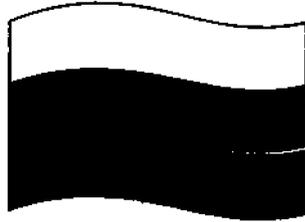


**Счетная палата  
Российской Федерации**



# **БЮЛЛЕТЕНЬ**

**№ 3 (27)**

**В выпуске:**

**Оперативный отчет  
об исполнении федерального бюджета за 1999 год**

**Москва • 2000**

**№ 3(27)**  
**2000 год**

**БЮЛЛЕТЕНЬ**  
**Счетной палаты**  
**Российской Федерации**

---

**Содержание**

Исполнение федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года  
(оперативные данные, сводные)

Аналитическая записка к оперативному отчету об исполнении федерального  
бюджета за январь-декабрь 1999 года

**Аналитическая записка  
к оперативному отчету об исполнении  
федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года**

1. Исполнение федерального бюджета в январе-декабре 1999 года осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ “О федеральном бюджете на 1999 год” (с изменениями и дополнениями к нему), постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. № 327 “О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, от 30 апреля 1999 г. № 477 “Об утверждении поквартального распределения показателей федерального бюджета на 1999 год и установлении заданий по мобилизации дополнительных доходов на 1999 год” и другими нормативными и правовыми актами.

2. Сравнительный анализ основных макроэкономических показателей, принятых в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год и фактически сложившихся, приведен в следующей таблице:

| Показатели  | Принято в расчетах к бюджету на 1999 год | Фактические данные за 1999 год | В % к 1998 году              |                                |
|---|--|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
|   |  |                                | принято в расчетах к бюджету | фактические данные за 1999 год |
| Валовой внутренний продукт, млрд. рублей                                      | 4 000,0                                  | 4 476,1                        | 97,0                         | 103,2                          |
| Объем промышленной продукции, млрд. рублей                                    | 2 180,0                                  | 2 995,0                        | 97,0                         | 108,1                          |
| Продукция сельского хозяйства, млрд. рублей                                   |  |                                | 100,0                        | 102,4                          |
| Инвестиции в основной капитал, млрд. рублей                                   | 505,0                                    | 598,7                          | 95,0                         | 101,0                          |
| Коммерческий грузооборот предприятий транспорта, млрд. ткм                    |  | 3 309,3                        |                              | 105,2                          |
| Внешнеторговый оборот - всего, млрд. долларов США                             | 131,5                                    | 101,6                          | 99,0                         | 83,0                           |
| в том числе:  |  |                                |                              |                                |
| Экспорт товаров, млрд. долларов США   | 76,5                                     | 64,8                           | 103,0                        | 96,9                           |
| Импорт товаров, млрд. долларов США  | 55,0                                     | 36,8                           | 93,0                         | 66,2                           |
| Оборот розничной торговли, млрд. рублей                                       | 1 590,0                                  | 1 722,8                        | 96,0                         | 92,3                           |
| Прибыль по всем видам деятельности, млрд. рублей                              | 490,3                                    | 613,6 <sup>1)</sup>            |                              |                                |
| Индекс потребительских цен  |  |                                | 130,0                        | 136,5                          |
| Среднегодовой обменный курс рубля за 1 доллар США                             | 21,50                                    | 24,67                          |                              |                                |
| Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, рублей               | 1 565,0                                  | 1 575,0                        | 148,0                        | 142,7                          |
| Денежные доходы на душу населения в среднем за месяц, рублей                  | 1 391,0                                  | 1 563,0                        | 144,0                        | 158,3                          |
| Реальные располагаемые денежные доходы населения                              |  |                                | 92,5                         | 84,9                           |
| Прожиточный минимум в среднем на душу населения на конец года, рублей в месяц | 760,0                                    | 963,0                          | 120,0                        | 134,3                          |
| Численность постоянного населения, млн. человек                               | 146,2                                    | 145,6 <sup>1)</sup>            |                              |                                |
| Экономически активное население, млн. человек                                 | 73,0                                     | 73,8                           |                              |                                |
| Численность зарегистрированных безработных, млн. человек                      | 2,4                                      | 1,6                            |                              |                                |

<sup>1)</sup> Данные приведены на 1 декабря 1999 года

Приведенные данные свидетельствуют о том, что макроэкономическая ситуация в 1999 году носила противоречивый характер.

Превышение уровня инфляции и курса рубля по отношению к доллару США против предусмотренных при расчете доходов федерального бюджета, рост мировых цен на ряд

сырьевых товаров российского экспорта, прежде всего, цены на нефть, которая к концу 1999 года составила 26 долларов за баррель против 12 долларов, учтенных в расчетах к бюджету, превышение объема ВВП против расчетного, существенно расширили возможности исполнения доходной части федерального бюджета.

Сложившаяся во втором полугодии 1999 года относительная стабилизация экономики проявилась в основном в наращивании объемов промышленного производства, увеличении инвестиций в основной капитал, росте грузооборота транспорта.

Вместе с тем экономическое положение в стране остается неустойчивым. Факторы, обусловившие рост отдельных макроэкономических показателей, носят краткосрочный характер.

Не снижается острота бюджетных проблем, обремененных существенными объемами государственного долга, ростом неплатежей в народном хозяйстве, нехваткой денежных средств, широким распространением бартера и других неденежных форм расчетов, значительными размерами теневой экономики, неустойчивостью банковской системы страны.

Остается сложным социальное положение населения страны, усугубляющееся обесценением средств, поступающих из бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Продолжается процесс дальнейшего снижения уровня жизни населения. Реальные располагаемые денежные доходы населения в 1999 году по сравнению с уровнем 1998 года составили 84,9 %, что ниже предусмотренного в расчетах к бюджету (92,5 %). За последние два года реальные располагаемые денежные доходы населения и реальная начисленная среднемесячная заработная плата одного работника снизились примерно в полтора раза. За чертой бедности находится более трети населения, при этом коэффициент дифференциации доходов чрезвычайно велик и за прошедший год вырос с 13,1 до 14,5 раза.

Усиливается напряженность в социально-культурной сфере из-за низкого уровня оплаты труда по сравнению с другими отраслями народного хозяйства. Уровень оплаты труда работников здравоохранения, образования, культуры и искусства составил 45-48 % от уровня оплаты труда, сложившегося в промышленности, и продолжает падать, несмотря на проведенную в апреле 1999 года индексацию заработной платы в отраслях бюджетной сферы.

Наряду с негативными социальными последствиями такое положение ведет к разбалансированности спроса и предложения, исчерпанию ранее возникших факторов увеличения объемов внутреннего производства от импортозамещения, сдерживает экономический рост в стране.

Сложившаяся динамика основных макроэкономических показателей показывает, что основные цели экономической политики, установленные на 1999 год ст. 1 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", в полной мере не достигнуты.

Существенное отклонение важнейших бюджетообразующих показателей от показателей, использованных в расчетах к проекту федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", свидетельствует о недостаточной их обоснованности.

**3. По состоянию на 1 января 1999 года, остатки средств федерального бюджета на счетах в банках составляли 14125,2 млн. рублей, в том числе: на рублевых счетах – 4828,3 млн. рублей и на счетах в иностранной валюте – 9296,9 млн. рублей.**

В течение 1999 года в доход федерального бюджета поступило налоговых, неналоговых, иных платежей и доходов в целевые бюджетные фонды в сумме 603655,2 млн. рублей.

Осуществлены заимствования федерального бюджета (с учетом погашения) в объеме 109011,1 млн. рублей.

Все поступления, включая входящие остатки и осуществленные заимствования (с учетом погашения), составили 726791,5 млн. рублей.

За счет этих средств профинансированы расходы федерального бюджета в объеме 665832,7 млн. рублей.

По состоянию на 31 декабря 1999 года, остатки средств федерального бюджета расчетно составили 60958,8 млн. рублей (по оперативным данным ГУФК Минфина России – 59953,0 млн. рублей, из них: на рублевых счетах – 37138,8 млн. рублей и на валютных счетах – 22814,2 млн. рублей).

Изменение остатков средств федерального бюджета на счетах по учету средств федерального бюджета приведено в следующей таблице:

| Наименование показателей                                     | млн. рублей      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                   |                  |                  |                  |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
|  | Январь           | Январь - февраль | Январь - март    | Январь - апрель  | Январь - май     | Январь - июнь    | Январь - июль    | Январь - август  | Январь - сентябрь | Январь - октябрь | Январь - ноябрь  | Январь - декабрь |
| <b>Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках</b> | <b>-13 586,6</b> | <b>-10 720,6</b> | <b>-13 843,4</b> | <b>-20 145,6</b> | <b>-19 726,5</b> | <b>-36 623,4</b> | <b>-40 872,4</b> | <b>-27 988,7</b> | <b>-24 870,2</b>  | <b>-36 936,1</b> | <b>-45 805,5</b> | <b>-45 827,8</b> |
| остатки на начало периода                                    | 6 551,3          | 6 758,7          | 9 118,0          | 8 804,6          | 8 749,0          | 8 748,2          | 8 767,7          | 8 767,9          | 8 767,7           | 8 748,3          | 8 748,2          | 14 125,2         |
| рубли  | 2 575,9          | 2 783,2          | 5 142,6          | 4 829,2          | 4 829,0          | 4 828,2          | 4 847,7          | 4 847,9          | 4 847,7           | 4 828,3          | 4 828,3          | 4 828,3          |
| валюта   | 3 975,4          | 3 975,4          | 3 975,4          | 3 975,4          | 3 920,0          | 3 920,0          | 3 920,0          | 3 920,0          | 3 920,0           | 3 920,0          | 3 920,0          | 9 296,9          |
| остатки на конец периода                                     | 20 137,9         | 17 479,2         | 22 961,5         | 28 950,2         | 28 475,6         | 45 371,6         | 49 640,1         | 36 756,6         | 33 637,9          | 45 684,4         | 54 553,8         | 59 953,0         |
| рубли  | 13 476,6         | 13 035,4         | 14 637,4         | 22 046,8         | 21 923,7         | 26 588,4         | 25 494,7         | 24 477,4         | 27 587,6          | 36 192,3         | 36 312,5         | 37 138,8         |
| валюта   | 6 661,3          | 4 443,9          | 8 324,0          | 6 903,4          | 6 551,9          | 18 783,1         | 24 145,4         | 12 279,2         | 6 050,4           | 9 492,1          | 18 241,2         | 22 814,2         |

Данные таблицы указывают на отсутствие достоверного учета остатков средств федерального бюджета по состоянию на начало соответствующего периода. В течение года этот показатель Минфином России неоднократно уточнялся.

Значительные остатки средств федерального бюджета на счетах в банках свидетельствуют об их нерациональном использовании.

Доходы федерального бюджета с учетом остатков средств на начало года (617780,4 млн. рублей) позволяли в полном объеме профинансировать расходы федерального бюджета, установленные Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год" в сумме 575046,6 млн. рублей, отказаться от заимствований на внешнем и внутреннем рынке для финансирования дефицита федерального бюджета, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней (16134,3 млн. рублей), от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (8486,0 млн. рублей).

Однако в ходе исполнения федерального бюджета осуществлены заимствования (с учетом погашения) в объеме 109011,1 млн. рублей.

Система заимствований остается малоэффективной и ведет к перекладыванию бремени по обслуживанию и погашению государственного долга на налогоплательщиков. Только на обслуживание государственного долга в 1999 году было направлено 161967,1 млн. рублей, что составляет 26,8 % от всех поступивших доходов в федеральный бюджет.

В связи с этим назрела необходимость в законодательном порядке утверждать программы государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации.

**4. По оперативным данным Счетной палаты, доходы федерального бюджета в январе-декабре 1999 года составили 603655,2 млн. рублей, или 124,0 % к годовому бюджету с учетом доходов от реализации и использования природной сырьевой компоненты низкообогащенного урана, поступивших в Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии в соответствии со ст. 81 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год".**

Налоги и иные платежи, контролируемые Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, поступили в федеральный бюджет в сумме 336685,3 млн. рублей, что составляет 55,8 % от объема доходов федерального бюджета, Государственным таможенным комитетом Российской Федерации - 169352,6 млн. рублей (28,1 %), Министерством государственного имущества Российской Федерации – 8877,0 млн. рублей (1,5 %), Министерством финансов Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти – 88740,3 млн. рублей (14,7 %).

Превышение объема доходов по сравнению с предусмотренным в бюджете на год стало возможным в результате влияния, прежде всего, таких факторов, как:

увеличение уровня инфляции и превышение фактического курса рубля по отношению к доллару США. В январе-декабре 1999 года уровень инфляции составил 136,5 % против 130,0 %, установленных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год". Официальный курс рубля по отношению к доллару США в среднем за 1999 год составил 24,67 рубля за 1 доллар США, в то время как в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год предусматривался курс в размере 21,5 рубля за 1 доллар США;

рост мировых цен на ряд сырьевых товаров российского экспорта, прежде всего, цены на нефть, которая к концу 1999 года составила 26 долларов за баррель против 12 долларов, учтенных в расчетах к бюджету;

расширение в ходе исполнения федерального бюджета налогооблагаемой базы без соответствующих корректировок федерального бюджета (изменения ставки налога на до-

бавленную стоимость и сокращения перечня продовольственных товаров, по которым взимается ставка налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов и т.д.).

**4.1. Поступления в федеральный бюджет по налоговым доходам за январь-декабрь 1999 года составили 506037,9 млн. рублей, или 126,7 % к годовым бюджетным назначениям. Сверх сумм, предусмотренных на 1999 год федеральным бюджетом, получено 106538,2 млн. рублей.**

Исполнение федерального бюджета по основным видам налоговых доходов за январь-декабрь 1999 года и их структура приведены в следующей таблице:

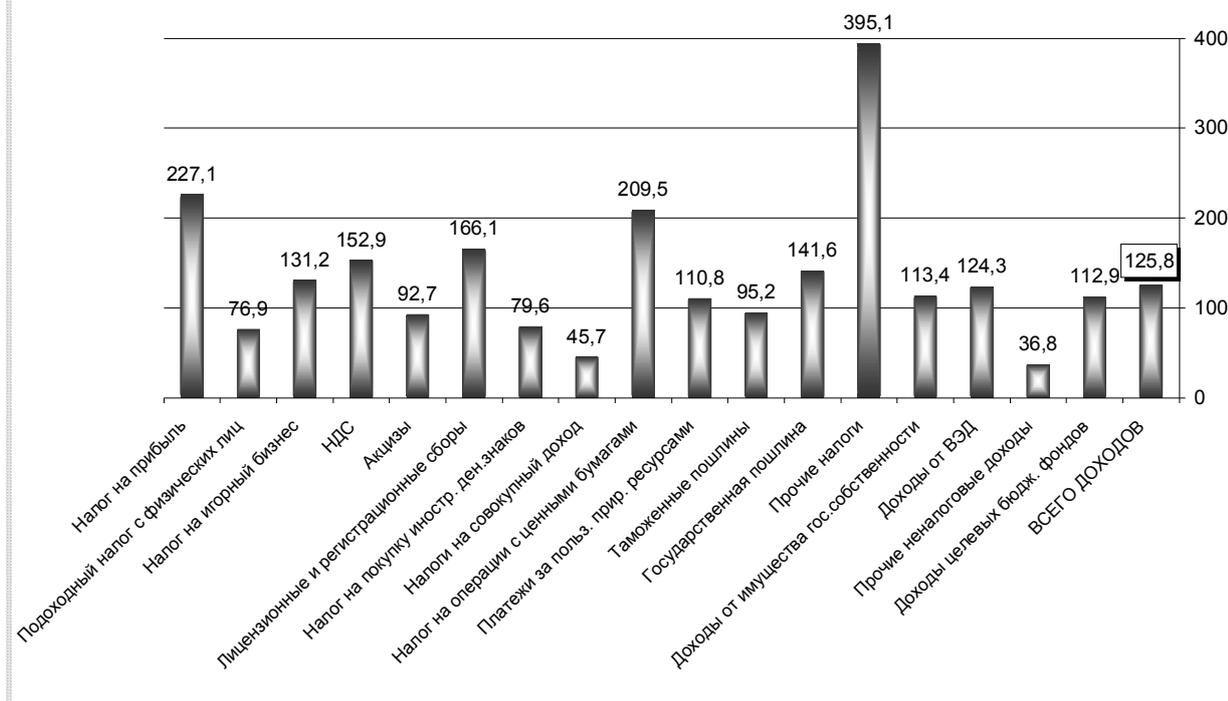
| Наименование показателей   | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |                    | Структура (в % к общей сумме налоговых доходов) |                  | Отклонение (гр. 3 - гр. 2) |
|--|---------------------------------|-----------------------|--------------------|---|------------------|----------------------------|
|  |                                 | сумма                 | в процентах к году | утверждено на год                               | исполнено за год |                            |
|  |                                 |                       |                    |   |                  |                            |
| 1  | 2                               | 3                     | 4                  | 5   | 6                | 7                          |
| Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций   | 36 033,4                        | 81 816,9              | 227,1              | 9,02  | 16,17            | 45 783,5                   |
| Подоходный налог с физических лиц  | 25 230,8                        | 19 403,0              | 76,9               | 6,32  | 3,83             | -5 827,8                   |
| Налог на игорный бизнес  | 189,5                           | 248,6                 | 131,2              | 0,05  | 0,05             | 59,1                       |
| Налог на добавленную стоимость   | 143 722,8                       | 219 781,7             | 152,9              | 35,98   | 43,43            | 76 058,9                   |
| Акцизы   | 87 141,1                        | 80 818,4              | 92,7               | 21,81   | 15,97            | -6 322,7                   |
| Лицензионные и регистрационные сборы   | 440,0                           | 730,7                 | 166,1              | 0,11  | 0,14             | 290,7                      |
| Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте | 1 896,3                         | 1 508,9               | 79,6               | 0,47  | 0,30             | -387,4                     |
| Налоги на совокупный доход   | 2 809,4                         | 1 284,4               | 45,7               | 0,70  | 0,25             | -1 525,0                   |
| Налог на операции с ценными бумагами   | 296,0                           | 620,2                 | 209,5              | 0,07  | 0,12             | 324,2                      |
| Платежи за пользование природными ресурсами  | 9 489,2                         | 10 511,1              | 110,8              | 2,38  | 2,08             | 1 021,9                    |
| Таможенные пошлины и иные таможенные сборы и платежи   | 91 251,2                        | 86 883,8              | 95,2               | 22,84   | 17,17            | -4 367,4                   |
| Государственная пошлина  | 600,0                           | 849,8                 | 141,6              | 0,15  | 0,17             | 249,8                      |
| Прочие налоги, сборы и пошлины   | 400,0                           | 1 580,4               | 395,1              | 0,10  | 0,31             | 1 180,4                    |

В ходе исполнения федерального бюджета по отдельным видам налогов имело место существенное перевыполнение соответствующих бюджетных показателей.

Так, при выполнении бюджетного назначения по налогу на прибыль на 227,1 % в федеральный бюджет дополнительно поступило 45783,5 млн. рублей, по налогу на добавленную стоимость - на 152,9 % дополнительно поступило 76058,9 млн. рублей, по платежам за пользование природными ресурсами - на 110,8 % дополнительно поступило 1021,9 млн. рублей.

В то же время выполнение бюджетного задания по подоходному налогу с физических лиц на 76,9 % привело к недопоступлению в федеральный бюджет 5827,8 млн.рублей, налогу на совокупный доход - на 45,7% к недопоступлению 1525,0 млн.рублей, акцизам - на 92,7 % - к недопоступлению 6322,7 млн.рублей. Уровень исполнения по всем видам налоговых доходов приведен на следующей гистограмме:

**Исполнение федерального бюджета по доходам за январь-декабрь 1999 года  
в процентах к утвержденному бюджету на год**



**4.1.1. В целом в январе-декабре 1999 года в федеральный бюджет поступило 336685,3 млн. рублей налоговых доходов, контролируемых Министерством Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России), или 144,1 % от объема, предусмотренного законом о федеральном бюджете на 1999 год. Почти 90 % всех налоговых поступлений в федеральный бюджет, контролируемых МНС России, обеспечено за счет трех видов налогов: налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и акцизов. При этом поступления налога на прибыль превысили предусмотренные годовые объемы на 45783,5 млн. рублей, или в 2,3 раза, налога на добавленную стоимость – на 67173,4 млн. рублей, или на 82,8 % соответственно. Превышение в январе-декабре 1999 года объема налоговых платежей по сравнению с предусмотренными в бюджете на год стало возможным в результате влияния таких факторов, как увеличение уровня инфляции и превышение фактического курса рубля по отношению к доллару США. Кроме указанных факторов на превышение поступлений в федеральный бюджет против объемов, предусмотренных в законе о федеральном бюджете на 1999 год, повлияло изменение ставки налога на добавленную стоимость и сокращение перечня продовольственных товаров, по которым взимается ставка налога на добавленную стоимость в размере 10 процентов. В расчетах к федеральному бюджету на 1999 год предусматривалось поступление налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым на территории Российской Федерации, по ставке 15 %. Однако до настоящего времени этот налог взимается по ставке 20 %, что наряду с уменьшением указанного перечня**

продовольственных товаров обеспечило дополнительные поступления данного налога на сумму порядка 40 млрд. рублей.

В номинальном выражении сбор налогов, контролируемых МНС России, в 1999 году по сравнению с 1998 годом увеличился в два раза. В процентах к валовому внутреннему продукту, по предварительным данным, они составили 7,5 %, против 6,4 % за 1998 год. Анализ показывает, что доля соответствующих платежей в валовом внутреннем продукте, поступившая в консолидированный бюджет Российской Федерации, по сравнению с 1998 годом увеличилась и составила 18,7 % (в 1998 году -18,0 %). Это вызвано в основном расширением доходной базы федерального бюджета в результате изменений налогового и бюджетного законодательства, в том числе введения федеральной ставки подоходного налога с физических лиц, повышения с 1 апреля 1999 года с 75 % до 85 % норматива зачисления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость, введения налога на игорный бизнес, установления минимальной ставки платежей за пользование лесным фондом и водными объектами, сокращения с 1 июля 1999 года перечня товаров, облагаемых налогом на добавленную стоимость по ставке 10 %. По расчету изменения налогового и бюджетного законодательства в совокупности позволили дополнительно по сравнению с 1998 годом получить в доход федерального бюджета около 44 млрд. рублей. Существенное влияние на увеличение объема налоговых поступлений по сравнению с 1998 годом также оказали девальвация рубля и инфляция.

