###### КУРСОВАЯ РАБОТА

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ**

**Российской Федерации**

**(Федеральный бюджет РФ 2002 г.)**

**Москва**

 **2002**

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Стр. |
| Введение ........................................................................................... | 2 |
| Основная часть  |  |
| 1. Бюджет, бюджетная система и бюджетное устройство  Российской Федерации ............................................................... | 3 |
| 1. Бюджет. Основные черты бюджетной системы и

 бюджетного устройства Российской Федерации ................. | 3 |
| 1.2. Принципы бюджетной системы ............................................ | 5 |
| 1. Бюджетная классификация, доходы и расходы,

 сбалансированность бюджетов ............................................. | 6 |
| 2. Федеральный бюджет на 2002 г. ............................................….. | 11 |
| 2.1. Доходы бюджета ............……………………………………. | 13 |
| 2.2. Расходы бюджета .......................................………………… | 16 |
| 3. Анализ ситуации с внешним долгом Российской Федерации .... | 19 |
| 4. Бюджетная политика Российской Федерации  и направления ее совершенствования ........................................ | 23 |
| Заключение ....................................................................................... | 26 |
| Список литературы .......................................................................... | 28 |

**Введение**

 Центральное место в финансовой системе любого государства занимает ***государственный бюджет*** - имеющий силу закона финансовый план государства (роспись доходов и расходов) на текущий (финансовый) год. Новый Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) определяет бюджет как «форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Таким образом, государственный бюджет, являясь для государства средством аккумулирования финансовых ресурсов, дает государственной власти возможность содержания государственного аппарата, армии, выполнения социальных мероприятий, реализации приоритетных экономических задач, т.е. выполнения государством присущих ему функций.

Как правило, тип государственного устройства, сложившиеся формы управления и взаимоотношений между членами общества определяют и особенности финансовой системы. В странах социалистической модели экономики, в том числе и бывшем СССР, в силу монополии государственной собственности на средства производства и наличия мощного государственного аппарата основной ее задачей было обслуживание государственных потребностей. Государственные финансы подчиняли себе и финансы предприятий и общественных организаций; даже сбережения населения, привлеченные системой сберкасс, рассматривались как доходы государства.

Кардинальные изменения в экономике России, в ее политическом статусе, произошедшие на рубеже 80-90-х гг., вызвали серьезную трансформацию бюджетного механизма. Появление новых форм собственности, и, следовательно, новых субъектов хозяйствования, располагающих собственными финансами, повлекло изменения в системе денежных доходов; финансовые потоки стало возможным регулировать в основном косвенными методами, прямое перераспределение денежных средств значительно сократило сферу своего применения. После устранения всеохватывающего господства КПСС возникла проблема разделения полномочий между законодательной и исполнительной властями в отношении распоряжения финансовыми ресурсами общества и соответствующей регламентации бюджетного процесса. Другим важным направлением модернизации государственных финансов стало расчленение единого *государственного бюджета* времен развитого социализма на три самостоятельные части: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, что явилось важным шагом к демократизации финансовых отношений. В том же направлении действовали переход к налогам как главному способу обеспечения доходов бюджета, отмена монополии на внешнюю торговлю и валютные отношения, разгосударствление промышленности и т.п. Все это привело к принципиальным изменениям и в бюджетной системе России, и в ее бюджетном устройстве.

Цель моей курсовой работы состоит в том, чтобы более подробно изучить Государственный бюджет Российской Федерации, также рассмотреть Государственный бюджет Российской Федерации за 2002 год и сравнить его Государственным бюджетом за 2001 год; на основе проведенной работы сделать выводы.

Данная курсовая работа состоит из 28 страниц и содержит 3 таблицы, 3 рисунка и 1 график.

При написании курсовой работы наиболее часто используемыми источниками являлись: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный Закон от 30.12.01 № 194-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2002 год»; Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов. Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997; Финансы: Учебное пособие. А.М. Ковалева, Н.П. Баранникова, В.Д. Богачева и др.; Под ред. проф. А.М. Ковалевой. – М.: Финансы и статистика, 1997.

Таким образом, в настоящее время Государственный бюджет является актуальной проблематикой современной экономической теории и практики хозяйствования и подлежит обязательному рассмотрению.

1. **Бюджет, бюджетная система и бюджетное устройство Российской Федерации**

**1.1 Бюджет. Основные черты бюджетной системы и бюджетного устройства Российской Федерации.**

Бюджетный Кодекс Российской Федерации дает следующее определение *бюджетной системы*: «основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов». Под *бюджетным устройством* принято понимать организацию бюджетной системы и принципы ее построения.

*Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:*

1. первый уровень - федеральный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов;
2. второй уровень - бюджеты субъектов Российской Федерации (89 бюджетов - 21 республиканский бюджет, 55 краевых и областных бюджетов, 10 окружных бюджетов автономных округов, бюджет автономной Еврейской области, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
3. третий уровень - местные бюджеты (около 29 тысяч городских, районных, поселковых и сельских бюджетов).

Как видно, бюджетное устройство Российской Федерации определяется ее государственным устройством - в унитарных государствах бюджетная система имеет два уровня - **государственный бюджет** и **местные бюджеты** (однако и в унитарных, и в федеративных государствах бюджеты нижестоящих уровней (нижестоящих государственных и административно-территориальных единиц) не входят в бюджеты вышестоящих уровней). Необходимо также отметить, что до принятия Бюджетного Кодекса Российской Федерации внебюджетные фонды, являясь элементом финансовой системы (общегосударственные финансы), не включались в бюджетную систему.

Бюджетное законодательство Российской Федерации содержит понятие «*консолидированный бюджет*» - свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории (ст. 6 БК РФ). Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации составляют бюджет самого субъекта и свод бюджетов находящихся на его территории муниципальных образований. Консолидированный бюджет Российской Федерации – это федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Консолидированные бюджеты позволяют получить полное представление о всех доходах и расходах региона или Федерации в целом, они не утверждаются и служат для аналитических и статистических целей. Через бюджет перераспределяются доходы между административными территориями (субъектами Федерации).

И, наконец, различные хозяйствующие субъекты могут получить бюджетное финансирование, через бюджет перераспределяется 30-40% национального дохода.

Графически эти процессы можно проиллюстрировать следующим образом

**(см. рис. 1).**

Бюджетные доходы, сокращая долю денежных средств, остающихся в распоряжении хозяйствующих субъектов, сдерживают экономическую активность определенных отраслей. И наоборот, бюджетное финансирование, субсидирование предоставляют дополнительные возможности для развития приоритетных отраслей в соответствии с потребностями общества. Субвенции, трансферты играют большую роль в перераспределении валового национального продукта между территориями, способствуют выравниванию уровней их экономического и социального развития.

***Рис.1***

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Валовый национальный продукт** | **Амортизационный фонд** | Бюджет-ные доходыналогисборыпошлинызаймы | **Бюджетный фонд** | **Бюджет-ные расходы**финансированиефинансированиесубсидии,трансфер-ты | отраслейхозяйстванепроизводственной сферыадминистра-тивным и экономическим территориям |  просвещение здравоохранение соц. обеспечение  управление оборона |
| **Чистый национальный продукт:**заработная плата работников;доходы лиц, работающих по найму;прибыль предпринимате-лей;ренты землевладельцев;ссудный (банковский) процент предпринимателей и вкладчиков |

***Рис.1. Роль бюджета в перераспределении
 валового национального продукта***

Федеральный бюджет играет определяющую роль в реализации социально-экономической политики, проводимой Правительст­вом Российской Федерации. Через параметры федерального бюджета государство ре­гулирует темпы экономического развития, а также взаимоотно­шения с территориями. Структура консолидированного бюджета Российской Федерации представлена на рис. 2.

