

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Салжаницын А.И., сотрудник Администрации Президента РФ

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Важнейшим инструментом регулирования развития социальной сферы является бюджет. Необходимость образования бюджетных ресурсов непосредственно вытекает из осуществления государством специфических функций. Имеется в виду потребность финансирования затрат на содержание работников социальной сферы, а также на развитие социальной сферы и объектов ее инфраструктуры.

Общие принципы функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, основы бюджетного процесса в Российской Федерации, основания и виды ответственности устанавливает Бюджетный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой 17 июля 1998 г. и утвержденный Федеральным Законом № 145-ФЗ 31 июля 1998 г.¹

Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из Бюджетного Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

- первый уровень — федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды;
- второй уровень — бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- третий уровень — местные бюджеты.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме федеральных законов, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов раз-

рабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации, местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

Годовой бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению Российской Федерации относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение, в порядке межбюджетного регулирования, доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление отчетности об исполнении и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, управление долгом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом Российской Федерации;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета бюджетов государственных внебюджетных фондов;

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации см.: Сборник кодексов Российской Федерации с изменениями и дополнениями на 3.12.1998 г. М.: ЗАО «Славянский дом книги», 1998, с.665-676.

- осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;
- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
- утверждение бюджетной классификации Российской Федерации;
- установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
- определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;
- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти;
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- иные органы, на которые законодательством Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации должно базироваться на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных, муниципальных услуг.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на *текущие расходы и капитальные расходы*.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных

кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В составе капитальных расходов бюджетов до 2001 года сформировались бюджеты развития. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

Одним из важнейших инструментов осуществления социальной политики является не только четкая реализация бюджетного законодательства, но и принятие ежегодных законов о бюджетах, направленных на поддержание и развитие отраслей социальной сферы экономики в целом.

Вместе с тем, бюджет 2001 года обладает рядом существенных недостатков, которые могут оказать негативное влияние на осуществление эффективной политики, направленной на совершенствование социальной сферы Российской Федерации.

Бездефицитность бюджета 2001 года, являясь, с одной стороны, фактором положительным, ведет к преувеличению платежей по государственному долгу. При этом распределение остальных расходов, на наш взгляд, лишено четких критериев и приоритетов и далеко не всегда соответствует стратегическим целям социальной государственной политики, установленным Конституцией РФ и действующим законодательством.

В результате формирование направлений бюджетных расходов происходит достаточно произвольно.

Несмотря на повышение доходной части на 396,2 млрд. руб., в бюджете свертывается поддержка инвестиционной и инновационной деятельности государства.

Резко сокращается финансирование федеральных целевых программ, направленных на решение социальных проблем.

В связи с последним заметим, что ФЦП, в силу их огромного количества и различной значимости, требуют серьезной инвентаризации, вычленения главных, основных, имеющих действительно общенациональное значение и требующих безусловного и стабильного бюджетного финансирования.

Все это требует своего закрепления в новом законе о федеральных целевых программах.

Одним из существенных недостатков Бюджета является его явная заниженность, что приведет к расходованию бюджетных средств без контроля со стороны Государственной Думы.

Наконец, как показывает анализ Закона о федеральном бюджете, в половине статей, в том числе финансирующих социальные нужды, предполагается предоставить правительству право самостоятельно определять порядок и условие исполнения федерального бюджета².

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ, СТИМУЛИРОВАНИЯ ЕЕ РАЗВИТИЯ

В современной России основным источником наполнения доходной части бюджета являются *налоги, таможенные платежи (таможенная пошлина, налоги, таможенные сборы и другие платежи, взимаемые в установленном порядке таможенными органами)*.

К положительным сдвигам можно отнести то, что в результате реформ налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на прибыль, подоходный налог и налог на имущество, составляющие основу налоговых систем большинства развитых стран, стали также основными налогами в Российской Федерации.

Наиболее важным результатом реформы явилось введение НДС и акцизов вместо налога с оборота. В рыночной экономике НДС – один из наиболее устойчивых и эффективных налогов. Система его сбора сравнительно проста и защищена от инфляции, а уклонение от его уплаты затруднено вследствие непрерывности процесса платежей и взимания его на всех стадиях движения продукции и услуг. Этот налог равномерно распределяется по всем секторам экономики, и поэтому не вызывает (в сравнительных ценах) диспропорций и искажений, которые возникают при использовании многих других налогов.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового Кодекса (введенного в действие с 1 января 1999 г.) и федеральных Законов о налогах и (или) сборах³.

Налоговый Кодекс устанавливает систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Действующее налоговое законодательство до принятия Налогового кодекса (1 часть) 31 июля 1998 г. и введения его в действие с января 1999 г. основывалось на Законе Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 22 декабря 1991 г. с последующими изменениями и дополнениями к нему.

В результате проводимых законодательных изменений в налоговой системе появились как существенные положительные сдвиги, так и некоторые негативные последствия.