Скорректированный на изменения налогового и бюджетного законодательства и рост цен в сопоставимом исчислении сбор налогов, контролируемых МНС России, составил около 161 млрд. рублей, или 93 % от уровня сбора этих налогов в 1998 году.

Кроме того, в определенной мере доходы федерального бюджета были увеличены за счет усиления воздействия налоговых органов на крупнейших налогоплательщиков - ОАО "Газпром" и РАО "ЕЭС России", с которыми были заключены индивидуальные налоговые соглашения. Заключение этих соглашений, противоречащих действующему федеральному налоговому и бюджетному законодательству, позволило увеличить поступления налогов против 1998 года, но в то же время эти поступления оказались значительно меньше, чем это вытекает из созданной этими налогоплательщиками налоговой базы и установленных ставок налогов. Только по ОАО "Газпром" в 1999 году потери налоговых поступлений в федеральный бюджет составили, по экономической оценке, 15-20 млрд. рублей.

Перевыполнение заданий по налоговым платежам в федеральный бюджет в истекшем году имело место на фоне дальнейшего роста задолженности по платежам в федеральный бюджет. За 1999 год она выросла почти в 1,6 раза, так же как в 1998 году, когда бюджетное задание по сбору налогов не было выполнено. Рост задолженности вызван тем, что около четвертой части налогов, признанных самими налогоплательщиками, в бюджеты не вносит-

ся. Размер недоимки (т.е. начисленные, но не уплаченные налоги) достиг к 1 января 2000 года 229145,5 млн. рублей. Отсроченные платежи выросли с начала 1999 года с 11049,0 млн. рублей до 17576,3 млн. рублей (прирост на 59,1 %). В составе отсроченных платежей 9773,0 млн. рублей (55,6 % от общей суммы отсроченных платежей) приходится на отсрочки, предоставленные по решениям арбитражных судов о несостоятельности (банкротстве) предприятий. Совокупная задолженность перед федеральным бюджетом (включая задолженность по штрафам и пеням) составила на 1 января 2000 года 439099,2 млн. рублей, что на 30,4 % превышает сумму поступивших налогов, контролируемых МНС России.

В то же время мероприятия, проводившиеся Правительством Российской Федерации в течение последних лет по снижению темпов роста недоимки по платежам в бюджет, не дают необходимых результатов. Одной из таких мер должна была стать реструктуризация задолженности по налоговым платежам. На начало 1999 года процессом реструктуризации по платежам в федеральный бюджет было охвачено всего лишь 38 организаций, погашающих свою задолженность за 1997-1998 годы в соответствии с нормами федеральных законов о федеральном бюджете. При этом 15 организаций, или почти 40 %, не выполняли в истекшем году своих обязательств по своевременной и полной уплате текущих платежей и соблюдению графика погашения основного долга. В соответствии с этим решения о реструктуризации по этим организациям должны быть отменены.

В 1999 году сохранилась система расчетов с бюджетом, при которой значительная часть налоговых поступлений приходится на несколько крупнейших налогоплательщиков: ОАО "Газпром", РАО "ЕЭС России", МПС России, нефтяные компании, от которых поступает около 1/3 всех налоговых платежей. В то же время высокая зависимость федерального бюджета от крупных налогоплательщиков, ориентированных на экспорт газа и нефти, создает угрозу осложнения ситуации с государственными финансами при ухудшении конъюнктуры на мировых рынках этих сырьевых ресурсов. В результате применяемой указанными акционерными обществами централизованной системы расчетов около трети всех налоговых платежей, контролируемых МНС России, зачисляется в доход федерального бюджета на территории г. Москвы. Кроме того, значительные платежи в федеральный бюджет поступили от налогоплательщиков, находящихся на территории Ханты-Мансийского автономного округа, - 6,1 %, г. Санкт-Петербурга - 4,7 %, Московской области - 4,5 %, Самарской области - 3,5 %, Ямало-Ненецкого автономного округа - 3,1 %, Краснодарского края - 2,5 %, Пермской области - 2,1 %, Свердловской области - 1,9 процента.

В 1999 году не удалось разрешить платежный кризис в стране, что самым негативным образом сказывается как на функционировании хозяйствующих субъектов и их финансовой политике, так и на состоянии бюджетной системы. В январе-октябре 1999 года совокупная суммарная задолженность по обязательствам предприятий и организаций (кредиторская за-

долженность, задолженность по кредитам банков и займам) возросла на 0,8 млрд. рублей, в том числе просроченная - на 0,2 млрд. рублей, и составила на 1 ноября 1999 года 3580,1 млрд. рублей. Просроченная кредиторская задолженность почти в два с половиной раза превысила объем денежной массы в экономике. Формирование оборотных активов многими предприятиями обеспечивается за счет неоплаты поступивших товарно-материальных ценностей и выполненных работ.

В 1999 году по-прежнему значительная доля расчетов осуществлялась хозяйствующими субъектами в неденежной форме. Так, в сентябре 1999 года в целом по промышленности на неденежные расчеты приходилось около 52 % в объеме оплаченной продукции, в том числе на взаимный зачет требований – 25,6 % и на расчеты с использованием векселей - 15,6 %. По ОАО “Газпром” на расчеты в неденежной форме приходилось около 47 %, РАО “ЕЭС России” - 71 %, МПС России – 48 %, ОАО “Аэрофлот - российские международные авиалинии” - около 25 % продукции и услуг. Это свидетельствует о существенной недостаточности оборотного капитала, возникшей вследствие его резкого обесценения после либерализации цен в 1992 году. Проводившаяся кредитно-денежная политика, направленная на ограничение роста денежной массы, препятствовала восполнению утраченных оборотных средств, способствуя тем самым росту неплатежей между хозяйствующими субъектами, замещению денежных расчетов бартером, векселями, зачетами и всевозможными денежными суррогатами.

В январе-ноябре 1999 года рост денежной массы составил 139,4 % при 100,9 % в 1998 году. Однако степень монетизации экономики Российской Федерации по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой остается крайне незначительной. По предварительному расчету, за 1999 год коэффициент монетизации составил около 15 %, тогда как в странах с развитой рыночной экономикой этот показатель колеблется от 70 % до 110 %. Нерешенность проблемы насыщения реального сектора экономики денежной массой создает в стране ущербную экономическую среду, в которой невозможен реальный экономический рост и улучшение качества жизни населения. В то же время в объеме денежной массы, обслуживающей хозяйственный оборот в 1999 году, более трети составляли наличные деньги (в странах с развитой рыночной экономикой удельный вес наличных денег не превышает 7-9 %), что при отсутствии должного контроля со стороны государства за денежным обращением способствует их уходу в теневую экономику и уклонению от уплаты налогов. Вместе с тем более 40 % недостающей денежной массы выражено в долларовом эквиваленте и обращается в сфере теневого бизнеса, а также используется в качестве накопления у определенной части населения. Для конвертации этих средств в рублевую массу потребуется длительное время.

Недостаток денежной массы, необходимой для нормального функционирования экономики и дальнейшего ее продвижения к цивилизованному рынку, должен быть восполнен за счет широкомасштабной эмиссии. При этом в целях предотвращения увода дополнительных денежных средств в теневой оборот указанная эмиссия должна носить целевой характер. Она может быть направлена через Бюджет развития Российской Федерации на финансирование быстрокупаемых и высокоэффективных инвестиционных проектов, а также для стимулирования вложений населения в жилищное строительство, развитие фермерских хозяйств, платные формы получения высшего образования, что в свою очередь будет способствовать развитию взаимосвязанных сфер деятельности. Кроме того, эти средства могут быть использованы в качестве кредитных ресурсов, предоставляемых налогоплательщикам для уплаты задолженности по налоговым платежам.

В 1999 году сохранились организационные и другие субъективные факторы, негативно влияющие на собираемость налогов и формирование доходов федерального бюджета. Проверки, проведенные Счетной палатой в 1999 году, показали, что в стране функционирует и продолжает развиваться система уклонения от уплаты налогов, охватившая в настоящее время все сферы экономики и большинство налогоплательщиков. Многие предприятия и организации не рассчитываются по своим обязательствам с государством путем сокрытия доходов и других объектов налогообложения либо, формально объявляя свои доходы и имущество, не платят налоги из-за искусственно созданного отсутствия у них денежных средств на расчетных счетах, либо путем направления финансовых потоков в зоны, находящиеся вне контроля налоговых органов. Принимаемые налоговыми органами меры по усилению контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения платежей в бюджет при их определенном позитивном воздействии на налогоплательщиков не обеспечивают коренного решения задачи укрепления налоговой дисциплины. Сохраняются также определенные пробелы в налоговом законодательстве, нормативная неурегулированность отдельных этапов и элементов налогового процесса, не устраненные, а по ряду вопросов даже обострившиеся после принятия части первой Налогового кодекса Российской Федерации проблемы. Имеет место также неоправданный перекокс налоговых правоотношений в пользу налогоплательщиков, ослабляющий и без того низкую налоговую дисциплину.

По предварительным данным, по налоговым доходам, контролируемым МНС России, уровень собираемости, фактически сложившийся по налогу на добавленную стоимость, составил около 54 % против 69 %, заложенных в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год, по налогу на прибыль – 71 % против 75 %, акцизам на алкогольную продукцию – 64 % против 87 %, нефть, включая газовый конденсат, - около 59 % против 90 % соответственно.

Необходима реализация специальной программы мероприятий по повышению уровня собираемости налогов, предусматривающей комплекс решительных мер по всей совокупности вопросов укрепления налоговой дисциплины и повышения уровня собираемости налогов.

Дополнительные резервы повышения уровня собираемости налогов связаны также с повышением качества расчетов отдельных налоговых платежей, включаемых в проект федерального бюджета на очередной финансовый год. Счетная палата неоднократно высказывала мнение об изменении методологии бюджетного планирования, в частности, о необходимости при определении размеров отдельных налоговых доходов исходить из полной (100 %) собираемости. Анализ ежегодно представляемых в Федеральное Собрание Российской Федерации материалов к проектам федерального бюджета на очередной финансовый год показывает, что размер отдельных видов налогов определяется на основе заниженных показателей по собираемости, тем самым налогоплательщики поощряются к неисполнению ими своих обязательств перед государством, установленных действующим законодательством.

Так, в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год по акцизам на алкогольную продукцию показатель собираемости был предусмотрен на уровне 87 %, акцизам на бензин автомобильный – 60 %, тогда как по этим видам налогов уровень собираемости должен был предусматриваться не ниже чем 100 %, поскольку эта продукция реализуется за наличные деньги. Низкий процент собираемости был предусмотрен также и по акцизам на природный газ – 63 %, нефть – 90%, налогу на покупку денежных знаков и платежных документов – 70 % и ряду других налоговых доходов. В целом расчеты показывают, что при повышении уровня собираемости по налоговым платежам, контролируемым МНС России, до 100 % объем предусмотренных в бюджете на 1999 год доходов можно было бы увеличить до 95-100 млрд. рублей.

Одной из причин низкой собираемости налогов является уклонение налогоплательщиков от постановки на учет в налоговых органах и укрывательство своей деятельности, что по-прежнему носит массовый характер. В связи с этим требуется усилить работу по учету налогоплательщиков и их деятельности. В целом по стране половина налогоплательщиков, зарегистрированных в государственных органах в установленном порядке, не встает на налоговый учет, не проходит переучет, представляет так называемую нулевую отчетность или вообще не представляет установленную отчетность. По экспертной оценке, потери бюджетов всех уровней в связи с уклонением налогоплательщиков от постановки на налоговый учет только по пяти регионам Российской Федерации, где Счетной палатой проверялся этот вопрос в 1999 году, составили около 250 млн. рублей.

В определенной мере такое значительное количество предприятий и организаций, не вставших на налоговый учет и не представляющих налоговую отчетность, является следствием недостаточной проработанности многих нормативно-правовых вопросов, связанных с государственной регистрацией юридических лиц, отсутствием специального федерального закона о государственной регистрации юридических лиц, а также сохраняющихся недостатков в регламентировании постановки на налоговый учет, и в частности, отсутствием в налоговом законодательстве нормы, устанавливающей, что постановка предприятия на налоговый учет производится по месту нахождения большей части его основных фондов и осуществления большей части финансово-хозяйственной деятельности.

В соответствии со статьей 51 Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица подлежат регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Однако такой закон до настоящего времени не принят. Как показывают результаты проверок Счетной палаты, отсутствие специальных правовых норм, регулирующих регистрацию юридических лиц, порождает многочисленные случаи регистрации организаций по одному юридическому адресу. При этом многие из этих организаций имеют недоимку по налоговым платежам.

Также следует отметить, что процедура ликвидации предприятий неоправданно усложнена. Предприятия зачастую не доводят ее до конца и числятся в налоговых органах в стадии ликвидации длительное время. При этом действующим законодательством не предусмотрены меры ответственности юридических лиц, не осуществляющих хозяйственную деятельность в течение длительного времени и не прошедших процедуру ликвидации.

С целью усиления контроля за налогообложением и повышения уровня собираемости налогов необходимо принять специальный федеральный закон о государственной регистрации предприятий, в котором должны быть четко регламентированы требования по срокам и месту регистрации хозяйствующих субъектов, порядок постановки их на налоговый учет, определены меры ответственности за предоставление регистрирующим, налоговым и другим контролирующим органам недостоверных сведений об организационно-правовом статусе регистрируемых юридических лиц, их финансово-хозяйственной деятельности, а также за предоставление этих сведений не в полном объеме и в искаженной форме, или непредоставление сведений об изменении положения юридических лиц.

Пробелы в законодательстве по вопросам государственной регистрации проявляются и в связи с деятельностью малых предприятий. В соответствии с Законом Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» малые предприятия, осуществляющие определенные виды работ и услуг, в первые два года работы не уплачивают налог на прибыль при условии, если выручка от указанных видов деятельности превышает 70 % общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг). На третий и четвертый годы работы эти предприятия уплачивают налог на прибыль соответственно в размерах 25 % и 50 % от установленной ставки налога, если выручка от указанных выше видов деятельности составляет свыше 90 % общей суммы выручки от реализации продукции (работ, услуг).

Как показывают проверки, получаемые льготы по налогу на прибыль зачастую не используются на цели развития малого бизнеса и совершенствования производства. После окончания срока действия указанных выше льгот многие такие предприятия сворачивают свою деятельность или начинают представлять в налоговые органы «нулевую» отчетность. Одновременно с этим владельцы предприятий, имея задолженность перед бюджетами всех уровней, осуществляют регистрацию новых фирм со статусом малого предприятия, порой в

одной и той же налоговой инспекции, и получают налоговые льготы как малые предприятия уже по вновь зарегистрированным фирмам.

С целью пресечения существующей порочной практики нецелевого использования льготы по налогу на прибыль, предоставленной для малого бизнеса, необходимо внесение соответствующих поправок в действующее законодательство. Механизм предоставления таких льгот должен носить исключительно целевой характер и преследовать цели стимулирования и развития этой сферы экономической деятельности, а также предусматривать меры ответственности за ненадлежащее использование предоставленных льгот.

Повышения собираемости налогов можно достигнуть также путем перекрытия каналов сокрытия доходов и уклонения от уплаты налогов в банковской системе. Как показывают проверки, многими кредитными организациями нарушаются режимы операций по счетам предприятий, осуществляются совместно с предприятиями различные операции по выводу их из-под контроля налоговых органов и искусственному созданию ситуации неплатежеспособности. Сохраняется правовая неурегулированность многих вопросов банковского обслуживания налоговых платежей. Недобросовестные налогоплательщики, используя пробелы в действующем законодательстве, сознательно продолжали перечислять платежи через проблемные банки, в результате чего платежи не попадали в бюджет. Работа по реструктуризации банковской системы и совершенствованию порядка исполнения банками обязанностей по перечислению налоговых платежей в бюджет в 1999 году проводилась малоэффективно.

При проверках повсеместно выявляются многочисленные случаи задержек исполнения поручений налогоплательщиков, а также инкассовых поручений налоговых органов на перечисление платежей в бюджет, в том числе и при наличии средств на счетах кредитных организаций и клиентов.

В то же время налоговыми органами не принимаются эффективные меры по пресечению фактов нарушений исполнительской дисциплины кредитными организациями, не иницируется перед правоохранительными органами привлечение руководителей коммерческих банков к ответственности за задержки перечисления платежей в бюджет при наличии средств на счетах кредитных организаций и их клиентов.

В процессе проверок, проведенных Счетной палатой в 1999 году в 8 субъектах Российской Федерации, выявлено, что по вине кредитных организаций только в этих регионах в 1998-1999 годах в бюджеты всех уровней не поступило своевременно около 700 млн. рублей, из них 600 млн. рублей, или 86 % указанных бюджетных доходов, было утрачено безвозвратно в связи с банкротством банков. Значительные потери платежей в бюджет вызваны наличием большого количества убыточных банков.

В соответствии со ст. 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации обязанность налогоплательщика по уплате налогов считается исполненной с момента предъ-

явления в банк платежного поручения. Проверки Счетной палаты свидетельствуют, что многие недобросовестные налогоплательщики стали использовать эту норму для уклонения от уплаты налогов, открывая счета в заведомо неплатежеспособных банках, куда затем сдавали поручения на перечисление налоговых платежей. Указанные поручения банками не выполнялись и платежи в бюджет не поступали, однако банки выдавали предприятиям по существу фиктивные выписки с расчетных счетов о наличии на них средств, достаточных для уплаты налогов и подтверждающие платеж. Ранее в таких случаях налоговые органы, руководствуясь пунктом 3 ст. 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (до принятия Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 12 октября 1998 г. № 24-П о признании этого пункта не соответствующими Конституции Российской Федерации), применяли к налогоплательщикам меры, в том числе принудительного характера, до полного зачисления денежных средств в уплату соответствующего налога. С введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации указанные меры не применяются, в результате чего в бюджеты всех уровней недопоступают значительные суммы налоговых платежей. В Калужской области, например, на период проверки Счетной палатой 36 предприятий области представили в налоговые органы копии платежных поручений с приложением выписок банков с расчетных счетов на сумму 24,5 млн. рублей, которые в бюджет не поступили. Из них 18,2 млн. рублей (74 %) приходятся на банки, находящиеся в г. Москве. Тем не менее в соответствии со ст. 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации эти предприятия считаются выполнившими свои налоговые обязательства.

Отдельные банки искусственно создают ситуацию с отсутствием денежных средств на расчетных счетах своих клиентов, зачисляя денежные средства, поступившие в оплату поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), на ссудные счета, минуя расчетные счета, в том числе путем заключения сделок по уступке требования перевода долга, а также зачетом векселей в погашение ссудной задолженности, что становится причиной задержки исполнения платежных инкассовых поручений на перечисления налоговых и других платежей в бюджет.

Территориальные управления Банка России, призванные осуществлять контроль за деятельностью коммерческих банков, сами нарушают налоговое законодательство, не уплачивая установленные налоги.

Одной из причин низкой собираемости налогов является слабый контроль налоговых органов за движением денежных средств по счетам предприятий и организаций. Проверки Счетной палаты свидетельствуют об использовании предприятиями и организациями в расчетах множества счетов в различных банках. Так, АК "АЛРОСА" по состоянию на 1 апреля 1999 года имела 174 различных счета более чем в 40 банках. Следует отметить, что отмена ранее

действующей по Указу Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1212 “О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения” нормы об открытии счетов недоимщиков еще более ослабила контроль за движением денежных средств. Установленная этим Указом норма, обязывающая предприятия-недоимщиков осуществлять все расчеты по погашению задолженности по платежам в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды с одного из рублевых (текущих) счетов - так называемого счета недоимщика, даже при отсутствии мер ответственности за уклонение от открытия такого счета и несоблюдение режима его работы давала реальную возможность для усиления контроля за уплатой налогов.

Серьезной причиной недопоступления средств в бюджет значительной части налогов является отсутствие в стране системы государственного контроля за движением денежной наличности. В 1999 году в результате нерешенности проблемы неплатежей и затянувшегося процесса реструктуризации в банковской сфере существенно расширилось использование в расчетах наличных денег, причем не только для обслуживания розничного, но и оптового товарооборота, что в условиях почти полного отсутствия контроля за налично-денежным обращением ведет к значительным бюджетным потерям. Как и прежде, предприятиями и организациями допускаются многочисленные нарушения установленного порядка использования денежной наличности (превышение установленного лимита остатка денег в кассе и предельного размера расчетов наличностью, расходование поступающей в кассу предприятий выручки без согласования с обслуживающим банком, несоблюдение согласованных с банком условий расходования наличности и др.).

В соответствии с действующим законодательством контроль за соблюдением условий работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций возложен на коммерческие банки. Однако кредитные организации, как правило, осуществляют эту работу формально, будучи в силу специфики своей коммерческой деятельности не заинтересованными в ее проведении, вследствие чего можно с полным основанием говорить об отсутствии контроля за соблюдением юридическими лицами установленного порядка работы с денежной наличностью. Имеют место многочисленные случаи невыполнения банками требований пункта 2.14 Положения о правилах организации наличного денежного обращения на территории Российской Федерации, утвержденного Советом директоров Банка России (протокол от 19 декабря 1997 г. № 47) и предусматривающего проведение проверок предприятий по этим вопросам не реже одного раза в два года.

Пунктом 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 "Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей" установлены меры административной и финансовой ответственности за нарушение предприятиями, учреждениями и организациями порядка ведения

кассовых операций и условий работы с денежной наличностью, которые должны применяться налоговыми органами в случае предоставления соответствующей информации коммерческими банками и другими организациями. Однако многие кредитные организации зачастую скрывают от налоговых органов материалы своих проверок. Как показала проверка Счетной палаты, Псковским региональным филиалом АКБ “СБС-АГРО” в 1998 году и 1 полугодии 1999 года были выявлены нарушения порядка работы с денежной наличностью на сумму, превышающую 4 млн. рублей, однако материалы в налоговые органы для принятия решений о взыскании штрафных санкций не направлялись, в результате нарушителям не были предъявлены штрафные санкции в размере 12 млн. рублей, подлежащие в соответствии с действующим законодательством зачислению в федеральный бюджет.

