# **СТРОЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ**

В данной статье анализируется текущее состояние бюджетной системы России, вертикальные и горизонтальные потоки в ней бюджетных средств. Вертикальное перераспределение средств осуществляется по уровням бюджетной системы, поэтому мы рассмотрим количество уровней бюджетной системы, для чего обратимся к видам органов власти и населенных пунктов, существующих в РФ. Горизонтальное перераспределение средств рассмотрим на примере финансовых взаимоотношений между налогоплательщиками и денежными фондами, расположенными на разных уровнях бюджетной системы и в разных регионах.

**1. Вертикальное перераспределение бюджетных средств**

Бюджетную систему страны (региона) принято подразделять на уровни. Это связано с существенными различиями между органами власти, которым соответствуют эти уровни. Административно-территориальное устройство страны предполагает подчиненность одних органов власти другим и разную степень их самостоятельности в бюджетно-финансовой сфере. По общему мнению в РФ существуют три вида органов власти: федеральные, субъектов федерации и местные. У каждого из них, несмотря на продолжающиеся и в настоящее время споры, есть свои более-менее четко очерченные обязанности по организации и управлению политической жизнью страны, экономикой, социальной сферой и пр. *Федеральные* органы власти занимаются вопросами общероссийского значения, органы власти *субъектов федерации* решают проблемы общие для своего региона, а на *местные* органы власти возложено решение непосредственных проблем населения – уборка и благоустройство территории населенного пункта, содержание дорог и тротуаров, освещение улиц, обеспечение теплоснабжения, торговли, правопорядка и пр.

В России существуют разные виды населенных пунктов (мест коллективного, компактного проживания людей): города, поселки городского типа, села, деревни, аулы, станицы, хутора и т. д. и т. п. В каждом из них есть свои органы власти, именуемые местными органами власти.

Как известно, у любого органа власти есть три инструмента управления территорией и проживающим там населением:

* *принуждение* – получить услугу (работу) бесплатно, взять ее силой или угрозой применения силы;
* *пропаганда* – получить услугу за минимальную цену путем внушения чего-либо, каких-либо идеологических установок, не подлежащих сомнению; например, безусловного послушания;
* *деньги* – покупка услуги по ее реальной, рыночной цене. Это единственно честный способ управления территорией, когда не надо ни обманывать, ни принуждать, а все операции осуществляются по доброй воле.

В настоящее время, органы власти в РФ используют все три способа управления, но с разной степенью интенсивности. В армейской среде, например, используется сочетание пропаганды и принуждения, в местах содержания заключенных – в основном методы принуждения. Во всех остальных, обычных, гражданских местах проживания людей практически единственным инструментом управления территорией выступают в настоящее время денежные средства.

В современной РФ, по сравнению с советским периодом, роль и значение таких методов управления, как насилие и пропаганда существенно ослабли, а их использование не так масштабно, как ранее и не так интенсивно. *Именно поэтому вопрос использования бюджетных средств становится настолько принципиальным и важным для всей страны*, а процесс утверждения бюджета привлекает самое пристальное внимание общества или, по крайней мере, его политически и социально активной части.

Финансы региональных органов власти существуют как непосредственно в виде денежных фондов органа власти, так и в виде влияния властей на финансовые потоки. Денежный фонд органа власти в свою очередь может существовать в двух вариантах: в виде бюджета и в виде сметы, обязательно являющейся составной частью какого-либо бюджета. Главный критерий проявления денежного фонда органа власти на том или ином уровне бюджетной системы – это самостоятельное формирование предполагаемых доходов и расходов, утверждение и исполнение органом власти своего денежного фонда, говоря иначе – наличие депутатского корпуса, имеющего права на самостоятельное формирование бюджета.

Другая важная характеристика денежного фонда – наличие собственных и/или закрепленных налогов и неналоговых сборов – не является принципиальной, поскольку это может быть всего лишь формой трансферта.

*Итак, бюджетная система страны формируется из денежных фондов, существующих в виде бюджетов, принадлежащих разным видам органов власти. А уже бюджеты, в свою очередь, включают в себя сметы бюджетных учреждений, организаций и структурных подразделений органов власти.*

В экономической литературе существует устойчивое мнение, что бюджетная система РФ является трехуровневой и включает в себя федеральный уровень, уровень субъектов федерации и уровень денежных фондов местных органов власти. Несомненно, бюджетная система любой страны является в целом производной от ее административно-территориального устройства[[1]](#footnote-1). Однако за годы реформ как в административно-территориальном устройстве, так и в бюджетной системе РФ произошли существенные, не всегда друг с другом согласованные, изменения (особенно в сфере местных органов власти, из которых выделились муниципалитеты) и поэтому мнение, что в России существует трехуровневая бюджетная система, считаю нуждается в уточнении.

Но вначале, вне зависимости от количества уровней в бюджетной системе РФ (об этом далее), следует определиться с организацией низового уровня – уровня местных органов власти, то есть тех, кто непосредственно решает вопросы организации жизнедеятельности населенных пунктов, непосредственно контактирует с населением.

Если с субъектами федерации все понятно – в РФ насчитывается 89 субъектов федерации и столько же бюджетов (консолидированных и непосредственно администрации субъекта федерации)[[2]](#footnote-2), то на местном уровне – сельский район, город, район в городе, поселок, село – существует большое разнообразие в организации местных органов власти и наделении их денежными фондами в виде смет или бюджетов (денежным фондом в виде бюджета может располагать орган власти лишь того населенного пункта, который имеет статус муниципалитета).

В одних регионах муниципалитетов нет вообще, например, в Москве, и хотя 128 столичных районных управ и носят название «внутригородских» муниципальных образований, но сути дела это не меняет: института самоуправления населения в том виде, как оно предусмотрено Конституцией РФ нет, соответственно в Москве нет и третьего уровня бюджетной системы. Уточню: официально есть, но фактически нет. Другой пример – Республика Ингушетия, где вся территория поделена на 7 «муниципальных» образований, однако в этих муниципалитетах нет депутатского корпуса, местный бюджет утверждает глава администрации, а его самого назначает президент Республики; таким образом и здесь имеет место формальное использование словосочетания «местное самоуправление».