Перечень товаров, облагаемых акцизами, в России значительно меньше, чем в большинстве развитых стран, а ставки акцизов ниже. В результате в 10-15 раз ниже и удельный вес поступлений от этого налога в

российских федеральных доходах, по сравнению с бюджетами развитых стран.

Доля налога на прибыль в бюджет России в 2-4 раза превышает аналогичные показатели большинства развитых стран. Это объясняется тем, что хотя ставки налогообложения прибыли в России соответствуют мировому уровню, но налогооблагаемая база для изъятия прибыли завышена.

Значительно отстают от развитых стран объемы поступлений подоходного налога в России, хотя ставки налогообложения близки к мировым. Одной из главных причин является то, что подоходный налог в России до сих пор остается преимущественно налогом на зарплату и взимается исключительно по месту ее выплаты, т.е. на предприятиях. Остальные доходы физических лиц фактически «ускользают» от подоходного налогообложения. Между тем доля заработной платы в совокупных доходах населения неуклонно снижается.

Основная причина недополучения доходов по налогу на имущество – отсутствие механизмов регулярной переоценки остаточной стоимости имущества в связи с инфляцией и, следовательно, его недооценки.

К негативным изменениям можно отнести тенденцию к перманентному увеличению количества налогов и налоговых сборов. Так, если в начале законом Российской Федерации от 22 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» был предусмотрен ограниченный перечень налогов, то затем, в результате постоянных изменений, вносимых в закон, и принятия указов Президента Российской Федерации, этот перечень стал расширяться и в результате количество налогов в России с 44 возросло к 2000 году до 200.

Особо острой проблемой является низкий уровень собираемости налогов.

На протяжении многих лет задания по исполнению доходной части федерального бюджета не выполнялись. По данным Министерства по налогам и сборам Российской Федерации поступления в бюджетную систему страны составляют около 60% бюджетных заданий.

Сейчас уже общепризнано, что действовавшая налоговая система в основном угнетающе сказывалась на развитии экономики, подавляла инвестиционную активность, провоцировала укрывательство от налогов и бегство капиталов за границу.

До настоящего времени сколько-нибудь совершенной единой системы регистрации юридических лиц и прав на недвижимость в России не существует. Необходимость же государственной регистрации хозяйствующих субъектов и важнейших видов имущества, участвующего в обороте (недвижимости), была предусмотрена гражданским законодательством в самом начале экономических реформ.

Принятый 17 июня 1997 г. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» должен привести к созданию единой для всей страны системы регистрации. Проведение в жизнь этого закона требует изменения региональных и ведомственных систем регистрации недвижимости. Эта непростая задача осложняется имеющимися в федеральных законах расхождениями относительно условий и порядка регистрации, в частности, расхождения между названным Законом и при-

² См.: В.Пансков. Бюджетные противоречия. «Независимая газета», 2000, №12, 12 сентября.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации, с.723-736.

нятым 24 июня 1998 г. Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)»).

В течение нескольких лет делаются безуспешные попытки принять федеральный закон о регистрации юридических лиц. Несовершенство сложившихся, в отсутствие такого закона, региональных систем регистрации приводит к тому, что до трети коммерческих организаций в стране зарегистрировано по адресам физических лиц. Обнаружить таких вполне легальных предпринимателей не в состоянии ни их кредиторы, ни правоохранительные органы.

Надо признать, что в создании одного из важнейших элементов государственного контроля и управления – процедур регистрации недвижимости и юридических лиц - имеются значительные недоработки.

В настоящее время из 2.6 млн. юридических лиц, третья часть которых «мертвые души», т.е. те, кто прошли регистрацию, но не представляют отчетность и не платят налоги. Из реально действующих объектов приблизительно 75% платят налоги нерегулярно и не в полном объеме.

Возможность эффективного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, их финансовыми результатами начинает появляться в рамках формирующейся в настоящее время системы управления государственной собственностью, играющей серьезную роль в экономике России. Один из элементов этой системы - новый подход к налогообложению, заложенный в Налоговый Кодекс, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 1998 г. и введенный в действие (1 часть) с января 1999 г.

В Налоговом Кодексе, в частности:

- устанавливается исчерпывающий перечень налогов и сборов, применение которых допустимо в России;
- предусматривается сокращение числа налогов и упрощение правил определения размеров налоговых платежей, имеющих одинаковую налогооблагаемую базу.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издадут нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Государственный таможенный комитет Российской Федерации при издании указанных актов руководствуется также таможенным законодательством Российской Федерации.

Законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Налоговыми органами в Российской Федерации являются Министерство по налогам и сборам Российской Федерации и его территориальные подразделения в Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных Налоговым Кодексом, полномочиями налоговых органов обладают таможенные органы.

Таможенные органы Российской Федерации являются правоохранительными органами и составляют единую систему, в которую входят:

- Государственный таможенный комитет Российской Федерации;
- региональные таможенные управления Российской Федерации;
- таможни Российской Федерации;
- таможенные посты Российской Федерации.

