

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2005 ГОД



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ПО БЮДЖЕТУ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Евгений Викторович Бушмин

Федеральный бюджет на 2005 год сформирован исходя из стратегических направлений и ориентиров бюджетной политики, содержащихся в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году».

Бюджетная политика на 2005 год и среднесрочную перспективу направлена на поддержание общей макроэкономической стабильности.

Основными направлениями бюджетной и налоговой политики на 2005 год, по мнению Правительства Российской Федерации, должны стать: постепенный переход от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами, превращение федеральных целевых программ в эффективный инструмент реализации структурных реформ, совершенствование методов и форм социальной поддержки населения, в том числе перевод социальных льгот в денежную форму, обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы, завершение в целом налоговой реформы.

Федеральный бюджет на 2005 год сформирован с учетом существенных изменений, внесенных в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, принятого Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что значительно повлияло как на размеры прогнозируемых основных характеристик федерального бюджета, так и на всю его структуру.

Одной из главных особенностей федерального бюджета на 2005 год является формирование его расходов в условиях четкого разграничения расходных обязательств и доходных источников между всеми уровнями бюджетной системы Российской Федерации, *что в свою очередь исключает возможность возникновения обязательств, не подкрепленных источниками финансирования*, так называемых нефинансируемых федеральных мандатов. Указанное разграничение должно обеспечить стабильность всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, повышение качества бюджетного планирования, стимулирование экономической заинтересованности органов власти всех уровней в наращивании собственной доходной базы, реализацию принципа самостоятельности бюджетов.

Необходимо отметить, что соответственно закреплению налоговых доходов за тем или иным уровнем бюджетной системы Российской Федерации, тем более на долгосрочной основе, *должно полностью компенсировать произошедшие изменения в расходных обязательствах соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.*

Однако все основные изменения бюджетного законодательства в 2005 году направлены на *перераспределение налоговых источников в сторону увеличения доходной базы федерального бюджета.*

За счет соответствующего сокращения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в доходную часть федерального бюджета централизовано 102,15 млрд. рублей. Это обеспечено путем увеличения нормативов отчислений в федеральный бюджет по ряду налогов и платежей (налогу на прибыль, налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья – нефти, газового конденсата, регулярным платежам за добычу этих полезных ископаемых при выполнении соглашений о разделе продукции), а также за счет направления в федеральный бюджет 100% доходов по водному налогу, который в 2004 году целиком зачислялся в доходы субъектов Российской Федерации. В то же время предлагаемые изменения налогового законодательства увеличивают доходы бюджетов субъектов Российской Федерации только на 47,9 млрд. рублей. Таким образом, в 2005 году в результате изменения законодательства *бюджеты субъектов Российской Федерации теряют 54,3 млрд. рублей.*

Еще одной принципиальной особенностью федерального бюджета на 2005 год является его формирование в условиях начатой комплексной реформы бюджетного процесса, конечной целью которой, по мнению Правительства Российской Федерации, должна стать ориентация бюджетных расходов на результаты, отражающие цели и приоритеты государственной политики.

В связи с этим федеральный бюджет на 2005 год нацелен на внедрение методов бюджетного планирования, ориентированных на конечные результаты.

Представленный федеральный бюджет на 2005 год сформирован на *основании новой бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации*, позволяющей сгруппировать бюджетные расходы по приоритетным направлениям государственной политики.

В то же время такие принципиальные изменения в структуре расходов федерального бюджета Правительство Российской Федерации осуществило без предварительного рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в бюджетную классификацию Российской Федерации», в котором отражены все предложенные изменения.

Кроме этого, представление федерального бюджета на 2005 год в рамках новой бюджетной классификации расходов бюджетов Российской Федерации делает в этом году практически невозможным проведение сопоставительного анализа структуры расходов одной части федерального бюджета 2005 года с показателями 2004 года. Поэтому анализ расходов федерального бюджета на 2005 год может быть проведен только исходя из предложенной Правительством Российской Федерации новой структуры расходов федерального бюджета.

Поэтому только исполнение федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 году может показать, насколько была оправдана предложенная Правительством Российской Федерации политика в части формирования расходов бюджетов Российской Федерации.

Надо отметить, что, несмотря на предпринятую попытку перехода на программно-целевое финансирование, Правительство Российской Федерации не предложило на 2005 год нового механизма разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ, позволяющего в рамках реформи-



рования бюджетного процесса не только повысить эффективность реализации программ, но также стать основой для внедрения программно-целевого бюджетного планирования на всю бюджетную систему.

В то же время, несмотря на принципиальные особенности формирования федерального бюджета на 2005 год, он сохраняет некоторые черты бюджетов прошлых лет.