#### Консолидированный бюджет РФ

|  |  |
| --- | --- |
| Федеральный бюджет РФ | Консолидированные бюджеты субъектов Федерации |

***Рис. 2 Схема консолидированного бюджета Российской Федерации***

На рис. 3 представлена *структура консолидированного бюд­жета области,* который (как и консолидированные бюджеты дру­гих субъектов Федерации) выполняет функцию объединения бюд­жетных показателей территории. В нем находят отражение результаты разработки и реализации бюджетно-финансовой по­литики в регионе; условия сбалансированности доходов и расхо­дов в целом по бюджету субъекта Федерации.

Консолидированный бюджет области

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. Областной бюджет |  | 2. Бюджеты городов областного подчинения, в т.ч. областного центра |  | 3. Бюджеты районов об­ласти |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2.1.Го­родские бюджеты |  | 2.2. Бюдже­ты город­ских рай­онов |  | 3.1. Район­ные бюдже­ты |  | 3.2. Бюджеты городов рай­онного под­чинения |  | 3.3. Сельские, поселковые и др. бюджеты |

***Рис.3. Структура консолидированного бюджета области***

1.2. Принципы бюджетной системы

Бюджетным кодексом Российской Федерации (Глава 5) законодательно закреплены следующие принципы бюджетной системы Российской Федерации:

* единства бюджетной системы Российской Федерации;
* разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
* 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.

*Принцип единства* бюджетной системы означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, единство принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджета, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

*Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы* означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органами местного самоуправления.

*Принцип самостоятельности бюджетов* означает:

право законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

наличие собственных источников доходов бюджета каждого уровня;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством определять направления расходования средств соответствующих бюджетов и источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных при исполнении законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;

недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, за исключением установленных законом случаев.

*Принцип полноты учета бюджетных доходов и расходов* бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, внебюджетных фондов и иные определенные законом обязательные поступления, подлежат отражению в бюджетах, бюджетах внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации.

*Принцип сбалансированности бюджета* означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размеров дефицита бюджета.

*Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств* означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

*Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает*, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы и поступления не могут увязываться с определенными расходами бюджета за исключением целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов другого уровня.

*Принцип гласности* означает: обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов, отчетов об их исполнении, полноту информации о ходе исполнения бюджетов, доступность иных сведений; обязательную открытость для общества и СМИ процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия внутри представительного органа или между исполнительным и представительным органами государственной власти.

*Принцип достоверности бюджета* означает: надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории; и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

1.3. Бюджетная классификация, доходы и расходы, сбалансированность бюджетов

Для составления и исполнения бюджетов и обеспечения сопоставимости показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации используется *бюджетная классификация* Российской Федерации. Бюджетная классификация является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы и источников финансирования дефицитов этих бюджетов с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Бюджетная классификация дает возможность экономического и статистического анализа доходов и расходов бюджетов Российской Федерации, обеспечивает адресность выделения финансовых ресурсов.

Согласно Бюджетному Кодексу Российской Федерации (Глава 4) бюджетная классификация включает:

* классификацию доходов бюджетов Российской Федерации;
* функциональную классификацию расходов бюджетов Российской Федерации;
* экономическую классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
* классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации;
* классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;
* классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
* классификацию видов государственного внешнего долга Российской Федерации и государственных внешних активов Российской Федерации;
* ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Бюджетная классификация в части классификации доходов бюджетов Российской Федерации, функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, классификации источников финансирования дефицита бюджетов Российской Федерации является единой для всех уровней бюджетной системы и используется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов всех уровней и составлении консолидированных бюджетов всех уровней. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе своими нормативными актами производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Действующая в настоящее время редакция бюджетной классификации утверждена Приказом МФ РФ от 6.01.98 г. № 1н «О бюджетной классификации Российской Федерации» (действие ФЗ от 15.08.96 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» в основном, приостановлено). Бюджетная классификация подразделяет объекты классификации на группы, подгруппы, статьи и подстатьи.

Например, доходы бюджетов Российской Федерации подразделяются на следующие группы[[1]](#footnote-1):

|  |  |
| --- | --- |
| *Код* | *Наименование групп* |
| 1000000 | Налоговые доходы |
| 2000000 | Неналоговые доходы |
| 3000000 | Безвозмездные перечисления |
| 4000000 | Доходы целевых бюджетных фондов |
| Группа 3000000 «Безвозмездные перечисления» подразделяется на подгруппы: |
| *Код* | *Наименование подгрупп* |
| 3010000 | От нерезидентов |
| 3020000 | От бюджетов других уровней |
| 3030000 | От государственных внебюджетных фондов  |
| 3040000 | От государственных организаций и др. |
| Подгруппа 3020000 «От бюджетов других уровней» подразделяется на статьи: |  |
| *Код* | *Наименование статей* |
| 3020100 | Дотации |
| 3020200 | Субвенции |
| 3020300 | Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти |
| 3020400 | Трансферты и др. |

Так, в бюджетной классификации выделяются следующие основные виды **налоговых доходов**:

1. налоги на прибыль, доход, прирост капитала;
2. налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы;
3. налоги на совокупный доход;
4. налоги на имущество;
5. платежи за пользование природными ресурсами;
6. налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции.

Из **неналоговых** же доходов основными являются следующие виды:

1. доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности;
2. доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
3. доходы от реализации государственных запасов;
4. доходы от продажи земли и нематериальных активов;
5. поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;
6. административные платежи и сборы;
7. штрафные санкции, возмещение ущерба;
8. доходы от внешнеэкономической деятельности.

*Доходы бюджета* - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти соответствующего уровня. *Расходы бюджета* - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Помимо собственных, в бюджетах 2-го и 3-го уровней выделяют так называемые *регулирующие доходы –* федеральные или региональные налоги и платежи, по которым устанавливаются процентные нормативы отчислений в бюджеты субъектов или местные бюджеты на финансовый год или на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов (в отличие от *закрепленных доходов*, полностью поступающих в соответствующий бюджет).

*Расходы бюджетов* в зависимости от их экономического содержания подразделяются на текущие расходы (обеспечение текущих потребностей) и капитальные (инвестиционные нужды и прирост запасов). Формы расходов бюджетов:

1. ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
2. оплата по государственным (муниципальным) контрактам;
3. трансферты населению;
4. ассигнования на осуществление полномочий, передаваемых на другие уровни власти и на компенсацию дополнительных расходов, возникающих из-за решений вышестоящих органов власти;
5. бюджетные кредиты юридическим лицам;
6. субвенции и субсидии юридическим и физическим лицам;
7. инвестиции в уставные капиталы юридических лиц;
8. бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней, внебюджетным фондам;
9. кредиты иностранным государствам;
10. средства на обслуживание и погашение долговых обязательств.

При этом под *дотацией* понимаются средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов, *субвенция* - средства, предоставляемые на той же основе бюджету другого уровня или юридическому лицу на осуществление целевых расходов, *субсидия* - средства, предоставляемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В любом бюджете доходы и расходы должны быть сбалансированы. При *дефиците бюджета* - превышении расходов над доходами - должны быть указаны источники финансирования дефицита (перечень источников финансирования различен для разных уровней бюджетной системы Российской Федерации). Законодательством Российской Федерации установлены предельные размеры дефицита бюджета. Например, размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации (*государственный долг* - долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права). Для покрытия дефицита бюджета используются государственные заимствования - займы, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в иностранной (внешние) или российской валюте (внутренние заимствования).