В других субъектах федерации муниципальных органов власти существует ограниченное количество, наряду с такими формами организации управления как районные (поселковые и пр.) администрации. Например, в Новосибирской области у 34 населенных пунктов имеется статус муниципальных, поскольку они обладают достаточной налоговой базой, остальные объединены в рамках районов – административно-территориальных образований, подчиненных в свою очередь областной администрации;

В третьих, – органы власти (в отдельных случаях – инициативная группа из числа местных граждан[[3]](#footnote-3)) каждого населенного пункта сочли необходимым получить статус муниципалитета, невзирая на экономическую целесообразность этого мероприятия. Так, например, в Тюменской области существует 279 муниципальных образования. Такое большое для РФ количество муниципалитетов в одном субъекте федерации создает областному финансовому управлению значительные, совершенно ничем не оправданные сложности в плане методического руководства бюджетным процессом в муниципалитетах, учета и перечисления им дотаций, сбора и обобщения отчетности. Рекордсменом по количеству муниципальных образований в России является, судя по неполным сведениям о субъектах федерации, которыми располагает автор, Пензенская область, где их насчитывается 407 единиц. Причем только 5 из них являются достаточно крупными городами, а все остальные – небольшими сельскими населенными пунктами.

В четвертых, районы в составе муниципалитетов также могли получить в свое распоряжение полноценный бюджет и закрепленные налоги, а не ограничиваться простым сметным финансированием. Подобная ситуация была несколько лет назад в Тольятти, когда администрация каждого из трех районов города – Автозаводского, Центрального и Комсомольского – работала на основании «бюджета района», утверждавшегося в составе консолидированного бюджета города.

Еще в РФ есть населенные пункты, в которых имеется действующий представительный орган власти, но нет бюджета, как например в г. Байкальске Иркутской области. Администрация этого города руководствуется сметой, утверждаемой в составе бюджета муниципалитета «Слюдянский район», в состав которого входит город.

Кроме того, необходимо учитывать, что организация местных органов власти подвергается постоянным изменениям, например, относительно недавно в Курской области были расформированы[[4]](#footnote-4) 511 муниципальных образований. В соответствии с законом, принятым Курской областной Думой, в области остается пять муниципалитетов (то есть территорий с населением свыше 150 тыс. человек и имеющих «достаточную доходную базу»): города Курчатов, Железногорск, Рыльск, Льгов и Щигры – они не будут финансироваться из областного бюджета. Остальная территория области поделена на 28 административных районов и город Курск.

В начале статьи мы обратили внимание на то, что разделение бюджетов по уровням связано с существенными различиями между органами власти их исполняющими, их подчиненностью друг другу и степенью самостоятельности. Данный факт является принципиально важным, поскольку местные органы власти – это не только органы власти муниципалитетов, но и, в частности, районных (район в составе субъекта федерации) и поселковых (поселок в составе района или муниципалитета) администраций. Однако в силу того, что органы управления районов являются фактически структурными подразделениями администраций субъектов федерации, их (районов) денежные фонды, полагаю, следует учитывать в составе того уровня бюджетной системы РФ к которому относятся субъекты федерации, то есть субфедерального.

*В свою очередь муниципалитеты в соответствии с действующим законодательством являются независимыми от института государственной власти образованьями и поэтому занимают собственный, обособленный от других, уровень в административно-территориальном устройстве РФ, и соответственно в бюджетной системы России.*

В результате, поскольку в настоящее время в РФ не ведется централизованный сбор сведений[[5]](#footnote-5) о регионах, никто в стране не владеет точной информацией о составе последнего уровня бюджетной системы РФ – уровня, который занимают бюджеты, исполняемые муниципальными органами власти. По расчетам автора, в 57 субъекте федерации, по которым удалось собрать информацию, насчитывается 4 501 официально зарегистрированное муниципальное образование. Однако, если вычесть псевдомуниципалитеты, цифра уменьшится. Для этого требуется провести отдельное исследование регионального законодательства.

Как следствие отсутствия названной информации в современной отечественной литературе существуют разные точки зрения относительно внутреннего строения местных органов власти, причем *идея разделения их между разными уровнями бюджетной системы (субфедеральным и муниципальным)* нигде не присутствует, в частности:

* по состоянию на 1.01.96 г. в третий уровень бюджетной системы страны входят 650 бюджетов городов республиканского, краевого, областного и окружного подчинения, 325 бюджетов районов городских, 1 868 консолидированных бюджетов районов республиканского, краевого, областного и окружного подчинения, в том числе, районные бюджеты районов, 437 бюджетов городов района, 2 022 бюджетов поселков и 24 307 бюджетов сел [1, стр. 138];
* «Государственная бюджетная система РФ включает … и около 29 тысяч местных бюджетов (городских, районных, поселковых, сельских)» [2, стр. 74];
* звеньями бюджетной системы РФ являются, в том числе «… бюджеты местных административно-территориальных образований — районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов» [3, стр. 9];
* в третий уровень бюджетной системы России входят бюджеты местных административно-территориальных органов – районные бюджеты сельских районов, городские бюджеты городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов [4, стр. 31];
* бюджетная система РФ объединяет, в том числе «… и десятки тысяч местных бюджетов нижестоящего уровня» [5, стр. 281];
* бюджетная система РФ состоит из трех уровней… третий уровень – местные бюджеты [6, стр. 301];
* бюджетная система России состоит из … и около 29 тыс. местных бюджетов, к которым относятся городские, районные, поселковые и сельские бюджеты [7, стр. 36];
* бюджетная система РФ включает: … и около 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселковые и сельские бюджеты) [8, стр. 21].

Обращаю внимание на активное использование в приведенных примерах словосочетания «местные бюджеты». Считаю этот термин неприменимым при анализе бюджетной системы. Дело в том, что под местными бюджетами подразумеваются денежные фонды местных органов власти, но как мы отметили выше, не все они являются муниципалитетами и, соответственно, не все из них имеют денежный фонд в виде бюджета. Часть местных органов власти находится на сметном финансировании и поэтому когда употребляется термин «местные бюджеты», то имеются в виду как бюджеты, так и сметы. Но при анализе бюджетной системы нам нужна информация о денежных фондах только муниципалитетов, то есть их бюджетов. Поэтому при упоминании нисшего уровня бюджетной системы предлагаю употреблять термин либо «муниципальный бюджет», либо «бюджет местного самоуправления».

