данной концепции бюджета состоит в том, что подъемы и спады в экономическом цикле могут быть неодинаковы по глубине и длительности.

Всякое увеличение государственных расходов (или сокращение налогов) ведет к мультипликативному (кратному) росту номинального ВВП, т.е. к цепной реакции роста денежного спроса со стороны предприятий и населения. При этом необходимо соблюдать следующие условия: нельзя резко увеличивать государственные расходы, если нет готовых резервов повышения товарной массы, увеличивать же надо не всякие государственные расходы, а только те, которые прямо влекут за собой мультипликативный рост производства.

Балансировка федерального бюджета путем существенно сокращения непроцентных расходов (практика 1996-1997 гг.) в 1998 г., по мнению аналитиков, была невозможна, так как к данному периоду был достигнут их предельно низкий уровень. Уменьшение непроцентных расходов в 1998 г. осуществлялось 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 государственным служащим – в 2,7 раза.

Явление, когда бюджетный дефицит сохраняется или растет вследствие отставания доходов от расходов (за 1995-1998 гг. расходы федерального бюджета увеличились на 82%, доходы за соответствующий период – только на 31%), в зарубежной науке получило название *пассивного бюджетного дефицита*¹.

Пассивный дефицит не оказывает инфляционного влияния на общий уровень цен, но противодействует кризисному спаду производства. Во время кризиса денежный спрос отстает от потенциального предложения, и бюджетный дефицит служит средством частичного поддержания недостаточного агрегированного спроса (имеется в виду превышение расходов государства над его доходами).

Третий фактор – инструменты финансирования бюджетного дефицита. Источники финансирования дефицита федерального бюджета делятся на: *внутренние* (кредиты, полученные ЦБ РФ от кредитных организаций в валюте; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; бюджетные ссуды, получаемые от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации) и *внешние* (государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска Центральным банком от имени Российской Федерации; кредиты правительств иностранных государств, банков, фирм, международных финансовых организаций в иностранной валюте).

В течение относительно короткого времени Правительство России применяло в различных масштабах и разных комбинациях три основных инструмента финансирования бюджетного дефицита – денежную эмиссию, внутренние кредиты и 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 средне-

¹ Различие между активным и пассивным дефицитом впервые было предложено У.Геллером в 60-х годах, но в значительной мере позабыто в результате монетаристской контрреволюции.

срочной перспективе не снижали национальные сбережения и внутренние инвестиции. *Внешние кредиты* в краткосрочном плане являлись наиболее инфляционно безопасными, в среднесрочной – не снижали национальные сбережения, но в длительной перспективе – уменьшали доступные для инвестирования финансовые ресурсы, ухудшали платежный баланс, приближали долговой кризис, существенно замедляли темпы экономического роста.

С развитием инструмента государственных ценных бумаг дефицит федерального бюджета начиная с 1995 г. перестал финансироваться путем увеличения денежной массы. Это позволило обеспечить независимость политики Центрального банка РФ от бюджетной политики, что явилось основным фактором снижения инфляции и стабилизации рубля. Однако масштабы заимствований, осуществляемых в 1995-1996 гг., привели к быстрому росту внутреннего долга и затрат на его обслуживание (табл.26).

Основными методами финансирования дефицита 1993 г. были кредиты Центрального банка и внешние кредиты. Дефицит бюджета 1995-1996 гг. был профинансирован в основном за счет доходов от операций с ценными бумагами (ГКО), а также кредитов международных финансовых организаций.

В результате привлечения внутренних и внешних кредитов для покрытия дефицита федерального бюджета государственный долг России в 1997 г. продолжал расти, хотя значительно медленнее, чем в 1996 г. Совокупный внешний долг России, по данным Министерства финансов РФ, на 1 января 1997 г. составил 125 млрд дол., на 1 января 1998 г. – 122,5 млрд дол. Таким образом, в 1997 г. впервые за последние годы внешний долг России удалось уменьшить.

Произошедшая в августе-сентябре 1998 г. девальвация рубля резко повысила отношение государственного долга к ВВП. По оценке специалистов, оно достигло 156% к реальному легальному ВВП. Ситуацию усугубила осуществляемая весной 1998 г. стратегия по управлению государственным долгом, нацеленная на замещение долговых инструментов, номинированных в рублях, инструментами, номинированными в валюте.

Если учесть, что положение считается контролируемым при государственном долге, не превышающем половины валового национального продукта, и бюджетном дефиците не выше 2-3%, то нынешнее финансовое положение страны можно оценить

Таблица 26

Дефицит федерального бюджета и государственный долг Правительства России за 1992-1997 гг.

Показатель	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Дефицит, % к ВВП (по методике МВФ)	-44,5	-15,6	-10,6	-5,3	-7,8	-6,5
Дефицит, % к ВВП (по методике Минфина)	-5,0	-6,9	-9,9	-3,0	-3,3	-3,2
Финансирование дефицита, % к ВВП, всего	5,0	6,9	9,9	3,0	3,3	3,2
Внутреннее финансирование:	5,0	6,1	9,0	1,4	1,8	1,2
кредиты ЦБ России	5,0	5,9	6,7	-0,1	0,0	0,0
ГКО, ОФЗ, ОПСЗ	-	0,1	1,1	1,7	1,7	1,6
Внешнее финансирование	-	0,9	0,9	1,6	1,5	2,0
Государственный долг, % к ВВП	60,8	28,4	38,4	38,2	44,6	45,1
Внутренний	43,5	9,0	14,5	11,7	16,2	18,7
Внешний	17,3	19,4	23,9	26,5	28,4	26,4
В том числе						
Задолженность России МВФ, % к ВВП	0,2	0,5	0,9	2,1	2,8	2,8

как тяжелейший кризис, ибо и по дефициту бюджета, и по государственному долгу превышены предельно допустимые нормы. Выделяется 1992 г., когда размеры дефицита бюджета (по методологии МВФ) и государственного долга оказались на беспрецедентном, по международным масштабам, уровне; в последующие годы эти показатели снизились, но находились на уровне, исключавшем устойчивый экономический рост.

Российский кризис 1998 г. представляет собой вариант так называемого кризиса платежного баланса первого поколения, смоделированного П.Кругманом [84]. В данной модели основным фактором кризиса выступает чрезмерно экспансионистская фискальная и денежно-кредитная политика, приводящая к неуклонному истощению золотовалютных резервов, что вынуждает правительство отказаться от фиксированного обменного курса. В случае с Россией недостаточно жесткой являлась не финансово-кредитная, а фискальная политика. Противоречия между денежно-кредитной, фискальной политикой и политикой обменного курса достигли своей кульминации через кризис.

Обслуживание государственного долга превратилось в одну из статей государственных расходов, причем неэластичного от налоговых поступлений в бюджет. С учетом реальных затрат финансирование государственного долга в структуре расходной части федерального бюджета составляет около 20%.

Возникает замкнутый круг: нехватка доходов бюджета – усиление дефицита ресурсов бюджета – рост государственных заимствований – рост затрат на обслуживание. Ситуация усугубляет для реального сектора последствия вытеснения социально-экономических расходов обслуживанием государственного долга (рис.22) [24].

Проблема дефицита финансовых ресурсов государства тесно связана с другой проблемой – высокой реальной ценой привлечения средств на его покрытие. Одна проблема порождает другую – рост спроса государства на деньги вызывает их удорожание, а рост цены привлечения денег усиливает дефицит ресурсов государства.



Рис.22. Воспроизводство дефицита ресурсов бюджета

До 17 августа 1998 г. доля общего государственного долга в ВВП России составляла 50%, в США – 60%, но если здесь на его «обслуживание» тратится 15% ВВП, то в России в августе 1998 г. – 40%. Немаловажной проблемой являются временные параметры долговых обязательств. В соответствии со ст.97 Бюджетного кодекса РФ обязательства могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет), долгосрочными (от 5 до 30 лет). Если в США долгосрочные обязательства в основном являются 30-летними, то в России долгосрочные стоят на нижней временной границе.

Предложения для «существенного сокращения дефицита бюджета» имеются: одни специалисты предлагают переориентацию внутренних источников бюджетного дефицита на внешние [24, 25]; другие, наоборот, утверждают, что следует сократить финансирование бюджетного дефицита посредством выпуска новых ГКО и внешних заимствований, расширив финансирование за счет кредитов Центробанка РФ [53].

На наш взгляд, способы решения данной задачи во многом определяются тем, до какого предела и какими темпами нужно стремиться к сбалансированию бюджетных расходов с доходами, а для этого следует иметь реальный, достоверный бюджет.

2.5. Общие принципы исполнения бюджетных показателей

Исполнение бюджета начинается после его утверждения законодательными (исполнительными) органами власти. Эта стадия бюджетного процесса имеет своей целью выполнение доходной и расходной частей бюджета. Важнейшие задачи исполнения бюджета: обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей, а также доходов в целом и по каждому источнику; финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. При исполнении бюджета важное место принадлежит экономически обоснованным заданным (расчетным) параметрам состояния российской экономики на очередной финансовый год.

Неустойчивость и противоречивость состояния российской экономики при вхождении в рыночную систему определяют даже в пределах одного года достаточно широкий спектр возможных вариантов ее развития. Вариантность развития проявляется не только в количественных показателях темпов и пропорций, но и в различии методов осуществления.

Самым тревожным, с точки зрения бюджетной политики, является то, что бюджет в России из инструмента экономической политики все больше превращается в орудие решения краткосрочных политических задач. В результате сталкиваются плановые потребности, заложенные в годовом бюджете, и поток ежедневных решений Правительства и Президента РФ о необходимости произвести те или иные расходы. В результате государство само в определенной мере инициирует развитие неплатежей и обрекает себя на недополучение налогов. Одним из важнейших параметров эффективности бюджетной политики является степень реалистичности подготавливаемых и утверждаемых законов о бюджете.

Неурегулированность отношений законодательной и исполнительной власти приводит к нарушению сроков принятия законодательства о бюджете и частых его корректировках (табл.27).

**Утверждение законов о федеральном бюджете России
за 1995-1997 гг.**

Год	Принятие закона о федеральном бюджете	Изменения и дополнения в течение года	Краткая характеристика изменений
1995	Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ Принят Государственной Думой 15 марта 1995 г. Одобен Советом Федера- ции 23 марта 1995 г.	Изменения и дополнения от 24 апреля, 22 августа, 27 декабря 1995 г.	Увеличение расходов на развитие сельхознауки, увеличение доходной и расходной частей бюджета, сокращение размера дефи- цита федерального бюджета
1996	Федеральный Закон от 31 декабря 1995 г. № 228-ФЗ Принят Государственной Думой 6 декабря 1995 г. Одобен Советом Федера- ции 19 декабря 1995 г.	Изменения и дополнения от 19,21,23 августа, 28 ноября, 17 декабря 1996 г. 8 января, 26 февраля, 20 марта 1997 г.	Увеличение расходов на развитие межфермер- ской кооперации, между- народную деятельность, социальную политику, социальную помощь, ор- ганизацию санаторно- курортного лечения, про- мышленность, энергетику, строительство, жилищные субсидии гражданам Крайнего Севера
1997	Федеральный Закон от 26 февраля 1997 г. №29-ФЗ Принят Государственной Думой 24 января 1997 г. Одобен Советом Федера- ции 12 февраля 1997 г.	Изменения и дополнения от 30 апреля, 14 июля, 26 февраля, 30 декабря 1997 г., 9 января 1998 г.	Фактическое секвестри- рование бюджетных по- казателей, финансирова- ние социальной сферы и жилищного фонда, до- полнительные расходы по пенсионному фонду, оп- лата услуг предприятий Министерства связи

Из трех рассмотренных законов о федеральном бюджете ни один не был утвержден в срок. До начала финансового года был утвержден Закон Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1996 г.», который впоследствии корректировался девять раз. Корректировки по всем законам в основном касались увеличения расходной части бюджета, а в 1997 г. – секвестирования бюджетных показателей.

По ряду доходных статей бюджета в рассматриваемый период ежегодно планировались нереальные показатели – по части из них происходило завышение. платежи за использование

природных ресурсов, налог на прибыль, доходы от имущества, находящегося в федеральной собственности и пр., а по некоторым – занижение: акцизы, неналоговые доходы, в частности доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы целевых бюджетных фондов и пр. (табл.28).

Таблица 28

**Исполнение доходной части федерального бюджета
за 1995-1997 гг., %**

Показатель	1995		1996	1997		В среднем (столб. 2-6)
	П 1	П 2	П 2	П 1	П 2	
1	2	3	4	5	6	
Налоговые доходы	137,1	100,1	77,43	64,9	88,9	93,7
Налог на прибыль	174,3	91,8	58,56	58,0	75,5	91,6
Подоходный налог с физических лиц	118,0	90,8	101,6	-	-	103,5
Налог на добавленную стоимость	123,0	82,3	80,19	57,8	85,6	85,8
Акцизы	180,9	122,6	102,6	67,6	80,4	110,8
Спецналог для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства	136,9	90,8	240,2	-	-	155,95
Лицензионный сбор за право производства и хранение алкогольной продукции	-	-	29,1	37,7	140,0	68,9
Платежи за использование природных ресурсов	73,3	90,5	53,34	57,2	83,2	71,5
Импортные пошлины	75,4	98,8	97,67	-	-	90,6
Экспортные пошлины	79,4	105,8	36,51	128*	126,2*	95,2
Прочие налоги, сборы и пошлины	403,8	289	339,34	63,3	60,1	231,1
Неналоговые доходы	129,6	140,7	104,8	160,6	144,0	135,9
Доходы от имущества, находящегося в федеральной собственности	76,4	76,6	101,99	99,2	99,2	90,7
Доходы, от продажи принадлежащего государству имущества	54,4	99,7	6,7	449,8	244,6	171
Доходы от внешнеэкономической деятельности	207,8	157,4	122,54	139,6	166,6	158,8

Прочие неналоговые доходы	95,9	56,2	472,25	65,3	52,7	148,3
Доходы целевых бюджетных фондов	128,4	98,8	85,66	101,2	117,2	106,3
Итого доходов	132,5	103,4	81,14	73,5	96,3	97,4

Примечания:

П1 – уровень исполнения по утвержденному бюджету на начало года (без изменений и дополнений);

П2 – уровень исполнения по бюджету с учетом изменений, дополнений плановых показателей в течение финансового года;

* – налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.

В результате подобного планирования происходили частые корректировки показателей в течение финансового года. Так, на примере показателей 1995 г. можно проследить, что первоначально утвержденная доходная часть федерального бюджета содержала заниженные показатели (по которым и происходило утверждение расходных статей), затем в течение года плановые показатели по доходам повышались (одновременно происходила корректировка расходной части, но в избирательном порядке). Например, первоначальные плановые показатели по налогу на прибыль были выполнены на 174,3%.