Налоговые органы и таможенные органы действуют в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Налоговые органы и таможенные органы осуществляют свои функции и взаимодействуют посредством реализации полномочий и исполнения обязанностей, установленных Налоговым Кодексом и иными федеральными законами, определяющими порядок организации и деятельности налоговых органов.

Функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений законодательства о налогах и сборах, являющихся преступлениями или административными правонарушениями, выполняет Федеральные органы налоговой полиции в соответствии с Законом Российской Федерации «О Федеральных органах налоговой полиции».

Бюджетный кодекс Российской Федерации (принятый 31 июля 1998 г. №145-ФЗ), введение в действие с 1 января 1999 г. части 1 Налогового кодекса Российской Федерации, действующий Таможенный кодекс (в ред. Федеральных законов от 21.07.97 г. №114-ФЗ, и от 16.11.97 г. №144-ФЗ)⁴ и другие нормативные акты создают систему финансового регулирования, устанавливают общие принципы бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации, служат совершенствованию налогового администрирования, системы контроля за соблюдением налоговой дисциплины, упорядочению системы ответственности за налоговые правонарушения.

Несмотря на то, что ведется активная работа по созданию и совершенствованию законодательной базы бюджетной и налоговой систем России, она еще не закончена.

К настоящему времени принят закон о введении в действие с 1 января 2001 года четырех новых глав специальной части налогового кодекса РФ, устанавливающей конкретные ставки и механизмы новых налогов, среди которых отметим следующие.

Подоходный налог принят в виде единой плоской шкалы со ставкой 13%, уплачиваемых вне зависимости от того, сколько человек зарабатывает.

Наряду с этим, Дума приняла решение освободить от подоходного налога все отчисления работодателей в частные пенсионные фонды. В этих условиях предприятия получили возможность обналичивать через них неограниченные средства.

Вместе с тем, во всех странах применяется так называемая прогрессивная шкала ставок подоходного налога, то есть чем больше доход, тем большую долю приходится отдавать государству. В Великобритании максимальная ставка равна 40%, в США – 45%, в Японии – 50%, в Германии – 55%, во Франции – 60%⁵.

⁴ Таможенный кодекс Российской Федерации см.: (далее со стр.1), с.526-538.

⁵ См.: В.Пансков. Бюджетные противоречия. «Независимая газета», 2000, №12, 12 сентября.

Применение прогрессивной шкалы подоходного налога способствует снижению дифференциации (разности) в доходах населения не только за счет изъятия части доходов богатых граждан (обычно доходы беднейшей группы налогом не облагаются), но и за счет социальных субсидий – прямых и косвенных – из бюджета беднейшим слоям населения. В результате в большинстве западных стран коэффициент дифференциации снижается до 7-10.

По существующим подсчетам, если применить к предполагаемым доходам богатейших граждан действующую прогрессивную шкалу, то в бюджет 2 000 года должно было поступить не менее 125 млрд. руб.

Единый социальный налог заменил собой социальные внебюджетные взносы медицинского и социального страхования, а также взносы в Пенсионный фонд. Существующая шкала выплат в этот фонд колеблется от 35.6% до 2%, не отвечая при этом социальным интересам большинства: за работников, чья зарплата не превышает 100 тыс. руб. в год, работодатели будут отчислять на социальные нужды 35.6%, за тех, кто заработал за год от 100 до 300 тыс., — 20%, от 300 до 600 тыс. — 10%. А те, чья зарплата превысила 600 тысяч, будут отдавать в пользу пожилых, инвалидов и других нуждающихся в социальной помощи всего 2%.

В этой связи, Правительство предлагает увеличить эту ставку до 5% со сроком действия до 1 января 2003 г.

Таким образом, считая совершенствование налогового законодательства правильным по существу, мы считаем, что этот процесс должен быть максимально интенсифицирован, поскольку стабильные налоги являются одним из важнейших факторов стабильного роста экономики в целом и проведения эффективной социальной политики в частности.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЦЕССА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Развитие социальной сферы невозможно без осуществления в нее инвестиций, которые маловероятны, если в законодательном порядке для них не будет создан режим содействия и благоприятствования.

Разные потребители инвестиций (государственные и частные предприятия), разные источники инвестиций (средства бюджета и собственные средства частных инвесторов), разное происхождение инвестиций (отечественные и иностранные инвесторы), разные цели и формы инвестирования (на кредитной основе и путем вкладов в основной капитал реципиента) — все это исключает возможность создать благоприятный режим инвестиционной деятельности в социальной сфере с помощью однородных правовых механизмов, то есть в рамках и средствами какой-либо одной отрасли законодательства. Этим объясняется многочисленность и разнообразие правовых норм и актов российского законодательства, регулирующих инвестиции и инвестиционный процесс. Первые попытки скоординировать такое регулирование путем издания комплексных кодификационных законов предпринимались еще на ранней стадии экономических реформ. Поэтому приняты тогда Законы РСФСР «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» (26 июня 1991 г.) и «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (4 июля 1991 г.), во многом основывавшиеся на соответствующих еще бо-

лее ранних союзных законах, уже с позиций сегодняшнего времени представляются весьма примитивными и устаревшими. За прошедшее с тех пор время, без согласования с этими законами было издано значительное число актов, — прежде всего, постановлений Правительства и указов Президента РФ, — регламентирующих инвестиционный процесс в целом и в социальной сфере в частности. В результате российское инвестиционное законодательство оказалось раздробленным и внутренне противоречивым.