В администрации Президента РФ также не знают точного количества муниципальных образований – то ли 12 тыс., то ли 14 тыс.[[6]](#footnote-6)

Что касается Росстатагентства РФ, которое владеет сведениями об административно-территориальном устройстве страны, то статистики не выделяют муниципальные образования среди местных органов власти, называя по состоянию на 1.01.98 только количество районов (1 868), городов (1 095), городских районов (322), поселков городского типа (1 963), сельских населенных пунктов (24 456)[[7]](#footnote-7).

Неразбериха с муниципалитетами – это не единственное замечание к строению бюджетной системы России. Повторюсь: бюджетная система государства в целом соответствует административно-территориальному устройству страны[[8]](#footnote-8), копирует ее, поскольку каждый орган власти для надлежащего выполнения своих функций должен быть наделен денежным фондом, исполняемым в виде бюджета или сметы. Поэтому мы обращаем внимание на существование в РФ органов управления закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) и Союза России и Беларусь и, соответственно, их денежных фондов.

В силу специфики своего образования и функционирования, а также отсутствия соответствующих полномочий в сфере управления своей территорией и финансами, полагаю, что *денежный фонд ЗАТО нельзя отнести ни к уровню субъекта федерации, ни к уровню муниципальных органов власти*. Хотя органы власти ЗАТО – это самые что ни на есть местные органы власти.

Если провести аналогию то, как в составе субъекта федерации может быть районное звено управления территорией, так *и ЗАТО является подобием района в составе непосредственно федерального уровня*, поскольку органы управления ЗАТО подчиняются федеральным министерствам (Минобороны и Минатому), а также не имеют должной независимости в бюджетной сфере: они существуют на основании сметы, а не бюджета. Более того, собираемые на их территории налоги, не делятся с бюджетом того субъекта федерации, где это ЗАТО расположено, а исполнение денежного фонда ЗАТО производится Федеральным Казначейством (см. ст. 142 БК РФ). Еще один аргумент в пользу сделанного утверждения – то, что в составе сметы ЗАТО могут быть секретные статьи расходов, а это прерогатива исключительно федерального бюджета (см. ст. 36, 209 БК РФ). По официальным данным в 1999 г. в РФ насчитывалось 32 образования [9, стр. 31], по другим сведениям в 1997 г. их было 36 [1, стр. 135].

Также в составе федерального уровня бюджетной системы считаю необходимым особо выделить расходы на содержание инфраструктуры закрытого административно-территориального образования космодром «Байконур» (г. Ленинск, Казахская Республика), чья особенность в том, что город расположен на территории иностранного государства, взятой в аренду Российской Федерацией, а если говорить точнее – одним из федеральных органов власти.

Вместе с тем, необходимо отметить нарушение бюджетной логики. Бюджетным Кодексом РФ предусматривается, что «в доходы бюджета закрытого административно-территориального образования в полном объеме направляются все виды федеральных, *региональных и местных налогов* и иные поступления, аккумулируемые на его территории» (ст. 142). Но ведь ЗАТО не является ни субъектом федерации, ни муниципалитетом, поэтому оно не имеет права ни вводить, ни взимать региональные и местные налоги.

Другая бюджетно-финансовая особенность ЗАТО состоит в том, что при финансировании государственного оборонного заказа предприятия, выполняющие данный заказ, производят отчисления в денежный фонд ЗАТО в размере 1% от объема финансирования, включаемые в стоимость заказа. Эти средства имеют целевое назначение – дополнительное финансирование программ в области экологии и здравоохранения. Фактически речь идет о предоставлении ЗАТО косвенных, дополнительных к основному финансированию, трансфертов из федерального бюджета.

Остается еще одно звено в перечне населенных пунктов, находящихся в ведении федерального уровня власти, никогда прежде не упоминавшееся при анализе бюджетной системы РФ. Это порядка 10 тыс. военных городков, эксплуатируемых Министерством обороны по всей территории страны[[9]](#footnote-9). Там проживают семьи военнослужащих, военные пенсионеры и в отдельных случаях сторонние гражданские лица. В этих городках имеется более 260 тыс. зданий и сооружений, проложено около 119 тыс. км инженерных сетей. На их содержание в 1999 г. требуется более 20 млрд. рублей. Данная сумма сопоставима с годовыми расходами 7-10 среднестатистических субъектов федерации, а количество военных городков превышает треть от количества населенных пунктов в России. Названные цифры свидетельствуют о большой значимости населенных пунктов – военных городков – в жизни страны и соответственно необходимости учета этого факта в бюджетной системе.

Военные городки Министерства обороны, *являясь местными органами власти*, не имеют статуса муниципалитетов, а их органы власти – комендатуры – действуют на основе смет, утверждаемых в составе расходов федерального министерства (Минобороны) в рамках федерального бюджета.

*В связи с этим, полагаю, что денежные фонды комендатур – местных органов власти военных городков – следует особо выделять в составе федерального уровня бюджетной системы России.*

Очень важно отметить, что органы власти военных городков имеют возможность привлекать для решения своих задач бесплатный труд военнослужащих срочной службы, начиная от уборки территории, кончая строительными работами. Этот факт необходимо учитывать при анализе смет, поскольку в отчете об исполнении сметы военного городка могут быть не отражены в полном объеме все выполненные хозяйственные работы.

Отдельную проблему представляет передача военных городков, надобность в которых отпала, в ведение гражданских властей, то есть *переход денежных фондов органов власти населенных пунктов с одного уровня бюджетной системы на другой: с федерального на муниципальный или субъекта федерации*.

Например, в военном городке «Сланцевый рудник» (Саратовская область, Озимский район) располагался 437 вертолетный полк. После ликвидации части военные из городка ушли. Однако около полутора тысяч жителей в городке остались, в том числе 260 школьников, под школу которым был переоборудован бывший штаб части. Телефонной связи в городке теперь нет, а в зимнее время откапывать из под снега автомобильную и железную дороги некому. Прежде это делали солдаты, то есть бесплатно.

Военный городок перешел в ведение органов власти Озимского района без какой бы то ни было компенсации со стороны военных[[10]](#footnote-10). Если в городке были бы крупные налогоплательщики, то городок вполне мог бы получить статус муниципалитета и сам себя содержать, а поскольку у бывшей воинской части нет собственной налоговой базы (а есть только здания и коммуникации, требующие содержания, не говоря уже о потребностях населения), то районным властям придется изыскать в *своем* бюджете средства на финансирование «нового», незапланированного населенного пункта.