Аналогичная ситуация наблюдается по акцизам (на 180,9% собраны доходы по первоначальному плану и на 122,6% с учетом корректировок); доходы от внешнеэкономической деятельности были собраны на 207,8%, а с учетом корректировок – на 157,4%. По некоторым статьям происходило уточнение плановых показателей в сторону уменьшения: по неналоговым доходам плановые показатели в течение года были снижены на 11%, но при этом конечный уровень выполнения намеченных параметров составил 140,7%. В течение 1995 г. на 45% были снижены первоначальные плановые задания по доходам от продажи принадлежащего государству имущества, в результате чего, как зафиксировано в «Отчете об исполнении бюджета за 1995 г.», данная статья выполнена на 99,7%. Основой перевыполнения показателей доходной части бюджета послужил искусственно заниженный прогноз инфляции (расчет – 1,7, фактически – 2,84), в то же время уровень собираемости налогов в 1995 г. был всего 11% ВВП.

Помимо вышеизложенного существуют другие факторы, обуславливающие невыполнение заданных параметров. Так, по итогам 1996 г. доля потерь федерального бюджета составила 15% бюджетных начислений, распределение по причинам следующее: 8 трлн р. – сокращение расчетной налогооблагаемой базы из-за ошибок в прогнозе темпов инфляции (уровень инфляции против того, что было заложено в основу расчетов показателей федерального бюджета); 9,9 трлн р. – принятие законодательных актов без соответствующей корректировки доходов бюджета; 28 трлн р. – вследствие спада промышленной продукции и роста числа убыточных предприятий; 0,5 трлн р. – направление налога на добавленную стоимость на пополнение оборотных средств организаций текстильной и легкой промышленности; 2,75 трлн р. – потери бюджета после правительственного решения о продлении до 1 марта 1996 г. порядка бронирования средств на заработную плату.

Если доходная часть бюджета – величина планируемая, то расходная часть формируется расчетно и при исполнении полностью зависит от доходов. Уровень исполнения расходной части в среднем за 1995-1997 гг. был ниже уровня исполнения доходной части федерального бюджета (табл.29).

Таблица 29

**Исполнение расходной части федерального бюджета
за 1995-1997 гг., %**

Направление расходов	1995	1996		1997		В среднем (столб. 2-6)
	П 1	П 1	П 2	П 1	П 2	
1	2	3	4	5	6	
Государственное управление	113,8	85,2	79,34	84,8	96,1	91,8
Международная деятельность	130	130	112,23	36,0	47,0	91,0
Национальная оборона	102,0	84,3	79,68	76,5	95,9	87,7
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	135,1	104,2	77,56	85,0	98,1	99,9
Федеральная судебная система	110,6	84,7	58,10	82,4	82,4	83,6
Промышленность, энергетика и строительство	86,1	82,8	53,0	53,0	88,6	72,6
Сельское хозяйство и рыболовство	75,0	68,4	58,58	77,1	126,6	81,1

Продолжение табл.29

Охрана окружающей среды, природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	106,2	98,4	93,77	93,6	99,8	98,4
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	112,1	99,0	73,52	122,7	143,4	110,5
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	107,1	94,2	67,9	78,3	88,8	87,3
Образование	100,3	82,1	74,83	78,6	86,4	84,5
Культура и искусство	77,3	71,1	35,87	35,8	47,0	53,4
Средства массовой информации	95,6	88,3	43,46	51,2	89,3	73,6
Здравоохранение и физическая культура	88,2	76,1	57,55	77,5	88,0	77,5
Социальная политика	86,4	32,3	78,29	89,7	93,9	76,1
Обслуживание государственного долга	122,0	121,9	77,75	59,7	57,1	87,7
Пополнение государственных запасов и резервов	110,5	110,6	90,02	86,1	88,0	97,0
Прочие расходы	135,7	124,1	122,57	82,4	117,0	116,4
Расходы целевых бюджетных фондов	121,7	112,6	61,68	67,1	144,2	101,5
Итого расходов	100,8	96,7	81,14	77,5	97,4	90,7

Примечания:

П1 – уровень исполнения по утвержденному бюджету на начало года (без изменений и дополнений);

П2 – уровень исполнения по бюджету с учетом изменений, дополнений плановых показателей в течение финансового года

Среди направлений расходов можно выделить отрасли, которые за 1995–1997 гг. имели наибольшее минусовое отклонение от плановых параметров: культура и искусство, промышленность, энергетика, строительство, средства массовой информации, социальная политика, здравоохранение и физическая культура, а также отрасли, которые в условиях дефицита ресурсов финансировались с превышением назначенного: транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика, расходы целевых бюджетных фондов и пр.

Подготовка бюджета по действующему законодательству должна составлять (до введения в действие принятого Бюджетного кодекса РФ) восемнадцать месяцев, что, конечно, в условиях нестабильности российской экономики дает возможность рас-

смагивать различные сценарии социально-экономического развития на предстоящий, планируемый период. Из данных вариантов нужно выбрать реалистичный, базирующийся как на тенденциях и особенностях предыдущих периодов, так и на научно обоснованных пропорциях предстоящего года, на продуманной бюджетной политике таким образом, чтобы заложенные плановые показатели не корректировались под текущую ситуацию.

Необоснованные прогнозы макроэкономических показателей способствуют завышению или занижению данных о поступлениях доходов бюджета и, соответственно, о декларируемых расходах (табл.30).

Таблица 30

Макроэкономические показатели России за 1995-1997 гг.

Показатель	Принято в расчетах бюджета			Фактическое значение			Отклонение фактических значений от проектных, %		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Валовой внутренний продукт, трлн р.	930	2300	2320	1630	2256	2675	175,0	98,1	115,0
Индекс-дефлятор	1,7	1,37	1,07	2,84	1,5	1,11	167,0	109,4	103,7
Объем промышленной продукции, трлн р.	450	998	1443	911	1414	1576	203,0	141,7	109,2

Прогнозы макроэкономических показателей, являющиеся основой для расчетов доходной и расходной частей федерального бюджета, выполнявшиеся Министерством экономики и другими правительственными структурами в 1992-1997 гг., значительно отличаются от фактических показателей. Объемы производства, как правило, снижаются значительно быстрее, чем в прогнозах; цены же, напротив, растут более высокими темпами.

Валовой внутренний продукт в текущих ценах 1995 г. фактически оказался почти в два раза больше запроектированного показателя, в то время как уровень собранных налогов увеличился всего на 37% (не все налоговые доходы в бюджете возрас-

тают по мере увеличения (в данном случае – инфляционного) объема ВВП). Однако сумма доходов в федеральном бюджете от налога на прибыль и налога на добавленную стоимость при неизменности ставок последних должна увеличиваться при возрастании объема ВВП (по данным табл.28 они собраны на 118,0 и 123% соответственно).

Высокий уровень выполнения доходной части бюджета 1995 г. (103,4%) при отношении планового к фактическому объему ВВП 178% и индексе дефлятора, равном 167%, свидетельствует о низком уровне реальности бюджета (компетентности составителей плана).

Аналогичное сопоставление можно провести и по 1996 г., за исключением того, что уровень исполнения доходной части составил 81,14% при снижении планируемого объема ВВП на 1,9% и превышении индекса дефлятора по сравнению плановым.

Создание эффективного механизма по обеспечению реальности и объективности бюджетного планирования связано с начальным этапом бюджетного планирования – макроэкономическим прогнозом.

В рекомендациях проведенной в апреле 1997 г. Советом Федерации РФ и Институтом экономики РАН научно-практической конференции «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики» подчеркивалась необходимость «создания системы индикативного планирования и прогнозирования экономики», а также подготовки специального закона «Об индикативном планировании и долгосрочных национальных программах социально-экономического развития».

Существуют четыре основных типа макроэкономического планирования (табл.31).

С помощью индикативного планирования государство не только прогнозирует тенденции, но и оказывает на них активное влияние.

Индикативное планирование, получившее значительное развитие в ряде капиталистических стран, доказало свою эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики.

Характеристика видов макроэкономического планирования

Макроэкономическое планирование			
директивное	индирективное	регулятивное	индикативное
Собственником средств производства является государство, а план воплощает государственную стратегию и приоритеты в распределении ресурсов и доходов, определении темпов экономического роста. Директивное планирование полностью исключает воздействие рынка, и выносит на макроуровень почти все микроэкономические решения	Государственная собственность на средства производства, государственное управление реализуются в планах стратегии и приоритетах. Меняется набор средств реализации планов для распределения ресурсов используются экономические регуляторы (цены, ставки, налоги, проценты, кредиты). Хозяйственным единицам, не справившимся с плановыми заданиями, не грозят административные наказания	Одинаково существуют доли государственной и частной собственности. К целям планирования относится не только распределение ресурсов, управление и согласование деятельности предприятий в рамках государственного сектора, но и активное взаимодействие на функционирование частного сектора, его «поведение». Государственное управление выполняет функции главного координатора национальной политики	Смешанное хозяйство. Плановые документы содержат контуры государственного прогноза о желаемом развитии экономики, включая решения о государственных расходах и капитальных вложениях, о текущих расходах государственных предприятий

Индикативное планирование представляет собой разновидность макроэкономического планирования, дефинируемого как «сознательная деятельность государственного управления, цель которой – привести по истечении определенного времени к желаемому состоянию национальную экономику в целом» [39]. В условиях индикативного планирования составляемые плановые документы содержат лишь общие контуры прогноза относительно желаемого развития экономики в целом, а также фиксируют решения о государственных расходах и инвестициях, о текущих расходах госпредприятий. Прямой задачей плана выступает координация использования прежде всего государственных ресурсов. Однако обнаруживаемые макропараметры (включая прогноз-

ные показатели темпов экономического роста) и основные параметры деятельности государственных органов и госпредприятий призваны способствовать формированию экономической среды, влияющей на частный сектор через спрос.

Специфика индикативного планирования заключается в:

- обобщении деятельности разрабатываемых конкурирующими фирмами микропланов (программ);
- охвате проблем выработки адекватной общенациональному плану финансово-кредитной политики;
- обеспечении оптимальной сбалансированности целей народнохозяйственного развития со средствами их достижения;
- содержании многочисленных многоуровневых итерационных согласований и проверок на предмет согласованности показателей плана.

К настоящему времени сложились три модели инструментария индикативного планирования:

а) макромоделли среднесрочного планирования и перспективного прогнозирования в разрезе отраслей (с выделением материально-вещественного и денежного аспектов);

б) их модификации, полученные на основе использования межотраслевых балансов и системы национальных счетов;

в) одноуровневые динамические модели экономического роста, относящиеся преимущественно к классу моделей оптимального программирования [39].

Разработка индикативных планов в общем виде делится на три этапа: на *первом* определяются плановые цели и прогнозируются глобальные макроэкономические показатели; на *втором* последние дезагрегируются; на *третьем (главном)* осуществляются согласование показателей плана и проверка их на совместимость и сбалансированность. Фактически речь идет об итеративной процедуре, в рамках которой сформулированные цели социально-экономического развития должны достигаться при жестких макроограничениях, причем цели и ограничения на уровне плана непротиворечивы: жесткость ограничений может повышаться, если экономика выходит из заданных границ, или, наоборот, снижаться.

При составлении первых российских индикативных планов для проверки их показателей на сбалансированность и взаимосоответствие могут использоваться отработанные в системе Госплана СССР укрупненные экономико-математические модели, прежде всего динамическая модель межотраслевого баланса. Необходимо, чтобы прогнозы Министерства экономики, действия ЦБ РФ и государственный бюджет были более глубоко взаимосвязаны, нежели в настоящее время.

Необходимо отметить, что годовые бюджеты РФ (практика 1992-1997 гг.) не могли служить инструментом долгосрочной экономической политики. США составляют ежегодно рассматриваемые проекты федерального бюджета на пять лет. Во Франции, Японии и других экономически развитых странах на государственном уровне составляются десяти- и двадцатилетние прогнозы. Наша страна имела богатый опыт составления пятилетних планов, долгосрочных прогнозов, программ. Несомненно, в условиях рыночной экономики это потребовало совершенствования, но именно совершенствования, а не отказа. Начиная с 1998 г. проект федерального бюджета разработан на основе среднесрочного прогноза главных финансовых показателей (согласно Федеральному закону от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ») прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу должен разрабатываться раз в пять лет на десятилетний период, на среднесрочную – от 3 до 5 лет с ежегодной корректировкой).

Следует обратить особое внимание на многократные расхождения в официальных документах, претендующих на определение макроэкономической политики государства и принимаемых практически одновременно. Так, согласно принятой в 1997 г. среднесрочной программе Правительства РФ рост инвестиций в 1998 г. прогнозировался на уровне 8%. В прогнозе же Правительства и ЦБ России на 1998 г. содержалась оценка – 1%.

Принятый Бюджетный кодекс РФ закрепил формирование перспективного финансового плана – документа, формируемого одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год

на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования и содержащего данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных и муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Разработка перспективного плана преследует цели:

информирование законодательных (представительных) органов о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы;

комплексное прогнозирование финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов;

выявление необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

отслеживание негативных долгосрочных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года: первый – это год, на который составляется бюджет; следующие два – плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового года является бюджет на текущий год.

Предусмотрено, что перспективный финансовый план будет ежегодно корректироваться с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что в принятом Бюджетном кодексе отсутствует понятие секвестра, а вместо него вводится понятие «сокращение расходов», механизм которого представлен ниже (рис.23).

Применительно к сфере государственного бюджета секвестр означает процедуру сокращения бюджетных расходов в случае набора незапланированных и утвержденных доходов в ходе исполнения бюджета.



Рис.23. Сокращение расходов федерального бюджета в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации

Говоря о роли секвестра, выделяют три сопряженных с ним аспекта: экономический, политический и межбюджетный.

Экономический аспект. Секвестр выступает в качестве индикатора эффективности действующей бюджетной модели и состояния экономики в целом. Сам факт секвестра показывает прежде всего на неэффективность используемых в государстве методов бюджетного планирования. В основе любого бюджета, разрабатываемого исполнительной властью, лежит макроэкономический прогноз, в котором указываются основные тенденции развития экономики страны на предстоящий финансовый год

(ряд лет). В соответствии с прогнозом и на его основе Правительство планирует возможные налоговые и неналоговые поступления, общее развитие ситуации относительно бюджетных доходов. Если используемая модель неэффективна, то в бюджет изначально закладываются нереальные и необеспеченные показатели, таким образом, он становится заведомо неисполнимым.

Политический аспект В процессе бюджетного планирования активно участвуют все политические силы государства, которые могут использовать различные методы для обеспечения своей политики посредством бюджета. Таким образом, можно столкнуться со случаями прямого подлога показателей. Процесс бюджетного планирования проходит все стадии согласований на всех этапах. Утверждение расходов осуществляется из расчета реальных бюджетных приоритетов, которые формируются на политической основе.