Вместе с тем действующее российское законодательство в основном располагает достаточным инструментарием, позволяющим, в соответствии с общемировой практикой и с учетом российской специфики, в должной мере обеспечить интересы инвесторов. Среди важнейших правовых средств, служащих делу обеспечения интересов инвестора, можно назвать гражданско-правовые способы обеспечения исполнения обязательств (неустойка, залог, задаток, поручительство, банковская гарантия, удержание).

Наиболее надежными для инвесторов являются государственные гарантии. Большая надежность для инвестора государственной гарантии обеспечивается не ее особым правовым режимом, а особой имущественной надежностью субъекта – государства, дающего гарантию.

Действующее гражданское законодательство прямо предусматривает, что при участии Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, они участвуют в таких отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К участию же названных субъектов в обороте, как правило, применяются нормы, применимые к участию в обороте юридических лиц (ст. 124ГК).

Система нормативно-законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность в России, включает более 30 документов.

В конце 1998 года – начале 1999 года были приняты основополагающие законодательные акты в инвестиционной сфере. Вступили в силу федеральные законы «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «О Бюджете развития Российской Федерации», «О лизинге», «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», «О внесении в законодательные акты изменений и дополнений, вытекающих из Федерального закона», «О соглашениях о разделе продукции».

Дальнейшее формирование нормативно-правовых основ формирования благоприятного режима инвестиционной деятельности предопределяет необходимость форсированного принятия пакета законодательных актов, обеспечивающих стабильный и правовой режим хозяйственной деятельности российских и зарубежных инвесторов в условиях российского рынка в связи с новыми подходами к реальному сектору экономики.

Особо следует отметить, что Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» вводит стабилизационную оговорку («дедушкину оговорку»), предусматривающую отсрочку действия нового федерального закона в случае,

если этот закон ухудшает условия осуществления инвестиций при реализации инвестиционных проектов. В настоящее время готовится проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Российской Федерации «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», в котором предусматривается распространение этой нормы и на отечественных инвесторов.

Особую значимость имеют правила предоставления Российской Федерацией государственных гарантий инвесторам.

Государственные гарантии для инвестиционных проектов предоставляются в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете на очередной год.

Форма предоставления государственных гарантий — поручительство Российской Федерации (в лице действующего от её имени и по уполномочию Правительства Российской Федерации — Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации). Условия поручительства формулируются и закрепляются в договоре поручительства, примерная форма которого утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1470.

Сформулированные в названных нормативных актах условия предоставления государственных гарантий (поручительств) являются приемлемыми и разумными, учитывая реальное соотношение интересов и возможностей всех участников данного правоотношения.

С другой стороны, явно назрела необходимость упорядочения формы этого законодательства. Необходимо разработка и принятие самостоятельного федерального закона о *государственных гарантиях (поручительстве)* в Российской Федерации.

Отметим, что закон о бюджете на 2001 г. вступил в противоречие с Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изменениями от 2 января 2000 г.), где в п.2 ст.11 записано, что прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, может реализовываться на основе предоставления государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет бюджета развития РФ, размещения средств Бюджета развития для финансирования инвестиционных проектов.

Вместе с тем Бюджета развития в Федеральном бюджете на 2001 г. нет.

Залог недвижимости является наиболее надежным способом гарантий инвестиционных кредитов, но на практике используется для этого (как, впрочем, и для обеспечения других кредитов) редко.

До недавнего времени объяснение этому обычно находили в несовершенстве действующего законодательства — в отсутствии предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации⁶ специального закона о залоге недвижимого имущества (п. 2 ст. 334), в неясности норм самого Кодекса, касающихся

обращения взыскания на заложенное имущество и его реализации (ст.ст. 349, 350).

24 июня 1997 г. принят и в конце июля 1998 г. вступил в действие важный для развития жилищного строительства федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)». У него есть ряд существенных недостатков.

Анализ нормативно-правовой базы инвестиционной деятельности в социальной сфере Российской Федерации показывает, что к настоящему времени складывается определенная нормативно-правовая база, регулирующая эту политику, т.к. существующее законодательство, в первую очередь, кодексы и законы, регулирующие общие проблемы (гражданские, бюджетные, таможенные и др. отношения) в той или иной мере относятся и к социальной сфере, рассматривая ее деятельность под своим углом зрения.

Само по себе это не является недостатком, однако эти положения должны найти свое применение в единой, логически законченной законодательной системе, регулирующей деятельность социальной сферы.

Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, направленные на заполнение пробелов в нормативно-правовой базе, также не являются полными и логически завершенными, т.к. регулируют лишь отдельные стороны деятельности социальной сферы.