В 1999 году по-прежнему вне государственного контроля продолжал осуществляться огромный оборот наличных денег в сфере розничной и оптовой торговли. Проверки показывают, что в настоящее время лишь 70 % розничного товарооборота осуществляется с использованием кассовых аппаратов. При этом значительная часть контрольно-кассовых машин не отвечает требованиям контроля за достоверностью данных о денежной выручке, что еще больше снижает объем розничного товарооборота, реально охваченного контролем наличной денежной выручки. Практически без применения контрольно-кассовых машин осуществляется торговля на вещевых, смешанных и продовольственных рынках, на которых в различные месяцы, по данным Госкомстата России, в 1999 году реализовалось до трети товаров от общего объема розничного товарооборота, т.е. 41-42 млрд. рублей ежемесячно, а также велась городская торговля с нестационарных торговых мест.

При этом законодательный акт, регламентирующий порядок контроля за налично-денежным обращением, - Закон Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” во многом устарел и не учитывает новые аспекты развивающегося рынка, а также не определяет в необходимом объеме права и функции налоговых органов по контролю за применением контрольно-кассовых машин. В связи с этим его необходимо пересмотреть.

Федеральные органы исполнительной власти, руководствуясь текущими интересами, рядом своих действий создают в стране атмосферу правового нигилизма, нарушая действующие налоговые законы и разрушая тем самым основные принципы налогообложения. В 1999 году была продолжена практика заключения незаконных соглашений МНС России с крупными налогоплательщиками об уплате налогов исходя не из буквы закона, а из согласованных (причем, неизвестно на каких принципах) сумм налоговых платежей. В результате федеральный бюджет несет значительные потери, подрываются нормы налогового права и правовая дисциплина. По существу, подобная практика означает подчинение федеральных структур исполнительной власти крупным корпорациям в вопросах налогообложения.

Так, в нарушение статьи 23 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой налогоплательщики обязаны уплачивать законно установленные налоги, исчисленные на основании налоговых деклараций, ОАО "Газпром" в 1999 году производило платежи не по их начислениям, а в соответствии с соглашением, заключенным с МНС России, Минфином России, Минтопэнерго России и утвержденным 27 января 1999 года Правительством Российской Федерации. Этим соглашением предусмотрено, что ОАО "Газпром" в течение 1999 года должно обеспечивать уплату налогов и сборов в федеральный бюджет, включая предприятия и организации системы ОАО "Газпром", на сумму не менее 61,4 млрд. рублей (денежными средствами). Указанная сумма налогов и сборов была рассчитана самим ОАО "Газпром", с МНС России были согласованы лишь размеры базовых показателей (объемов товарного газа на экспорт, его средней цены и средневзвешенного обменного курса рубля). При этом объем налоговых платежей был определен только по акцизу на природный газ, несмотря на то что ОАО "Газпром" и его предприятия должны уплачивать в федеральный бюджет наряду с акцизом также налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и другие налоговые платежи. Кроме того, соглашением было предусмотрено, что МНС России берет на себя обязательства не применять до 2000 года мер принудительного взыскания недоимки по налоговым платежам и сборам, в том числе в форме обращения взыскания на имущество ОАО "Газпром" и его предприятий и организаций, что также грубо нарушает положения части первой Налогового кодекса Российской Федерации. Соглашение содержит также ряд других положений, противоречащих действующему налоговому и бюджетному законодательству.

Экспертным расчетом, произведенным Счетной палатой в ходе проверки действия указанного соглашения, установлено, что только сумма акциза на природный газ, исходя из ставок, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 1999 г. № 81 "О ставках акциза на природный газ", объемных показателей и суммы налога на добавленную стоимость по газу, реализуемому за рубежом, должны были составить более 80 млрд. рублей, что на 15-20 млрд. рублей больше суммы налогов, предусмотренной соглашением. Следует отметить, что в 1999 году МНС России, не оформив вовремя расчеты по корректировке сумм налоговых платежей и не решив вопрос о получении от ОАО "Газпром" суммы, доначисленной в связи с уточнением расчетов на 0,5 млрд. рублей, дважды в течение года обращалось к последнему с просьбой (без каких-либо обоснований и расчетов) дополнительно перечислить в федеральный бюджет в июне 1999 года 900 млн. рублей и в августе 1999 года - 100 млн. рублей.

Соглашение уже проверялось ранее Счетной палатой на предмет его соответствия действующему налоговому и бюджетному законодательству. В заключении, направленном 18 мая 1999 года Председателю Правительства Российской Федерации, было отмечено, что соглашение полностью противоречит Налоговому кодексу Российской Федерации, частью

первой которого установлена система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, а также установлены общие принципы налогообложения в Российской Федерации. Кроме того, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации Счетной палатой было направлено информационное письмо по данному заключению с просьбой дать правовую оценку действиям федеральных органов исполнительной власти по принятию соглашения. Несмотря на это, указанное соглашение продолжало действовать.

В результате действия этого соглашения недоимка по платежам в федеральный бюджет по состоянию на 1 ноября 1999 года по ОАО “Газпром” составила 30,8 млрд. рублей и возросла с начала года почти в 2 раза. Контроль за выполнением основных положений соглашения, т.е. за уплатой ОАО “Газпром” и его предприятиями налогов и платежей в бюджет, со стороны МНС России и его региональных органов практически полностью отсутствует, так как в соглашении заранее определены твердые суммы налогов и платежей, которые ОАО “Газпром” и его предприятия должны уплатить в федеральный бюджет. При этом, как показали проверки Счетной палаты, в системе ОАО “Газпром” в 1999 году не проводилась надлежащая работа по снижению внутрисистемной дебиторской задолженности, что позволило бы увеличить налогооблагаемую базу и, соответственно, поступления в бюджет.

Подобная практика заключения незаконных индивидуальных налоговых соглашений имела место в 1999 году с МПС России и РАО “ЕЭС России”.

Значительные финансовые потери несет федеральный бюджет в связи с несоблюдением органами федерального казначейства установленных ежегодно федеральными законами о федеральном бюджете нормативов зачисления регулирующих налогов в бюджеты различных уровней. Нарушения бюджетного законодательства в этой части имеют место на территории большинства субъектов Российской Федерации. При этом отклонения происходят в большинстве случаев не в пользу федерального бюджета. Так, доля зачисления в федеральный бюджет платежей по налогу на добавленную стоимость в 1999 году в некоторых регионах колебалась от 50 % до 60 % вместо установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” на I квартал 75 % и 85 % - на II-IV кварталы. Доля зачисления в федеральный бюджет платежей по налогу на прибыль находится на уровне 25-30 % при установленной действующим законодательством федеральной доли этого налога - 36,7 процента.

К числу факторов, влияющих на фактическое распределение налоговых платежей по бюджетам различных уровней, относится продолжающаяся практика проведения различного рода зачетов, особенно на региональном и местном уровнях, и предоставление отсрочек платежей.

Наиболее значительное отклонение фактического распределения налогов от нормативов, установленных в федеральных законах о федеральном бюджете по уровням бюджетной системы, имеется в Республике Башкортостан и Республике Татарстан, где на протяжении ряда лет межбюджетные отношения между федеральным бюджетом и бюджетами этих рес-

публик не соответствовали нормам налогового и бюджетного законодательства. При отмене указанных соглашений, о чем неоднократно ставила вопрос Счетная палата, федеральный бюджет мог бы дополнительно получить в 1999 году только по Республике Башкортостан налога на добавленную стоимость более чем на 800 млн. рублей, акцизов - до 3 млрд. рублей. А потери федерального бюджета по Республике Татарстан в результате указанных нарушений федерального налогового и бюджетного законодательства в 1999 году составили около 4,5 млрд. рублей.

При проверках в регионах выявляются факты нарушений установленного порядка распределения налоговых платежей по бюджетам различных уровней путем направления налогоплательщиками регулирующих налогов напрямую в местные бюджеты, минуя распределительные счета органов федерального казначейства. В Кемеровской области в I квартале 1999 года в областной бюджет был зачислен налог на добавленную стоимость по Кемеровской железной дороге в сумме 50 млн. рублей, подлежащий зачислению в федеральный бюджет. По состоянию на 1 мая 1999 года после регулировки, проведенной органами федерального казначейства, по этим платежам осталась задолженность в федеральный бюджет в сумме 29 млн. рублей.

Значительные резервы пополнения доходной части федерального бюджета заложены в усилении контроля за функционированием рынка алкогольной продукции. В 1999 году доходы федерального бюджета от обложения акцизами этой продукции составили, по предварительным данным, 11,6 млрд. рублей, или 16,6 % от общего объема акцизов (в 1998 году - 11,3 %).

Несмотря на осуществляемые меры по государственному регулированию производства, оборота и реализации спирта и алкогольной продукции, потенциальные возможности наращивания налоговых поступлений в бюджет от этих сфер деятельности реализуются далеко не полностью. Недостатки действующего законодательства по государственному регулированию производства и оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, низкая эффективность мер, принимаемых Правительством Российской Федерации по его совершенствованию, недостаточно продуманная налоговая и ценовая политика, отсутствие действенного контроля за состоянием алкогольного рынка приводят к тому, что спрос внутреннего рынка на водку и ликероводочные изделия, составляющий, по экспертной оценке, 218 млн. декалитров, более чем на 40 % удовлетворяется за счет нелегальной и фальсифицированной продукции. Ежегодные потери бюджета оцениваются более чем в 20 млрд. рублей, в том числе федерального бюджета - свыше 10 млрд. рублей.

Проверки Счетной палаты выявили в 1999 году серьезные недостатки практически по всем направлениям работы по государственному регулированию этой сферы деятельности. Эти недостатки проявляются уже на стадии разработки прогнозных показателей по производству спирта и алкогольной продукции, являющихся основой для формирования доходной

базы бюджета в части поступления акцизов на указанную продукцию. Недостаточная ответственность Минэкономики России и Минсельхозпрода России за обоснованность составления этих прогнозов приводит к систематическому их невыполнению.

Как и в прошлые годы, в истекшем году продолжалась практика выдачи МНС России большого количества лицензий вновь организованным предприятиям, без учета уровня использования действующих мощностей, потребности регионов в алкогольной продукции. Существующие мощности на предприятиях по выпуску этилового спирта из пищевого сырья и алкогольной продукции используются неудовлетворительно.

В 1999 году оставался неотрегулированным вопрос о выдаче лицензий на производство, хранение и поставки спиртосодержащей непищевой продукции, а также другие виды производственной деятельности, при осуществлении которых в качестве сырья или вспомогательного материала используется этиловый спирт. В соответствии с Федеральным законом от 7 января 1999 г. № 18-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции” лицензии на эту деятельность должны выдаваться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Однако указанный порядок в истекшем году установлен не был, в результате чего не было обеспечено единообразие законодательной базы в части лицензирования деятельности по производству и обороту этилового спирта из всех видов сырья, алкогольной и спиртосодержащей (пищевой и непищевой) продукции, что является одной из причин резкого падения объемов производства этилового спирта из непищевого сырья, облагаемого акцизами, и увеличения производства спиртосодержащей непищевой продукции, не облагаемой акцизами. Отсутствие государственного контроля за выпуском и использованием спиртосодержащей денатурированной продукции позволяет использовать ее для производства фальсифицированных водки и ликероводочных изделий.

В некоторых регионах Российской Федерации в 1999 году продолжало нарушаться налоговое и бюджетное законодательства в части уплаты и зачисления в федеральный бюджет налогов на алкогольную продукцию. При этом федеральные органы исполнительной власти не принимали необходимых мер по пресечению такого положения. Так, более двух лет в Республике Татарстан действовала система взимания акцизов на алкогольную продукцию, не соответствующая федеральному законодательству, при которой акцизная нагрузка была в 1,8 раза ниже установленной федеральными законами (собранные платежи по акцизам на спирт в соответствии с соглашением между Правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан, заключенным 15 февраля 1994 года, полностью поступают в бюджет Республики Татарстан), в результате чего недопоступление акцизов в 1997-1998 годах в федеральный бюджет составило более 1 млрд. рублей. Следует отметить, что решение о приведении ставок акцизов в соответствие с федеральным законодательством принято Прави-

тельством Республики Татарстан только 5 апреля 1999 года, при этом взимание акцизов производится на территории Республики Татарстан по-прежнему только со спирта. Не перечисляются в федеральный бюджет акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия с территории Республики Башкортостан.

Анализ выполнения постановлений, принятых Правительством Российской Федерации в 1999 году и направленных на ужесточение контроля за алкогольным рынком, показал, что в значительной степени из-за ведомственных проволочек ни одно из них полностью не реализовано, что свидетельствует о необходимости создания единого органа, осуществляющего комплексное решение вопросов государственного регулирования производства и оборота спирта и алкогольной продукции. Кроме того, в результате передачи МНС России функций, ранее выполняемых Росалкогольмонополией, сложилось положение, когда один и тот же орган исполнительной власти обязан осуществлять контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогов, которые зависят от устойчивой работы предприятий, и одновременно применять к ним санкции за нарушения технологического процесса и условий лицензирования, вплоть до аннулирования лицензий и остановки производства.

Как и прежде, в истекшем году производство алкогольной продукции и поступление платежей в бюджет сдерживали недостатки в обеспечении предприятий-изготовителей алкогольной продукции специальными марками для маркировки выпускаемой продукции. Это во многом связано с тем, что вместо осуществления действенного контроля за использованием специальных марок Минфин России и МНС России уменьшают заявки субъектов Российской Федерации, формируемые региональными налоговыми органами, и увеличивают градацию емкостей тары, объясняя это необходимостью ужесточения борьбы с нелегальным производством. Минфин России и находящееся в его ведении объединение "Гознак" при формировании себестоимости и цены на специальные марки для маркировки алкогольной продукции значительно завышали затраты на их изготовление, что позволило предприятиям-изготовителям необоснованно только в первом полугодии 1999 года достичь экономии при изготовлении этих марок для маркировки крепких алкогольных напитков на 38,5 % и алкогольной продукции - на 33,2 % и получить рентабельность, соответственно, 47,7 % и 72,5 %. Необоснованно полученная разница в ценах на специальные марки осталась на счетах Минфина России, порядок ее использования не установлен. Несмотря на наличие финансовых средств, поступивших от субъектов Российской Федерации, расчеты Минфина России с объединением "Гознак" за специальные марки производились нерегулярно, без учета реальной задолженности. Контроль за полнотой и своевременностью перечисления денежных средств субъектами Российской Федерации за проданные марки Минфином России не осуществлялся.

Значительные бюджетные потери в 1999 году имели место в связи с действием налоговых льгот в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Нормы

Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 “О закрытом административно-территориальном образовании” предусматривают, что все налоги и сборы, поступающие с территорий ЗАТО, зачисляются в доходы их бюджетов, а органы местного самоуправления имеют право предоставлять предприятиям и организациям, зарегистрировавшимся на территории ЗАТО в качестве налогоплательщиков, дополнительные налоговые льготы. Это противоречит общим принципам налогового законодательства и по существу предоставляет легализованную возможность уклонения от уплаты налогов. Кроме того, предоставление дополнительных налоговых льгот предприятиям и организациям, зарегистрированным в налоговых органах ЗАТО, но находящимся вне их территории, приводит к оттоку их как налогоплательщиков с территорий других субъектов Российской Федерации.

Проверки, проведенные Счетной палатой в 1999 году в ЗАТО г. Саров (Нижегородская область), показали, что налоговые льготы предоставлялись преимущественно предприятиям, не находящимся и не функционирующим на территории инвестиционной зоны, созданной в границах этого закрытого территориального образования. Из 199 предприятий, зарегистрированных в инвестиционной зоне г. Саров, лишь 37 предприятий, или 19 %, расположены и осуществляют свою финансово-хозяйственную деятельность на территории этой зоны. Остальные налогоплательщики, числящиеся по месту своей регистрации в ЗАТО, находятся и занимаются финансово-хозяйственной деятельностью, связанной в основном с оптово-розничной торговлей, на территории других регионов. При этом по 33 предприятиям и организациям, зарегистрированным в качестве участников инвестиционной зоны ЗАТО г. Саров, но находящимся и осуществляющим хозяйственную деятельность на территории других субъектов Российской Федерации, информации в налоговой инспекции г. Саров не имелось, и они фактически находились вне налогового контроля. Кроме того, льготы таким предприятиям предоставлялись в виде частичного или полного освобождения от уплаты ряда налогов (включая налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и другие федеральные налоги), а также инвестиционного налогового кредита.

Федеральными законами от 31 июля 1998 г. № 144-ФЗ и от 2 апреля 1999 г. № 67-ФЗ в законодательные акты о закрытых административно-территориальных образованиях внесены изменения и дополнения, которые не устранили полностью существующие недостатки законодательства в части налогообложения. По-прежнему оно не предусматривает зачисление в федеральный бюджет предприятиями и организациями, зарегистрированными в ЗАТО, соответствующей доли федеральных налогов и сборов, устанавливаемой в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной год.

Вопрос о необходимости кардинального изменения положения с уплатой налогов в ЗАТО был вновь поставлен Счетной палатой в заключении на проект федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” и нашел положительное решение при принятии закона о бюджете на 2000 год. Однако указанный Федеральный закон регулирует бюджетные вопросы только на один год, в связи с чем необходимо внесение изменений в Закон Российской

Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 в части исключения из него положений, согласно которым в доходы бюджетов закрытых административно-территориальных образований направляются федеральные налоги в доле, зачисляемой в федеральный бюджет.

**4.1.2. В январе-декабре 1999 года поступление налогов и других обязательных платежей в федеральный бюджет, контролируемых Государственным таможенным комитетом Российской Федерации, составило 169352,6 млн. рублей, или 102,1 % от годового бюджетного задания.**

Указанный уровень исполнения по данным видам налогов (при среднем уровне исполнения федерального бюджета по налоговым доходам 126,7 % к бюджетным заданиям на год) объясняется значительным уменьшением объемов импортируемых товаров из-за снижения покупательского спроса на внутреннем рынке. В связи с этим уровень исполнения бюджетного задания на 1999 год по акцизам на импортируемые товары составил всего 68,6 %, или 3465,5 млн. рублей, по ввозным пошлинам - 78,3 %, или 47376,9 млн. рублей.

Общий объем импорта России по сравнению с соответствующим периодом 1998 года сократился на 34 %, в том числе из стран дальнего зарубежья – на 35,2 %, из стран СНГ – на 30,5 процента.

По сравнению с соответствующим периодом 1998 года импорт машин и оборудования снизился на 40,0 %, алкогольных и безалкогольных напитков – в 3,3 раза, мяса птицы – в 3,7 раза, медикаментов – на 48,0 процента.

В товарной структуре импорта значительную долю составляют машины и оборудование – 36,4 %, продовольственные товары – 29,0 %, продукция химической продукции – 16,5 процента.

При снижении импорта в целях компенсации ожидаемых потерь в доходах федерального бюджета, получаемых от ввозных пошлин и других сборов, взимаемых при импорте, Правительство Российской Федерации постановлениями от 4 января 1999 г. №17 и от 12 июля 1999 г. № 798 ввело экспортные пошлины и утвердило ставки вывозных таможенных пошлин на некоторые виды товаров, вывозимых с территории Российской Федерации (различные виды минерального сырья и нефтепродуктов, отходы и лом черных и цветных металлов, лесоматериалы), что способствовало увеличению налоговых поступлений при экспорте товаров. Их доля в общем объеме налогов и других обязательных платежей, контролируемых ГТК России, составила в январе-декабре 1999 года 22,9 процента.

Вывозные таможенные пошлины за январь-декабрь 1999 года составили 38791,5 млн. рублей, или 126,0 % от годового назначения.

Общий объем экспорта России по сравнению с соответствующим периодом 1998 года сократился на 2,8 %. Это снижение произошло в основном за счет сокращения экспорта в страны СНГ на 25,6 %. При этом экспорт в страны дальнего зарубежья возрос на 2,7 процента.

В экспорте в страны дальнего зарубежья традиционно преобладали поставки продукции топливно-энергетического комплекса, на долю которых пришлось 42,4% всего экспорта страны. Удельный вес металлов и изделий из них составил 23%, машиностроительной продукции – 9,2%, продукции химической промышленности – 8,2%.

Экспорт топливно-энергетических ресурсов товаров по сравнению с 1998 годом возрос по стоимости на 8%, главным образом за счет увеличения средних экспортных цен на эти товары. Определяющее значение в этом сыграл значительный рост цен на нефть (на 38% по сравнению с их средним уровнем 1998 года) и на нефтепродукты (на 13%). При этом физические объемы экспорта нефти и нефтепродуктов снизились соответственно на 3% и 6%, а поставки природного газа возросли на 5%, каменного угля – на 19%.

В связи с этим поступившие в доход федерального бюджета средства от акциза на экспорт нефти (включая стабилизированный газовый конденсат), контролируемого ГТК России, превысили уровень 1998 года на 2,5 % и составили 7533,3 млн. рублей. Выполнение годового бюджетного назначения на 1999 год по данному показателю составило 107,0 процента.

В экспорте в страны СНГ ведущую роль по-прежнему играют товары топливно-энергетического комплекса – 57% всего экспорта в эти страны. Удельный вес экспорта машин и оборудования составил 18,6%, продукции химической промышленности – 8,5%.

Поставки природного газа в страны СНГ сократились на 9%, нефти – на 4%, черных металлов – на 46%, машин и оборудования – на 22%. Возрос экспорт нефтепродуктов – на 20%, каменного угля – на 6%, синтетического каучука – на 89 процентов.