Межбюджетный аспект. Можно утверждать, что бюджет является результатом консенсуса между Федерацией и ее субъектами, представительной и исполнительной ветвями власти, отражает баланс политических, экономических, финансовых, региональных сил. Сокращение расходов нарушает достигнутый баланс и провоцирует борьбу за бюджетные ресурсы. Степень влияния секвестра на отношения «Центр – регионы» зависит от того, насколько сильна взаимосвязь центрального и территориальных бюджетов. Это во многом определяется типом сложившейся в государстве модели бюджетного федерализма.

Секвестр как инструмент финансовой антидефицитной бюджетной политики имеет право на существование, если его основу будут составлять следующие принципы.

Во-первых, секвестр следует рассматривать как комплексную процедуру, включающую в себя технологические и процессуальные аспекты.

Во-вторых, должен существовать жесткий контроль со стороны государства за состоянием расходной части бюджета – «рационализация расходов» при бюджетном планировании (контроль за движением финансовых потоков и контроль за самой структурой расходной части).

В-третьих, следует отказаться от автоматического пропорционального сокращения бюджетных расходов. Сокращение должно проводиться согласно *целям расходования* бюджетных средств, причем его приоритеты должны определяться совместными действиями исполнительной и законодательной властей.

Важную роль в индикативном планировании способен сыграть консолидированный бюджет страны, что следовало бы законодательно подтвердить в Бюджетном кодексе.

При рассмотрении механизма исполнения бюджета целесообразно остановиться на трех блоках: организационном, распорядительном и расчетном.

Организационный блок относится к компетенции Федерального казначейства, государственных налоговых служб и финансовых органов. *Распорядительный* блок находится в ведении отдельных министерств и ведомств, а также законодательных органов власти. *Расчетный* блок обеспечивают учреждения Центрального банка РФ и коммерческие банки.

Взаимодействие данных блоков механизма кассового исполнения бюджетов осуществляется на основе бюджетного федерализма через утвержденные федеральными, региональными и местными органами власти законы о бюджетах, единую бюджетную отчетность, консолидированные бюджеты.

Таким образом, исполнение бюджетных показателей зависит, в первую очередь, от эффективности начального этапа бюджетного планирования – макроэкономического прогноза, где особое значение приобретает то обстоятельство, как формируются показатели прогноза. В соответствии с прогнозом и на его основе Правительство планирует возможные налоговые и неналоговые поступления, общее развитие ситуации относительно бюджетных доходов. При этом если доходная часть бюджета – величина планируемая, то расходная часть формируется расчетно и при исполнении полностью зависит от доходов.

Глава 3

Межбюджетные отношения в Российской Федерации

3.1. Особенности финансовой поддержки территорий

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. межбюджетные отношения в России развиваются как система взаимоотношений двух партнеров – Федерального центра и субъектов РФ, в соответствии с чем закреплено равноправие всех 89 субъектов Федерации в области властных полномочий независимо от их типа, масштабов занимаемой территории. Согласно Конституции в РФ существуют шесть типов субъектов Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 10 автономных округов, 1 автономная область, 2 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург). Такой широкий спектр форм устройства территориальных образований является признаком неоднородности региональной структуры государства. Типичным государственно-административным образованием в России выступает «область» как субъект Федерации. Все другие типы субъектов РФ существенно уступают данному типу по распространенности на территории России.

Целью финансового выравнивания, как отмечалось ранее, является обеспечение населению, независимо от фактического места его проживания, фиксированно минимального уровня государственных услуг при сопоставимом уровне налогообложения. Дифференциация бюджетной обеспеченности населения и ее динамика во многом определяются зависимостью регионального бюджета от федеральной помощи, или, что то же самое, степенью бюджетной самостоятельности региона. Для оценки последней используется система показателей, включающая в себя:

долю прямых поступлений из федерального бюджета в общих доходах бюджета региона;
долю федеральных дотаций (трансфертов),

долго собранных на территории налогов, зачисленных в бюджет региона;

условный баланс финансовых потоков (разность между поступлениями средств с территории региона в федеральный бюджет и из него в бюджет региона) в расчете на 1 чел.

Рассмотрению подлежат федеральные дотации (трансферты) как индикатор бюджетной самостоятельности региона. Во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) составляет более 70% (табл.32).

Таблица 32

Финансовая помощь, оказываемая субъектам Федерации, %

Показатель	1996	1997	1998
Финансовая помощь субъектам Федерации, всего	100,0	100,0	100,0
Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ	72,0	73,8	75,8
Субвенции г. Москве для осуществления функций столицы РФ	4,9	3,3	1,9
Дотации закрытым административно-территориальным образованиям	4,8	4,6	5,0
Дотация г. Сочи	0,35	0,4	0,3
Бюджетные ссуды на оказание финансовой поддержки по завозу в районы Крайнего Севера	5,5	3,4	5,1
Прочие мероприятия в области регионального развития	12,4	14,5	11,9

Необходимость активизации политики территориального бюджетного выравнивания в настоящее время не подвергается сомнению. Но все еще остаются не урегулированными многие проблемы, связанные с направлениями и механизмами реализации этой политики. Система текущего финансового выравнивания предполагает подтягивание фактических доходов до некоторого законодательно закреплённого уровня посредством финансирования определенных расходов из вышестоящего бюджетного уровня, которым выступает ФФПР субъектов РФ. Этот порядок выделения финансовой помощи распространялся на 78 субъектов

Федерации (88% общего числа) в 1995 г., на 76 субъектов – в 1996 г. (84 %); на 81 субъект (91%) – в 1997 г., на 73 субъекта (82%) – в 1998 г. (табл. 33).

Таблица 33

**Структура субъектов, получающих финансовую помощь
из ФФПР в 1995-1998 гг.**

Показатель	1995		1996		1997		1998	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Субъектов, всего	89	100	89	100	89	100	89	100
получающих средства из ФФПР	78	100	75	100	81	91	73	82
получающих средства из фонда нуждающихся и особо нуждающихся	36	46	31	41	-	-	-	-
получающих средства только из фонда нуждающихся	24	31	29	39	-	-	-	-
получающих средства только из фонда особо нуждающихся	18	23	15	20	-	-	-	-

Таким образом, при незначительном снижении количества «трансфертных» субъектов в 1996 г. (на 4% по отношению к предыдущему году) в 1997 г. их число составило 81, или 91% от общего числа. Особенностью «трансфертных» субъектов в 1997 г. являлось отсутствие двухканальной системы финансирования, существовавшей в предыдущие периоды (фонд нуждающихся и фонд особо нуждающихся регионов).

Согласно методологии Госкомстата России наибольшее распространение в анализе дифференциации регионов по широкому спектру вопросов получили методы упорядочивания и рейтинговый.

Сравнительная характеристика исследуемого периода (1995-1998 гг.) проводилась путем сопоставления рангов (табл.34) и введенной в 1997 г. группировки регионов, основанной на географическом положении и связанных с ним факторов.

Рейтинговая характеристика была составлена на основании следующих оценочных показателей:

Сравнительная рейтинговая характеристика

доли субъектов РФ в ФФПР в 1995-1998 гг.

Субъект / ранг	1995			1996			1997	1998	Рейтинговая характеристика
	P1	P2	Сумма P1+P2	P3	P4	Сумма P3+P4			
Группа 1									
1. Магаданская область	-	46	46	-	44	44	66	39	-M-MMVB
2. Чукотский АО	-	45	45	-	40	40	52	23	-M-MVB
3. Республика Саха	-	51	51	-	46	46	79	71	-M-MMM
4. Камчатская область	-	44	44	-	-	-	56	61	-M--CM
5. Долгано-Ненецкий АО	1	21	22	-	1	1	3	7	НС-ННН
6. Эвенкийский АО	3	23	26	2	20	22	5	5	НСНСНН
7. Корякский АО	-	39	39	-	19	19	13	38	-B-CHB
8. Ненецкий АО	2	20	22	1	18	19	2	15	НСНСНН
Группа 2									
9. Мурманская область	-	24	24	-	-	-	33	26	-C--CC
10. Республика Коми	-	36	36	-	14	14	10	-	-B-CH-
11. Архангельская область	35	5	40	-	30	30	38	28	ВН--BCC
12. Республика Тыва	26	26	52	19	21	40	35	60	СССССМ
13. Томская область	6	34	40	-	34	34	40	43	НВ--BCB
14. Коми-Пермяцкий АО	10	10	20	7	2	9	7	33	НННННС
15. Сахалинская область	-	48	48	-	41	41	65	62	-B--BBM

16. Тюменская область	-	42	42	-	43	43	62	-	- В - ВВ-
17. Республика Алтай	21	15	36	13	-	13	9	29	СНН -НС
18. Республика Карелия	55	9	64	8	33	41	28	4	МННВСН
19. Иркутская область	-	40	40	-	-	-	18	24	- С - -НС
20. Усть-Ордынский Бурятский АО	11	17	28	10	10	20	11	41	НСНННВ
21. Читинская область	48	18	66	30	9	39	53	64	МССНВВ
22. Агинский Бурят. АО	7	2	9	6	1	7	1	36	НННННС
23. Республика Бурятия	39	37	76	38	38	76	69	65	ВВВМММ
24. Приморский край	-	43	43	-	-	-	81	68	- В - - М
25. Хабаровский край	-	50	50	-	39	30	71	59	- В - МММ
26. Еврейская АО	9	13	22	22	-	22	22	56	ННС - СМ
27. Амурская область	28	38	66	5	45	50	74	58	СВНМММ
Группа 3									
28. Вологодская область	30	-	30	35	-	35	6	12	С-В-НН
29. Санкт-Петербург	-	-	-	-	36	36	23	-	-- ВС-
30. Ленинградская область	8	4	12	15	-	15	14	-	ННН - Н-
31. Новгородская область	13	29	42	23	29	52	42	31	НВСВВС
32. Псковская область	34	8	42	47	11	58	48	19	ВНМНВС
33. Брянская область	51	-	51	33	6	39	27	16	М -ВНСН
34. Владимирская область	23	1	24	43	3	46	39	21	СНВНСС
35. Ивановская область	41	-	41	44	37	81	68	55	С - ВМММ

36. Тверская область	46	-	46	42	25	67	32	20	M - BVCC
37. Калужская область	43	-	43	26	-	26	49	30	B - C - BC
38. Костромская область	16	47	63	18	26	44	63	32	CMCBMC
39. Московская область	-	53	53	-	-	-	75	-	M - M -
40. Орловская область	27	32	59	28	28	56	50	40	CBVBBV
41. Рязанская область	4	-	4	9	12	21	34	46	H - HNCB
42. Смоленская область	24	-	24	21	4	25	17	8	C - CHHH
43. Тульская область	31	-	31	29	-	29	20	9	B - C - HH
44. Ярославская область	-	-	-	4	-	4	12	22	-- H - HC
45. Нижегородская область	-	-	-	37	-	37	29	-	-- B - C -
46. Кировская область	42	19	61	50	32	82	64	18	BCMMMC
47. Республика Марий Эл	32	31	63	34	13	47	43	54	BVBCBV
48. Республика Мордовия	40	6	46	42	25	67	57	50	BHVBVV
49. Чувашская Республика	47	-	47	51	-	51	45	44	M - M - BV
50. Белгородская область	5	-	5	3	-	3	4	2	H - H - HH
51. Воронежская область	53	-	53	54	-	54	60	14	M - M - BH
52. Курская область	22	-	22	24	8	32	47	34	C - CHVC
53. Тамбовская область	44	-	44	46	-	46	44	53	B - M - BV
54. Астраханская область	36	3	39	39	35	74	59	47	BHVBVV
55. Волгоградская область	-	33	33	-	16	16	25	-	- B - CC -

56. Пензенская область	49	-	49	52	-	52	54	57	M - M - BM
57. Саратовская область	52	-	52	56	-	56	70	10	M - M - MH
58. Ульяновская область	-	35	35	27	-	27	36	17	- BC - CH
59. Республика Калмыкия	18	30	48	17	31	48	37	42	СВСМСВ
60. Республика Татарстан	14	-	14	41	-	41	31	-	H - B - C-
61. Краснодарский край	54	-	54	59	-	59	76	-	M - M - M-
62. Республика Адыгея	20	12	32	20	5	25	24	51	CHCHCB
63. Ставропольский край	56	27	83	55	22	77	72	66	МСМСММ
64. Карачаево-Черкесская Республика	25	-	25	25	-	25	16	52	C - C - HB
65. Ростовская область	57	-	57	57	-	57	73	37	M - M - MC
66. Республика Дагестан	59	49	108	58	17	75	78	73	МММСММ
67. Кабардино-Балкарская Республика	45	-	45	36	24	60	46	69	B - BVBM
68. Республика Северная Осетия	33	16	49	32	27	59	51	63	BCBVBM
69. Республика Ингушетия	17	7	24	16	-	16	19	48	CHC - HB
70. Чеченская Республика	50	-	50	53	-	53	58	70	M - M - BM
71. Курганская область	38	-	38	49	-	49	41	45	B - M - CB
72. Оренбургская область	29	14	43	40	-	40	30	11	CHB - CH
73. Пермская область	-	41	41	-	-	-	21	1	-M - - HH
74. Челябинская область	-	22	22	-	23	23	26	6	- C - CCH

75. Удмуртская Республика	37	-	37	45	7	52	61	27	В – МНМС
76. Алтайский край	60	25	85	60	-	60	80	72	МСМ – ММ
77. Кемеровская область	-	54	54	-	42	42	77	67	- М – МММ
78. Новосибирская область	58	-	58	48	-	48	55	25	М – М – ВС
79. Омская область	12	52	64	14	-	14	67	49	ММН – МВ
80. Республика Хакасия	15	11	26	12	-	12	8	3	ММН – МН
81. Калининградская область	19	28	47	11	-	11	15	13	СВН – МН
Итого	60	54		60	46		81	73	субъект субъекта
	субъект-тов	субъекта		субъект-тов	субъект-тов				

Примечания: Р1, Р3 – рейтинг по доле субъекта в фонде нуждающихся в поддержке в ФФПР за 1995, 1996 гг. соответственно;

Р2, Р4 – рейтинг по доле субъекта в фонде особо нуждающихся в поддержке в ФФПР за 1995, 1996 гг. соответственно;

Р5 – рейтинг по доле в ФФП в 1997 г.;

Р6 – рейтинг по доле в ФФПР в 1998 г.

- Н – низкий уровень;
 С – средний уровень;
 В – высокий уровень;
 М – максимальный уровень;
 - – доля субъекта в данном фонде не выделялась.

Исходными явились данные о доле субъектов РФ в ФФПР в 1995-1998 гг. На основе данной информации доли субъектов упорядочивались по критерию возрастания величин. Соответственно этому порядку каждому субъекту присваивался ранг.