В законодательстве по многим вопросам функционирования, управления и регулирования отраслей социальной сферы существуют серьезные пробелы.

В частности, нормативные правовые акты не определяют, в каких случаях возникает право хозяйственного ведения, а в каких - право оперативного управления имуществом государственных предприятий социальной сферы. Государству и его органам предоставлена полная свобода при определении этого момента.

Законодательно не определены и не закреплены цели сохранения государством в собственности определенного количества унитарных предприятий социальной сферы и закрепленных в государственной собственности пакетов акций.

В основном законодательном акте о приватизации — Федеральном законе «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества» (24 июня 1997 г.) предписывается при составлении перечня государственных унитарных предприятий, которые подлежат преобразованию в открытые акционерные общества, приводить «обоснование выбора указанных предприятий». Какие соображения и критерии должны служить основанием для такого выбора, закон не устанавливает.

Приведенные положения Закона от 24 июня 1997 г. позволяют отстаивать в равной степени необходимость как полной ликвидации государственных унитарных предприятий социальной сферы путем их приватизации, так и сохранения их значительного числа на неопределенное время в государственной собственности.

Неурегулированность многих вопросов, пробелы в нормативно-правовой базе вызывают необходимость принятия множества нормативных актов, имеющих частный, конкретно-прикладной характер. Эта необходимость, наряду с принятием указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации, порождает постоянную нормотворческую деятельность министерств и ведомств.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации см.: (далее со стр.1), с.50, 52.

Речь в данном случае идет, в первую очередь, о Министерстве финансов Российской Федерации, Министерстве государственного имущества Российской Федерации, Государственном таможенном комитете Российской Федерации, Министерстве по налогам и сборам и т.д.

Подобных нормативных актов насчитывается несколько сотен и, в этих условиях, не приходится говорить о единой и стройной системе регулирования деятельности отраслей социальной сферы Российской Федерации.

Уже само количество нормативных актов, рождающихся в недрах функциональных органов исполнительной власти и не согласующихся между собой, априори свидетельствует о их противоречивости.

К недостаткам существующей нормативной базы следует отнести и ее нестабильность.

Имеет место значительное число изменений и дополнений, вносимых в законодательные акты.

Например, изменения в законы о налогах вносятся особенно часто, в среднем 2-3 раза в год, не считая множества подзаконных нормативных актов, выпускаемых Министерством финансов Российской Федерации и Министерством по налогам и сборам Российской Федерации.

Нормы принимаемых актов, законы, изменения, вносимые в них, зачастую противоречат уже существующим, дублируют их.

Противоречия и взаимоисключающие правовые нормы содержат законодательные акты, определяющие взаимоотношение органов государственной власти, осуществляющих социальные функции государственного сектора.

Выше, например, отмечались противоречия между Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изменениями от 2 января 2000 г.) и законом о бюджете на 2001 г.

Аналогичные недостатки можно отметить и в законодательных актах, касающихся различных аспектов регулирования и управления социальной сферой. Это относится, в частности, к законодательству по вопросам управления государственной собственностью.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации №625 от 21.05.1996 г. «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ, часть акций (дом, вклады), которые закреплены в федеральной собственности» заключение договоров о представлении интересов государства возложено на Российский Фонд федерального имущества и его территориальные органы, что противоречит федеральному закону «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества от 24 июня 1997 г.» п.п. 2, 3 ст. 7 которого гласит, что орган по управлению государственным имуществом осуществляет права акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли в уставном капитале) которых находятся в федеральной собственности, федеральный орган по управлению государственным имуществом не вправе делегировать свои полномочия другим федеральным органам, а также физическим и юридическим лицам.

Этому же закону противоречат нормы постановления Правительства Российской Федерации от 7 августа 1997 г. № 989 «О порядке передачи в доверительное управление закрепленных в государственной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и заключение договоров доверительного управления этими акциями». Так как федеральный орган по управлению государственным имуществом не вправе делегировать свои полномочия другим органам, а также физическим и юридическим лицам, то механизм передачи акций в доверительное управление юридическому лицу в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации №989, является противозаконным.

Анализ нормативно-правовой базы позволяет выявить факты, когда нижестоящие органы власти изменяют принятые вышестоящими органами нормативно-правовые акты, регулирующие социальную сферу.

Так, Министерство по налогам и сборам Российской Федерации приняло Письмо от 30.03.99 г. № ВНК-6-21/203 «О переносе срока исполнения пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 3.07.98 г. №698 «Об организации учета федерального имущества и ведении реестра федерального имущества».

Особую важность для развития материальной базы социальной сферы является формирование законодательной базы, регулирующей лизинговую деятельность. Относительно социальной сферы объектами лизинга могут служить транспортные средства всех ее отраслей и главным образом – инфраструктуры (общественный и специализированный транспорт).

Помимо этого объектами лизинга могут служить специальные машины и оборудование предприятий жилищного и коммунального хозяйства, бытового обслуживания, школьное и медицинское оборудование и аппаратура и т.п.