Еще один нюанс бюджетной системы – это учет мест расположения воинских частей и мест содержания заключенных[[11]](#footnote-11). С одной стороны, армия и тюрьмы – это бюджетные учреждения, полностью финансируемые из федерального бюджета по смете, с другой – места компактного проживания лиц, ущемленных в своих гражданских правах и обремененных некоторыми обязательствами перед государством и обществом. Кроме того, войсковые части могут менять места своей дислокации в отличии от обычных населенных пунктов. На этих территориях нет налогоплательщиков и сопутствующих служб и органов правопорядка в привычном виде. Таким образом это населенные пункты, существующие в виде бюджетного учреждения. В связи с этим считаю, что сметы на их содержание не следует особо выделять в составе федерального уровня бюджетной системы.

Теперь перейдем к теме, которая связана с формированием Союзного государства и со временем вероятно окажет большое влияние на финансы органов власти России и, соответственно, на ее бюджетную систему. Автор выделил бюджет Союза России и Беларуси в отдельный, межгосударственный уровень бюджетной системы РФ. Дело в том, что Союз является достаточно независимым от российских властей образованием – утверждение и исполнение его бюджета осуществляется собственными представительными и исполнительными органами власти, соответственно.

Денежный фонд у Союза России и Беларуси один – бюджет. Внебюджетных фондов у Союза нет. В связи с этим, бюджет – это единственный инструмент достижения Союзом своих целей, и именно поэтому он заслуживает самого пристального внимания.

Бюджет Союза – это действительно бюджет, а не смета или просто деньги на счете. Дело в том, что бюджет Союза проходит все стадии бюджетного процесса: разработку, утверждение и исполнение. Принимается бюджет на сессии парламентского собрания Союза России и Беларуси практически по той же процедуре, что и федеральный бюджет. Разработка и исполнение союзного бюджета возложены на исполнительный комитет Союза. Необходимо отметить, что бюджет Союза построен по *проектному* принципу. То есть из бюджета финансируются только расходы на реализацию конкретных проектов, а не расходы текущего характера, например на содержание какого-либо объекта. Проектный принцип построения бюджета предполагает начало и окончание проекта, наличие четких критериев достижения целей проекта и соответственно возможность контролировать эффект от финансирования проекта.

Бюджет Союза формируется сбалансированным, без дефицита[[12]](#footnote-12). В доходной части всего один источник – перечисление взносов от стран-участниц. Однако не исключено, что со временем у Союза появятся новые источники доходов. Ими могут стать и плата за сдачу в аренду помещений, и дивиденды по акциям, принадлежащим межгосударственному объединению. Согласно существующим требованиям выделение средств из бюджета Союза негосударственным коммерческим организациям осуществляется только при условии обеспечения участия Союза в уставном капитале финансируемых организаций[[13]](#footnote-13). Это требование может быть оформлено в виде передачи по номинальной стоимости в собственность Союза акций на сумму финансирования из бюджета.

Вместе с тем, следует признать, что формирование союзного бюджета не идеально. Во-первых, требование о передаче в собственность Союза акций по номинальной стоимости не всегда – с учетом структуры акционеров, состояния предприятия и конъюнктуры на рынке ценных бумаг – может быть оправданным. Во-вторых, это же требование в одном из разделов совершенно игнорируется[[14]](#footnote-14), поскольку предполагается уже не передача акций, а их покупка. В третьих, в документе не отражено последующее использование результатов реализации проектов, их распределение между странами. В-четвертых, – но эта традиция существует еще с советских времен – в одном из проектов было «учтено также ожидаемое недофинансирование[[15]](#footnote-15)…». Кроме того, не прописана заемная политика Союза.

Еще одна проблема союзного бюджета связана с порядком перечисления в него взносов из федерального бюджета. Органы управления Союзом предложили достаточно естественный и простой принцип перечисления средств: ежемесячные плановые перечисления в размере одной двенадцатой от долевого взноса стран-участниц. Однако применительно к РФ это неосуществимо, поскольку финансирование из федерального бюджета зависит от двух непредсказуемых факторов: наполняемости федерального бюджета и ежеквартальных постановлений Правительства РФ, распределяющих квартальные и месячные лимиты бюджетных назначений. В результате получается, что поэтапное перечисление сумм российского взноса невозможно планировать. Поэтому также произвольными, не поддающимися существенному планированию, оказываются и расходы из бюджета Союза.

Соответственно высок риск недофинансирования инвестиционных программ Союза. Так, в частности, московский телевизионный завод «Рубин» – участник совместной российско-белорусской программы по развития производства телеаппаратуры на предприятиях двух стран и созданию «союзного телевизора» – не получил с начала 1999 г. ни рубля из выделенных на эти цели 14,4 млн. руб. бюджетной ссуды и предполагает выйти из программы[[16]](#footnote-16).

В соответствии с решением Исполкома Союза Белоруссии и России, в создании «союзного телевизора» наряду с московским заводом «Рубин» участвуют:

* с российской стороны – ПО «Квант» (Великий Новгород), АО «Российская электроника» (Москва), Московский научно-исследовательский телевизионный институт;
* с белорусской стороны – ПО «Горизонт» и НПО «Интеграл» (Минск).

В 1999-2001 гг. из бюджета Союза России и Белоруссии на реализацию программы производства телеаппаратуры предполагается выделить 374 млн. российских рублей: 60% программы финансируется российской стороной, а 40% – белорусской.

Вместе с тем у «Рубина» возникают и иные, нежели денежные, проблемы. В соответствии с программой развития телеаппаратуры, утвержденной Исполкомом Союза Белоруссии и России, в октябре 1998 г. московский завод «Рубин» должен был приступить к дополнительным закупкам кинескопов на воронежском АО «ВЭЛТ» (завод вакуумных электронно-лучевых трубок), который к 1 апреля 1999 г. должен был выпустить их не менее 10 тыс. Однако, воронежское предприятие не освоило выпуск собственных кинескопов, а стало закупать их в Паневежисе (Литва). Отступая от программы, московский завод отказался от услуг воронежцев и начал самостоятельно приобретать кинескопы за рубежом, чтобы избежать ненужных трат на посредников.