Налоговая система страны находится в состоянии реформиро­вания. Для добросовестных и не имеющих льгот налогоплатель­щиков уровень налогов чрезмерен. В то же время значительное чис­ло налогоплательщиков имеют льготы или противозаконно уклоняются от налогов, возможности наращивания доходов бюд­жета за счет увеличения номинального налогового бремени ис­черпаны. Поэтому основной прирост доходов бюджета предпола­гается получить за счет значительного сокращения количества налоговых льгот и совершенствования бюджетных процедур, а также за счет повышения собираемости таможенных платежей и доходов от производства и продажи алкоголя, усиления значимос­ти в доходах бюджета налогов с физических лиц. Основным на­правлением налоговой политики должно стать обеспечение при­емлемых, как для государства, так и для участников рынка, фискальных условий деятельности. При этом основным приори­тетом налоговой реформы становится не только увеличение дохо­дов бюджета, но и обеспечение предпринимательской и деловой активности для оживления производства. Для выхода из бюджет­ного кризиса очень важна серьезная налоговая реформа, вклю­чающая:

• совершенствование налогового законодательства с целью его упрощения, придания налоговым законам большей прозрач­ности, расширения базы налогообложения, снижения налоговых ставок, обеспечение нейтральности налогов по отношению к не­которым категориям налогоплательщиков;

• пересмотр и отмену налоговых льгот;

• объединение налогов, имеющих одинаковую налоговую базу;

• совершенствование норм и кодификацию правил, регламен­тирующих деятельность налоговой администрации и налогопла­тельщиков, устранение противоречий налогового и гражданского законодательства;

• установление жесткого оперативного контроля за соблюдением налогового законодательства, пресечение «теневых» эконо­мических операций, повышение ответственности граждан и организаций за уклонение от налогов.

Также необходимо четкое установление налогов по различным уровням финансовой системы, прежде всего введение и строгий контроль закрытого перечня региональных и местных налогов (на федеральном уровне будут определены общие принципы установ­ления этих налогов и предельные значения их ставок).

Для предотвращения утаивания доходов от налогообложения налоговые органы будут иметь право в случае явного несоответст­вия между образом жизни налогоплательщика и его официально уплачиваемыми налогами применять метод определения величи­ны подоходного налога по внешним признакам богатства.

Важнейшее значение для стабилизации налоговой и бюджет­ной системы страны будет иметь пересмотр и крупномасштабная отмена налоговых льгот, в том числе по налогу на прибыль, подо­ходному налогу, НДС. В необходимых случаях (в частности, пред­приятиям обществ инвалидов) отмена льгот может быть компен­сирована прямыми ассигнованиями из бюджета.

Необходимо придать налоговому законодательству большую четкость и «прозрачность», не оставляющую места для неодно­значного толкования налоговых норм. В этих целях для улучшения собираемости налогов и предотвращения уклонения от налогооб­ложения должны быть осуществлены меры по рационализации и упрощению бухгалтерского учета, определению экономически обоснованного состава затрат, относимых на себестоимость про­дукции.

Борьба с предоставлением незаконных льгот и с ведением не отражаемой в бухгалтерском учете хозяйственной деятельности должна вестись через ужесточение контроля за движением налич­ных денег в легальном секторе и перекрытие каналов их перетока в «теневой» сектор, за зарубежными банковскими счетами юри­дических и физических лиц (в том числе за оффшорными счета­ми), а также за предприятиями, оказывающими услуги по созда­нию оффшорных фирм и открытию зарубежных банковских счетов, за практикой осуществления расчетов за реализованную продукцию через счета специально создаваемых структурных под­разделений и «третьих лиц».

Для решения проблемы недоимки по налогам необходимо:

• законодательно обеспечить преимущество налоговых плате­жей при установлении порядка списания средств со счета пред­приятия-должника;

• наладить работу по обращению взыскания задолженности на имущество недоимщиков;

• осуществлять процедуру банкротства при наличии устойчивой задолженности по налогам;

• установить ответственность собственников и управляющих предприятий за неуплату налогов в бюджет;

• отказаться от использования зачетных схем уплаты налогов в бюджет, вызывающих рост отсроченных недоимок;

• наладить индивидуальную работу с крупными неплатель­щиками налогов путем установления налоговых постов, введения представителей налоговой администрации в аппарат управления;

• перевести счета крупных налогоплательщиков в Центральный Банк Российской Федерации и федеральное казначейство;

• предусмотреть возможность оплаты налогов за счет средств, полученных от продажи пакетов акций предприятий-должников, в том числе за счет выпуска новых акций.

Скорейшее введение в действие указанных мер позволит суще­ственно повысить собираемость налогов, соотнести налоговую систему с задачами достижения экономического роста.

Таким образом, существенный рост бюджета (бюджета-2002г) предполагается обеспечить главным образом за счет роста доходов от 4 источников: НДС, акцизов на производимые в стране товары, налога на прибыль и от пошлин на вывоз. Причем за исключением пошлин, предполагается рост доходов от этих налогов даже по сравнению с исключительно высоким текущим исполнением. Рост сборов по этим налогам пока не будет действовать угнетающе на производство: во-первых, потому что **рост НДС идет за счет перераспределения его в пользу центра от богатых регионов**, во-вторых, акцизы связаны напрямую не с размером производственного выпуска, а с материальными затратами, в-третьих, размер налога на прибыль фиксирован на уже сложившемся уровне. Дальнейшие резервы увеличениядоходов без угнетающего действия налогов на экономический рост невелики.

2. Федеральный бюджет на 2002 год

   Федеральным законом от 30.12.2001 N 194-ФЗ был утвержден федеральный бюджет 2002 г. Как и годом ранее, депутаты вместе с Правительством Российской Федерации собираются в новом году получить доходов больше, чем в предыдущем. Так, в 2002 г. от налогоплательщиков планируется получить примерно на 280 млрд руб. налогов больше, чем реально получено в 2001 г. Отметим при этом, что в 2002 г. в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2001 N 198-ФЗ в федеральный бюджет будет поступать часть сумм единого социального налога, ранее зачисляемого в Пенсионный фонд РФ.

Как всегда, в Законе о бюджете содержатся нормы, затрагивающие налоговые правоотношения. Во-первых, установлены нормативы распределения налогов по бюджетам различных уровней. Более всего налогоплательщиков интересует налог на добавленную стоимость - он в 2002 г., как и в 2001 г., будет полностью зачисляться в федеральный бюджет. Поэтому, вероятнее всего, организации смогут продолжать уплачивать НДС централизованно по месту нахождения головного подразделения. В 2002 г. налог на доходы физических лиц будет полностью поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации (в 2001 г. он делился между федеральным и региональными бюджетами в соотношении 1:99).

Во-вторых, проиндексирован размер ставок некоторых видов обязательных платежей:

- ставки земельного налога и арендной платы, действовавшие в 2001 г., применяются в 2002 г. с коэффициентом 2,0 для всех категорий земель;

- плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов, действовавшая в 2001 г., применяется в 2002 г. с коэффициентом 1,18;

- минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, действовавшие в 2001 г., применяются в 2002 г. с коэффициентом 1,12.

Законом о бюджете до 1 апреля 2002 г. продлено действие реструктуризации по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, которую первоначально предполагалось завершить 1 января 2002 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.2001 N 699). Также продлена реструктуризация для сельскохозяйственных предприятий по федеральным налогам и сборам и страховым взносам, которая была завершена 1 декабря 2001 г. По всей видимости, условия реструктуризации останутся прежними, но последнее слово остается за Правительством Российской Федерации.