Особенностью использования лизинга в нерыночном секторе социальной сферы являются государственные бюджетные источники его финансирования. В условиях ограниченности (дефицитности) бюджетов всех уровней развития лизинга в этом секторе является наиболее актуальным направлением государственной поддержки.

Широкое распространение лизинговых операций в инвестиционных процессах экономически развитых стран мира объясняется гибкостью и разнообразием лизинговых схем, а также экономическими преимуществами, которые лизинг приносит всем сторонам договорных отношений.

О широком распространении лизинга в странах с развитой экономикой говорит тот факт, что доля лизинга в общем объеме инвестиций таких стран достигает 25 — 30%, в то время как в России этот показатель в настоящее время по различным оценкам не превышает 1 — 1,5%.

В западных странах за последние сорок с лишним лет сложилась высокая культура проведения лизинговых операций, считающихся наиболее сложной разновидностью инвестиционной деятельности. Так, в зарубежной практике существует более 30 видов различных лизинговых схем, отличающихся друг от друга по типам предметов лизинга, способам использования капиталовложений, характеру взаимодействия между субъектами договорных отношений и многим другим признакам.

Широкое распространение механизма лизинга в практике развитых стран объясняется теми преимуществами, которыми пользуются все стороны лизинговой сделки. В частности:

- финансовые: одновременно решаются вопросы как приобретения основных фондов, так и финансирования этой операции;
- сохраняется благоприятное для хозяйствующего субъекта соотношение между собственной и заемной частями в основном капитале;
- появляется возможность наиболее эффективного использования производственного капитала;
- субъектам лизинга предоставляются различные налоговые льготы;
- инвестиционные: хозяйствующему субъекту проще получить требуемое имущество в лизинг, чем ссуду на его покупку, в частности из-за того, что объект лизинга может выступать в качестве залога;
- инвестирование в форме имущества снижает риск невозврата средств, поскольку за лизингодателем сохраняются права собственности на это имущество;
- лизинг не требует значительной доли собственных средств, как в случае предоставления кредита банком, так как кредит выдается обычно на 75 — 80% стоимости приобретаемого имущества, а лизинг обеспечивает 100%-ную стоимость сделки;
- организационно — эксплуатационные: использование предмета лизинга способно приносить немедленный доход (без предварительной оплаты полной стоимости основных фондов), который идет на оплату лизинговых платежей и приносит прибыль лизингополучателю;
- сервисные: лизингополучатель имеет возможность воспользоваться большим объемом сопутствующих сервисных услуг по страхованию, транспортировке, монтажу, обучению и сервисному обслуживанию предмета лизинга;
- учетно-бухгалтерские: как правило, расходы по лизингу рассматриваются как текущие затраты со всеми вытекающими последствиями их калькулирования;
- лизинговые платежи относятся на издержки производства лизингополучателя, что снижает его налогооблагаемую прибыль;
- обычно предмет лизинга учитывается на балансе лизингодателя и не учитывается на балансе лизингополучателя.

Однако практика реализации лизинговых сделок встречает ряд затруднений. Лизинговые операции отличаются значительной сложностью как по разработке приемлемой схемы, согласованию условий сделки, так и по документальному оформлению. Лизингодатель должен обладать значительным собственным капиталом или иметь стабильный доступ к источнику заемных средств, а суммарная стоимость лизинга основных фондов значительно выше, чем цена покупки этого имущества за счет собственных средств или банковского кредита, поскольку включает в себя и вознаграждение лизингодателя.

Одним из обязательных условий успешного развития и функционирования лизингового бизнеса является его надежное правовое обеспечение нормами международного и национального законодательства. Все без исключения участники лизинговой сделки заинтересованы в строгих юридических гарантиях надлежащего выполнения договорных обязательств.

28 мая 1988 г. в Оттаве (Канада) состоялась Международная конференция по вопросам лизинга и факторинга, на которой присутствовал и Советский Союз. Здесь была подписана Конвенция о международном финансовом лизинге, которая устранила юридические препятствия на пути развития международного финансового лизинга и установила единые нормы, регулирующие правовые от-

ношения участников договора лизинга. Заметим, что в это время специального правового регулирования лизинговой деятельности в нашей стране еще не было. Федеральным законом от 8 февраля 1998 г. № 16-ФЗ Российская Федерация присоединилась к Конвенции УНИДРУА о международном финансовом лизинге.

Начало быстрого роста числа лизинговых компаний пришлось на 1994 — 1995 гг. В это же время появляются и первые нормативные акты, регулирующие лизинговую деятельность в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1994 г. № 1929 «О развитии финансового лизинга в инвестиционной деятельности», Временное положение о лизинге, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 633, статьи 665 — 670 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации, введенные в действие Федеральным законом от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ, регулирующие отношения финансовой аренды (лизинга), и, наконец, Федеральный закон от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О лизинге». Заметим, что если в первых двух документах лизинг определяется как вид предпринимательской деятельности, то в Федеральном законе дано определение лизингу уже как виду инвестиционной деятельности (статья 2). Эта, на первый взгляд, простая замена слов переводит лизинг в другую, отличную от аренды экономическую категорию.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 1999 г. № 794 «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О лизинге» признано утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 633.