Во-первых, одним из результатов крайне благоприятных внешних условий является значительное накопление объема созданного в 2004 году в составе федерального бюджета Стабилизационного фонда, который по состоянию на 1 января 2005 года составит 574,4 млрд. рублей, а к 1 января 2006 года уже 719,5 млрд. рублей.

Предполагаемое в 2005 году Правительством Российской Федерации увеличение накопления финансовых ресурсов в Стабилизационном фонде продолжает политику, направленную на изъятие значительных финансовых средств из внутреннего экономического оборота, что может повлиять на денежную ликвидность в экономике в целом.

Кроме этого, по состоянию на 1 августа 2004 года Правительство Российской Федерации не осуществляло размещение средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в долговые обязательства иностранных государств. По оценке специалистов Счетной палаты Российской Федерации, потери средств фонда от инфляции за семь месяцев 2004 года составили около 9,1 млрд. рублей.

Во-вторых, продолжается сокращение объемов финансовых ресурсов, перераспределяемых через бюджетную систему. Доходы консолидированного бюджета сократятся с 31,9 до 29,3% ВВП, тогда как в 2001–2003 годах удельный вес доходов консолидированного бюджета в ВВП, как правило, превышал 30%.

Также произойдет снижение доли доходов федерального бюджета в ВВП с 20,4 до 17,8%, что обусловлено изменением налогово-бюджетного законодательства.

В-третьих, расходная часть федерального бюджета по-прежнему формируется в условиях жесткого ограничения непроцентных расходов, доля которых в ВВП продолжает снижаться с 15,1 до 14,9%.

В связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в проекте федерального бюджета на 2005 год на финансирование расходов, связанных с заменой льгот денежными выплатами, запланирован объем средств *в размере 173,0 млрд. рублей* (без учета средств, предусмотренных на денежные выплаты военнослужащим, в объеме 30 млрд. рублей), *в том числе на предоставление «социального пакета» отдельным категориям граждан – 66,2 млрд. рублей.*

Часть средств, например, средства на финансирование расходов на оплату «социального пакета» в части проезда на пригородном железнодорожном транспорте льготных категорий граждан, составляющие 5,89 млрд. рублей, учтена в разделе «Социальная политика».

В составе межбюджетных трансфертов предусмотрена передача средств Пенсионному фонду Российской Федерации на финансирование ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, обязательства по осуществлению которых отнесены к ведению Российской Федерации, в сумме 99,9 млрд. рублей. С учетом средств на реализацию мер социальной поддержки Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы, Героев Социалистического Труда и полных кавалеров ордена Трудовой Славы в федеральном бюджете на 2005 год выделено 7,9 млн. рублей. Предусмотрены также единовременные выплаты инвалидам и участникам Великой Отечественной войны и семьям погибших военнослужащих в сумме 1,58 млрд. рублей в связи с празднованием в 2005 году 60-летия Победы в Великой Отечественной войне.

Средства, передаваемые Фонду социального страхования Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по санаторно-курортному лечению и проезд к месту лечения и обратно, предусмотрены в объеме *9,57 млрд. рублей* и в сумме *0,15 млрд. рублей* для выплаты пособий по социальному страхованию гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний.



Кроме того, предусмотрена передача средств Федеральному фонду обязательного медицинского страхования в сумме 53,79 млрд. рублей, из которых 50,79 млрд. рублей планируется направить на реализацию «социального пакета» в части обеспечения льготных категорий граждан лекарственными средствами и 3 млрд. рублей – на субсидии на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей).

Необходимо отметить, что в случае образования дефицита региональных фондов обязательного медицинского страхования и при отсутствии источников его покрытия субъекты Российской Федерации будут вынуждены оказывать финансовую поддержку этим фондам, чтобы не ухудшить уровень медицинского обслуживания льготных категорий граждан, что, в свою очередь, может дополнительно усугубить проблему сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации после проведенного разграничения расходов обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы показывает, что нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации возрастает при снижении их доходной базы. Это связано в том числе с передачей на региональный уровень расходных обязательств по социальной поддержке лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов, ветеранов труда, граждан, имеющих детей.

Кроме этого, с 1 января 2005 года предусмотрена индексация заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, оплачиваемых по ЕТС, в 1,2 раза. При этом в соответствии с разграничением полномочий начиная с 2005 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе *самостоятельно принимать решения о сроках и уровне индексации заработной платы работников бюджетных учреждений, финансируемых из соответствующих бюджетов.*

При этом вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда, предоставлявшихся по состоянию на 31 декабря 2004 года.

Однако, как показывает опыт прошлых лет, даже при оказываемой существенной поддержке из федерального бюджета бюджетам регионов на финансирование выпадающих расходов в связи с индексацией заработной платы работников бюджетной сферы не все субъекты Российской Федерации смогли обеспечить выплату повышенной заработной платы в полном объеме.

Поэтому это может привести к усилению дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и росту социальной напряженности в отдельных регионах.