Однако для российских предприятий имеется большой стимул для участия в совместных проектах Союза. Он связан во многом с возможностью не участвуя в конкурентной борьбе, вызванной рыночными отношениями в РФ, получить в административном порядке поставщиков и потребителей в государстве, не перешедшем еще на рыночные формы ведения хозяйства.

Основными расходами бюджета Союза России и Беларуси являются расходы на реализацию программ, осуществляемых в интересах военных, спецслужб и в целом военно-промышленного комплекса обоих стран. Помимо этого, в частности, финансируются программы преодоления последствий Чернобыльской катастрофы, капитального ремонта и реставрации мемориального комплекса «Брестская-крепость-герой», гастрольных обменов российскими и белорусскими театрами.

Знакомство с финансируемыми из бюджета Союза проектами приводит к принципиальному важному для понимания целей Союза открытию. В отличие от других межгосударственных объединений, бюджет Союза финансирует инвестиционные проекты на территории России и Беларуси в интересах российских и белорусских предприятий и организаций, в том числе бесприбыльные, как например обустройство границ. Это означает, что бюджет Союза имеет исключительно *инвестиционную* направленность. При этом, мы не берем в расчет относительно незначительные по размерам расходы на содержание органов управления Союза – примерно 6% от всех расходов бюджета.

Инвестиционный характер бюджета Союза вступает в противоречие с одним из принципов построения бюджетов в РФ: единства кассы. В федеральном законе о бюджете России на очередной год расходы из бюджета Союза не учтены как инвестиционные. Более того, они проходят просто как взнос Российской Федерации и соответственно российские депутаты остаются в неведении относительно того, что другой представительный орган власти перераспределяет вместо них федеральные средства, фактически увеличивая бюджет развития России за счет текущих расходов и финансируя российские учреждения и спецслужбы. Данный тезис поддерживают и авторы практически единственного аналитического материала о бюджете Союза, опубликованного р российской прессе: «Такой подход фактически эквивалентен перераспределению национального бюджета через дополнительный счет – счет Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России»[[17]](#footnote-17). Правда пока размеры перераспределения очень малы – взнос РФ в бюджет Союза на 1999 год составляет примерно 0,1% от расходов федерального бюджета-99. Причем и этот показатель Минфин РФ не выдерживает: Россия выполняет свои обязательства перед Союзом не полностью.

Тем не менее, за последние годы размер расходов из бюджета Союза вырос в несколько раз[[18]](#footnote-18), причем значительная часть его средств пошла на финансирование проектов на российской территории или в интересах российских предприятий и организаций, в том числе государственных.

При этом если темпы роста расходов сохранятся, то уже через несколько лет бюджет Союза может стать фактором, существенно влияющим на экономическую ситуацию в России, даже если полноценное объединение России и Беларуси в единое государство не состоится или состоится не скоро.

Таким образом, бюджет Союза формируется за счет простых, то есть не целевых, отчислений из бюджетов стран-участниц, а в федеральном Законе «О бюджете» никак не регламентируются направления использования этих средств. При этом поступление в союзный бюджет средств взноса целиком и полностью зависит от наполняемости федерального бюджета, то есть от состояния бюджетной и налоговой систем России[[19]](#footnote-19). Кроме того, Исполком Союза ежеквартально отчитывается перед Минфином РФ и Министерством финансов другого государства – Республики Беларусь – о расходовании средств, однако эта отчетность не подробна и не позволяет финансовым органам полноценно оценить использование средств по целевому назначению.

Налицо все факты, позволяющие утверждать как о *неполной подчиненности*, так и о *неполной независимости* органов власти Союза по отношению к федеральным органам власти России.

*Итак, поскольку:*

* *денежный фонд Союза РФ и РБ является именно бюджетом, а не сметой, и утверждается законодательным органом власти;*
* *бюджет Союза является относительно независимым от федеральных властей РФ и РБ и при этом из него осуществляется финансирование отдельных бюджетных учреждений, «силовых структур» и отраслей экономики РФ;*
* *исполнительные и законодательные органы управления Союза нельзя отнести ни к одному из существующих в РФ видов органов власти и соответственно их денежный фонд – ни к одному из существующих уровней бюджетной системы;*
* *в ближайшем будущем у бюджета Союза появятся собственные неналоговые доходы, а любой взнос (трансферт), в принципе может быть оформлен в виде отчислений от регулирующих налогов;*
* *Исполком Союза облагается налогами в соответствии с российским законодательством и уплачивает их в бюджеты РФ и Москвы[[20]](#footnote-20);*

*считаю, что в бюджетной системе России практически полностью сформировался новый уровень –* ***межгосударственный,*** *который занимает бюджет Союза России и Беларуси. Однако, по своим размерам новый уровень незначителен в сравнении с существующими и поэтому его влияние на бюджетную систему не велико и пока не заметно.*

Необходимо отметить, что новый уровень скорее «подфедеральный», а не например «надгосударственный», потому что: органы власти Союза состоят из чиновников и депутатов, представляющих интересы федеральных органов власти. Они как бы делегированы из федеральных органов власти России и Беларуси в органы власти Союза, а не избраны населением обоих стран. Таким образом, межгосударственный уровень бюджетной системы РФ берет начало как из федерального уровня бюджетной системы России, так и из бюджетной системы РБ.

Вместе с тем, мы не учитываем денежный фонд СНГ (и аналогичных объединений) в составе бюджетной системы РФ, поскольку он, во-первых, принимается в виде сметы, во-вторых, из него финансируются расходы только на содержание собственного аппарата управления и реализацию программ в собственных интересах, а в третьих, органы власти СНГ не имеют представительных органов власти.

Таким образом, бюджетная система России является в настоящее время четырехуровневой (федеральный, межгосударственный, субъекта федерации и муниципальный уровни), со сложным, не устоявшимся, внутренним строением, где граница между третьим уровнем бюджетной системы (уровень субъектов федерации) и четвертым (уровень муниципальных органов власти) не отчетлива и не постоянна.

Необходимое уточнение. При употреблении фразы «бюджетная система» предполагается, что она состоит из бюджетов. Но бюджет – это не единственная составная часть денежных отношений органа власти: есть еще внебюджетные фонды, финансы унитарных предпариятий, «прямое» финансирование. Не оспаривая правомерности употребления термина «бюджетная система», к которому финансовое сообщество сильно привыкло, считаю необходимым уточнить, что в данном случае под словом «бюджет» мы фактически понимаем финансы регионального органа власти.