Расходная часть бюджета Российской Федерации на 2002 год утверждена в сумме 1 триллион 947 миллиардов 386,3 миллиона рублей, доходная - в сумме 2 триллиона 125 миллиардов 718,2 миллиона рублей. При этом объем валового внутреннего продукта прогнозируется в размере 10 триллионов 950 миллиардов рублей, а уровень инфляции - 12%. Курс рубля по отношению к доллару спрогнозирован в размере 31 рубль 50 копеек за один доллар США.
     Превышение доходов над расходами в 2002 году планируется направить на погашение госдолга России в сумме 68 миллиардов 566,6 миллиона рублей и на образование финансового резерва - 109 миллиардов 765,3 миллиона рублей. На обслуживание государственного и муниципального долга выделяется 285 миллиардов 9 миллионов 298,7 тысяч рублей, на национальную оборону - 284 миллиарда 157 миллионов 831,5 тысяч рублей, на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства - 173 миллиарда 863 миллиона 288,3 тысячи рублей, на образование - 80 миллиардов 88 миллионов 334,7 тысяч рублей.
     В бюджете предусмотрено увеличение финансирования социальной сферы - образования, здравоохранения, повышение зарплаты бюджетникам. Кроме того, впервые в истории новой России в нем законодательно закрепляется формирование финансового резерва страны - за счет свободных остатков средств на счетах федерального казначейства и в случае получения дополнительных доходов. В случае же падения мировых цен на нефть предусмотрена защита бюджета - часть необходимых финансовых расходов будет переноситься на конец года, но это не коснется "социальных" статей бюджета.

Данные бюджета на 2002 г. свидетельствуют, что большую часть доходов бюджета составляют налоговые доходы, а около 35,5 % налоговых доходов бюджета составляет налог на добавленную стоимость (*налоговые доходы* - это обязательные, безвозмездные, безвозвратные платежи в пользу бюджета). Необходимо отметить, что ряд федеральных налогов являются регулирующими, т.е. часть из них направляются в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Например, из доходов, поступающих от уплаты НДС на товары (работы, услуги), производимые (выполняемые, оказываемые) на территории Российской Федерации, примерно 75 % поступает в федеральный бюджет; из акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории Российской Федерации, - 50 % и т.п. Полностью в федеральный бюджет поступают такие налоги, как, например, акцизы на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации, таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи.

В доходы федерального бюджета на 2002 год включаются средства следующих *целевых федеральных бюджетных фондов*: Федерального дорожного фонда, Федерального экологического фонда, Государственного фонда борьбы с преступностью, Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонда развития Федеральной пограничной службы, Фонда Министерства по атомной энергии, Фонда развития таможенной системы, Федерального фонда Государственной налоговой службы и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

* *Анализ доходов бюджета*

 Таблица 1



|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 35 | дивиденды по акциям, принадлежащим государству  | 7 555 000,00 |  | 2 000 000,00 |  | 277,75 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 36 | доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося |  |  |   |  |   |
|   | в государственной собственности  | 8 393 400,00 |  | 5 611 700,00 |  | 49,57 |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |  *из них:* |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 37 | арендная плата за землю  | 4 393 400,00 |  | 3 211 700,00 |  | 36,79 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 38 | доходы от оказания услуг или компенсации затрат государства  | 2 779 400,00 |  | 1 880 200,00 |  | 47,82 |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |  *в том числе:* |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 39 | консульский сбор в рублевом исчислении  | 230 000,00 |  | 220000 |  | 4,55 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 40 | плата за выдаваемые паспорта  | 1 155 000,00 |  | 997200 |  | 15,82 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 41 | плата за опробование и клеймение изделий и |  |  |   |  |   |
|   | сплавов из драгоценных металлов  | 72 000,00 |  | 63000 |  | 14,29 |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |  прочие доходы  | 623 500,00 |  | 600000 |  | 3,92 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 42 | платежи (доходы) от государственных предприятий  | 13 972 400,00 |  | 9 469 700,00 |  | 47,55 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 43 | плата за пользование водными биологическими ресурсами  | 7 000 000,00 |  | 5 786 700,00 |  | 20,97 |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 44 | прочие поступления от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности |  |  |   |  |   |
|   | государственных организаций  | 4 822 300,00 |  | 2 084 700,00 |  | 131,32 |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
|   |  из них: |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 45 | доходы от эксплуатации и использования имущества  |  |  | 768900 |  | -100,00 |
|   | федеральных автомобильных дорог |  |  |   |  |   |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 46 | Доходы от внешнеэкономической деятельности  | 47 911 900,00 |  | 31 498 800,00 |  | 52,11 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 47 | Прочие неналоговые доходы  | 3 114 300,00 |  | 5 929 500,00 |  | -47,48 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 48 | Доходы целевых бюджетных фондов, всего  | **13 893 900,00** |  | 13 893 900,00 |  | 0,00 |
|   |   |  |  |   |  |   |
| 49 |  Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии | 13 893 900,00 |   | 13 893 900,00 |   | 0,00 |

# *Анализ расходов бюджета*

По-прежнему на первом месте (свыше 1/5 бюджета) остается обслуживание долга. Однако в реальном выражении эти расходы даже упадут на 4%, то есть это направление получило даже отрицательный приоритет по приростам. Это, несомненно, является достижением общей макроэкономической политики.

Возрастание помощи бюджетам иных уровней связано с суммарной утратой налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации (например, по НДС). Однако основные потери несет малое число наиболее богатых регионов, в то время как рост объемов помощи увеличивает степень выравнивания для большей части субъектов Федерации. Тем не менее, надо отметить, что высокая приоритетность расходов, связанных с федеративными отношениями, и по темпам роста, и по объему, достигается отнюдь не бесконфликтно, порождает социально-экономические проблемы на уровне регионов и политические в их взаимоотношениях с центром.

Наиболее ярко разрыв между тенденцией и фактическим положением проявляется в сфере государственной поддержки экономики. Если по темпам роста это направление является вторым приоритетом, то по абсолютной величине расходов занимает лишь скромное 7-е место.

Концентрация расходов на немногих наиболее крупных статьях показывает, что фактически сложившиеся приоритеты имеют подавляющее преимущество перед новыми, закладываемыми в качестве тенденции. Из 25 разделов на первые 3 приходится более 1/2 расходов бюджета (54,07%), на первые 5 разделов - более 3/4, на первые 10 - более 9/10 расходов.

Сам факт такой концентрации ресурсов можно оценить положительно, но **действия государства по изменению системы приоритетов должны быть более решительными**, иначе еще на долгие годы бюджетная политика сохранит инерционный характер, не позволяющий решить стоящие перед страной, перед государством задачи.

Бюджетная политика в области расходов в ближайшей перспек­тиве будет реализоваться исходя из объема ресурсов, определен­ных в рамках прогноза доходов и источников финансирования бюджетного дефицита.

Процедура составления проекта бюджета должна позволять фе­деральным органам исполнительной власти самостоятельно оп­ределять наиболее важные направления расходования средств внутри отрасли исходя из возможностей бюджета по финансиро­ванию конкретных отраслей экономики и социальной сферы при сохранении общих приоритетов, предусмотренных в проекте фе­дерального бюджета.