Поскольку количество субъектов в ФФПР, в том числе в фондах нуждающихся и особо нуждающихся, в разные периоды было различным, то экспертным путем были определены следующие границы вышеназванных уровней:

Значение / ранг	P1	P2	P3	P4	P5	P6
Низкий – Н	≤ 15	≤ 13	≤ 15	≤ 12	≤ 20	≤ 17
Средний – С	$16 \leq C \leq 30$	$14 \leq C \leq 27$	$16 \leq C \leq 30$	$13 \leq C \leq 23$	$20 \leq C \leq 40$	$18 \leq C \leq 37$
Высокий – В	$31 \leq B \leq 44$	$28 \leq B \leq 40$	$31 \leq B \leq 44$	$24 \leq B \leq 30$	$41 \leq B \leq 59$	$38 \leq B \leq 54$
Максимальный – М	$45 \leq M \leq 60$	$41 \leq M \leq 54$	$45 \leq M \leq 60$	$31 \leq M \leq 46$	$60 \leq M \leq 81$	$55 \leq M \leq 73$

Проведенный анализ (табл.34) показал, что сложно проследить четкую динамику (уменьшения, увеличения) доли субъекта в ФФПР. Как и следовало ожидать, общая картина является весьма пестрой и неустойчивой. Регионы, рассматриваемые по их удельному весу в ФФПР, «ведут» себя по-разному во временном разрезе, постоянно меняя тенденции. Тем не менее применение принципа ранжирования позволило сгруппировать «трансфертные» субъекты в шесть основных групп по основным характеристикам 1995-1998 гг.

По сравнению с 1998, 1996, 1995 гг. рекордным по числу нуждающихся в дотационной федеральной поддержке регионов (91%) явился 1997 г. Методом ранжирования с учетом показателей 1996 и 1995 гг. эти регионы были подразделены на малодотационные (20% от общего числа), умереннодотационные (14%), дотационные (34%), высокодотационные (21%), субъекты с чет-

кой тенденцией снижения доли в ФФПР (7%) и прочие (4%). Субъекты распределились таким образом.

Малодотационные: Иркутская область (донор 1994, 1996 гг.), Ярославская область (донор 1994, 1995 гг.), Коми-Пермяцкий АО, Республика Алтай, Усть-Ордынский Бурятский АО, Агинский Бурятский АО, Ленинградская область, Смоленская область, Белгородская область, Республика Хакасия, Долгано-Ненецкий АО, Эвенкийский АО, Ненецкий АО.

Умереннодотационные субъекты: Мурманская область (донор 1994, 1996 гг.), Волгоградская область, Ульяновская область, Карачаево-Черкесская Республика, Челябинская область, Пермская область (донор 1994, 1996 гг.), Республика Карелия, Курская область, Вологодская область, Калининградская область.

Дотационные субъекты: Камчатская область (донор 1996г.), Архангельская область, Томская область, Сахалинская область, Тюменская область, Читинская область, Республика Бурятия, Приморский край (донор 1994, 1996 гг.), Амурская область, Новгородская область, Псковская область, Владимирская область, Калужская область, Костромская область, Орловская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Тамбовская область, Астраханская область, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия, Ставропольский край, Курганская область, Омская область, Удмуртская Республика.

Высокодотационные субъекты: Магаданская область, Чукотский АО, Республика Саха (Якутия) (донор 1994 г.), Хабаровский край, Ивановская область, Московская область (донор 1994, 1996, 1998 гг.), Кировская область, Пензенская область, Краснодарский край, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Алтайский край, Кемеровская область.

Субъекты с тенденцией снижения доли ФФПР за 1995-1998 гг.: Республика Коми (донор 1994, 1998 гг.), Брянская область, Тверская область, Тульская область, Нижегородская область (донор 1994, 1995 гг.), Воронежская область, Новосибирская область.

Величину трансфертов можно рассматривать как показатель вертикальной несбалансированности бюджетной системы,

характеризующей степень зависимости территориальных органов от властей более высокого уровня. Чем выше в расходах первых доля трансфертных поступлений, тем сильнее контроль за их действиями со стороны последних и тем меньше свобода регионов в решении бюджетных вопросов на своей территории.

Анализ цифровых значений финансовой поддержки субъектов РФ по их удельному весу в ФФПР не представляет значительной ценности без фактических данных о поступлении денежных средств в соответствии с заданными значениями.

Реально оказанная финансовая поддержка существенно отличалась от плановых параметров (табл.35). Причем диапазон фактического отклонения от планового за 1994-1997 гг. значителен – от 107,7 (Тюменская область) до 56,5% (Республика Карелия). На уровне 100% и выше за четыре года финансовую поддержку получили только 5 субъектов: Тюменская область, Еврейская АО, Республика Коми, Иркутская и Московская области.

Первопричиной данного положения послужил недостаточный объем доходов федерального бюджета, в частности налоговых поступлений, за счет которых формируется ФФПР. Существует также другая проблема – дифференциация поступления финансовых средств из ФФПР в течение года (например, финансирование одного региона в течение первого полугодия на 90% от запланированного, а другого – на 5%). Целесообразно установить порядок финансирования субъектов из ФФПР в течение года, согласно которому фактическое финансирование регионов не должно быть выше среднероссийского исполнения ФФПР, в связи с чем следует решить вопрос о применении индивидуальных схем взаимозачетов.

Основным показателем, характеризующим бюджетную мощь территории, возможность формировать собственные бюджетные доходы и общие бюджетные доходы Федерации, является *бюджетный потенциал* субъектов РФ (рис.24). Согласно статистике Министерства финансов России бюджетный потенциал представляет собой сумму условно-собственных доходов

Финансовая поддержка регионов через ФФПР в 1994-1997 гг., %

Субъект РФ	Выделено от планового объема ФФПР				
	1994	1995	1996	1997	Среднее арифметическое
Российская Федерация (в среднем)	47,9	130,4	68,9	77,2	81,1
1. Магаданская область	60,2	131,8	75,5	69,6	84,3
2. Чукотский АО	46,4	145,7	62,6	69,7	81,1
3. Республика Саха	донор	117,2	49,9	66,3	77,8
4. Камчатская область	50,9	123,2	донор	80,1	84,7
5. Долгано-Ненецкий АО	50,8	12,4	63,7	69,8	74,2
6. Эвенкийский АО	47,4	127,4	53,7	89,7	80,1
7. Корякский АО	43,7	134,7	84,0	80,3	85,7
8. Ненецкий АО	47,9	123,0	40,0	74,9	71,5
9. Мурманская область	донор	117,4	донор	73,1	95,6
10. Республика Коми	донор	114,2	94,1	92,5	100,2
11. Архангельская область	48,2	134,4	101,3	73,4	89,3
12. Республика Тыва	46,7	137,8	81,4	72,3	84,6
13. Томская область	56,8	128,0	65,8	77,6	82,0
14. Коми-Пермяцкий АО	45,2	132,2	78,9	76,0	83,0
15. Сахалинская область	45,7	129,0	76,4	79,5	82,6
16. Тюменская область	190,9	116,9	51,4	64,7	107,7
17. Республика Алтай	43,7	144,8	93,0	96,8	94,6
18. Республика Карелия	46,7	65,2	42,0	72,1	56,5
19. Иркутская область	донор	121,7	донор	95,7	108,7
20. Усть-Ордынский Бурятский АО	44,2	128,0	61,1	70,9	76,0
21. Читинская область	47,2	123,5	76,4	79,7	81,7
22. Агинский Бурятский АО	43,7	131,0	77,0	79,4	82,8
23. Республика Бурятия	51,6	132,3	55,1	93,2	83,0
24. Приморский край	донор	117,7	донор	77,9	97,8
25. Хабаровский край	63,6	121,6	84,9	90,1	90,0
26. Еврейская АО	47,9	203,7	73,2	87,0	192,9
27. Амурская область	47,5	131,1	50,2	70,2	74,7
28. Вологодская область	донор	117,9	152,5	0,0	90,1
29. Санкт-Петербург	донор	донор	73,7	59,9	66,8
30. Ленинградская область	50,4	136,3	56,0	87,7	82,6
31. Новгородская область	47,3	140,5	66,7	77,0	82,9
32. Псковская область	48,4	125,6	81,5	79,2	83,7
33. Брянская область	48,8	127,8	79,0	69,0	81,2
34. Владимирская область	49,3	120,0	67,4	83,7	80,1
35. Ивановская область	49,6	132,6	57,5	75,7	78,8
36. Тверская область	46,6	122,5	62,4	75,6	76,8
37. Калужская область	49,9	122,9	75,6	88,1	84,1
38. Костромская область	49,7	121,4	73,5	76,2	80,2
39. Московская область	донор	96,7	133,8	87,8	103,1
40. Орловская область	50,3	133,2	58,6	91,6	83,4

41. Рязанская область	донор	91,5	82,7	75,7	83,3
42. Смоленская область		52,0	121,2	63,3	77,2
43. Тульская область		46,2	127,6	77,5	74,0
44. Ярославская область	донор	донор	45,3	100,7	73,0
45. Нижегородская область	донор	донор	83,3	66,8	75,0
46. Кировская область		53,2	120,2	61,8	73,8
47. Республика Марий Эл		46,9	133,4	80,9	95,4
48. Республика Мордовия		53,3	132,5	69,4	81,8
49. Чувашская Республика		47,3	139,6	71,4	79,3
50. Белгородская область	донор	105,5	128,5	87,5	107,2
51. Воронежская область		51,6	132,1	66,7	70,3
52. Курская область		48,6	123,4	72,3	83,2
53. Тамбовская область		50,4	донор	56,3	76,1
54. Астраханская область		50,3	138,3	75,1	79,9
55. Волгоградская область		45,2	108,9	79,3	53,3
56. Пензенская область		47,8	124,5	84,3	89,8
57. Саратовская область		48,2	123,9	60,3	72,2
58. Ульяновская область	донор	123,5	81,2	74,0	92,9
59. Республика Калмыкия		44,3	127,8	59,6	78,9
60. Республика Татарстан		0,0	0,0	0,0	0,0
61. Краснодарский край		46,6	122,4	57,1	76,2
62. Республика Адыгея		47,1	125,4	74,8	74,1
63. Ставропольский край		49,4	143,3	78,0	83,8
64. Карачаево-Черкесская Республика		45,3	123,8	53,2	75,6
65. Ростовская область		47,6	140,0	60,6	79,5
66. Республика Дагестан		44,1	174,2	53,8	83,8
67. Кабардино-Балкарская Республика		44,3	129,2	75,8	83,7
68. Республика Северная Осетия		47,7	124,2	69,7	73,8
69. Республика Ингушетия		42,6	131,8	64,5	68,4
70. Чеченская Республика		0,0	271,2	59,9	22,1
71. Курганская область		54,9	119,5	70,9	74,7
72. Оренбургская область		45,9	126,6	87,8	69,1
73. Пермская область	донор	105,7	донор	74,2	89,9
74. Челябинская область	донор	94,4	89,7	75,0	86,4
75. Удмуртская Республика		60,6	140,8	72,0	72,9
76. Алтайский край		47,1	138,2	71,3	76,3
77. Кемеровская область		55,2	124,3	102,0	90,8
78. Новосибирская область		54,4	134,5	74,1	80,8
79. Омская область		13,5	123,2	127,0	91,1
80. Республика Хакасия		50,9	129,7	63,7	69,8
81. Калининградская область		44,7	123,8	97,4	131,8

субъекта и доходов федерального бюджета, поступающих с территории субъекта, кроме доходов от таможенных пошлин.

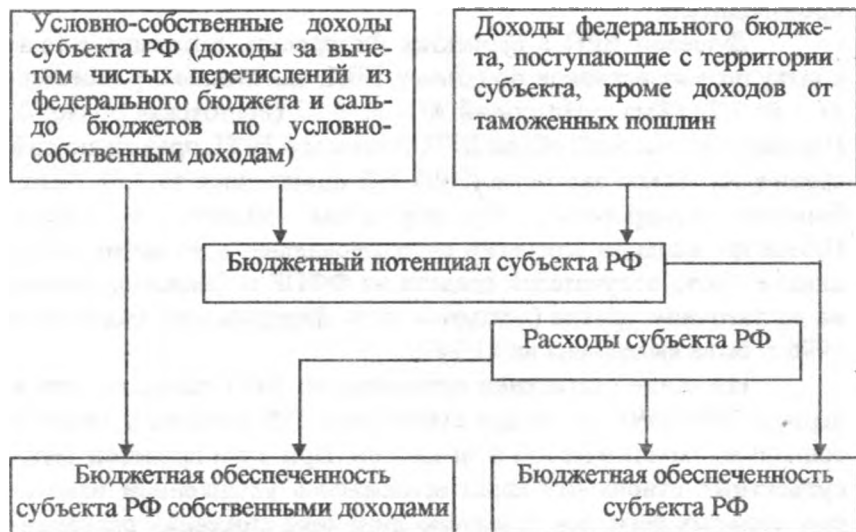


Рис.24. Основные бюджетные показатели субъекта РФ

Наиболее сильные по бюджетному потенциалу субъекты, как правило, должны иметь высокие душевые показатели валового регионального продукта (ВРП). Органы государственной статистики начали рассчитывать для регионов России показатель ВРП как части общенационального ВВП в виде валовой добавленной стоимости товаров и услуг, созданных в соответствующих регионах страны (такие данные к настоящему времени опубликованы за 1994-1996 гг.). Следует отметить, что показатель не является исчерпывающим, так как в нем не отражена стоимость нерыночных коллективных услуг (оборона, государственное управление и прочие услуги, финансируемые за счет федерального бюджета). Помимо прочего, в отечественной и зарубежной статистике при расчете региональных экономических показателей (ВВП, ВРП и пр.) очень велико влияние так называемого

юридического подхода, т.е. метода, когда весь размер продукта учитывается не по месту его реального возникновения, а по месту юридического расположения (регистрации) предприятия-производителя.

Душевой ВРП в субъектах Федерации, входящих в двадцатку первых регионов по объему ВВП, значительно различается – от 5,72 (Ямало-Ненецкий АО) до 0,57 (Ростовская область). Несмотря на высокий объем ВРП и душевой ВРП, превышающий среднероссийское значение (ВРП РФ принимался за 1,0), Челябинская, Кемеровская, Нижегородская области и Санкт-Петербург входили (согласно существовавшей в то время методике) в число получателей средств из ФФПР и финансировались на достаточном уровне (доходная часть федерального бюджета в 1996 г. была выполнена на 81,14%).

Изучение статистики производства ВРП показало, что в период 1994-1998 гг. между субъектами РФ нарастали явления социально-экономической асимметрии. При этом процессы межсубъектных отношений характеризовались ухудшением некоторых сильных регионов (согласно динамике снижения регионов-доноров) и расширением поддержки слабых регионов.