**4.2. В январе-декабре 1999 года неналоговых доходов в федеральный бюджет поступило в размере 43193,6 млн. рублей, или 130,8 % от установленного объема на год:**

| Наименование показателей   | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |                    | Структура (в % к общей сумме доходов федер. бюджета) |                  | Отклонение (гр. 3 - гр. 2) |
|--|---------------------------------|-----------------------|--------------------|--|------------------|----------------------------|
|  |                                 | сумма                 | в процентах к году | утверждено на год                                    | исполнено за год |                            |
|  |                                 |                       |                    |  |                  |                            |
| 1  | 2                               | 3                     | 4                  | 5  | 6                | 7                          |
| Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности | 7 908,4                         | 8 967,0               | 113,4              | 1,67   | 1,50             | 1 058,6                    |
| в том числе:   |                                 |                       |                    |  |                  |                            |
| перечисление прибыли Центрального банка Российской Федерации                           | 1 000,0                         | 0,0                   | 0,0                | 0,21   | 0,00             | -1 000,0                   |
| дивиденды по акциям, принадлежащим государству   | 1 500,0                         | 835,0                 | 55,7               | 0,32   | 0,14             | -665,0                     |
| доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности       | 4 113,4                         | 2 165,0               | 52,6               | 0,87   | 0,36             | -1 948,4                   |
| консульский сбор в рублевом исчислении   | 180,0                           | 90,0                  | 50,0               | 0,04   | 0,02             | -90,0                      |
| доходы от проведения всероссийских государственных лотерей                             | 500,0                           | 0,0                   | 0,0                | 0,11   | 0,00             | -500,0                     |
| прочие поступления   | 615,0                           | 5 877,0               | 955,6              | 0,13   | 0,99             | 5 262,0                    |
| Доходы от внешнеэкономической деятельности   | 23 300,1                        | 28 963,0              | 124,3              | 4,92   | 4,86             | 5 662,9                    |
| Прочие неналоговые доходы  | 1 804,4                         | 664,9                 | 36,8               | 0,38   | 0,11             | -1 139,5                   |

Доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности в январе-декабре 1999 года поступили в размере 8967,0 млн. рублей, или 113,4 % от годового объема.

Федеральным законом "О федеральном бюджета на 1999 год" годовое задание по перечислению **прибыли Центральным банком Российской Федерации** предусмотрено в объеме 1000,0 млн. рублей. Прибыль Банка России в доходы федерального бюджета в январе-декабре 1999 года не перечислялась в связи с тем, что отчет Банка России за 1998 год утвержден Советом директоров с убытками в размере 27829,0 млн. рублей. Такое положение в значительной степени является следствием самостоятельно определяемой Банком России учетной политики, позволяющей не учитывать ряд фактически полученных им доходов и осуществлять расходы на свое содержание по нормативам выше установленных для федеральных органов исполнительной власти.

**Дивиденды по акциям, принадлежащим государству**, в январе-декабре 1999 года составили 835,0 млн. рублей, или 55,7 % от годового бюджетного назначения. При этом поступления со счетов территориальных органов федерального казначейства осуществлялись по регионам в течение года крайне неравномерно и составили за 1999 год 225,0 млн. рублей, или 26,9 % от всех поступлений.

За январь-декабрь 1999 года, по данным Мингосимущества России, дивиденды поступили от 520 акционерных обществ из 3896, имеющих пакеты государственных акций, при этом 81,5 % поступлений дивидендов в федеральный бюджет обеспечили 19 плательщиков. Из них ОАО "Газпром" перечислил 272,5 млн. рублей, АК "Транснефть" - 126,0 млн. рублей и РАО "ЕЭС России" - 75,3 млн. рублей, что обеспечило 56,7 % всех поступлений по данной статье бюджетной классификации.

В январе-декабре 1999 года **доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности**, составили 2165,0 млн. рублей, или 52,6 %, из них 1465,0 млн. рублей, или 67,7 %, оставлено в соответствии со ст. 30 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" в распоряжении министерств и ведомств, имеющих льготы по арендной плате для использования ее в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы сверх сумм, установленных ведомственной структурой расходов федерального бюджета.

В 1999 году около 30 % поступлений в доход федерального бюджета по статье "Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности" получено через региональные управления федерального казначейства. Не поступали доходы от аренды от Республики Башкортостан, Ингушской Республики и Корякского автономного округа.

**Из прочих поступлений от использования государственной собственности** 96,6 % составляет перечисление части прибыли, приходящейся на долю Российской Федерации, Российско-Вьетнамским совместным

предприятием “ВьетСовПьетро”. За январь-декабрь 1999 года эти платежи в федеральный бюджет составили 5675,0 млн. рублей, что в 6,8 раза превышает дивиденды по акциям, принадлежащим государству, поступившие в доход федерального бюджета от акционерных обществ, имеющих пакеты государственных акций.

Анализ исполнения федерального бюджета по доходам от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности свидетельствует о том, что государство устранилось от управления своей собственностью.

В 1999 году впервые постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 477 Мингосимущество России обязывалось обеспечить поступление **доходов от использования зарубежной собственности**. В федеральном бюджете соответствующие доходы не предусматривались. Фактическое исполнение составило 315,0 млн. рублей.

**Доходы от внешнеэкономической деятельности**, являющиеся основной составляющей неналоговых доходов, достигли 28963,0 млн. рублей, или 124,3 % от задания на год. Данные доходы получены в основном за счет поступления средств от таможенных сборов в объеме 14770,4 млн. рублей, доля которых в общем объеме поступлений по указанной статье составила 51,0 %, от реализации природной компоненты низкообогащенного урана – 6720,4 млн. рублей (23,2 %) и процентов, полученных за пользование кредитами, предоставленными Российской Федерацией, – 5581,2 млн. рублей (19,3 % соответственно).

**4.3. Поступления в доходы целевых бюджетных фондов, включенные в статью 19 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, за январь-декабрь 1999 года составили 46943,1 млн. рублей, или 112,9 % к утвержденному годовому объему.**

Исполнение доходов в разрезе целевых бюджетных фондов представлено в следующей таблице:

| Наименование показателей  | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |                    | Структура (в % к общей сумме доходов цел. бюдж. фондов) |                  | Отклонение (гр. 3 - гр. 2) |
|---|---------------------------------|-----------------------|--------------------|---|------------------|----------------------------|
|   |                                 | сумма                 | в процентах к году | утверждено на год                                       | исполнено за год |                            |
|   |                                 |                       |                    |   |                  |                            |
| 1   | 2                               | 3                     | 4                  | 5   | 6                | 7                          |
| Федеральный дорожный фонд Российской Федерации  | 29 556,0                        | 33 178,1              | 112,3              | 71,11   | 70,68            | 3 622,1                    |
| Федеральный экологический фонд Российской Федерации                                   | 161,4                           | 261,2                 | 161,8              | 0,39  | 0,56             | 99,8                       |
| Фонд развития таможенной системы Российской Федерации                                 | 3 626,1                         | 3 626,1               | 100,0              | 8,72  | 7,72             | 0,0                        |
| Государственный фонд борьбы с преступностью   | 333,0                           | 435,7                 | 130,8              | 0,80  | 0,93             | 102,7                      |
| Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы                             | 3 600,0                         | 6 191,8               | 172,0              | 8,66  | 13,19            | 2 591,8                    |
| Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов                              | 400,0                           | 80,9                  | 20,2               | 0,96  | 0,17             | -319,1                     |
| Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов | 3 887,0                         | 3 169,3               | 81,5               | 9,35  | 6,75             | -717,7                     |

Превышение утвержденных законом о федеральном бюджете доходов Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы на 72,0 % явилось результатом роста отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, производимых пользователями недр, осуществляющими добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных ресурсов. В структуре общего объема отчислений, по данным Министерства

природных ресурсов Российской Федерации, 70 % приходится на нефть, средние цены на которую за 1999 год возросли в 2,6 раза.

Перевыполнение на 61,8 % утвержденных бюджетом на год доходов Федерального экологического фонда Российской Федерации произошло за счет прироста "прочих поступлений" по сравнению с суммой, предусмотренной федеральным бюджетом, на 72, млн.рублей, или в 3,7 раза, а также превышения отчислений территориальных экологических фондов на 26,1 млн. рублей, или 19,0 %, что свидетельствует о снижении доходной базы Фонда в утвержденном федеральном бюджете на 1999 год.

Кроме предусмотренных ст.19 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" доходов федерального бюджета, ст. 81 указанного Закона определено зачисление в целевой бюджетный фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии валютной выручки за поставляемый в США низкообогащенный уран в рамках исполнения обязательств Российской Федерации в области разоружения и контроля над вооружениями в размере 392,0 млн. долларов США, что составляет в рублевом эквиваленте 8428,0 млн. рублей, исходя из курса 21,5 рубля за 1 доллар США, принятого в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год. Фактически за январь-декабрь 1999 года в Фонд поступило 7557,5 млн. рублей, или 89,7 % от установленной суммы на год. Исходя из среднегодового курса рубля по отношению к доллару США (24,67 рубля за 1 доллар США) доходы Федерального фонда Министерства Российской Федерации по атомной энергии составили 306,3 млн. долларов США, или 78,1 % от установленного на год.

Ст. 84 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" установлено, что доходы Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации формируются за счет 45 % суммы налогов и других обязательных платежей, поступивших в 1999 году в федеральный бюджет и целевые бюджетные фонды, дополнительно взысканных Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службой налоговой полиции Российской Федерации в результате проведенной контрольной работы, за исключением штрафов и других санкций, взысканных за нарушение налогового законодательства Российской Федерации. Предельный годовой объем доходов Фонда утвержден на 1999 год в сумме 4635,0 млн. рублей. Фактические поступления за январь-декабрь 1999 года составили 4997,4 млн. рублей, что превышает годовой объем, определенный ст. 84 закона о федеральном бюджете на 1999 год, на 362,4 млн. рублей, или на 7,8 процента.

Процесс утверждения нормативных документов, необходимых для консолидации в 1999 году средств действующих и вновь создаваемых целевых бюджетных фондов в состав федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на

1999 год", не был завершен. В результате не оформлено утвержденными нормативными документами создание Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов (не утверждены Правительством Российской Федерации документы: Порядок формирования и использования средств Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов; Порядок учета, зачисления в доход федерального бюджета средств, взыскиваемых и получаемых ФПС России в соответствии с законодательством Российской Федерации, и направления их на материально-техническое обеспечение и развитие Федеральной пограничной службы Российской Федерации).

В 1999 году не были внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 1998 г. № 1490 "О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами".

**5. В целом расходы федерального бюджета в январе-декабре 1999 года составили 665832,7 млн. рублей, или 113,2 % от годового бюджетного задания с учетом расходов целевого бюджетного Фонда Минатома России и Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.**

Фактический объем доходов федерального бюджета позволял осуществить финансирование всех разделов и подразделов расходной части федерального бюджета и всех получателей средств федерального бюджета в полном объеме. Однако финансирование расходов федерального бюджета осуществлено непропорционально и неравномерно.

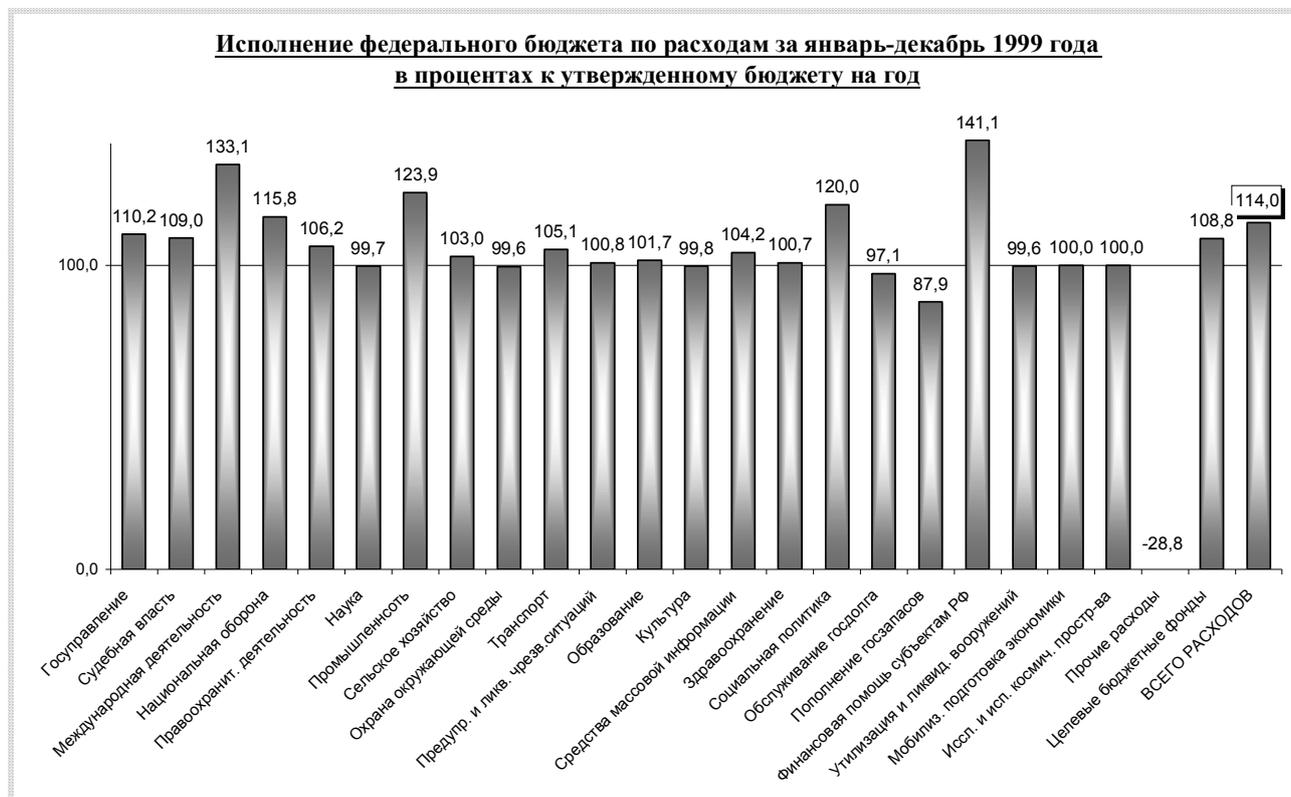
Выше среднего уровня профинансированы расходы по разделам: "Социальная политика" (120,0 %), "Финансовая помощь бюджетам других уровней" (141,1 %), "Международная деятельность" (133,1 %), "Национальная оборона" (115,8 %).

Ниже среднего уровня профинансированы расходы по разделам "Судебная власть" (109,0 %), "Сельское хозяйство и рыболовство" (103,0 %), "Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика" (105,1 %), "Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий" (100,8 %), "Образование" (101,7 %), "Средства массовой информации" (104,2%), "Здравоохранение и физическая культура", (100,7 %), "Мобилизационная подготовка экономики" (100,0 %).

Не выполнены бюджетные задания 1999 года по финансированию расходов по разделам "Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу" (99,7 %), "Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия" (99,6 %), "Культура, искусство и кинематография" (99,8 %), "Полнение государственных запасов и резервов" (87,9 %), "Утилизация и ликвидация воору-

жений, включая выполнение международных договоров” (99,6 %), “Обслуживание государственного долга” (97,1 %).

Финансирование расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 1999 году наглядно показано на следующей гистограмме:



Финансирование федерального бюджета в январе-декабре 1999 года по подразделам функциональной классификации и по ведомственной структуре расходов федерального бюджета осуществлялось неравномерно и неритмично.

По ряду подразделов функциональной классификации отмечается недофинансирование годовых назначений при значительном перевыполнении бюджетных заданий по другим разделам и подразделам федерального бюджета.

Так, например, по подразделу "Органы юстиции" уровень финансирования составил 99,2 % от годового бюджетного задания, "Строительство и архитектура" – 91,8 %, "Земельные ресурсы" – 82,0 %, "Охрана окружающей природной среды, животного и растительного мира" – 89,4 %. При этом финансирование подраздела "Органы прокуратуры" составило 120,2 % от годового бюджета, "Топливо-энергетический комплекс" – 170,9 %, "Связь" – 143,4 %, "Финансовая помощь бюджетам других уровней" – 141,1 процента.

Минфином России продолжается практика финансирования расходов федерального бюджета в значительных объемах в конце года. Так, объемы финансирования в декабре 1999 года составили 125332,1 млн. рублей, или 18,8 % от произведенных расходов за год, и превысили в 2,4 раза объемы финансирования за предыдущий месяц.

Такой порядок финансирования приводит к тому, что бюджетные средства в значительных размерах оседают на счетах управлений федерального казначейства и бюджетополучателей (по состоянию на 31 декабря 1999 года составили 9265,2 млн. рублей), а бюджетополучателям при этом не поступают своевременно в полном объеме даже девальвированные средства федерального бюджета.

Уровень исполнения федерального бюджета по финансовому обеспечению основных задач и функций государства и структура расходов федерального бюджета характеризуются следующими данными:

| Наименование показателей   | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов федер. бюджета) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|--|---------------------------------|-----------------------|------------|---|------------------|--------------------------|
|  |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год                                     | исполнено за год |                          |
|  |                                 |                       |            |   |                  |                          |
| 1  | 2                               | 3                     | 4          | 5   | 6                | 7                        |
| Государственное управление и местное самоуправление  | 13 747,3                        | 15 152,3              | 110,2      | 2,39  | 2,31             | 1 405,0                  |
| Международная деятельность   | 36 594,3                        | 48 691,2              | 133,1      | 6,36  | 7,43             | 12 096,9                 |
| Силловые структуры и расходы по утилизации и ликвидации вооружений, включая выполнение международных договоров | 151 610,4                       | 176 682,0             | 116,5      | 26,36   | 26,96            | 25 071,6                 |
| Базовые отрасли и мобилизационная подготовка экономики   | 35 467,6                        | 39 325,5              | 110,9      | 6,17  | 6,00             | 3 857,9                  |
| Расходы на социально-культурную сферу, науку, исследование и использование космического пространства           | 92 734,9                        | 101 556,1             | 109,5      | 16,13   | 15,50            | 8 821,3                  |
| Обслуживание государственного долга  | 166 844,4                       | 161 967,1             | 97,1       | 29,01   | 24,71            | -4 877,3                 |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней  | 43 444,4                        | 61 295,3              | 141,1      | 7,55  | 9,35             | 17 850,9                 |
| Целевые бюджетные фонды  | 44 038,3                        | 47 893,2              | 108,8      | 7,66  | 7,31             | 3 854,9                  |

**5.1. Исполнение расходов федерального бюджета по разделу “Государственное управление и местное самоуправление” за январь-декабрь 1999 года составило 110,2 % от показателя, установленного на год (в 1998 году – 80,3 %).**

Финансирование расходов федерального бюджета на государственное управление в январе-декабре 1999 года в разрезе подразделов функциональной классификации расходов производилось неравномерно.

| Наименование показателей   | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов по разделу) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|--|---------------------------------|-----------------------|------------|---|------------------|--------------------------|
|  |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год                                 | исполнено за год |                          |
|  |                                 |                       |            |   |                  |                          |
| 1  | 2                               | 3                     | 4          | 5   | 6                | 7                        |
| Функционирование главы государства - Президента Российской Федерации               | 657,3                           | 709,5                 | 107,9      | 4,8   | 4,7              | 52,2                     |
| Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти | 976,4                           | 1078,9                | 110,5      | 7,1   | 7,1              | 102,5                    |
| Функционирование исполнительных органов государственной власти                     | 4429,2                          | 4907,1                | 110,8      | 32,2  | 32,4             | 477,9                    |
| Деятельность финансовых и налоговых органов  | 7257,1                          | 8132,8                | 112,1      | 52,8  | 53,7             | 875,7                    |
| Прочие расходы на общегосударственное управление                                   | 427,4                           | 324,0                 | 75,8       | 3,1   | 2,1              | -103,4                   |

Как видно из таблицы, наиболее высокий уровень исполнения федерального бюджета по расходам на государственное управление составили расходы по подразделу “Деятельность финансовых и налоговых органов” (112,1 %), доля которых в общей сумме расходов на государственное управление составляет более половины (53,7 процента).

**5.2. Расходы федерального бюджета по разделу “Международная деятельность” за январь-декабрь 1999 года профинансированы на 133,1 % от утвержденного годового объема (в 1998 году – 134,0 процента).**

На отчетные показатели финансирования расходов по разделу “Международная деятельность” влияет учет в данном разделе ряда показателей по возврату кредитов, отражаемых со знаком “минус”.

Продолжается практика неправомерного отражения сумм возвращенных кредитов в расходах по разделу “Международная деятельность”.

При рассмотрении проекта федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, опираясь на результаты проверок, проведенных Счетной палатой, и учитывая экономическое положение страны, предлагалось установить предельный размер кредитов, предоставленных в 1999 году иностранным государствам, до 200 млн. долларов США, что соответствовало бы с учетом закладываемого при расчетах курса доллара США (21,5 рубля за 1 доллар США) 4300 млн. рублей.

Исполнение федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года свидетельствует о том, что выполнение установленного задания по данному показателю составило 3303,4 млн. рублей, или 38,4 % от установленного бюджетного назначения в сумме 8610,0 млн. рублей.

В январе-декабре 1999 года государственные кредиты, предоставленные правительствам иностранных государств, возвращены на сумму 14886,1 млн. рублей, или лишь на 57,6 % от суммы, предусмотренной на год, кредиты, полученные от международных финансовых организаций и предоставленные внутри страны, – на сумму 1800,1 млн. рублей, или 52,2 %.

При невыполнении годовых заданий по возврату кредитов, полученных от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленных внутри страны, на 42,0 % предоставление указанных кредитов составило 101,5 % от годовых бюджетных назначений.

Возврат кредитов, полученных от правительств иностранных государств, банков и фирм и предоставленных внутри страны при установленном Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” объеме 3451,5 млн. рублей составил 2000,1 млн. рублей, или 58,0 %. Должниками являются 206 предприятий и организаций. Общая сумма долга федеральному бюджету на 1 января 2000 года достигла 1,5 млрд. долларов США.

Повышение финансовой дисциплины отечественных заемщиков продолжает оставаться важным резервом пополнения доходов федерального бюджета.

Таким образом в связи с недопоступлением в федеральный бюджет средств по возврату кредитов на финансирование расходов по разделу "Международная деятельность" используются средства федерального бюджета, предусмотренные законом о федеральном бюджете на 1999 год на другие цели.

За январь-декабрь 1999 года расходы по подразделу "Участие в миротворческой деятельности" профинансированы на 1578,3 млн. рублей при утвержденных Законом годовых назначениях 442,5 млн. рублей, то есть на 356,7 процента.