Предстоит сделать болезненный шаг – сократить число бюджетополучателей. Наличие более 140 прямых получателей средств из федерального бюджета делает его трудно исполнимым. Бюд­жетные средства должны распределяться по перечню, ограничен­ному количеством федеральных органов исполнительной власти, при этом остальные бюджетные учреждения должны быть включены в состав профильных министерств и ведомств. Это позволит создать более эффективную ведомственную структуру расходов бюджета, строже спрашивать за его исполнение с ограниченного круга министерств и ведомств.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов важно выделить приоритеты расходования бюджетных средств и определить статьи, которые не являются первоочередными и могут быть сокращены в следующем году. Среди расходов приоритетного харак­тера следует выделить следующие:

• социальные расходы, доля которых существенно возрастает в общем объеме бюджета; в структуре социальных расходов также будут выделены приоритеты: расходы на выплату пенсий, культу­ру и искусство;

• военные расходы, уровень финансирования которых сохра­нится. Финансовые аспекты проведения военной реформы будут отражать в первую очередь приоритетное финансирование рас­ходов на оборонные научно-исследовательские и опытно-конст­рукторские разработки. Предстоит осуществить реструктуриза­цию военно-промышленного потенциала при сохранении финансирования наиболее ценных его элементов, а также про­цесса разработки новейших образцов оружия как основы модер­низации Вооруженных Сил. Значительных денежных средств по­требует финансирование затрат на обеспечение выходными пособиями и жильем увольняемых из Вооруженных Сил военно­служащих, без чего не удастся осуществить начальный этап воен­ной реформы;

• расходы на содержание судебной системы, которые должны возрасти, чтобы обеспечить реальную независимость этой ветви власти; полное и своевременное финансирование судебной сис­темы создаст необходимую основу для борьбы с преступностью и коррупцией;

• расходы на реструктуризацию угольной отрасли будут направ­лены на осуществление финансирования ликвидации убыточных шахт и мероприятий по социальной защите шахтеров: реформа механизма бюджетного финансирования угольной отрасли на­правлена на повышение эффективности и усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств на основе заключе­ния договоров между государством и угольными предприятиями, от выполнения которых будет зависеть объем финансирования от­расли.

Президент Российской Федерации 27 мая 1998 г. подписал Указ «О мерах по обес­печению экономии государственных расходов» № 597, в котором одобрена работа Правительства Российской Федерации по подготовке программы эко­номии государственных расходов. Сфера действия программы распространяется на феде­ральный бюджет, однако предполагалось применение программы и для бюджетов субъектов Федерации после заключения соглаше­ний между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной вла­сти субъектов Федерации. Методы реализации программы осно­ваны на:

• проведении инвентаризации и сокращении количества юри­дических лиц и численности работников, занятых в бюджетной сфере, содержание которых финансируется за счет средств феде­рального бюджета;

• анализе условий оплаты труда в организациях, финанси­руемых из федерального бюджета;

• поэтапном отказе от дотаций и субсидий, осуществляемых за счет федерального бюджета;

• оптимизации расходов по обслуживанию государственного долга;

• обеспечении контроля за соблюдением бюджетными орга­низациями лимитов потребления электро- и теплоэнергии;

• усилении контроля за заключением договоров, определяю­щих обязательства бюджетных организаций;

• урегулировании объемов кредиторской задолженности;

• инвентаризации и проверке законности и эффективности использования зданий, находящихся в федеральной собственно­сти;

• ревизии нормативно-правовой базы с целью исключения бюджетных расходов, не обеспеченных реальными источниками финансирования.

И эта программа способствовала уже к 1999 г. несколько сократить расходы бюджета. И в проекте бюджета на 2001 впервые за более чем десятилетие предлагался бездефицитный бюджет. Хотя это должно было быть достигнуто благоприятной ситуацией на мировом нефтяном рынке и частично за счет заведомого занижения части процентных платежей по долговым обязательствам правительства.

 Таблица 2

Анализ данных показывает, что среди расходов федерального бюджета все большее место занимают затраты по обслуживанию государственного долга, возникающего при использовании государственного кредита для покрытия дефицита бюджета.[[2]](#footnote-2)

3. Анализ ситуации с внешним долгом России.

Стремительный рост внешнего долга в 80-90-х годах вызвал волну дискуссий, связанных с проблемой управления госдолгом. Ошибочная экономическая политика последних советских и первых российских правительств в части внешних заимствований, а также принятие Россией на себя финансовых обязательств СССР существенно увеличили долговое бремя. Относительная тяжесть долга возросла также в результате значительного снижения реального курса рубля в 1991-1992 гг. и в 1998 г.

Увеличение внешнего долга сопровождалось взрывным ростом платежей по его обслуживанию и погашению. Неспособность осуществлять выплаты дважды за последнее десятилетие - в декабре 1991 г. и августе 1998 г. - привела к национальным дефолтам. Соглашения о реструктуризации долговых платежей нельзя признать удачными. Хотя они позволили уменьшить нагрузку на экономику страны в течение 1992-2000 гг., но существенно увеличили бремя внешнего долга как в целом, так и в части, приходящейся на первое десятилетие XXI века.

В 1992-1999 гг. советские долги на сумму в 91 млрд. долл. были реструктурированы, причем просроченные процентные платежи в 19,7 млрд. долл. были переоформлены как новый долг. За те же годы российское правительство получило новые займы на сумму 74,3 млрд. долл. и выплатило 45,7 млрд. долл., в том числе 23,6 млрд. в счет погашения основной части долга. Таким образом, оно увеличило размеры основного долга на 50,7 млрд. долл. Однако за прошедшие девять лет общий объем государственного внешнего долга возрос не на 70,4 млрд. долл. (19,7+50,7), а на 83,6 млрд. - с 67,8 млрд. на конец 1991 г. до 155,6 млрд. на конец 1998 г.

В результате проведенных реструктуризаций долговой кризис был отложен, одновременно была создана ситуация "пиковых" платежей в 2003, 2005, 2008 г. Первая из этих критических дат не за горами: сегодня немало говорится о так называемой проблеме 2003 г.

Достигнутая в начале 2000 г. договоренность о полномасштабной реструктуризации российского коммерческого долга Лондонскому клубу кредиторов с частичным его списанием вызвала у некоторых представителей российских властей надежду на повторение подобного успеха в отношениях с Парижским клубом. В бюджете 2001 г. не были предусмотрены средства для соответствующих платежей, а в начале 2001 г. была предпринята попытка в одностороннем порядке прекратить платежи Парижскому клубу по долгу, унаследованному от бывшего СССР. Однако угроза применения санкций со стороны официальных кредиторов вынудила российские власти отказаться от дальнейшего осуществления этого плана.

Возобновление (впервые после 1988 г.) обслуживания Россией своих финансовых обязательств в полном объеме поставило перед властями несколько вопросов. Возможно ли продолжение обслуживания и погашения государственного внешнего долга в предстоящие годы в полном объеме? Если да, то каковы макроэкономические последствия такой политики? Какими могут быть стратегии решения так называемой проблемы 2003 г. и последующих лет?

Полемика по поводу управления внешним долгом выявила разные варианты возможной политики. У экспертов нет единого мнения о том, следует ли, например, обслуживать и погашать долг в полном объеме, что делала Россия, начиная с апреля 2001 г. Идея же о возможности и даже полезности для экономики досрочного погашения части внешнего долга вызвала еще больше споров. Можно сформулировать основные позиции, отстаиваемые участниками дискуссии.

* Первая. Платить в полном объеме невозможно. Нынешние размеры долга и будущих платежей по нему находятся на экстремально высоком уровне.
* Вторая. В принципе заплатить можно, но это приведет к сокращению социальных расходов и возобновлению экономического спада, последствия которого будут похожи, возможно, на "румынский вариант" развития событий.
* Третья. Необходимо договориться с кредиторами либо о списании долга, либо об изменении сроков платежей. Если кредиторы не согласны - принять одностороннее решение о прекращении платежей.
* Четвертая. Не стоит выплачивать долги исключительно бюджетными доходами. Внешний долг можно и нужно погашать, в том числе за счет привлечения новых займов. Предлагается также расплачиваться товарными поставками, акциями предприятий, обязательствами перед Россией третьих стран.

Насколько обоснованны эти аргументы?

### *Является ли Россия страной с экстремально высоким уровнем внешней задолженности?*

Сопоставим данные о внешней задолженности России с аналогичными показателями других стран мира на основе оценок Всемирного банка (для сравнения выбран 1999 г.).