Группа регионов, представленная в табл.36, в 1997 г. обеспечивала 48,1% всех поступлений в бюджетную систему страны, в том числе в федеральный бюджет 43,7% и территориальные бюджеты – 51,5%. Реальное бюджетное положение регионов отражает показатель *условно-собственных доходов*. С 1994-1997 гг. размах колебаний по данному показателю в целом увеличился с 71 до 174 раз. В 1997 г. всего 15 субъектов имели душевые условно-собственные доходы выше среднего уровня по всем регионам. Это Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Татарстан, Тюменская, Томская, Мурманская, Магаданская области, Республики Коми и Саха, Чукотский, Эвенкийский, Корякский, Ненецкий и Таймырский автономные округа. При этом все они, кроме Москвы, Татарстана и Ханты-Мансийского АО, входили в число субъектов Федерации с самыми высокими значениями душевых дефицитов бюджетов по условно-собственным доходам.

**Рейтинг 20 первых регионов по объему валового регионального
продукта в 1996 г.**

Субъекты РФ	Объем ВРП, трлн р. *	Доля в суммар- ном ВРП регионов РФ, % *	ВРП на душу населе- ния	Ранг в ФФПР	Выделено от планового объема ФФПР, % (из табл.35)
1. Москва	231,16	11,79	1,79	-	-
2. Ханты-Мансийский АО	119,40	6,09	4,7	-	-
3. Свердловская область	71,91	3,67	1,22	-	-
4. Санкт-Петербург	64,46	3,29	1,13	36(М)	73,7
5. Республика Татарстан	61,33	3,13	1,04	-	-
6. Самарская область	61,1	3,12	1,32	-	-
7. Московская область	59,73	3,05	0,81	-	-
8. Республика Башкортостан	56,3	2,87	1,04	-	-
9. Красноярский край	56,16	3,86	1,46	-	-
10. Челябинская область	49,65	2,53	1,11	23(С)	78,9
11. Ямало-Ненецкий АО	49,45	2,52	5,72	-	-
12. Кемеровская область	47,54	2,42	1,18	42(М)	102,0
13. Нижегородская область	47,28	2,41	1,15	37(В)	83,3
14. Иркутская область	45,55	2,32	1,4	-	-
15. Краснодарский край	45,08	2,3	0,59	59(М)	57,1
16. Пермская область	42,38	2,16	1,27	-	-
17. Новосибирская область	31,95	1,63	0,95	48(М)	74,1
18. Саратовская область	31,54	1,61	0,71	56(М)	60,3
19. Ростовская область	30,39	1,55	0,57	57(М)	60,6
20. Омская область	28,46	1,45	0,97	14(Н)	127,0

Примечание. * Составлено по: [80].

Возможности РФ по оказанию бюджетной поддержки субъектам прежде всего зависят от степени нагрузки на бюджетные потенциалы в субъектах-донорах, которая измеряется отно-

шением чистого оттока средств с их территории в федеральный бюджет к объему собираемых на их территории бюджетных доходов (федеральных и собственных). Число получателей трансфертов увеличилось с 64 в 1994 г. до 81 в 1997 г. Таким образом, число доноров в 1997 г. составило 8 (табл. 37).

Таблица 37

**Региональные различия в бюджетном положении
регионов-доноров (1997 г.)**

Субъект РФ	Поступления в бюджет			Распределение бюджетных доходов	
	всего	федеральный	субъекта РФ	федеральный	субъекта РФ
1. Москва	21,5	29,5	15,7	57,7	42,3
2. Свердловская область	3,0	2,4	3,4	51,9	48,1
3. Ямало-Ненецкий АО	3,2	2,8	3,6	48,7	51,3
4. Красноярский край	2,3	1,3	3,0	43,1	56,9
5. Самарская область	3,3	4,1	2,7	36,1	63,9
6. Республика Татарстан	2,8	1,7	3,7	34,0	66,0
7. Ханты-Мансийский АО	7,8	8,5	7,3	24,6	75,4
8. Республика Башкортостан	2,2	1,4	2,7	24,3	75,7

Самые низкие показатели нагрузки имеют Республики Башкортостан, Татарстан и Ханты-Мансийский АО. Уникальное положение Москвы и Свердловской области по бюджетному потенциалу и роли в формировании федерального бюджета выделяет их в качестве особых субъектов-доноров. В 1997 г. еще только два субъекта – Карачаево-Черкессия и Ненецкий АО – перечисляли соответственно 58,1 и 80,8% финансовых средств в федеральный бюджет. При этом к донорам отнесены они не были, так как получали средства из ФФПР.

Можно говорить, что все субъекты РФ являются донорами федерального бюджета, поскольку участвуют в его формировании, перечисляя в него часть поступающих с их территории доходов. В то же время они в той или иной мере получают средства из федерального бюджета и, следовательно, одновременно являются его реципиентами. Отсюда, чистые реципиенты – это

субъекты, которые даже при использовании всех бюджетных источников, находящихся на их территории, не могут выполнять свои бюджетные обязательства без дополнительной поддержки из центра, а масштабы федеральной помощи нуждающимся в федеральной поддержке непосредственно зависят от нагрузки, которую несут чистые доноры, передавая средства Федерации.

Средства, выделяемые в федеральном бюджете на цели регулирования положения местных бюджетов, поступают сначала в бюджеты региональных органов власти, которые самостоятельно формируют систему межбюджетной поддержки в границах субъекта. Между тем упорядочение системы предоставления финансовой помощи может привести к существенному снижению расходов федерального бюджета, так как только в 1995-1996 гг. объем безвозмездных перечислений из федерального бюджета составил соответственно 2,33% и 1,76% ВВП, в то время как дефицит федерального бюджета в эти периоды находился на уровне 3,29% и 2,94% ВВП. Другими словами, большая часть дефицита федерального бюджета формируется на уровне местных бюджетов, а бюджеты органов власти субъектов Федерации служат транзитными бюджетами распределения федеральных средств между бюджетами муниципальных образований субъекта.

В заключение отметим, что указанные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного выравнивания.

В процессе исполнения федерального бюджета 1999 г. планируется отработать в экспериментальном режиме новый механизм предоставления трансфертов ФФПР. Ключевое понятие методики 1999 г. – *индексы бюджетных расходов (ИБР)*, показывающие, насколько больше необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению с минимальными по РФ затратами для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов. С помощью трансфертов приведенные (скорректированные на ИБР) среднедушевые бюджетные доходы должны повышаться до максимально возможного при заданном объеме ФФПР уровня. Для

дотационных регионов он становится одинаковым, но не выше, чем у регионов, не получающих трансферты. Методика трансфертов 1999 г. должна помочь разработке методики оценки реального налогового потенциала регионов – одного из основных элементов схемы бюджетного выравнивания, к которой предполагается перейти в 2000-м бюджетном году.

3.2. Анализ социально-экономического положения и бюджетной обеспеченности регионов

Для успешного проведения экономических преобразований необходимо определить, в чем конкретно проявляются особенности регионов, как они влияют на реформирование, и, исходя из имеющейся информации, попытаться произвести типологию регионов (субъектов) России.

Региональные особенности социально-экономической ситуации могут быть условно отражены *объективными* (уровень развития региона, его специализация, структура хозяйства, экономико-географическое положение и др.) и *субъективными* (политика властей по отношению к региону) факторами. Можно отметить, что направленность субъективных факторов в значительной мере определяет скорость и тенденции измерения объективных. Индикаторы, характеризующие объективные факторы, выступают в качестве индикаторов более высокого порядка по отношению к индикаторам субъективных факторов. Однако при этом возникает необходимость определения «ключевого» индикатора, характеризующего целеполагание и уровень достижения цели, по которому субъекты можно было бы сопоставлять.

Важнейшие тенденции дифференциации социально-экономического развития регионов России можно характеризовать при помощи показателя ВРП.

Среднероссийский уровень производства ВРП на душу населения за 1994 г. составил 3,58 млн р.; за 1995 г. – 9,56 млн р.

Этот уровень был превышен только у 28 из 89 субъектов Федерации, а у остальных находился ниже среднероссийского.

В 1995 г. по отдельным субъектам Федерации уровень ВРП на одного россиянина колебался от 0,06 (на душу населения относительно среднего уровня по всем субъектам РФ) в Ингушетии до 5,72 в Ямало-Ненецком АО. Тем самым различия между низшими и высшими уровнями данного показателя составили 95 раз. При этом величина ВРП на одного жителя по сравнению с 1994 г. повысилась у 35 субъектов Федерации и сократилась у 32, что характеризует процесс межрегиональной социально-экономической дифференциации.

Разрывы величины показателей душевой величины ВРП resultируются в *уровне и качестве жизни населения* в различных регионах России. Целостная методика оценки уровня жизни в региональном разрезе к настоящему времени еще не разработана, весьма ограничена и информационная база. Публикуемые Госкомстатом РФ показатели дают лишь приблизительное представление о процессах, происходящих в этой сфере. Расчет ведется по принципу оценки того, сколько условных наборов прожиточного минимума может приобрести население данного региона на свой средний денежный доход. Очевидно, что в данной оценке важное место приобретает не только фактор доходов, но и фактор регионального уровня цен.

В данном разделе понятие «уровень жизни» сведено к важному, но далеко не единственному компоненту – доходам населения.

Доля заработной платы в структуре доходов населения за годы реформ уменьшилась (табл.38). Это, в частности, объясняется положением на рынке труда – явной и скрытой безработицей, инфляцией. Поэтому показателем, лучше всего характеризующим благосостояние населения, служит среднедушевой доход.

Представленные данные не позволяют установить четкую зависимость уровня доходов населения от долей того или иного субъекта в ФФПР (в конкретном случае – представленного рейтинговой характеристикой).

**Уровень доходов населения (с начала 1995 г. до середины 1996 г.)
в сопоставлении с трансфертной рейтинговой характеристикой
1995-1997 гг.**

Регион	Отношение к среднероссийской величине, %				Отношение доходов к прожиточному минимуму, раз	Трансфертная рейтинговая характеристика
	душевые доходы	Душевые расходы	заработная плата	прожиточный минимум		
С наиболее высокими доходами						
1. Москва	316	362	136	123	5,1	-
2. Тюменская область	217	129	277	145	3,0	-В-ВВ
3. Камчатская область	197	146	247	209	1,9	-М - -С
4.Магаданская область	190	140	242	216	1,8	-М- - М
5.Республика Саха (Якутия)	184	130	247	230	1,6	-М-ММ
6.Мурманская область	141	118	183	148	1,9	-С- -С
7. Сахалинская область	129	100	187	182	1,4	-В-ВВ
8.Республика Коми	126	84	183	133	1,9	-В-СН
9.Республика Карелия	125	110	128	146	1,7	-МННВС
10. Кемеровская область	125	112	141	105	2,4	-М-ММ
С наиболее низкими доходами						
1.Пензенская область	55	57	53	80	1,4	М-М-В
2. Республика Адыгея	54	53	61	87	1,2	СНСНС
3. Республика Мордовия	54	50	56	90	1,2	ВНВВВ
4. Кабардино-Балкарская Республика	54	43	52	81	1,3	В-ВВВ
5. Чувашская Республика	53	60	54	74	1,4	М-М-В
6. Курганская область	52	43	70	90	1,1	В-М-С
7. Республика Марий Эл	49	50	52	86	1,1	ВВВСВ
8. Карачаево-Черкесская Республика	47	41	55	82	1,1	С-С-Н
9.Республика Калмыкия	44	28	49	86	1,0	СВСМС
10. Республика Дагестан	33	16	34	78	0,8	МММСМ

Занимающие последние позиции в табл.38 Республики Дагестан и Калмыкия значительно различаются по «трансфертной» рейтинговой характеристике: Дагестан имеет максимальное значение доли в ФФПР (за исключением 1996 г., когда среднее было значение доли в фонде особо нуждающихся); Калмыкия за период 1995-1997 гг. только в 1996 г. имела максимальное значение доли в фонде особо нуждающихся, в основном же удельный вес Республики в ФФПР находился на среднем уровне.

В отличие от Кемеровской области, где доходы превышают прожиточный минимум в 2,4 раза и имеющей максимальный трансфертный рейтинг (-М-ММ), Карачаево-Черкесская Республика, уступающая в 2 раза по отношению доходов к прожиточному минимуму, уступает и по трансфертному рейтингу (С-С-Н).

Наивысший показатель как за 1996, так и за 1997 г. зафиксирован в Москве. Таким образом, соотношение между максимальными и минимальными уровнями составляет примерно 10:1.

Использование модели «среднего стандарта» на основе кластер анализа, включающего в себя такие показатели, как прожиточный минимум на душу населения, средняя заработная плата (с учетом выплат социального характера), просроченная дебиторская и кредиторская задолженность на душу населения, уровень безработицы, соотношение числа безработных к числу вакансий, позволило выделить 6 классов регионов:

первый – включающий регионы, по всей совокупности рассматриваемых показателей близкие к средним значениям по России (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Татарстан, Хакасия, Саратовская область, Алтайский край, Вологодская область, Курская область, Республики Бурятия, Удмуртия, Архангельская область, Читинская, Тамбовская области);

второй – регионы, относительно неблагоприятные по некоторым показателям (таким, как отношение заработной платы к прожиточному минимуму), – Республики Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Марий Эл;

третий – регионы с высокими доходами, высоким прожиточным минимумом при лучшем, чем для 2-го класса, соотно-

шении между показателями (Самарская, Мурманская, Пермская области);

четвертый – регионы с высокой заработной платой, высоким прожиточным минимумом и максимально высоким соотношением кредиторской и дебиторской задолженности. В данный класс входит только один субъект – Тюменская область;

пятый – регионы, подобные 3-му классу, но с максимальной безработицей: Камчатская область, в основном Восточно-Сибирские и Дальневосточные регионы;

шестой – регионы с самым высоким уровнем безработицы и с незначительным превышением заработной платы прожиточного минимума (Республика Тыва, Псковская, Ивановская области, Республики Адыгея, Чувашия, Северная Осетия).

Дальнейшие исследования позволили перераспределить регионы на фоне увеличения различий между 1-м и 2-м классами, а также между 2-м и 3-м, с одновременным сокращением различий между 2-м и 6-м.

Данную социальную асимметрию можно рассматривать как явление, производное от уровня развития экономики и сложившихся социально-экономических приоритетов и стандартов.

Анализ территориальных особенностей динамики промышленного производства осуществлялся по следующим показателям:

объем промышленного производства за 1997 г. в расчете на 1 чел. экономически активного населения (в млн р.);

финансовые результаты деятельности предприятий промышленности (прибыль, убыток) за 1997 г. в расчете на 1 чел. экономически активного населения (в тыс р.);

иноинвестиции в 1996 г. в расчете на 1 чел. экономически активного населения (в дол.).

Ранжирование показателей имеет следующий вид:

на первом месте нет ни одного экономического района;

на втором месте – четыре района: Москва, Уральский район (лучший регион – Пермская область); Западно-Сибирский район (лучший регион – Тюменская область); Восточно-Сибирский район (лучший регион не отмечен);

на третьем месте – 3 региона: Северный, Поволжский (лучший регион – Самарская область), Дальневосточный (лучшие регионы – Магаданская и Сахалинская области).