Высокий уровень исполнения федерального бюджета по подразделу "Миротворческая деятельность" обусловлен в основном необходимостью финансирования расходов на обеспечение миротворческой деятельности российского воинского контингента в районе Косово (Союзная Республика Югославия). В федеральном бюджете на 1999 год указанные расходы предусмотрены не были.

**5.3. Исполнение федерального бюджета по разделу "Национальная оборона" в 1999 году впервые за последние годы произведено в полном объеме. Для финансирования расходов по указанному разделу выделено 108504,4 млн. рублей, или 115,8 % от утвержденных статьей 24 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" бюджетных ассигнований.**

В соответствии со ст. 115 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" в отчетном периоде произведено погашение задолженности федерального бюджета за 1998 год по разделу "Национальная оборона" в сумме 1696,8 млн. рублей. Результаты проведенных расчетов по погашению указанной кредиторской задолженности Минобороны России отнесены на исполнение федерального бюджета за 1999 год (Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 16-ФЗ).

За отчетный период во исполнение ст. 82 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" часть средств от реализации природной сырьевой компоненты низкообогащенного урана направлена в интересах национальной обороны на строительство жилья для военнослужащих, продовольственное обеспечение, военную программу Минатома России.

В 1999 году при исполнении федерального бюджета отмечаются некоторые изменения в структуре расходов на национальную оборону. Так, удельный вес расходов на разработку, закупку, эксплуатацию и ремонт вооружения, военной техники и имущества в рамках государственного оборонного заказа в общем объеме расходов на национальную оборону увеличился за отчетный период с 16,1 % до 21,5 %, на строительство в интересах национальной обороны – с 2,5 % до 6,8 %. При этом приоритетным в 1999 году по-прежнему оставалось финансирование расходов Минобороны России на содержание Вооруженных Сил Рос-

сийской Федерации (в 1998 году - 75,6 %, в 1999 году - 68,8 % от общего объема ассигнований на национальную оборону).

Это позволило в декабре 1999 года полностью произвести расчеты по выплате причитающегося денежного довольствия военнослужащим и заработной платы гражданскому персоналу.

Вместе с тем в результате неритмичного финансирования до декабря 1999 года сохранялась задолженность по указанным выплатам в среднем в размере месячной потребности.

Только в марте 1999 года была погашена задолженность по выплате денежного довольствия военнослужащим и заработной платы гражданскому персоналу за август и сентябрь 1998 года. В апреле 1999 года произведена доплата денежного довольствия военнослужащим за январь-март 1999 года в связи с повышением с 1 января 1999 года в 1,62 раза должностных окладов. Лишь в октябре 1999 года осуществлена выплата единовременного денежного вознаграждения военнослужащим и гражданскому персоналу по итогам за 1998 год, которую в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 124 надлежало произвести в течение первого полугодия 1999 года.

В отчетном периоде по-прежнему не была решена проблема погашения задолженности по выплате военнослужащим установленных законодательством социальных и компенсационных выплат. Размер этой задолженности в течение 1999 года увеличился и по состоянию на 31 декабря 1999 года составил 6266,8 млн. рублей (на 1 января 1999 года – 5691,2 млн. рублей), в том числе по денежной компенсации взамен продпайка – 5274,8 млн. рублей.

Расходы по финансированию государственного оборонного заказа в отчетном периоде исполнены в следующих размерах: на закупки вооружения и военной техники – на 92,0 %, на оплату НИОКР – на 82,4 %, на строительство в интересах национальной обороны – на 100,0 % от утвержденных на год ассигнований.

Правительством Российской Федерации в 1999 году не выполнены требования ст. 29 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" в части разработки и утверждения в трехмесячный срок порядка учета в полном объеме в доходах федерального бюджета и использования средств, поступающих в 1999 году в возмещение ущерба, причиненного имуществу, закрепленному за воинскими частями и организациями, а также применения по инициативе органов прокуратуры мер гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности и штрафных санкций в связи с причинением указанного ущерба.

Во исполнение ст. 31 и 87 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" Минфином России в 1999 году направлено из целевого бюджетного фонда содействия военной реформе 700,0 млн. рублей на обеспечение жильем увольняемых в запас (отставку) военнослужащих. Однако предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1999 года № 1167-р средства указанного целевого бюджетного фонда на выплату увольняемым военнослужащим установленных законодательством пособий в раз-

мере 440,0 млн. рублей Министерству обороны Российской Федерации в 1999 году перечислены не были.

**5.4. Расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства и судебную власть в январе-декабре 1999 года профинансированы в размере 59790,8 млн. рублей, или 106,4 % от сопоставимого показателя бюджета на год.**

Финансирование расходов в отчетном периоде в разрезе подразделов функциональной классификации осуществлялось неравномерно, что видно из представленной ниже таблицы:

| Наименование показателей               | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов федер. бюджета) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|--|---------------------------------|-----------------------|------------|---|------------------|--------------------------|
|  |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год                                     | исполнено за год |                          |
|  |                                 |                       |            |   |                  |                          |
| 1                                      | 2                               | 3                     | 4          | 5   | 6                | 7                        |
| Федеральная судебная система           | 4 847,6                         | 5 281,6               | 109,0      | 0,84  | 0,81             | 434,0                    |
| Органы внутренних дел                  | 17 334,6                        | 19 065,8              | 110,0      | 3,01  | 2,91             | 1 731,2                  |
| Внутренние войска                      | 4 042,5                         | 4 692,7               | 116,1      | 0,70  | 0,72             | 650,2                    |
| Уголовно-исполнительная система        | 10 373,6                        | 10 545,8              | 101,7      | 1,80  | 1,61             | 172,2                    |
| Органы пограничной службы              | 5 402,3                         | 5 490,1               | 101,6      | 0,94  | 0,84             | 87,8                     |
| Органы прокуратуры                     | 1 901,3                         | 2 285,6               | 120,2      | 0,33  | 0,35             | 384,3                    |
| Государственная противопожарная служба | 2 218,2                         | 2 366,2               | 106,7      | 0,39  | 0,36             | 148,0                    |
| Органы юстиции                         | 719,9                           | 713,9                 | 99,2       | 0,13  | 0,11             | -6,0                     |

**5.5. Расходы федерального бюджета по разделу “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” за январь-декабрь 1999 года профинансированы на 99,7 % от показателя, установленного на год (в 1998 году – 46,4 %), и составили 11593,8 млн. рублей.**

По подразделу “Фундаментальные исследования” было выделено 5173,3 млн. рублей, или 100,1 %, по подразделу “Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса” - 6420,5 млн. рублей, или 99,3 % от годовых бюджетных назначений.

Расходы по всем направлениям научно-технической деятельности за январь-декабрь 1999 года профинансированы на 100 %, за исключением расходов на поддержку межведомственного суперкомпьютерного центра (87,3 процента).

**5.6. Расходы на поддержание отраслей и отдельных объектов экономики в январе-декабре 1999 года профинансированы в размере 38875,6 млн. рублей, что составляет 111,0 % от объема, установленного федеральным бюджетом на 1999 год.**

Исполнение расходов федерального бюджета по основным отраслям экономики и их структура за январь-декабрь 1999 года приведены в следующей таблице:

млн.руб.

| Наименование показателей  | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов федер. бюджета) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|---|---------------------------------|-----------------------|------------|---|------------------|--------------------------|
|   |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год                                     | исполнено за год |                          |
|   |                                 |                       |            |   |                  |                          |
| 1   | 2                               | 3                     | 4          | 5   | 6                | 7                        |
| Промышленность, энергетика и строительство  | 14 582,8                        | 18 072,6              | 123,9      | 2,54  | 2,76             | 3 489,74                 |
| Сельское хозяйство и рыболовство  | 9 283,6                         | 9 559,5               | 103,0      | 1,61  | 1,46             | 275,85                   |
| Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия | 2 904,0                         | 2 892,1               | 99,6       | 0,50  | 0,44             | -11,93                   |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика  | 902,1                           | 948,5                 | 105,1      | 0,16  | 0,14             | 46,43                    |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий                | 7 345,1                         | 7 402,9               | 100,8      | 1,28  | 1,13             | 57,80                    |

Финансирование расходов по подразделам функциональной классификации осуществлялось непропорционально показателям, утвержденным в федеральном бюджете на 1999 год.

Так, по разделу “Промышленность, энергетика и строительство” расходы на государственную поддержку угольной отрасли профинансированы на 170,9 % от годового показателя, а объем финансирования подраздела “Строительство, архитектура” за январь-декабрь 1999 года составил 91,8 % от годового бюджетного задания.

На государственную поддержку угольной промышленности в 1999 году выделено 10000,0 млн. рублей, в том числе 5850,0 млн. рублей – предусмотрено Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год”, 3950,0 млн. рублей (или 150 млн. долларов США) - угольные займы МБРР и 200,0 млн. рублей – за счет других источников доходной части федерального бюджета. Существенное увеличение размера государственной поддержки, повышение конкурентоспособности угольной продукции вследствие прекращения добычи угля на особо убыточных шахтах, увеличение доли денежной составляющей в расчетах за поставленный уголь и уменьшение потерь продукции из-за забастовок в угледобывающих регионах положительно повлияли на рост добычи угля и общего объема производства в отрасли, которые по состоянию на 1 декабря 1999 года составили соответственно 107,6 % и 109,7 %. Это позволило улучшить обеспечение топливом реального сектора экономики и населения.

В 1999 году средства на поддержку угольной промышленности перечислялись равномерно и распределялись по направлениям пропорционально. Вместе с тем освоение выделенных средств осуществлялось медленно. По состоянию на 1 декабря 1999 года, кассовый расход составил 6818,7 млн. рублей, остаток неиспользованных бюджетных средств – 1521,3 млн. рублей, из которых наибольшие остатки имели место по следующим видам расходов: социальная защита высвобождаемых работников, централизованный резервный фонд социальной защиты, возмещение вреда, причиненного работникам ликвидируемых шахт и разрезов, технические работы по ликвидации шахт, программы местного развития и обеспечения

занятости для шахтерских городов и поселков. Проверками Счетной палаты установлено, что из общей суммы средств, выделенных на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, на лицевых счетах органов местного самоуправления шахтерских городов и поселков в органах федерального казначейства по Республике Коми и Пермской области находилось более половины неиспользованных средств, Ростовской области – более трети, Кемеровской области – пятая часть. Администрации большинства субъектов Российской Федерации не принимают оперативных мер к органам местного самоуправления шахтерских городов и поселков для устранения причин, вызывающих увеличение сроков освоения перечисляемых средств.

Бюджетные обязательства государства в части финансирования угольной промышленности в 1999 году полностью выполнены, в результате чего были проведены мероприятия, позволившие несколько стабилизировать положение в отрасли. Однако сложная социально-экономическая ситуация продолжает сохраняться из-за неполного погашения долгов по заработной плате, наличия посредников между поставщиками и производителями, получающих необоснованно высокие комиссионные за свои услуги, изношенности материально-технической базы угольных предприятий.

Расходы федерального бюджета по разделу “Сельское хозяйство и рыболовство” в январе-декабре 1999 года профинансированы на 9559,5 млн. рублей, что составляет 103,0 % к годовому объему. При этом государственная поддержка развития фермерства профинансирована лишь на 27,3 % от годового бюджета, формирование федерального фонда семян и средств защиты растений – на 18,2 %. Средства федерального бюджета на дотации по созданию федерального фонда ветеринарных препаратов не выделялись.

В 1999 году средства федерального бюджета направлялись на погашение задолженности прошлых лет по капитальным затратам в сумме 36,7 млн. рублей и расходам на повышение плодородия почв и мелиорацию – 47,8 млн. рублей.

Расходы по разделу “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия” в январе-декабре 1999 года составили 2892,1 млн. рублей, или 99,6 % от бюджетного показателя на год. Из них погашение задолженности прошлых лет по подразделу “Водные ресурсы” составило 4,9 млн. рублей, по подразделу “Лесные ресурсы” – 80,8 млн. рублей.

Расходы на финансирование раздела “Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика” профинансированы за январь-декабрь 1999 года в сумме 948,5 млн. рублей, или 105,1 % от показателя, утвержденного на год (в 1998 году – 66,1 %) за счет расходов по подразделу “Связь”, составивших 154,4 млн. рублей, или 143,4 % от годового бюджета, в связи с тем что Государственной фельдъегерской службе при Правительстве Российской Федерации

выделено 132,9 млн. рублей (154,2 % от годового показателя) на повышение заработной платы.

Расходы федерального бюджета по разделу “Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий” за январь-декабрь 1999 года профинансированы на 100,8 % от показателя, установленного на год (в 1998 году - 74,4 процента).

В отчетном периоде не была обеспечена пропорциональность финансирования раздела в разрезе государственных программ. Так, программа ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС профинансирована на 98,8 % от утвержденного бюджета. Программа ликвидации последствий ядерного выброса в Челябинской области профинансирована на 180,0 %, из них пенсии и пособия - на 201,3 %, прочие мероприятия - на 100,0 %. Программа ликвидации последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне выполнена только на 47,8 % от утвержденного годового показателя в бюджете, из них задания по финансированию пенсий и пособий исполнены на 38,2 %, а прочие мероприятия - на 100,0 процента.

Несмотря на выделение в полном объеме средств федерального бюджета на финансирование государственных программ, мероприятия по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС профинансированы ниже бюджетных назначений.

Не внесены в установленном порядке изменения в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” по уточнению норм, признанных пунктом 3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П как несоответствующими Конституции Российской Федерации. В результате значительная часть граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы, не пользуется установленными льготами и ущемлена в правах от снижения размера денежных компенсаций, лишения доплат к пенсиям и пособиям, дополнительно оплачиваемого отпуска и других.

Нерешенной в 1999 году осталась проблема ликвидации последствий аварии в производственном объединении “Маяк” в Челябинской области. Продолжаются сбросы жидких радиоактивных отходов в озеро Карачай, повышается уровень воды в Теченском каскаде промышленных водоемов, происходит накопление жидких высокоактивных отходов в емкостях-хранилищах.

**5.7. За январь-декабрь 1999 года расходы в целом по социально-культурной сфере профинансированы на 86986,1 млн. рублей, или 111,3 % от бюджетных назначений на год (в 1998 году – 84,9 %).**

Исполнение федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов на социально-культурную сферу и их структура характеризуются следующими данными:

млн.руб.

| Наименование показателей              | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов федер. бюджета) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|------------|---|------------------|--------------------------|
|                                       |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год                                     | исполнено за год |                          |
|                                       |                                 |                       |            |   |                  |                          |
| 1                                     | 2                               | 3                     | 4          | 5   | 6                | 7                        |
| Образование                           | 20 866,2                        | 21 221,0              | 101,7      | 3,63  | 3,24             | 354,80                   |
| Культура, искусство и кинематография  | 3 062,1                         | 3 055,6               | 99,8       | 0,53  | 0,47             | -6,54                    |
| Средства массовой информации          | 2 086,7                         | 2 173,8               | 104,2      | 0,36  | 0,33             | 87,12                    |
| Здравоохранение и физическая культура | 10 238,5                        | 10 309,8              | 100,7      | 1,78  | 1,57             | 71,30                    |
| Социальная политика                   | 41 870,6                        | 50 225,9              | 120,0      | 7,28  | 7,66             | 8 355,29                 |

При финансировании расходов в целом по разделу “Образование” на уровне 101,7 % недофинансирование расходов на оплату труда с начислениями составляет 145,3 млн. рублей и на выплату стипендий – 276,1 млн. рублей. Просроченная задолженность по заработной плате в отрасли из средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2000 года составила 103 млн. рублей.

В счет средств по подразделу “Прочие расходы в области образования” из предусмотренных в федеральном бюджете на 1999 год расходов на выпуск учебной литературы для отдельных категорий граждан и образовательных учреждений расходы на выпуск литературы для слепых и внедрение инновационных средств информационного обеспечения инвалидов по зрению профинансированы на 100,0 % от годовых назначений, на выпуск учебной литературы для учреждений специального образования – на 48,0 %, учебной литературы на языках коренных малочисленных народов Крайнего Севера – на 48,0 % и “прочие нужды” по программе “Дети-сироты” – на 100,0 процента.

Раздел “Социальная политика” профинансирован на 50225,9 млн. рублей, что составило 120,0 % от годовых бюджетных назначений (в 1998 году – 103,9 %).

При этом в течение последних месяцев 1999 года не финансировались расходы по подразделу “Государственные пособия гражданам, имеющим детей”. Сумма выделенных средств за год по данному подразделу составила 300,0 млн. рублей. В результате задолженность федерального бюджета по этому виду пособий составила по состоянию на 1 января 2000 года 600 млн. рублей, что свидетельствует о недостаточном внимании со стороны государства к социальным нуждам населения.

Бюджетные ассигнования на пенсии военнослужащим в январе-декабре 1999 года были выделены в сумме 18952,9 млн. рублей, или 141,6 % от годовых назначений.

Расходы на пенсии и пособия в правоохранительных органах за январь-декабрь 1999 года составили 8536,6 млн. рублей, или 140,5 % от показателя бюджета на год.

Исполнение указанных расходов в размере, превышающем показатели годового бюджета, связано с увеличением пенсий лицам, проходившим военную службу, проведенным в соответствии с Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних

дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей” (в редакции от 1 июня 1999 года).

По подразделу “Прочие мероприятия в области социальной политики” за счет перераспределения расходов Минтрудом России были увеличены против установленных законом о федеральном бюджете на 1999 год и профинансированы расходы по следующим предметным статьям: на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий – на 5,3%, на обеспечение инвалидов войны транспортными средствами и компенсацию расходов на транспортное обслуживание вместо получения транспортного средства – на 60,0 %, на санаторно-курортное лечение участников войны и инвалидов – на 29,6 процента.

**5.8. Расходы по разделу “Обслуживание государственного долга” за январь-декабрь 1999 года составили 161967,1 млн. рублей, или 97,1 % к бюджетному назначению на год.**

Доля расходов на обслуживание государственного долга в 1998 и 1999 годах в общей сумме расходов федерального бюджета представлена в следующей таблице:

| Наименование показателей                        | Структура (в % к общей сумме расходов федерального бюджета) |          |                  |          |
|---|---|----------|------------------|----------|
|   | Утверждено законом на год                                   |          | Исполнено за год |          |
|   | 1998 год  | 1999 год | 1998 год         | 1999 год |
| Обслуживание государственного долга             | 25,29   | 29,01    | 27,74            | 24,71    |
| <b>в том числе:</b>                             |   |          |                  |          |
| Обслуживание государственного внутреннего долга | 16,63   | 11,64    | 17,11            | 11,27    |
| Обслуживание государственного внешнего долга    | 8,66  | 17,38    | 10,64            | 13,44    |

Расходы федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года, направляемые на обслуживание государственного внутреннего долга, составили 73882,1 млн. рублей, или 110,4 % к бюджетному назначению на год.

В состав расходов на обслуживание государственного внутреннего долга вошли:

- дисконтная разница по государственным краткосрочным облигациям (ГКО) – 1777,8 млн. рублей;

- купонные выплаты и дисконтная разница по облигациям федеральных займов с переменным купоном (ОФЗ-ПК) – 54,2 млн. рублей;

- купонные выплаты и дисконтная разница по облигациям федеральных займов с постоянным доходом (ОФЗ-ПД) – 12157,4 млн. рублей;

- купонные выплаты и дисконтная разница по облигациям федеральных займов с фиксированным доходом (ОФЗ-ФК) – 40669,9 млн. рублей;

- купонные выплаты по облигациям государственного сберегательного займа (ОГСЗ), включая плату за обслуживание, – 8412,4 млн. рублей;

- купонные выплаты по облигациям государственных нерыночных займов (ОГНЗ) – 6968,0 млн. рублей;

- выплаты по обслуживанию государственного займа 1991 года – 4,0 млн. рублей;
- выплаты по обслуживанию государственного выигрышного займа 1992 года – 50,1 млн. рублей;
- выплаты по обслуживанию задолженности по централизованным кредитам АПК и на северный завоз – 715,0 млн. рублей;
- выплаты по обслуживанию задолженности по АПК, переоформленной в вексель Минфина России, – 224,0 млн. рублей;
- выплаты по обслуживанию задолженности предприятий текстильной промышленности Ивановской области – 20,9 млн. рублей;
- выплаты по обслуживанию задолженности по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва – 67,6 млн. рублей;
- прочие расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга – 2760,8 млн. рублей.

Расходы на обслуживание ГКО и ОФЗ за январь-декабрь 1999 года составили 54659,3 млн. рублей, или 74,0 % от расходов на обслуживание государственного внутреннего долга и 33,7 % от всех расходов на обслуживание государственного долга.

Расходы федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года, направляемые на обслуживание государственного внешнего долга по кредитам, полученным от международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков и фирм, составили, по предварительной оценке, 88085,0 млн. рублей, или 88,2 % от суммы годовых бюджетных назначений.

**5.9. Расходы федерального бюджета по разделу “Пополнение государственных запасов и резервов” в январе-декабре 1999 года составили 85,6 млн. рублей, или 87,9 % от бюджетных назначений на год.**

**5.10. Финансовая помощь бюджетам других уровней в целом в 1999 году составила 61295,3 млн. рублей, или 141,1 % от объема, установленного федеральным бюджетом на 1999 год (в 1998 году – 87,5 %).**

Финансирование осуществлялось по всем видам финансовой помощи.

Из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации перечислено 44779,9 млн. рублей 78 субъектам Российской Федерации, что составляет 132,8 % от средств, предусмотренных на 1999 год, в том числе Московской области и г. Санкт-Петербургу, которым перечисление трансфертов не предусмотрено законом о бюджете на 1999 год, соответственно 200,6 млн. рублей и 44,4 млн. рублей в счет погашения задолженности за предыдущий период. Сверх годовых бюджетных назначений трансферты получили 76 субъектов Российской Федерации, в том числе: Краснодарский край (178,9 %), Вологодская (178,3 %), Курская (164,1 %), Новгородская (162,0 %), Оренбургская (158,9 %) области и

другие регионы, по которым сложилась наибольшая задолженность по трансфертам за предыдущий период.