Таким образом, в настоящее время Федеральный закон «О лизинге» является основным законом, регулирующим лизинговую деятельность Российской Федерации. Он собрал воедино основные положения осуществления лизинговой деятельности как для внутреннего, так и для международного лизинга. Здесь закреплены обязательные признаки и условия договора лизинга, отражены вопросы налогообложения, страхования, постановки на бухгалтерский учет, предоставления различных налоговых и таможенных льгот и многие другие правила, необходимые для реализации договоров лизинга.

Во исполнение этого требования было выпущено Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 1999 г. № 794 «Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О лизинге», которое внесло изменения в Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли.

Эти изменения, в частности, позволили лизингодателям относить на себестоимость лизинговых услуг затраты на оплату процентов по полученным заемным средствам, используемым лизингодателем для осуществления операций лизинга, а лизингополучателям относить на себестоимость продукции, выпускаемой с использованием предмета лизинга, — лизинговые платежи в полном объеме.

Учитывая возможное влияние, которое способен оказать развитый рынок лизинговых услуг на инвестиционный климат в отечественной экономике, в Федеральный закон «О лизинге» были предусмотрены меры государственной поддержки лизинговых организаций. Однако эффективное использование налоговых льгот и особого режима уплаты таможенных пошлин для договоров международного лизинга, установленных в статьях 36 и 34 этого Закона «О лизинге», отодвигается из-за отсутствия ряда необходимых подзаконных актов.

4. ФИНАНСОВЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В условиях становления рыночных отношений государственное регулирование ставки рефинансирования придает определенную направленность движению кредитных ресурсов. Ставка рефинансирования служит ориентиром для рыночных процентных ставок, ее изменение регулирует спрос на кредитные ресурсы. В соответствии с жестким курсом денежно-кредитной политики в России, в целях подавления инфляции размер ставки рефинансирования с 1991 г. по 1995 г. имел тенденцию к росту. Если в мае 1991 г. он составлял 6%, то в декабре 1995 г. – 160%, причем максимальный уровень процентной ставки в течение этого периода достигал 220%.

С 1996 г. процентная политика ЦБ РФ была направлена на снижение ставки рефинансирования и связанных с ней ставок по ломбардному кредиту, операциям РЕПО, депозитным операциям в национальной валюте с учетом динамики спроса на деньги, показателей доходности всего спектра финансовых рынков и темпов инфляции с целью удешевления стоимости банковских кредитов, повышения их доступности, достижения в перспективе равной доступности кредитных ресурсов для всех секторов экономики и роста объемов инвестирования.

До мая 1998 г. динамика ставки рефинансирования оказывала существенное воздействие на ставки межбанковского рынка и ставки банковского кредитования. Вместе с тем, темпы снижения процентных ставок отставали от темпов сокращения инфляции. В 1997 г. разница между годовой нормой рентабельности в среднем по промышленности и ценой привлечения заемных средств составляла 24 процентных пункта.

В этой ситуации для большинства объектов социальной сферы процентные ставки были недоступными, а заемные средства могли быть использованы в основном для высокорентабельных видов платных услуг.

Показатели рентабельности в платном секторе сферы социальных услуг (без учета убыточных предприятий и организаций) свидетельствуют о том, что кредиты под 20% годовых могут быть доступны лишь для узкого круга социальных объектов рыночного сектора.

Уровень коммерческих процентных ставок, превышающий ожидаемую норму прибыли, делает инвестиции экономически нецелесообразным вложением средств. Вместе с тем следует учитывать, что кардинальное снижение процентных ставок является необходимым, но недостаточным условием роста инвестирования социальной сферы, поскольку при падении платежеспособности ее предприятий, высоких инвестиционных и кредитных рисках связь между ними и банками не эффективна.

Действенность денежно-кредитной политики существенно снижается тем, что основная масса платежных средств в России (свыше 70%) находится в форме, не поддающейся непосредственному воздействию инструментов денежно-кредитного регулирования (наличная национальная и иностранная валюты, денежные суррогаты и др.). Вытеснение реальных денег из обращения, национальной валюты из формы сбережений практически лишает экономику возможностей привлечения необходимых ресурсов развития социальной сферы.

Поэтому первоочередной задачей современного этапа является оздоровление денежного обращения. Это, в частности, предполагает приоритетное регулирование не совокупного прироста, а структуры денежной массы, уменьшение доли наличных денег, дедолларизацию денежного обращения, ужесточение валютного контроля, вытеснение квазиденежных средств из платежного оборота, нормализацию вексельного обращения, целевое регулирование денежных потоков, исходя из задач обеспечения потребностей рыночного сектора экономики и социальной сферы. Без решения этих задач нельзя переломить негативное влияние многих факторов, сдерживающих инвестиционную активность в социальной сфере.

Важнейшим фактором вывода социальной сферы из сложившегося кризиса является активизация государственного инвестирования его развития.