Без учета Калининградской области 32 субъекта Федерации имеют неполный либо не имеют вообще итогового рейтинга. В основном это связано с отрицательными финансовыми результатами деятельности предприятий промышленности в соответствующих регионах.

Представленная ниже типология может рассматриваться при оценке тенденций регионального развития (табл.39).

Как правило, для регионов с высокой степенью бюджетной самостоятельности характерны относительно благополучные показатели экономического положения, и наоборот. Хотя из этого правила есть и исключения (Магаданская область, имеющая низкую степень бюджетной самостоятельности, через высокий рейтинг «трансфертной» характеристики имеет высокий рейтинг объема промышленного производства (20 из 69), финансовых результатов предприятий (5 из 61), иноинвестиций (1 из 58)), в то же время умереннодотационная Рязанская область по объему промышленного производства занимает 30-е место, по финансовым результатам деятельности предприятий – 22-е, по иноинвестициям – 49-е. Данные примеры можно продолжить. Особое внимание при этом следует обратить на Тюменскую область.

Таким образом, общие социально-экономические показатели, согласно исследованию, слабо коррелируют с федеральными дотациями (трансфертами).

Существующая статистика позволяет оценить только те расходы федерального бюджета, которые осуществлялись в ходе межбюджетных расчетов и по линии финансовой помощи. Данными о полной структуре расходов федерального бюджета на территории регионов сегодня не располагает ни одна организация.

Наибольшие уровни душевых бюджетных доходов и финансовой поддержки из федерального бюджета имеют регионы со статусом АО, что в значительной мере обусловлено неблаго-

приятными природно-географическими условиями, ведущими к высокому бюджетным доходам и расходам.

Таблица 39

**Типология регионов по экономическому состоянию
и степени их бюджетной самостоятельности (1996, 1997 гг.)
(по характеристике выделения помощи из ФФПР за 1995-1998 гг.)**

Высокодотационные	<i>Высокие экономические показатели</i>	Магаданская область
	<i>Средние экономические показатели</i>	Чукотский АО, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Московская область, Саратовская область, Кемеровская область, Новосибирская область
	<i>Низкие экономические показатели</i>	Ивановская область, Воронежская область, Пензенская область, Краснодарский край, Ростовская область, Республика Дагестан, Алтайский край
Дотационные	<i>Высокие экономические показатели</i>	Тюменская область, Курганская область, Оренбургская область
	<i>Средние экономические показатели</i>	Удмуртская Республика, Камчатская область, Архангельская область, Томская область, Сахалинская область, Приморский край, Владимирская область
	<i>Низкие экономические показатели</i>	Читинская область, Республика Бурятия, Амурская область, Санкт-Петербург, Новгородская область, Псковская область, Калужская область, Костромская область, Орловская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Чувашская Республика, Астраханская область, Тамбовская область, Калмыкия, Ставропольский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия
Умереннодотационные	<i>Высокие экономические показатели</i>	Вологодская область
	<i>Средние экономические показатели</i>	Волгоградская область, Ульяновская область, Челябинская область, Республика Карелия, Курская область
	<i>Низкие экономические показатели</i>	Мурманская область, Республика Тыва, Республика Адыгея, Карачаево-Черкесская Республика
Малодотационные	<i>Высокие экономические показатели</i>	Ярославская область
	<i>Средние экономические показатели</i>	Иркутская область, Ленинградская область, Смоленская область, Рязанская область, Белгородская область
	<i>Низкие экономические показатели</i>	Республика Алтай, Еврейская АО

Не вполне логичным выглядит положение областей. При лучших бюджетных доходах им оказывается наименьшая поддержка

из федерального бюджета. Противоположная ситуация характерна для республик – при бюджетных доходах, близких к среднероссийскому уровню, им оказывается финансовая поддержка выше среднего уровня. Вполне логично распределялись только высокие душевые бюджетные доходы и низкая поддержка из федерального бюджета городам федеральной значимости.

Любопытна классификация регионов по уровню собственных душевых бюджетных доходов: регионам с высоким показателем иногда оказывается максимальная поддержка. Сказанное можно объяснить тем, что в эту группу вошли регионы с неблагоприятными природно-географическими особенностями. Наименьший уровень финансовой поддержки характерен для регионов со средними душевыми бюджетными доходами.

По остальным группам соотношение собственных доходов и финансовой поддержки в основном логично. Сумма собственных доходов и суммарной финансовой поддержки из федерального бюджета дает представление о суммарных доходах регионов.

Вместе с тем можно предположить, что при оказании помощи из федерального бюджета в привилегированное положение попадают регионы с сырьевой специализацией, а это не соответствует их сравнительно высокой душевой бюджетной обеспеченности. Иными словами, решения о выделении средств из федерального бюджета могут приниматься вне всякой связи с уровнем душевых бюджетных доходов. Большое влияние на размеры доходно-расходной части бюджетов субъектов оказывают неблагоприятные природно-географические условия, что требует проведения дополнительных исследований для пересчета «номинальных» бюджетных доходов регионов в «реальные».

Глава 4

Программный подход к социально- экономическому развитию России

4.1. Программно-целевое регулирование экономики

На современном этапе использование программных методов управления в России характеризуется низкой эффективностью, хотя в плановой экономике именно в нашей стране программно-целевой метод был широко распространен. Сложившееся положение объясняется тем, что комплексные программы как инструмент государственного управления требуют определенной организационной структуры управления, отлаженного хозяйственного механизма. В начале реформирования отрицательное отношение к применению плановых начал в развитии экономики негативно отразилось и на применении целевых программ. Многочисленные и бессистемные перестройки хозяйственного механизма России разрушили целостность старого и не создали системы нового, более соответствующего ситуации, механизма.

Изучение и обобщение зарубежного опыта государственного регулирования позволило внести коррективы в практику руководства экономикой страны, а в чем-то даже вернуться к ее плановым началам. В 1992 г. Правительство РФ постановлением № 638 установило порядок разработки и реализации федеральных целевых программ развития России. Этот порядок просуществовал до 1995 г., затем он был уточнен в новой редакции. В настоящее время общее регулирующее значение в этой области в России имеют три официальных документа: Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятый 23 июня 1995 г.; утвержденный постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межотраслевых государственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская

Федерация» и постановление Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации».

В соответствии со ст. 197 Бюджетного кодекса РФ проекты федеральных целевых программ вносятся на рассмотрение в Государственную Думу одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете. Впервые предлагаемые целевые федеральные программы для утверждения и финансирования из федерального бюджета должны содержать: технико-экономическое обоснование необходимости утверждаемых проектов программ и целесообразности их финансирования за счет средств федерального бюджета; ожидаемые социально-экономические (экологические) результаты реализации указанных проблем; объемы финансирования на очередной финансовый год; расписанные объемы финансирования на последующие финансовые годы и другие документы и материалы, необходимые для утверждения программ.

В Бюджетном кодексе предусмотрен механизм прекращения финансирования программ, с указанием причин прекращения финансирования, а также объемов фактического финансирования за предшествующие и плановые годы до конца действия той или иной программы.

Основные особенности программного подхода к решению задач социально-экономического развития заключаются в следующем:

целевые программы направлены на решение как общегосударственных, так и локальных проблем развития России, субъектов Федерации и ориентированы на конечный результат;

программы рассматриваются как целостный объект управления независимо от ведомственной принадлежности составляющих их элементов и наделяются необходимыми финансовыми, материальными, кадровыми и другими ресурсами;

все программы взаимосвязаны и занимают определенное место в общей совокупности хозяйственных мероприятий Правительства РФ.

В зависимости от *функциональной направленности* выделяют научно-технические, производственные, инвестиционные, экологические, социальные и комплексные программы.

Существуют также *отраслевые и многоотраслевые* программы. Последние состоят из множества подпрограмм разного уровня.

Исходя из *характера поставленных целей* разрабатываются программы конъюнктурного и структурного характера. Первые решают задачи текущей сбалансированности и стабилизации экономики в краткосрочном периоде (до 2 лет), вторые – направлены на решение среднесрочных (от 3 до 5 лет) и долгосрочных (свыше 5 лет) проблем качественных преобразований экономики.

По *значимости* программы могут иметь статус: президентских, федеральных, региональных, местных.

Финансовые ресурсы федеральных целевых программ представлены в табл.40.

Таблица 40

**Финансовые ресурсы федеральных целевых программ
в 1995-1998 гг., млрд р.**

Год	Целевые программы, всего	Капитальные вложения	Текущие расходы	
			НИОКР	прочие
В текущих ценах				
1995	27404,54	13747,1	3670,31	9987,13
1996	49828,09	25336,1	6606,64	17885,35
1997	58001,16	22325,19	8220,56	27455,41
1998* (неденом.)	37336,14	8019,42	6752,33	22564,39
В сопоставимых ценах 1995 г.				
1995	27404,54	13747,1	3670,31	9987,13
1996	40909,76	20801,4	5424,1	14684,2
1997	37496,06	14432,6	5314,3	17749,1
1998	16244,6	3601,93	2948,6	9853,4
1998 к 1995, %	-68,7	-292,6	-24,5	-1,4

Примечание. * – без президентской программы «Дороги России» (21328,0 млрд р.).

Согласно представленным показателям наименьшее снижение (в сопоставимых ценах 1995 г.) наблюдается по статье «Прочие расходы» текущего раздела (-1,4%), наибольшее – по капитальным вложениям (-292,6%). В то же время число федеральных программ продолжает увеличиваться.

В 1992 г. осуществлялось 11 федеральных целевых программ, на реализацию которых было израсходовано 2% централизованных инвестиций этого года. Отсутствие государственной статистической отчетности и достоверной информации у госзаказчиков программ не позволило осуществить качественный анализ их выполнения.

В 1993 г. реализовывалось около 50 социально-экономических и инновационных программ, а также блок научно-технических и программ фундаментальных исследований. Для этого было выделено более 70% всех централизованных капитальных вложений, значительная часть которых направлялась для финансирования программ, направленных на решение социальных проблем.

В 1994 г. Правительством было принято к исполнению 45 утвержденных программ, на реализацию которых направлялось около 78% централизованных инвестиционных ресурсов.

В 1995 г. средствами государственного бюджета поддерживалось 49, в 1996 г. – 51, в 1998 г. – 45 федеральных целевых программ, которые объединяют более 100 вполне самостоятельных целевых программ с федеральным статусом и отдельным финансированием. В результате утрачивается основной смысл программно-целевого подхода – концентрация ресурсов на наиболее приоритетных направлениях и достижении результатов в заданные сроки.

Многочисленность бюджетных программ, их существенная дифференциация по степени значимости и, в конечном счете, очень незначительная доля расходов, направляемых на их финансирование, свидетельствуют о том, что до сих пор не удалось создать эффективный механизм программного финансирования важнейших приоритетов. Сама программная проработка расходной части бюджета не стала его органической составной частью.

Поэтому немаловажной проблемой бюджетного федерализма остается активизация программной проработки расходной части бюджета, позволяющей обеспечить целевое использование средств, с ежегодным уточнением масштабов финансирования приоритетных стратегических проблем государства.

Изменения в приоритетах финансирования расходов подтверждаются и структурным анализом рассматриваемых показателей (рис.25).



Рис.25. Структура финансовых ресурсов федеральных целевых программ за 1995-1998 гг.

При сравнительно одинаковом удельном весе в общем объеме финансирования программ НИОКР (13,4% – в 1995 г.; 13,3% – в 1996 г.; 14,2% – в 1997 г.; 18,1% – в 1998 г.) произошло изменение структуры капитальных вложений в сторону уменьшения (50,2% – в 1995 г.; 38,5% – в 1997 г.; 21,8% – в 1998 г.), что позволяет сделать следующий вывод: программы приобретают характер решения текущих вопросов, оставляя на втором плане инвестиционные цели. Отраслевая характеристика программ представлена в табл.41.

Приоритетным направлением программного финансирования, несмотря на снижающийся удельный вес в общей структуре, являются базовые отрасли экономики и инфраструктуры, со-

ставляющие около трети общего объема федеральных целевых программ. Далее следует блок программ по решению неотложных проблем социальной сферы, плановые расходы на которые увеличены в 1998 г. до 20,5%.

Таблица 41

**Отраслевая структура федеральных целевых программ
за 1995-1998 гг., %**

Показатель	1995	1996	1997	1998
Решение неотложных вопросов социальной сферы	18,8	16,8	14,1	20,5
Программы социально-экономического развития регионов	1,3	1,9	1,9	4,4
Жилищное строительство	23,4	19,1	11,3	7,8
Наука	11,8	10,3	10,9	13,9
Экология	0,4	0,8	2,7	2,6
Ликвидация последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций	5,4	3,1	1,4	3,2
Борьба с преступностью и уменьшение криминогенной опасности	3,7	3,8	8,9	3,6
Базовые отрасли экономики и инфраструктуры	32,7	36,7	30,1	24,6
АПК	0,8	5,4	5,8	16,4
Прочие	1,7	2,1	12,9	3,0
Всего	100	100	100	100

Следует остановиться на выделении в рамках программ их составляющих подпрограмм. Подпрограмма, включающая задания и мероприятия, направленные на решение одной или нескольких задач, представляет собой относительно самостоятельную часть программы. Формирование подпрограмм осуществляется путем выделения из конечной цели программы промежуточных целей. Например, федеральная программа «Социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации» содержит двадцать целевых программ, имеющих не только федеральный, но и президентский статус; программа «Дети России» в 1996 г. включала в себя семь подпрограмм, а в 1997 г. – двенадцать.

При данном подходе финансовые средства распыляются, их не хватает для реализации в установленные сроки многочис-

ленных, зачастую не скоординированных между собой программ. Это свидетельствует о неэффективном (необоснованном) отборе программ из числа представленных к реализации. Бюджет часто рассматривается государственным заказчиком федеральных целевых программ как источник безвозвратного финансирования. Поэтому, несмотря на недостаточное финансирование и, следовательно, невозможность достижения целей в установленные сроки, государственные заказчики не ставят вопросов как о прекращении реализации программ, так и о пересмотре их целей и задач.

Недофинансирование программ нарушает комплексность реализации мероприятий, увеличивает сроки их реализации. В конечном счете снижается эффективность программно-целевых методов в решении социально-экономических проблем. В условиях жесткого дефицита финансовых ресурсов необходим пересмотр механизма контроля за целевым использованием всех видов финансовых средств (бюджетных, внебюджетных) в рамках программы, но главной задачей является совершенствование процесса разработки федеральных целевых программ, определения механизма их отбора, установления приоритетности государственных интересов.

4.2. Региональные программы социально-экономического развития

За рубежом территориальные программы рассматриваются как форма национального планирования, рационального использования государственной собственности, комплексности развития производительных сил, и это уже указывает на неравномерность чрезмерного разгосударствления хозяйства.