Трансферты, причитающиеся к перечислению субъектам Российской Федерации, исходя из фактических налоговых поступлений за январь-ноябрь 1999 года и с учетом сложившейся задолженности за предыдущий период в сумме 11319,2 млн. рублей (включая возмещение сумм, подлежащих к перечислению субъектам Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 180-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1998 год"), составили 52347,0 млн. рублей. В процентах к расчетной сумме исполнение составило 85,5 %. В течение года продолжалась практика финансирования не предусмотренных в законе о бюджете на текущий год расходов по долгам предыдущих лет за счет доходов федерального бюджета 1999 года при использовании неденежных форм расчетов.

В отчетном периоде перечислены бюджетные ссуды 74 регионам на сумму 7238,3 млн. рублей. Зачтено бюджетных ссуд в объеме 11609,3 млн. рублей, из них: 4470,9 млн. рублей (38,5 %) - в счет трансфертов и 5562,0 млн. рублей (47,9 %) – в счет взаимных расчетов, 1087,2 млн. рублей (9,4 %) – в счет оказания дополнительной финансовой помощи высокодотационным субъектам Российской Федерации, 295,6 млн. рублей (2,5 %) - в счет региональных программ (по 24 регионам) и 154,1 млн. рублей (1,3 %) – возврат ссуд согласно письму Минфина России от 16 августа 1999 г. № 10-02-30. Сумма непогашенных бюджетных ссуд на 1 января 2000 года составила 6290,7 млн. рублей против 10661,7 млн. рублей по состоянию на 1 января 1999 года. Из общей суммы сокращения задолженности регионов по бюджетным ссудам за год в размере 4371,0 млн. рублей только за декабрь 1999 года их остаток сократился на 2496,1 млн. рублей.

По бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), в пределах которых расположены объекты Минобороны России и Минатома России, из федерального бюджета за год перечислены дотации и субвенции в объеме 2007,9 млн. рублей (100,0 % от установленного годового задания), в том числе по объектам Минобороны России – 1636,4 млн. рублей и Минатома России – 371,5 млн. рублей. Дотация на текущие расходы перечислена в объеме 1808,6 млн. рублей (100,0 %), субвенции на капитальные вложения – 63,6 млн. рублей (100,0 %) и на отселение – 135,7 млн. рублей (100,0 %). В соответствии со статьей 46 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" Минфином России в течение года ежеквартально производились перераспределения установленных размеров дотаций и субвенций по результатам исполнения доходной части соответствующих бюджетов ЗАТО. В соответствии с пунктом 7 постановления Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 года № 327 "О мерах по реализации Федерального закона "О федеральном

бюджете на 1999 год” Минфин России внес изменения в роспись расходов федерального бюджета на 1999 год в связи с передачей Пензенского промышленного техникума Минатома России в ведение администрации г. Заречный Пензенской области, в результате чего уточненный общий объем дотаций и субвенций ЗАТО, предусмотренный в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 1999 год”, увеличился на 121,9 тыс. рублей.

Из фонда целевых субвенций в отчетном периоде перечислялись средства по всем предусмотренным законом направлениям.

Фактическое перечисление средств на финансовую поддержку жизнеобеспечения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, предусмотренных в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 1999 год” 23 субъектам Российской Федерации в сумме 3000,0 млн. рублей, осуществлено полностью и досрочно (до 1 октября 1999 года вместо 1 ноября 1999 года). Кроме того, за счет дополнительных доходов, поступивших в ходе исполнения доходной части федерального бюджета, перечислено 1728,6 млн. рублей в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 августа 1999 г. № 1291-р и от 10 октября 1999 г. № 1689-р. При этом соответствующие изменения в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1999 год" были внесены Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 16-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1999 год". Кроме того, в соответствии с частью первой статьи 56 закона о бюджете на 1999 год в течение января-декабря 1999 г. были предоставлены две бюджетные ссуды на покрытие кассового разрыва Чукотскому автономному округу в размере 50,0 и 30,0 млн. рублей и Хабаровскому краю - в размере 20,0 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 25 октября 1999 г. №188-ФЗ “О внесении дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год” и распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 2060-р в декабре 1999 г. было произведено перечисление средств на оказание дополнительной финансовой помощи высокототационным субъектам Российской Федерации и компенсацию потерь в связи с введением новой методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в размере 1611,4 млн. рублей, или 100,0 % от суммы, предусмотренной в законе о бюджете, из них 1087,2 млн. рублей перечислены регионам в счет погашения бюджетных ссуд.

В ходе подготовки проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" Счетной палатой было внесено предложение о включении в приложение 5 раздела 21 финансирования расходов на содержание объектов социальной сферы и жилого фонда, пере-

данных в ведение органов местного самоуправления, в качестве отдельного вида финансовой помощи. Указанное предложение не было учтено. В то же время, начиная с сентября 1999 года, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999г. № 1428-р было осуществлено погашение задолженности по финансированию расходов на содержание объектов социальной сферы и жилого фонда, переданных в ведение органов местного самоуправления, в объеме 5136,0 млн. рублей за счет средств, подлежащих перечислению в федеральный бюджет из бюджетов субъектов Российской Федерации на погашение задолженности, образовавшейся на начало отчетного года по бюджетным ссудам. Как отмечалось выше, необходимые изменения в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 1999 год" были внесены Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 16-ФЗ.

**5.11. Расходы федерального бюджета по разделу “Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров” за январь-декабрь 1999 года профинансированы в сумме 1729,4 млн. рублей, или 99,6 % от показателя бюджета на год (в 1998 году - 71,3 %).** Основными направлениями использования средств федерального бюджета по данному разделу являлись утилизация вооружения и военной техники, инспекционная деятельность по контролю за разоружением, проведение в этих целях НИОКР и капитального строительства объектов в рамках государственного оборонного заказа, а также сотрудничество по реализации заключенных международных договоров об ограничении и сокращении вооружений.

**5.12. По разделу “Исследование и использование космического пространства” предусмотренные на год расходы профинансированы за январь-декабрь 1999 года на 100,0 % (1998 год – 45,9 %).** Вместе с тем экспериментальная база ракетно-космической промышленности, созданная в 50–80-е годы, нуждается в значительном обновлении, необходимы средства для внедрения новых научных разработок в области космической деятельности.

**5.13. По разделу “Прочие расходы” финансирование в январе-декабре 1999 года производилось неравномерно.**

По подразделу “Резервные фонды” финансирование расходов осуществлялось исходя из решений, принятых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В целом расходы по подразделу "Резервные фонды" составили в январе-декабре 1999 года 2720,1 млн. рублей, или 95,4 % от годового бюджетного показателя, в том числе расходы за счет резервного фонда Президента Российской Федерации – 150,0 млн. рублей, или 100,0 % от утвержденного годового показателя, резервного фонда Правительства Российской Федерации – 627,2 млн. рублей, или 89,6 %, резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий

стихийных бедствий – 1942,9 млн. рублей, или 97,1 % от утвержденного годового показателя.

По подразделу “Проведение выборов и референдумов” в январе-декабре 1999 года расходы федерального бюджета профинансированы на сумму 1752,1 млн. рублей, что составило 100,0 % от утвержденного годового показателя.

Основной объем финансирования расходов по подразделу произведен в августе-сентябре 1999 года и связан с тем, что в соответствии со статьей 61 (п. 2) Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” средства на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, предусмотренные федеральным бюджетом, поступают в распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов (дата проведения выборов была назначена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1014).

**5.14. Расходы фондов по разделу “Целевые бюджетные фонды”, включенных в состав федерального бюджета на 1999 год, за январь-декабрь 1999 года составили 47893,2 млн. рублей, или 108,8 % от предусмотренного годового объема.**

Исполнение расходов федерального бюджета по отдельным фондам приводится в таблице:

| Наименование показателей  | Утвержденный бюджет на 1999 год | Исполнено за 1999 год |            | Структура (в % к общей сумме расходов целев. бюдж. фондов) |                  | Отклонение (гр.3 - гр.2) |
|---|---------------------------------|-----------------------|------------|--|------------------|--------------------------|
|   |                                 | сумма                 | в % к году | утверждено на год  | исполнено за год |                          |
|   |                                 |                       |            |  |                  |                          |
| 1   | 2                               | 3                     | 4          | 5  | 6                | 7                        |
| Федеральный дорожный фонд Российской Федерации  | 29 556,1                        | 32 875,6              | 111,2      | 67,11  | 68,64            | 3 319,5                  |
| Федеральный экологический фонд Российской Федерации                                   | 161,4                           | 231,2                 | 143,2      | 0,37   | 0,48             | 69,8                     |
| Фонд развития таможенной системы Российской Федерации                                 | 3 626,1                         | 3 626,1               | 100,0      | 8,23   | 7,57             | 0,0                      |
| Государственный фонд борьбы с преступностью   | 333,0                           | 418,5                 | 125,7      | 0,76   | 0,87             | 85,5                     |
| Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы                             | 3 600,0                         | 4 490,9               | 124,7      | 8,17   | 9,38             | 890,9                    |
| Фонд восстановления и охраны водных объектов  | 400,0                           | 65,3                  | 16,3       | 0,91   | 0,14             | -334,7                   |
| Фонд содействия военной реформе   | 2 474,7                         | 3 160,7               | 127,7      | 5,62   | 6,60             | 686,0                    |
| Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов | 3 887,0                         | 3 024,9               | 77,8       | 8,83   | 6,32             | -862,1                   |

Федеральный дорожный фонд Российской Федерации за январь-декабрь 1999 года нарушил установленные федеральным бюджетом пропорции распределения ассигнований по отдельным статьям затрат Фонда. Так, на реконструкцию и строительство федеральных автомобильных дорог и сооружений на них направлено 16045,3 млн. рублей, или 184,6 % к утвержденным годовым ассигнованиям (в структуре затрат эти расходы составили 48,8 % вместо предусмотренных 29,4 %); субвенции и дотации субъектам Российской Федерации – 7861,1 млн. рублей, или 84,1 % от установленной суммы на год (удельный вес данных затрат

равен 23,9 %, в утвержденном бюджете – 31,7 %); содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог – 7351,5 млн. рублей, или 79,6 % (на долю данных расходов приходится 22,4 % вместо предусмотренных бюджетом 31,3 %).

В составе расходов федерального бюджета в соответствии со ст. 31 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" предусмотрено создать в 1999 году Целевой бюджетный фонд содействия военной реформе для обеспечения социальных гарантий увольняемых военнослужащих и приравненных к ним лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации. Объем ассигнований из Фонда на 1999 год предусмотрен в сумме 2474,7 млн. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1999 года № 1167-р указанные средства распределены: на выплату пособий увольняемым военнослужащим и приравненным к ним лицам в сумме 1105,7 млн. рублей и реализацию президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" - в сумме 1369,0 млн. рублей.

Фактическое финансирование расходов Фонда за 1999 год произведено на сумму 3160,7 млн. рублей, что превысило утвержденный федеральным бюджетом годовой объем ассигнований на 686 млн. рублей, или 27,7 процента.

Расходы целевых бюджетных фондов за 1999 год, не включенные в раздел федерального бюджета "Целевые бюджетные фонды", составили: по Федеральному фонду Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации - 4776,1 млн. рублей, или 103,0 % к утвержденной годовой сумме, по Фонду Министерства Российской Федерации по атомной энергии – 5664,5 млн. рублей, или 67,2 % соответственно.

Ст. 84 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" предусмотрено, что средства, зачисляемые в Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации сверх общей суммы доходов, установленных настоящей статьей, направляются на содержание и развитие органов Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Графиком подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", должны были быть внесены изменения в Правила формирования и расходования средств Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 1998 года №719.

Однако до настоящего времени соответствующее постановление Правительства Российской Федерации по этому вопросу не принято. Следовательно, при финансировании расходов Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации допущено фактическое превышение утвержденного объема ассигнований на 141,1 млн. рублей, или на 3,0 % за счет Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (утвержден объем ассигнований на 1999 год – 4135,0 млн. рублей, фактически профинансировано 4276,1 млн. рублей, или на 141,1 млн. рублей больше).

**6. Данные об исполнении федерального бюджета по ведомственной структуре расходов на 1999 год получены на основе оперативной отчетности Счетной палаты о поступлении средств из федерального бюджета министерствам, ведомствам и организациям.**

В январе-декабре 1999 года финансирование прямых получателей средств федерального бюджета осуществлялось неравномерно.

По итогам 1999 года в основном все министерства и ведомства профинансированы полностью.

Свыше 150 % от годовых бюджетных назначений, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год”, были выделены средства:

- Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации из предусмотренного годового объема в размере 6,7 млн. рублей фактически было направлено 11,2 млн. рублей, или 168,7 % (в результате увеличения заработной платы и денежно-вещевого довольствия);

- Минтопэнерго России из предусмотренного объема 6083,4 млн. рублей фактически направлено 10227,6 млн. рублей, или 168,1 % (в результате приоритетного финансирования расходов на государственную поддержку угольной отрасли);

- Представительству Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике из предусмотренных законом 9,0 млн. рублей фактически направлено 14,4 млн. рублей, или 161,2 % (в результате увеличения расходов на госуправление);

- Государственной фельдъегерской службе при Правительстве Российской Федерации из предусмотренных бюджетных назначений 86,2 млн. рублей фактически направлено 132,9 млн. рублей, или 154,2 % (в связи с повышением, во исполнение указов Президента Российской Федерации, окладов по воинским должностям и в соответствии с присвоением воинских званий).

При перевыполнении доходной части федерального бюджета Правительство Российской Федерации имело возможность профинансировать все министерства и ведомства в полном объеме.

Однако финансирование Министерства путей сообщения Российской Федерации составило 94,8 % от годового объема, Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике – 85,3 %, Министерстве экономики Российской Федерации – 81,6 %, Министерства государственного имущества Российской Федерации – 79,3 %, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – 91,7 процента.

В большинстве случаев такой уровень финансирования министерств и ведомств обусловлен недофинансированием расходов по основным функциональным статьям при значительном уровне финансирования расходов на госуправление. Так, например, в Госкомземе России на госуправление получено 108,2 % годового объема средств, а на сельское хозяйство и рыболовство – 78,9 процента.

В Мингосимуществе России имеет место недофинансирование территориальных органов, средств на их содержание получено лишь 75,3 % от предусмотренных на год, при этом расходы на денежное содержание центрального аппарата составили 114,6 % от годового объема.

В Минэкономике России недофинансирование расходов на госинвестиции составило 27,0 %, науку – 10,0 %, в МПС России на дошкольное образование - более 20 процентов.

В отдельных министерствах и ведомствах имеет место финансирование тех или иных статей расходов на уровне, превышающем объем, установленный на год законом о бюджете. Это связано с исполнением различных нормативных актов, изданных после принятия закона о бюджете на 1999 год.

Так, во исполнение закона о конверсии в Минэкономике России конверсия предприятий РКА профинансирована на 316,6 %, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 23 августа 1999 года № 1104 “Об увеличении должностных окладов судей судов Российской Федерации и работников органов прокуратуры” расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства в Генпрокуратуре России профинансированы на 130,0 процента.

**7. Анализ исполнения в январе-декабре 1999 года федеральных целевых программ (приложение № 3 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 1999 год”), Федеральной адресной инвестиционной программы (приложение № 6 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 1999 год”), программ развития регионов (включая расходы инвестиционного характера) (приложение № 21 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 1999 год”) свидетельствует о некотором увеличении выделенных бюджетных средств на программную часть федерального бюджета во втором полугодии 1999 года.**

**7.1. В январе-декабре 1999 года на финансирование федеральных целевых программ было направлено 30991,1 млн. рублей, или 95,6 % от объемов, предусмотренных**

**законом о федеральном бюджете на 1999 год. Из них за счет дополнительных доходов профинансированы 10 программ на сумму 164,1 млн. рублей.**

На 100 % и более профинансированы программы, относящиеся к образованию (101,0 %), науке (107,9 %), жилищному строительству (101,1 %), общефедеральным проблемам (100,5 %), базовым отраслям экономики и инфраструктуре (107,6 %).

При этом уровень финансирования программ, относящихся к ликвидации последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций, составил 87,2 % от установленного показателя на год, федеральных программ социально-экономического развития регионов – 85,9 процента.

Из 155 программ и подпрограмм, предусмотренных к финансированию, в полном объеме поступили средства на реализацию 58 программ и подпрограмм: “Дети-инвалиды”, “Дети Севера”, “Вакцинопрофилактика”, “Техноэкополис Комсомольск-на Амуре-Солнечный”, “Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения города Чапаевска Самарской области”, “Поддержание экспериментальной аэродромной базы ЛИИ им. Громова”, “Сохранение и поддержание уникальной стендовой базы”, “Развитие криогенной аэрокосмической и другой транспортной техники” и др.

Кроме того, 23 программы и подпрограммы были профинансированы более чем на 100 %. Это “Добыча, производство и потребление лития, бериллия. Развитие производства тантала, ниобия и олова на предприятиях Минатома России” (394,4 %), “Развитие и производство городских автобусов, троллейбусов и трамваев в Российской Федерации” (148,1%), “Федеральная космическая программа России” (112,0 %) и др.

Ни по одному виду расходов не поступили средства на подпрограммы “Газификация села” и “Хмель России”. Менее чем на половину от объемов, предусмотренных на 1999 год, профинансированы 9 программ, из них программа “Пожарная безопасность и социальная защита” профинансирована на 5,5 %, “Развитие крестьянских и фермерских хозяйств” - 7,8 процента.

Структура федеральных целевых программ по направлениям финансирования характеризуется данными следующей таблицы:

млн.рублей

| Наименование показателей   | Установлено Законом на 1999 год |                         | Фактически получено в счет 1999 года |                         |
|----------------------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
|                            | сумма                           | структура (в % к итогу) | сумма                                | структура (в % к итогу) |
| Общий объем финансирования | 32 426,4                        | 100,0                   | 30 991,1                             | 100,0                   |
| в том числе:               |                                 |                         |                                      |                         |
| Государственные инвестиции | 4 090,7                         | 12,6                    | 4 091,9                              | 13,2                    |
| Текущие расходы            | 28 335,7                        | 87,4                    | 26 899,2                             | 86,8                    |
| в том числе:               |                                 |                         |                                      |                         |
| НИОКР                      | 6 351,7                         | 19,6                    | 6 422,3                              | 20,7                    |
| Прочие нужды               | 21 984,0                        | 67,8                    | 20 476,9                             | 66,1                    |

Государственные инвестиции за январь-декабрь 1999 года профинансированы на 100,0 % от объема, установленного на год. Из 70 программ, предусмотренных к финансированию, средства на госинвестиции получены по 64 программам.

Полностью профинансированы затраты на инвестиции по 9 программам: “Развитие Всероссийских детских центров “Орленок” и “Океан”, “Сахарный диабет”, “Развитие района Приэльбрусья Кабардино-Балкарской Республики как международного центра туризма, альпинизма и горнолыжного спорта”, “Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей” и др.

Государственные инвестиции по ряду программ и подпрограмм профинансированы свыше 100 %. К ним относятся подпрограммы “Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации” (126,1 %), “Социально-экономическое развитие Курильских островов Сахалинской области (1994-2000)” (140,8 %), “Социально-экологическая реабилитация территории Самарской области и охрана здоровья ее населения (1997-2010)” (235,0 %).

При этом государственные инвестиции на 6 федеральных целевых программ и подпрограмм не выделялись. По программе “Совершенствование Всероссийской службы медицины катастроф” направлено 14,3 % от объема госинвестиций, предусмотренных законом о бюджете на 1999 год. Еще по 5 программам инвестиции профинансированы менее чем на 50 % от годового назначения.

Приведенные данные свидетельствуют о высокой дифференциации программ по уровню финансирования государственных инвестиций.

Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) в целом профинансированы на 101,1 % от годовых бюджетных назначений. Средства на НИОКР получены по всем программам, однако уровень финансирования варьируется от 159,5 % по программе “Использование глобальной навигационной спутниковой системы “Глонасс” в интересах гражданских потребителей (1997-2001)” до 68,8 % - по программе “Развитие гражданской авиационной техники России (до 2000)”.

Финансирование текущих расходов на прочие нужды в 1999 году составило 20476,9 млн. рублей, или 93,1 % от годового объема.

Не поступили средства на финансирование текущих затрат на прочие нужды по двум программам: “Пожарная безопасность и социальная защита” и “Хмель России”, 6 программ и подпрограмм профинансированы менее чем на 50 % от годовых бюджетных назначений.

Полностью (100 %) профинансированы по данному виду затрат 39 программ и подпрограмм из 89, предусмотренных законом о бюджете на 1999 год.

Анализ исполнения федерального бюджета по финансированию федеральных целевых программ в 1999 году свидетельствует о существенном их недофинансировании, высо-

кой дифференциации в распределении средств по программам (особенно инвестиций), а также о приоритетном финансировании текущих расходов.

**7.2. На финансирование государственных инвестиций по Федеральной адресной инвестиционной программе из 6705,1 млн. рублей, предусмотренных бюджетом на год, в январе-декабре 1999 года направлено 6050,0 млн. рублей, или 90,2 %, из которых 5675,0 млн. рублей (89,7 % от предусмотренных на год средств) направлено на финансирование Федеральной инвестиционной программы и 375,0 млн. рублей (100 %) – на формирование уставного капитала Российского банка развития.** Кроме того, 345,0 млн. рублей перечислено на финансирование государственных инвестиций за счет дополнительных доходов бюджета согласно ст. 108 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” и 238,8 млн. рублей - в счет платежей по штрафным санкциям ( статья 112).

**7.3. На финансирование программ развития регионов в отчетном периоде перечислено 1432,1 млн. рублей, или 95,5 % от установленного годового задания.**

Из 36 программ 30 профинансировано в объеме, предусмотренном Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год".

В течение года не было открыто финансирование программы обеспечения экономической безопасности и социально-экономического развития Орловской области в 1999-2000 годах и на период до 2005 года.