**2. Горизонтальное перераспределение бюджетных средств**

Строение уровней бюджетной системы предполагает аналогичную структуру финансовых потоков, то есть *вертикальное* (сверху вниз) перераспределение доходов: налогов, дотаций, бюджетных ссуд и др. Однако, как показывает практика, на деле имеются многочисленные случаи *горизонтального* перераспределения средств. Можно даже сказать, что это стало нормой.

Горизонтальное перераспределение средств может осуществляться по инициативе как налогоплательщиков путем смены места регистрации юридического лица, так и региональных органов власти путем финансирования расходов, не относящихся к ведению данного органа власти.

Применительно к налогам, при вертикальном перераспределении происходит разделение средств между бюджетами всех уровней – муниципального, где зарегистрировано предприятие-налогоплательщик, субъекта федерации, где расположен этот муниципалитет и федерального уровней. Исключение пока составляет межгосударственный уровень.

Горизонтальное перераспределение средств означает, что налоги, взимаемые с конкретного предприятия, могут распределяться между разными муниципалитетами и субъектами федерации, в зависимости от того, где предприятие расположено, где оно зарегистрировано, а также в зависимости от особенностей местного законодательства (об этом ниже). Яркий пример тому – свободные экономические зоны и ЗАТО, предоставляющие[[21]](#footnote-21) льготы по налогам тем, кто перерегистрируется с юридическим адресом у них. В отдельных случаях перерегистрация крупных компаний осуществлялась по соображениям не экономической выгоды, а политической целесообразности. В качестве возможного примера можно назвать перерегистрацию АО «Межрегионгаз», крупнейшей компании системы РАО «Газпром», в одном из отдаленных муниципалитетов Московской области.

Одна из СЭЗ – инвестиционная зона «Саров». В ней регистрируются с юридическим адресом многие предприятия и, в частности, ряд предприятий, расположенных в г. Нижний Новгород. По причине такой перерегистрации бюджет Нижнего в 1998 г. потерял около 40 млн. руб.[[22]](#footnote-22) Чтобы сгладить остроту финансовых потерь, администрации г. Нижний Новгород и инвестиционной зоны Саров подписали соглашение, в соответствии с которым 5% сумм налоговых льгот, предоставленных в инвестиционной зоне нижегородским предприятиям, будут «пожертвованы» Нижнему Новгороду в счет компенсации условно-выпадающих местных налогов. Решено, что четыре наиболее крупных предприятия, зарегистрированных в Сарове, будут направлять 50% денежных средств, до момента подписания соглашения поступавших в фонд развития конверсионных производств инвестиционной зоны, на финансирование проектов в Нижнем Новгороде. А все участники инвестиционной зоны из областного центра подоходный налог будут платить полностью в бюджет Нижнего.

Также предполагается зарегистрировать специальный фонд (видимо внебюджетный) «Нижний Новгород», на счет которого предприятия Нижнего – участники инвестиционной зоны – будут перечислять оговоренные соглашением средства. Эти средства предлагается направить на развитие ипотечного жилищного кредитования в областном центре.

Всего в Нижегородской области образовано семь СЭЗ. Участники трех из них полностью освобождены от уплаты налогов в части, поступающей в областной бюджет, до 1.03.2005 г. Участники остальных зон освобождены от уплаты 75% налоговых платежей в областной бюджет [11, стр. 38].

Что касается ЗАТО то льготы, предоставлявшиеся в ЗАТО, не давали как показывает практика должного экономического эффекта оборонным предприятиям этих территорий. На рубль предоставленных льгот, предприятиям и учреждениям, расположенным в ЗАТО, доставалось примерно три копейки. Происходило это в основном из-за того, что льготами пользовались предприятия, ведущие внешнеторговые операции. По расчетам мэра Челябинска городской бюджет терял от льгот, предоставляемых ЗАТО, до 25% доходов, а по расчетам губернатора Челябинской области потери по области составили в 1998 г. не менее 1,5 млрд. рублей в областной бюджет и не менее 5 млрд. – в федеральный.[[23]](#footnote-23)

Для федерального уровня бюджетной системы перерегистрация со сменой юридического адреса обычно не влечет за собой негативных последствий – федерация свою долю налогов все равно получит, а вот на уровне субъектов федерации и муниципалитетов возникают своего рода «черные дыры», всасывающие местные ресурсы и необоснованно переводящие их в другие регионы страны.

Под «особенностями местного законодательства» автор понимает в частности попытки властей организовать «прямое» финансирование, то есть переключить налоговые потоки так, чтобы организовать финансирование необходимых с точки зрения властей расходов напрямую от налогоплательщиков, минуя бюджет. То есть, минуя процедуру утверждения этих предстоящих расходов депутатами. Кроме того, что чрезвычайно важно, эти средства не включаются в отчет об исполнении бюджета, а *депутаты оказываются лишенными возможности дать оценку эффективности и целесообразности их расходования*.

В качестве примера назовем организацию финансирования в Москве некоторых спортивных организаций, в частности теннисных, а также строительство Храма Христа Спасителя и московского международного делового центра «Москва-Сити». Закон Москвы «О ставках и льготах по налогу на прибыль» от 18 июня 1997 г. № 19 предоставляет налогоплательщикам в московский бюджет, совершившим благотворительный взнос в пользу названных организаций и строек, льготу по налогу на прибыль в пределах суммы благотворительного взноса, но не более суммы платежа налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет Москвы этим налогоплательщиком.

Используя аналогичную практику, правительство Свердловской области, в отличии от московского, установило ограничения для такого рода финансирования. Например футбольному клубу «Уралмаш» и хоккейному клубу «Спартак» на 1997 г. были установлены квоты в размере 6,8 млрд. н/д рублей [10, стр. 58]. На эту сумму они заключали договора с налогоплательщиками в областной бюджет о своем финансировании.

В Татарстане для оказания помощи спортивным клубам были приняты постановления, в которых предусматривается их финансирование за счет платежей их учредителей в республиканский бюджет по налогу на прибыль и НДС [9, стр. 57].

В Пензенской области с целью поддержания конкурентоспособности местных спиртзаводов, часть из которых градообразующие, им оставлялась часть акцизов, подлежащая зачислению в областной бюджет, с формулировкой – «на компенсацию отпускных цен».