Комплексность регионального планирования России проявляется в том, что оно осуществляется в двух направлениях: общетерриториальном и программно-территориальном. В целе-

вых программах используются методический подход и общие принципы универсального метода народнохозяйственного планирования.

Региональная программа фокусируется на решении ограниченного числа проблем или одной из них, а не всех основных задач экономического и социального развития территории, как это делается в плане. СОПС и ЭС при участии Института микроэкономики провел анализ практики разработки десяти целевых программ.

Из проанализированных программ «проблемных» регионов пять программ развития Дальнего Востока и Забайкалья, Курил, малочисленных народов Севера рассчитаны на долгосрочную перспективу (7-10 лет), программы развития Сахалина, Северной Осетии, Мордовии – на средний период (5 лет), программы развития Якутии и Псковской области, Краснодарского края – на 3-4 года. В программно-аналитических документах, учитывающим отраслевые и другие федеральные программы, разработаны (с различной полнотой) их исходные положения (нормативная база, состояние проблемы, необходимость ее программного решения, цели и задачи программы); основные программные мероприятия (отбор и пути реализации подпрограмм); направления и способы ресурсного обеспечения; предлагаемый механизм реализации программы (включающий в себя управление); дана оценка ожидаемого эффекта от ее реализации.

Во всех программах обстоятельно рассмотрены вопросы их финансирования, т.е. определяется, привлекаются ли средства из федерального бюджета, или из бюджетов субъектов Федерации, или внебюджетных источников. На долю федеральных источников приходится от 20 (Якутия, 1995-2000 гг.) до 33% (Курилы, 1993-2000 гг.) на первом этапе всех ассигнований. В программах нашли отражение как апробированные ранее, так и новые механизмы их реализации. Например, в программе развития Дальнего Востока и Забайкалья предусматриваются следующие формы управления: государственный контракт, договор о совместной деятельности, доленое субсидирование, льготное кредитование, проведение трендов, конкурсный отбор проектов, их экспертиза, контроль за исполнением контрактов и расходованием средств и др.

Нельзя согласиться с мнением, что федеральные программы развития регионов наиболее распространены, и их количество постоянно возрастает. В 1995 г. в Законе РФ «О федеральном бюджете» были выделены только три программы (касающиеся малочисленных народов Севера, Курил и Кавказских Минеральных Вод); в 1996 г. – четыре¹; в 1997 г. – девять; в 1998 г. – 20. В общей структуре финансовых средств федеральных целевых программ вышеуказанные не превышают 4%.

В представленных программах есть определенные недостатки организационного и методического характера:

в официальных методических документах к ним в основном освещаются организационные вопросы, а не методические, поэтому подходы разработчиков к проектированию программных мероприятий и оценке их результатов заметно различаются. Дискуссионны и некоторые вопросы организации подготовки программ. Прежде всего это относится к методике определения проблемы и целей региональных программ;

отсутствует концептуальный подход к целям и задачам, а в качестве целевых установок выдвигаются задачи, средства достижения; значительно различаются цели в программах одноименных «проблемных» регионов;

велико количество подпрограмм (так, в программе Северной Осетии выделено 15 подпрограмм и т.д.);

отсутствует оценка реальности намечаемого финансирования, исходящая из общероссийской и региональной обстановки. Часто не увязываются показатели подпрограмм (объем работ и услуг, сроки выполнения, результаты);

в отдельных малозаселенных регионах (Сахалин и др.) упор делается на привлечение иностранного капитала, что потенциально подрывает территориальную целостность;

слабое звено практически всех программ – поиск и реализация новых рыночных механизмов. Они ориентируются в основном на административные методы управления, не предусматривая ис-

¹ В 1996 г. в качестве штрафной санкции для субъектов, нарушающих порядок зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет, приостанавливали финансирование из федерального бюджета федеральных программ и мероприятий, осуществляемых на их территории.

пользования межрегиональных ассоциаций экономического воздействия

Правительством Российской Федерации принимаются документы, в той или иной степени способствующие разрешению проблемы финансирования программ. Для выравнивания субъектов РФ по уровню развитости социальной инфраструктуры создается фонд регионального развития (ФРР), который призван, во-первых, обеспечить требования ст.5 Конституции страны о равенстве регионов перед государственным бюджетом и, во-вторых, упорядочить выделение им финансовых средств на капитальные вложения в социальную сферу, тем самым сократив расходы федерального бюджета без потери их результативности.

Правительство РФ рассматривает предоставленную программу и определяет долю финансирования из ФРР, которая не может превышать 50% стоимости программы. Остальные средства привлекаются из бюджетов субъектов Федерации, внебюджетных фондов, инвестиций физических, юридических лиц и пр. Средства из госбюджета выделяются после предоставления соответствующих документов пропорционально расходам на выполнение программ из других источников. Если заявки субъектов Федерации не исчерпывают их предельных долей в ФРР, то средства из государственного бюджета выделяются в размере поступивших заявок или освоенных средств.

Говоря о необходимости федеральной поддержки депрессивных и отсталых регионов в условиях современной России, следует учитывать два обстоятельства.

Во-первых, эффективные федеральные программы могут «позволить» себе экономически сильные и стабильные государства. Содержание, методы и формы регулирования регионального развития, масштабы помощи будут существенно различаться для программ поддержки регионов, предлагаемых в условиях кризисного состояния государства.

Во-вторых, реализация программ возможна в условиях отказа от существующей практики «бессистемной раздачи» различных льгот субъектам Федерации со стороны Правительства РФ. Если эта практика будет сохраняться, то результативность федеральных программ будет низкой.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что в перечнях федеральных программ, ежегодно предоставляемых к финансированию из федерального бюджета, нет стройной системы, они постоянно недофинансируются. Бессистемно корректируются списки утвержденных программ, конкретные задания, ассигнования и т.д. Это объясняется несовершенством действующего законодательства, особенно порядка разработки программ. Поэтому особую актуальность приобретает принятие «Методических рекомендаций по разработке и реализации федеральных целевых программ и межотраслевых программ» с единой количественной оценкой эффективности целевых программ, реализуемых на федеральном и региональном уровнях¹.

В условиях ограниченности федеральных финансовых и материальных ресурсов «Методические рекомендации...» сократят количество принимаемых к финансированию программ, и поэтому не будет происходить фактического финансового «обесценения» большинства принимаемых плановых значений.

¹ Е.Е. Жоголевой предложена подобная методика количественной оценки на трех уровнях: оценка эффективности программ с позиций федерального бюджета; оценка эффективности программ с позиций областного бюджета; оценка эффективности программ с позиций консолидированного бюджета (совокупная оценка доходов и расходов по программе с позиций бюджетов разных уровней, участников программы и населения) [42].

Литература

1. Конституция (Основной Закон) РФ-России/ Изд. Верховного Совета Российской Федерации. М.: Известия, 1993.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31.
3. Налоговый кодекс РФ. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
4. О бюджетной классификации РФ: Федеральный закон РФ № 11593 от 15 августа 1996 г. // Российская газета. 1996. 22 авг.
5. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР. М.: Советская Россия, 1991.
6. О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 г.: Закон РСФСР // Уральский рабочий. 1991. 3 янв.
7. О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу: Закон РФ // Российская газета. 1992. 8 сент.
8. О мерах по обеспечению государственного контроля за приватизацией предприятий и организаций оборонного комплекса: Указ Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 541.
9. О федеральном бюджете на 1994 г.: Закон РФ № 9-ФЗ (с изм. и доп. от 23 декабря 1994 г., 31 марта 1995 г.) // Российская газета. 1994. 6 июля.
10. О федеральном бюджете на 1995 г.: Закон РФ // Российская газета. 1995. 7 апр.
11. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РФ: Проект Федерального закона.
12. О финансовых основах местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Российская газета. 1997. 30 сент.
13. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, об-

ластей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления: Закон РФ // Российская газета. 1993. 30 апр.

14. Об основах налоговой системы в РФ: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118 (с изм. и доп. от 16 июля, 22 декабря 1992 г., 21 мая 1993 г., 24 июля 1994 г.).

15. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР: Закон РСФСР от 10 октября 1991 г. // Экономика и жизнь. 1991. № 48.

16. Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации: Указ Президента от 1 июля 1996 г. № 1008 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28.

17. Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ на 1999 г. и до 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 32.

18. Методика расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 1998 г.

19. Методика расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 1997 г. / Бюджетный Департамент Министерства финансов РФ.

20. Основные направления бюджетной политики на 1999 г. и на период до 2001 г.

21. Асимметричность Федерации // Независимая газета. 1997. 15 мая.

22. Анимица Е.Г. О территориальном принципе организации местного самоуправления.

23. Афанасьев М. Чей налог весомее // Экономика и жизнь. 1996. № 32.

24. Белоусов Д.Р. Кризис бюджетно-налоговой системы: некоторые вопросы // Проблемы прогнозирования. 1997. № 3.

25. Белоусов Д.Р. Кризис современной модели воспроизводства экономики России // Проблемы прогнозирования. 1997. № 4.

26. Богачева О.В., Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления // Финансы. 1997. № 9.

27. *Богачева О.В.* Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8.

28. *Богачева О.В.* Бюджетные взаимоотношения федерального центра и субъектов РФ // Регион: экономика и социология. 1999. № 1.

29. *Болдов О.Н.* Регионализация социальных фондов // Проблемы прогнозирования. 1999. № 1.

30. Большая Советская Энциклопедия. М.: Сов. энциклопедия, 1972. Т.1. С.465.

31. Большая Советская Энциклопедия. Т.12. С.371. М.: Сов. Энциклопедия, 1972.

32. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. / М.В.Романовский и др.; Под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. М.: Юрайт, 1999.

33. Бюджетное измерение российского федерализма // Эксперт. 1997. № 37.

34. Вестник экономики. 1997. № 8.

35. *Водянов А.* Инвестиционный кризис: последствия и пути преодоления // Экономист. 1998. № 5.

36. Госкомстат РФ о социально-экономическом положении страны в 1995 г. // Экономика и жизнь. 1996. № 10.

37. Госналогслужба отдаст неплательщикам последний долг // Коммерсантъ. 1997. № 11.

38. Государство планирует провести ревизию своей собственности // Экономика и жизнь. 1997. № 5.

39. *Даллаго Б.* Есть ли будущее у макроэкономического планирования в Восточной Европе? // Российский экономический журнал. 1992. № 3-4.

40. Доходы и уровень жизни населения по регионам России. Система показателей, методика расчетов, мониторинг: Материалы Всероссийского семинара-совещания. (22-25 апреля 1996 г., Москва). М., 1996.

41. *Дудкин В.* Индикативное планирование: о сущности и методологическом инструментарии // Российский экономический журнал. 1997. № 10.

42. Жоголева Е.Е. К анализу эффективности федеральных целевых программ // Проблемы прогнозирования. 1996. № 6.

43. Ивантер В.В., Медков А.А., Панфилов В.С. Задачи финансовой и денежно-кредитной политики в среднесрочной перспективе // Проблемы прогнозирования. 1997. № 2.

44. Игудин И.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 4.

45. Илларионов А. Как был организован российский финансовый кризис // Вопросы экономики. 1998. № 11.

46. Клепач А. Долговая экономика: монетарный, воспроизводственный и властный аспекты // Вопросы экономики. 1997. № 4.

47. Комаров И. Федеральные целевые программы: опыт разработки и осуществления // Экономист. 1998. № 1.

48. Комментарии к основным принципам и расчетам по взаимоотношениям федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации на 1998 г.

49. Ковалева Г.А. Проблемы бюджетного федерализма в контексте российских реформ // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1995. № 10.

50. Кох А.Р., Моложавый С.В., Рустамова З.Х., Семериков В.Н. Приватизация 1996: итоги и выводы // Общество и экономика. 1997. № 1-2.

51. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. № 8. 1995.

52. Матвеев А.Н., Свинцова А.П., Самохвалова Н.В., Гамукин В.В. Методические подходы к формированию социальных расходов бюджета Ямало-Ненецкого АО // Финансы. 1998. № 6.

53. Меньшиков С. Взгляд на реформы и регулирование экономики // Вопросы экономики. 1997. № 6.

54. Мильнер Б. Управление: пути преодоления кризиса // Вопросы экономики. 1997. № 6.

55. Отдел экономического анализа. Информационно-аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. Современные тенденции социально-экономического развития РФ // Аналитический вестник. Бюджетный кризис и актуальные проблемы финансовой политики. 1997. № 20 (65).

56. *Панькин М.А.* Нужен ли России секвестр // *Финансы.* 1998. № 11.
57. *Пансков В.Г.* Налоговое бремя в российской налоговой системе // *Финансы* 1998. № 11.
58. *Позднякова Т.А.* Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // *Финансы.* 1998. № 8.
59. *Пресс-бюллетень* // *Экономика и жизнь.* 1997. № 5.
60. *Пчелинцев О.С., Минченко М.М.* Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования // *Финансы.* 1998. № 7.
61. *Птицын В.И.* Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // *Финансы.* 1996. № 9.
62. *Родионова В.М.* Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // *Финансы.* 1997. № 4.
63. *Российский бюджетный федерализм: опыт и перспективы* // *Экономика и жизнь.* 1996. № 38.
64. *Садков В.Г., Гринкевич Л.С., Кононов В.В.* Концептуальные подходы к созданию эффективной налоговой системы // *Финансы.* 1998. № 12.
65. *Сидоров М.* У бюджета нет плохой погоды // *Юридическая газета.* 1996. № 9.
66. *Сокращаются недоимки в бюджет* // *Экономика и жизнь.* 1996. № 5.
67. *Строев Е.* Корректировка экономических реформ и новая концепция бюджетной политики // *Вопросы экономики.* 1997. № 1.
68. *Строев Е.* Выгодно предприятию – выгодно России // *Экономика и жизнь.* 1997. № 4.
69. *Суетин Д.* Рынок против социальной уравниловки // *Экономика и жизнь.* 1996. № 25.
70. *Фастенко О.В., Чистова В.Е.* О финансовых проблемах оборонного комплекса и перспективах его развития // *Финансы.* 1996. № 7.