Не в полном объеме профинансированы мероприятия по реализации постановлений Правительства Российской Федерации:

от 8 июня 1996 г. № 661 "О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Коми-Пермяцкого автономного округа до 2000 года" (80,0%);

от 15 июня 1998 г. № 594 "О Федеральной целевой программе социально-экономического развития Ставропольского края на период до 2001 года" (66,4%);

от 13 июня 1996 г. № 702 "О Федеральной целевой программе по комплексному социально-экономическому развитию Краснодарского края в 1996-2000 годах" (92,4%) ;

от 29 сентября 1997 г. № 1259 "О Федеральной целевой программе развития особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы" (40,0%);

от 15 апреля 1996 г. № 480 "Об утверждении Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы" (98,7%).

В отчетном периоде полностью погашена кредиторская задолженность по программам за 1998 год в размере 149,6 млн. рублей. Из предусмотренного резерва в сумме 5,0 млн. рублей погашена задолженность по финансированию программы по Ростовской области в размере 4,6 млн. рублей.

**8. Статьей 108 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” предусмотрено, что в случае поступления в ходе исполнения доходной части федерального бюд-**

**жета дополнительных доходов сверх сумм, установленных статьей 19 указанного Федерального закона, связанных с повышением уровня инфляции и отклонением курса рубля по отношению к доллару США по сравнению с прогнозируемыми параметрами, а также при условии повышения собираемости средств по отдельным видам налогов, дополнительные доходы направляются Правительством Российской Федерации на финансирование расходов федерального бюджета на 1999 год. Изменение показателей федерального бюджета на 1999 год по направлениям финансирования расходов за счет дополнительных доходов осуществляется путем внесения изменений в закон о бюджете на 1999 год.**

В нарушение норм и положений ст. 108, 134 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” (до утверждения Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год”) Правительство Российской Федерации расходовало дополнительные доходы, полученные в ходе исполнения доходной части федерального бюджета.

Федеральный закон от 2 января 2000 года № 16-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год”, принятый уже после завершения финансового года, только уточнил направления финансирования расходов за счет дополнительных доходов и погашение кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, возникшей по состоянию на 1 января 1999 года, но не внес изменения в показатели федерального бюджета на 1999 год.

По оперативным данным Счетной палаты, в 1999 году получено 122421,6 млн. рублей дополнительных доходов сверх сумм, установленных статьей 19 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”. Финансирование расходов за счет дополнительных доходов представлено в следующей таблице:

| Показатели  | млн. рублей                                       |  |
|---|---|--|
|   | Предусмотрено профинансировать статьей 108 Закона | фактическое исполнение статьи 108 Закона за 1999 год |
| Расходы на финансирование государственного долга Российской Федерации   | в размере 50 %                                    | —  |
| Финансирование расходов федерального бюджета на 1999 год по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета, за исключением расходов на финансирование государственного долга Российской Федерации, включая погашение кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, образовавшейся по состоянию на 1 января 1999 года, - всего | 82 147  | 54 166   |
| <i>в том числе:</i>   |   |  |
| Государственное управление и местное самоуправление   | 2 200   | 1 405  |
| Судебная власть   | 540   | 434  |
| Международная деятельность  | 17 100  | 3 065  |
| Национальная оборона  | 12 860  | 14 802   |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства  | 4 900   | 2 729  |
| Промышленность, энергетика и строительство  | 7 790   | 4 150  |
| <i>из них:</i>  |   |  |
| государственная поддержка угольной отрасли  | 4 150   | 4 150  |
| Сельское хозяйство и рыболовство  | 3 660   | 1 166  |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика  | 147   | 47   |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий  | 400   | 58   |
| Образование   | 2 250   | 355  |
| Здравоохранение и физическая культура   | 1 500   | 71   |
| Социальная политика   | 8 400   | 8 034  |
| Финансовая помощь бюджетам других уровней   | 18 100  | 17 851   |
| Решение проблем предотвращения сбоев и негативных последствий в работе компьютерных, микропроцессорных, цифровых и иных аналогичных систем и реконструкции многопроцессорных систем правительственной связи, возникающих в результате некорректной обработки даты при наступлении 2000 года   | 2 300   |  |

В январе-декабре 1999 года из дополнительных доходов профинансированы федеральные целевые программы на общую сумму 164,0 млн. рублей, из них госинвестиции (9 программ) – 109,0 млн. рублей, НИОКР – 20,0 млн. рублей.

Статьей 108 Закона также было предусмотрено направление до 50 % дополнительных доходов на финансирование государственного долга, однако дополнительные доходы на указанные цели не направлялись.

**9. В соответствии со ст. 2 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” предельный размер дефицита федерального бюджета на 1999 год установлен в размере 101370,5 млн. рублей.**

Всего источники финансирования дефицита федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года составили 63183,3 млн. рублей, или 62,3 % к дефициту федерального бюджета, определенному законом о бюджете на 1999 год.

**9.1. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года составили 20628,1 млн. рублей.**

Общий объем внутренних заимствований сложился следующим образом:

млн.руб.

| № п/п | Наименование показателей  | Исполнено за январь-декабрь 1999 года |
|-------|---|---------------------------------------|
|       | <b>ИСТОЧНИКИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ - ВСЕГО</b>   | <b>20 628,1</b>                       |
|       | в том числе:  |                                       |
| 1     | Источники внутреннего финансирования за счет привлечения средств путем размещения государственных долговых обязательств за вычетом расходов по их погашению | 41 835,6                              |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | Привлечено средств по долговым обязательствам   | 256 934,4                             |
|       | Погашено средств по долговым обязательствам   | 215 098,8                             |
| 2     | Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности  | 8 486,0                               |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной и муниципальной собственности  | 8 186,0                               |
|       | Поступления от продажи государством принадлежащих ему акций организаций   | 300,0                                 |
| 3     | Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней  | 16 134,3                              |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем рынке   | 12 558,5                              |
|       | Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней на внешнем рынке  | 13 371,8                              |
|       | Расходы на пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней ( - )   | -9 796,0                              |
| 4     | Изменение остатков средств федерального бюджета на счетах в банках  | -45 827,8                             |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | Остатки средств федерального бюджета на счетах в банках с учетом заключительных оборотов на 1 января 1999 года  | 14 125,2                              |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | рубли   | 4 828,3                               |
|       | валюта  | 9 296,9                               |
|       | Остатки средств федерального бюджета на счетах в банках на 1 января 2000 года   | 59 953,0                              |
|       | в том числе:  |                                       |
|       | рубли   | 37 138,8                              |
|       | валюта  | 22 814,2                              |

**9.1.1. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета за счет привлечения средств путем государственных заимствований за вычетом расходов по их погашению за отчетный период составили 41835,6 млн. рублей.**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 г. № 327 (с изменениями согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 4 и 24 июня, 4 и 10 декабря 1999 г.) в целях внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета Министерству финансов Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета на 1999 год было разрешено осуществить эмиссию государственных ценных бумаг в рамках предела государственного внутреннего долга в следующих объемах:

- облигации федеральных займов – до 361106,4 млн. рублей (фактически за 1999 г. эмиссия ОФЗ-ПД с учетом эмиссии для реоформления портфеля Банка России составила 318129,9 млн. рублей) - размещались по подписке;

- государственные краткосрочные бескупонные облигации - до 12000 млн. рублей (фактическая эмиссия составила 4121,7 млн. рублей) – размещались на аукционах, проводимых для нерезидентов, с использованием средств, находящихся на специальных счетах нерезидентов типа “С”;

- облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ) – до 15000 млн. рублей (фактически за 1999 г. выпущено ОГНЗ на сумму 15000 млн. рублей) - размещались путем заключения договоров;

- облигации российского внутреннего выигрышного займа 1992 года – 70 млн. рублей (фактически в 1999 г. выпущено облигаций на сумму 35,0 млн. рублей),

- облигации государственного сберегательного займа – до 2000 млн. рублей (в 1999 г. эмиссия не производилась).

В декабре 1999 года было возобновлено размещение государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО) путем проведения публичных аукционов. Указанные аукционы проводились только для нерезидентов в целях использования иностранными инвесторами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1999 г. № 1272 имеющихся у них средств, замороженных ранее на специальных счетах типа “С”. Фактически за счет размещения ГКО на аукционах в бюджет было привлечено 4121,7 млн. рублей.

В качестве одного из источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 1999 году следует отметить рублевые кредиты Внешэкономбанка и Сбербанка России федеральному бюджету. Привлечение средств по данному источнику государственных заимствований составило в 1999 году 21625,4 млн. рублей, погашение – 11381,3 млн. рублей.

**9.1.2. Поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, за 1999 год составили 8486,0 млн. рублей, или лишь 56,6 % от бюджетного задания на год, что свидетельствует о значительном невыполнении бюджетного задания 1999 года.**

Основные поступления в федеральный бюджет в декабре 1999 года в сумме 7247,1 млн. рублей составили средства от продажи пакетов акций ОАО “Нефтяная компания “ЛУКОЙЛ” и ОАО “Тюменская нефтяная компания”.

По оперативным данным Российского фонда федерального имущества (РФФИ), всего за 1999 год продано государственного имущества на сумму 12795,7 млн. рублей (3089,4 млн. рублей - субъектами Российской Федерации, 9706,3 млн. рублей - РФФИ), включая продажу федерального имущества на сумму 11913,6 млн. рублей, в том числе: субъектами Российской Федерации - 2207,3 млн. рублей, РФФИ - 9706,3 млн. рублей.

В федеральный бюджет поступило средств: от территориальных фондов - 300,0 млн. рублей; от РФФИ - 8186,0 млн. рублей.

Таким образом, перечислено от продаж федерального имущества в федеральный бюджет: субъектами Российской Федерации – 9,7 % поступлений, РФФИ - 84,3 % поступлений.

Это свидетельствует о нарушении ст. 107 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, согласно которой в федеральный бюджет должно поступать 84,8 % средств от приватизации федеральной собственности на аукционах или по конкурсу, а также от продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. Подобные нарушения исполнения ст. 107 закона о бюджете на 1999 год наблюдались в течение всего года.

**9.1.3. Поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней за январь-декабрь 1999 года составили 25930,3 млн. рублей, в том числе от реализации драгоценных металлов и драгоценных камней на внутреннем рынке – 12558,5 млн. рублей и на внешнем рынке – 13371,8 млн. рублей.**

Расходы по финансированию пополнения государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, отражаемые в источниках финансирования дефицита федерального бюджета со знаком “минус”, составили за январь-декабрь 1999 года 9796,0 млн. рублей, из них в рублях – 8526,2 млн. рублей, или 87,0 % от всех расходов на финансирование пополнения государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

Таким образом, положительное сальдо по операциям с государственными запасами драгоценных камней и драгоценных металлов составило за январь-декабрь 1999 года 16134,3 млн. рублей.

Изменение остатков средств федерального бюджета на счетах в банках по состоянию на 31 декабря 1999 года составило минус 45827,8 млн. рублей.

**9.2. Источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в январе-декабре 1999 года сформировались за счет привлечения кредитов международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, банков, фирм и с учетом погашения ранее полученных кредитов составили 42555,2 млн. рублей, или 92,6 % от утвержденного показателя на год.**

Привлечение и погашение средств по видам источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета представлено в таблице:

| Наименование статьи   | Фактически исполнено за 1999 год |                  |
|---|----------------------------------|------------------|
|   | млн.дол.США                      | млн.рублей       |
| <b>Кредиты международных финансовых организаций (МФО), предоставленные РФ</b> | <b>-2 400,3</b>                  | <b>-58 475,2</b> |
| Получение кредитов МФО, всего   | 1 100,2                          | 26 784,5         |
| в том числе:  |                                  |                  |
| Поступление средств по финансовым кредитам, полученным от МФО                 | 791,3                            | 19 159,0         |
| Использование нефинансовых кредитов, полученных от МФО                        | 308,9                            | 7 625,6          |
| Погашение основной суммы долга ( - )  | -3 500,5                         | -85 259,7        |
| <b>Кредиты правительств иностранных государств, предоставленные РФ</b>        | <b>55,1</b>                      | <b>2 296,3</b>   |
| Получение кредитов, всего   | 1 623,6                          | 41 015,2         |
| в том числе:  |                                  |                  |
| Получение финансовых кредитов   | 425,0                            | 11 397,6         |
| Использование нефинансовых кредитов   | 1 198,6                          | 29 617,6         |
| Погашение основной суммы долга ( - )  | -1 568,5                         | -38 718,9        |
| <b>Кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные РФ</b>     | <b>4 187,5</b>                   | <b>98 734,1</b>  |
| Получение кредитов, всего   | 4 500,0                          | 106 518,3        |
| в том числе:  |                                  |                  |
| Получение финансовых кредитов   | 4 500,0                          | 106 518,3        |
| Использование нефинансовых кредитов   | 0,0                              | 0,0              |
| Погашение основного долга ( - )   | -312,5                           | -7 784,3         |
| <b>Внешние источники финансирования дефицита федерального бюджета</b>         | <b>1 842,6</b>                   | <b>42 555,2</b>  |

Основными источниками внешнего финансирования дефицита федерального бюджета за 1999 год стали кредиты Центрального банка Российской Федерации на общую сумму 4,5 млрд. долларов США, предоставленные федеральному бюджету через Внешэкономбанк и Внешторгбанк. Среди других источников привлечения средств необходимо отметить кредиты МВФ (641,3 млн. долларов США), кредиты МБРР (436,9 млн. долларов США), финансовые кредиты от Правительства Японии (425,0 млн. долларов США), а также связанные нефинансовые кредиты от правительств иностранных государств (1198,6 млн. долларов США).

В 1999 году не осуществлялись заимствования посредством размещения внешних облигационных займов в связи с чрезвычайно низким кредитным рейтингом Российской Федерации.

## 10. Государственный долг.

**10.1. Ст. 92 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” установлен верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2000 года по долговым обязательствам Российской Федерации в сумме 648,3 млрд. рублей.**

По состоянию на 1 января 2000 года государственный внутренний долг с учетом проведенной в январе-апреле 1999 года новации достиг уровня 568632,2 млн. рублей, или 87,7 % от установленного предела.

В состав внутреннего государственного долга вошли:

- целевой заем 1990 года – 3206,8 млн. рублей;

- целевые вклады и чеки на автомобили – 2376,3 млн. рублей;
- государственный внутренний заем РСФСР 1991 г. – 79,7 млн. рублей;
- государственный заем 1992 г. – 132,2 млн. рублей;
- задолженность по АПК, переоформленная в вексель Минфина России, – 3360,0 млн. рублей;
- государственные краткосрочные облигации (ГКО) – 7432,4 млн. рублей;
- задолженность по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций АПК и организаций, осуществляющих завоз продукции в районы Крайнего Севера, переоформленная в вексель Минфина России, – 21961,8 млн. рублей;
- государственные гарантии – 819,5 млн. рублей;
- задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской области по неуплаченным процентам за пользование централизованными кредитами, переоформленная в вексель Минфина России, – 490,0 млн. рублей;
- задолженность по финансированию затрат на формирование мобилизационного резерва, переоформленная в вексель Минфина России, – 1750,2 млн. рублей;
- облигации федеральных займов с переменным купоном (ОФЗ-ПК) – 42,5 млн. рублей;
- облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ) – 4878,5 млн. рублей;
- облигации федеральных займов с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) – 402213,0 млн. рублей;
- облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ) – 2690,1 млн. рублей;
- авалированные векселя “Агробанку” – 494,4 млн. рублей;
- задолженность предприятиям ТЭК и других отраслей промышленности по кредитам – 4181,4 млн. рублей;
- задолженность по централизованным кредитам и процентам по ним организаций АПК Челябинской области и АО “Черкейгэсстрой” - 93,8 млн. рублей;
- облигации федеральных займов с фиксированным купонным доходом (ОФЗ-ФК) – 112429,6 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2000 года по сравнению с началом года значительно изменилась структура государственного внутреннего долга. Так снизилась доля ГКО, при этом значительно возросла доля ОФЗ-ПД и ОФЗ-ФК (90,5 % от общей суммы внутреннего государственного долга). Данные изменения связаны с проводимой на протяжении всего года новацией и переоформлением портфеля ценных бумаг Банка России, векселей по задолженности по АПК, задолженности по техническим кредитам, предоставленным Центральным банком Российской Федерации странам СНГ, и государственного внутреннего долга, принятого от бывшего СССР.

**10.2. В соответствии со ст. 103 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” установлен предельный размер государственных внешних заимствований Российской Федерации на 1999 год в сумме 9,5 млрд. долларов США.**

По предварительным данным, в 1999 году было заимствовано 7,2 млрд. долларов США.

Государственный внешний долг Российской Федерации на начало 1999 года, по данным Внешэкономбанка, составил 158,2 млрд. долларов США. Номинальный государственный внешний долг, оформленный облигационными займами, составил 27,1 млрд. долларов США, или 17,3 % от величины общего долга.

По состоянию на 1 января 2000 года внешний долг, по предварительным расчетам, составил 160,0 млрд. долларов США.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” к началу четвертого квартала 1999 года в основном завершена реструктуризация государственного долга Российской Федерации в соответствии с распоряжением от 12 декабря 1998 г. № 1787-Р Правительства Российской Федерации “О новации по государственным ценным бумагам”. По состоянию на 31 декабря 1999 года принято к исполнению по заявкам около 96 % от общего объема переоформляемых ГКО и ОФЗ.

Однако Правительство Российской Федерации не выполнило своих обязательств по погашению III выпуска облигаций внутреннего государственного валютного займа в размере 1,322 млрд. долл. США (около 32 млрд. рублей).

В 1999 году Российская Федерация также не обслуживала задолженность бывшего СССР (более 100 млрд. долларов США) за исключением выплат приоритетного характера, к которым относится оплата купонов по 3, 4, 5 траншам облигаций внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ).

Ст. 3 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” устанавливает, что ОФЗ-ПД “...приобретаются Центральным банком Российской Федерации в 1999 году на срок не менее десяти лет с погашением равными долями начиная с 2014 года на беспроцентной основе”.

Однако в течение отчетного периода были осуществлены выкупы Минфином России у Банка России ряда выпусков ОФЗ-ПД, в том числе предусмотренные условиями соглашения между Банком России и Минфином России. Выкупленные в течение проверяемого периода выпуски ОФЗ-ПД находились в портфеле Банка России от 12 до 142 дней, что противоречит условиям, определенным ст. 3 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”.

Осуществление Минфином России выкупов ОФЗ-ПД у Банка России привело к необходимости временного замещения бесплатных кредитных ресурсов Банка России платными

кредитными ресурсами других кредитных организаций (АРКО, Сбербанк России и др.) под 20-30 % годовых. Это увеличило расходы на обслуживание внутреннего государственного долга не менее чем на 734,7 млн. рублей (расчеты произведены на основе минимальной процентной ставки в 20 % годовых, по которой федеральный бюджет осуществлял заимствования у кредитных организаций на протяжении 1999 года).

Общая сумма задолженности Минфина России перед Банком России по погашению государственного внутреннего долга СССР в части, приходящейся на Российскую Федерацию, составила 191,4 млн. рублей. Эти обязательства прекращены 27 октября 1999 года путем выдачи Минфином России Банку России облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) выпуска №SU26057RMFS на сумму 191,4 млн. рублей по номиналу. Дата погашения облигаций 1 декабря 2015 года. Процентная ставка по облигациям составляет ноль процентов годовых.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1999 г. № 1904-р установлено, что новация ГКО/ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. должна быть завершена до 27 декабря 1999 года.

После окончательного подведения итогов новации (февраль 2000 года), все операции по обмену ГКО/ОФЗ со сроками погашения до 31 декабря 1999 г. будут учтены по внутренним источникам финансирования дефицита федерального бюджета и расходам по обслуживанию государственного внутреннего долга Российской Федерации.

В соответствии с требованиями ст. 98 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год" и п. 28 (г) Постановления Правительства Российской Федерации от 22 марта 1999 года № 327 в первом полугодии 1999 года был сформирован уставный капитал Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) в размере 10000,0 млн. рублей за счет средств федерального бюджета. Средства на эти цели были получены за счет выпуска Министерством финансов Российской Федерации 31 декабря 1998 года облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1998 года № 1911-р.

Минфин России осуществил перечисление Российскому фонду федерального имущества денежных средств в размере 6 млрд. рублей 9 марта 1999 года и 4 млрд. рублей - 17 марта 1999 года для оплаты 100 % уставного капитала Агентства по реструктуризации кредитных организаций.

Однако необходимо отметить, что уже 29 апреля 1999 года Министерство финансов Российской Федерации выпустило облигации государственных нерыночных займов (ОГНЗ) №№ 62-67 на общую сумму 2500,0 млн. рублей и процентной ставкой 25 % годовых со сроками погашения ежемесячно, соответственно, начиная с августа 1999 года до января 2000 года. Указанные облигации были размещены в Агентстве по реструктуризации кредитных

организаций (АРКО), которое таким образом дало федеральному бюджету в долг под 25 % годовых полученные им ранее средства федерального бюджета.

На протяжении 1999 года федеральный бюджет неоднократно привлекал на платной основе средства Агентства по реструктуризации кредитных организаций для финансирования дефицита федерального бюджета, переданные ему ранее в порядке бюджетного финансирования.

**11. \*Бюджеты государственных внебюджетных фондов за январь-декабрь 1999 года исполнены по доходам в сумме 352705,1 млн. рублей, или 114,5 % к утвержденным объемам на год, по расходам - на 335591,9 млн. рублей, или 109,4 %. Превышение доходов над расходами составило 17113,2 млн. рублей.**

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов за январь-декабрь 1999 года по отдельным фондам характеризуется следующими данными:

| Наименование показателей                                      | Исполнено за 1999 год |            |           |            | млн.рублей<br>Превышение<br>доходов над<br>расходами |
|---|-----------------------|------------|-----------|------------|--|
|   | Доходы                |            | Расходы   |            |  |
|   | сумма                 | в % к году | сумма     | в % к году |  |
| Пенсионный фонд Российской Федерации                          | 285 380,5             | 116,7      | 277 337,8 | 113,4      | 8 042,7  |
| Фонд социального страхования Российской Федерации             | 52 983,7              | 109,6      | 43 940,3  | 93,3       | 9 043,4  |
| Федеральный фонд обязательного медицинского страхования       | 1 995,9               | 120,4      | 1 968,8   | 119,5      | 27,1   |
| Государственный фонд занятости населения Российской Федерации | 12 345,0              | 91,6       | 12 345,0  | 91,6       | 0,0  |

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации сформирован в основном за счет страховых взносов в сумме 249590,9 млн. рублей, или 125,7 % к годовой утвержденной сумме. Однако на этом фоне продолжает увеличиваться просроченная задолженность организаций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, которая на 1 января 2000 года составила 141,6 млрд. рублей, или 57,9 % от утвержденных годовых доходов Фонда.

