

ИНСТИТУТ ВОСТОК — ЗАПАД

ЦЕНТР КОРПОРАТИВНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ  
КЕНДАЛЛА — РАССЕЛЛА

ИНСТИТУТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

# ЕВРОАЗИАТСКОЕ БЮДЖЕТНОЕ ПРОСТРАНСТВО

---

## ВЫЗОВЫ ИНТЕГРАЦИИ

Под редакцией  
*А. М. Лаврова*

МОСКВА

---



УРСС

«Общественные финансы». Выпуск 7

Серия основана в 2002 г.

Издается Институтом реформирования общественных финансов

**Авторский коллектив:**

А. М. Лавров, Л. Б. Вардомский, Е. С. Гринфельдт, Е. В. Дмитришина,  
Н. В. Еремина, В. Н. Иванов, Н. В. Капранов, В. В. Климанов,  
Е. А. Коломак, Ю. В. Кузнецов, О. В. Кузнецова, Г. В. Курляндская,  
В. В. Онищенко, А. Г. Реус, А. Е. Шаститко

**Координаторы проекта:**

В. Н. Иванов (Институт Восток—Запад)

В. В. Климанов (Институт реформирования общественных финансов)

**Евразийское бюджетное пространство: вызовы интеграции /** Под ред.  
А. М. Лаврова. — М.: Едиториал УРСС, 2004. — 256 с. (Общественные  
финансы; Вып. 7.)

ISBN 5-354-01010-1

Книга посвящена сравнительному анализу бюджетных систем так называемой «евразийской четверки» — России, Беларуси, Казахстану и Украине, а также проблемам возможной бюджетной интеграции на постсоветском пространстве. Данная работа является результатом исследования, проведенного Институтом реформирования общественных финансов совместно с Центром корпоративной конкурентоспособности Кендалла—Расселла при Институте Восток—Запад.

Издание предназначено для специалистов в области бюджетно-финансовой и экономической политики.

Издательство «Едиториал УРСС». 117312, г. Москва, пр-т 60-летия Октября, 9.

Лицензия ИД № 05175 от 25.06.2001 г. Подписано к печати 02.12.2004 г.

Формат 60 × 90/16. Тираж 300 экз. Печ. л. 16. Зак. № 2-1690/847.

Отпечатано в типографии ООО «РОХОС». 117312, г. Москва, пр-т 60-летия Октября, 9.

ISBN 5-354-01010-1

© Институт Восток—Запад, 2004

© Институт реформирования  
общественных финансов, 2004

© Едиториал УРСС, 2004

**ИЗДАТЕЛЬСТВО УРСС**  
НАУЧНОЙ И УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

E-mail: URSS@URSS.ru  
Каталог изданий  
в Internet: <http://URSS.ru>  
Тел./факс: 7 (095) 135-42-16  
Тел./факс: 7 (095) 135-42-46



# Оглавление

Предисловие .....	6
Введение .....	8
<b>1. Регионализация сотрудничества стран СНГ: итоги, проблемы, тенденции .....</b>	<b>12</b>
1.1. Растущая дифференциация новых государств.....	13
1.2. Содружество Независимых Государств и его роль на постсоветском пространстве .....	16
1.3. Евразийское экономическое сообщество .....	22
1.4. Союзное государство Россия — Беларусь .....	34
1.5. Центральнoазиатское сотрудничество .....	41
1.6. Региональная организация Грузии, Украины, Узбекистана, Азербайджана и Молдовы.....	46
1.7. Приграничное сотрудничество .....	50
1.8. Интеграционный проект «четверки» — отражение нового этапа регионализации постсоветского пространства .....	57
1.9. Перспективы регионализации постсоветского пространства .....	62
<b>2. Социально-экономическое положение в России, Беларуси, Казахстане и Украине .....</b>	<b>65</b>
2.1. Экономические преобразования и валовой внутренний продукт .....	67
2.2. Развитие человеческого потенциала.....	75
2.3. Внешнеэкономическая деятельность.....	78
<b>3. Приоритеты бюджетной политики .....</b>	<b>84</b>
3.1. Особенности бюджетной политики Республики Беларусь .....	84
3.2. Основные приоритеты бюджетной политики Республики Казахстан.....	86
3.3. Направления бюджетной политики России .....	88
3.4. Бюджетная политика Украины .....	90
3.5. Сходства и различия приоритетов бюджетных политик государств .....	93