В рыночной экономике роль государства как непосредственного инвестора должна сохраняться для базовых жизнеобеспечивающих производств и социальной сферы, непривлекательных для частного капитала, а также отраслей, имеющих важное государственное значение. Так, в настоящее время особой поддержкой государства пользуются отрасли нематериального производства, способствующие повышению наукоемкости и конкурентоспособности товаров.

В ряде западных стран через бюджет перераспределяется от 30 до 50% ВВП. Вместе с тем значение государственного инвестирования возрастает не только с точки зрения объема централизованных источников, сколько с позиций государственных гарантий, страхования и ориентира для частных инвесторов.

В российской экономике необходимость активизации инвестиционной роли государства усиливается в связи с тем, что частный капитал в силу объективных экономических обстоятельств не направляется в социальную сферу (за исключением ряда отраслей) и ее инвестирование осуществляется почти целиком за счет собственных источников, недостаточность которых обуславливает дальнейшее сокращение масштабов инвестирования. Между тем в России через федеральный бюджет перераспределялось: в 1996 г. – 14,88%, в 1997 г. – 14,51%, в 1998 г. – 12,97% ВВП.

С начального этапа рыночного реформирования экономики России основной формой участия государства в роли непосредственного инвестора являются целевые инвестиционные программы. Важнейшими из них являются программы социальной направленности.

Так, в 1997 г. были приняты к инвестированию в рамках президентской программы «Дети в России» целевые программы:

- дети – инвалиды;
- дети – сироты;
- дети Чернобыля;

- дети Севера;
- развитие индустрии детского питания.

В специальные программы выделены: «Социальная поддержка инвалидов», «Развитие образования», «Поддержка государственной полиграфии и книгоиздания в России», «Экономическое и социальное развитие: народов севера», «Курильские острова и т.п.»; программа «Жилище»; программа развития производства городских автобусов, троллейбусов и трамваев; развития почтовой связи; программа «Экологическая безопасность России», включающая 12 целевых программ; «Радиационная реабилитация населения и территорий», включающая 4 целевые программы.

Особое место заняли президентские программы «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья».

На реализацию этих программ планировалось выделение из бюджетов всех уровней 1997 г. около 8200 млрд.рублей, что составляет 65% от государственного финансирования всех целевых программ и 33% от общих объемов государственных инвестиций в экономику России.

В рамках общих объемов финансирования этих социальных программ на долю федерального бюджета приходилось 84.6%, а бюджетов субъектов Российской Федерации – 15.4%.

Из всех перечисленных программ самой дорогостоящей является программа «Жилье» – более 47% от объемов их общего финансирования. Следующими за ней по стоимости следуют программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья» (13.5%), «Дети России – (6.2%) и «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации» (4.2%).

Вместе с тем сокращение доходной части бюджета привело к перенапряженности и неупорядоченности государственного финансирования социальных программ, необеспеченности

финансовыми ресурсами запланированных инвестиционных расходов, в том числе Бюджета развития, хроническому невыполнению Федеральных инвестиционных программ. Так, в 1997 г. государственные инвестиции были профинансированы на 59.8% уточненного лимита с учетом секвестра, из них только 2.3 трлн. руб. направлено на реализацию целевых программ и инвестиционных проектов. В 1998 г. сокращение доходов бюджета и проблемы привлечения ресурсов для финансирования бюджетного дефицита еще в большей степени ограничили возможности государства по финансированию инвестиционных программ.

В результате чего в 1997 г. из 10 объектов социального комплекса, предусмотренных к вводу в рамках государственных социальных программ, был введен в строй лишь один, а по трем объектам строительство вообще не велось. В 1997 г. не был введен в строй ни один из 15 объектов социального сектора, предусмотренных к вводу по инвестиционным высокоэффективным коммерческим проектам, получившим конкретную поддержку из федерального бюджета в 1995-1997 годах.

Использование имеющегося в международной практике опыта по реализации государственных инвестиций как регулирующего фактора экономического роста не может быть успешным без учета состояния российских государственных финансов и бюджетной системы. Удачным примером реформирования экономики за счет государственных инвестиций является опыт Германии, бюджетная система которой отличается четким выделением текущих и инвестиционных расходов, контролем за их целевым использованием и соблюдением баланса объемов финансирования бюджетного дефицита с суммой инвестиционных расходов (так называемое «Золотое правило», установленное ст. 115 Основного Закона ФРГ).

В российской экономике государственные расходы непроизводительного характера не компенсируются соответствующим увеличением инвестиционных расходов бюджета. Напротив, оно выступает одним из факторов, обуславливающих сокращение государственных централизованных инвестиций, ослабления инвестиционной функции государства.

Салжаницын Александр Ильич

Основные формы и методы государственного регулирования процессов финансирования отраслей социальной сферы Салжаницын А.И., сотрудник Администрации Президента РФ 85

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ 85

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ КАК МЕХАНИЗМ ПОПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ, СТИМУЛИРОВАНИЯ ЕЕ РАЗВИТИЯ 87

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЦЕССА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ 89

4. ФИНАНСОВЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ 93