Ассигнования федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации за январь-декабрь 1999 года на целевые выплаты государственных пенсий и пособий, финансируемых на возвратной основе, поступили в размере 17700,0 млн. рублей, или 100,0 % от утвержденного годового объема.

Бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год были утверждены другие доходы, направляемые на погашение задолженности по выплатам пенсий и пособий населению за 1998 год в размере 19523,9 млн. рублей. Фактически за январь-декабрь 1999 года поступило 5745,0 млн. рублей, или 29,4 % от годового объема, в том числе:

- средства Федерального дорожного фонда Российской Федерации – 535,0 млн. рублей, или 53,5 % от предусмотренной годовой суммы (утверждено 1000,0 млн. рублей), несмотря на имеющиеся финансовые возможности. Фактически доходы Федерального

\* Данный раздел приводится справочно.

дорожного фонда за 1999 год составили 33178,0 млн. рублей, или 112,3 % к утвержденному объему поступлений на год;

- средства Фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы перечислены в сумме 300,0 млн. рублей (утверждено бюджетом – 300,0 млн. рублей);

- средства, вырученные от реализации продовольствия, поступившего в первом полугодии 1999 года в соответствии с соглашениями с Правительством Соединенных Штатов Америки и Европейским союзом, – 4909,6 млн. рублей, или 26,9 % от утвержденной на год суммы (18223,9 млн. рублей);

- другие средства – 0,4 млн. рублей;

Пенсионным фондом Российской Федерации в течение отчетного периода привлекались кредиты Сберегательного банка Российской Федерации (6140,0 млн. рублей) и других коммерческих банков (49,0 млн. рублей) для выплаты пенсий населению. Всего привлечено 6189,0 млн. рублей. За пользование этими кредитами Фонд уплатил проценты на сумму 562,4 млн. рублей. Остаток непогашенных кредитов Фонда перед банками на 1 января 2000 года составил 32,0 млн. рублей.

Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации за январь-декабрь 1999 года составили 277337,8 млн. рублей, или 113,4 % от объема, утвержденного на год.

На финансирование выплат государственных пенсий и пособий населению из Пенсионного фонда Российской Федерации направлено за отчетный период 254629,0 млн. рублей, или 91,8 % объема израсходованных средств.

Задолженности по выплате пенсий населению, по данным Пенсионного фонда Российской Федерации, не имеется.

Доходы Фонда социального страхования Российской Федерации, по предварительной оценке, перевыполнены по сравнению с утвержденной на год суммой на 9,6 % и составили 52983,7 млн. рублей. При этом остается значительной сумма просроченной задолженности по страховым платежам в Фонд, величина которой достигла по состоянию на 1 января 2000 года 10,0 млрд. рублей.

Следует отметить, что федеральный бюджет выполнил обязательства перед Фондом по финансированию расходов, предусмотренных в бюджете Фонда на 1999 год, и перечислил средства в сумме 907,0 млн. рублей, что на 210,0 млн. рублей превышает годовые бюджетные назначения.

При перевыполнении доходной части бюджета Фонда расходы невыполнены и составили, по предварительной оценке, 43940,3 млн. рублей, или 93,3 %. Это результат более низкого, чем предусмотрено в бюджете Фонда на 1999 год, уровня затрат на выплату посо-

бий по временной нетрудоспособности. При утвержденном объеме ассигнований на эти цели 28643,3 млн. рублей фактически израсходовано 19633,8 млн. рублей, или 68,5 процента.

В связи с перевыполнением годового объема по доходам Фонда и невыполнением расходной части бюджета увеличился остаток средств Фонда на конец 1999 года и составил 9043,4 млн. рублей, что в 2,1 раза выше остатка средств на начало года.

Доходы Государственного фонда занятости населения Российской Федерации составили, по предварительным данным, за 1999 год 12345,0 млн. рублей, или 91,6 % к утвержденной величине на год.

Поступления страховых взносов в сумме 10894,1 млн. рублей не были обеспечены в полном объеме. Недосбор этих платежей в бюджет Фонда в 1999 году равен 2230,9 млн. рублей, или 17,0 %. Просроченная задолженность по этим платежам (включая пени и штрафы) на 1 октября 1999 года составила 11346,7 млн. рублей, или 84,4 % от утвержденных годовых доходов Фонда.

Расходы Фонда за 1999 год составили 12345,0 млн. рублей, или 91,6 % к утвержденным на год ассигнованиям. При этом доля затрат на реализацию программы активной политики занятости (профессиональное обучение и социальная адаптация лиц, признанных безработными; создание и сохранение рабочих мест; организация занятости длительно безработных и т.д.) в общей сумме расходов в 1999 году составила 15,1%, или 1866,0 млн. рублей. Прослеживается явная тенденция к свертыванию активных мер по смягчению последствий безработицы для населения страны.

На реализацию программы материальной поддержки лиц, признанных безработными (выплату пособий и оказание материальной помощи безработным), т.е. пассивной политики занятости из Фонда предполагалось направить ассигнований в 1999 году в сумме 7230,0 млн. рублей, или 58,6 % от общих затрат. Следовательно, на эти цели используется большая часть средств Фонда.

Продолжает оставаться высоким уровень затрат на содержание службы занятости. Административные расходы органов службы занятости (фонд оплаты труда сотрудников территориальных органов Федеральной государственной службы занятости населения, начисления на заработную плату, коммунальные услуги, командировочные расходы, приобретение оборудования и инвентаря и т.д.) за 1999 год составили 1728,0 млн. рублей, или 14,0 % от общей суммы расходов Фонда.

В Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в 1999 году поступили 1995,9 млн. рублей, или 120,4 % от предусмотренных бюджетом годовых доходов Фонда.

Основной удельный вес в общем объеме средств приходится на страховые платежи – 98,9 %, или 1974,5 млн. рублей. При этом просроченная задолженность по уплате страховых

взносов в Фонд по состоянию на 1 октября 1999 года составила 923,2 млн. рублей, а по пеням и штрафам – 5863,1 млн. рублей, т.е. всего 6786,3 млн. рублей.

Расходы Фонда за 1999 год составили 1968,8 млн. рублей, или 119,5 % от установленных бюджетом Фонда годовых назначений. Большая часть ассигнований – 1702,8 млн. рублей, или 86,5 %, направлена на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (включая нормированный страховой запас).

**12. Анализ хода исполнения федерального бюджета за январь-декабрь 1999 года позволяет сделать следующие выводы.**

**12.1** Наметившиеся тенденции общего улучшения макроэкономического фона не носят устойчивого характера. Предварительные итоги исполнения основных макроэкономических показателей за 1999 год свидетельствуют о противоречивости состояния российской экономики, а применяемые Госкомстатом России досчеты ВВП и иных важнейших макроэкономических показателей с учетом скрытой (неформальной) экономики не позволяют сделать достаточно убедительный вывод об их динамике.

При росте по сравнению с 1998 годом объема валового внутреннего продукта (103,2 %), объема промышленной продукции (108,1 %) в ряде отраслей промышленности происходит дальнейшее снижение выпуска продукции, падает технико-экономический уровень их предприятий. Внешнеторговый оборот сократился на 17,0 процентных пункта, оборот розничной торговли - на 7,7 процентных пункта. Уровень инфляции на 6,5 процентных пункта превысил показатель, установленный Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1999 год". Официальный курс рубля по отношению к доллару США в среднем за 1999 год составил 24,67 рубля за 1 доллар США против 21,5 рубля за 1 доллар США, учтенного в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год. Обеспеченность экономики денежными средствами остается недостаточной. Уровень монетизации ВВП составляет лишь 15,0 %, что не позволяет решить проблему неплатежей.

Социальное положение населения страны к концу 1999 года остается сложным. За два года реальные располагаемые денежные доходы населения снизились примерно в полтора раза. В 1999 году они составили 84,9 % от уровня 1998 года. За чертой бедности находится более трети населения, при этом коэффициент дифференциации доходов чрезвычайно велик и за год вырос с 13,1 до 14,5 раза.

Сложившаяся динамика макроэкономических показателей свидетельствует о том, что основные цели экономической политики, установленные на 1999 год ст. 1 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1999 год", в полной мере не достигнуты, а сущест-

венное отклонение важнейших бюджетобразующих показателей от показателей, использованных в расчетах к проекту федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год”, говорит об их недостаточной обоснованности.

**12.2.** Требуется дальнейшего повышения уровень управления государственными финансами страны.

По состоянию на 1 января 1999 года остатки средств федерального бюджета на счетах в банках составляли 14125,2 млн. рублей. В течение 1999 года в доход федерального бюджета поступило налоговых, неналоговых, иных платежей и доходов в целевые бюджетные фонды на сумму 603655,2 млн. рублей. Все поступления, включая входящие остатки и осуществленные заимствования (с учетом погашения), составили 726791,5 млн. рублей. За счет этих средств профинансированы расходы федерального бюджета в объеме 665832,7 млн. рублей. По состоянию на 31 декабря 1999 года остатки средств федерального бюджета расчетно составили 60958,8 млн. рублей (по оперативным данным ГУФК Минфина России – 59953,0 млн. рублей).

Значительные остатки средств федерального бюджета на счетах в банках свидетельствуют об их нерациональном использовании. Достоверный учет остатков средств федерального бюджета по состоянию на начало соответствующего периода в Минфине России отсутствует. В течение года этот показатель уточнялся неоднократно.

Доходы федерального бюджета с учетом остатков средств на начало года (617780,4 млн. рублей) позволяли в полном объеме профинансировать номинальные расходы федерального бюджета, установленные Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1999 год” в сумме 575046,6 млн. рублей, отказаться от заимствований на внешнем и внутреннем рынке для финансирования дефицита федерального бюджета, от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней (16134,3 млн. рублей), от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (8486,0 млн. рублей). Однако в ходе исполнения федерального бюджета осуществлены заимствования (с учетом погашения) в объеме 109011,1 млн. рублей.

Система заимствований остается малоэффективной и ведет к перекладыванию бремени по обслуживанию и погашению государственного долга на налогоплательщиков. Только на обслуживание государственного долга в 1999 году было направлено 161967,1 млн. рублей, что составляет 26,8 % от всех поступивших доходов в федеральный бюджет. Назрела необходимость в законодательном порядке утверждать программы государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации.

**12.3.** Доходы федерального бюджета в январе-декабре 1999 года с учетом доходов от реализации и использования природной сырьевой компоненты низкообогатленного урана, поступивших в Фонд Минатома России, составили 603655,2 млн. рублей (124,0 % от уста-

новленного задания на год), из них: налоговые доходы - 506037,9 млн. рублей, или 126,7 % от годовых бюджетных назначений, неналоговые доходы – 43193,6 млн. рублей, или 130,8 %, доходы целевых бюджетных фондов – 46943,1 млн. рублей, или 112,9 %.

Поступления в федеральный бюджет налогов и иных платежей, контролируемых Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, составили 144,1 % от задания на год, контролируемых Государственным таможенным комитетом Российской Федерации – 102,1 %.

Отмечается существенное перевыполнение по налогу на прибыль (доход) предприятий и организаций (227,1%), налогу на добавленную стоимость (152,9%), налогу на операции с ценными бумагами (209,5%), по платежам за пользование недрами (185,1%).

Прирост налоговых поступлений в январе-декабре 1999 года явился следствием более высокого, чем принятый в расчетах к бюджету, уровня инфляции, увеличения ставки налога на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым на территории Российской Федерации, на 5 процентных пунктов против учтенной в бюджете, сокращения перечня товаров со ставкой налога на добавленную стоимость в размере 10 %, превышения фактического курса рубля по отношению к доллару США от курса, предусмотренного при расчете бюджета, и благоприятной конъюнктуры цен на нефтепродукты, приведшей к увеличению доходов экспортеров.

В то же время из-за недостатков в организации сборов налогов, необоснованности расчетов объемов доходов допущено существенное недовыполнение бюджетных заданий по подоходному налогу с физических лиц (76,9% от показателя, установленного на год), налогу на совокупный доход (45,7%), акцизам на импортные товары (68,6 %), ввозным пошлинам (78,3 процента).

При росте налоговых поступлений фактическая собираемость по основным видам налоговых доходов сложилась ниже принятой в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год. Так, по предварительным данным, уровень собираемости фактически сложившийся по налогу на добавленную стоимость, составил около 54 % против 69 %, предусмотренных в расчетах к федеральному бюджету на 1999 год, по налогу на прибыль – 71 % против 75 %, акцизам на нефть, включая газовый конденсат, - 59 % против 90 процентов.

В номинальном выражении сбор налогов, контролируемых Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, в 1999 году по сравнению с предыдущим годом увеличился в два раза, а скорректированный на изменение налогового и бюджетного законодательства и рост цен в сопоставимом исчислении составил лишь 93,0 % от сбора налогов в 1998 году.

Важнейшим фактором, повлиявшим на снижение налоговых поступлений, явилась недоимка по налоговым платежам в федеральный бюджет, которая по состоянию на 1 января 2000 года, достигла 229145,5 млн. рублей. При этом совокупная налоговая задолженность в федеральный бюджет по платежам (включая задолженность по штрафам и пеням) составила 439108,2 млн. рублей, что на 30,4 % превышает сумму поступивших налогов, контролируемых МНС России, и составляет 86,8 % от всех налоговых доходов полученных за год.

Сохраняются серьезные недостатки в уплате налогов, массовая практика сокрытия доходов и уклонения от уплаты налогов, действие различных незаконных индивидуальных соглашений на предприятиях и в организациях топливно-энергетического комплекса, являющихся в настоящее время основными плательщиками налогов в федеральный бюджет.

Низкая налоговая дисциплина, имеющиеся пробелы в налоговом законодательстве не позволили увеличить собираемость налогов и достигнуть уровня собираемости, принятого в расчетах к бюджету. В связи с этим необходима реализация специального комплекса мер по укреплению налоговой дисциплины и повышению уровня собираемости налогов.

Несмотря на то что уровень исполнения федерального бюджета по неналоговым доходам по сравнению с налоговыми доходами выше на 4,1 процентных пункта, управляемость в сфере сбора неналоговых доходов остается на недостаточно высоком уровне. В 1999 году в федеральный бюджет не перечислялись прибыль Центрального банка Российской Федерации и доходы от проведения всероссийских лотерей. Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, составили лишь 52,6 % от годового бюджетного назначения, доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим государству, - 55,7%, причем последние поступили лишь от 520 акционерных обществ из 3896, в которых государство имеет пакет акций. Только одним Российско-Вьетнамским совместным предприятием “ВьетСовПьетро” перечислено прибыли, приходящейся на долю Российской Федерации, в объеме 5675,0 млн. рублей, что в 6,8 раза превышает все доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим государству, поступившие в федеральный бюджет от акционерных обществ, имеющих пакеты государственных акций.

**12.4.** Источники финансирования дефицита федерального бюджета составили 63183,3 млн. рублей, или 62,3 % к установленному предельному размеру дефицита федерального бюджета. Уровень сложившегося дефицита составил 9,5 % к общей сумме профинансированных расходов федерального бюджета, что на 1,2 процентных пункта выше расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства, на 1,8 процентных пункта выше расходов по разделу “Социальная политика”, в 2,4 раза выше совокупных расходов на образование, культуру, искусство, кинематографию и средства массовой информации.

**12.5.** За январь-декабрь 1999 года расходы федерального бюджета профинансированы на сумму 665832,7 млн. рублей, или 113,2 % от годовых назначений с учетом расходов Фон-

да Минатома России и Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации.

Фактический объем доходов федерального бюджета позволял осуществить финансирование всех разделов и подразделов расходной части федерального бюджета и всех получателей средств федерального бюджета в объеме не менее установленного Законом. Однако финансирование расходов федерального бюджета осуществлено непропорционально и неравномерно.

Выше среднего уровня профинансированы расходы по разделам: “Социальная политика” (120,0 %), “Финансовая помощь бюджетам других уровней” (141,1 %), “Международная деятельность” (133,1 %), “Национальная оборона” (115,8 %).

Ниже среднего уровня профинансированы расходы по разделам “Судебная власть” (109,0%), “Сельское хозяйство и рыболовство” (103,0%), “Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика” (105,1%), “Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий” (100,8%), “Образование” (101,7%), “Средства массовой информации” (104,2%), “Здравоохранение и физическая культура”, (100,7%), “Мобилизационная подготовка экономики” (100,0 %).

Не выполнены бюджетные задания 1999 года по финансированию расходов по разделам “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” (99,7 %), “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия” (99,6 %), “Культура, искусство и кинематография” (99,8 %), “Пополнение государственных запасов и резервов” (87,9 %), “Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров” (99,6 %), “Обслуживание государственного долга” (97,1 процента).

При перевыполнении финансирования расходов по соответствующим разделам задолженность федерального бюджета по социальным и компенсационным выплатам военнослужащим и гражданскому персоналу на 1 января 2000 года составила 6266,8 млн. рублей, государственные пособия гражданам, имеющим детей, профинансированы лишь на 33,3% от бюджетных назначений, выпуск учебной литературы для учреждений специального образования - на 48%, формирование федерального фонда семян и средств защиты растений осуществлено лишь на 18,2%, государственная поддержка фермерства профинансирована только на 27,3 процента.

Не решены проблемы государственного долга. Расходы на обслуживание государственного долга составили в январе-декабре 1999 года 161967,1 млн. рублей, или 24,7 % от общей суммы профинансированных расходов федерального бюджета.

К концу 1999 года государственный внутренний долг достиг уровня 568632,2 млн. рублей, или 87,7 % от установленного верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2000 года, государственный внешний долг увеличился в 1999 году на 3,4 млрд. долларов США и составил 160,0 млрд. долларов США.

Финансовая помощь бюджетам других уровней в 1999 году составила 61295,3 млн. рублей (9,2% всех расходов федерального бюджета и 141,1 % от объема, установленного федеральным бюджетом на 1999 год). Сложившаяся за последние пять лет система межбюджетных отношений, основанная на распределении трансфертов и ведущая к росту числа регионов, нуждающихся в дотациях из федерального бюджета (78 из 89), не позволяет избежать субъективной индивидуализации межбюджетных отношений и не решает проблем развития налогового потенциала регионов.

Минфин России продолжает практику финансирования расходов федерального бюджета в значительных объемах в конце года. Так, объемы финансирования в декабре 1999 года составили 125332,1 млн. рублей, или 18,8 % от произведенных расходов за год, и превысили в 2,4 раза объемы финансирования за предыдущий месяц.

**12.6.** За январь-декабрь 1999 года финансирование федеральных целевых программ осуществлено в сумме 30991,1 млн. рублей, что составило 95,6 % от объема средств, предусмотренных на год.

При этом уровень финансирования федеральных целевых программ составлял от 40,0 % по программам, относящимся к социально-экономическому развитию регионов, до 148,1 % по программам, относящимся к базовым отраслям экономики и инфраструктуре.

Из средств, выделенных на финансирование федеральных целевых программ, государственные инвестиции составили лишь 13,2 %, расходы на НИОКР – 20,7 %, а текущие расходы на прочие нужды – 66,1 процента.

На финансирование государственных инвестиций по Федеральной адресной инвестиционной программе из 6705,1 млн. рублей, установленных бюджетом на год, направлено 6050,0 млн. рублей, или 90,2 %, что не позволило промышленным предприятиям в срок ввести и использовать производственные мощности.

Недофинансированы программы развития регионов. Из 36 программ по 6 годовое бюджетное задание не выполнено. Не открыто финансирование по программе обеспечения экономической безопасности и социально-экономического развития Орловской области в 1999-2000 года и на период до 2005 года.

**12.7.** Доходы целевых бюджетных фондов за январь-декабрь 1999 года составили 112,9 % от утвержденного бюджета, расходы – 108,8 %. Кроме того, поступления в Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии составили 89,7 % от утвержденного бюджета на 1999 год, в Федеральный фонд Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации – 107,8 %, расходы соответственно – 67,2 % и 103,0 %. При финансировании расходов Федерального фонда Министерства Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации допущено фактическое превышение утвержденного объема ассигнований на 141,1 млн. рублей, или на 3,0 % за счет Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (утвержден объем ассигнований на 1999 год – 4135,0 млн. рублей, фактически профинансировано 4276,1 млн. рублей, или на 141,1 млн. рублей больше).

В нарушение ст. 85 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” до конца года не оформлено правовыми документами формирование и использование средств Фонда управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов.

**12.8.** В нарушение норм и положений ст. 108 и 134 Федерального закона “О федеральном бюджете на 1999 год” до утверждения Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 1999 год” Правительство Российской Федерации в течение второго полугодия отчетного года за счет дополнительно собранных доходов финансировало расходы и погашало задолженность федерального бюджета за 1998 год.

**12.9.** Несмотря на то что расходы федерального бюджета профинансированы сверх бюджетных назначений на 14,0 %, они не обеспечили в полном объеме реальную потребность бюджетополучателей, так как Правительство Российской Федерации расходовало средства федерального бюджета 1999 года на погашение задолженности 1998 года, а полученные дополнительные доходы не компенсировали дополнительные затраты бюджетополучателей, вызванные инфляцией и девальвацией рубля.

**Председатель Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Х. М. КАРМОКОВ**

Продолжается подписка  
на **“Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации”**

на **2000** год

Индекс **“Бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации”** -

**48550**

по каталогу **“Роспечати”**

*Издатель:* Счетная палата Российской Федерации

Выпускается в соответствии с Федеральным законом  
“О Счетной палате Российской Федерации”

**Ответственный за выпуск -  
А. Н. ГОРДЕЕВ**

Адрес издателя: 121901, Москва, ГСП-2, ул. Зубовская, 2.

Контактные телефоны  
по вопросам публикации и приобретения Бюллетеня  
914-06-72, 914-03-84,  
факс 914-07-70

© Счетная палата Российской Федерации, 2000.  
При перепечатке ссылка на Бюллетень Счетной палаты РФ обязательна.