<b>4. Налоговая политика и принципы формирования доходной части бюджета.....</b>	<b>94</b>
4.1. Законодательная база налоговой системы .....	94
4.2. Общая характеристика налоговых систем .....	96
4.3. Особенности системы налогообложения и направления налоговых реформ .....	97
4.4. Налоговая нагрузка .....	105
4.5. Принципы формирования бюджетных доходов.....	106
<b>5. Расходная часть бюджета.....</b>	<b>110</b>
5.1. Особенности бюджетной классификации в области расходов .....	110
5.2. Государственные расходы .....	112
5.3. Расходы расширенного правительства в расчете на душу населения.....	114
5.4. Влияние расходов на развитие национальных экономик .....	119
5.5. Функциональная структура расходов расширенного правительства .....	121
5.6. Динамика расходов расширенного правительства по функциональным разделам .....	124
<b>6. Межбюджетные отношения и принципы формирования субнациональных бюджетов.....</b>	<b>139</b>
6.1. Общие характеристики межбюджетных отношений .....	139
6.2. Принципы построения межбюджетных отношений .....	143
6.3. Разграничение расходов между бюджетами разных уровней.....	145
6.4. Структура расходов субнациональных бюджетов .....	149
6.5. Структура доходов субнациональных бюджетов.....	152
6.6. Виды финансовой помощи бюджетам других уровней.....	158
6.7. Сбалансированность бюджетов разных уровней .....	165
6.8. Текущие и планируемые реформы межбюджетных отношений.....	166
<b>7. Дефицит бюджета и долговая политика .....</b>	<b>170</b>
7.1. Основные характеристики долговой нагрузки бюджета.....	170
7.2. Динамика накопления государственного долга .....	176
7.3. Характеристики рынка внутреннего долга и условия заимствования .....	181

---

7.4. Условия привлечения внешних займов, кредитный рейтинг стран и основные заемщики.....	187
7.5. Управление государственным долгом.....	192
<b>8. Опыт существования бюджета Союзного государства Россия — Беларусь.....</b>	<b>198</b>
<b>9. Вместо послесловия: основания, перспективы и ограничения интеграции бюджетного пространства .....</b>	<b>205</b>
9.1. Бюджетная система в контексте определения роли государства в современной экономике.....	205
9.2. Содержание и значение интеграции бюджетного пространства .....	210
9.3. Подходы к решению задачи интеграции бюджетного пространства .....	216
9.4. Интеграция бюджетного пространства в контексте реализации принципов бюджетного федерализма .....	225
9.5. Интеграция бюджетного пространства: ключевые вопросы на перспективу .....	227
<b>Приложения .....</b>	<b>230</b>
<b>Сведения об авторах .....</b>	<b>252</b>

## Предисловие

Налаживание всестороннего взаимовыгодного сотрудничества стран, входящих в евроазиатское пространство, приобретает возрастающее значение. Развитие экономических связей между Беларусью, Казахстаном, Россией и Украиной вполне может стать важным шагом на пути к более эффективным формам взаимодействия государств бывшего Советского Союза.

Интеграция — единственный сценарий развития для Беларуси, Казахстана, России и Украины, который позволяет унифицировать экономическую, оборонную и природоохранную политику, снижает общую конфликтность в этом стратегически важном регионе.

Главный смысл объединения стран «евроазиатской четверки» в установлении свободных торговых отношений между участниками Соглашения о Едином экономическом пространстве: свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы без оговорок и особых статусов. У наших государств исторические корни, наши экономики строились не как конкурентные, а как взаимодополняемые. Мы можем выиграть на порядок больше, если эти возможности, созданные историей, сможем использовать и после распада СССР.

Вместе с тем приходится отмечать, что потенциал сотрудничества в регионе остается во многом не реализованным. Межстрановых объединений на просторах бывшего СССР множество, но, в то же время, ни одну из этих организаций нельзя назвать успешно работающей. Причина проста: любые интеграционные проекты в СНГ рушатся в силу недостаточной проработанности механизмов регулирования, основанных на единых принципах экономик.