Еще один пример горизонтального движения средств – заключение договоров между органами власти разных уровней о распределении налогов с конкретных предприятий. Например, плата за недра, взимаемая с АО «Норильский комбинат» (г. Норильск Красноярского края) делится не только между бюджетами города Норильска и Красноярского края, но достается соседнему с городом субъекту федерации – Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу.

Есть и другие примеры горизонтального перераспределения средств, но уже на уровне не отдельных налогоплательщиков, а – органов власти. Речь идет о дотировании и кредитовании одним органом власти бюджетных учреждений или даже бюджета другого. Например, ряд регионов, шефствуют над воинскими частями, у г. Краснодара, в частности, есть подшефная подводная лодка на Северном флоте, правительство Санкт-Петербурга оказывает «финансовую помощь» народным судам. По данным автора за счет средств бюджета Ставропольского края содержится одна из воинских частей, а из бюджета Москвы была фактически оплачена часть расходов на строительство крупного спортивного объекта «Арена-2000» в г. Ярославле.

Горизонтальное перераспределение средств может осуществляться в рамках двухсторонних взаимодействий региональных органов власти, а также в рамках многосторонних объединений.

Двухсторонне взаимодействие осуществляется на основе соглашений между региональными администрациями. Так, например, число двухсторонних соглашений правительства Москвы достигает двух сотен, в том числе с субъектами федерации – 73, администрации Новосибирской области – семь десятков. В рамках двухсторонних соглашений могут решаться вопросы размещения ценных бумаг органов власти и инвестирования, оказания разнообразной помощи отдельным предприятиям, организации выставок, представительств, делегирования отдельных прав и многое другое.

Объединяться в ассоциации могут как субъекты федерации, так и муниципалитеты. В настоящее время существует 8 межрегиональных ассоциаций – «Северо-Запад», «Центральная Россия», «Черноземье», «Большая Волга», «Северный Кавказ», «Уральская ассоциация», «Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье» – и несколько десятков муниципальных объединений, в том числе – Конгресс муниципальных образований, Союз российских городов, «Города Урала», Союз городов Тюменской области, а также ассоциации закрытых административно-территориальных образований.

В рамках ассоциаций решаются, в частности, вопросы создания единой инфраструктуры (в т.ч. транспортной, энергетической, газоснабжения), построения межрегиональных схем организации производства и даже бартерных цепочек с целю снижения отчислений по федеральным налогам.

Пример горизонтального перераспределения средств дает и несовершенство налоговой системы. Причиной перераспределения может служить, в частности, всероссийская деятельность одной из компании, практикующей так называемый метод «прямых продаж». Этот метод заключается в том, что продавец, действуя вне пределов магазина, самостоятельно ищет покупателя и настойчиво убеждает его совершить покупку.

В нашем примере, одна из московских компаний по торговле парфюмерией, расширяя сферу охвата, распространила свою деятельность на г. Иваново. В настоящее время ивановские коммивояжеры за товаром ездят в Москву. Оптовый склад у продавцов находится в столице, а в Иваново расположено только представительство фирмы не имеющее статуса юрлица, поэтому компания в розничной цене продукции учитывает помимо налога на добавленную стоимость, еще и московский налог с продаж.

В Москве на момент исследования он составлял 2%, а в Иваново ставка местного налога с продаж была равна 4%. Для ивановского покупателя так выходило даже дешевле на 2%, чем могло бы быть, будь склад в Иваново. Но дело не в разнице ставок налога, а в том, что ивановец, купивший такую продукцию, оплачивал налоги и, в том числе налог с продаж, в московский бюджет, оказывая таким образом невольную услугу жителям столицы.

**Обобщая все сказанное, автор считает, что говоря о современном состоянии бюджетной системы России необходимо иметь ввиду двоякость ее строения. Одно – *внешнее* – проявляется в уровнях бюджетной системы и финансовых взаимоотношениях между ними, основанных на федеральном законодательстве. Другое – *внутреннее* – представляет собой многочисленные друг с другом не координируемые, зачастую встречные финансовые потоки, выражающие межрегиональные, всероссийские и даже международные интересы органов власти субъектов федерации и муниципалитетов.**

Наконец последнее, что хотелось бы отметить – это наличие встречных финансовых потоков и во «внешней» части бюджетной системы. Взаимоотношения уровней бюджетной системы предусматривает, как известно, движение денежных потоков «сверху вниз», то есть от федерального бюджета к муниципальным. Во-первых, – это отчисления от федеральных налогов в бюджеты РФ, субъектов федерации и муниципалитетов. Во-вторых, отчисления от региональных налогов в бюджеты самого субъекта федерации и муниципалитетов. В третьих, – предоставление всевозможных трансфертов, а также бюджетных ссуд и кредитов.

В России, кроме того, имеется четвертый канал – это встречные перечисления, правда, незначительные по своим размерам – отчисления от земельного, муниципального по своей сути, налога в бюджеты вышестоящих уровней. Примечательно, что федеральный центр упорствует в своем нежелении отказаться от получения части земельного налога, объясняя это целевым характером налога. Даже при проведении эксперимента в гг. Тверь и Новгород по замене трех местных налогов одним – налогом на недвижимость, Министерство финансов РФ потребовало, чтобы в федеральный бюджет перечислялась доля этого налога, налога иного уровня. При этом ни Минфин РФ, ни финорганы субъектов федерации не отчитываются перед муниципалитетами о расходовании средств местного налога, а также не предоставляет последним возможность проводить проверки целевого использования отданных ими налогов.

Четвертый канал находится под контролем местных органов власти, поскольку от них во многом зависят размер и сроки уплаты земельного налога. Некоторые чиновники пользуются этим в интересах местного самоуправления, применяя механизмы «прямого» финансирования, например: предприятие получает льготу на уплату земельного налога в пределах сумм «благотворительных» взносов в местный внебюджетный фонд. В результате вся сумма налога оказывается в распоряжении местных властей, но они не расщепляют поступившие средства между своим бюджетом, бюджетом субъекта федерации и федеральным бюджетом, поскольку от уплаты земельного налога налогоплательщик освобожден, а средства, поступившие во внебюджетный фонд, никакого отношения к этому налогу не имеют, так как это якобы просто «пожертвование».