71. Федерализм и децентрализация. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 1998.
72. Финансовые известия. 1997. 20 марта.
73. Финансовые известия. 1997. 5 авг.
74. Финансовые известия. 1997. 20 сент.
75. Ходорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 1995. № 10.
76. Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы. 1996. № 4.
77. Хурсевич С.Н. Перспективы денежного и неденежного исполнения бюджетов в России // Финансы. 1998. № 6.
78. Шмелев Н. Неплатежи – проблема номер один в российской экономике // Вопросы экономики. 1997. № 4.
79. Экономическое развитие России в 1997 г. // Вопросы экономики. 1998. № 3.
80. Эксперт. 1998. № 39.
81. Экономическое состояние регионов России // Деловой экспресс. 1997. № 15.
82. Davodi H., Zou H. Fiscal Decentralization and Economic Growth / Cross-Country Study. The World Bank. 1996.
83. Elizar D. American Federalism. A View from the States. 3-rd.ed. 1984. P.2.
84. Krugman P.R. Model of Balance Payments Crises. // Journal of Money. Credit and Banking. 1979. Vol.11. Aug.
85. Levine R., Renelt D. Sensitivity Analysis of Gross - Country Growth Regressions // American Economic Review. 1992. Sept.
86. Hughes G., Smith S. Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finance. L., 1991.
87. Inman R., Rubinfeld D. Rethinking Federalism. // Journal of Economic Perspectives. 1977. Vol.11.
88. Wheare K. Federal Covenment. 4-th ed. L., 1963.

Определение доли субъекта Федерации в ФФПР в 1997 г.

№ п/п	Данные	Значение
Получившего право на 1-й статус		
1. Исходные данные		
1	Расчетный объем доходов субъекта по базовому году	Дс
2	Расчетный объем расходов субъекта по базовому году	Рс
3	Численность населения субъекта	Чс
4	Среднедушевой бюджетный доход по 3-й группе	Дг
5	Среднедушевой бюджетный доход по 3-й группе с понижающим коэффициентом (0,92)	Дгп
6	Среднедушевой бюджетный расход по 3-й группе с понижающим коэффициентом	Ргп
2. Расчет недостающих доходов с учетом доведения до среднедушевого дохода		
7	Душевой бюджетный доход данного субъекта Федерации	$Дсд = Дс / Дг$
8	Разница между среднедушевым (по группе) и душевым (по данному субъекту Федерации)	$Н = Дгп - Дсд$
9	Недостающая сумма доходов с учетом доведения до среднедушевого бюджетного дохода	$Нс = Н \times Чс$
10	Поправочный коэффициент расходов (стр.6: стр.4)	$К = Ргп : Дг$
11	Недостающая сумма с пересчетом на поправочный коэффициент (0,92)	$Нсп = Нс \times К$
3. Расчет доли субъекта Федерации в ФФПР		
12	Всего недостающих средств с учетом коэффициента по всем регионам, получившим право на статус	$N_{\text{Онс}} = \sum_{n=1} N_{\text{сп}}$
13	Доля субъекта Федерации в ФФПР (стр.11:стр.12),%	$T = (N_{\text{сп}} / N_{\text{Онс}}) \times 100\%$
Получившего право на 2-й статус		
1. Исходные данные		
1	Расчетный объем доходов субъекта	Дс
2	Расчетный объем расходов субъекта	Рс
2. Расчет недостающих средств более чем на 10% для покрытия расходов		
3	Превышение расходов над доходами	$П = Рс - Дс$
4	Недостающие средства с уменьшением на 10%	$Нсн = П - П \times 10\%$
5	Учитывается в расчете долей: процент сумма	$\begin{matrix} K \\ N_{\text{сп}} \end{matrix}$
3. Расчет доли субъекта РФ в ФФПР		
6	Всего недостающих средств, принимаемых в расчет по всем регионам, получившим право на 2-й статус	$N_{\text{Онс}} = \sum_{n=1} N_{\text{сп}}$
7	Доля субъекта РФ в процентах в ФФПР (стр.5: стр.6)	$T = (N_{\text{сп}} / N_{\text{Онс}}) \times 100\%$

Определение доли субъекта Федерации в ФФПР в 1998 г.

№ п/п	Данные	Значение
1. Исходные данные		
1	Расчетный объем доходов субъекта по базовому году	Дс
2	Расчетный объем расходов субъекта по базовому году	Рс
3	Численность населения субъекта	Чс
4	Среднедушевой бюджетный доход по группе субъектов	Дг
5	Среднедушевой бюджетный доход субъекта	Дсд
6	Среднедушевой бюджетный расход по группе субъектов	Ргп
7	Понижающий коэффициент	0,9
8	Коэффициент расходов (повышающий, если $k > 1$; понижающий, если $k < 1$)	$Kp = (Rгп \times 0,9) / Dг$
2. Расчет недостающих доходов с учетом доведения до среднедушевого дохода по группе регионов		
9	Определение недостающих средств	$H_{c1} = Kp \times [(Dс \times 0,9) - Dсд] \times Чс$
10	Определение недостающих средств региону для покрытия текущих бюджетных расходов	$H_{c2} = Рс - (Dс + H_{c1})$
3. Определение долей регионов в общем расчетном объеме недостающих средств регионам, получившим право на трансферты, %		
11	Общий расчетный объем недостающих средств	$Онс = H_{c1} + H_{c2}$
12	Общий расчетный объем недостающих средств всем территориям	$\Sigma Онс = \Sigma H_{c1} + \Sigma H_{c2}$
13	Доля в (%) данной территории в общем объеме недостающих средств	$Длн = Онс / \Sigma Онс \times 100$
4. Определение трансферта регионам, получившим право на них в ФФПР		
14	Предварительно исчисленная сумма трансфертов региона; Дл1 – предварительно исчисленная доля территории	$T1 = Дл1 \times \text{хФФПР} 1 / 100$
15	Проектируемая сумма трансферта региону; Дл2 – доля территории, подлежащая утверждению	$T2 = Дл2 \times \text{хФФПР} 2 / 100$
16	Фактический объем средств из ФФПР в ходе исполнения федерального бюджета	$T3 = Дл3 \times \text{хФФПР} 3 / 100$

Структура федеральных целевых программ за 1995-1997гг., %

№ п/п	Наименование программы	1995	1996	1997
Решение неотложных вопросов социальной сферы		18,78	16,82	14,13
1	Дети России (1993-1997 гг.)	1,54	1,35	1,57
2	Социальная поддержка инвалидов (1994-1998 гг.)	0,29	0,24	0,16
3	Сахарный диабет (1997-2005 гг.)	-	-	0,05
4	Развитие образования (1993-1995 гг. и до 2000 г.)	0,48	0,51	0,26
5	Сохранение и развитие культуры и искусства (1993-1995 и 1997-1999 гг.)	8,03	7,14	6,99
6	Миграционная программа	2,06	4,41	4,17
7	Молодежь России (1994-1997 гг.)	0,08	0,05	0,05
8	Развитие курортов федерального значения (1996-2000 гг.)	-	-	-
9	Развитие туризма в РФ (1996-2000 гг.)	-	-	0,01
10	Развитие государственной эпидемиологической санитарной службы РФ (1993-1995 гг. и до 2000 г.)	0,36	0,36	-
10.1	Вакцинопрофилактика (1993-1997 гг.)	0,09	0,07	0,07
10.2	Анти-СПИД (1992-1995 гг. и до 2000 г.)	0,18	0,14	0,05
10.3	Охрана территории РФ от завоза и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений, а также от токсичных веществ (1994-1997 гг.)	-	0,12	0,10
11	Развитие медицинской промышленности и улучшение обеспечения лекарственными средствами и медицинской техникой (1994-1996 гг.)	3,90	0,40	0,00
11.1	Совершенствование оказания скорой и неотложной медицинской помощи населению РФ (1995-1996 гг.)	0,09	0,08	-
12	Поддержка государственной полиграфии и книгоиздания России в 1996-2001 гг.	-	0,15	0,12
13	Улучшение ритуального обслуживания населения (1993-2000 гг.)	0,01	0,01	0,01
14	Переход РФ на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями рынка (1993-1995 гг. и до 2000 гг.)	0,04	0,03	0,06
15	Государственная поддержка малого предпринимательства в РФ (1994-1995 и 1996-1997 гг.)	0,02	0,78	0,67
16	Создание современной медицинской техники, увеличение ее производства (1992-1996 гг.)	-	0,09	-

Продолжение приложения 3

17	Обеспечение производства лекарственных средств сырьем и материалами	-	0,01	-
18	Подготовка и проведение празднования 50-летия Победы и других памятных дат ВОВ (1941-1945 гг.)	1,98	-	-
19	Российский народный телефон (1995-2000 гг.)	-	0,07	-
20	Повышение правовой культуры избирателей и организаторов выборов в РФ (1995-1996 гг.)	-	1,16	-
21	Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиков и их незаконному обороту (1995-1997 гг.)	-	0,04	-
Федеральные программы социально-экономического развития регионов		1,27	1,94	1,88
22	Развитие экономики и культуры малочисленных народов Севера (1991-2000 гг.)	0,83	0,77	0,74
23	Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1993-2000 гг.)	0,34	0,26	0,35
24	Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2000 гг.	-	-	0,14
25	Экономическое и социальное развитие Республики Мордовия на 1996-2000 гг.	-	-	0,23
26	Комплексное социально-экономическое развитие Краснодарского края на 1996-2000 гг.	-	-	0,05
27	Социально-экономическое развитие и национально-культурное возрождение балкарского народа (1996-2000 гг.)	-	-	0,02
28	Государственная поддержка местного самоуправления	-	-	0,09
29	Сохранение и развитие исторического центра Санкт-Петербурга	-	-	0,11
30	Социально-экономическое развитие Псковской области (1996-1998 гг.)	-	0,36	0,16
31	Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона РФ – Кавказских Минеральных Вод (1993-2000 гг.)	0,10	-	-
32	Социально-экономическое развитие Республики Саха (Якутия) (1995-2005 гг.)	-	0,54	-
Жилищное строительство		23,42	19,06	11,25
33	Жилище до 2000 г.	23,42	19,06	11,25
Наука		11,79	10,30	10,91
34	Исследование и разработки по приоритетным направлениям науки и техники гражданского назначения (1996-2000 гг.)	-	-	4,05
35	Научно-техническая программа «Международный термоядерный реактор», ИТЭР и НИОКР до 1998 гг.	0,12	0,09	0,11

Продолжение приложения 3

36	Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 гг.	-	-	0,21
37	Космическая программа России до 2000 г.	4,83	3,84	6,55
38	Научно-технические программы	2,16	-	-
39	Фундаментальные исследования РАН	4,68	6,37	-
Экология		0,35	0,75	2,73
40	Экологическая безопасность России	0,35	0,75	2,73
Ликвидация последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций		5,36	3,08	1,37
41	Радиационная реабилитация населения и территорий	4,88	2,47	0,97
42	Развитие федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений (1995-2000 гг.)	0,02	-	0,4
43	Развитие и совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф (1994-1995 гг.)	0,03	-	-
44	Инженерная защита г. Астрахани от затопления и подтопления (1993-1997 гг.)	0,07	0,05	-
45	Создание и развитие российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС) (1993-1997 гг.)	0,31	0,55	-
46	Защита и обустройство населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий Республики Адыгея, пострадавших от разрушительного воздействия Краснодарского водохранилища (1993-2000 гг.)	0,05	-	-
47	Снижение уровней облучения населения (1994-1996гг.)	-	-	-
Борьба с преступностью и уменьшение криминогенной опасности		3,67	3,80	8,87
48	Борьба с преступностью (1993-1995 гг. и до 2000 г.)	3,67	3,80	5,98
49	Развитие таможенной службы РФ до 2000 г.			2,89
Базовые отрасли экономики и инфраструктуры		34,20	38,48	32,14
50	Конверсия оборонной промышленности (1993-2000 гг.)	32,65	36,73	30,12
50.1.	Развитие гражданской авиационной техники до 2000 г.	1,55	1,13	1,53
51	Российские верфи (1996-2000 гг.)	-	0,29	0,38
52	Развитие электронной техники России (1994-2000 гг.)	-	0,48	0,62
53	Топливо и энергия	9,96	14,32	6,56
54	Энергосберегающая электротехника (1993-1995 и 1996-1997 гг.)	-	-	0,02

55	Газификация России (1996-2000 гг.)	-	-	0,20
56	Коммуникации	0,84	0,71	3,84
56.1	Возрождение торгового флота России (1993-2000 гг.)	-	0,55	0,44
56.2	Развитие производства городских автобусов, троллейбусов, трамваев в РФ (1993-2000 гг.)	-	0,07	0,05
57	Государственная защита станкостроения (1993-1998 гг.)	0,01	0,06	0,02
58	Техническое перевооружение и развитие металлургии России (1993-2000 гг.)	-	0,25	0,28
59	Повышение конкурентоспособности продукции	0,35	0,41	0,42
60	Инновационная программа «Техника российского Севера» (1993-1997 гг.)	0,00	0,00	0,00
61	Промышленная биотехнология (1996-2000 гг.)	0,01	0,02	0,02
62	Создание промышленного производства интенсивного подсластителя (типа аспартама) (1993-1995 гг.)	-	-	-
63	Сохранение российского леса	2,92	2,83	2,99
64	Развитие системы гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства Российской Федерации до 2000 г.	1,12	0,90	0,00
65	Развитие электронной техники в России (1994-2000 гг.)	0,67	-	-
66	Развитие минерально-сырьевой базы РФ (1994-2000 гг.)	6,33	6,20	9,50
67	Инновационная программа «Создание комплекса технических средств для обязательного кассового учета на предприятиях торговли и сферы услуг» (1993-1995 гг.)	-	-	-
68	Программа «Прогрессивной технологии картографических работ, геодезического обеспечения РФ» до 2000 г.	0,28	0,08	0,09
69	Российская инжиниринговая сеть технических нововведений «Инжиниринг-сеть России» (1996-1988 гг.)	-	-	-
70	Национальная технологическая база	-	-	0,04
71	Разработка и применение технологий «Спецхимия»	-	-	0,03
72	Обеспечение государственной тайны в РФ (1996-1997 гг.)	-	-	0,02
73	Создание производства геодезических приборов и оборудования (1994-1996 гг.)	-	0,04	-

Окончание приложения 3

АПК		0,79	5,39	5,83
74	Стабилизация и развитие агропромышленного производства в РФ (1996-2000 г.)	-	-	5,83
75	Продовольствие	0,78	-	-
76	Хмель России (1996-2000 гг.)	-	0,02	-
77	Машиностроение для АПК России	-	0,25	0,16
78	Повышение плодородия почв России (1996-2000 гг.)	-	4,57	4,00
79	Развитие рыбного хозяйства РФ до 2000 г.	-	0,55	0,57
80	Возрождение российского льна (1993-1995 гг.)	0,01	-	-
Итого:		100	100	100

Научное издание

Галина Алексеевна Ковалева
Эвелина Вячеславовна Пешина

Финансовые ресурсы федерального бюджета России

Редактор и корректор М.В.Баусова

Поз. 281. Подписано в печать 15.12.1999.

Формат бумаги 60 x 84 1/16. Бумага для множительных аппаратов.

Печать плоская. Уч.-изд.л. 10,3. Усл.печ.л. 12,09.

Заказ 295 Тираж 300 экз.

ЛР 020310 от 23.12.96.

Издательство

Уральского государственного экономического университета
Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62

ОАО «Полиграфист», цех № 4
Екатеринбург, ул. Тургенева, 22