Задачей наших стран является гармонизация прав каждой из них в целях эффективного использования единого экономического пространства для последующих поколений. Создание единых юридических норм необходимо и для наращивания эффективного регионального торгово-экономического сотрудничества. Однако наличия даже самой высокой заинтересованности в интеграции и готовности к сотрудничеству недостаточно. Необходима политическая воля сторон, выражаемая в их действиях на основе глубоко продуманного, взвешенного и прагматичного подхода к поэтапному и последовательному достижению структурной перестройки в экономике на базовых национальных и общемировых приоритетах с сочетанием принципов учета национальных интересов, справедливости и разумного компромисса. Данное положение весьма актуально и в подходах к возможному формированию единого бюджетного пространства.

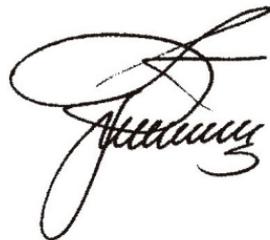
Исследование бюджетных отношений государств на предмет их сходства и различия, изучение темы унификации бюджетного законодательства и сбалансирования бюджетных систем, существующих в четырех странах, крайне актуально. Оно очень хорошо характеризует современную стадию развития этих государств, а также подсказывает, что еще необходимо предпринять в этом объединяющем нас направлении. Такое исследование создаст еще больший импульс для интеграционных процессов. Свежий взгляд на современное состояние бюджетных систем Беларуси, Казахстана, России и Украины предлагается в рамках настоящей книги.

Министр промышленности и энергетики  
Российской Федерации,

представитель Российской Федерации в  
Группе высокого уровня по созданию Единого  
экономического пространства России,  
Украины, Казахстана и Белоруссии,

доктор экономических наук

**В. Б. Христенко**



## Введение

Настоящее издание представляет собой результаты исследования, проведенного Институтом реформирования общественных финансов совместно с Центром корпоративной конкурентоспособности Кендалла—Расселла при Институте Восток — Запад, по проблемам интеграции бюджетных систем Российской Федерации, Беларуси, Украины и Казахстана как основы формирования единого экономического пространства этих государств.

Основной целью работы была оценка возможности создания единого бюджетного пространства как основы экономической интеграции путем выявления степени схожести и различия бюджетных систем Российской Федерации, Беларуси, Украины и Казахстана. Действия, направленные на разработку принципов интеграции этих четырех государств активно реализуются с начала 2003 г. В ходе встреч на высшем уровне было принято решение о необходимости разработки к сентябрю 2003 г. четырехстороннего соглашения о создании единого экономического пространства. Такое соглашение было подписано 19 сентября 2003 г. руководителями четырех стран в г. Ялте (Украина).

Особенность интеграционных процессов, в которых участвуют Российская Федерация, Беларусь, Украина и Казахстан, заключается в том, что до 1991 г. эти страны, как и другие ныне независимые государства, расположенные на постсоветском пространстве, были частью единой экономической системы. Экономика СССР объединяла экономики всех союзных республик в народно-хозяйственный комплекс, развивавшийся как единое целое и формировавшийся путем специализации экономик союзных республик и их кооперирования. В силу этого экономики существовавших до распада СССР союзных республик характеризовались устойчивыми и разносторонними связями между собой.

Единство экономической системы естественно предполагало и единство бюджетной системы. До 1991 г. бюджетная система СССР представляла собой совокупность всех бюджетов страны, объединенных в государственном бюджете СССР. Последний состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов союзных республик и бюджета государственного социального страхования. Государственные бюджеты союзных республик, в свою очередь, состояли из республиканского бюджета союзной республики, государственных бюджетов автономных республик, входящих в состав союзной республики и местных бюджетов.

Существование новых государств в условиях политической независимости привело к формированию собственных финансово-экономических институтов и к дивергенции бюджетных систем. Это обстоятельство необходимо учитывать при оценке возможности формирования единого экономического пространства как основного условия интеграции новых независимых государств.