Даже в этом посткризисном году по трем важнейшим показателям относительной задолженности Россия находилась в группе стран со средним уровнем задолженности, а по двум другим важнейшим показателям (отношению государственного долга к ВНП и экспорту) - в группе стран с низким уровнем внешней задолженности. По величинам показателей долгового бремени, измеряемого полными платежами по внешнему долгу, среди 130 стран мира в 1999 г. Россия занимала места с 48-го по 124-е, а по чистым платежам - с 69-го по 126-е. За последние два года (2000-2001) относительное бремя внешней задолженности еще уменьшилось. Россия не относилась к странам с неприемлемо высокой долговой нагрузкой и в среднем по данным 1995-1999 гг.

В 2003 г. относительное бремя российских долговых платежей окажется на уровне 1999 и 2001 гг. В любом случае оно не станет рекордным. Даже при наименее благоприятном варианте развития событий величина чистых долговых платежей в 2003 г. не превысит 4,8% ВВП. Реализация более благоприятного сценария приведет к уменьшению этого показателя до 4,5% ВВП. В то же время за последние 20 лет было отмечено около 200 случаев, когда страны осуществляли чистые платежи по внешнему долгу в объеме, превышающем 4,8% ВВП. Международные сопоставления убедительно показывают, что и в настоящее время, и в предстоящие годы Россия не является страной с экстремально высокой долговой нагрузкой.

### *Способствуют ли долговые платежи замедлению экономического роста?*

Статистические данные подтверждают: более высокие долговые платежи не ведут к замедлению темпов экономического роста и снижению уровня жизни населения. Напротив, существует группа стран, страдающих от так называемой голландской болезнью, где платежи по внешнему долгу способствуют экономическому росту ("голландская болезнь" обусловлена большими объемами поступления в страну валюты от сырьевого экспорта).

Признаки "голландской болезни" наблюдаются в последние годы и в России, неплохо зарабатывающей на высоких нефтяных ценах. Обильные поступления нефтедолларов ведут к повышению внутренних цен в долларовом исчислении. Растут издержки предприятий, ослабляется конкурентоспособность национальной экономики, прежде всего обрабатывающих отраслей промышленности.

Если экономическая политика способствует ограничению притока валюты в страну, то национальная экономика, получая дополнительные стимулы роста, может только выиграть. Производство внутри страны становится менее затратным, освобождаются ниши на внутреннем и внешнем рынках. Одним из наиболее эффективных приемов защиты экономики от чрезмерного повышения реального валютного курса является обслуживание и погашение внешнего долга.

Как это ни парадоксально на первый взгляд, но страны, зараженные "голландской болезнью" и наиболее активно обслуживавшие и погашавшие внешние долги, обычно имели и более высокие темпы экономического роста. Таким образом, они обеспечивали наиболее благоприятные макроэкономические условия для повышения уровня благосостояния населения.

### *Анализ альтернативных стратегий*

Выбор стратегии управления внешним долгом определяется ответами на три принципиальных вопроса, связанных с установлением:

* графика платежей и, соответственно, модели отношений с кредиторами;
* размеров фактических платежей и источниками их финансирования;
* видов средств платежа.

Среди экспертов достаточно популярна точка зрения о необходимости переговоров с кредиторами по поводу реструктуризации долга. Высказывались также мнения, что Россия может в одностороннем порядке пересмотреть часть долговых обязательств и даже пойти на разрыв отношений с кредиторами (дефолт). При сопоставлении всех вариантов управления госдолгом важно учитывать не только сумму фактических платежей по долгу, но и макроэкономические и социально-политические последствия каждого из них. Расчеты показывают: при изменении действующего графика платежей с помощью реструктуризации значительного снижения приведенной стоимости долга не происходит, что означает экономические потери для страны и потому не является оптимальным. Дефолт делает эти потери неприемлемо высокими.

Прибегать ли для обслуживания долга к новым заимствованиям? Важно отметить, что заемные средства для бюджета - ресурс более дорогой, нежели обычные бюджетные доходы. Если власти занимают для того, чтобы заплатить долг, общие затраты по платежам возрастают (за счет разницы в процентах по новым займам и оплачиваемому долгу).

Средства платежа, предлагаемые для использования в операциях по обслуживанию и погашению внешнего долга, можно сгруппировать по шести видам:

* наличные денежные средства;
* государственные ценные бумаги;
* корпоративные ценные бумаги;
* товарные поставки;
* долговые обязательства третьих сторон перед российским правительством;
* иные государственные активы.

В реальной жизни, естественно, возможно их сочетание в различных пропорциях. Важнейшим критерием для принятия решения об использовании того или иного средства платежа должно выступать соотношение их цен, как в момент платежа, так и в прогнозируемой перспективе. Рациональная стратегия заключается в том, чтобы в качестве средств платежа использовать в первую очередь активы, более дорогие в данный момент, но дешевеющие в перспективе. Использование активов, дешевых в настоящее время и дорожающих в перспективе, целесообразно отложить до более позднего времени.

Цены большинства предлагаемых "неклассических" средств платежа по сравнению с наличными деньгами, получаемыми властями в качестве традиционных бюджетных доходов, весьма низки сегодня, но в перспективе будут возрастать.

Примером заведомо неоптимального использования государственных активов является обсуждаемый ныне обмен части российского долга на акции российских компаний. Сейчас цены акций крупнейших российских компаний в электроэнергетике, топливной промышленности, металлургии, телекоммуникациях ("голубые фишки") по отношению к бумагам аналогичных компаний даже развивающихся стран занижены в несколько раз. Бумаги компаний "второго эшелона" в машиностроении, лесной, легкой, пищевой промышленности недооценены в еще большей степени. Устойчиво действующая тенденция конвергенции цен российского фондового рынка и фондовых рынков развивающихся стран позволяет надеяться на значительное повышение цен акций отечественных компаний в будущем. Поэтому использование для целей обслуживания и погашения долга более дешевых средств платежа при дальнейшем их фактически неизбежном удорожании, к тому же при наличии сегодня гораздо более дорогих альтернатив, несет стране и бюджету существенные экономические потери.

### *Оптимальная стратегия снижения бремени внешнего долга*

Хотя Россия и не относится к странам с исключительно высоким уровнем внешней задолженности, нынешний уровень долга отнюдь не является приемлемым. Бремя государственного внешнего долга может и должно быть сокращено. Более того, в странах, подверженных "голландской болезни" (с высокими значениями сальдо платежного баланса и низкой монетизацией экономики), к которым принадлежит и Россия, платежи по внешнему долгу выступают в качестве одного из важных факторов экономического роста.

Ожидаемый объем платежей по внешнему долгу в 2003 г., как уже отмечалось, не является рекордным в мировой практике. Тем не менее, существует возможность снизить и его. Долговые платежи, приходящиеся на этот год, можно и нужно "реструктурировать".

Уникально благоприятную возможность для такого маневра дает значительное улучшение для России условий внешней торговли в 2000-2001 гг. Например, тот же объем валютных поступлений можно получить при экспорте в два-три раза меньшего физического объема нефти, чем всего лишь несколько лет назад.

Сумма уже полученного российской экономикой "чистого гранта" со стороны мирового рынка позволяет досрочно погасить часть долговых обязательств, приходящихся на 2002-2008 гг. Причем это можно сделать в таком объеме, что размер будущих платежей в реальном измерении в 2002-2004 гг. не превысит их фактического уровня в 1999 г., а с 2005 г. начнет снижаться даже по отношению к этому уровню. Объемы номинальных долговых платежей в этом случае превзойдут фактически осуществленные в 2000 и 2001 г., но их реальные величины не превысят значений 1999 г.

Из множества альтернативных вариантов управления внешним долгом наиболее эффективна "классическая" стратегия. Она минимизирует совокупные издержки и сокращает номинальный объем долга, в то же время в максимальной степени ускоряя экономический рост. На практике "классическая" стратегия означает:

* в отношениях с кредиторами - отказ от пересмотра ныне действующего графика платежей;
* применительно к графику платежей - фактические выплаты в соответствии с ныне действующим графиком;
* по объему платежей - равенство чистых выплат по долгу полным выплатам;
* по источникам средств платежа - бюджетные доходы;
* по видам средств платежа - денежные средства в наличной форме.