Список литературы

1. Дадашев А.З., Черник Д.Г., «Финансовая система России», М., «ИНФРА-М», 1997 г.;
2. а) «Общая теория финансов», под ред. Дробозиной Л.А., М., «Банки и биржи», издательское объединение «ЮНИТИ», 1995 г.;  
   б) аналогичное, слово в слово, описание бюджетной системы на уровне местных органов власти дано и в «Финансы», под ред. Дробозиной Л.А., М., «Финансы», издательское объединение "ЮНИТИ", 1999 г.;
3. «Бюджетный процесс в Российской Федерации», Баранова Л.Г., Врублевская О.В. и др., М., издательство «Перспектива», «ИНФРА-М», 1998 г.;
4. «Бюджетная система Российской Федерации», под ред. Романовского М.В., Врублевской О.В., М., «Юрайт», 1999 г.;
5. «Теория финансов», под ред. Заяц Н.Е., Фисенко М.К., Минск, "Вышэйшая школа", 1998 г.;
6. Россия в цифрах, краткий статистический сборник, Госкомстат России, М., 1999 г.;
7. «Финансы», под. ред. Ковалевой А.М., М., «Финансы и статистика», 1998 г.;
8. «Бюджетная система России», под ред. Поляк Г.Б., М., ООО «Издательство ЮНИТИ-ДАНА», 1999 г.;
9. «О федеральном бюджете на 1999 год», Сборник федеральных конституционных законов и федеральных законов Российской Федерации, М., издание Государственной Думы, 1999 г.
10. Местные органы власти и спорт, Гуськов С.И., Соколов А.С., М., ВНИИИФК, 1998 г.
11. «Муниципальное экономическое развитие. Муниципальные экономические программы городов Нижний Новгород, Саратов, Ярославль», М., фонд «Институт экономики города», 1999 г.

1. То есть, вначале организуется орган власти, а уж потом при этом органе власти создается денежный фонд. Вместе с тем, возможна обратная ситуация, когда денежный фонд существует сам по себе и не имеет значения какой орган власти его исполняет. Примером может служить валютный фонд правительства Москвы, основная цель которого – валютные инвестиции и закупки товаров за рубежом, а основная цель исполняющего этот фонд департамента – осуществление внешних связей Москвы – не имеет никакого отношения к инвестиционной или экономической в целом деятельности. Иначе говоря, департамент вторичен по отношению к валютному фонду. [↑](#footnote-ref-1)
2. Можно спорить о политическом статусе Чеченской Республики: в РФ или нет, однако бюджет республики судя по всему следует признать входящим в состав бюджетной системы РФ. Об этом свидетельствуют предоставление трансфертов бюджетам как Чеченской республики, так и Чеченской республики «Ичкерия» из федерального бюджета в российской валюте и отчетность за это; именно трансфертов, а не например компенсационных платежей за нанесенный ущерб. [↑](#footnote-ref-2)
3. Так, например при формировании муниципального образования «город Алексин и Алексинский район» Тульской области инициативная группа граждан добилась отделения от района поселка Новогуровский и его преобразования в муниципальное образование. В данном случае успеху мероприятия способствовало наличие в поселке крупного предприятия-налогоплательщика. [↑](#footnote-ref-3)
4. Источник – информационное агентство «АКМ», от 10.03.99 г., 12:23. [↑](#footnote-ref-4)
5. В настоящее время в Министерстве финансов готовится проект по реформированию региональных финансов, под реализацию которого предоставлен кредит Всемирного Банка. В рамках проекта предполагается собрать всю необходимую и достоверную информацию о состоянии финансов региональных органов власти. [↑](#footnote-ref-5)
6. Из выступления представителя администрации Президента РФ на семинаре Министерства финансов РФ в подмосковном Голицино 26–28.04.99 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Регионы России, статистический сборник, М., Госкомстат РФ, 1998 г., стр. 16. [↑](#footnote-ref-7)
8. Одним из исключений является организация работы с бюджетом в Тюменской области. Тюменская областная Дума состоит из 25 человек, из которых 14 избраны от Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, прежде входивших в состав области. Областной бюджет Тюменской области рассматривается и утверждается Тюменской областной Думой, то есть, в том числе и депутатами от иных субъектов федерации, чем Тюменская область. При этом, свои бюджеты округа утверждают самостоятельно, без участия сторонних депутатов. [↑](#footnote-ref-8)
9. Источник – информационное агентство «РБК», от 29 июля 1999 г., 12:07. [↑](#footnote-ref-9)
10. Вопрос, который требует отдельного исследования: уменьшено ли Вооруженным Силам РФ бюджетное финансирование в связи с сокращением объектов, находящихся на балансе? [↑](#footnote-ref-10)
11. По аналогии этот список можно продолжить пионерлагерями, постоянно действующими арктическими экспедициями и др. поселениями, где есть органы власти [↑](#footnote-ref-11)
12. См. бюджет Союза Беларуси и России на 1998 г. от 2.12.97, п. I. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же, п. IV. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же, раздел 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же, программа первоочередного развития таможенной инфраструктуры, пограничных пунктов таможенного оформления (пунктов пропуска) на территории Республики Беларусь. [↑](#footnote-ref-15)
16. Источник – информационное агентство «Прайм-ТАСС» от 24.08.99 г., 14:03. [↑](#footnote-ref-16)
17. Долголев В. Б., Николаевский В. В., «Эволюция бюджета Союза Беларуси и России»,  М., ж-л «Финансы», № 1, 1999 г. [↑](#footnote-ref-17)
18. В 1997 г. из бюджета Союза было профинансировано совместных программ на 69 млрд. н/д рублей, в 1998 г. – на 288 млн. рублей. Бюджет Союза на 1999 г. предусматривает расходов на примерно 800 млн. рублей. [↑](#footnote-ref-18)
19. «Наполнение бюджета жестко завязано на перечисления из национальных бюджетов, что делает исполнение бюджета Союза зависимым от экономической конъюнктуры государств-участников Союза», там же. [↑](#footnote-ref-19)
20. Подоходный налог, уплачиваемый сотрудниками аппарата Союза, составляет, примерно 2% в сравнении с расходами бюджета Союза, там же. [↑](#footnote-ref-20)
21. В настоящее время предоставление таких льгот в ЗАТО ограничено. [↑](#footnote-ref-21)
22. Источник – информационное агентство «AK&M» от 22.12.98, 17:21. [↑](#footnote-ref-22)
23. Источник – информационное агентство «АК&» от 19.03.99, 15:15. [↑](#footnote-ref-23)