В целом, в истории постсоветских отношений бывших союзных республик можно отметить различные тенденции, одной из которых является стремление установить более тесное сотрудничество между несколькими государствами, имеющими для этого реальные экономические и политические интересы, а также объективные предпосылки для успешной реализации интеграционного процесса. Анализ наличия таких предпосылок, а также неблагоприятных факторов, является важным этапом интеграции, позволяющим избежать серьезных ошибок и принятия решений, невыполнимых на практике.

Высокая степень взаимозависимости экономик России, Беларуси, Украины и Казахстана, возможность эффективного использования экономического потенциала каждой из стран только в условиях совместной слаженной работы, технологическая общность производств, базирующихся на тесных кооперационных связях многих предприятий, общие либо связанные транспортные коммуникации, стремление сохранить и расширить присутствие каждой из названных стран на рынках друг друга определяют необходимость и возможность создания единого экономического пространства «евроазиатской четверкой». Подготовка этого процесса требует глубокого и всестороннего анализа целого ряда характеристик современных экономических систем России, Беларуси, Украины и Казахстана, в том числе, такой важной сферы, как бюджетные системы этих стран, поскольку именно бюджетное устройство имеет особую значимость, с одной стороны являясь отражением принципов государственного устройства и выражением экономической функции государства, а с другой стороны на практике способствуя или препятствуя межгосударственному экономическому сотрудничеству. Всем этим вопросам и было посвящено исследование, проведенное Институтом реформирования общественных финансов совместно с Центром корпоративной конкурентоспособности Кендалла—Расселла при Институте Восток — Запад.

Для выполнения задач исследования были осуществлены следующие действия:

- выявление и анализ политических, экономических и других факторов, влияющих на возможность формирования единого бюджетного пространства;
- проведение обзора действующих на территории бывшего Советского Союза основных региональных объединений (как организационно

оформленных, так и действующих без использования общих институтов) и организаций;

- проведение сквозного анализа бюджетных систем Российской Федерации, Беларуси, Украины и Казахстана по следующим направлениям:
  - становление самостоятельных бюджетных систем после распада Советского Союза;
  - бюджетное устройство (включая анализ нормативной правовой базы);
  - основные показатели бюджетной системы (макроэкономические показатели, доля доходов и расходов бюджета в ВВП, инфляция, динамика курса национальной валюты, денежной массы и др.);
  - налоговая политика, принципы формирования доходной части бюджета;
  - политика в отношении расходов бюджета;
  - принципы разграничения доходов и расходов бюджета;
  - межбюджетные отношения и принципы формирования бюджетов субнациональных органов власти;
  - проблема дефицита бюджета и долговая политика (объем дефицита, формирование бюджетной политики в соответствии с принципом сбалансированности бюджета, объемы внешнего и внутреннего долга, влияние политических решений на приоритеты долговой политики);
  - бюджетный процесс (процедура и схема принятия решений, роль казначейства в бюджетном процессе, проблема перехода на международные стандарты бухгалтерского учета);
  - бюджетная классификация с точки зрения возможностей унификации для всех четырех стран;
- анализ опыта формирования и исполнения единого бюджета Союзного государства Россия и Беларусь;
- выработка направлений совершенствования нормативной и организационной базы двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Информационной базой исследования являлись данные статистических органов Российской Федерации, Беларуси, Украины и Казахстана, данные бюджетной отчетности этих стран, материалы, разработанные в результате реализации международных проектов, исследования аналитических агентств и центров, консультационных компаний, а также публикации в средствах массовой информации.

Авторский коллектив объединил экспертов из различных организаций и учреждений, занимающихся как теоретическими вопросами раз-

---

вития бюджетных систем и экономической интеграции, так и специалистов-практиков. Предварительные результаты исследования по отдельным направлениям, подготовленные членами авторского коллектива индивидуально, обсуждались экспертами всех четырех стран на двух круглых столах, состоявшихся в октябре и декабре 2003 г. в гг. Москве и Астане.

Основная часть включенной в данное издание информации актуализирована на начало 2004 г.

Авторы выражают благодарность специалистам и экспертам России, Беларуси, Казахстана и Украины, оказавшим содействие в проведении исследования, всем принимавшим участие в круглых столах, организованных в конце 2003 года в Москве (Россия) и Астане (Казахстан).