При реализации оптимальной стратегии угроза долгового кризиса будет устранена. В обозримом будущем - в течение восьми-десяти лет - долговая проблема в ее нынешнем виде перестанет существовать, а темпы экономического роста возрастут.

4. Бюджетная политика государства.

Минувший год был годом исключительно благоприятной экономической конъюнктуры. Во-первых, имели место рекордно высокие темпы экономического роста – около 8% за год. Выпуск продукции и услуг базовых отраслей увеличился на 8%, а рост объемов промышленной продукции составил 9%.

Ситуация последних двух лет доказывает, что одним из важнейших факторов, поддерживающих конкурентоспособность отечественной промышленности, является политика дешевого рубля. И в 1999-м, и в 2000 годах действовал эффект девальвации рубля, которая стихийно произошла в августе 1998 года. Девальвация явилась спусковым механизмом процесса активного импортозамещения в конце 1998 – первой половине 1999 года, проходившего на фоне относительно низких цен на продукцию естественных монополий, резкого сужения импорта и сдержанного роста заработной платы. В дальнейшем, со второй половины 1999 года, дополнительный импульс росту придало расширение внутреннего и внешнего спроса, связанное с улучшением конъюнктуры мирового рынка и ростом доходов населения и предприятий. Лидером среди всех отраслей промышленности по темпам экономического роста стала легкая промышленность – 25% (против 9,2% в промышленности в целом). Наблюдался также рост продукции машиностроения на 15,5%. В отраслях обрабатывающей промышленности рост был выше, чем в добывающей. С учетом того, что обрабатывающая промышленность преимущественно удовлетворяет внутренний, а не внешний спрос, ее опережающий рост в последние годы вызван относительным удорожанием импортных товаров и переориентацией внутренних потребителей на их отечественные аналоги.

Вторым фактором благоприятной экономической конъюнктуры явились цены на нефть. Мировые цены на нефть и нефтепродукты в 2000 году значительно превышали средний уровень цен последних десяти лет. Среднегодовая мировая цена нефти, рассчитанная как средняя цена нефти, импортируемой в США, в 2000 г. составила 27,66 долл. за баррель, то есть на 60,7% превысила уровень предыдущего года. Фактически уровень цен держался на уровне, примерно в два раза превышающем уровень, обеспечивающий нормальную рентабельность нефтедобычи.

Положительное сальдо торгового баланса России в 2000 году превысило 60 млрд. долларов. Размер сальдо в решающей степени определялся движением мировых цен на нефть и прочие основные товары российского экспорта. Из данных, представленных на графике 1, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 1995–1999 годах, проявлялась и в течение первых трех кварталов 2000 года.

Высокий уровень мировых цен на нефть, сложившийся в 2000 году, обусловил резкий рост доходов в нефтяном секторе экономики. Общая прибыль (сальдированный финансовый результат) нефтяной промышленности, включая нефтедобывающую и нефтеперерабатывающую отрасли, увеличилась с 6,32 млрд. долл. в 1999 году до 10,42 млрд. долл. в 2000 году, или на 65%. При этом прибыль нефтяной промышленности составила 40,4% прибыли всей российской промышленности и 27,8% прибыли российской экономики в целом. Рост доходов нефтяного сектора обусловил значительное увеличение налоговых поступлений в государственный бюджет, позволил нефтяным компаниям сократить кредиторскую задолженность перед бюджетом с 2,53 млрд. долл. в 1997 году до 0,27 млрд. долл. в 2000 году.

Помимо резкого увеличения поступлений в бюджет налога на прибыль, существенно возросли поступления от экспортных пошлин, а также налога на добавленную стоимость. В общей сложности за счет конъюнктуры мировых цен на энергоносители федеральный бюджет получил в 2000 году дополнительно около 100 млрд. рублей. В целом динамика налоговых доходов федерального бюджета представлена в таблице 1. Вместе с тем со второй половины 1999 года наблюдалось постепенное уменьшение позитивного эффекта девальвации, а к концу 2000 года заметно ослабилось воздействие и другой группы факторов – роста мировых цен на энергоносители. Это уже выразилось в затухании темпов экономического роста в конце 2000 – начале 2001 годов. Определенную роль в торможении роста сыграла политика стабильного валютного курса, проводимая с конца 1999 года Центральным банком и Правительством России.

 График 1

За 2000 год курс доллара вырос на 6%, в то время как индекс потребительских цен составил 20%, а индекс оптовых цен промышленности – 31%. При этом в интересах отечественных производителей товаров и услуг – соответствие динамики курса доллара и индекса потребительских цен. Если курс доллара удерживается, а инфляция имеет место, то для поддержания курса требуется все больше ресурсов. Эти ресурсы Центральный банк обеспечивает разными способами. Так, в течение 1997 и до августа 1998 года активно проводились валютные интервенции, на что было истрачено порядка 16 млрд. долларов из резервов Центрального банка и внешних кредитов. Политика удержания курса рубля к доллару в 1999–2000 годах проводилась посредством как валютных интервенций (безусловно, в гораздо меньших масштабах, чем до дефолта), так и политикой чрезвычайно умеренной активности по покупке валюты. Это означает, что Центральный банк не предъявлял спрос на валюту, достаточный для плавной девальвации рубля и аккумуляции притока долларов от экспорта.

Одной из проблем, привлекающих в настоящее время наибольшее внимание профессиональных экономистов, является проблема поиска оптимальных способов стерилизации денежной массы. Считается, что рост денежной массы станет причиной чрезмерного ускорения инфляции, что негативно отразится на перспективах дальнейшего развития экономики. Для решения этой проблемы предлагаются, в частности, следующие меры бюджетной политики:

– ускоренная выплата внешнего долга с аккумуляцией предназначенных для этого бюджетных

 доходов в специальном «стабилизационном фонде»;

– выплата Министерством финансов долга Центральному банку;

– аккумуляция средств на счетах Министерства финансов в Федеральном казначействе.

Все перечисленные способы схожи в одном – не предполагается направлять бюджетные доходы на непроцентные расходы, то есть на финансирование статей бюджета, не связанных с погашением государственного долга и процентов по нему. Однако есть основания полагать, что данный подход имеет разумную альтернативу. Федеральный бюджет получил в 2000 году 300 млрд. рублей дополнительных доходов. Эта сумма в три раза превышает ассигнования, заложенные в федеральном бюджете на науку, культуру, здравоохранение, средства массовой информации, вместе взятые. Направление указанных доходов в бюджетную сферу позволило бы в 2000 году увеличить ее финансирование в 4 раза. Вместо этого от дополнительных доходов здравоохранение получило 0,3%, образование – 0,5%. Остальное пошло на силовые ведомства (30%), погашение долга и замещение займов, в том числе на погашение долга Центральному банку. Важно учитывать, что дополнительные доходы бюджета во многом обусловлены последствиями инфляционного скачка 1998 года при недоиндексации расходов на бюджетную сферу. Индекс потребительских цен за период после дефолта до 1 января 2001 года составил 272%. При этом заработная плата бюджетников была проиндексирована в 1,8 раза. Эта индексация лишь компенсировала рост цен с сентября 1995 года, когда в последний раз повышалась заработная плата, до июля 1998 года. Таким образом, инфляционный скачок после дефолта работникам бюджетной сферы не был компенсирован и их заработная плата в реальном выражении сократилась почти в три раза. Индекс роста пенсий составил около 200%, тем самым также не в полной мере был компенсирован скачок инфляции. Указанные факты неизбежно приводят к выводу о том, что в числе приоритетов бюджетной политики должна присутствовать как минимум адекватная инфляции индексация расходов на бюджетную сферу. Эту индексацию необходимо было в первую очередь проводить в 2000 году при появлении дополнительных доходов. Ее необходимо было учесть в федеральном бюджете 2001 года в качестве одного из приоритетных направлений расходов. В этом случае отпала бы необходимость создавать специальный институт «дополнительных доходов», учитываемых в специальной текстовой статье федерального бюджета.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике на 2002 год» названы 10 первоочередных задач бюджетной политики в области расходов:

 **1)** установить жесткие сметы расходов для всех государственных органов и бюджетных учреждений;

 **2)** завершить формирование механизма, препятствующего принятию законов без учета их последствий для бюджетной системы;

 **3)** внедрять современные методы оценки рациональности бюджетных расходов и индикаторы результативности затрат государственных средств;

 **4)** продолжить оптимизацию сети высших и профессиональных учебных заведений в соответствии с потребностями страны;

 **5)** разработать Концепцию реформирования системы социальных льгот и выплат, предусмотрев при этом замену большинства категориальных льгот адресными формами социальной поддержки населения и ликвидацию ведомственных льгот;

 **6)** осуществлять государственные закупки на конкурсной основе;

 **7)** жестко увязать осуществление расходов на оплату бюджетными организациями потребляемых топливно-энергетических ресурсов с тарифной политикой государства в этой сфере;

 **8)** повышать оплату труда государственных служащих в размерах, необходимых для обеспечения конкурентоспособности государственной службы на рынке труда;

 **9)** определить механизм перехода к новой модели пенсионной системы, включающей накопительную составляющую;

 **10)** при подготовке федеральных целевых программ уделить особое внимание реформе государственной службы, реформированию и развитию судебной системы.

К сожалению, задача повышения уровня оплаты труда в бюджетной сфере не была названа в качестве приоритетной. В общей сложности на цели индексации оплаты труда в бюджетной сфере предполагается израсходовать около 65 млрд. рублей из федерального бюджета.

 Заключение

* **Бюджетная революция. Власти готовятся к 2003 году**

Бюджетное послание Владимира Путина, направленное им в адрес Федерального собрания, -- возможно, самый серьезный шаг президента в экономике, который проверит парламент на политическую зрелость, а правительство – на компетентность. Поставив задачу добиться в 2001 и 2002 гг. профицита в 2,5% ВВП, глава государства сразу же развивает продекларированную им недавно в ежегодном послании парламенту идею о формировании внутри бюджета стабилизационного фонда. «Первая его (федерального бюджета – Авт.) часть должна строиться на основе консервативного макроэкономического прогноза, исходя из пессимистической оценки значений цен на товары российского экспорта. Эти доходы обеспечивают финансирование государственных расходов независимо от влияния внешнеэкономической конъюнктуры. Вторая часть федерального бюджета формируется за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен», - говорится в послании. «Неприкосновенный запас» внутри бюджета должен, главным образом, облегчить бремя выплат по внешнему долгу.

Таким образом, российская бюджетная политика должна быть кардинально изменена. Механизм этих изменений в то же время пока совершенно неясен. Источник в окружении премьера Михаила Касьянова сказал газете «Время новостей», что задача максимально быстро подготовить концепцию создания стабилизационного фонда будет поставлена перед Минфином. «Нет решения о том, какие налоги направлять в стабилизационный фонд, или же формировать его за счет экспортных пошлин на товары, когда их цена превысит определенное пороговое значение, - говорит инициатор создания стабилизационного фонда, экономический советник президента Андрей Илларионов. – В разных странах для этих целей используется процент от всех налоговых сборов. В нашей стране, возможно, было бы разумно действовать через экспортные пошлины».

Обсуждение уровня порогового значения экспортных товаров обещает скандалы похлеще прошлогоднего, когда депутаты спорили с правительством, из какого прогноза цен на нефть верстать бюджет. По мнению Андрея Илларионова, окончательное решение будет «результатом политического процесса». Сам г-н Илларионов готов в этом процессе занять крайнюю позицию, которая обеспечила бы правительству некоторую свободу маневра. Подчеркнув, что высказывает свое личное мнение, советник президента сказал, что цену отсечения следовало бы установить на уровне 10 долл. за баррель нефти – иными словами, когда цена российской нефти превышает эту отметку, экспортная пошлина направляется в стабилизационный фонд.

Учитывая, что бюджет нынешнего года верстался из оценки 21 долл. за баррель нефти, позиция г-на Илларионова выглядит не просто крайней, а запредельно крайней. Скорее всего, «результат политического процесса» будет лежать ближе к консервативному сценарию развития экономики в 2002 г. по версии Минэкономразвития – 17 долл. за баррель в среднем за год. По-видимому, также считает и Андрей Илларионов как советник президента, говоря, что в 2002 году стабилизационный фонд «будет небольшим». В то же время, если он будет вообще, это уже упростит для правительства задачу выплатить в 2003 году 19 млрд. долл. по внешнему долгу.

Обобщая вышесказанное можно отметить, что государственный бюджет, являясь основным финансовым планом государства, главным средством аккумулирования финансовых средств, дает политической власти реальную возможность осуществления властных полномочий, дает государству реальную экономическую и политическую власть. С одной стороны, бюджет, являясь всего лишь комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых другой, выполняет довольно утилитарную функцию - фиксирует избранный государством стиль осуществления управления страной. Бюджет по отношению к осуществляемой властью экономической политике является производным продуктом, он полностью зависит от избранного варианта развития общества и самостоятельной роли не играет.

Однако именно бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны, именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет как важную экономическую, так и политическую роль в любом современном обществе.

 **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Принят ГД РФ и одобрен СФ РФ 17.07.98.
2. ФЗ от 30.12.01 № 194-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2002 год»
3. ФЗ от 30.12.01 № 194-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2001 год»
4. ФЗ от 15.08.96 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации».
5. Закон РСФСР от 10.10.91 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»
6. Приказ МФ РФ от 6.01.98 г. № 1н «О бюджетной классификации Российской Федерации»
7. Концепция среднесрочной программы Правительства Российской Федерации на 1997-2000 г.г. Вопросы экономики, 1997, № 1.
8. Правительство Российской Федерации. Программа стабилизации экономики и финансов. Вопросы экономики, 1998, № 7.
9. Илларионов А. Эффективность бюджетной политики России в 1994-1997 г.г. Вопросы экономики, 1998, № 2.
10. Курс экономической теории: Учебник. Под общей ред. проф. М.Н. Чепурина, проф. Е.А. Киселевой. – Киров: Издательство «АСА», 1997.
11. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований. Финансы, 1997, № 11.
12. О единстве бюджетной системы. Финансы, 1997, № 5.
13. Петров В.А. Основные направления бюджетной политики до 2001 года. Финансы, 1998, № 5.
14. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов. Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова и др.; Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.
15. Финансы: Учебное пособие. А.М. Ковалева, Н.П. Баранникова, В.Д. Богачева и др.; Под ред. проф. А.М. Ковалевой. – М.: Финансы и статистика, 1997.
1. Приказ МФ РФ от 6.01.98 г. № 1н «О бюджетной классификации Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-1)
2. Необходимо отметить, что за последние несколько лет государственный долг вырос в несколько раз - еще в 1995 г. расходы по его обслуживанию составляли 8 % всех расходов бюджета против 25 % в 1998 г. Стремительный рост государственного долга не мог остаться без последствий - кризис лета 1998 г. во многом обусловлен именно недальновидной бюджетной политикой, когда страна жила в долг, а Правительство строило «финансовую пирамиду» в общегосударственном масштабе. [↑](#footnote-ref-2)